פרמיות ישירות ליצוא בישראל

1958-1952

מאת

דוד פינס

מרכז פאלק למחקר כלכלי בישראל

על הספר

ספר זה מסכם מחקר שבוצע במסגרת מרכז פאלק למחקר כלכלי ואשר הוגש כעבודת גמר לקבלת התואר מ.א. בחוג לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים.

המחקר עוסק בניתוח כלכלי של הסדרי הפרמיות השונות שהיו נהוגות בתקופה 1952 עד 1958 — תקופה רצופה בשינויים פורמלים, פורמליים למחצה, ובלתי־פורמליים, בשער המטבע.

הספר מכיל תיאור מפורט של ההסדרים האדמיניסטרטיביים הקשורים בפרמיות וב־ניתוח כלכלי של התוצאות הנובעות מקיומן.

המסקנות הכלולות בספר עשויות לשמש נקודות כבדות־משקל בכל דיון אקטואלי בדילמה של פיחות פורמלי כולל לעומת פיחות הדרגתי ומוסווה. יש בו, איפוא, נגיעה לבעיות של סחר חוץ, פיקוח על מטבע חוץ, ובעיות־יסוד רבות של המשק הישראלי.

פרסיות ישירות ליצוא בישראל

1958—1952

פרמיות ישירות ליצוא בישראל 1958-1952

מאת

דוד פינס

מרכז פאלק למחקר כלכלי בישראל
ירושלים
אוקטובר 1963 — תשרי תשכ"ד

Printed in Israel
נדפס בישראל
בדפוס „אחוה" ירושלים

המפיצים
בלומשטיין, בתי מסחר לספרים, תל־אביב

מרכז פאלק למחקר כלכלי בישראל

מוסד בלתי־תלוי שלא למטרת רווחים, שהוקם בתמיכתה של קרן מוריס ולאורה פאלק מפיטסבורג, פנסילבניה, לשם עידוד השתלמות ומחקר כלכלי.
אין לקרן זכות בעלות על מחקר זה או חלק ישיר בחיבורו והוצאתו לאור, ואין לראותה, בתוקף היותה התומכת, כסומכת ידה על כל הנאמר להלן.

הוועדה המייעצת למדעים כלכליים וסוציאליים של האגודה הישראלית לקרנות מחקר

שמואל נ. אייזנשטדט
שמעון בז'רנו
רוברטו בקי, יו"ר
אליהו ל. גוטמן
דוד כוכב
ארנסט להמן
משה סמילנסקי
דן פטינקין
אהרון רמז

הוועדה המייעצת בארצות־הברית

איזידור לובין
סטייסי מיי
סימון קוזנץ, יו"ר
א. ד. קפלן
דניאל קרימר

יו"ר המרכז
סימון קוזנץ

מנהלי החקר בעבר
דניאל קרימר 1954 ו־1955
הרולד לובל, 1956

מנהל החקר
דן פטינקין

המזכירה
חסידה גיצן

עורכים
משה גרדל
משה פלבר

רח' קרן היסוד 17, ירושלים, טל. 24296, 27828

הקדמה

הסוגיה של ריבוי שערים ביצוא שמשה כאחת מנקודות המוקד העיקריות בהן רוכז הוויכוח בקשר למדיניות הכלכלית של הממשלה בשנים האחרונות. סוגיה זו שמשה נושא למספר רב של מאמרים במוספים לענייני כלכלה של העתונים, לסקרים שבוצעו במשרדי הממשלה ואף לעבודות מחקר בהיקף רחב. ברור, אם כן, שעבודה זו לא היתה בחינת חריש ראשון באדמת בור. אדרבא, מלכתחילה נועדה עבודה זו להשלים את המחקר האמפירי על הסובסידיה הנובעת בהסדר הפמ"ז, שביצע ד"ר שמואל גוטליב המנוח במסגרת מרכז פאלק; ואכן, בדיעבד שימש המחקר של ד"ר גוטליב נקודת מוצא לעבודה הנוכחית. אולם בעבודה זו, להבדיל מעבודות קודמות, הושם הדגש העיקרי בתיאור ההסדרים האדמיניסטרטיביים הקשורים בשיטות הפרמיות השונות, בבחינת ה־raison d'être שלהם ובבדיקת האמפליקציות שלהם.

באיסוף האינפורמציה על ההסדרים הללו ובניתוחה הסתייעתי במידה רבה בשיתוף פעולה מצד משרדי הממשלה בהם הועמד לרשותי חומר רב לעיון. ביחוד הטרחתי עובדים בחטיבת סחר חוץ של משרד המסחר והתעשיה, במחלקת ההישבון של אגף המכס והבלו, משרד האוצר, ובמחלקה למימון היבוא והיצוא שבאגף מטבע חוץ באוצר.

חייב אני תודה מיוחדת לטוביה בלומנטל, יוסף ברוך, חיים לובין, יוסף פולק ואברהם קסלר שסייעו לי בהסברים ובהערות בכל שלבי העבודה. תועלת מרובה הפקתי מחילופי דעות שקיימתי בקשר לעבודה עם חברי במרכז פאלק ובמיוחד עם אורי בהרל, שמחקרו בנושא קרוב שימש לי ציון דרך חשוב בגיבוש הניתוח בעבודה.

אסיר תודה אני למדריכי במחקר זה, פרופסור דן פטינקין, שהינחני לאחר הגשת הטיוטה הראשונה. לאור עצותיו והערותיו תוקנו רבים מהשיבושים ומהפגמים בניתוח גופו ובאופן הצגת הדברים.

את עבודת איסוף החומר ביצע במסירות ובכשרון הראויים לציון אלכסנדר ענבר, שסייע לי גם בשלבי העיבוד והסיכום.

תודתי נתונה גם לכל אלה שסייעו בהדפסת החומר וביחוד לחסידה ניצן ולאראלה מלברגר, וכן למשה גרדל, יצחק טישלר ומשה פלבר שיגעו בעריכת החומר ואפשרו את הבאתו לדפוס בצורה הנוכחית.

למותר לציין שרק אני לבדי אחראי לשיבושים ולפגמים בתוכן העבודה ובצורתה.

ד. פ.

תוכן העניינים

הקדמה 7

פרק א. מבוא וסיכום 13

פרק ב. מקומן של הפרמיות הישירות בתהליך הפיחות 19
1. תהליך הפיחות 19
2. פרמיות ישירות 21

פרק ג. הפרשי שערים בסקטור היצוא והשפעתם על הקצאת גורמי ייצור 25
1. בזבוז גורמי־ייצור הנובע מקיום הפרש שערים אנכי 25
2. בזבוז גורמי ייצור הנובע מקיום הפרש שערים אופקי 26
3. מחיר הדולר ערך מוסף 27
4. שיפור הקצאת מקורות באמצעות הפרשי שערים 29
5. אפליה בין שערים הנובעת ממניעים פיסקליים 31

פרק ד. פרמיות ליצוא ברוטו 32
1. פרמיות ליצוא ברוטו והפרשי שערים 32
2. העלאת שערי הרכישה והמכירה של מטבע־חוץ על־ידי הבנקים: 14.2.52—1.7.55 32
3. פרמיות ליצוא ברוטו לפי הסדרים מיוחדים 36
(א) החזרי דיסאג׳יו 36
(ב) שיטת ההצמדה 40
(ג) פרמיות אחרות ליצוא ברוטו 43

פרק ה. פרמיות לערך מוסף ברוטו — שיטת הפמ״ז 48
1. ״שווקיו חופשיים״ לעיסקות במטבע־חוץ במסגרת הפיקוח 48
2. ההסדרים השונים של פמ״ז 49
3. שער הפמ״ז של סחורה שיובאה במסגרת ״יבוא לשם יצוא״ ואופן מימושו 51
4. שער־החליפין ליתרות פמ״ז של יצואן — המקרה של יצואן בודד 53
5. שער־החליפין ליתרות פמ״ז של יצואן — המקרה של יצואנים רבים 56
6. הפרשי שערים הנובעים משיטת הפמ״ז 57
7. אומדנים לשער הפמ״ז הממוצע ב־1954/55 וב־1957 60
8. צמצום הסדרי הפמ״ז בשנים 1956 — 1958 63
9. יתרונות וחסרונות של הסדרי הפמ״ז 65

תוכן העניינים

פרק ו. פרמיות לערך מוסף ברוטו — הסדרים בענפים מיוחדים 70
1. פרמיות ליהלומים 70
2. שיטת החזר היטל 73

פרק ז. פרמיות לערך מוסף נטו 77
1. הסיבות להנהגת ההסדר 77
2. הסדרי הפרמיה — תיאור כללי 78
3. הערך המוחלף הסמוי 80
4. אשראי הנובע משיטת הפרמיה לערך מוסף נטו 85
5. כדאיות היצוא בזמן הקצר ובזמן הארוך 88
6. הפרש שערים אנכי בפירמה המייצאת רק חלק מתפוקתה 90
7. אומדני הערך המוחלף והערך המוסף לצרכי תשלום הפרמיה 94
8. המבנה האופקי של מערכת הפרמיות לערך מוסף נטו 98
9. מדיניות הפרמיות לגבי ארצות הקלירינג 100
10. סיכום 104

פרק ח. המערכת הכוללת של פרמיות ישירות 106
1. היחס בין הפרמיות השונות 106
2. ניצול פרמיות אלטרנטיביות — פמ"ז ושער הרכישה הגלוי 107
3. הפרשי שערים בתקופה פברואר 1952 — מאי 1953 110
4. הפרשי שערים בתקופה מאי 1953 — ינואר 1956 110
5. הפרשי שערים בתקופה 1956—1958 113
(א) מבנה מערכת הפרמיות והשינויים שחלו בה 113
(ב) הפרש שערים אופקי לפי ענפים 118
(ג) הפרש שערים אופקי לפי ארצות יעוד 119
(ד) הפרש שערים אנכי 122
6. אפליית ענפי ההדרים והספנות 122
7. העברות פמ"ז וערך מוחלף במובן האלטרנטיבי 124
8. סיכום 127

נספחים א. תאריכי השינויים בשערי הרכישה האוטומטיים מצד הבנקים: 1952 — 1954 128
ב. שיעורי הדיסאג'יו על מטבעות קלירינג: 1953 — 1958 129
ג. חשבונות פמ"ז 130
ד. אומדן הפרמיה הסמויה על היבוא בפועל ב־1957 במסגרת פמ"ז שנועד לשוק המקומי, ענף הטכסטיל 134
ה. ליקויי האומדנים על חלק התמורה שנזקף לפמ"ז או נמכר בפרמיה 138

ביבליוגרפיה 141

מפתח העניינים 143

רשימת הלוחות

פרק ב׳

1. שערי הרכישה החוקיים העיקריים מצד הבנקים לגבי תקבולי יצוא: 1952 — 1958 20

פרק ד׳

2. שערי החליפין האפקטיביים ליבוא וליצוא: 1952 — 1954 35
3. יצוא סחורות בפרמיה לתמורה ברוטו לפי הסדרים מיוחדים: 1950 — 1958 37
4. אומדן פרמיות הנובעות מהחזרי דיסאג׳יו לפי ענפים: 1955 — 1958 38
5. אומדן פרמיות סמויות הנובעות משיטת ההצמדה לפי מוצרי יצוא: 1957 ו־1958 42
6. אומדן פרמיות שונות ליצוא ברוטו לפי ענפים: 1953 — 1958 45
7. פרמיות מיוחדות להוצאות תיירים וסגל דיפלומטי: 1952 — 1953 47

פרק ה׳

8. הסובסידיה ליצוא תעשייתי הנובעת משיטת הפמ״ז: 1954/55 61
9. אומדן הפרמיה הסמויה על היבוא בפועל, שנועד לשוק המקומי, במסגרת הסדרי הפמ״ז — ענף הטכסטיל, לפי ענפי־משנה: 1957 62
10. אומדן הפרמיה הסמויה ליבוא במסגרת פמ״ז, שנועד לשוק המקומי — ענף הטכסטיל וההלבשה, לפי ענפי־משנה: 1954/55 ו־1957 63
11. שיעור ההיטלים לדולר על מוצרי יבוא שונים במסגרת הליברליזציה 64

פרק ו׳

12. שערי־החליפין לערך מוסף ברוטו ביצוא יהלומים לעומת שערים בשוק השחור בתל־אביב: 1952—1958 71
13. תשלומי פרמיות במסגרת ״החזר היטל״ לפי מוצרי יצוא: 1956 — 1958 74

פרק ז׳

14. הגידול ביצוא הגלוי: 1950 — 1958 77
15. שער החליפין לערך המוחלף הסמוי בייצור, לפי ענפים נבחרים: 1958 82
16. אומדן חלקו של הערך המוחלף הסמוי מהיצוא ברוטו ומסך הערך המוחלף: 1957 84
17. התפלגות ענפי־המשנה בייצור המוצרים לפי אחוז היצוא מהתפוקה: 1958 91
18. תאריכי השינויים בשיעורי הפרמיות לערך מוסף נטו לפי ארץ היעוד: 1956—1958 96
19. יצוא סחורות בפרמיה סלקטיבית לערך מוסף נטו: 1956 — 1958 99
20. אחוז הדיסאג׳יו הזקוף הנובע מהסדר הפרמיה המודרגת לפי אחוז הערך המוסף הנומינלי: 1956 — 1958 103

רשימת הלוחות

פרק ח׳

21. אומדן פרמיות ישירות ליצוא (גלוי) ברוטו: 1956 — 1958 113
22. חלקו של היצוא שבעדו שולמה פרמיה מכלל היצוא, לפי ענפים:
פברואר — דצמבר 1956, ינואר — ספטמבר 1957 114
23. השימושים, לפי ענפים, בתמורת היצוא שבוצע ב־1957 117
24. היצוא התעשייתי לארצות קלירינג, לפי ענפים, ששולמה עליו פרמיה
בשיעור הגבוה: 1957 121

נספחים

א. תאריכי השינויים בשערי הרכישה האוטומטיים מצד הבנקים: 1952 — 1954 128
ב. שיעורי הדיסאג׳יו על מטבעות קלירינג: 1953—1958 129
ד. אומדן הפרמיה הסמויה בענף הטכסטיל ליבוא לשוק המקומי מתוך יבוא בפועל
במסגרת פמ״ז, לפי ענפי משנה: 1957 136

רשימת הציורים

פרק ה׳

1. הביקוש וההיצע ליתרות פמ״ז — היצואן הבודד 54
2. הביקוש וההיצע ליתרות פמ״ז — יצואנים רבים 56

פרק ז׳

3. הביקוש וההיצע לערך מוסף נטו 89

פרק ח׳

4. ביקוש והיצע לערך מוסף של יצואן — אלטרנטיבה בין פמ״ז לפרמיה לערך מוסף נטו 108
5. הביקוש וההיצע לערך המוסף של היצואן כאשר ההוצאות הממוצעות
גבוהות בכל תפוקה משער הפרמיה 109

פרק א׳

מבוא וסיכום

מטרתו של חיבור זה היא לבחון את המשתמע מן ההסדרים השונים של התמיכות ביצוא הישראלי לגבי המבנה של שערי־החליפין בסקטור היצוא ולגבי התפתחותו של היצוא בתקופה 1952—1958. על סמך בחינה זו נסינו ללמוד באיזו מידה הוקדשה תשומת־לב לבעיה של הקצאת המקורות, שכן למבנה השערים עשויה להיות השפעה רבה על אופן השימוש בגורמי־הייצור ועל דרך הקצאתם בין השימושים השונים בסקטור היצוא.

בניתוח מבנה השערים נבדקו שני סוגים של הפרשי שערים, שקיומם עלול לגרור עיוותים בהקצאת המקורות:

א. הפרשים אנכיים

הפרשים שנוצרו כאשר שערי־החליפין אשר חלו על מרכיבי היבוא המשמשים ביצוא היו שונים מאלה שחלו על התמורה במטבע־חוץ שנתקבלה בעד היצוא.

ב. הפרשים אופקיים

הפרשים שנוצרו כאשר השתנו שערי הרכישה של תמורת היצוא לפי סוג היצוא, מטבע התמורה, ארץ היעוד או תכונה אחרת של היצוא.

ריכוז הדיון בבעית הפרשי השערים המוגדרים לעיל משקף את החשיבות שייחסנו לקיומם כגורמים לבזבוז מקורות. הפרשים אנכיים, למשל, עשויים לאפשר עיסקות יצוא הכרוכות בהפסד מטבע־חוץ ומקורות מקומיים בעת ובעונה אחת. מצב מוזר כזה נוצר כאשר ההוצאות במטבע־חוץ, הכרוכות ברכישת מרכיבי־היבוא המשמשים בייצור, גבוהות מהתקבולים הגולמיים מן היצוא. הוא עלול להתקיים כאשר השער ליבוא נמוך מהשער ליצוא במידה כזו, שהעיסקה תהיה משתלמת מנקודת־ראות היצואן, ועל כן תוכל לצאת לפועל. אולם בזבוז מטבע־חוץ אינו מוגבל לעיסקות יוצאות־דופן כאלו ולכן אינו בגדר אפשרות ותו לא. הטענה חריפה הרבה יותר: הבזבוז הוא תוצאה בלתי נמנעת כל עוד נוהג היצואן להשוות את מחיר התשומות לערך התפוקה השולית שלהן. כאשר גבוה שער היצוא משער היבוא נמוכה התפוקה השולית של דולר תשומה (הגלום במרכיב־יבוא) מדולר אחד. במלים אחרות: על־ידי שנקטין את תשומת מרכיבי־היבוא בדולר, נוכל להגדיל את שיעור הערך המוסף, הואיל והיצוא יפחת בסכום נמוך מדולר.

באופן דומה אפשר להראות כי גם הפרש שערים אופקי גורם לבזבוז גורמי־ייצור. שוב, אם לבחור אפשרות קיצונית, התמורה פ.או.ב. מיצוא מוצר מוגמר מסויים, עלולה להיות נמוכה מהתמורה פ. או. ב. שניתן לקבל בעד יצוא חומרי־הגלם ששימשו

לייצורו, כאשר גבוה שער־החליפין על המוצר המוגמר מהשער החל על חומר־הגלם. גם במקרה זה אין הבזבוז מוגבל רק למצבים קיצוניים. שער שונה ליצוא פירושו תמיד שערך התפוקה השולית של גורם־ייצור במונחי דולרים של יצוא יהיה שונה בהתאם לסוג היצוא. בזאת מופר, כמובן, תנאי הכרחי להקצאה אופטימלית של המקורות.

למעשה היו הפרשי השערים, בשני המובנים דלעיל, קיימים במשך כל התקופה הנדונה. הם התאפשרו הודות לפיקוח על מטבע־חוץ ולהגבלות למיניהן שהוטלו על הסחר. ההבדלים בשערי־החליפין נוצרו בעיקר בשלבי הפיחות הממשי, שנמשך ברצי־פות, אך באופן בלתי־אחיד, במשך כל התקופה. שערי־החליפין הועלו שלבים שלבים, אם באמצעות שינויים פורמליים בשערי הרכישה והמכירה האוטומטיים מצד הבנקים ואם באמצעות הגבלות פיסיקליות או כמותיות שהוטלו על היבוא, או בהענקת תמיכות מסוגים שונים ליצוא.

נראה שחוסר־אחידותו של הפיחות נועד להסוות את התהליך ועל־ידי כך למנוע כמה תופעות בלתי־רצויות, מבחינת הממשלה, שעלולות היו להתלוות לפיחות גלוי וכולל[1]. היה קיים, למשל, חשש מן ההשפעות הפסיכולוגיות של הפיחות במובנן הרחב, ואף מההשפעה המיוחדת יותר — האפשרות שהפיחות יעורר ציפיות לאינפלציה המלווה פיחותים חוזרים ונשנים. ציפיות כאלו, אילו התעוררו, עשויות היו, כמובן, להתאמת כתוצאה מעלייה במהירות המחזור[2]. תופעה אחרת שניסתה הממשלה למנוע על־ידי הימנעות מפיחות גלוי וכולל היתה הכבדת נטל החובות המוצמדים לשער־החליפין, שהיתה עלולה לפגוע במספר ניכר של חייבים. לא קבע כאן דווקא השיקול הצר של ההשפעה על התקציב, שכן לממשלה היה, בסופו של דבר, מעמד של נושה נטו כלפי הציבור מבחינת החובות המוצמדים, אלא הרצון למנוע את הזעזוע הכרוך במימוש סעיפי ההצמדה. חשיבותו של גורם זה הלכה וגדלה במשך הזמן, כיוון שנוהג ההצמדה נעשה מקובל יותר ויותר לגבי הלוואות שהוענקו בשנים המאוחרות של התקופה בה אנו דנים.

אולם ריבוי השערים והבדלי השערים בסקטור היצוא לא היו רק תופעות לוואי של הסוואת הפיחות, כלומר תוצאה של נסיון למנוע השפעות בלתי־רצויות הנוצרות על־ידי פיחות רשמי כולל. היו להם גם מניעים ישירים, כמו שיקולים פיסקליים, נטיה לגוון את היצוא ולרסן יחסית התפתחותם של ענפי־יצוא מסויימים, אשר היתרון היחסי שלהם בזמן הארוך מוטל בספק, בעוד שהיצואנים קובעים את מדיניותם מתוך טווח־ראיה קצר, וכיוצא־בזה. אמנם, מטרות אלו היתה הממשלה מסוגלת להשיג גם אילו בוצע פיחות רשמי כולל, אלא שאז היתה נזקקת להטלת מסים על יצוא של ענפים מסויימים. כדי להימנע ממסים, הנקבעים בדרך כלל במישור תחיקתי, העדיפה הממשלה לקיים שער פורמלי נמוך ולשלול פרמיות — ששיעוריהן נקבעים במישור אדמיני־סטרטיבי — מהענפים אותם חפצה להפלות לרעה. כלומר: הסוואת תהליך הפיחות

[1] ד. כוכב, "עידוד היצוא", רבעון לכלכלה, כרך ב', חוברת 2—1, עם עובד, אוקטובר 1954, עמ' 117.

[2] ראה בקשר לכך: H. S. Ellis, *Exchange Control in Central Europe*, Harvard University Press, Cambridge, 1941, pp. 309–310.

נבעה, בין השאר, מרצון להטיל מסים על סוגי תקבולים מסויימים, ומכאן שהפרשי השערים אינם ניתנים להסבר אך ורק כנסיון להסוות את הפיחות.

בין אם הפרשי השערים בסקטור היצוא נוצרו כתוצאה מהסוואת הפיחות ובין אם נבעו ממניעים פיסקליים או משיקולים של הכוונת היצוא בזמן הארוך, הם הביאו לבזבוז גורמי־ייצור — לפחות בזמן הקצר. אך יהיה זה מוגזם אם נקבע שהרשויות המוסמכות התעלמו לחלוטין מאפשרות כזו, או שהיו מוכנות תמיד לשלם מחיר זה — דהיינו שימוש בלתי־רציונלי בגורמי־הייצור — כדי להשיג את המטרות שמנינו. אדרבא, בכל התקופה הנדונה נקבעו הסדרים אדמיניסטרטיביים ושיטות מסובכות של פרמיות ליצוא, שנועדו למעט את הפרשי השערים, או לצמצם, לפחות, את האפשרות לבזבוז גורמי־הייצור הכרוכה בקיומם. רק על רקע זה אפשר להסביר את ההסדרים המסובכים של הפרמיות, שאין להם הרבה דוגמאות מקבילות במשקים אחרים. כאלו היו, למשל, שיטת הפרמיה הצמודה לערך־מוסף נטו שהונהגה ב־1956; ההסדרים המיוחדים של הפרמיות על יצוא שנועד לארצות קלירינג; הנוהג של מכירות בדולרים בתוך המשק שנחשבו כיצוא לגבי הפירמה המוכרת לצרכי קבלת הפרמיה, וכיוצא־באלו.

בייחוד נכונה מסקנה זו לגבי הפרש השערים האנכי. כבר בעת ביצוע השינויים בשערי־החליפין בתקופה 1952—1954 נקבעו כמה הסדרים אדמיניסטרטיביים שנועדו למנוע הפרשים אנכיים. הפרשים אלה עלולים היו להיווצר כתוצאה מהפרשים בזמן הפיחות של שערי היבוא והיצוא. גם הסדר הפמ"ז, שהיה האמצעי העיקרי להעלאת השער ליצוא בתקופה 1954—1955, מנע בחלקו את הפרשי השערים. אך ביחוד בולטת מגמה זו בהסדר הפרמיה לערך מוסף נטו, שמאז 1956 נעשה בהדרגה הסדר הפרמיה העיקרי. השיטה של פרמיה לערך מוסף נטו נועדה, בין השאר, לתקן את הפגמים של שיטת הפמ"ז כאמצעי למניעת הפרש אנכי בשערים.

ברם, על אף הנאמר לעיל אפשר לקבוע שהתנאים לבזבוז מקורות בגלל ההפרש האנכי בשערים נשארו בעינם. ראשית, המדיניות שתוארה לעיל לא בוצעה תמיד בעקביות. פרמיות ליצוא ברוטו הוענקו במשך כל התקופה מבלי שהועלה השער ליבוא באופן מקביל. פרמיות כאלו הוענקו גם בתקופה 1956—1958, בעת שמניעת הפרש אנכי בשערים נעשתה למדיניות מפורשת. בתקופה זו שולמו עדיין פרמיות שהתייחסו לתמורה הגולמית של 5 אחוזים מהיצוא הגלוי. שנית, ההסדרים המונעים שנקבעו עד 1956 התייחסו בדרך כלל רק לחלק מהפרש השערים האנכי. למשל, הסדר הפמ"ז עשוי היה למנוע, לכל היותר, את הפרש השערים האנכי לגבי הערך המוחלף הגלוי — אותם מרכיבי היבוא שנרכשו ישירות על־ידי היצואן במטבע־חוץ. מאידך גיסא איפשר עדיין הסדר זה קיום הפרש השערים לגבי הערך המוחלף הסמוי או העקיף — היינו מרכיבי־היבוא במוצרי־ביניים שנרכשו על־ידי היצואן בשוק המקומי בל"י. שלישית, גם ההסדר המשוכלל והמסובך ביותר — כלומר הסדר הפרמיה לערך־מוסף נטו — לא היה מסוגל למנוע את ההפרש האנכי או את המשמעויות של הפרש כזה לגבי הקצאת המקורות, בין אם בגלל ביצוע לקוי ובין אם בגלל פגמים בהסדר גופו.

לכאורה, מבטיח הסדר לפיו מוצמדת הפרמיה לערך מוסף נטו, שהשער לתמורת היצוא לא יהיה שונה מהשער החל על התשומות מיבוא, ושהיצואן יעמוד — במה שנוגע לתשומה ולתפוקה כאחד — בפני מערכת המחירים שהיתה נוצרת אילו הונהג פיחות עד לגובה השער הרשמי בתוספת הפרמיה. אולם בחינה מדוקדקת יותר מראה, שבסופו

של דבר נותר עדיין מקום להפרשים אנכיים ולמשמעויות הנובעות מהם. חלק מההב־דלים בין מצב של שער אחיד לבין מערכת המחירים הנוצרת על־ידי הסדר הפרמיה האמור מוסבר על־ידי הגורמים הבאים:

א. הסדר הפרמיה לא ביטל את הפרש השערים האנכי ביחס לערך המוחלף הסמוי. הסיבה לכך היא שההסדר כשלעצמו ייקר באופן ישיר את התשומות שנרכשו על־ידי היצואן במטבע מקומי (חשמל, למשל) אך לא את מרכיבי מטבע־חוץ בתשומה עצמה (דלק לייצור חשמל).

ב. בכמה מקרים גרם ההסדר למיסוי כפול של הערך המוחלף הסמוי, מאחר שעל מרכיבי מטבע־חוץ העקיפים לא חל הסדר ההישבון (drawback), אלא במקרים מיוחדים.

ג. שלא כבתנאי שער אחיד ואוטומטי, נהנה היצואן מאשראי במטבע מקומי ללא ריבית על התשומות שלו במטבע־חוץ. ואכן, משעברו ב־1954 מהסדר של פרמיה לערך מוסף להסדר של שער אוטומטי באחד מענפי היצוא, הפכו אשראי סמוי זה לאשראי גלוי כדי למנוע מצד אחד קשיי מימון, ומצד שני — רווחי־הון שהיו נוצרים עקב שמיטת החוב. אולם אשראי סמוי, אך ממשי, זה הוזיל את מחירי היבוא בהשוואה למחירי התשומות המקומיות, ולכן יצר הפרש אנכי בשערים.

ד. ההסדר עלול היה למנוע יצוא שהיה מתבצע בזמן הקצר, אילו התקיים שער אחיד ואוטומטי, שכן בגינו התחשב היצואן בהוצאות היסטוריות במטבע־חוץ בעת בחינת הכדאיות של היצוא השוטף.

ה. שיטת התמחיר, לפיה הוקצו הוצאות משותפות בין השוק המקומי לבין היצוא, הורידה בהכרח את השער ליבוא באותן פירמות שייצאו רק חלק מתפוקתן. תרמה לכך גם העובדה שלא התקיים תיאום בין הסדר ההישבון, לפיו הוחזרו מכסים והיטלים ששולמו על יבוא לשם יצוא, לבין הסדר הפרמיה לערך מוסף. ערך מרכיבי־היבוא המשוחררים ממכס במסגרת ההישבון לא היה זהה לערך המוחלף שעליו לא שולמה הפרמיה. מכאן שלא נוצר תיאום גם בין גובה ההיטלים על היבוא לשוק המקומי לבין ייקור היבוא באמצעות שיטת הפרמיה לערך מוסף.

ו. היעילות של הסדר הפרמיה לערך מוסף, כאמצעי לביטול ההפרשים האנכיים, היתה מעטה בלבד באותם ענפים בהם נערכו תחשיבים כלליים, ולא תחשיבים מפורטים ועדכניים לכל פירמה.

אנו רואים, איפוא, שהסדר הפרמיה, אשר נועד למנוע עיוותים בהקצאת מקורות, עלול היה לגרום, כשלעצמו, לעיוותים אחרים (סעיף ד׳, לעיל). היו דרושים, לפיכך, הסדרים אדמיניסטרטיביים משלימים כדי למנוע את העיוותים הללו. אך אין זה המקרה היחיד. גם הסדרים אחרים שהונהגו כדי למנוע עיוותים למיניהם יצרו לעיתים תקלות חדשות והצריכו הסדרים משלימים. כך למשל, עצם העקרון שחייב מניעת הפרשים אנכיים, בזמן שהיו קיימים הפרשים אופקיים, יצר מצב מוזר באותם ענפים שהופלו לרעה מבחינת השער ליצוא. הרי עם השער ליצוא מסויים נמוך יחסית, ומתאימים אליו את השער של מרכיבי־היבוא, פירוש הדבר שגם השער למרכיבי־היבוא נמוך. ואכן, זהו מה שאירע בענפי ההדרים והספנות, אשר נהנו משער יבוא נמוך מזה שהיה ראוי להגן לפיו על תוצרת הארץ, לדעת הרשויות המוסמכות. כדי למנוע את הפגיעה בייצור המקומי, הותר לייצרני תשומות (כגון תיבות לאריזת פרי הדר) הדרושות ליצואנים מסויימים למכור אותן בדולרים, שהוכרו כתקבולי יצוא לגבי תשלום הפרמיה.

מכל מקום, אפשר להבחין במגמה ברורה למנוע את הפרש השערים האנכי ואת המשמעויות המתבקשות ממנו. במידה שנותרו עדיין אפשרויות לבזבוז מקורות, הן נבעו בעיקר מליקויים ופגמים בהסדרים המונעים. מאידך, האפשרות לבזבוז מקורות בגלל הפרשים אופקיים היתה תוצאה של חוסר תשומת־לב מספקת לאפשרות זו. אמנם, גם כאן אנו מוצאים כמה הסדרים שנועדו למנוע את משמעויות הדבר לגבי הקצאת המקורות. הסדר כזה היה, למשל, הנוהג לפיו ראו ערך מוחלף, כביכול, בתשומות שנמכרו על־ידי ענפים מופלים מבחינת השער ליצוא לענפים מועדפים מאותה בחינה (לדוגמא, תשומת ענף הספנות ביצוא הגלוי נחשבה כערך מוחלף). הסדר אחר, שכבר הוזכר, היה תשלום פרמיה לערך מוסף על תקבולים בדולרים שהושגו ממכירות מצד פירמה עם שער יצוא גבוה לפירמה עם שער יצוא נמוך, כאילו היו תקבולים אלה תמורה על יצוא רגיל. אולם ההסדרים הללו יכלו לפתור לכל היותר חלק מן הבעיות המתעוררות מקיום ההפרשים האופקיים.

עם זאת, יש לציין שבתקופה 1956—1958 צומצמו ההפרשים האופקיים עצמם, במיוחד בין ענפי־המשנה של התעשייה. הנהגתה של שיטת הפרמיה לערך מוסף נטו בפברואר 1956 הצרה את תחום ההשתנות של השערים בין ענפי־המשנה בתעשייה, תחום שהיה רחב־למדי בגלל הסדר הפמ"ז. (מקדם ההשתנות של שערי הפמ"ז בין חמישים ענפי־משנה בתעשייה הגיע ל־22 אחוז ב־1954/55.) אפשר, אולי, ללמוד על כך מן העובדה שהשער הממוצע אשר מומש באמצעות הסדר הפמ"ז על־ידי ענפי הטכסטיל וההלבשה — שהיו ענפי הפמ"ז החשובים — עלה בין 1954/55 ל־1957 מ־3.15 ל"י לדולר ל־3.5 ל"י לדולר, או ב־11 אחוז. בהשוואה לכך העלתה הפרמיה לערך מוסף נטו את שער־החליפין לענפים שלא פעלו במסגרת הפמ"ז מ־1.8 ל"י לדולר ל־2.65 ל"י לדולר, או ב־47 אחוז. מסתבר, אם כן, שמצבם היחסי של הענפים המופלים לרעה השתפר. באותן שנים פחתה גם היעילות של הסדר הפמ"ז ולקראת 1958 עברו ענפים שונים באופן חלקי או מלא מפמ"ז לפרמיה. תהליך זה נגרם על־ידי כמה צעדים:

א. הנהגת הפרמיה לערך מוסף ב־1956 והעלאת שיעוריה באוגוסט אותה שנה ובפברואר 1957;

ב. הרחבת תחולתה של הפרמיה לארצות נוספות, עמן קויימו הסכמי מסחר, ואשר קודם לכן לא נכללו בהסדר;

ג. החלפת ההגבלות הכמותיות על היבוא בהגבלות פיסקליות, תהליך שחל גם על חומרי־גלם שהובאו קודם לכן במסגרת הפמ"ז. ה"ליברליזציה", שהתבטאה בשינוי אופי ההגבלות, שללה מיצואנים של כמה ענפים את היתרון שהיה להם הודות להגבלות הכמותיות.

ב־1958 חל צמצום נוסף בהפרש השערים הכולל לאחר שהועלה השער להדרים ולאחר שבוטל חלק ניכר מהפרש השערים לפי סוג המטבע, בעוד שהסחר עם ארצות הקלירינג עבר לפסים נורמליים. אולם כבר בסוף 1958 התגלו כמה סימנים של התרחבות הפרשי השערים מחדש, עם הנהגת הסדרים סלקטיביים, לפיהם הוענקו פרמיות מיוחדות לענפים שונים. קיימים סימנים שהסדרים אלו הרחיבו את הפרשי השערים ב־1959 וסיבכו במידה רבה את מבנה הפרמיות ליצוא.

בחינת מערכת הפרמיות וההסדרים האדמיניסטרטיביים שהשלימו אותן מעידה, מצד אחד, על מאמצים למנוע חלק מהפרשי השערים, או לפחות את הבזבוז שהתחייב

מקיומם. יחד עם זאת נוכל לקבוע שבגלל ביצוע לקוי או מגבלות שלא ניתן להתגבר עליהן באופן עקרוני, הוסיפו לשרור התנאים שאיפשרו בזבוז במקורות. הסדרים אלה לא היו יכולים לשמש תחליף לשער אחיד כאמצעי להבטחת התנאים ההכרחיים להקצאה אופטימלית של המקורות. יתכן, אמנם, שלרשויות המוסמכות היו השקפות אופטימיות יותר ביחס ליעילות האמצעים האדמיניסטרטיביים. אולי בכך ניתן להסביר את הסירוב החוזר ונשנה להמיר את המערכת המסובכת של הפרמיות בפיחות גלוי וכללי. קשה, מאידך, להאמין שרשויות אלו התעלמו מעצם האפשרות של בזבוז מקורות.

העבודה דלהלן מתחלקת לשלושה חלקים עיקריים. בראשון, הכולל את הפרקים ב׳ וג׳, מתוארים תפקידן ומקומן של התמיכות ביצוא כשלבים בתהליך הפיחות הכולל. כמו כן נכלל בחלק זה, המהווה מעין מבוא לגוף החיבור, ניתוח תיאורתי של ההשפעה הנודעת להפרשי השערים על הקצאת גורמי־הייצור. פרקים ד׳ עד ז׳, המרכיבים את החלק השני, מוקדשים לתיאור מפורט ולניתוח של כל אחד מהסדרי הפרמיות שהוענקו ליצוא הישראלי בתקופה הנדונה — החל בפרמיות ליצוא ברוטו וכלה בפרמיות לערך מוסף נטו. החלק השלישי דן במערכת הכוללת של הסדרי הפרמיות. עיקר הדגש בחלק זה מושם על בחינת ההפרשים האופקיים — אספקט שאי־אפשר היה לעמוד עליו בחלק השני, המתייחס לכל הסדר פרמיות בנפרד.

פרק ב׳

מקומן של הפרמיות הישירות ליצוא בתהליך הפיחות

1. תהליך הפיחות

תהליך הפיחות במשק הישראלי היה מסובך ואין אפשרות לתארו באופן ממצה על־ידי ציון מספר מוגבל של תאריכים ושערי־חליפין. אמנם כשמדובר בשער הרשמי, שהוכר בתור שכזה, התמונה פשוטה למדי. אפשר לציין במשך התקופה 1952—1958 שני תאריכים בהם חלו פיחותים רשמיים — ינואר 1954 ויולי 1955. בתאריך הראשון הועלה השער מ־0.357 ל״י לדולר ל־1.00 ל״י לדולר ובתאריך השני הועלה השער ל־1.80 ל״י לדולר. מובן כי שינויים אלה היו חסרי־חשיבות, שכן העניקו גושפנקה רשמית לשערים שכבר היו קיימים למעשה, או שאפילו לא היו כבר בתוקף נוכח העלאות נוספות של השערים הפורמליים.

כשמדובר בשערים הפורמליים — דהיינו בשערי הרכישה והמכירה האוטו־מטיים מצד הבנקים, על־פי הוראות הממשלה — מסתבכת התמונה במידה ניכרת. שוב אין אפשרות לנקוב במועדים ספורים שיציינו את תאריכי הפיחותים. ראשית, השינויים בשערי הרכישה של התקבולים על־ידי הבנקים לא היו חופפים בדיוק לשינויים בשערי המכירה של מטבע־חוץ על־ידם. שנית, העלאת שערי הרכישה לא היתה אחידה והיא בוצעה בתאריכים שונים, לפי סוג התמורה. לכל היותר אפשר להצביע על פברואר 1952 ומאי 1953 כתאריכים המציינים את תחילתם של מחזורי הפיחותים. בכל מחזור כזה הועלו השערים בכמה שלבים, שבכל אחד מהם הורחבה תחולת השערים הגבוהים לקבוצות נוספות של תקבולים. במידה חלקית משתקף הדבר בלוח 1.

העלאת שער־החליפין ל־1.00 ל״י לדולר, שהחלה בפברואר 1952, הושלמה לגבי כל היצוא רק במרץ 1953, כשהונהג שער זה ליצוא הדרים ולשאר המוצרים שנכללו ב״רשימה ב׳ של סחורות״ (למעשה הועלה השער לקבוצה זו, באופן רטרואקטיבי, מאוגוסט 1952). במשך התקופה הזאת הונהג אותו שער גם ליתר סוגי התקבולים (למשל, ליצוא יהלומים — באוקטובר). גם העלאת השער ל־1.80 ל״י לדולר לא היתה צעד חד־פעמי. היה זה תהליך שהחל עוד באפריל 1953 ונמשך שלבים שלבים במשך השנים 1953 ו־1954. עד דצמבר 1953 חל השער הפורמלי החדש על כל היצוא פרט ליהלומים ומכוניות וכמה סוגי תקבולים אחרים. במשך 1954 הוכללו גם סוגי יצוא אלה בשער החדש.

אולם גם התמונה המצטיירת מהתיאור דלעיל — המסובכת הרבה יותר מזו המתייחסת לשערים הרשמיים — עשוייה כשלעצמה להטעות. כבר בתקופה יוני—ספטמבר 1954 לא היה קיים, למעשה, שער נמוך מ־1.80 ל״י לדולר. אמנם, השער הפורמלי שחל על יצוא יהלומים נשאר 1.00 ל״י לדולר, אך באמצעות הענקות

לוח 1: שערי הרכישה החוקיים העיקריים מצד הבנקים לגבי תקבולי יצוא: 1952—1958

התקופה	שער רכישה (ל״י לדולר)
1 בינואר 1952 — 13 בפברואר 1952	0.357
14 בפברואר 1952 — 22 באוקטובר 1952	0.357 0.714 1.000
23 באוקטובר 1952 — 7 במרץ 1953	0.714 1.000
18במאי 1953 — 1 בספטמבר 1954	1.000
18 במאי 1953 — 1 בספטמבר 1954	1.000 1.800
2 בספטמבר 1954 — 31 בדצמבר 1958	1.800

המקור: חוזרי אגף מטבע־חוץ במשרד האוצר לבנקים

שהתייחסו לערך המוסף הועלה השער בפועל עד ל־1.80 ל״י לדולר. כמו כן היה מצוי מספר רב של שערים, שכמובן אינם מנויים בלוח 1, בגלל הסדר הפמ״ז והסדרים אחרים לפיהם הוענקו הטבות ליצואנים. היקף ההטבות האלו הלך וגדל במשך הזמן והן חלו בסוף 1958 כמעט על כל היצוא. שער־החליפין הרשמי, 1.80 ל״י לדולר, היה בתוקף אז רק על חלק קטן מתקבולי היצוא, והשער הממוצע ליצוא הגלוי היה ב־1958 2.33 ל״י לדולר[1]. אמנם, השערים הללו לא היו פורמליים, כלומר: הם לא היו שערים שלפיהם רכשו הבנקים את תמורת היצוא, בהתאם להוראות אגף מטבע־חוץ באוצר, אלא שערים המורכבים משער פורמלי נמוך בתוספת הטבה ששולמה על־ידי האוצר. אולם, הם ביטאו בכל זאת את המחיר השולי שקיבלו היצואנים בעד דולר יצוא, בין אם באופן ישיר ובין אם בצורת הטבה.

עוד ב־1953 הוענקה ליצואנים של כמה סוגי סחורות הזכות להשתמש בתמורת היצוא לשם מימון היבוא של מוצרים, שהיה קיים בהם מחסור בשער־החליפין הרשמי. לכן יכולים היו אותם יצואנים לקבל בשוק, במטבע מקומי, תמורה שיצרה למעשה שער־חליפין סמוי לערך המוסף הגולמי, ושער זה היה גבוה במידה ניכרת מהשער הפורמלי, שיטה זו עוד היתה קיימת בסוף 1958 ושימשה עדיין אמצעי עידוד עיקרי בכמה מוצרים. בראשית 1956 הועלה שער־החליפין לערך המוסף הנקי שביצוא סחורות, אשר תמורתן התקבלה מטבע קשה, ל־2.30 ל״י לדולר. שער זה הועלה בהדרגה עד סוף 1958 ל־2.65 ל״י לדולר והוא חל על היצוא שנועד לרוב הארצות.

[1] בנק ישראל, סקר בנק ישראל מס׳ 18, ירושלים, חשוון תשכ״ג (נובמבר 1962), לוח 4, עמ׳ 47.

אמנם, בחלק מן המקרים הנדונים כאן מדובר בהעלאת השער לערך המוסף ולא בהעלאת שער הרכישה של התמורה. אך, כפי שעוד נראה, דומה ייחוס הפרמיה לערך המוסף להעלאה בעת ובעונה אחת של השערים החלים על תמורת היצוא כולו ושל השערים החלים על היבוא המשמש ליצוא. לכן, אין העלאות אלו שונות במהותן מהע־לאות השער הפורמלי והן היו חלק מהפיחות האפקטיבי של שערי היצוא.

2. פרמיות ישירות

ראינו שהפיחות האפקטיבי, באשר ליצוא, בוצע בדרך של הטבות שונות שהתבטאו בשער פורמלי גבוה מהשער הרשמי, או בשער אפקיטיבי הגבוה אף מהשער הפורמלי. אולם השימוש במושג "הטבה" או "תמיכה" במקרה זה טעון הסתייגות. הרי אפשר לגרוס שהענקת שער גבוה מהשער הרשמי, או גבוה מהשער הפורמלי, אינה מהווה עדיין "הטבה ממשית". מערכת התמיכות האלו היא, בסופו של דבר, תוצאה של פיקוח על מטבע־חוץ שנועד לשמור על שער־חליפין רשמי, או פורמלי, נמוך מהשער הריאלי. כלומר, ה"תמורה" או ה"הטבה" נועדים לפצות את היצואן באופן חלקי או מלא על האפליה הנובעת מעצם קיומו של הפיקוח[2].

מסיבה זו מגדירים לעיתים כ"שער מועדף" או כ"שער הכולל סובסידיה" (subsidy rate, favored rate) רק שער הגבוה משער שיווי־משקל[3]. לפעמים מייחסים למושגים הללו מובן שונה ומתכוונים לשער הגבוה מהשער הממשי ליבוא[4]. משמעות הגדרה זו היא, כנראה, בהשפעה שיש למתן סובסידיה רגילה על היחס בין המחיר לצרכן לבין המחיר ליצרן. הענקת סובסידיה גורמת בדרך כלל לכך שהמחיר יהיה גבוה מבחינת המוכר בהשוואה למחיר מנקודת־ראות הקונה. ומכיוון ששער־החליפין האפקטיבי ליבוא משמש קנה־מידה למחיר הממוצע אותו משלם רוכש מטבע־חוץ למטרות יבוא, בעוד שער־החליפין האפקטיבי ליצוא מודד את המחיר למוכר מטבע־חוץ, עשוי ההפרש ביניהם לשמש מודד לסובסידיה.

אולם בכל המקרים בהם נדון על הטבות במסגרת עבודה זו נתייחס להפרש בין שער־החליפין למעשה, לבין השער הפורמלי הנמוך ביותר, על אף ההסתייגויות שהעלינו בסעיף הקודם. וכדי להימנע מביקורת הממשות שבהטבות האלו, נשתמש במונח "פרמיות" ולא במושג סובסידיות. הפרמיות תציינה, אם כן, הטבות ביחס לשער הפורמלי הנמוך ביותר. במושג זה השתמשו גם בשלבי הפיחות של 1952—1954. כשהונהגו שלושה שערים בפברואר 1952 נחשבו שני השערים

[2] על האפליה נגד היצואנים המתחייבת מהפיקוח על מטבע־חוץ ראה: H. S. Ellis, "Exchange Control and Descrimination", *American Economic Review*, vol. XXXVII, No. 5, December 1947, p. 880.

[3] R. F. Mikesell, *Foreign Exchange in the Postwar World*, The Twentieth Century Fund, New York, 1954, p. 465; P. T. Elsworth, *The International Economy*, Macmillan, New York, 1958, pp. 344–345, footnote 4; E. R. Schlesinger, *Multiple Exchange Rates and Economic Development*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1952, p. 48.

[4] E. M. Bernstein, "Some Economic Aspects of Multiple Exchange Rates", *International Monetary Fund Staff Papers*, Vol. 1, No. 2, September 1950, p. 232.

הגבוהים, 0.714 ל״י לדולר ו־1 ל״י לדולר, כ״שערים הכוללים פרמיה״. הוא הדין בפיחות הפורמלי השני שהחל במאי 1953. עד 1955, כשבוצע הפיחות הרשמי, נחשב השער של 1.80 ל״י לדולר כ״שער רשמי של 1.00 ל״י = 1 דולר + 80 אחוז פרמיה״.

על־ידי נקיטת מושג הפרמיה אנו מונעים ביקורת אפשרית בדבר הממשיות שבהטבה. אך מה שחשוב יותר הוא שהגדרנו על־ידי כך גם את תחום המחקר. כך למשל, לא נחקרו בעבודה זו מבחינה אמפירית חלק מהתמיכות הממשיות ביצוא. הטבות ממשיות כאלו, שלא נבדקו על־ידינו, נבעו מקביעת שערים פורמליים שכללו, למעשה, סובסידיה סמויה לסוגים שונים של מטבעות קלירינג. הסכמי הקלירינג הגבילו את השימוש ביתרות מטבע־חוץ שהצטברו לזכות יצואנים ישראליים, רק לסחורות ארץ הקלירינג. אך מחירי הסחורות האלו היו גבוהים בדרך כלל ממחירי השוק העולמי[5]. מאידך גיסא היה השער הפורמלי לתמורה בדולרי הקלירינג שווה לשער הפורמלי שחל על מטבע בר־המרה, או נופל ממנו אך במעט (עקב ניכויי הדיסאג׳יו). כך קיבל היצואן סובסידיה סמויה על חשבון היבואנים שנאלצו לייבא מאותן ארצות. להיקף הסובסידיות הממשיות האלו ולמידת חשיבותן לא הקדשנו מקום במחקר זה, ובמידה שדנו בהן היה הדיון כללי ובעל אופי תיאורטי בלבד.

היו גם הטבות אחרות ליצוא שלא נבדקו על־ידינו, הגם שהיוו חלק ממערכת התמיכות שנועדה לשמש תחליף לפיחות גלוי. לא מדדנו ולא הערכנו אותן ההטבות שהוענקו ליצרן בתור שכזה, אלא שהיקפן לא השתנה ביחס קבוע להיקף התמורה. לא נבדקו גם הטבות שהוענקו ביחס קבוע למשתנה אחר מאשר התמורה מן היצוא, כגון: הנחה בהובלת סחורות בתוך הארץ ומחוצה לה, ויתור חלקי על מסים והיטלים על חומרי־גלם המשמשים לייצור מוצרי היצוא, אשראי זול למימון ההון החוזר ביצוא וכיוצא־באלו. ניסינו לבדוק ולמדוד רק אותן הטבות שהתייחסו ישירות להיקף היצוא ושהיו דומות בהשפעתן, מנקודת־ראות היצואן, להעלאת שער־החליפין. בסופו של דבר היו אלה ההטבות החשובות ביותר מבחינת ערכן הכספי. ובכל זאת, כדי לציין את הגבלת תחום המחקר, כינינו הטבות אלו פרמיות ישירות, להבדיל מן האחרות.

זיהוי הפרמיות הישירות ואומדן היקפן, מבחינת הסכום ששולם והיצוא שלגביו הן חלו, היה כרוך בקשיים מרובים. חלק מהטבות אלו היה סמוי במובן זה, שלא היה להן ביטוי מלא בתקציב. במקרה הטוב הופיעו בחשבונות־עזר ולפעמים הותירו עקבות מטושטשים עוד יותר.

הפרמיה הנובעת משיטת ״החזר היטל״ מומנה מתוך תקבולי ההיטלים על סחורות מסויימות. סך עודף התקבולים הועבר לתקציב כהכנסה, מבלי שהפרמיה תיכלל בתקציב הפעולות לעידוד היצוא. הוא הדין לגבי ״החזרי דיסאג׳יו״, שמומנו עד 1956 מתוך קרנות הסחר של ההסכמים המסחריים. במקרה זה אין למצוא את עקבות הפרמיות בחשבון מרוכז כלשהו. מכל מקום, במקרים אלה היה, לפחות, ברור לרשויות שהעניקו את הפרמיה מהן שיעוריה ומהו הסכום ששולם בעת שהוענקה ההטבה.

על מצב זה קיימת לפחות עדות אחת המתייחסת לשנת 1953. ראה: מרכז פאלק למחקר כלכלי בישראל, דין וחשבון רביעי 1957 ו־1958, דו״ח מחקר מס. 13, עמ׳ 150—155.

אולם היו פרמיות שהיקפן היה סמוי גם מעיני הרשויות שהעניקו אותן. הערך הכספי של ההטבה הכרוכה במתן רשיונות יבוא בהקבלה ליצוא המתבצע, הוא עניין למחקר מיוחד. (נסיון לאמוד את היקף ההטבות האלו בשנה התקציבית 1954/55 נעשה על־ידי ש. גוטליב[6], ולגבי ענף הטכסטיל ב־1957 — במחקר הנוכחי). חוסר נתונים על היקפה המדויק של הפרמיה ועל שיעוריה מפחית, במידה רבה, את חשיבותו של כל אומדן על שער־החליפין האפקטיבי ביצוא המבוסס על פרמיות גלויות בלבד[7].

למעשה יצרו פרמיות סמויות אלו שער־חליפין סמוי (implicit rate, concealed rate). אך עם היותו סמוי היה שער זה אפקטיבי, לגבי עידוד היצוא, באותה מידה בה היה השער הגלוי אפקטיבי — כל זמן שנשמר הקשר בין ביצוע היצוא לבין מתן ההטבה[8].

הפרמיות הישירות מוינו על־ידינו לשני סוגים עיקריים:

א. פרמיות ליצוא ברוטו.

ב. פרמיות לערך מוסף.

הפרמיות ליצוא ברוטו ניתנו בחלקן כפרמיות קצובות (specific) ובחלקן כפרמיות לפי ערך היצוא בדולרים (ad valorem). לעיתים התייחסו הפרמיות לערך מוסף למובנים שונים של מושג הערך המוסף. כדי להבחין בין מובנים אלה השתמשנו להלן בהגדרות הבאות:

א. הוצאות־ייצור גלויות במטבע־חוץ: הערך (לפי מחיר הקניה) במטבע־חוץ של תשומות בצורת סחורות ו/או שירותים, שהפירמה רכשה באופן ישיר מפירמות בחוץ־לארץ, ואשר שימשו לייצור מוצר או שירות.

ב. הוצאות־ייצור סמויות במטבע־חוץ: הוצאותיהן הגלויות (במטבע חוץ) של פירמות אחרות על ייצור אותם סחורות ושירותים, ששימשו, באופן ישיר או עקיף, כתשומות בייצור המוצר או השירות הנדונים. מובן שבהגדרה א׳, כרוכות ההוצאות — הגלויות כמו הסמויות — במטבע־חוץ בייצורם של כמעט כל המצרכים והשירותים, בין אם הם נועדים ליצוא ובין אם הם מכוונים לשוק המקומי. על הוצאות אלו אפשר לדון בהתייחס לשלב מסויים של הייצור, למשל: ההוצאות במטבע־חוץ על ייצור סחורה עד לשער בית־החרושת או עד להעמסתה על האניה.

באשר ליצוא קבענו את ההגדרות הבאות:

ג. ערך מוחלף גלוי במטבע־חוץ ביצוא: סך ההוצאות הגלויות במטבע־חוץ הכרוכות בייצור סחורה או שירות, בהובלתם ובהעברתם לרשות פירמה בחוץ לארץ.

ד. ערך מוחלף סמוי במטבע־חוץ: אותו הדבר לגבי ההוצאות הסמויות.

ה. ערך מוסף ברוטו במטבע־חוץ ביצוא: סך תקבולי מטבע־חוץ בעד יצוא, שנתקבלו מפירמה בחוץ־לארץ, פחות הערך המוחלף הגלוי.

ו. ערך מוסף נטו במטבע־חוץ ביצוא: ערך מוסף ברוטו, פחות הערך המוחלף הסמוי.

[6] מרכז פאלק למחקר כלכלי בישראל, דין וחשבון מס. 3 לשנת 1956, ירושלים, מאי 1957, עמ׳ 24—26.

[7] בנק ישראל, שם, עמ׳ 148.

[8] קשר זה לא נשמר תמיד בגלל ליקויים בהסדרים האדמיניסטרטיביים — ראה להלן סעיף 2 בפרק ז׳, ונספח ג׳.

ז. ערך מוחלף בחשבון שוטף ביצוא: סך ההוצאות המשתנות במטבע־חוץ, הכרוכות ביצוא מוצר או שירות והעברתם לידי הפירמה הקונה בחוץ־לארץ.

ח. ערך מוחלף בחשבון כולל ביצוא: ערך מוחלף בחשבון שוטף, ועוד ההוצאות הקבועות, הכרוכות ביצוא המוצר או השירות עד לשלב העברתם לרשות הפירמה הקונה בחוץ־לארץ.

ט. ערך מוסף בחשבון שוטף ביצוא: סך תקבולי מטבע־חוץ בעד יצוא, שנתקבלו מהפרמיה הקונה בחוץ־לארץ, פחות ערך מוחלף בחשבון שוטף.

י. ערך מוסף בחשבון כולל ביצוא: סך תקבולי מטבע־חוץ בעד יצוא, שנתקבלו מהפירמה הקונה בחוץ־לארץ, פחות ערך מוחלף בחשבון שוטף.

בהגדרות אלו הובחן בין שני מישורים שונים של מושג הערך המוסף: (א) ערך מוסף ברוטו לעומת ערך מוסף נטו. (ב) ערך מוסף בחשבון שוטף לעומת ערך מוסף בחשבון כולל. חלוקה כפולה זו יוצרת למעשה ארבעה מובנים שונים של מושג הערך המוסף. בדיון שהיה על מושגים אלה טושטשה במקרים רבים ההבחנה הכפולה, למשל: מושג הערך המוסף בחשבון שוטף כונה לעיתים "ערך מוסף ברוטו"[9]. לגבי דידנו אין הכרח שתהיה זהות כזו.

ביחס להגדרות אלו יש להדגיש שאין כל קשר הכרחי בין ערך מוסף של פירמה, במובן בו אנו משתמשים בחשבונות הלאומיים, לבין ערך מוסף ביצוא. הערך המוסף ביצוא מבוטא במונחי מטבע־חוץ, בעוד שהערך המוסף של הפירמה מבוטא במונחי מטבע מקומי. הערך המוסף של הפירמה מתייחס לכלל התפוקה, בעוד שהערך המוסף ביצוא מתייחס לחלק ממנה. גם אם נתעלם מהבדלים אלה לא תיווצר זהות. אילו היתה הפירמה מייצרת רק למטרות יצוא ואילו היה שער־חליפין אחיד ליצוא וליבוא בכל המשק — גם אז לא היו שני המושגים זהים בהכרח. הערך המוסף שביצוא יכלול אז, נוסף לערך המוסף של הפירמה, את הערך המוסף של הפירמות המקומיות האחרות, שמכרו לה סחורות ושירותים.

נוסף לכך יש להדגיש שהגדרה ז׳ הינה יחסית לתקופת הזמן שלגביו מתוכנן היצוא, או למספר הפעמים שמתכננים לחזור ולבצע יצוא בגודל נתון. יתכן, למשל, שיצוא חד־פעמי של סחורה המונחת במחסן כרוך בהוצאות אפסיות במטבע־חוץ, אך הוצאות אלו עלולות להיות ניכרות אם מדובר ביצוא חוזר ונשנה של סחורה באותה כמות. מכאן, שלגבי יצוא חד־פעמי יהיה הערך המוחלף בחשבון שוטף שונה מאשר ביצוא חוזר ונשנה. הערך המוסף בחשבון כולל מתקבל כאשר אנו מעריכים את ההוצאות הכרוכות ביצוא החוזר ונשנה עד להתבלות כל גורמי־הייצור הקבועים והחלפתם.

[9] ראה: מ. גלבוע, "הערך המוסף והתעסוקה", רבעון לכלכלה, עם עובד, כרך ה׳, מס. 20, אלול תשי"ח אוגוסט 1958, עמ׳ 393.

פרק ג׳

הפרשי שערים בסקטור היצוא והשפעתם על הקצאת גורמי ייצור

ראינו שהפיחות האפקטיבי בוצע באופן הדרגתי באמצעות מערכת בלתי־אחידה של פרמיות ליצוא והגבלות שונות על היבוא. כתוצאה מכך נוצרו שערים מרובים ליצוא וליבוא. שערים מרובים אלה איפשרו, כאמור, קיומם של הפרשי שערים בשני מובנים בסקטור היצוא:

א. לגבי פירמה או עיסקה בודדת התהוו הפרשים בין השער בו רכשו הבנקים מטבע־חוץ הנובע מיצוא לבין השער בו מכרו מטבע־חוץ הדרוש ליבוא אותם סחורות ושירותים שהיוו את מרכיבי הערך המוחלף. הפרש שערים זה הוגדר כ״הפרש שערים אנכי״.

ב. השער לפיו הומרו תקבולי מטבע־חוץ בלירות ישראליות, היה שונה בהתאם לענף היצוא, היצואן, סוג המטבע, ארץ היעוד של היצוא, אחוז הערך המוסף וכיוצא־באלו. הפרש השערים, שלפיהם נרכשה על־ידי הבנקים תמורת היצוא, הוגדר כ״הפרש שערים אופקי״.

1. בזבוז גורמי־ייצור הנובע מקיום הפרש שערים אנכי

קיום הפרש שערים אנכי מעודד עיסקות של יצוא חוזר, שאינן כדאיות מנקודת־ראות המשק[1]. יתכן, למשל, שעיסקת יצוא מסויימת תהיה כרוכה בערך מוסף שלילי, אף שהושקעו בה גורמי־ייצור מקומיים המצויים במחסור. כל זמן שהפרש השערים האנכי, המוכפל בערך היצוא, גבוה מסכום ההפסד בדולרים כפול שער היבוא בתוספת ההוצאות המקומיות, תהיה העיסקה כדאית מנקודת־ראות הפירמה[2].

[1] E. M. Bernstein, "Some Economic Aspects of Multiple Exchange Rates", *International Monetary Fund Staff Papers*, September 1950, pp. 229—30; E. R. Schlesinger, *Multiple Exchange Rates and Economic Development*, 1952, p. 48.
א. בהרל, מחיר הדולר במשק הישראלי, קוים למדיניות כלכלית של סחר חוץ והגנה על תוצרת הארץ, משרד המסחר והתעשיה, ירושלים 1956, עמ׳ 278—283.

[2] נסמן: ערך היצוא בדולרים X;
ערך היבוא בדולרים I;
שער ליצוא R_x;
שער ליבוא R_I;
הוצאות במטבע מקומי C;
רווח מהעסקה π
לכן: $\pi = XR_x - IR_I - C$
כאשר $X(R_x - R_I) > (I - X)R_I + C$
אזי $\pi > 0$

אולם, במובן מסויים, לא זו בלבד שייתכן ערך מוסף שלילי, אלא הוא תוצאה הכרחית של הפרש השערים האנכי. כל זמן שהיצואן מביא רווחיו למכסימום, בהתחשב במערכת המחירים העומדת בפניו, הרי שדולר תשומה תורם להגדלת היצוא בסכום נמוך מדולר. לשון אחרת: התפוקה השולית (במונחי דולרים) של דולר תשומה נמוכה מ־1. אפשר, לכן, להגדיל את הערך המוסף, אם תצומצמנה התשומות שמקורן ביבוא[3].

מסקנה זו אינה משתנה במהותה גם כאשר חל הפרש השערים רק על חלק מתשומות היבוא, דהיינו שער־החליפין של תשומה מסויימת שמקורה ביבוא נמוך משער היצוא. במקרה זה אפשר להקטין אותה תשומה ואז יקטן היצוא במידה פחותה; אפשר גם להחליף את התשומה הנקנית בשער יבוא נמוך בתשומה שלגביה חל שער גבוה, כך שסך היצוא יגדל[4].

2. בזבוז גורמי־ייצור הנובע מקיום הפרש שערים אופקי

הפרש שערים אופקי מביא לכך, שתרומתה השולית של יחידת גורם־ייצור מקומי ביצוא שונה בהתאם לפירמה, למוצר, לארץ הייעוד וכיוצא־באלו[5]. כלומר: העברת גורמי־ייצור משימוש אחד למשנהו עשויה להגדיל את היצוא, כששאר התשומות והתפוקות נשארות קבועות. מכאן שתנאי הכרחי לניצול אופטמלי של גורמי־הייצור אינו מתקיים.

אם, למשל, גבוה שער־החליפין ליצוא בפירמה א׳ מאשר בפירמה ב׳, הרי שכאשר הפירמות תבאנה את רווחיהן לשיעור המכסימלי, תהיה התפוקה השולית (במונחי דולרים) של יחידת גורם־ייצור מקומי נמוכה בפירמה א׳ מאשר בפירמה ב׳. אפשר, אם כן, להעביר גורמי־ייצור מקומיים מפירמה א׳ לפירמה ב׳ וכך להגדיל את היצוא,

[3] נשתמש בסימון הקודם ונניח שהיקף היצוא בדולרים תלוי בתשומות המקומיות ובהיקף הערך המוחלף (במונחי דולרים) דהיינו: $X = f(I, C)$

פונקציית הרווח דלעיל תקבל את הצורה הבאה: $\pi = f(I,C)R_x - IR_I - C$

מכסימיליזציה של הרווח מחייבת: $\frac{\partial \pi}{\partial I} = \frac{\partial f(I,C)}{\partial I} R_x - R_I = 0$

ולכן: $\frac{\partial f(I,C)}{\partial I} = \frac{R_I}{R_x}$. כל זמן ש־ $R_I < R_x$

תרומתו השולית של דולר ערך מוחלף להגדלת היצוא קטנה מ־1.

[4] נניח שקיימים שני סוגי תשומות מיבוא: I_s שלגביו חל שער $(R_x =) R_{Is}$ ו־ I_t שלגביו חל שער $(R_x >) R_{It}$.

מכסימיליזציה של הרווחים מחייבת: $\frac{\partial f(I_s, I_t, C)}{\partial I_t} = \frac{R_{It}}{R_x} < 1$; $\frac{\partial f(I_s, I_t, C)}{\partial I} = 1$

ולכן גם $\frac{dI_s}{dI_t} = \frac{\partial f(\ )}{\partial I_s} \Big/ \frac{\partial f(\ )}{\partial I_t} > 1$

דהיינו: ההלפת התשומה I_t העולה דולר בתשומה I_s, שמחירה נמוך מדולר לא תשנה את היקף היצוא, אך הערך המוסף יגדל, כמובן.

[5] אם נשתמש בסימון דלעיל, הרי התנאי השני למכסימיליזציה של הרווחים מנקודת־ראות היצואן הוא: $\frac{\partial \pi}{\partial C} = \frac{\partial f(I,C)}{\partial C} R_x - 1 = 0$ לכן $\frac{\partial f(\ )}{\partial C} = \frac{1}{R_x}$.

התפוקה השולית של גורם־ייצור מקומי בערך של דולר משתנה לפי שער היצוא.

ולכן גם את הערך המוסף, של שתי הפירמות — שכן בסופו של דבר מייצרות שתי הפירמות מוצר זהה מבחינת המשק: דולרים. התנאי ההכרחי לחלוקה נכונה של גורמי־ייצור בין שתי פירמות המייצרות אותו מוצר הוא, שההוצאות השוליות של שתיהן תהיינה שוות. תנאי זה מופר, כשהמחיר המתקבל בעד התפוקה שונה.

מצב מיוחד נוצר, כאשר האפליה האופקית בין השערים מתבטאת בשער־חליפין שונה ליצוא חומר־הגלם לעומת השער ליצוא המוצר המוגמר[6] (למשל: פרי־הדר מצד אחד ומוצרי פרי־הדר מעובדים מצד שני). אפשר להתייחס אל ערך היצוא בדולרים של חומרי־הגלם פ. או. ב. בנמל ישראלי כאל ערך מוחלף. כלומר: כאשר אנו משתמשים במוצר א׳ לייצור מוצר ב׳, מוותר המשק על הכנסת דולרים מיצוא מוצר א׳ בסכום ערך היצוא של מוצר א׳ בדולרים פ. או. ב. נמל ישראלי. כשמתקיימים תנאי התחרות, נוטה מחיר חומר־הגלם בשוק להיות שווה למחירו פ. או. ב. כפול שער־החליפין החל עליו. מכאן נובע שהפרש בין השער החל על חומר־הגלם לבין השער החל על המוצר המוגמר, מביא לתוצאות זהות לאלו שראינו במקרה של הפרש שערים אנכי. יתכן אפילו שהפדיון בדולרים בעד יצוא המוצר המוגמר יהיה נמוך מהפדיון בדולרים בעד יצוא חומר־הגלם — ובכל זאת תהיה העיסקה כדאית מנקודת־ראות היצואנים[7]. מכל מקום, אפילו גדל הערך המוסף במשק, תמיד יהיה הפדיון השולי של הערך המוחלף נמוך מדולר (ראה סעיף 1).

מקרה אחר של אפליה אופקית בשערים נובע מקביעת שער, שגובהו משתנה לפי ארצות. נאמר, שמטבע התמורה שווה בשני מקרים ושלגבי יצוא לארץ א׳ חל שער גבוה מאשר לגבי יצוא לארץ ב׳. התפוקה השולית בדולרים ללירה־תשומה ביצוא לארץ א׳ תהיה נמוכה מהתפוקה השולית של לירה־תשומה ביצוא לארץ ב׳, כי היצואן משווה את ערך התפוקה השולית למחיר גורם־הייצור בכל מוצר ומוצר. לכן, אפשר להגדיל את ערך היצוא לארץ ב׳ בסך דולר אחד ולהקטין את היצוא לארץ א׳ באותו סכום. כתוצאה מכך לא ישתנה סך היצוא, ונוסף לכך עוד ישתחררו גורמי־ייצור מקומיים. הפרש השערים יוצר מצב, שבו שיעור התחלופה הטכני השולי בין שתי יחידות של מוצר זהה (דולר מתוספת יצוא לארץ א׳ ודולר מתוספת יצוא לארץ ב׳) אינו שווה ל־1, אלא ליחס שערי־החליפין. מובן שאז ניתן להגדיל את התפוקה הכללית של המוצר.

3. מחיר הדולר ערך מוסף

לעיתים מקובל לחשב ״מחיר דולר ערך מוסף״[8] או ״שער־חליפין לדולר ערך מוסף״[9] (במובן הממוצע או השולי) כמודד ליתרון יחסי של מוצר מסויים. במקרה כזה מתווים, למשל, על מערכת צירים אחת את עקומת ההוצאות השוליות לדולר ערך מוסף,

[6] Bernstein, *op. cit.*, p. 235.

[7] ראה: מ. גלבוע ״אמות מידה לכדאיות, ייצור והשקעות״, רבעון לכלכלה, עם־עובד, כרך ה, חוברת 17—18, חשון תשי״ח, עמ 91.

[8] אורי בהרל, שם, עמ׳ 15—25.

[9] חיים ברקאי, ״תצרוכת שמני מאכל בישראל ואספקת חומרי־גלם להפקתם״, מחקרים בכלכלה, חוברת א׳, בית־ספר לכלכלה ולמדעי החברה ע״ש א. קפלן, האוניברסיטה העברית, ירושלים, אוקטובר 1956, עמ׳ 22 ו־87.

המשקפת את ההוצאה המינימלית הנוספת הדרושה להגדלת התפוקה של "דולרים ערך מוסף" ביחידה אחת. אולם מהדיון על הפרש השערים האנכי אפשר לראות, שעקומה חד־ערכית כזו אינה קיימת בהכרח, מנקודת־ראות היצואן. "מחיר הדולר ערך מוסף" עלול להיות שונה כשמדובר בתוספת יצוא *, וכשמדובר בהקטנת יבוא **. רק כאשר קיים שער אחיד ליצוא וליבוא יהיה המחיר השולי לדולר ערך מוסף בנקודות שיווי־המשקל (מנקודת־ראות היצואן) שווה בשני המובנים. הוא הדין לגבי מושג "שער הרכישה לדולר ערך מוסף", שגם הוא אינו חד־ערכי; ברגע בו קיים הפרש שערים אנכי, הריהו משתנה בהתאם להרכב התשומות האופטימלי. שער רכישה אחיד לערך המוסף אינו תנאי בלתי־תלוי להקצאה אופטימלית של גורמי־ייצור. התנאים הם שניים: שער רכישה אחיד ליצוא ברוטו ושער אחיד ליבוא וליצוא. שער רכישה אחיד לערך המוסף הוא תוצאה של שני גורמים אלה, ואינו מתקיים בזכות עצמו גרידא.

אפשר גם להראות, שכאשר קיים הפרש שערים אנכי וקיימת אפשרות לתחלופה, אין מדידות אמפיריות, המבוססות על היחס בין סך ההוצאות על גורמי־ייצור מקומיים לבין הערך המוסף, יכולות לשמש קריטריון להערכה חד־ערכית של היתרון היחסי שיש למוצר היצוא. נניח שמצאנו כי "מחיר הדולר ערך מוסף" של מוצר א' גבוה משער־חליפין מסויים, המוערך כחסם עליון של שער שיווי־משקל. אין זה אומר שיצוא אותו מוצר, או לפחות היצוא בהיקף הקיים, אינו כדאי. למסקנה בדבר אי־כדאיות היצוא נוכל להגיע רק אם נקבל את מבנה מערכת שערי־החליפין הקיימת כנתון. אולם אם מדובר בתכנון, או בבדיקת כדאיות יצוא, ללא קשר במבנה המעוות הקיים של שערי־החליפין, הרי פסילת המוצר כבלתי־ראוי ליצוא עלולה להיות מחוסרת הצדקה[10].

$$\frac{dC}{dI} \quad ** \qquad\qquad 1 / \frac{\partial f(\ )}{\partial C} \quad *$$

[10] לצורך הדגמה נניח שפונקציית הייצור היא מסוג קוב־דוגלס, ושמחירי התשומות המקומיות ומחירי היבוא והיצוא במונחי מטבע־חוץ נתונים. לכן: $X=\gamma I^{\alpha}C^{\beta}$. כמו כן נניח $\alpha+\beta<1$.

על־ידי פתרון המשוואות

$$1)\quad \frac{\partial X}{\partial I}=\frac{\alpha X}{I}=\frac{Ri}{Rx}, \qquad 2)\quad \frac{\partial X}{\partial C}=\frac{\beta X}{C}=\frac{1}{Rx}$$

$$3)\quad X=\partial I^{\alpha}C^{\beta}$$

נמצא שהערך המוסף שווה ל:

$$\left(\frac{\gamma\alpha^{1-\beta}\beta^{\beta}Rx}{R_i^{\,1-\beta}}\right)^{\frac{1}{1-\alpha-\beta}} \qquad \left(\frac{Ri}{\alpha Rx}-1\right)$$

וש"מחיר הדולר ערך־מוסף" שווה ל:

$$\frac{\beta RiRx}{Ri-\alpha Rx}.$$

אפשר להראות שאם יונהג שער אחיד R, באופן ש:

$$\frac{(1-\alpha)RxRi}{Ri-\alpha Rx}>R>\frac{Rx^{\frac{1}{\beta}}}{R_i^{\frac{1-\beta}{\beta}}}\left(\frac{\alpha}{1-\alpha}\right)^{\frac{1-\alpha-\beta}{\beta}}\left(\frac{Ri}{\alpha Rx}-1\right)^{\frac{1-\alpha-\beta}{\beta}}$$

יעלה בדיעבד הערך המוסף של המוצר ומחיר הדולר ערך מוסף ירד. במילים אחרות: הפרש השערים האנכי כשלעצמו גרם לירידת הערך המוסף ולעליית מחיר לדולר ערך מוסף.

למחיר הדולר ערך מוסף כמושג חד־ערכי ישנה משמעות, כשאין אפשרות של תחלופה בין גורמי־ייצור מיבוא לבין גורמי ייצור מקומיים (דבר שאינו מחייב, כשלעצמו, מקדמי ייצור קבועים). במקרה זה גם אין ההפרש האנכי בשערים, כשלעצמו, מביא להפרת התנאי ההכרחי להקצאה אופטימלית של גורמי־ייצור. כאן מצטמצמים שני התנאים, שהזכרנו לעיל כהכרחיים להקצאה אופטימלית של גורמי הייצור בין סוגי היצוא, לתנאי אחד: שער־החליפין לדולר ערך מוסף צריך להיות שווה[11].

אולם מאז 1956 החלו להשתמש במידה מרובה בקריטריון של "הוצאות לדולר ערך מוסף" כבסיס לבחינת כדאיות השקעות או כדאיות יצוא והחלפת יבוא על־ידי פירמות קיימות. רבים נוטים לחשוב שהתערבות אדמיניסטרטיבית בהכוונת השקעות הנעזרת בקריטריון זה עשויה להבטיח הקצאה אופטימלית של מקורות על אף המבנה המעוות של מערכת המחירים וההוצאות. נראה, שבחינת כדאיותם של מפעלים באמצעות טכניקה כה מסובכת, אינה יכולה לשמש תמיד תחליף למנגנון מחירים תקין שישמש כאמצעי להכונת גורמי־ייצור לשימושים השונים.

4. שיפור הקצאת מקורות באמצעות הפרשי שערים

המסקנה דלעיל בדבר בזבוז גורמי־ייצור הנובע מקיום הפרשי שערים, כפופה לכמה הסתייגויות. קיימים מקרים בהם הפרשי שערים עשויים לשמש אמצעי לניצול טוב יותר של גורמי־הייצור העומדים לרשות המשק.

א. הראינו שאפליה בין ארצות יעוד כרוכה בקביעת מחירים שונים לתפוקה של אותו מוצר, דולרים. אולם אין כל הכרח שדולר מיצוא לטורקיה יהיה זהה לדולר מיצוא לארצות־הברית, ברגע שאין הדולר מתמורת היצוא לטורקיה בר־המרה, כלומר, כאשר השימוש בתמורת היצוא לטורקיה כפוף למגבלות, כיבוא סחורות טורקיות, למשל. במקרה כזה יתעורר הצורך למצוא קנה־מידה אחיד לשתי המטבעות, ולקבוע לשתיהן שער שווה רק לאחר שהבאנו אותן למכנה משותף מבחינת כוח־הקניה[12].

ב. כאשר גמישות הביקוש ליצוא במונחי מטבע־חוץ אינה אינסופית, וכשהיצרנים מרובים ואינם מאוגדים, עלול להיווצר חוסר־תיאום בין האינטרס של היצואן הבודד לבין האינטרס של המשק. מנקודת־ראות היצואן מהווה מחיר הסחורה במטבע־חוץ את הפדיון השולי במטבע־חוץ. מנקודת־ראות המשק, קטן הפדיון השולי במטבע־חוץ מהמחיר[13]. כדי להבטיח שמנקודת־ראות המשק תהיינה ההוצאות השוליות לדולר־

[11] בדיונים של ח. ברקאי וא. בהרל, הנזכרים לעיל, מדובר במקרים ספציפיים כאלה. מבחינתנו אפשר לראות זאת כאילו שער היבוא ושער היצוא שווים כאחד ל: $Ri+\frac{x(Rx-Ri)}{x-I}$, כלומר שהפרש שערים אנכי אינו קיים.

[12] הדבר ייעשה במקרה של הסדרי קליריגג באמצעות אומדן דיסאג'יו ריאלי. ראה: א. בהרל, ש ם, עמ' 206—220.

[13] היחס בין הפדיון השולי לבין המחיר הוא בהתאם לנוסחה $MR=Px(1-\frac{1}{\eta x})$, כאשר MR מציין את הפדיון השולי (במונחי מטבע־חוץ), Px את מחיר היחידה (באותן יחידות) ו־ηx את גמישות הביקוש ליצוא.

תוספת־יצוא שוות בכל סוג יצוא, צריך לקבוע שער־חליפין נמוך יותר ככל שגמישות הביקוש ליבוא במונחי מטבע־חוץ נמוכה יותר[14].

המסקנה היא, איפוא, כי אם גמישות הביקוש לכל מוצר אינה שווה בכל המוצרים, יש לקבוע מערכת של שערים מרובים, שתבטיח רווח מכסימלי במטבע־חוץ. לשם כך צריך שער־החליפין להיות שונה ממוצר למוצר, מארץ לארץ, ולכל גודל של יצוא. זהו אמצעי לניצול מונופוליסטי מפלה של שווקי חוץ־לארץ על־ידי מערכת שערים מרובים. אולם בעוד שאפליה בין מחירים בתוך המשק על־ידי מונופוליסט תפגע במקרים רבים בתנאי הרווחה, הרי אפליית מחירים בין שווקים בחוץ־לארץ מבטיחה מכסימום של הכנסה במטבע־חוץ מתוך כמות נתונה של מקורות[15].

השימוש בשערי־חליפין מרובים עשוי להביא תועלת רק כאשר אין יצואני הענף מאוגדים. ברגע שהם מתאגדים ומתנהגים כקרטל שוב אין מקום לאפליה[16] — הפדיון השולי במטבע־חוץ מנקודת־ראותם שווה לפדיון השולי מנקודת־ראות המשק.

ג. שערי־חליפין מרובים עשויים לשמש אמצעי לתיקון מערכת המחירים, אשר שובשה עקב סיבות שונות. הוצאות־הייצור הנומינליות אינן משקפות תמיד הוצאות אלטרנטיביות — ההפסד בתפוקה של ענף ב׳, הנובע מהעסקת גורם־ייצור בענף א׳, עשוי להיות שונה מהמחיר שענף א׳ משלם בעד יחידת גורם־הייצור. למשל, אם ענף א׳ מעסיק גורמי־ייצור שהיו מובטלים לולא כן ומשלם להם תמורה, הרי ההוצאות האלטר־נטיבית הן אפס, שעה שקיימות הוצאות נומינליות. והנה, אם יוענק שער חליפין גבוה לענף המעסיק כמות גדולה יחסית מגורמי־הייצור המבוטלים — אין צעד כזה מחייב, שהירידה בתפוקה או ביצוא של הענפים האחרים תהיה גדולה מהעלייה ביצוא הענף הנדון. במקרה זה עשוי שער מועדף לתרום להגדלת התפוקה בענף א׳ ולהגדיל על־ידי כך את סך התפוקה במשק.

אולם אפשר להראות שגם במקרה זה יהיה קיים עדיין בזבוז גורמי־ייצור המצויים במחסור, כל עוד מעסיק הענף המועדף גם גורמי־ייצור כאלה. כלומר, יתכן ששער־חליפין גבוה לענף מסויים יביא להעסקת גורמי־ייצור שהיו מבוטלים לפני כן, ומבחינה זו לא יפגע ביצוא או בייצור של ענפים אחרים. אולם למעשה, ימשוך הענף, אולי, גם גורמי־ייצור שהיו מועסקים קודם לכן בענפים אחרים, ותרמו שם לתוספת יצוא במידה גדולה מאשר בענף המועדף.

לא נוכל לפסוק, איפוא, שהעלאת שער־החליפין הרעה את הקצאת המקורות ביחס למצב ששרר קודם לכן. יתכן שבסיכום תגדל התפוקה במשק, ויתכן שלא. מה שאפשר לקבוע הוא, שאם רוצים לתמוך בענף המעסיק גורמי־ייצור מובטלים ביחס גבוה לגורמי־

[14] שער החליפין צריך להיות שווה ל־$Rx(1-\frac{1}{\eta x})$, כש־Rx מציין את שער־החליפין המתאים למוצר, שהביקוש ליצואו גמיש לחלוטין.

מתוך הנוסחה אנו רואים, שכאשר גמישות הביקוש הינה יחידתית שער־החליפין המתאים מתאפס, דהיינו, היצואן אינו מקבל כל תמורה במטבע מקומי. כאשר גמישות הביקוש נמוכה מ־1 על היצואן עוד לשלם קנס בעד היצוא.

[15] כמובן שיש להתחשב במקרה זה בתגובות אפשריות של משקים אחרים.

[16] א. בהרל, ש ם, עמ׳ 140—142.

ייצור אחרים, מוטב להעניק סובסידיה להעסקת גורם־הייצור שמחירו הנומינלי גבוה מהריאלי [17], כדי למנוע על־ידי כך בזבוז גורמי־ייצור נדירים.

ד. הענקת שער מועדף ליצוא עשויה לשפר את הקצאת המקורות, כאשר התועלת החברתית מהיצוא רבה מהתועלת הפרטית. לקשירת יחסי מסחר, למשל, עשויה להיות תועלת מדינית, שמנקודת־ראות היצואן אי אפשר לחשבה כחלק מתמורת היצוא. במידה שתועלת זו קשורה בהיקף היצוא, הרי ששער מועדף עשוי לסייע בהקצאה אופטימלית של מקורות מנקודת־ראות המשק.

ה. לעיתים רצוי לגוון את הייצוא כדי למנוע את התלות במספר מצומצם של מוצרים, שהביקוש להם נתון לתנודות חריפות ותכופות. צורך זה עלול להתעורר, כאשר בשער־חליפין של שיווי־משקל בתנאים של הזמן הקצר נראה שכדאי לייצא מספר מצומצם של מוצרים. לשם גיוון היצוא כדאי להוריד את שער־החליפין של מוצרי היצוא העיקריים ולהעלות אותו ל"יצוא שולי" אחר. כמובן שמדיניות כזו מובילה לבזבוז מקורות בזמן הקצר, אך היא עשויה להבטיח את המשק מפני סיכון הכרוך בהסתמכות על יצוא הומוגני [18]. אל "בזבוז גורמי־הייצור" הנגרם על־ידי כך אפשר להתייחס כאל תשלום פרמיה לביטוח נגד סיכון. הדבר דומה לויתור על השיעור המכסימלי של רווחים בזמן הקצר מצד פרט, המפזר את השקעותיו בין ניירות־ערך הנושאים ריבית בשיעור משתנה. ויתור זה של הפרט מהווה מעין פרמיה, שהוא מוכן לשלם כביטוח נגד הסיכון הכרוך בהשקעות בסוג אחד של ניירות־ערך.

5. אפליה בין שערים הנובעת ממניעים פיסקליים

אפשר למצוא הצדקה לאפליה בין שערים, על אף העובדה שאפליה זו משבשת את חלוקת המקורות במשק בין השימושים השונים. כלומר, אפשר להכיר בכך שהמשק משלם מחיר מסויים, המתבטא בבזבוז של גורמי־ייצור כתוצאה משערים מרובים — ולהעדיף מחיר זה על נזק אחר העלול לנבוע מנקיטת אמצעים אלטרנטיביים. מס עקיף, המוטל כדי לספוג כוח קניה מהציבור, יש לו השפעות־הכוונה בלתי־רצויות המשבשות את חלוקת המקורות. בכל זאת, כדאי לעיתים להעדיף מס כזה על מס אלטרנטיבי, לרבות מימון גרעוני, שהנזק הכרוך בו גדול יותר. גישה פיסקלית נכונה קובעת, שיש להעדיף את המס ש"ההוצאות השוליות החברתיות" הכרוכות בהטלתו הן הנמוכות ביותר [19]. אפליית שער יצוא מסויים לרעה כמוה כהטלת מס עקיף אד־לורם על תקבולי מטבע־חוץ. א־פריורי יכול גם מס על יצוא להיות אחד מאמצעי המימון שכדאי לנקוט בהם לאור הקריטריון דלעיל.

אין ספק, שהשפעת־ההכוונה של מס זה תמעט ככל שגמישות ההיצע תהיה קטנה יותר. במקרה בו גמישות ההיצע היא אפס, יפול המס על רנטה כלכלית — הוא יספוג כוח־קניה וישנה את חלוקת ההכנסה, אך לא ישבש את חלוקת המקורות.

[17] א. בהרל, ש ם, עמ' 101—110.

[18] ראה: Bernstein, *op. cit.*, p. 234.

[19] ראה: א. מורג, "על קיבולת המיסוי", ר ב ע ו ן ל כ ל כ ל ה, כרך ד', חוברת 15, אדר ב' תשי"ז, עמ' 254—262.

פרק ד׳

פרמיות ליצוא ברוטו

1. פרמיות ליצוא ברוטו והפרשי שערים

פרמיות ליצוא ברוטו עלולות לגרום להפרשי שערים משני הסוגים. הפרש שערים אנכי מתהווה אם מעלים את שער־החליפין לגבי כל התמורה של יצוא מסויים, מבלי שיועלה לאותו גובה גם שער־החליפין החל על הערך המוחלף. הפרש שערים אופקי נוצר כאשר מעלים את שער־החליפין בשיעורים שונים לפי סוג התמורה, או שעה שמעניקים פרמיה סלקטיבית לסוגי יצוא מסויימים.

בשנים 1952—1958 הוענקו פרמיות שונות שהתייחסו ליצוא ברוטו, דהיינו, לתמורת היצוא או לנפח היצוא. עד לסוף 1955 התייחסו רוב ההטבות, שהוענקו במסגרת התקציב, ליצוא ברוטו. מ־1956 ועד לסוף 1958 הוצמדו רוב ההטבות שהוענקו במסגרת התקציב לערך המוסף. צעד זה ננקט, כפי שעוד נראה, כדי למנוע את הפרש השערים האנכי. הפרמיות שהתייחסו ליצוא ברוטו בתקופה 1956—1958 הוענקו במסגרת הסדרים מיוחדים לפי החלטות אד־הוק, ולכן לא ציינו מדיניות כללית, כפי שהיה הדבר עד לסוף 1955.

לפיכך מתעורר הרושם, שבתקופה הראשונה טרם הוכר הצורך במניעת הפרש השערים האנכי — צורך שהובא בחשבון בקביעת מדיניות עידוד היצוא משנת 1956 ואילך. אולם רושם זה אינו מדוייק די צרכו. פרמיות ליצוא ברוטו אינן מחייבות היווצרות הפרש שערים אנכי, כל זמן שעל היבוא חלים היטלים בשיעור דומה; במקרה זה דומה הדבר לפיחות כללי. לפיכך, מן הדין לבחון באיזו מידה נוצר חוסר תיאום בין העלאת שערי הרכישה (באמצעות הפרמיות) לבין העלאת שערי המכירה (באמצעות ההיטלים) שהונהגו במסגרת ההסדר הכללי בתקופה 1952—1955.

2. העלאת שערי הרכישה והמכירה של מטבע־חוץ על־ידי הבנקים: 14.2.52—1.7.55

במסגרת ההסדרים הכלליים של שערי־החליפין ליבוא וליצוא בתקופה הנדונה, הוענקו פרמיות שהתייחסו ליצוא ברוטו. אמנם, נקבעו היטלים גם על היבוא, אך העלאת השערים ליבוא לא נעשתה בד בבד עם זו ליצוא. כתוצאה מכך נוצרו הפרשי שערים אופקיים ואנכיים.

בשלב זה נדון בעיקר בבעיית הפרש השערים האנכי. את הדיון בבעיית הפרשי השערים האופקיים נדחה לפרק המסכם, לאחר שתתקבל תמונה כללית גם על הפרמיות האחרות.

ב־14.2.52 הונהגו לגבי היצוא שני שערי־חליפין, נוסף לשער הרשמי שהיה קיים

עד אז (0.357 ל״י = 1 דולר). שני שערים אלה כללו פרמיה: שער ב׳ (0.714 ל״י = 1 דולר) כלל פרמיה בשיעור 0.357 ל״י לדולר ושער ג׳ (1.00 ל״י = 1 דולר) כלל פרמיה של 0.643 ל״י לדולר.

שער־החליפין הרשמי חל רק על יצוא יהלומים גולמיים ומעובדים. שער־החליפין השני, שער ב׳, חל על קבוצת הסחורות שנכללו ב״רשימה ב״[1]. רשימה זו כללה הדרים, פירות טריים, שימורים ומוצרי מחצבים מקומיים כמלט, שיש ופוספטים. כמו כן חל שער ב׳ על הוצאות תיירים והוצאות הסגל הדיפלומטי והקונסולרי[2]. על שאר סוגי היצוא, כולל שירותים, חל שער ג׳. במשך 1952 הועברו כל סוגי היצוא לשער 1.00 ל״י = 1 דולר[3], וב־23.10.52 כבר היה השער הגבוה אפקטיבי לגבי כל היצוא.

מתחילת 1953 החל המעבר לשער האפקטיבי החדש, 1.80 ל״י = 1 דולר. באפריל הונהג שער זה לגבי המרת מטבע־חוץ על־ידי תיירים; במאי — למרבית סוגי יצוא התעשייה ויצוא החקלאות, פרט להדרים, ועד לסוף השנה הורחבה תחולת השער לכל סוגי היצוא, למעט יהלומים וקבוצה מצומצמת של סחורות אחרות.

באותה תקופה הועלו גם שערי־החליפין ליבוא, אולם בדרך כלל אגב פיגור זמן לעומת ההעלאות בשערי היצוא. בין פברואר 1952 לאפריל 1953 חלו שערים א׳ ו־ב׳ על יבוא גרעינים, מצרכי מזון, מספוא, שמנים, חומרי־גלם לתעשיית שמנים וסמי רפואה. במאי 1953 הועלה השער גם למוצרים אלה (פרט לסוכר ולחיטה, שלגביהם חל עדיין שער א׳) עד לשער ג׳. ביולי אותה שנה הועלה שער־החליפין של סחורות היבוא לשער הפרמיה, 1.80 ל״י = 1 דולר, אך שער א׳ נשאר בתוקף לגבי חיטה ושער ג׳ לגבי מוצרי מזון אחרים, כחומרי־גלם לתעשיית שמנים, חומרי־גלם לתעשיית מחצבים, פיריטים, דשנים, חומרי־הדברה, מוצרי דלק, יהלומים וסמי רפואה. במשך 1954 חלו העלאות נוספות בשערי היבוא. החל בינואר נקבע שער הפרמיה כשער הנוהג בהקצבת מטבע־חוץ ליבוא שירותים, ממאי — ליבוא דלק וחומרי־הדברה, ומספטמבר — ליבוא חומרי־גלם לתעשיית היהלומים. אולם גם בסוף 1954 הובאו מצרכי מזון שונים, זרעונים וסמי רפואה בשערים נמוכים משער הפרמיה[4].

אם נתחשב רק בשערי הרכישה והמכירה של הבנקים[5] ונתעלם מפרמיות סלקטיביות ומהיטלים ומכסים על היבוא, נמצא שנוצרו, אמנם, הפרשי שערים במשך כל התקופה. עד לאפריל 1953 התקיימו הפרשי שערים אנכיים בעיקר לגבי יצוא מוצרי תעשיית המזון, שחומרי־הגלם לייצורם הובאו לפי השערים א׳ וב׳. מאידך חל שער ג׳ על יבוא מכונות ויבוא חומרי־עזר, המהווים גם חלק מהערך המוחלף של סחורות שנכללו ברשימה ב׳. במקרה האחרון פירוש הדבר, שעל חלק ממרכיבי הערך המוחלף חל שער

[1] חוזר אגף מטבע־חוץ לבנקים 7/12 מיום 13.2.52.

[2] ראה נספח א׳.

[3] מוצרים הנכללים ברשימה ב׳ של סחורות הועברו רק ב־8.2.53, באופן רטרואקטיבי ליום 1.9.52.

[4] התאור דלעיל מבוסס על חוזרי אגף מטבע־חוץ דלהלן: 7/52 מיום 13.2.52; 34/52 מיום 15.10.52; 17/53 מיום 28.4.53; 24/53 מיום 21.6.53; 26/53 מיום 2.7.53 ו־16.7.53; 31/53 מיום 23.7.53; 44/53 מיום 29.12.53; 12/54 מיום 31.5.54; 13/54 מיום 27.6.54; 15/54 מיום 18.7.54; 16/54 מיום 30.7.54; 19/54 מיום 2.9.54.

[5] ראה להלן.

גבוה מהשער ליצוא. עד למאי 1953 היו אפילו כמה מוצרים מוגמרים, שלגביהם היה שער היצוא גבוה משער היבוא[6]. באופן תיאורטי, אפשר היה אז לייבא ולייצא סחורות אלו ללא כל עיבוד ולהרוויח מהעיסקה, כל עוד לא היה פיקוח שיימנע זאת.

מאמצע מאי 1953 ועד ליוני אותה שנה היה שער היצוא של רוב מוצרי התעשייה, למעט יהלומים, גבוה משער היבוא של חומרי־הגלם והציוד, בראשית יולי הועלה שער היבוא, ומאז הצטמצם הפרש השערים וחל לגבי כמה סוגי יבוא בלבד (מוצרי מזון שונים, סמי רפואה, דשנים ודלק).

מתוך בדיקת שערי־החליפין שלפיהם רכשו הבנקים ומכרו מטבע־חוץ מתקבל, איפוא, הרושם, שנוצרו הפרשי שערים. אך הפרשים אלה היו מוגבלים לענפים מסויימים, או לכמה סוגי יבוא, וחלו על היבוא כולו רק במשך תקופה קצרה. רושם זה עשוי להתחזק, אם נתחשב בכמה צעדים אדמיניסטרטיביים ופיסקליים שנועדו למנוע, או לפחות להקטין, הפרשים אלה, ואם נביא בחשבון את ההפרש העלול להיווצר בין מחיר מוצר היבוא מנקודת־ראות היבואן למחירו בשוק.

כאשר הועלה לשער ג׳ שער־החליפין ליצוא סחורות שנכללו ברשימה ב׳, הונהג אותו שער גם לרכישת מטבע־חוץ ליבוא חומרי־הגלם, ששימשו באופן ישיר לייצור אותן סחורות[7]. מדובר היה, כמובן, ביבוא סחורות, שהיצואנים קיבלו הקצבת מטבע־חוץ בשבילן — דהיינו, מרכיבי הערך המוחלף הגלוי.

לאחר שבמאי 1953 הועלה שער הדולר לחלק מסחורות היצוא עד ל־1.80 ל״י, השאיר האוצר לעצמו את הזכות לגבות את הפרש השערים על חומרי־היבוא שלרכישתם הוקצב מטבע־חוץ בשער נמוך. למשל: יצואן קיבל הקצבה של 100 דולר לשם יבוא חומרי־גלם לייצור מוצר יצוא בשער של 1.00 ל״י לדולר. לאחר מכן מכר לאוצר 300 דולר מתמורת היצוא, שעליו חל שער של 1.80 ל״י לדולר. האוצר המיר ליצואן 100 דולרים מתוך ה־300 לפי שער של 1.00 ל״י לדולר, ורק את היתרה, דהיינו 200 דולרים, המיר לו בשער הגבוה — 1.80 ל״י לדולר.

במידה שהופעלו הסדרים אלה, הצטמצם הפרש השערים וחל רק על הערך המוחלף הסמוי. אולם גם לגבי הערך המוחלף הסמוי ספק אם התקיימו הפרשי שערים, או לפחות, אם היה שיעורם ההפרש המלא שבין שערי הרכישה והמכירה, כפי שתוארו לעיל. ראשית, על חלק מהערך המוחלף הסמוי היה מוטל מכס או מסים אחרים או שניהם. אמנם, היצואנים היו זכאים לקבל את המכס והמסים חזרה, דהיינו, היו זכאים להישבון (drawback), אך לא תמיד הופעל הסדר זה לגבי סחורות שלא יובאו באופן ישיר על־ידי היצואן. כלומר, לא תמיד שוחרר היצואן ממכס על מרכיבי הערך המוחלף הסמוי. שנית, בכמה מקרים נקבעו היטלים מכוונים במטרה למנוע, או לפחות לצמצם את הפרש השערים. כאשר הועלה ב־28.5.54 השער ליבוא דלק ל־1.80 ל״י לדולר היה כבר השער האפקטיבי, כולל ההיטלים, 1.30 ל״י לדולר. נוסף לכך נגבו הפרשי שערים משמני סיכה וכימיקלים במסגרת ״קרן שערים״ החל מיולי 1953, בשיעור שהעלה את השער האפקטיבי ל־1.80 ל״י לדולר; באותו אופן הועלה השער למוצרי דלק ופחם,

[6] סמי רפואה, בשר, פירות ממותקים — חוזר 7/52 מיום 13.2.52.
[7] חוזר אגף מטבע־חוץ 6/53 מיום 8.2.53.

שנמכרו לחברות הספנות והתעופה מינואר 1954, בעת שהועלה שער היצוא לגבי אותן חברות[8].

בלוח 2 מוצגים שערי־החליפין האפקטיביים ליבוא וליצוא. השערים ליבוא כוללים, מחוץ לשער־החליפין ולפרמיה האוטומטית על היבוא, גם את ההיטלים המיוחדים במסגרת קרן השערים וההיטלים במסגרת קרנות ההשוואה, אך אינם כוללים את המכס. שערי היצוא כוללים, מחוץ לפרמיה האוטומטית הכלולה בשערי הרכישה מצד הבנקים, גם סובסידיות אחרות ששולמו במסגרת התקציב.

לוח 2: שערי החליפין האפקטיביים ליבוא וליצוא: 1952—1954
(פרוטות לדולר)

השנה	שער החליפין האפקטיבי ליבוא (1)	שער החליפין האפקטיבי ליצוא (2)	ההפרש (1)—(2)
1952	856	860	+ 4
1953	1,206	1,180	— 26
1954	1,546	1,800	+ 254

המקור: H. Lubell and Others, *Israel's National Expenditures: 1950—1954*, Falk Project for Economic Research in Israel and The Central Bureau of Statistics, Special Series No. 74, Jerusalem, July 1958, Appendixes, p. 54.

נניח כעת כי שער־החליפין האפקטיבי[9], שחל על מרכיבי־היבוא בתשומות שנרכשו על־ידי יצואנים במטבע מקומי, היה שווה לשער האפקטיבי לגבי כל היבוא. נזכור, כמו כן, כי השער האפקטיבי אשר חל על כל היבוא היה גבוה מהאומדנים שבלוח 2, שכן הללו אינם כוללים את תשלומי המכס. לאור ההנחה דלעיל ניתן להסיק, שלגבי כל היצוא היה השער גבוה אך במעט מן השער האפקטיבי שחל על הערך המוחלף הסמוי או שווה לו. (מובן שמסקנה זו אינה נכונה לגבי כל סוג יצוא בנפרד אלא בממוצע לגבי סך היצוא).

יתר על כן, בסופו של דבר גם שער־החליפין האפקטיבי אינו יכול לשמש מודד למחיר דולר־תשומה מנקודת־ראות יצרן מקומי. כל זמן שהיתה קיימת בפועל מכסת־יבוא (כשהכמויות המבוקשות בשער־החליפין האפקטיבי עלו על המכסה וכשלא היה קיים פיקוח של ממש על המחיר המקומי) היה מחיר השוק לדולר־תשומה מסויים גבוה גם משער־החליפין האפקטיבי. לכל היותר משקף שער־החליפין האפקטיבי אומדן תחתון למחיר דולר־יבוא, שלפיו קבע יצואן את הרכב התשומות בייצור. מסתבר, איפוא, שלא שער־החליפין הרשמי, לא שער המכירה האוטומטי ואף לא שער־החליפין האפקטיבי, כולם אינם עשויים לשמש מודד למחיר דולר־יבוא. אולם לגבי בעית הפרש

[8] משרד האוצר, דין וחשבון ראשון של הכנסות המדינה לשנים 1948/9—1954/5, ירושלים, מאי 1956, עמ' 6–235.

[9] מחיר דולר־יבוא מנקודת־ראות היבואן. מחיר זה כולל את התשלום בעד רכישת מטבע־חוץ ואת המסים ותשלומי החובה המוטלים על סחורות היבוא.

השערים חשוב דווקא המחיר האחרון, שכן מחיר זה הוא שקבע את הרכב התשומות האופטימלי בייצור, מנקודת־ראות היצרן.

לסיכום: הסדרים אדמיניסטרטיביים מנעו קיום הפרש שערים לגבי הערך המוחלף הגלוי. הסדרים פיסקליים שונים הבטיחו, שממוצע שערי־החליפין לערך המוחלף הסמוי לא יהיה נמוך מהשער ליצוא. אם נקבל את ההנחות דלעיל ואם ההסדרים בוצעו כרוחם, נוכל להסתייג מהטענה שבשנים 1952—1954 קיבל היצוא עידוד תוך התעלמות מהצורך לצמצם את הפרמיה לערך המוסף [10]. מסקנה זו נכונה, אמנם, לגבי כמה ענפים (כפי שעוד נראה); אך יש לזכור, שצמצום הפרמיה לערך מוסף נועד למנוע הפרשי שערים אנכיים. ברגע שמעלים את השער ליבוא בדרך אחרת, שוב אין מקום לשיטת הפרמיה לערך מוסף. אדרבא, יש מקום לבדוק באיזו מידה הצליחו למנוע את הפרשי השערים באותה תקופה, בהשוואה להצלחה של שיטת הפרמיה לערך מוסף.

להסתייגות רבה יותר ראויה הטענה כי בתקופה 54–1953 נהנה היצוא מסובסידיה, שמקורה בשערי־היבוא הנמוכים בעבר [11]. טענה זו מסתמכת על כך, שאף לאחר העלאת השער ליבוא נהנה היצוא מסובסידיה, מכיוון שהיצואנים השתמשו בחומרי־גלם שהובאו בשעה שהשער היה נמוך. קשה להניח, שבתחשיבי היצואנים תופענה ההוצאות על חומרי־הגלם לפי השער ההיסטורי ולא במחירי החידוש.

3. פרמיות ליצוא ברוטו לפי הסדרים מיוחדים

בשנים 1952—1958 הוענקו, לפי הסדרים מיוחדים ולרוב מצומצמים בהיקפם, פרמיות שונות שהתייחסו ליצוא ברוטו. הסדרים מיוחדים אלה חלו לעיתים על יצוא של ענף בודד, ולעיתים על יצוא הנועד לארץ אחת, על יצוא מוצר יחיד שנועד לארץ מסויימת, על יצוא של פירמה אחת או אפילו על עיסקה בודדת. מלוח 3 מסתבר, שהיקף יצוא הסחורות שנהנו מפרמיות ליצוא ברוטו לפי הסדרים מיוחדים הגיע ל־8 אחוזים מכלל יצוא הסחורות בשנים 58–1953. אמנם, בשנים 53–1952 חלו פרמיות כאלו על 25 אחוז מהיצוא, שכן הוענקו פרמיות מיוחדות לכל יצוא ההדרים.

הטעם להענקת ההטבות המיוחדות היה שונה ממקרה למשנהו. חלק מהן נועד לשמש פיצוי על אפליה שנוצרה כתוצאה מהסדר אחר של פרמיות. חלק אחר ניתן מתוך מטרה ספציפית כתוספת לפרמיות שונות, שהוענקו במסגרת של הסדר כללי יותר. התכונה היחידה שהיתה משותפת לכולן היא זו, שהן התייחסו ליצוא ברוטו ושלא ננקטו צעדים למניעת היווצרותם של הפרשי השערים האנכיים אשר נבעו מהענקתן.

(א) **החזרי דיסאג'יו.** השימוש של המשק בתמורה בדולרים מיצוא לארצות הקלירינג היה מוגבל ליבוא מאותה ארץ. מאחר שמחירי היבוא במונחים של דולרי־קלירינג היו גבוהים, בדרך כלל, ממחירי אותן סחורות בשוק העולמי (שהיו נקובים במונחי מטבע חופשי [12]), ניכו הבנקים, בהתאם להוראת משרד האוצר, דיסאג'יו מתמורת

[10] א. בהרל, מחיר הדולר במשק הישראלי, ירושלים, 1956, עמ' 279.

[11] מ. גלבוע, "אמות מידה לכדאיות, ייצור והשקעות", רבעון לכלכלה, מס' 17—18, עמ' 75.

[12] על גודל הפער הזה במחירי היבוא קיימים, למשל, אומדנים לגבי 1953, ראה: מרכז פאלק למחקר כלכלי בישראל, דין וחשבון רביעי, 1957 ו־1958, עמ' 152, לוח ג'.

לוח 3: יצוא סחורות בפרמיה לתמורה ברוטו לפי הסדרים מיוחדים:
1958—1950
(במיליוני דולרים)

	1952–58	1952–53	1954	1955	1956	1957	1958
1. סך היצוא בפרמיה	55.6	25.1	5.4	4.1	9.0	9.8	2.1
לפי: א) החזר דיסאג'יו	11.9	[1] ..	..	2.0	4.0	5.2	0.7
ב) הצמדה	0.6	[2] —	—	—	—	0.1	0.4
ג) פרמיות אחרות	43.1	25.1	5.4	2.2	4.9	4.5	1.0
2. סך היצוא	658.6	100.1	85.0	87.8	104.0	141.3	140.4
3. היצוא בפרמיה כאחוז מתוך סך היצוא	*8*	*25*	*6*	*5*	*9*	*7*	*1*

[1] אין נתונים
[2] לא שולמה פרמיה.
מקורות: שורה 1 — לוחות 4, 5, ו־6.
שורה 2 — הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, מס. 10, ירושלים, תש"ך, עמוד 258.

היצוא לארצות הקלירינג לפני שהמירו אותה במטבע מקומי [13]. הסדר ניכויי הדיסאג'יו היה כללי וחל אוטומטית על כל התמורה מיצוא לארצות־קלירינג מסויימות. רק לפי החלטות אד־הוק ניתנה הנחה על־ידי ניכוי דיסאג'יו בשיעור נמוך מהמקובל או על־ידי ויתור כללי על הניכוי. אולם, כפי שאפשר לראות בלוח 4, נגעו החלטות אד־הוק כאלו בסופו של דבר לחלק ניכר מהיצוא הגלוי, אשר לגביו היתה קיימת הוראה כללית בדבר ניכוי דיסאג'יו.

הנחות אלו יש לראות כחלק מהפרמיות הישירות. אמנם, אפשר לטעון, ובמקרים אחדים גם בצדק, כי שיעורי הדיסאג'יו לא היו ריאליים [14] ולמעשה לא הביאו את התמורה בדולרי־קלירינג והתמורה בדולרים חופשיים למכנה משותף אמיתי. מכאן, מתעורר הספק אם, אמנם, מהווה הנחה בדיסאג'יו הטבה ממשית בכל מקרה. אולם כשם שבמדידת שאר הפרמיות הישירות התייחסנו לשער־החליפין הרשמי כבסיס, כך מדדנו פרמיות הנובעות מהחזרי דיסאג'יו בהתייחס לשער־החליפין הרשמי בניכוי הדיסאג'יו. גם הפעם נשאר הקריטריון להטבה פורמלי גרידא [15].

עד לשנת 1956 מומנו ההנחות בדיסאג'יו מתוך קרנות איזון הסחר, דהיינו, מתוך תקבולי הדיסאג'יו אשר נוכה מהיצוא ושהוכנסו לחשבון מיוחד של הממשלה. (למעשה, לא צויין פירוט ההטבות אפילו בחשבונות אלה). ההנחה הוענקה במקרים רבים על־ידי הוראה גרידא שניתנה לבנקים מטעם הרשויות המוסמכות שלא לנכות דיסאג'יו על יצוא זה או אחר. רק ב־1957 הוכר בהנחות מוסוות אלו כבפרמיות רגילות [16]. אז גם

[13] ראה נספח ב'.
[14] בקשר למושג הדיסאג'יו הריאלי ושיטת החישוב שלו ראה: א. בהרל, שם, עמ' 206—219.
[15] פרק ב', סעיף 2.
[16] החלטה של הוועדה לעידוד היצוא מיום 19.3.57.

פרק ד

לוח 4: אומדן פרמיות הנובעות מהחזרי דיסאג׳יו לפי ענפים: 1955—1958

	1955–58	1955	1956	1957	1958
סחורות ושירותים					
סך היצוא בפרמיה [1] (באלפי דולר)	**12,434**	1,972	4,207	5,487	768
שיעור ממוצע של הפרמיה [2] (בל״י לדולר)	0.162	0.116	0.154	0.156	0.364
סך הפרמיה [3] (באלפי ל״י)	**2,011**	229	648	855	279
סחורות (תעשייה)					
סך היצוא החייב בדיסאג׳יו (באלפי דולר)	**51,225**	19,371	10,341	14,987	6,526
סך היצוא בפרמיה [1] (באלפי דולר)	**11,904**	1,964	4,043	5,155	742
שיעור ממוצע של הפרמיה [2] (בל״י לדולר)	0.153	0.114	0.148	0.143	0.357
סך הפרמיה [3] (באלפי ל״י)	**1,826**	225	599	737	265
יצוא בפרמיה כאחוז מיצוא החייב בדיסאג׳יו	23.2	10.1	39.1	34.4	11.4
שירותים					
סך היצוא בפרמיה [1] (באלפי דולר)	**530**	8	164	332	26
שיעור ממוצע של הפרמיה [2] (בל״י לדולר)	0.349	0.540	0.297	0.355	0.540
סך הפרמיה [3] (באלפי ל״י)	**185**	4	49	118	14

[1] יצוא שהדיסאג׳יו אשר נוכה מתמורתו למעשה היה נמוך מהדיסאג׳יו שחל עליו בהתאם לחוזרי אגף מטבע־חוץ לבנקים.

[2] שיעור הפרמיה לעיסקה מסוימת חושב כאן על־ידי הכפלת השער הרשמי בהפרש שבין שיעור הדיסאג׳יו שהיה נהוג לגבי ארץ הקלירינג בעת ביצוע היצוא לבין שיעור הדיסאג׳יו שנוכה למעשה. השיעור הממוצע נתקבל על־ידי שיקלול שיעור הפרמיה לכל עיסקה בערך היצוא שלה.

[3] סך היצוא בפרמיה כפול השיעור הממוצע של הפרמיה.

המקור: הנתונים לחישוב הלוח נתקבלו מן הגורמים הבאים: אגף מטבע־חוץ, משרד האוצר; אגף החשב הכללי, משרד האוצר; אגף היצוא, משרד המסחר והתעשיה.

נקבע, כי יש לממנן מתוך ״קרן הוזלת הוצאות־הייצור ליצוא״, שהיווה את סעיף התמיכות ביצוא שבמסגרת התקציב.

מתוך לוח 4 אנו רואים, שהיקפן של פרמיות אלו היה גדול במיוחד בשנים 1956–57 והצטמצם ב־1958. ההסבר לכך נעוץ בביטול הדיסאג׳יו במשך 1957 ו־1958 לגבי רוב הארצות עמהן קויימו הסכמים מסחריים, ובהרחבת התחולה של הפרמיות לערך מוסף גם על ארצות הקלירינג. קודם לכן נשללה פרמיה זו, או הוענקה בשיעורים נמוכים מהמקובל לגבי יצוא תמורת מטבע קשה. החזרי הדיסאג׳יו נתנו לעיתים פיצוי חלקי על שלילת פרמיות אלו.

אולם היו גם נימוקים מיוחדים למתן הנחה זו או אחרת. לגבי חלק [17] מההנחות נמצאו הסברים דלהלן:

א. שיעור הדיסאג׳יו הכללי, שחל על יצוא לארץ־קלירינג מסויימת, לא היה מוצדק לגבי כל היצוא וקיימת היתה האפשרות, שלעיסקה ספציפית יתאים שיעור דיסאג׳יו מיוחד. נניח, שמחירי סחורות בארץ הקלירינג עולים ב־67 אחוז על מחירי אותן סחורות בשוק העולמי (ס.י.פ. נמל ישראלי). הדיסאג׳יו המתאים יגיע ל־40 אחוז $(1-\frac{1}{167}=)$. כמו כן נניח, שארץ הקלירינג מסכימה למכור לנו סחורה מסויימת במחירים העולים על מחירי השוק העולמי רק ב־30 אחוז, אך מתנה זאת ברכישת סחורה "א" בשוק הישראלי. זוהי, למעשה, עיסקה צמודה, שלגביה צריך לחול שיעור דיסאג׳יו נמוך יותר דהיינו, 23.1 אחוז $(1-\frac{1}{1.3}=)$. על יסוד עיסקות מסוג כזה ניתנה, למשל, הנחה ליצוא צמיגים לטורקיה. הנחות אחרות ניתנו בתנאים דומים ליצוא מכוניות, אשלג גופרתי ושירותי עבודה לטורקיה בשנים 1957—1958. במקרים האחרונים הסכימו השלטונות הטורקיים להעברה של תמורת היצוא בשלמותה או בחלקה, כך שלא היה מקום לדיסאג׳יו, או לפחות לא בשיעור מלא.

ב. הנחה בשיעור הדיסאג׳יו הוענקה לתמורה על שירותי הספנות, בכל מקרה בו נקבעו דמי־ההובלה לפי תעריפים בינלאומיים; כלומר, כל עוד לא היו דמי־ההובלה בדולרי־קלירינג גבוהים מדמי־ההובלה המקובלים בדולרים חופשיים [18]. השיקול שב־הענקת ההנחה במקרה זה סותר את הסיבה שבגללה הוחלט לנכות דיסאג׳יו. הסיבה היתה כזכור, שמחירי היבוא בארץ הקלירינג גבוהים ביחס למחירי השוק העולמי. לעומת זאת, מתן ההנחה לתמורה בקלירינג על שירותי הספנות מנומק בצורך להטיל דיסאג׳יו בגלל המחירים הגבוהים שמשיג היצוא בארץ הקלירינג ביחס לארצות אחרות. מהנמקה זו נובע, איפוא, שבכל מקרה בו אין היצוא נהנה ממחירים שהינם גבוהים ממחירי השוק העולמי — אין מקום לדיסאג׳יו.

נימוק אחר [19] שניתן לביטול הדיסאג׳יו על תמורת שירותי הספנות הוא, שהטבה זו מהווה פיצוי חלקי לענף זה על העדר הפרמיה לערך מוסף שהוענקה לענפים אחרים; כלומר, ההטבה נועדה לצמצם במקצת את הפרש השערים האופקי. אולם דרך זו של תיקון עיוות בהקצאת מקורות, הנובע מהפרש השערים לפי ענפים, עלולה ליצור עיוות אחר; שכן, ביטול הדיסאג׳יו יוצר הפרש שערים לפי סוגי מטבע: הפרש בין שער־החליפין לערך הריאלי של דולר הקלירינג לבין שער־החליפין לדולר חופשי. מנקודת־ראות היצואן אין כדאיות היצוא לארץ הקלירינג שונה, בהעדר דיסאג׳יו, מכדאיות היצוא תמורת מטבע חופשי (כשהתמורה בדולרים שווה) אך לאמיתו של דבר הערך הריאלי של התמורה שונה בשני המקרים.

כתוצאה מכך יתכן, כי לא זו בלבד שיצוא הספנות נמוך עקב העדר הפרמיה לערך

[17] לא בכל המקרים אפשר היה לברר את הנימוק הישיר למתן ההנחה. ראה: משרד מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס. 9 של מבקר המדינה לשנת הכספים 1957/8, ירושלים, פברואר 1959, עמ׳ 146.

[18] הסבר זה נתקבל מהמחלקה לשירותים ולהקצבות, אגף מטבע־חוץ, משרד האוצר.

[19] משרד התחבורה, דין וחשבון הוועדה לבדיקת המצב הכלכלי והכספי של הספנות הישראלית, מוגש על־ידי נציגי משרד התחבורה בוועדה, ספטמבר 1958 (משוכפל).

מוסף בענף, אלא שהוא עוד מופנה במידה גדולה מן הרצוי לארצות־קלירינג. אפשר לטעון, אמנם, כי אניות המופעלות בקווים שאל ארצות הקלירינג ומהן לא היו מופעלות כלל אלמלא ההטבה בשער. אך גם במקרה זה, אפשר לפקפק בכדאיות ההפעלה אם נתחשב בהפרש השערים האנכי. הפרש אנכי זה נובע מכך ששער־החליפין לערך המוחלף היה שווה באותה תקופה לשער הרשמי, בעוד שערכם הריאלי של דולרי־קלירינג שנתקבלו תמורת היצוא היה נמוך, כאמור, מערך אותו סכום של דולרים קשים.

ג. בכמה מקרים הועלה שיעור הדיסאג׳יו בתקופה שחלפה בין ההחלטה על העיסקה ומועד ההזמנה לבין מועד משלוח הסחורה, מבלי שניתן ליצואן להעלות את המחיר. במקרים אחרים הועלה שיעור הדיסאג׳יו בין מועד משלוח הסחורה לבין מועד קבלת תמורתה. כדי למנוע מצב שבו יפסיד היצואן או לא ימלא את ההזמנה, הוקטן שוב הדיסאג׳יו במידה שהיצואן לא הצליח להעלות את המחיר. עיסקת משלוח צינורות הפלדה לטורקיה ב־1955 וב־1956 הינה דוגמא למקרה כזה.

ד. חלק חשוב של ההטבות שניתנו בצורת ניכוי דיסאג׳יו ב־1957 הוענק במסגרת השתתפות רחבה יותר של הממשלה בהפסדים מיצוא לאחר מבצע סיני. מתוך רצון לקיים את שווקי היצוא, על אף הירידה הזמנית ברווחיות, הוחלט להשתתף בהפסדים בצורות שונות מבלי להיזקק להעלאת שיעורי הפרמיה לערך מוסף. (דבר זה נעשה מחשש ליצירת תקדים.)

(ב) שיטת ההצמדה. לפי הסדר זה הוענקו ליצואני כמה מוצרים רשיונות יבוא לחומרי־גלם (כחוטי סיזל ומגילה ב־1958/59) ביחס מסויים לערך היצוא שביצעו. מכיוון שהיתה קיימת בפועל מכסת־יבוא לחומרים אלה היה יבואם כרוך ברווח. גודלו של רווח זה הוצמד, איפוא, לגודל היצוא.

שיטה זו נועדה לשתי מטרות: מחד, לשמש אמצעי לדירבון היצוא, ומאידך, לשמש הסדר לפיו יחולקו רשיונות־יבוא שהזכיה בהם כרוכה ברווח. לדעת מתכנניו, היה הסדר זה עדיף על חלוקה שרירותית של רשיונות, או על חלוקתם לפי קריטריון כגון היקף המסחר בעבר. אולם בסופו של דבר יצרה השיטה פרמיה, שהתייחסה ליצוא ברוטו מבלי שיועלה שער הערך המוחלף. כפי שראינו במקרים אחרים, התוצאה היא שהמשק מפסיד דולרים (לפחות בשוליים) עקב היווצרות הפרש שערים אנכי.

הפרמיה הנובעת מהסדר ההצמדה שונה בכמה מובנים מהפרמיות בהן עסקנו עד כה. ראשית, מושג הפרמיה עצמו אינו ברור לחלוטין — לא מבחינת מדידתו האמפירית ולא מבחינה מושגית. אם היצואן מוכר בשוק את חומר־הגלם המיובא, הרי אפשר לראות ברווחים הגבוהים מנורמליים שהוא מפיק כיבואן את הערך הכספי של ההטבה מבחינה אמפירית, שכן יש לבודד אז אותו חלק של הרווח שהינו גבוה מהנורמלי. קשיים מושגיים מתעוררים, כאשר מדובר ביצואן שהינו הצרכן הבלעדי של חומר הגלם (למשל, יצרנים של חבלים וחוטי־משיכה). אמנם, אפשר לטעון, כי ההטבה ליצוא מתבטאת ברווח שמפיק היצואן מהייצור, שכן: הרווח תלוי בייצור, הייצור תלוי באספקת חומרי־הגלם ואספקת חומרי־הגלם תלויה ביצוא. אולם מושג הרווח בזמן הקצר שונה ממושג הרווח בזמן הארוך, ובהתאם לכך יהיו גם שני מושגים שונים של מהות הפרמיה (שהיא

[28] שאר ההטבות ניתנו בצורות אחרות, ראה להלן.

ערכה הכספי של הטבה), כך שאפשר לדבר על פרמיה לזמן הקצר ופרמיה לזמן הארוך.

שנית, שלא כבמקרים בהם עסקנו עד כה, אין ההטבה מתבטאת בתשלום גלוי מצד הבנקים או האוצר. את ההטבה נותנים הצרכנים המשלמים בעד דולר יבוא מחיר גבוה מהשער הרשמי. ובכן, בהסדר ההצמדה אין הממשלה קובעת את שיעורי ההטבה באופן ישיר. השפעתה על גובה הפרמיה היא עקיפה, ויכולה להיעשות על־ידי שינוי מכסות היבוא ו/או שינוי בשיעורי המכס וההיטלים.

שלישית, שיעור הפרמיה הממוצעת עלול להיות שונה משיעור הפרמיה השולית. דבר זה יקרה אם הביקוש לחומר־הגלם העומד בפני היצואן (כולל ביקוש זקוף, הנגזר מהביקוש למוצר הסופי של היצואן עצמו בשוק המקומי), אינו גמיש לחלוטין. גמישות זו תלויה, בין השאר, במציאותם של תחליפים בשוק המקומי ובמספר היצואנים הזכאים לייבא את המוצר. בשנים 58–1957 הגיע מספר היצואנים שנהנו מהסדר זה בכל מוצר לחמישה או ששה בלבד. יש יסוד להניח, לפיכך, כי הביקוש לחומרי־הגלם המוצמדים, שעמד בפני היצואנים, לא היה גמיש לחלוטין.

שיטת ההצמדה הונהגה לגבי יצוא בוטנים בין דצמבר 1953 לספטמבר 1954. בהתאם לכך היו יצואני הבוטנים זכאים לקבל רשיונות ליבוא מספוא במחצית ערך היצוא שביצעו. הסדר דומה הונהג לגבי יצוא בוטנים בתקופה מרץ—ספטמבר 1955. לפי הסדר זה יכולים היו היצואנים לרכוש מהממשלה כמות מסויימת של גרעיני מלקורן במחירים רשמיים, או מספוא בהרכב גרעינים מסויים, כנגד כל טון יצוא. כך הובטחה ליצואנים פרמיה ממוצעת בשיעור של 303 פרוטה לכל דולר יצוא [21].

החל בשנת התקציב 1957/58 ניסו להנהיג את שיטת ההצמדה כהסדר מגובש, פחות או יותר, לגבי כמה מוצרי יבוא, שהיה קיים בהם מחסור בשער־החליפין הרשמי. למעשה, הונהגו שני הסדרים שונים. לחלק מהיצואנים הוקצבו רשיונות לפי ערך היצוא שביצעו בפועל. אך ליצואנים אחרים חולקו רשיונות היבוא של חומרי־גלם באופן יחסי לחלקם ביצוא הענף. כלומר, אם, למשל, היה חלקו של יצואן 20 אחוז מכלל יצוא הענף, הרי רשאי היה לקבל רשיונות לייבא 20 אחוז ממכסת חומר־הגלם שהוקצבה לענף. לפי הסדר זה, פחות ברור ליצואן הקשר בין היצוא שהוא מבצע לבין היקף היבוא שיקבל רשיון בעבורו, מאשר לפי ההסדר הראשון. שכן, כאן תלוי גודל רשיון היבוא הניתן ליצואן גם בערך היצוא של חבריו — ואינו עומד ביחס ישר לערך היצוא שהוא עצמו ביצע, כפי שקובע ההסדר הראשון. לפיכך נצמצם את הדיון לסוג ההסדר הראשון.

הסדרי ההצמדה לא בוצעו במלואם בגלל חוסר תיאום בחלוקת הרשיונות, שהתבטא בהקצבת רשיונות־יבוא ללא כל קשר ליצוא שבוצע בפועל. ההסדר כלל, למעשה, כמה מוצרי יבוא בלבד (חוטי גומי, שיער טבעי ומלאכותי למברשות, סיזל ומנילה, פולי קקאו, חמאת קקאו ועוגות קקאו), וגם בהם אנו רואים (מתוך לוח 5), כי הקשר בין חלוקת הרשיונות לבין היצוא בפועל היה לעיתים רופף למדי. סכום ההקצבות שניתן למעשה עלה ביותר מפי שניים על כלל ההקצבות להן היו היצואנים זכאים בהתאם ליחס ההצמדה (דהיינו, מספר הדולרים שמן הדין היה להקציב כנגד כל דולר של הכנסה מיצוא). חלק מן ההבדל בין הסכום שהיה ראוי להקציב לבין הסכום שהוקצב

[21] לפי אומדן המחלקה הכלכלית, משרד החקלאות.

לוח 5: אומדן פרמיות סמויות הנובעות משיטת ההצמדה לפי מוצרי יצוא: 1957 ו־1958

ענף היצוא (1)	חומרי־הגלם המוצמדים (2)	השנה (3)	ערך היצוא בדולרים (פ.או.ב.) (4)	ההקצבה ליבוא בדולרים לכל דולר יצוא (יחס ההצמדה) (5)	ההקצבה הנובעת מהצמדה ליצוא (בדולרים) (4)×(5) (6)	ההקצבות בפועל (בדולרים) (7)	הרווח לדולר יבוא (בל"י) (8)	הפרמיה לדולר יצוא (בל"י) (8)×(5) (9)	סך הפרמיה הנובעת מיצוא (בל"י) (9)×(4) (10)
1. מברשות	שיער למברשות (טבעי ומלאכותי)	1957	20,108	1	20,108	25,370	[1] ..	..	..
		1958	28,300	1	28,300	27,410	..	..	..
2. מוצרים העשויים מחוטי גומי	חוטי גומי	1957–8	104,259	1/3	34,753	53,031	2,517	0.839	87,473
3. חבלים וחוטי משיכה	סיזל ומנילה	1958	34,907	1/5	6,981	19,992	0.900	0.180	6,283
4. שוקולד, ממתקים, גומי לעיסה וחלבה	חמאה, פולים ועוגות קקאו	1958	283,425	1	283,425	669,151	0.544	0.544	154,183
סך־הכל (אינו כולל מברשות)			470,999		373,567	794,954	..	[2] (0.516)	247,939

[1] .. אין נתונים.

[2] ( ) נתונים חלקיים.

המקור: חושב לפי נתונים שנתקבלו ממשרד המסחר והתעשיה ומסוכני יבוא.

בפועל, ניתן להסברה על־ידי הגורמים הבאים: (א) הפרמיה היתה צריכה להתייחס גם למכירות השוק המקומי בדולרים (נוסף למכירות בחוץ־לארץ). (ב) ההצמדה בקקאו נעשתה לפי היצוא ס. י. פ., בעוד שהנתונים בלוח הם פ. או. ב. (ג) ליצרני קקאו ניתנו הקצבות על בסיס יצוא שבוצע בתקופה שקדמה למרץ—דצמבר 1958, והיה שונה מהיצוא שבוצע למעשה בתקופה זו. אולם כל הגורמים הללו אינם עשויים להסביר את מלוא ההבדל בין שני הסכומים.

שיטת ההצמדה היתה, איפוא, מצומצמת בהיקפה מבחינת כמות היצוא עליה חלה, ואף לגבי כמות זו לא בוצע ההסדר כהלכתו.

(ג) פרמיות אחרות ליצוא ברוטו. בקבוצה זו נכללו שאר ההטבות שהתייחסו ליצוא ברוטו. חלק מהטבות אלו התייחס לערך היצוא, דהיינו הוענק כפרמיה לפי ערך (ad-valorem); וחלק אחר התייחס לנפח היצוא, דהיינו הוענק כפרמיה קצובה (specific).

הצמדת הפרמיה לנפח היצוא (הנמדד בק"ג, תיבות או יחידות אחרות), עשויות להיות לה כמה יתרונות, לפחות מנקודת־ראות הממשלה. ראשית, פרמיה קצובה מונעת אפשרות של זכיה בפרמיה על דולרים שנרכשו בשוק השחור ונמכרו כתמורת יצוא — עיסקה אפשרית במקרה של פרמיה לפי ערך[22]. שנית, סכום הפרמיה שעל הממשלה לשלם, כדי להגדיל את היצוא עד להיקף מסויים, עשוי להיות קטן יותר אם תיוחס הפרמיה לנפח היצוא במקום לערכו. יתרון כזה יהיה לפרמיה הקצובה כשמחירי היצוא אינם אחידים.

לצורך הדגמה נניח מקרה מיוחד בו היקף היצוא למשק א' נקבע על־ידי מכסת־יבוא הקיימת באותו משק, והמחיר ליחידת יצוא הוא 100 דולר. יצוא פוטנציאלי מעל למכסה יכול להישלח רק למשק ב', שבו מחיר היצוא הוא 50 דולר ליחידה. נניח כעת, כי ההוצאות המשתנות ליחידה הן 90 ל"י, שער החליפין הוא 1.00 ל"י = 1 דולר, והממשלה מעוניינת להגדיל את היצוא תוך שימוש בפרמיה לפי קנה־מידה אחיד — מבלי להפלות לפי ארצות. כדי להבטיח את היצוא למשק ב' דרושה פרמיה לפי ערך של 80 אחוז או פרמיה קצובה של 40 ל"י ליחידה. במקרה של פרמיה לפי ערך יהיה על הממשלה לשלם 80 ל"י ליחידת יצוא הנועד למשק א'. אך אם תעניק פרמיה קצובה תשלם הממשלה רק 40 ל"י ליחידת יצוא הנועד למשק א' כדי לקיים את היצוא למשק ב'.

מסקנה זו לא תשתנה מעיקרה, אפילו אין הפרש המחירים נובע מהתנאים המיוחדים שהינחנו בדוגמא דלעיל. המסקנה תופסת גם אם ההפרש במחירים נובע מניצול מונופוליסטי מצד היצואן הישראלי בהתאם להבדלי הגמישויות; או במקרה שמחירי היצוא במטבע־חוץ משתנים לפי העונה, שעה שאין אפשרות לרכז את כל התפוקה לעונה בה הביקוש גבוה יחסית. נראה, שהמקרה האחרון אופייני לכמה סוגי יצוא של מוצרי חקלאות, וייתכן שזהו אף ההסבר לכך שלחלק ניכר מיצוא זה שולמה דווקא פרמיה קצובה. באשר להפרש השערים האנכי, אין פרמיה קצובה שונה מפרמיה לפי ערך. בשני המקרים כרוכה הפרמיה ביצירת הפרש שערים כזה, ולכן אף בסילוף הקצאת המקורות.

[22] ראה בפרק ו' להלן. אמנם, גם במקרה כזה קיימת אפשרות להונגות את שלטונות המכס, אם בדיקה מדוקדקת של טיב הסחורה הארוזה אינה נערכת.

בעונת ההדרים אוקטובר 1952 — ספטמבר 1953 הוענקה פרמיה בשיעור 550 פרוטה לתיבת פרי הדר, והיא הסתכמה, בממוצע, ב־136 פרוטה לכל דולר. הפרמיה ניתנה כפיצוי חלקי על כך שהשער ליצוא הדרים הועלה לשער הפרמיה 1.80 ל״י = 1 דולר רק באוקטובר 1953, שעה שלמרבית סוגי היצוא יוחס שער החליפין החדש כבר במאי 1953.

מסיבה דומה הוענקו פרמיות שונות ליצוא ברוטו לכלל מוצרי החקלאות בתקופה 1953—1956. שכן, ליצוא התעשייתי ניתנו הטבות שונות בצורת פרמיה סמויה [23], אולם על יצוא החקלאות חל עדיין שער הפרמיה (1.80 ל״י = 1 דולר) בלבד. אי לכך, ניתן הפיצוי החלקי, שנשא אופי של פרמיות ליצוא ברוטו, בשיעור שנע בין 15 ל־20 אחוז משער החליפין הרשמי של 1.80 ל״י לדולר. בפברואר 1956, עם הנהגת הפרמיה הגלויה לערך מוסף על רוב סוגי היצוא, לרבות יצוא החקלאות, פסקו כמעט הענקות המיוחדות למוצרי החקלאות, כפי שאפשר לראות מלוח 6.

הפרמיות ליצוא התעשייתי בשנים 1953—1954 התייחסו ליצוא מכוניות בלבד. שער הפרמיה הונהג לגבי יצוא זה רק ביולי 1954 — ועד אז שולמה פרמיה חלקית בשיעור של 280 פרוטה לדולר (בתקופה יוני־ספטמבר 1953) ו־320 פרוטה לדולר (בתקופה אוקטובר 1953 — יוני 1954). שיעור הפרמיה לדולר יצוא ברוטו נקבע לפי שער של 1.80 ל״י לערך המוסף ושער ג׳ (1.00 ל״י = 1 דולר) לערך המוחלף. כערך מוסף נחשבו 35 אחוז מתמורת היצוא בתקופה הראשונה ו־40 אחוז בתקופה השניה. אחוזים אלה נקבעו רק לפי אומדן, מבלי שייבדק הערך המוסף בדיעבד. מסיבה זו נמצא, כי בסופו של דבר התייחסה הפרמיה לערך היצוא ברוטו — שכן הקטנת הערך המוחלף או הגדלתו לא היתה משנה את האחוז שנקבע א־פריורי כערך המוסף. האפליה בשער בין המכוניות וסוגי היצוא התעשייתי האחרים, נועדה לשלול מיצואני המכוניות את הרווחים על היבוא שבוצע לפני יוני 1953 (ולמעשה גם לאחר מכן) לפי שער ג׳ [24].

הפרמיות האחרות ליצוא התעשייה, שהוענקו החל מ־1955, התייחסו בעיקר ליצוא שלייצורו השתמשו בכמות ניכרת של דלק. חלקן ניתן כ״החזר יוקר דלק״ לאחר שהוחלט כי מחיר הדלק המשמש ליצוא ייקבע לפי מחיר המקור הזול ביותר, אך לפרמיה זו נשאר אופי של סכום קבוע, אותו קיבלו היצואנים כנגד כל טון יצוא. פרמיות נוספות לאותו יצוא ניתנו במסגרת השתתפות כללית בהפסדים ב־1957 [25]. השתתפות זו התבטאה בהענקת סובסידיה קצובה לכל טון תפוקה. אולם לכל טון יצוא ניתנה סובסידיה בשיעור גבוה מזה שהוענק לטון תפוקה אשר נועדה לשוק המקומי, ובהפרש זה בין הסובסידיה ליצוא וזו שהוענקה לשוק המקומי יש לראות פרמיה ליצוא. שיעור פרמיה זו, שחל על יצוא תמורת מטבע ״קשה״ או ״רצויה״, היה גבוה מהשיעור שחל על יצוא תמורת מטבע ״רכה״.

הקבוצה השלישית שבלוח 6 כוללת, בעיקר, פרמיות שהוענקו ליצוא סחורות אשר נשלחו לארצות יעוד מסויימות. לגבי חלק מהן שולמה הפרמיה בתקופה שבין נובמבר 1955 לאמצע אוגוסט 1956. לגבי אחת הארצות האלו הוענקה הפרמיה החל מיולי 1954

[23] ראה הדיון בפרק הבא.

[24] למעשה הועלה שער־החליפין ליבוא חלקי מכוניות עד לשער הפרמיה ביוני 1953, אך השער החדש חל רק על אשראים שנפתחו לאחר תאריך זה.

[25] ראה עמוד 40.

לוח 6: אומדן פרמיות שונות[1] ליצוא ברוטו לפי ענפים: 1953—1958

	1953–58	1952–53	1954	1955	1956	1957	1958
א+ב. כל סוגי היצוא							
א. ערך היצוא בפרמיה (אלפי דולר)	[2](44,363)	(25,124)	5,425	2,163	5,028	4,656	1,967
ב. שיעור הפרמיה (פר׳ לדולר)	(200)	160	296	199	234	228	286
ג. סך־כל הפרמיה (אלפי ל״י)	(8,860)	(4,020)	1,608	431	1,178	1,061	562
א. סחורות							
א. ערך היצוא בפרמיה (אלפי דולר)	43,103	25,124	5,425	2,163	4,932	4,468	991
ב. שיעור הפרמיה (פר׳ לדולר)	193	160	296	199	233	224	131
ג. סך־כל הפרמיה (אלפי ל״י)	8,337	4,020	1,608	431	1,148	1,001	129
1. יצוא התעשיה							
א. ערך היצוא בפרמיה (אלפי דולר)	15,391	3,650	3,810	821	3,311	3,635	164
ב. שיעור הפרמיה (פר׳ לדולר)	257	297	320	134	198	237	108
ג. סך־כל הפרמיה (אלפי ל״י)	3,952	1,084	1,220	110	657	863	18
2. יצוא החקלאות							
א. ערך היצוא בפרמיה (אלפי דולר)	15,022	21,474	1,520	897	1,015	116	—
ב. שיעור הפרמיה (פר׳ לדולר)	161	137	247	291	402	351	—
ג. סך־כל הפרמיה (אלפי ל״י)	4,021	2,936	375	261	408	41	—
3. סחורות לפי ארצות יעוד[3]							
א. ערך היצוא בפרמיה (אלפי דולר)	2,690	—	95	445	606	717	827
ב. שיעור הפרמיה (פר׳ לדולר)	135	—	135	135	135	135	135
ג. סך־כל הפרמיה (אלפי ל״י)	364	—	13	60	83	97	112
ב. שירותים (תיירות)[4]							
א. ערך היצוא בפרמיה (אלפי דולר)	1,260	[5]..	—	—	96	188	976
ב. שיעור הפרמיה (פר׳ לדולר)	415	..	—	—	318	318	450
ג. סך־כל הפרמיה (אלפי ל״י)	523	..	—	—	30	60	433

[1] פרמיות שהתייחסו ליצוא ברוטו פרט להחזרי דיסאג׳יו ופרמיות הנובעות מהצמדה.
[2] ( ) נתונים לא מלאים.
[3] הפרמיות שהתייחסו ליצוא כל הסחורות שנועדו לארצות מסויימות.
[4] החזר מס קניה.
[5] .. אין נתונים.

המקורות: הלוח חושב לפי נתונים שנתקבלו באגף מטבע־חוץ של משרד האוצר, ובמחלקה הכלכלית של משרד החקלאות.

והיא היתה בתוקף עוד בסוף 1958. פרמיה זו ניתנה בשיעור אחיד של 7.5 אחוזים מערך פ.או.ב. של היצוא (לפי שער־החליפין הרשמי). באותן מדינות נהוגים היו שיעורי מכס מפלים לגבי יבוא ממספר ארצות ובתוכן ישראל. הטבה זו הונהגה כדי לפצות את היצואנים הישראליים מחד, וללחוץ למען ביטול האפלייה מאידך.

לגבי המטרה הראשונה של ההטבה ראוי לציין כי אפליה חלה רק על חלק מתוך היבוא מישראל ובשיעורים משתנים. ב־1955, למשל, הופלו 14.4 אחוז מכלל היצוא שלנו לאחת מארצות אלו, וב־1956 עלה שיעור זה ל־26.1 אחוז[26]. אך ההטבה חלה באותה תקופה על כל היצוא[27]. ולגבי המטרה השניה: העובדה שהפרמיה שולמה עדיין לאחר 4 שנים מעידה שהאמצעי היה בלתי־יעיל.

מסיבות דומות, פחות או יותר, הוענקו פרמיות גם ליצוא של כמה מוצרי תעשייה. פרמיה כזו הוענקה גם ליצוא מוצר מסויים, לאור סובסידיה שהעניקה ממשלת ארצות־הברית ליצוא אותו מוצר. משבוטלה הסובסידיה האמריקנית בוטלה גם הפרמיה הישראלית.

הקבוצה הרביעית של ההטבות המופיעות בלוח 6 הוענקה ליצוא שירותי תיירות. ההטבה ניתנה בצורת פרמיה על המרת־מטבע, או כהוזלה במחיר סחורות שנמכרו בחנויות מיוחדות לתיירים ולבתי־מלון. עד סוף אוקטובר 1952, ניתנו הטבות אלו כפיצוי לשער הנמוך לפיו המירו הבנקים את מטבע־החוץ שהציעו התיירים. הן גם קירבו את השער החל על כמה סוגי הוצאות של תיירים לשער ג׳ שחל על רוב סוגי היצוא האחרים (לוח 7). אולם הטבות אלו ניתנו גם לאחר מכן, ואז הביאו לעליית שער־החליפין מעל לשער שהיה נהוג לגבי סוגי היצוא האחרים.

החל במאי 1956 הוזל מחירם של כמה סוגי סחורות שנמכרו לתיירים[28] ב־15 אחוז, במסגרת "החזר מס קניה", ומאפריל 1958 הועלה שיעור ההוזלה ל־20 אחוז. לכן הסתכמה הפרמיה בתקופה הראשונה ב־318 פרוטות לדולר ובתקופה השניה ב־450 פרוטות לדולר. ההטבה היתה, למעשה, אמצעי זמני להעלאת שער־החליפין למטבע־חוץ המוצע על־ידי תיירים, והיא בוטלה ב־1959, כאשר הועלה שער זה באופן גלוי. הכינוי "החזר מס קניה" עשוי להטעות, שכן הוא רומז על כך שיש לראות את ההטבה כחלק מהסדר ההישבון. אך ההטבה חלה בשיעור אחיד על כל סוגי הסחורות, ללא קשר בגובה מס הקניה שחל בפועל על כל סחור וסחורה. גם העובדה, שתשלום ההטבה מומן בחלקו מתוך תקבולי מס קניה אינה משנה דבר לגבי תפקיד הפרמיה כאמצעי־ביניים להעלאת שער הרכישה למטבע־החוץ שמציעים התיירים.

בסיכום, הפרמיות ליצוא ברוטו שהוענקו במסגרת הסדרים המיוחדים, היו כרוכות ביצירת הפרש אנכי בשערים. אלו שהוענקו ליצוא מוצרי החקלאות עד 1956 העלו את השער ליצוא אף־על־פי שמרבית התשומות מיבוא (דשנים, מספוא, ודלק עד 1954) נהנו משערים נמוכים יחסית. בעונת 1952/53 התייחסה הפרמיה להדרים אל יצוא

[26] נ. הלוי וג. חנוך, ישראל וההסכם הכללי על מכס ומסחר, מרכז פאלק למחקר כלכלי בישראל, סידרת מאמרי מחקר מס. 1, ירושלים, ינואר 1958. לוח 2.

[27] מטעם זה הועלתה הצעה לצמצם את תחולת הפרמיה, כך שיזכו בה רק יצואני מוצרים מופלים — דו"ח ישיבת הוועד לעידוד היצוא מיום 17.9.57.

[28] ההסדר הונהג לגבי סחורות מסויימות באופן שלא יימצא פתח נוח להונאה על־ידי הסדרים בין תושבים לתיירים.

לוח 7: פרמיות מיוחדות[1] להוצאות תיירים וסגל דיפלומטי: 1952—1953

התקופה	סוג ההוצאה	שער החליפין (ל"י לדולר)	הפרמיה (ל"י לדולר)
סגל דיפלומטי וקונסולרי			
1952:			
עד 13.2	כל ההוצאות	0.446	0.089
תיירים			
1952:			
עד 13.2	תשלומים בחנויות לתיירים	0.476	0.119
14.8—25.5	תשלומים בחנויות לתיירים	0.952	0.238
22.10—15.8	תשלומים בחנויות לתיירים	1.191	0.477
31.12—23.10	תשלומים בחנויות לתיירים	1.176	0.176
1953:			
עד 4.4	תשלומים בחנויות לתיירים	1.176	0.176
4.4—15.2	הוצאות לינה וארוחות בבתי־מלון	1.200	0.200

[1] פרט לפרמיות הנובעות משלושת השערים ב־1952 ומשער הפרמיה ב־1953.
המקור: חוזרי אגף מטבע־חוץ לבנקים.

ברוטו, שעה ששער חיבוא אשר חל על עצים לאריזת הפרי היה שער א'; והוא הדין בפרמיה ליצוא מכוניות. מצד שני, חלק מהפרמיות המיוחדות נועד להקטין את הפרשי השערים האופקיים. הן שימשו לעיתים אמצעי להעלאת השער לסוגי יצוא מסויימים, שהופלו לרעה במסגרת ההסדרים האחרים של הפרמיות (ראה פרק ז', להלן). תפקיד זה משתקף, למשל, בעובדה שפרמיות אשר הוענקו לתיירים עד לאוקטובר 1952, וממאי 1956 עד לסוף 1958, הקטינו את האפליה שהיתה קיימת כלפיהם בהשוואה לשער ההמרה של היצע מטבע־חוץ ממקורות אחרים. אותם נימוקים היו קיימים למתן פרמיות ליצוא הדרים ב־1952/53 ולמוצרי החקלאות עד 1955. כלומר, פרמיות אלו שימשו לעיתים, בתוך מערכת הפרמיות בכללה, כעין "טלאים" שתרמו להאחדת־יתר של מבנה השערים במובן האופקי.

פרק ה׳

פרמיות לערך מוסף ברוטו — שיטת הפמ״ז[1]

1. ״שווקים חופשיים״ לעיסקות במטבע־חוץ במסגרת הפיקוח

במספר משקים בהם נהוג היה פיקוח על מטבע־חוץ, פוצל השוק למטבע זה לכמה שווקים חלקיים שבאחדים מהם נקבע המחיר באופן ״חופשי״ לפי ההיצע והביקוש. הפיצול התבטא בקביעת סוגי עיסקות הרכישה וסוגי עיסקות המכירה שמותר היה לערוך בכל אחד מן השווקים החלקיים האלה. מובן שהשערים אשר נקבעו בכל שוק היו שונים — בהתאם להיצע ולביקוש המיוחדים להם. שווקים מוגבלים אלה איפשרו לכוחות השוק להשפיע במידה מסויימת על שערי־החליפין, וכך קיבל הפיקוח על מטבע־החוץ אופי גמיש יותר.

הסדרים המיוחדים שאיפשרו את קיום ה״שערים החופשיים״, היו שונים ממשק למשק מבחינתן של מידת הפיצול ומידת ההשפעה הישירה של הרשויות הפיסיקליות והמוניטריות על הביקוש וההיצע בכל שוק חלקי, ובמה שנוגע לביצוע הטכני של השיטה. לעיתים הותר מסחר ישיר במטבע חוץ בין מציעיו ממקורות מסויימים לבין דורשיו למטרות מוגדרות.

במשקים אחרים נוהל המסחר באופן ישיר רק בזכיונות יבוא (import entitlement). הזכיונות הוענקו ליצואני סחורות מסויימות כהטבה מיוחדת, כאשר נרכשה מהם התמורה במטבע־חוץ. זכיונות אלה היו דרושים ליבואנים לשם קבלת רשיונות יבוא של סחורות מסויימות — בדרך כלל מוצרי מותרות. כשזכיונות היבוא ניתנו למכירה חופשית[3] נוצר שוק חלקי למטבע־חוץ, דומה בתכלית לשוק מטבע זה שנוצר כאשר ניתן היתר למסחר ישיר בו. בשוק כזה לא נקבע, אמנם, מחיר המטבע באופן ישיר, אך נקבעה הפרמיה אותה קיבל מציע המטבע והיטל שעל רוכשו היה לשלם. גם כאשר הוענקו זכיונות יבוא על סכום נמוך מערך היצוא — התוצאה היתה דומה למסחר ישיר במטבע חוץ, אלא שעל מציעי המטבע הוטל גם מס לפי ערך (ad-valorem).

אולם גם אם זכיונות היבוא אינם ניתנים להעברה, והיצואן לבדו הוא הזכאי לייבא

[1] פמ״ז — פקדון מטבע־זר (היינו, פקדון במטבע־חוץ).

[2] בקשר לדוגמאות של פיצול כזה ראה — דוגמאות לשוק ״חופשי״ אחד: R. F. Mikesell, *Foreign Exchange in the Postwar World*, New York, 1954, p. 168; International Monetary Fund, *Exchange Restrictions, Fifth Annual Report*, Washington, 1954, pp. 52, 54, 71, 78

דוגמאות לכמה ״שווקים חופשיים״: H. S. Ellis, *Exchange Control in Central Europe*, Cambridge 1941, p. 47; International Monetary Fund, *Exchange Restrictions, Fourth Annual Report*, Washington, 1953, pp. 97, 99.

[3] שיטה כזו הונהגה, למשל, במצרים ב־1953, ראה: Mikesell, *op. cit.*, p. 387.

סחורות (export retention quota), אין התוצאה שונה — שוק מטבע־החוץ מתפצל, למעשה, לשווקים חלקיים, בהם נקבע מחירו בהתאם לכוחות הפועלים בשוק. הביקוש למטבע־חוץ נגזר מהביקוש לסחורות היבוא. ההבדל בין שיטה זו לבין שיטת הזכיונות הניתנים למכירה חופשית הוא בכך, שגם צד ההיצע וגם צד הביקוש מיוצגים בשיטה זו באופן ישיר על־ידי פירמה אחת: הפירמה המייצאת והמייבאת. לפיכך לא בא שער־החליפין לביטוי מלא בשוק, ונוצר שער־חליפין סמוי (implicit rate).

למעשה, גם עיסקות סחר־החליפין (barter) למיניהן הביאו לאותה תוצאה — כל עוד נקבעו סוגי עיסקות היבוא והיצוא המותרות במסגרות אלו באופן ספציפי. גם בעיסקות אלו נוצרו שווקים חלקיים למטבע־חוץ, בהם נקבע השער הסמוי בהתאם לכוחות הפועלים בשוק. כזה היה הסדר ה"אסקי מרק" שהיה נפוץ בגרמניה בשנות השלושים. הוא איפשר עיסקות חליפין בפיקוח, בהן נקבע המחיר הסמוי למטבע־החוץ לפי היצע וביקוש מיוחדים לכל שוק[4].

שיטת הפמ"ז שגובשה בישראל באמצע 1953, היתה אחד ההסדרים הטכניים שהביאו לפיצול שוק מטבע־החוץ וליצירת שערי־חליפין "חופשיים" במסגרת הפיקוח. היינו: כתוצאה מהסדר הפמ"ז, כמו בשיטות שהזכרנו לעיל, התפצל שוק מטבע־החוץ לשווקים חלקיים, שבכל אחד מהם נקבע שער־החליפין לפי כוחות ההיצע והביקוש האוטונומיים. אולם נוסף לכך הושפעו הביקוש וההיצע בישראל באופן ישיר גם על־ידי הסדרי הפיקוח. ברם, מהבחינה הטכנית אפשר לומר שהסדר הפמ"ז היה דומה במיוחד לשיטת זכיונות היבוא, שלא ניתן להעבירם. עם זאת, ציינו את ההסדר הישראלי כמה הגבלות מיוחדות.

ראשית, רשימת הסחורות שאותן היה היצואן זכאי לייבא כללה חומרי־גלם המשמשים לצרכי הייצור שלו בלבד. שנית, השימוש בחומרים אלה היה מוגבל לעיבוד עצמי על־ידי היצואן. שלישית, דבר שהיה קיים אמנם גם במשקים אחרים — היצע מטבע־החוץ ליבוא בתוך השוק החלקי היה כפוף להגבלה כמותית; וזאת נוסף להגבלת ההוצאות (cost restriction), שנבעה מעצם השיטה.

2. ההסדרים השונים של פמ"ז

נפנה עתה לתיאור ההסדרים הטכניים של שיטת הפמ"ז. עם העלאת שערי הרכישה על תמורת היצוא מצד הבנקים במאי 1953, הוענקה ליצואנים של מרבית מוצרי התעשייה הזכות לזקוף את תמורת היצוא, במלואה או בחלקה, לחשבונות מיוחדים במטבע־חוץ — חשבונות פמ"ז מיצוא. ביתרות מטבע־החוץ, שנזקפו לחשבונות אלה, חוייבו היצואנים לממן את יבוא חומרי־הגלם להם נזקקו לייצור סחורות היצוא; את היתרה היו זכאים לנצל ליבוא חומרי־גלם, שהיו דרושים לייצור סחורות לשיווק מקומי, או למכור לאוצר בשער־חליפין של 1.80 ל"י לדולר.

מן הראוי להבחין בין הסדר פמ"ז זה, שהונהג במאי 1953, לבין הסדר מצומצם יותר — "פמ"ז טכני" — שהיה נהוג עוד קודם לכן. נדון תחילה בהסדר המצומצם.

לפי הסדר הפמ"ז הטכני ניתנה ליצואנים הרשות להשאיר בידם חלק מתמורת היצוא השווה לערך המוחלף הגלוי, כדי לממן את יבוא חומרי־הגלם להם נזקקו להמשך היצוא. ניצול התמורה שנזקפה לחשבון פמ"ז הוגבל לקניית חומרי־גלם ששימשו בייצור

[4] על הסדרי ה"אסקי מרק" ראה: Ellis, *op. cit.*, p. 218.

סחורות היצוא בלבד. היצואן מסר לשם כך "התחייבות יצוא כמותית מלאה" כנגד חומרי־הגלם שיבואם מומן מחשבון הפמ"ז, דהיינו: הוא התחייב להשתמש בכל חומרי־הגלם אך ורק לשם ייצור ליצוא. העברת חומרי־גלם כאלה לשוק המקומי נחשבה לעבירה אדמיניסטרטיבית. החובה שהוטלה על היצואנים לממן את יבוא חומרי־הגלם מתוך התמורה, עלולה היתה להקשות על יצואן חדש או יצואן שעמד להגדיל את היקף היצוא. אי לכך, הקציבה הממשלה ליצואנים דולרים לשם מימון התחלתי, בתורת "הקצבות שתוחזרנה מחשבון פמ"ז". לאחר מכן מכר היצואן לאוצר מטבע־חוץ בסכום מקביל לסכום ההקצבה ובאותו שער שבו ניתנה ההקצבה בשעתו.

הסדר הפמ"ז הטכני הכניס, בראש וראשונה, פשטות־יתר בניהול הפיקוח. במקום שהיצואנים יעבירו לאוצר את תמורת היצוא במלואה עם קבלתה, וירכשו מטבע־חוץ מחדש לצורך יבוא חומרי־גלם — מכרו לאוצר, לפי שער היצוא, רק את ההפרש בין תמורת היצוא לבין הערך המוחלף. מטבע־החוץ שנשאר ברשותם איפשר להם לממן מחדש את יבוא חומר־הגלם הדרוש לביצוע היצוא. שנית, הסדר זה מנע את קיומם של הפרשי שערים האנכיים לגבי הערך המוחלף הגלוי, הפרשים שעלולים היו לנבוע מקיום שערים מרובים לקניה ולמכירה [5]. שכן, על־ידי רכישת חומר־גלם בסך דולר אחד ירדה היתרה שיכול היצואן למכור לבנק לפי שער היצוא, בדולר אחד. לפיכך, היו ההוצאות האלטרנטיביות לדולר יבוא של חומר־גלם שוות לשער היצוא.

נחזור עתה לתיאור ההסדר הרחב של הפמ"ז, אשר גובש במאי 1953. לפי הסדר זה היה היצואן זכאי לזקוף לחשבון פמ"ז, שהופקד על שמו, את כל התמורה או חלק ממנה העולה על הערך המוחלף הגלוי. במקרה שהותר לו לזקוף את כל התמורה היה זה פמ"ז מלא; אם דובר רק בחלק ממנה היה זה פמ"ז חלקי. (הפמ"ז הטכני היה, אם כן, פמ"ז חלקי, שבו היה אחוז התמורה שניתן לזקוף לחשבון הפמ"ז שווה לאחוז הערך המוחלף הגלוי.) ביתרת חשבון הפמ"ז היה היצואן זכאי לממן את יבוא חומרי־גלם במסגרת "יבוא לשם יצוא" ללא מתן "התחייבות כמותית מלאה". פירוש הדבר, שהיצואן היה זכאי להשתמש בחלק מחומרי־הגלם, שהובאו במסגרת "יבוא לשם יצוא" ואשר מומן ביתרות הפמ"ז, גם לייצור סחורות שנועדו לשוק המקומי.

מכיוון שהזכות לייבא חומרי־גלם לשוק המקומי היתה, כפי שנראה להלן, כרוכה ברווח, העניקה שיטת הפמ"ז המלא ליצואן הטבה שהיקפה היה מוגבל על־ידי הערך המוסף ברוטו. היקף היבוא שיצואן זכאי היה לבצע הוגבל על־ידי התמורה שקיבל מן היצוא [6], דהיינו: יבוא = יצוא. נחלק את היבוא: (א) ליבוא לצרכי יצוא, ו־(ב) ליבוא לשוק המקומי, ונקבל את היחס:

יבוא לשוק המקומי + יבוא לצרכי יצוא = יצוא

או: יבוא לשוק המקומי = יצוא — יבוא לצרכי יצוא

כלומר: יבוא לשוק המקומי = ערך מוסף ברוטו.

מכאן, שההטבה הכרוכה במתן רשיונות ליבוא חומרי־גלם לשוק המקומי הוגבלה על־ידי הערך המוסף ברוטו. אם העדיף היצואן למכור חלק מהתמורה בפרמיה גלויה (למשל: פרמיה של 800 פרוטה נוסף לשער ג'), היתה הזהות:

[5] ראה פרק ד', סעיף 2.

[6] ראה הסתייגויות להלן.

יבוא לשוק המקומי + מכירת דולרים לאוצר בפרמיה = ערך מוסף ברוטו.

שיטת הפמ"ז נועדה, אם כן, להבטיח שהפרמיה תחול רק על הערך המוסף ברוטו.

אולם, למעשה, לא הוגבל היבוא שנועד לשוק המקומי על־ידי הערך המוסף אשר מומש בדיעבד. בדרך כלל קיבל היצואן מראש הקצבות ליבוא ורק לאחר מכן ביצע את היצוא. אם נבחר תאריך מסויים נמצא, שהיקף היבוא עד לאותו תאריך היה גדול מהיצוא שבוצע עד אז [7]. היתרה היא בבחינת יבוא, אשר לשם הצדקתו חייב היצואן לייצא בעתיד. אולם במקרה שהיתה יציבות בהיקף היצוא הוגבל היבוא השוטף לצרכי השוק המקומי על־ידי הערך המוסף ברוטו שביצוא השוטף. לדוגמא: יצואן קיבל הקצבה של 100 דולר לפי שער־חליפין של 1.80 ל"י. הוא ייבא בסכום זה חומרי־גלם, ומהם מכר לשוק המקומי סחורה בשווי 30 דולר. תוך פרק זמן ידוע, נניח שנה, ביצע יצוא ב־100 דולר וייבא חומרי־גלם ב־100 דולר, מהם מכר שוב בשוק המקומי סחורה בשווי 30 דולר. ובכן, לאחר מתן ההקצבה הראשונה הוגבל היקף היבוא שלו על־ידי היצוא (100 דולר כנגד 100 דולר). רק בחשבון הכולל גדול, איפוא, היבוא מהיצוא.

הקשר בין היבוא ליצוא היה כדלקמן: היצואן מייבא חומרי־גלם במטבע המוקצב לו לפי השער הרשמי והוא מתחייב לייצא סחורות באותו סכום. אולם, מכיוון שבחלק מן היבוא הוא משתמש לצרכי ייצור לשוק המקומי, הריהו נהנה מההטבה המתייחסת לערך מוסף ברוטו של היצוא, עוד בטרם מומש ערך מוסף זה. במילים אחרות, היצואן נהנה מאשראי בסכום השווה לערך הכספי של ההטבה, למשך תקופת הייצור הממוצעת (מביצוע היבוא עד לביצוע היצוא). כדי למנוע אשראי זה, הוצע בשעתו להתיר יבוא רק מתוך ערך מוסף שמומש בדיעבד. הדבר יכול היה להיעשות על־ידי הצמדת התחייבות כמותית מלאה ליבוא שמומן מתוך "הקצבות שתוחזרנה מחשבון פמ"ז". כך היתה הממשלה יכולה להגביל את האשראי במטבע־חוץ לממדי ההון החוזר הדרוש למטרות יצוא. בדוגמא המובאת לעיל, היצואן היה מקבל הקצבה של 70 דולר בלבד לשם יבוא חומרי־גלם ליצוא, ורק לאחר שהיה מבצע בעזרתם יצוא בסך 100 דולר, היה יכול לייבא לשוק המקומי סחורות בשווי של 30 דולר.

כדאי עוד לציין שהסדר דלעיל איפשר לכמה יצואנים להפוך אשראי זה, או חלק ממנו, למענק — אחרי שלא עמדו בהתחייבויות היצוא שלהם [8]. אמנם, יצואנים כאלה היו חייבים בתשלום קנס בשיעור של 1.80 ל"י לדולר יבוא, שההתחייבות כנגדו לא מולאה, אך כפי שנראה, ערך ההטבה היה גבוה לעיתים משיעור הקנס [9]. יתר על כן, נראה שבמקרים אחדים היתה גביית הקנס עצמו בלתי־יעילה [10].

3. שער הפמ"ז של סחורה שיובאה במסגרת "יבוא לשם יצוא" ואופן מימושו

הזכות שהוענקה ליצואני הפמ"ז לייבא חומרי־גלם גם לצרכי השוק המקומי במסגרת "יבוא לשם יצוא", הבטיחה להם שער־חליפין סמוי גבוה מהשער הרשמי. כלומר, המחיר

[7] ראה הדיון בנספח ג'.

[8] ראה משרד מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס. 9 של מבקר המדינה לשנת הכספים 1957/58, עמ' 158—160.

[9] ראה לוחות 8 ו־9.

[10] ראה הערה 8.

המינימלי שבו היה היצואן מוכן למכור — אילו התירו לו זאת — דולר פמ"ז בצירוף רשיון "יבוא לשם יצוא" של סחורות מסויימות, היה גבוה מהשער הרשמי. העדר ליברליזציה ביבוא יצר מצב, שבו היה מחיר השוק של חומר־גלם במטבע מקומי גבוה ממחיר היבוא של הסחורה לפי השער הרשמי — בתוספת המכס, המסים, תשלומי החובה והוצאות היבוא האחרות במטבע מקומי. יוצא, איפוא, שהזכיה ברשיון־יבוא איפשרה ליצואן לקבל שער גבוה מהשער הרשמי על הדולרים שברשותו. שער זה היה גבוה מהרשמי בסכום השווה להפרש בין מחיר השוק של דולר סחורה לבין המכס, המסים והוצאות לדולר יבוא.

שער הפמ"ז היה גבוה גם לגבי מוצרים שיבואם שוחרר מהגבלות, כל עוד היתה הליברליזציה מלווה בתשלומי חובה. הסיבה לכך מקורה בעובדה, שהיטלים ותשלומי החובה לא חלו על רשיונות "יבוא לשם יצוא". כל עוד בוצע היבוא גם על־ידי יבואנים רגילים, היה מחיר השוק של דולר יבוא שווה לשער הרשמי+מכס+מס קניה+היטלים +הוצאות יבוא לדולר. מכאן, שדולר אשר נוצל ל"יבוא לשם יצוא" זכה בתמורה נקיה השווה לשער הרשמי+היטלים לדולר, בהנחה שהוצאות היבוא של היצואן אינן עולות על אלו של היבואן הרגיל השולי. תמורה נקיה זו היתה שווה לשער הפמ"ז של הסחורה.

אולם הוצאות היבוא השוליות של יצואן שייבא סחורה לשוק המקומי, במסגרת "יבוא לשם יצוא", היו נמוכות מהוצאות יבואן רגיל — גם אם נתעלם מהפטור על היטלים החל לגביו. החל משנת 1954/55 [11], נקבעו לגבי צורת מתן ההישבון הסדרים, שלפיהם שילם יצואן המייבא חומרי־גלם רק 10 אחוז מהמכס המוטל עליו עם שחרור הסחורה, וכנגד 90 האחוז הנותרים מסר התחייבות בערבות בנקאית חלקית. בתום תקופה מסויימת (שהשתנתה בהתאם לתקופות הייצור השונות) נגבו המכס ומס הקניה או מומשה הערבות הבנקאית לגבי אותו חלק שלא שימש ליצוא (כפי שאושר על־ידי המכס בהתאם לבקשת היצואן). פירוש הדבר, שהיצואן נהנה מאשראי במסים ללא ריבית או בריבית נמוכה בלבד [12]. זכות זו הקטינה, כמובן, את שיעור המס האפקטיבי, (בגודל ההפרש בין שער הריבית בה יכול היצואן להשיג הלוואה לבין ההוצאות על הערבות, אם היו כאלו) ולכן העלתה את שער הפמ"ז מעל לשער הרשמי. זו גם הסיבה, שחישוב שער הפמ"ז כפי שהוצע קודם, מוטה כלפי מטה. נוסף לכך, נהנה היבוא במסגרת "יבוא לשם יצוא", וכן היבוא שנועד לשוק המקומי, מהטבות שונות בתנאי המימון בהשוואה ליבוא הרגיל [13].

מימוש הפרמיה היה שונה ממקרה למקרה. כנראה שההגבלה על יבוא חומר־הגלם למטרות עיבוד לא תמיד היתה מעשית. מתקבל על הדעת שהפרמיה מומשה על־ידי מכירה ישירה, אך סמויה, של זכות היבוא, ואז מומש השער כבמקרה של פמ"ז שניתן למכירה חופשית. רוכש הפמ"ז ייבא את הסחורה על שם יצואן והוא נשא בהוצאות

[11] משרד האוצר, הממונה על הכנסות המדינה, דין וחשבון ראשון על הכנסות המדינה לשנים 1948/49 — 1954/55, עמ' 214.

[12] מכיוון שעל ערבות בנקאית שולמה ריבית, אם כי בשיעור נמוך.

[13] למשל, נכיון שטרות כנגד "יבוא לשם יצוא" בריבית נמוכה ושחרור מחובת ההפקדה עם פתיחת האשראי הדוקומנטרי. ראה: משרד המסחר והתעשיה, חטיבת סחר חוץ, המשק העולמי, כרך ו', מס. 13, ירושלים, תמוז תשט"ז, עמ' 10.

היבוא, במסים ובהיטלים. במקרים אחרים מומשה הפרמיה, לאחר שהיצואן עצמו הביא סחורות לשוק — על־ידי מכירת חומר־הגלם או המוצר המוגמר. בשני המקרים נקבע שער הפמ"ז על־ידי מחיר השוק של דולר חומר־הגלם, פחות מכס, מס קניה והוצאות יבוא ומכירה לדולר. במקרה שחומר־הגלם נמכר, היה זה השער שהתקבל למעשה; ואם השתמש היצואן בחומר־הגלם, היה זה המחיר האלטרנטיבי. כאשר היצואן היה צרכן בלעדי של חומר־הגלם מומשה הפרמיה באמצעות הרווח ממכירת המוצר המוגמר. במקרה זה היה שער הפמ"ז שווה למחיר הביקוש הזקוף לחומר־הגלם — כגורם־ייצור.

4. שער־החליפין ליתרות פמ"ז של יצואן — המקרה של יצואן בודד[14]

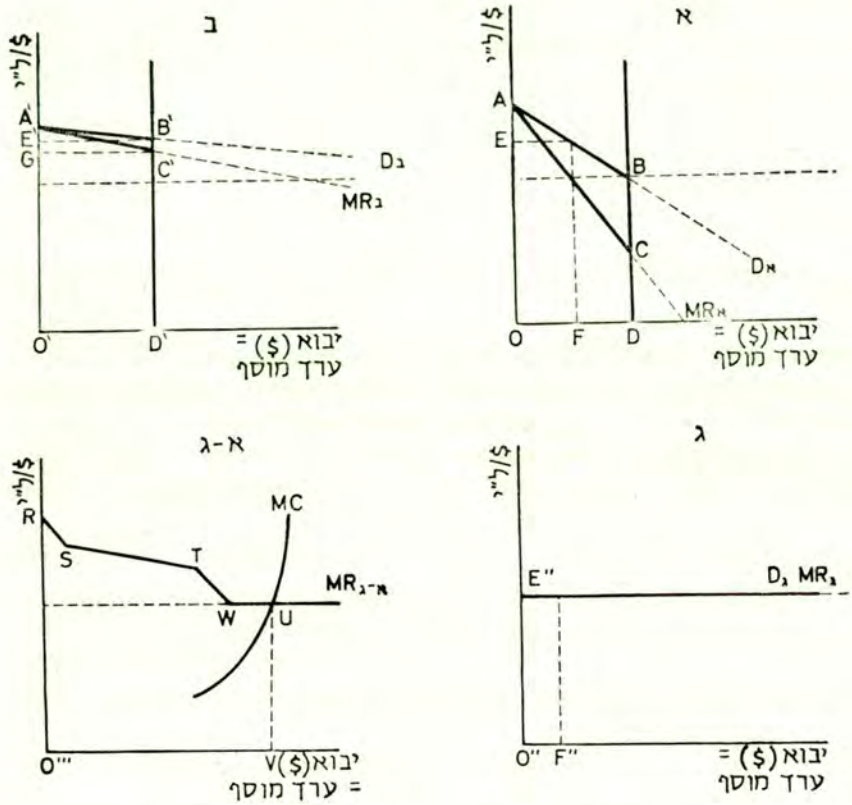
השער ליתרות הפמ"ז של היצואן היה תלוי בהרכב המוצרים שאת יבואם היה זכאי לממן ביתרות שעמדו לרשותו. הרכב המוצרים נקבע על־ידי "קו הייצור והיצוא", כלומר: סוג חומרי־גלם ששימשו לייצור סחורות היצוא, או סחורות שנועדו לשוק המקומי. נראה שהגבלה זו היתה גמישה למדי והשאירה מקום לעסקות מפוקפקות, שמטרתן היתה הרחבה מדומה של "קו הייצור והיצוא": לעיתים היה כדאי ליצואן לבצע יצוא סמלי של סחורה, המיוצרת מחומרי־גלם הדרושים ביצור מוצר בעל שער פמ"ז גבוה, אפילו היו ההוצאות לדולר ערך מוסף של אותו יצוא גבוהות בהרבה משער הפמ"ז של חומרי־הגלם ואפילו היה הערך המוסף ברוטו שלילי! היצוא ב"הפסד" היה כדאי, כיוון שבעזרתו אפשר היה לנצל יתרות פמ"ז מיצוא אחר לשם יבוא חומרי־גלם, ששער הפמ"ז שלהם היה גבוה[15].

להלן נניח ש"קו הייצור והיצוא" של יצואן קובע קבוצה מוגדרת של סחורות, אותן הוא יכול לייבא ביתרות הפמ"ז שברשותו, וכי עקומות הביקוש לחומרי־הגלם נתונות לגביו (אין החלטות על הרכב היבוא של יצואנים אחרים מושפעות ממדיניות היבוא שלו). לאור הנחות אלו, ננסה לבחון כיצד נקבע שער־החליפין ליתרות הפמ"ז שברשותו, ומהו הקשר בין שער־חליפין זה לבין שער הפמ"ז של הסחורות השונות, הכלולות ב"קו הייצור והיצוא".

נניח ש"קו הייצור והיצוא" של היצואן כולל שלושה סוגים של חומרי־גלם: "א", "ב" ו"ג" (ציור 1). בחומרי־הגלם "א" ו"ב" יש ליצואן מעמד מונופוליסטי, דהיינו, היקף היבוא שלו משפיע על מחיר חומר־הגלם במשק. סך היבוא שהוא זכאי לבצע כפוף למכסות $\overline{OD}$ במוצר "א" ו־$\overline{O'D'}$ במוצר "ב". מאידך, נתון ליצואן שער הפמ"ז של חומר־גלם "ג". כלומר, לגבי מוצר "ג" מעמדו כמעמד יצרן בהתחרות חופשית. מצב כזה עשוי להתקיים, למשל, כשמדובר בחומר־גלם המובא במסגרת ליברליזציה;

[14] הניתוח להלן, לרבות אופן ההצגה הדיאגרמטית, מתבססים על התיאור של א. בהרל, מחיר הדולר במשק הישראלי, קוים למדיניות כלכלית של סחר חוץ והגנה על תוצרת הארץ, עמ' 103—118. יחד עם זאת הורחב הניתוח בכמה צדדים של הבעיה.

[15] כדי למנוע יצוא שלא היתה לו הצדקה בשער־חליפין סביר, הוצע בשעתו לנהל חשבונות נפרדים לכל סחורה. צעד זה עשוי היה למנוע מחד יצוא מפוקפק, שנועד להרחבת "קו היצוא והייצור", ומאידך לקיים את המעמד המונופוליסטי של יצואנים, המשתמשים בחומרי־גלם יקרים לצורך ייצור מוצרי היצוא.



ציור 1: הביקוש וההיצע ליתרות פמ"ז — היצואן הבודד

כאשר רק חלק מהיבוא נעשה במסגרת "יבוא לשם יצוא"; או כשקיימת מכסת־יבוא והממשלה מקציבה רשיונות ליבואנים רגילים בסכום השווה לאותו חלק מהמכסה, שאינו מנוצל על־ידי היצואן.

עקומות הביקוש לדולר־יבוא של חומרי הגלם "א", "ב" ו־"ג", שהיו עומדות בפני היצואן לולא קיום המכסות הן $D_{\text{א}}$, $D_{\text{ב}}$ ו־ $D_{\text{ג}}$ בהתאמה. עקומות אלו מתארות את שער הפמ"ז הממוצע של חומרי־הגלם, כפונקציה של סכום היבוא בדולרים. עקומות הפדיון השולי המתאימות הן $MR_{\text{א}}$, $MR_{\text{ב}}$ ו־ $MR_{\text{ג}}$. בגלל קיום מכסות היבוא תהיינה העקומות הממשיות של הפדיון השולי לגבי היצואן: ECD בחומר־גלם "א", ו־ E'C'D' בחומר־גלם "ב". עקומה RSTWU היא עקומת הפדיון השולי הכללית. היא מתקבלת על־ידי צירוף אופקי של עקומות הפדיון השולי של חומר־הגלם הבודדים. עקומה MC מציינת את ההוצאות השוליות במטבע מקומי, הכרוכות בהגדלת הערך המוסף ברוטו[16].

[16] כפי שראינו בפרק ג', סעיף 3, ההוצאות השוליות זהות בשני המובנים, כאשר שער היבוא שווה לשער היצוא. אם, לעומת זאת, קיים הפרש אנכי בשערים, אין משמעות להצגת הוצאות

סך ה"תפוקה" האופטימלית של דולרי ערך־מוסף ברוטו מסתכמת ב־ $\overline{O'''V}$, סך היבוא של חומר גלם "א" יהיה $\overline{OF}$ ושער הפמ"ז הממוצע יהיה $\overline{OE}$ לירות לדולר. במקרה זה, לא ינצל היצואן את מלוא המכסה. שער הפמ"ז נקבע על־ידי הגבלת יבוא, שמקורה במעמד המונופוליסטי של היצואן בשוק חומר־הגלם. סך היבוא של חומר־גלם "ב" מסתכם ב־ $\overline{O'D'}$ דולרים והוא שווה להיקף המכסה. שער הפמ"ז לסחורה "ב" הוא $\overline{O''E''}$ וגובהו נקבע על־ידי גודל המכסה, היוצרת את ההגבלה הממשית של היקף היבוא. סך היבוא של חומר־גלם "ג" מסתכם ב־ $\overline{O''F''}$ דולרים ושער הפמ"ז הוא $\overline{O''E''}$. שער החליפין נקבע, אמנם, על־ידי המכסה הכללית, אך המכסה אינה יוצרת הגבלה של ממש מנקודת־ראות היצואן.

התנהגותו של היצואן בשווקים השונים של חומרי־הגלם מקבילה להתנהגות מונו־פוליסטית מפלה. האפליה בשערי הפמ"ז אפשרית, כמובן, רק על־ידי הפרדת השווקים. הפרדה זו נובעת מכך, שחומרי־הגלם השונים נבדלים בטיבם מנקודת־ראות הצרכנים, אף שהם זהים מנקודת־ראות היצואן.

שער הפמ"ז של חומר־הגלם "ג" מהווה את שער הפמ"ז השולי ליתרות פמ"ז של היצואן. שער זה נמוך מהשער הממוצע משתי סיבות. ראשית, עקומות הביקוש לחומרי־הגלם השונים אינן גמישות לחלוטין. שנית, אפילו היו עקומות הביקוש גמישות לחלוטין, הרי כל זמן שקיימת מכסת־יבוא ממשית (מנקודת־ראות היצואן) לגבי אחד מחומרי־הגלם, הוא ייאלץ לייבא ביתרות הפמ"ז סחורה בעלת שער־חליפין נמוך יותר. בדוגמא שלפנינו מתארת העקומה RSTWU את שער הפמ"ז השולי לכל תוספת של ערך מוסף.

הצורה של עקומת שער הפמ"ז לדולר ערך מוסף (או עקומת הביקוש לדולר ערך מוסף כשמדובר בשער ממוצע) תלויה בכמה גורמים: ב"קו הייצור והיצוא"; בעקומות הביקוש לחומרי־הגלם הכלולים ב"קו הייצור והיצוא" ומכסות־היבוא של חומרי גלם אלו; ובמידה בה נהנה היצואן ממעמד מונופוליסטי. שער הפמ"ז השולי של היצואן בשיווי־משקל (מנקודת־ראותו) תלוי בגורמים אלה ובעקומת ההוצאות השוליות של היצואן במטבע מקומי לדולר ערך מוסף ברוטו.

מתוך הדיון ניתן לראות, שקיים קשר בין שער הפמ"ז של שיווי משקל (מנקודת־ראות היצואן) החל לגבי חומר־גלם מסויים, לבין הגורמים הקובעים את עקומות שער הפמ"ז של חומרי־הגלם האחרים. כמו כן, קיים קשר בין שער הפמ"ז של חלק מחומרי־הגלם, לבין עקומת ההוצאות השוליות לדולר ערך מוסף ברוטו. למשל, אם מגדילים את המכסה של חומר־גלם "ב" בסכום העולה על $\overline{O''F''}$ (סכום היבוא של חומר־גלם "ג") יעלה שער הפמ"ז של חומר גלם "א"; או אם יטילו מכס על מוצרים מוגמרים, העשויים מחומר־גלם "ג", יעלה שער־החליפין של פמ"ז חומר־גלם "ג" [17], של פמ"ז

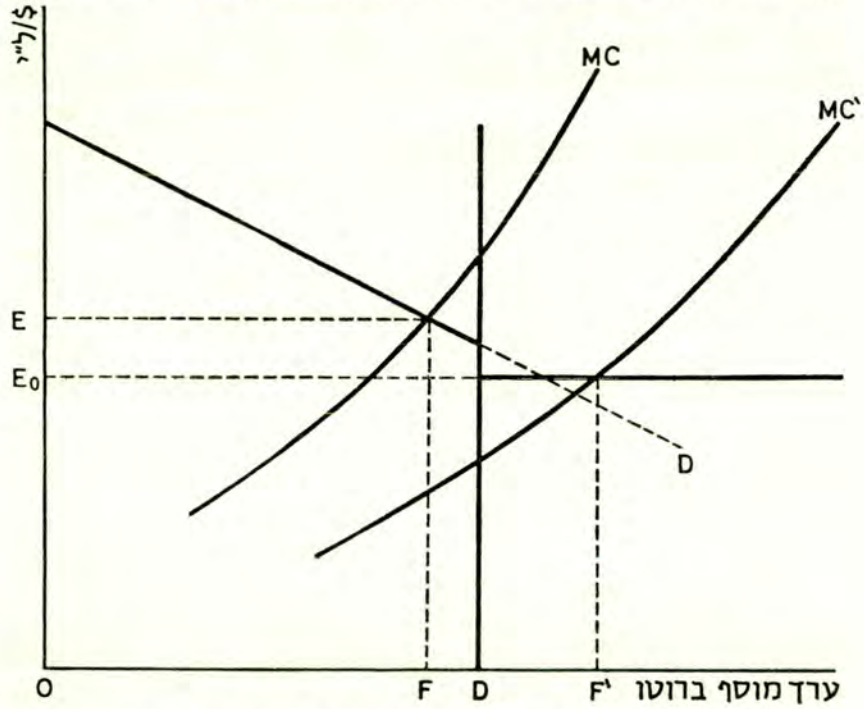
שוליות לדולר ערך מוסף ופדיון שולי לדולר ערך מוסף כפונקציה חד־ערכית. במקרה זה, תהיינה ההוצאות השוליות על הגדלת הערך המוסף הנובע מהגברת היצוא — כאשר הערך המוחלף נשאר קבוע — שונות מן ההוצאות השוליות על הגדלת הערך המוסף הנובע מהקטנת הערך המוחלף במקרה בו גודל היצוא עצמו נשאר קבוע. גם הפדיון השולי תלוי באופן בו מגדילים את הערך המוסף. בציור 1 היצגנו את העקומה כחד־ערכית, שכן שער־החליפין לתוספת יצוא שווה לשער־החליפין לערך המוחלף הגלוי, כפי שנראה להלן.

[17] משרד האוצר, ש ם, עמ' 214—215.

חומר־גלם "א" ואולי אף של פמ"ז חומר־גלם "ב" (זאת, אם שיעור המכס יהיה גבוה מ־ $\overline{O''E''}$ — OG). אילו זזה עקומת ההוצאות השוליות שמאלה ביותר מאשר WU היה עולה שער הפמ"ז של חומר־גלם "א", ואולי גם של "ב".

5. שער־החליפין ליתרות פמ"ז של יצואן — המקרה של יצואנים רבים

נצמצם את הדיון להלן למקרה פשוט, ונבדוק את הגורמים החדשים המשפיעים על שער הפמ"ז של היצואן ושער הפמ"ז של מוצרי היבוא. נניח שקו הייצור של יצואנים רבים כולל חומר־גלם אחד, ושמכסת־היבוא שלהם מסתכמת ב־ $\overline{OD}$ דולרים (ציור 2).



ציור 2: הביקוש וההיצע ליתרות פמ"ז — יצואנים רבים

MC מתארת את עקומת ההיצע של הענף לדולרים של ערך מוסף ולכן גם לחומרי־הגלם (הכמות מבוטאת במונחי דולרים). כלומר, זוהי עקומה המתארת את הקשר בין תפוקת הערך המוסף הגולמי של הפירמות לבין שער־החליפין. העקומה D מציינת את הביקוש הנקי העומד בפני הענף לחומר־הגלם (במונחי דולרים, ושער פמ"ז לדולר). לפי ההנחה, אין היצואן הבודד משפיע על שער הפמ"ז (כיוון שחלקו בכלל היבוא קטן). $\overline{OE_0}$ הוא השער בו רוכש האוצר את הפמ"ז. דהיינו, לפי שער זה מוכן האוצר לרכוש יתרת פמ"ז שלא נוצלה ליבוא (עד לפברואר 1956 היה השער 1.80 ל"י לדולר).

סך היבוא של חומר־הגלם שיימכר בשוק המקומי יהיה $\overline{OF}$ דולר ושער הפמ"ז של חומר־הגלם יהיה $\overline{OE}$. יהיה זה שער ממוצע ושולי כאחד מנקודת־ראות היצואן הבודד, ושער ממוצע מנקודת־ראות הענף. אולם, אם עקומת ההוצאות השוליות היא $\overline{MC}'$ יהיה כבר צורך בקיצוב פנימי של רשיונות יבוא. במקרה זה יהיה שער־החליפין הממוצע של כל יצואן תלוי בגודל ההקצבה שתיפול בחלקו. כל זמן שלא ייקבע אחוז קבוע מכלל התמורה, אותו יהיה היצואן זכאי לנצל ל"יבוא לשם יצוא", לא יתקיים שער פמ"ז אחיד. יתר על כן, אם גודל ההקצבה הניתנת לכל יצואן נקבע באופן מוחלט, עלול להיווצר מצב בו יהיה השער השולי לגבי גידול בתפוקה שונה מהשער השולי לגבי ירידת התפוקה. $\overline{OE}_0$ מציין שער־חליפין שולי לגבי גידול בתפוקת הערך המוסף. אם יצואן מסויים הצליח לזכות ברשיונות יבוא על סכום השווה לכל הערך המוסף שלו, יהיה השער השולי לגבי ירידה בתפוקת הערך המוסף שווה ל־ $\overline{OE}$. הכללת חומר־הגלם ב"קו הייצור והיצוא" של יצואנים נוספים מעלה, אם כן, גורם חדש המשפיע על שער הפמ"ז של היצואן ושל חומרי־הגלם, והוא: חלקו של היצואן במכסה הכללית.

אין אפשרות לנתח במודל כללי את האופן בו נקבע שער הפמ"ז של היצואן ושל חומרי־הגלם בקו הייצור והיצוא שלו. מעמדו של היצואן בשווקים השונים של חומרי־הגלם עשוי להיות שונה. לגבי חלק מהמוצרים יתכן שיהיה לו מעמד מונופוליסטי, ולגבי חלק אחר — מעמד של אוליגופוליסט, שהיקף היבוא שלו תלוי בהיקף היצוא של יצואנים אחרים ובחלקו במכסה הכללית של חומר־הגלם.

הביקוש לחומרי־גלם שעמד בפועל בפני היצואן היה נתון לתנודות תכופות, שמקורן בשינויים בביקוש לחומרי־הגלם, בשינויים בהיצע חומר־הגלם על־ידי יצואנים אחרים בשוק ובשינויים בהיצע חומר־הגלם על־ידי יבואנים רגילים. תנודות אלו היו חריפות והגבירו את יסוד חוסר־הוודאות בפעולת היצואן. במקרים רבים התבטא חוסר־ודאות זה בכך שציפיות לגבי מחירי חומרי־גלם התבדו לאחר ביצוע היבוא. מדי פעם נשמעו תלונות על מלאי שנשאר במחסני היצואנים מבלי שתהיה אפשרות לממש את שער הפמ"ז, לפיו תוכנן היצוא. התלונות הופנו גם אל הממשלה, שהביאה לירידת מחיר חומרי־הגלם על־ידי הגדלתה של מכסת ההקצבות הרגילה.

6. הפרשי שערים הנובעים משיטת הפמ"ז

כפי שראינו [18], נועד הסדר הפמ"ז הטכני למנוע הפרש שערים אנכי לגבי חלק מהערך המוחלף. גם שיטת הפמ"ז במובנה הרחב נועדה להבטיח אותה תוצאה. אולם, בסיכומו של דבר, איפשרה שיטת הפמ"ז את קיומם של הפרשי השערים במובן האופקי והאנכי כאחד. הפרשי השערים במובן האופקי נבעו בעיקר משתי סיבות: ראשית, התקיימו "קווי ייצור ויצוא" שונים, שנקבעו בהתאם לאופי הייצור והיצוא של כל יצואן; ושנית, התקיימו מכסות־יבוא ו/או היטלים בשיעורים שונים, שאיפשרו שערי פמ"ז שונים לפי סוג חומר־הגלם. במובן האנכי נוצרו הפרשי שערים בעיקר לגבי הערך המוחלף הסמוי, אך לעיתים גם לגבי הערך המוחלף הגלוי. היתה זו תוצאה של הגורמים הבאים: (א) הצמדת ההטבה לערך המוסף הגולמי; (ב) קיום הסדרי פמ"ז חלקיים; ו־(ג) קיום מכסות־יבוא ממשיות לחומרי־הגלם השונים.

[18] ראה עמוד 50.

הפרש השערים האופקי נבע, כאמור, בעיקר מקיום "קווי ייצור ויצוא" שונים, שהיקנו לבעליהם מעמד מונופוליסטי, או מזכיה ברשיונות יבוא של חומרי־גלם, הנתונים להגבלת יבוא כמותית. מכיוון ששער הפמ"ז של כל חומר־גלם היה שונה, הבטיח הרכב אחד של יבוא חומרי־גלם שער ממוצע שונה מהשער המתקבל בהרכב אחר. אפילו היו "קווי הייצור והיצוא" זהים או, במילים אחרות, גם אם ניתן לייבא כל סחורה בתמורת הפמ"ז, הרי בדיעבד היו שערי הפמ"ז הממוצעים שונים. במקרה זה היה כל יצואן מנסה לזכות ברשיונות יבוא של אותו חומר־הגלם שהבטיח את שער הפמ"ז הגבוה ביותר. על הממשלה היה לבחור בעקבות זאת בקריטריון כלשהו, שלפיו תחולקנה מכסות־היבוא של חומרי־הגלם בין היצואנים השונים. רק במקרה שבו היתה הממשלה מקציבה לכל יצואן רשיונות יבוא באחוז קבוע מהערך המוסף של כל חומר־גלם, היה השער הממוצע יכול להיות שווה לכל היצואנים. כלומר: כדי להבטיח ששער־החליפין של שתי פירמות כלשהן יהיה שווה היה צריך לקבוע, למשל, ש־5 אחוזים מהפמ"ז אפשר לנצל לשם יבוא חומר־גלם א', 10 אחוז ליבוא חומר־גלם ב' ו־85 אחוז ליבוא חומר גלם ג'. למעשה לא קבעו הסדר כזה, כך שהרכבי היבוא של פירמות בעלות קווי ייצור דומים היו שונים, ולכן היו שונים גם שערי הפמ"ז שמומשו על־ידן.

על מידת הפרש השערים האופקי ניתן לקבל רושם כללי מתוך לוחות 8 ו־9. מתברר מהם כי שיעור הפרמיה לדולר ערך־מוסף ברוטו נע בין 750 פרוטה לדולר בענף הכימיקלים ל־2.00 ל"י בענף המזון ב־1954/55; ושיעור הפרמיה בתוך ענף הטכסטיל וההלבשה ב־1957 נע בין 1.098 ל"י לדולר במוצרי סריגה ל־2.586 ל"י בקונפקציה של מוצרי טכסטיל. כמובן שהבדלים אלה אינם משקפים את מלוא ההפרש בין הפירמות השונות, שכן הם מתייחסים להפרשים שבין ממוצעים של ענפים[19].

נבחן עתה את הפרש השערים האנכי, שנבע בשיטת הפמ"ז, ואת הקשר בינו לבין ההפרשים האופקיים. שיטת הפמ"ז המלא (לפיה היה היצואן זכאי לזקוף לחשבון פמ"ז 100 אחוז מתמורת היצוא) הבטיחה, ששער החליפין השולי לערך המוחלף הגלוי יהיה שווה לשער־החליפין השולי לתוספת יצוא. הגדלת היצוא בערך של דולר אחד הגדילה את יתרות הפמ"ז של היצואן בסכום זה, שאותו יכול היה לנצל ליבוא חומרי־גלם לשוק. היצואן נהנה מהכנסה נוספת, שהיתה שווה בהכרח לפדיון השולי ממכירת חומר־הגלם. מאידך, שימוש בתוספת של חומר־גלם בסכום של דולר אחד למטרות יצוא היה כרוך בהוצאות אלטרנטיביות באותו שיעור. על־ידי הגדלת הערך המוחלף הגלוי בדולר אחד הוקטנו יתרות הפמ"ז של היצואן באותו סכום, וההכנסה ממכירת היבוא בשוק המקומי קטנה בסכום השווה לפדיון השולי. מכאן שנמנע הפרש השערים האנכי לגבי הערך המוחלף הגלוי, כשמדובר בשערים השוליים.

אולם הדיון בסעיף 4 עלול לעורר הסתייגות ממסקנה זו. אם נבחן את המחיר האלטרנטיבי הכרוך בשימוש בחומר־גלם ב' ליצוא, נמצא שהוא גבוה משער־החליפין ליצוא ($\overline{O''E}$ לעומת $\overline{O''G}$ בציור 1 לעיל). כלומר, השער השולי לערך המוחלף היה

[19] על מידת ההפרש האופקי ניתן ללמוד, באופן חלקי לפחות, מהעובדה שמקדם ההשתנות של שער־החליפין הסמוי בין 50 ענפי המשנה ב־1954/55 הגיע ל־22 אחוז ושמקדם ההשתנות בין הפירמות בענף הטכסטיל ב־1957 הגיע ל־19.4 אחוז או ל־741 פרוטות לדולר — לעומת שער ממוצע של 3.817 ל"י לדולר. שער זה שונה מהשער המופיע בלוח 9, שכן הוא חושב כממוצע פשוט ללא שיקלול לפי ערך היבוא שנשאר בארץ. ראה להלן.

גבוה מהשער השולי ליצוא. אך מסתבר שברוב המקרים נמנע הפרש שערים מסוג זה, משום שהגבלת היבוא לא חלה בדרך כלל על כל היבוא של היצואן, אלא רק על חלק היבוא שנועד לשוק המקומי. כנגד התחייבות כמותית מלאה זכאי היה היצואן לקבל רשיונות יבוא גם מעל למכסה. שימוש בדולר פמ"ז ליבוא חומר־גלם לצרכי יצוא היה כרוך, לפיכך, בהוצאה אלטרנטיבית השווה ל־ $\overline{O''E''}$ (בציור 1) בלבד.

שיטת הפמ"ז החלקי יצרה למעשה מצב, שבו שער היבוא היה גבוה משער היצוא. (לפי הסדר זה היה היצואן זכאי לזקוף רק חלק מהתמורה לחשבון הפמ"ז — חלק שהיה, אמנם, גדול מהערך המוחלף הגלוי.) נניח שהותר ליצואן לזקוף V אחוזים מהתמורה לחשבון פמ"ז ואת היתרה היה חייב למכור לאוצר בשער־חליפין R_o. נניח, כמו כן, שהפדיון השולי ממכירת דולר חומר־גלם בשוק המקומי היה R_x. שער־החליפין השולי לתוספת דולר יצוא (בהנחה שהערך המוחלף נשאר קבוע) היה $R_xV + R_o(1-V)$. מתוך התמורה הנוספת בסכום דולר נזקפו לפמ"ז V אחוזים, ששימשו ליבוא חומר־גלם לשוק המקומי ו־$(1-V)$ אחוזים נמכרו לאוצר בשער R_o. מאידך היה שימוש בדולר חומר־גלם לצרכי יצוא כרוך בהוצאות אלטרנטיביות של R_x דולרים. מכיוון שבדרך כלל היה R_o נמוך מ־R_x,[20] הרי ש־$R_xV+R_o(1-V)$ נמוך מ־R_x. כלומר, שער־החליפין (במובן האלטרנטיבי) לערך המוחלף הגלוי היה גבוה משער־החליפין ליצוא. ראינו כבר בדיון שבפרק ב', כי הפרש כזה מלמד שהפדיון השולי בדולרים מדולר־תשומה, גבוה מ־1.

אולם עיקר הפרש השערים האנכי, שנבע משיטת הפמ"ז, קשור בערך המוחלף הסמוי[21]. כל זמן ששער־החליפין האפקטיבי, אשר חל על מרכיבי הערך המוחלף הסמוי היה נמוך מ־R_x, קיים היה בזבוז בשימוש בתשומות אלו שמן היבוא, דהיינו, התפוקה השולית של דולר־תשומה ביצוא (שנרכש במטבע מקומי) היתה נמוכה מדולר אחד.

כאן חשוב לציין, כי שיטת הפמ"ז עצמה גרמה לעיתים להגדלת אחוז הערך המוחלף הסמוי שלגביו חלו הפרשי השערים, כלומר: שיטת הפמ"ז הגבילה את הפרש השערים האנכי, כך שהוא חל רק על הערך המוחלף הסמוי; אך בה בשעה גרמה להגדלת הערך המוחלף הסמוי, שלגביו חלו הפרשי שערים. לשם הדגמה נניח ש"קו הייצור והיצוא" של יצואן א' כולל שני חומרי־גלם "A" ו־"B" שעה ש"קו הייצור והיצוא" של יצואן ב' כולל חומר גלם אחד, "B". נניח גם, ששערי הפמ"ז של חומרי־הגלם "A" ו־"B" נקבעים על־ידי מכסת־יבוא כללית ושווים ל־R_B, R_A בהתאמה, באופן ש־R_A גבוה מ־R_B. יצואן א' ייבא רק חומר גלם "A" ויימנע מיבוא "B", שאותו יקנה בלירות ישראליות מיצואן ב'[22] במחיר של R_B ליחידה השווה דולר. כך יוכל להשתמש בדולר נוסף מהתמורה לשם יבוא מוצר "A" שבעבורו מקבל הוא בשוק R_A.

לסיכום, ראינו כי שיטת הפמ"ז העלתה את המחיר האלטרנטיבי לתשומה שנרכשה ביתרות פמ"ז (ערך מוחלף גלוי). התוצאה היתה, שהיצואן ביצע תחלופה לטובת גורמי־

[20] שאם לא כן היה היצואן מוכר לאוצר את התמורה או חלק ממנה באופן שהפמ"ז לא היה אפקטיבי לגביו.

[21] א. בהרל, ש ם, עמ' 281.

[22] אנו מניחים שקיימת אפשרות למסחר ישיר בחומרי־הגלם (אם כי הדבר נאסר) שכן לא קויים פיקוח של ממש. גם ללא הנחה זו יכול היה להיווצר איתו מצב, אך אז היתה ההדגמה מסתבכת.

ייצור הנרכשים במטבע מקומי. תחלופה זו לא הביאה תמיד להגדלת הערך המוסף נטו. לעיתים גדל הערך המוסף הגולמי בלבד, שכן התחלופה היתה כרוכה בעליית הערך המוחלף הסמוי. הפרש השערים האופקי שייצר הסדר הפמ"ז חיזק לעיתים את הנטיה להגדיל את הערך המוחלף הסמוי על חשבון הערך המוחלף הגלוי, באופן שהערך המוסף נטו לא עלה.

כדי לצמצם את היקף הערך המוחלף, שלגביו היה קיים הפרש שערים אנכי, ננקטו כמה צעדים אדמיניסטרטיביים. מטרתם היתה להפוך חלק מההוצאות הסמויות במטבע־חוץ להוצאות גלויות. באמצע 1958 חוייבו היצואנים למכור לאוצר דולרים לפי השער הרשמי בסכום מקביל להוצאותיה הבנקאיות בחוץ־לארץ, שתמורתן שילמו במטבע מקומי. מסוף אוקטובר של אותה שנה הורחב הסדר זה גם לגבי הוצאות הובלה וביטוח, ששולמו במטבע מקומי. שער החליפין האפקטיבי שחל על הוצאות אלו היה 1.80 ל"י לדולר. הסדרים אלה הפכו הוצאות סמויות לגלויות, וכך מנעו את הפרש השערים האנכי לגביהן[23].

7. אומדנים לשער הפמ"ז הממוצע ב־1954/55 וב־1957

כדי לאמוד את גובה הפרמיה הסמויה, הנובעת בשיטת הפמ"ז, נערך מחקר מיוחד לשנת התקציב 1954/55[24]. מטרת המחקר היתה לקבוע את שער הפמ"ז הממוצע לחומרי הגלם השונים שנמכרו בשוק המקומי, לפי ענפי משנה, ענפים עיקריים ובממוצע כללי. לשם כך מויינו לפי פירמות כל רשיונות היבוא שהוצאו ב־1954/55 במסגרת "יבוא לשם יצוא". הפירמות סווגו לפי ענפי־משנה בהתאם למוצר היצוא העיקרי שלהן. כך נקבע הרכב היבוא של כל ענף־משנה. לאחר שנערך אומדן לשער הפמ"ז של חומרי־הגלם השונים, חושב שער ממוצע לדולר יבוא לכל ענף־משנה. שער זה התקבל על־ידי שיקלול שערי הפמ"ז של חומרי־הגלם השונים שהענף ייבא, בערך היחסי של יבואם. השער הממוצע לענפים חושב בדרך של שיקלול השערים של ענפי־המשנה, באומדן המכירות בשוק המקומי. אומדן המכירות התקבל מהכפלת ערך רשיונות היבוא שהוקצבו לפירמות המשתייכות לענף, באומדן אחוז הערך המוסף של ענף־המשנה. באותו אופן חושב גם הממוצע הכללי של כל ענפי התעשיה, שנהנו מהסדר הפמ"ז.

שיטה זו נתנה תשובה לשאלה שהוצגה במחקר הנזכר, בהנחות הבאות:

1. כל היצואנים ניצלו אחוז שווה מכל רשיון שניתן להם, והוא הדין גם לגבי כל פריט הכלול ברשיון.
2. אחוז היבוא שנועד לשוק המקומי, מכלל היבוא של כל פירמה, שווה לערך המוסף הגולמי הממוצע של ענף־המשנה.

להלן תוצאות המחקר לפי ענפים עיקריים:

[23] למעשה חוייבו היצואנים למכור לאוצר דולרים בסכום העולה על הערך המוחלף הסמוי, ראה פרק ח'.

[24] מרכז פאלק למחקר כלכלי, דין וחשבון מס' 3 לשנת 1956, ירושלים, מאי 1957, עמ' 24. במחקר צויין, בטעות, שהוא מתייחס ל־1954 ו־1955, בעוד שהנתונים מתייחסים לשנת התקציב 1954/55 בלבד.

לוח 8: הסובסידיה ליצוא תעשייתי הנובעת משיטת הפמ"ז: 1954/55

הענף	יבוא מכספי פמ"ז (באלפי דולר) [1] (1)	ערך מוסף שבפמ"ז (2)	שיעור הסובסידיה לדולר אחד של ערך מוסף שבפמ"ז (בל"י) (3)	סך הסובסידיה (באלפי ל"י) (3)×(2) (4)	שיעור הסובסידיה לדולר אחד פמ"ז (בל"י) (1):(4) (5)
מזון	3,500	1,400	2.000	2,800	0.800
טכסטיל והלבשה	4,200	2,000	1.350	2,700	0.640
עור והנעלה	200	100	1.500	150	0.750
כימיקלים	500	200	0.750	150	0.300
מתכת	3,200	1,200	1.000	1,200	0.375
לבידים	1,300	650	0.700	455	0.350
צמיגים	1,200	550	0.200	110	0.100
שונות	300	150	1.200	180	0.600
סה"כ משני	*14,400*	*6,250*	*1.240*	*7,750*	*0.540*
ענפים אחרים	3,600	1,500	1.240	1,900	0.540
סך־הכל	**18,000**	**7,750**	**1.240**	**9,650**	**0.540**

[1] נכלל בסעיף הכללי "יבוא לשם יצוא" בתקציב מטבע־חוץ.

המקור: מרכז פאלק למחקר כלכלי בישראל, דין וחשבון שנתי מס' 3 לשנת 1956, עמוד 25.

בעבודתנו אנו, צומצמה הבדיקה של שער הפמ"ז לענף הטכסטיל ב־1957. כדי שלא ניזקק לחלק מההנחות של החישוב דלעיל, שונתה במקצת שיטת האומדן. ראשית, השתמשנו בנתונים על היבוא בפועל, במקום בנתונים על רשיונות יבוא שהוצאו. שנית, נעשה כאן נסיון לאמוד באופן ישיר את היקף היבוא שלא שימש כתשומה ביצוא. לשם כך, נוכה מסך היבוא של כל סחורה הגדול מבין שני הסכומים הבאים: (א) חלק היבוא, שניתנה עליו התחיבות כמותית, או (ב) חלק היבוא, ששימש ליצוא עד סוף תקופת הבדיקה (מאי 1959), לפי הערכת מחלקת ההישבון במכס. הערכות כאלו נמצאו לגבי כל סוגי היבוא פרט לטופסי (tops) צמר, חוטי ניילון וכמה סוגי יבוא אחרים, שהיקפם היה מצומצם, ושעליהם לא היה מוטל מכס ו/או מס קניה.

אולם גם האומדן המבוסס על הערכות כאלו היה בהכרח בלתי־מדוייק. חלק מהיתרה, שנשארה בארץ לפי החישוב דלעיל, שימשה ליצוא בתאריך מאוחר יותר חלק אחר שימש ליצוא אפילו לפני תאריך הבדיקה, אך טרם הוגשה בעדו, עד לאותה שעה, תביעה להישבון. מכל מקום, נראה כי שיטה זו עשויה היתה לספק קריטריון מדוייק יותר לכמות היבוא שנשארה בארץ, מזה אשר ננקט לצרכי המחקר הדן ב־1954/55. ואכן, שער הפרמיה שחושב לפי אומדן זה של היבוא שנשאר בארץ היה גבוה יותר לגבי כל הפירמות מאומדן גולמי לפי סך היבוא — כפי שנעשה במחקר הנזכר לעיל. ההסבר לכך פשוט: יצואן יעדיף לייבא לשוק המקומי את אותם חומרי־הגלם ששער

הפמ"ז שלהם גבוה יחסית. לכן יש לצפות לכך, שככל ששער הפמ"ז שלה היה גבוה יותר, נועדה כמות גדולה יותר מכלל היבוא לשוק המקומי.

בכל זאת, השתמשנו בשיטה של המחקר הראשון לגבי ענפי־המשנה "חוטי צמר" ו"גרבים, טריקו ולבנים". הסיבה לכך היא, שעל חומרי־הגלם שהובאו על־ידי פירמות שהשתייכו לשני ענפים אלה לא היה מוטל מכס, ולכן לא נמצאו במחלקת ההישבון אומדנים על היבוא שנשאר בארץ. אולם מידת ההטיה של שיעור הפרמיה בענפים אלה אינה יכולה להיות גבוהה, כיוון שהיבוא בהם היה הומוגני במידה רבה.

כדי להגיע לאומדן הפרמיה הממוצעת בכל ענף הטכסטיל וההלבשה היה עלינו להעריך את סך היבוא שנשאר בארץ בשני ענפי־המשנה דלעיל. בענף־המשנה "חוטי צמר" הגענו לאומדן זה משניכינו מכלל היבוא את כמות טופסי הצמר הדרושה, בממוצע, לייצור חוטי הצמר שנועדו ליצוא ב־1957. לגבי "גרביים, טריקו ולבנים" חישבנו את אחוז הערך המוחלף הגלוי הממוצע בענף, וכפלנו אחוז זה בערך היצוא שבוצע ב־1957. נראה שאומדנים אלה ממעיטים את חלקם היחסי של שני ענפי־המשנה הנדונים בשוק המקומי של חומרי־הגלם.

שיטת חישוב שער הפמ"ז בשני המחקרים היתה כרוכה בהטיה כלפי מעלה של האומדן לגבי כמה מוצרים. במקרים אחדים שיקף שער הפמ"ז הגבוה רכישת חומרי־גלם במחיר נמוך הודות לקשרים טובים עם מקורות חומרי־הגלם או ניצול הזדמנויות שונות. שער הפמ"ז כפי שחושב כולל, לכן, גם "רווח" של היצואן בתור יבואן יעיל ולאו דווקא בזכות הרשיונות שהוענקו לו. סיבה אחרת להטיה כלפי מעלה נעוצה בעובדה, שבכמה מקרים חושבה הפרמיה באופן גולמי. כאשר מימש היצואן את ההטבה על־ידי יבוא חומר־גלם ומכירתו בשוק, ניכינו ממחיר השוק את הוצאות ההובלה והביטוח (בכל מקרה שהיבוא נעשה בתנאי פ.או.ב.) ואת המכס והמסים; אך לא ניכינו הוצאות אחרות במטבע מקומי, כגון הובלה פנימית והוצאות יבוא מיוחדות. נוסף לכך כפופה מהימנות האומדן להסתייגויות לאור הליקויים בנתונים שמתוכם חושבה הפרמיה.

לוח 9: אומדן הפרמיה הסמויה על היבוא בפועל, שנועד לשוק המקומי, במסגרת הסדרי הפמ"ז — ענף הטכסטיל, לפי ענפי־משנה: 1957

המוצר	סך היבוא (באלפי דולרים)	היבוא שלא שימש ליצוא (באלפי דולרים)	שער החליפין הסמוי (ל"י לדולר)	הפרמיה הסמויה (ל"י לדולר)
חוטי צמר	3,916	2,021	3.547	1.747
אריגים ובדים	538	513	3.084	1.284
מעילי גשם	1,375	190	3.946	2.146
מוצרי סריגה	195	128	3.205	1.405
גרבים, טריקו ולבנים	766	391	3.989	2.189
בגדים	247	30	4.757	2.957
קונפקציה של מוצרי טכסטיל	325	228	4.242	2.442
מוצרי טכסטיל והלבשה שונים	1,215	983	3.110	1.310
סך־הכל	**8,577**	**4,484**	**3.500**	**1.700**

המקור: ראה נספח ד'.

אם נתעלם מההבדלים בשיטות החישוב ומהליקויים בנתונים הרי מסתבר, כי שער הפמ"ז הממוצע ליבוא בענף הטכסטיל עלה מ־3.15 ל"י לדולר ב־1954/55 ל־3.50 ל"י לדולר ב־1957, או ב־11 אחוז. עיקר העלייה חלה במוצרי סריגה ובגרבים, טריקו ולבנים, כפי שניתן לראות מלוח 10. יתכן ששיעור העלייה בשער הממוצע היה נמוך קצת יותר. באומדן של המחקר הראשון יש הטיה כלשהי כלפי מטה, כיוון שהוא מייחס משקל נמוך יחסית למוצרים שנמכרו בשוק המקומי, ואשר שער־החליפין שלהם היה, כנראה, גבוה. מובן שמסקנה זו על שיעור הגידול של הפרמיה מתייחסת רק לענף הטכסטיל וההלבשה, אולם יש לזכור שענף זה היה אחד הענפים החשובים שנהנו מהפמ"ז. 35 אחוז מכלל הזקיפות לחשבונות פמ"ז ב־1957 נבעו מתמורת יצוא ענף הטכסטיל וההלבשה (לוח 23 להלן).

לוח 10: אומדן הפרמיה הסמויה ליבוא במסגרת פמ"ז, שנועד לשוק המקומי — ענף הטכסטיל וההלבשה, לפי ענפי־משנה: 1954/55 ו־1957

(ל"י לדולר)

הענף	1954/55	1957	העלייה בפרמיה
חוטי צמר	1.700	1.747	0.047
מעילי גשם	2.109	2.146	0.037
מוצרי סריגה	1.098	1.405	0.307
גרבים, טריקו ולבנים	1.230	2.189	0.959
קונפקציה של מוצרי טכסטיל	2.586	2.442	—0.144
כל הענף	1.350	1.700	0.350

המקור: הנתונים ל־1954/55 לקוחים מתוך החומר ששימש להישובים של לוח 8 לעיל — מחקר ד"ר גוטליב על סובסידיות ב־1954/55 (לא פורסם). הנתונים ל־1957 מתוך לוח 9.

8. צמצום הסדרי הפמ"ז בשנים 1956—1958

החל ב־1956 נקטו כמה צעדים שנועדו לבטל את הפרמיה הסמויה הנובעת מזכות הפמ"ז, ולצמצם את ההסדר לפמ"ז טכני. בכמה ענפים הוקטן אחוז התמורה, שהיצואנים היו רשאים לזקוף לחשבון הפמ"ז, עד לאחוז הערך המוחלף הגלוי. בענפים אחרים הורד שער הפמ"ז של המוצרים הכלולים בקו הייצור והיצוא על־ידי ליברליזציה, ובאופן זה קטן גם השער הממוצע והשולי שחל על יתרות הפמ"ז של יצואני הענף.

במאי 1956 הוקטן שיעור התמורה שהיצואנים של מוצרי פרי הדר היו זכאים לזקוף לחשבון פמ"ז, מ־50 אחוז ל־40 אחוז. ביולי 1957 חוייבו יצרני הצמיגים למכור לאוצר 50 אחוז מתמורת היצוא. בינואר 1958 הוקטן חלק התמורה הניתן לזקיפה לחשבון פמ"ז מיצוא בגדי־ים מ־100 ל־55 אחוז. באפריל אותה שנה הורד השיעור בענף הקונפקציה של מוצרי טכסטיל מ־100 ל־70 אחוז; בענף הספרים וכתבי־העת — מ־100 ל־25 אחוז; ביצוא שיניים תותבות—מ־100 ל־22 אחוז; ומתמורת יצוא תשמישי־קדושה הוקטן החלק הנזקף לחשבון הפמ"ז מ־100 ל־35 אחוז. ברוב המקרים הללו נהפך הסדר

הפמ"ז משיטה של פרמיה להסדר טכני; שכן, אחוז התמורה שהותר עדיין לזקוף לחשבון פמ"ז התאים, פחות או יותר, לאחוז הערך המוחלף הגלוי.

בענפים אחרים בוטל הפמ"ז בהדרגה ובאופן עקיף על־ידי הליברליזציה, שמשמעותה היתה מעבר מהגבלה כמותית (quantitative restriction) להגבלת הוצאות (cost restriction). שינוי זה בצורת הגבלות על היבוא הונהג בהדרגה בשנים 1956—1958 לגבי חומרי־גלם לתעשיית כימיקלים, חומרי־גלם לתעשיית מוצרי הגומי והפלסטיקה, וכן לגבי שלחים, נייר, מתכות שונות, עצים וסחורות נוספות. תהליך זה הקיף בשנת 1959 כ־85 אחוז מסך היבוא לתעשייה [25].

אך כאן ראוי לציין, שהליברליזציה כשלעצמה לא תמיד הורידה את שער הפמ"ז עד לשער הרשמי, הגם ששללה מן היצואנים את מעמדם כמקבלי הקצבות במסגרת מכסת־יבוא נתונה, או כבעלי חזקה על יבוא הסחורות לשוק. כפי שכבר ראינו [26], היה היבוא שנעשה במסגרת "יבוא לשם יצוא", לרבות החלק שנועד לשוק המקומי, משוחרר מתשלומי־חובה. המעבר ל"הגבלת הוצאות" היה כרוך גם בהטלת תשלומי־חובה (נוסף למכס ולמס קניה) על הסחורות שלגביהן שונו הגבלות היבוא, כך ששער הפמ"ז ירד לכל היותר עד לשער הרשמי בתוספת היטל לדולר. במספר חומרי־גלם נשאר עדיין שער הפמ"ז בגובה של 3.00 ל"י לדולר, ואף יותר מזה, כפי שניתן לראות מהדוגמאות בלוח 11.

לוח 11: שיעור ההיטלים לדולר על מוצרי יבוא שונים במסגרת הליברליזציה

המוצר	שיעור ההיטל לדולר יבוא	שער הפמ"ז [1]
שלק (סוג של שרף)	1.512	3.312
חוטים מגולבנים למעלה מ־1.5 מ"מ	1.200	3.000
חלקי רדיו	1.200	3.000
עשב ים מוגמר	1.200	3.000
נייר מני פולד	1.008	3.008
נייר סולפיט	1.008	3.008
קרטון דופלקס	1.200	3.000
קרטון חום	1.980	3.780
קרטון עצים לבן	1.200	3.000
קרטון קש	1.200	3.000
קרטון מזוודות	1.200	3.000
קרטון מנילה וקריסטל	1.200	3.000
כלי נגינה	1.200	3.000
מנועים חשמליים למכונות תפירה	1.980	3.780

[1] ההיטל לדולר בתוספת השער הרשמי.

מקור: חוזרים של אגף היבוא על שינויים בסדרי יבוא מ־1.10.57 ומ־13.11.58.

[25] בנק ישראל, דין וחשבון 1959, ירושלים, סיון תש"ך, מאי 1960, עמ' 21.

[26] עמוד 52 לעיל.

אולם במשך 1958 ולאחר מכן הוחלפו היטלים החלים על מרבית חומרי־הגלם דלעיל במכס ובמס קניה. כך ירד שער הפמ"ז שלהם עד לשער הרשמי. לגבי חלק מהענפים הקיפה הליברליזציה את רוב חומרי־הגלם הכלולים בקו הייצור והיצוא. כתוצאה מכך חדל הסדר הפמ"ז להיות שיטה של פרמיה והוא קיבל צביון של הסדר טכני.

9. יתרונות וחסרונות של הסדרי הפמ"ז

הוויכוח על יתרונות שיטת הפמ"ז וחסרונותיה התנהל בשני מישורים: באחד נסב הדיון על הצד האדמיניסטרטיבי והתקציבי, לרבות השפעתו של הסדר הפמ"ז על יעילות הביצוע של תקציב מטבע־חוץ. הדיון במישור השני נערך אודות השפעתו של הסדר הפמ"ז על אופן השימוש בגורמי הייצור. נציג לראשונה אותן טענות בעד השיטה ונגדה, המתייחסות לצד האדמיניסטרטיבי והתקציבי.

היתרונות שנזקפו לזכות השיטה בתורת הסדר אדמיניסטרטיבי ותקציבי היו כדלהלן [27]:

(א) ההסדר מפשט את תהליכי הפיקוח האדמיניסטרטיבי על מטבע־חוץ. יתרון זה מתייחס בעיקר להסדר "הפמ"ז הטכני".

(ב) הפרמיה שנבעה מזכות הפמ"ז לא היתה כרוכה בהוצאות תקציביות. אילו היתה מוענקת פרמיה רגילה במסגרת התקציב, היה הדבר מחייב השגת מקורות הכנסה מקבילים, כמו מסים או מימון גרעוני — מה שהיה מגביר את הלחץ האינפלציוני במשק.

(ג) גם לולא התקיימה השיטה היה צורך באספקת חומרי־גלם לשוק המקומי. היקף היבוא הדרוש מכל סוג נקבע לאור קריטריונים של דרגת החיוניות באמצעות תקציב מטבע־חוץ. הסדר הפמ"ז הבטיח שיטה מוצדקת לחלוקת רשיונות יבוא לחומרי־הגלם הללו.

מתוך (ב) ו־(ג) נראה שלהסדר היה יתרון כפול: הוא קבע קריטריון לחלוקת רשיונות במסגרת התקציב ובו בזמן שימש אמצעי לדירבון היצוא. ביטול שיטת הפמ"ז היה מחייב חלוקת ההקצבות לפי קריטריונים אחרים והענקת פרמיה מסוג אחר הכרוכה בהוצאות.

לדעת מתנגדי השיטה היו יתרונות אלה מדומים, או לפחות — לא היו שקולים כנגד מגרעותיה. לדעתם מימשו יצואנים, כשהמדובר ביתרון (א), את הפרמיה הנובעת מהפמ"ז עוד בטרם ביצעו את היצוא, ולפעמים אף מבלי שכלל ביצעו את היצוא [28]. כמו כן לא היה בשיטה זו הפיקוח הדרוש למניעת קבלה של רשיונות יבוא וכן פרמיה אחרת בעת ובעונה אחת [29].

כאשר מדובר ביתרון (ב), נובעת הפרמיה הכרוכה בפמ"ז בעיקר מקיום מכסות־יבוא ממשיות ומהענקת מעמד מונופוליסטי ליצואנים על־ידי שמקציבים להם רשיונות יבוא. הממשלה ויתרה על ספיגת רווח המכסות, ו/או הרווח המונופוליסטי, ומכאן שפרמיית הפמ"ז כרוכה בהוצאה (הקטנת הכנסה) באותה מידה כפרמיה אחרת. במלים

[27] מתוך שיחות שקוימו עם פקידי אגף היצוא, משרד המסחר והתעשיה וכן הדיונים במסגרת יום עיון לבעיות הערך המוסף שהתקיים בבית־ספר קפלן, האוניברסיטה העברית.

[28] ראה דיון בעמ' 51 לעיל ובנספח ג'.

[29] משרד מבקר המדינה, ש ם, ראה גם נספח ג'.

אחרות, האלטרנטיבה לשיטת הפמ"ז, במה שנוגע לחלוקת רשיונות היבוא ולפרמיה, היתה ליברליזציה מלווה בהעלאת שיעורי המכס והענקת פרמיה גלויה שמומנה מתוספת מכס זו.

לגבי יתרון (ג) שיטת הפמ"ז שמה לאל כל פיקוח ממשי על השימוש במטבע־חוץ, וגרמה לניצול כמותו המוגבלת למטרות בלתי־חיוניות[30]. עד לשנת התקציב 1955/56 יובאו חומרי גלם במסגרת פמ"ז מחוץ לתכנית היבוא הרגילה, שהורכבה לאור „דרגת החיוניות" של סוגי היבוא השונים. יבוא על חשבון ערך מוסף שלא נכלל בתקציב הסתכם כדלהלן[31]:

שנה	הסכום בתקציב (מיליוני דולר)	חלוקת רשיונות בפועל (מיליוני דולר)
1955/56	2.2	1.6
1956/57	0.3	1.5
	2.5	3.1

ההקצבות בפועל מחוץ למסגרת תוכנית היבוא הסתכמו, אם כן, ב־3.1 מיליון דולר והיקפן הגיע ל־0.6 אחוז מסך ההקצבות לתצרוכת במסגרת פמ"ז בתכנית היבוא הרגילה. רק החל ב־1957/58 שולב היבוא לשוק המקומי במסגרת פמ"ז בתכנית היבוא הכוללת. כלומר, היה צריך לזקוף את מכסת היבוא מלכתחילה לפי עקרונות קבועים, ובמידה שחלק מהמכסה נוצל על־ידי יבוא במסגרת פמ"ז, הרי חולקו ההקצבות הרגילות רק מן היתרה.

לחובת שיטת הפמ"ז נזקפה גם העובדה שבסעיפים מסויימים חולקו רשיונות בסכום העולה על זה שנקבע בתקציב. כך שובש סדר העדיפויות ששיקף, לדעת מותחי הביקורת, את דרגת החיוניות של סוגי היבוא השונים. מכאן נתבע, לדעתם, שהפמ"ז הביא ל"בזבוז" מטבע־חוץ, דהיינו, לניצולו לשם יבוא מוצרים בלתי־חיוניים (או ל"יבוא שולי"). הלחץ שנוצר בגלל הסדר הפמ"ז לחריגה מתחומי התקציב מוסבר בסעיפים 4 ו־5 של פרק זה. הדבר התבטא בציור 1, בכך שהיצואן היה מעוניין בהגדלת המכסה של מוצר ב', לחץ דומה היה קיים במקרה המתואר בציור 2 — כאשר עקומת ההוצאות היא MC. היצואנים, או לפחות אלה מהם שראו את עצמם מקופחים, דרשו רשיונות בסכום העולה על המוקצב להם. לחץ זה עלול היה להביא לפריצת המכסה, ואכן היו חילוקי־דעות בין הנוגעים בדבר בעניין הצורך בקיום המכסה[32]. ניצול־יתר של התקציב עלול היה לחול דווקא בסעיפי היבוא ה"פחות חיוניים" (מנקודת־ראותם של מתכנני היבוא) שכן עליהם חלה מכסה נמוכה ביחס לכמות המבוקשת. מכאן, שהרווח הגבוה מן המכסות הגדיל את הנטיה לייבא לשוק המקומי ביחוד מוצרים אלה.

[30] משרד המסחר והתעשיה, דין וחשבון הוועדה לבדיקת רווחים עודפים ביבוא (הוגש לשר המסחר והתעשיה) תל־אביב, ספטמבר 1958, משוכפל.

[31] מתוך תקציבי מטבע־חוץ 1955/56, 1956/57, 1957/58, בהוצאת משרד האוצר.

[32] פקיד בכיר באחד ממשרדי הממשלה טען בקשר לכך: ההגבלה שבתקציב מטבע־חוץ אינה מתיישבת עם מטרת הפמ"ז כאמצעי לעידוד היצוא, שכן היא קובעת את היקף הערך המוסף, שלגביו יכולה להינתן פרמיה. כלומר, הפמ"ז מעודד יצוא רק עד לגבול מסויים.

נעשה אף נסיון לאמוד את היקף "הבזבוז" הזה[33]. לפי אותו אומדן הסתכם היבוא השולי בגלל פמ"ז ב־3.1 מיליון ל"י ב־1955/56. חישוב סכום זה מתבסס על העובדה שתקציב מטבע־חוץ מחולק לסעיפי־יבוא שונים, אשר לכל אחד מהם מוקצב מטבע־חוץ בשתי צורות: הקצבה רגילה לשוק המקומי ו/או הקצבה ל"יבוא לשם יצוא". במקרה שהגרעון בסעיף יבוא מסויים בתקציב מטבע־חוץ עלה על סכום ההקצבה ל"יבוא לשם יצוא" שניתנה לסעיף זה, הרי חושבה ההקצבה כולה כחלק מאומדן היבוא השולי בגלל פמ"ז; אך אם עלתה ההקצבה על סכום הגרעון, הרי חושב סכום הגרעון בלבד כחלק מאומדן היבוא השולי בגלל פמ"ז. נניח, לשם הדגמה, שסעיף־יבוא חוטי־צמר בתקציב מטבע־חוץ היה 10 מיליון ל"י, אך למעשה ניתנו רשיונות בסך 13 מיליון ל"י. ובכן, אם ההקצבה ל"יבוא לשם יצוא" חוטי־צמר היתה 2 מיליון ל"י, כלומר היתה נמוכה מהגרעון שבסך 3 מיליון ל"י, הרי נכללה כולה באומדן היבוא השולי שנגרם על־ידי שיטת הפמ"ז. אך אם, לעומת זאת, היתה ההקצבה ל"יבוא לשם יצוא" 5 מיליון ל"י נכללו רק 3 מיליון מהם (כסכום הגרעון) באומדן "היבוא השולי" שנבע משיטת הפמ"ז.

הטענה דלעיל כפופה לשתי הסתייגויות. ראשית, יש להניח א־פריורי שתכנית היבוא מבטיחה את ההרכב האופטימלי, שאלמלא כן מושג הבזבוז חסר־משמעות. אדרבא, אם נקבל את חלוקת ההכנסה כנתונה, הרי דווקא יבוא "מוצרי המותרות", שמחיר הדולר שלהם בשוק גבוה, ישפר את הקצאת המקורות לאור העדפת הצרכנים. השימוש במושג "בזבוז", לגבי יבוא מוצרים שמחיר הדולר שלהם גבוה, מניח שמחיר השוק לדולר יבוא אינו משקף את התועלת החברתית של המוצר. שנית, אומדן חלקו של הפמ"ז בניצול־היתר של סעיפי התקציב השונים מגזים כהכרח כלפי מעלה. בדרך החישוב טמונה ההנחה, שהקצבות הרגילות נקבעו מלכתחילה והיבוא הנוסף נקבע על־ידי הקצבת רשיונות "יבוא לשם יצוא" — דבר שאינו נכון בהכרח. גם הקצבות הרגילות ניתנו תוך כדי ביצוע התקציב, ולפעמים כתוצאה מלחץ של יבואנים רגילים. כמו כן, לא מצאנו, הבדל מובהק בין ניצול־יתר של התקציב בסעיפים שעיקר היבוא שלהם נעשה במסגרת "יבוא לשם יצוא" לבין ניצול־יתר בסעיפים אחרים.

לפי טענה נוספת המועלית בעניין הסתירה בין הסדר הפמ"ז לבין מטרות תקציב מטבע־חוץ, מנע הסדר זה כל אפשרות של פיקוח כמותי על הרכב היבוא לשוק המקומי, ולכן שם לאל את המטרה של תקציב מטבע־חוץ. רשיון "יבוא לשם יצוא" היקנה ליצואן זכות לייבא הן לשוק המקומי והן לצרכי יצוא. עם הקצבת הרשיון נהגו לחייב, בתקציב מטבע־חוץ, את היבוא לשוק המקומי בחלק מסכום הרשיון ואת צרכי היצוא ביתרת הסכום. היבוא לשוק המקומי נאמד במכפלת סכום הרשיון ואחוז הערך המוסף הגלוי. שיטה זו היתה, אולי[34], נכונה לגבי כלל היבוא של היצואן, אך ודאי שלא שיקפה את המידה בה נוצל כל רשיון ורשיון לכל אחת מן המטרות לשמן נועד (יבוא לשוק המקומי ולצרכי יצוא). היצואנים ניצלו כל חומר־גלם שייבאו לשתי המטרות בשיעור שונה מזה שנרשם[35]. רישום היבוא לפי יעודו, כמו שנעשה במסגרת תקציב

[33] ש. גוטליב, בתזכיר למפקח על מטבע־חוץ (משרד האוצר, פנימי).
[34] אם היצואן עומד בהתחייבויות היצוא ומחזיר חובותיו במטבע־חוץ — ראה נספח ג'.
[35] ראה דיון בסעיף 7 לעיל.

מטבע־חוץ, לא שיקף בהכרח את המציאות, ולכן עמד בסתירה למטרה שלשמה נערך התקציב. ובכן, לא זו בלבד ששיטת הפמ"ז גרמה לניצול־יתר של התקציב, אלא שאפילו במקרים בהם הוגבל סך היבוא על־ידי תקציב מטבע־חוץ, לא הוגבל היבוא לשוק המקומי בכל סעיף וסעיף כפי שתוכנן. הפגיעה ביעילות תקציב מטבע־חוץ על־ידי הסדר הפמ"ז יכולה להחשב כחסרון נוסף של ההסדר, אם נניח שרצוי היה לקיים תקציב כזה לשם פיקוח שלם על הרכב היבוא.

נעבור עתה למישור השני שהזכרנו לגבי הוויכוח, דהיינו: השפעת ההסדר על יעילות ההקצאה של גורמי הייצור.

הביקורת על הסדרי הפמ"ז כשיטת פרמיה כוונה בעיקר להפרשי השערים במובן האנכי והאופקי. הפרשים אלה גרמו להקצאה בלתי־נכונה של גורמי־ייצור. ולעידוד היצוא של מוצרים, שהיתרון היחסי בהם היה נתון בספק (גם אילו היה קיים שער־חליפין של שיווי־משקל). מצדדי השיטה לא התעלמו מקיום הפרשי שערים ומה־עובדה שהדבר עלול לשבש את הקצאת גורמי־הייצור במשק. טענתם היתה שמבנה המחירים במשק משובש ממילא על־ידי הפיקוח על מטבע־חוץ. קיום חלק מהתנאים ההכרחיים להקצאת מקורות אופטימלית, שעה שהתנאים האחרים משובשים, אינו מביא בהכרח להקצאת מקורות טובה יותר. נוסף לכך, הפרשי השערים נבעו מעצם העובדה שהפרמיה היתה סמויה אלא שההסוואה של העלאת השער היתה אחת המטרות העיקריות של מערכת הפרמיות. העדפת מערכת פרמיות על פני פיחות רצוף וגלוי נועדה לאפשר מעבר הדרגתי וסמוי בתחילתו משער לשער, והרי להשגת מטרה זו היתה שיטת הפמ"ז אמצעי יעיל.

לדעת מצדדי השיטה היה לפמ"ז תפקיד זמני, שתוצאותיו החיוביות נתגלו לאחר מכן. על־ידי הצמדת הייצור המקומי ליצוא אולץ היצרן לייצא. על־ידי ביצוע היצוא סיגל לעצמו תכונות של יצואן, דהיינו, התאים את עצמו לשווקי חוץ־לארץ מבחינת טיב התוצרת והוצאות־הייצור. אפילו היה היצוא בלתי־כדאי מלכתחילה, הרי בסופו של דבר התפתח היצוא התעשייתי במידה ניכרת, בחינת "מתוך שלא לשמה בא לשמה".

נוסף לכך היה הסדר הפמ"ז גמיש והגן על היצוא בפני עליית הביקוש בשוק המקומי. עליית הביקוש בשוק המקומי העלתה את מחיר חומרי הגלם ולכן גם את כדאיות היצוא. כלומר, הפמ"ז הבטיח שיטת שער־חליפין, שהביאה לעיקר ההשפעה השלילית של הביקוש המקומי על ההיצע ליצוא, בדומה להשפעה שיש לשער חופשי ונייד.

גם נגד סגולות אלו, שיוחסו להסדר הפמ"ז, כוונה ביקורת. אמנם, נכון שבכדי להגדיל את היצוא היה רצוי, אולי, להעניק עידוד מיוחד לענפים, שיצואם כדאי מנקודת־ראות המשק ולא היה מתבצע אלמלא העידוד המיוחד. אך קשה לומר ששיטת הפמ"ז הבטיחה דווקא יצוא זה. העובדה, ששער־החליפין אשר נוצר על־ידי הפמ"ז היה סמוי אף מעיני הממשלה, מעידה על כך שמערכת שערי־החליפין של הפמ"ז, כפי שנוצרה בפועל, לא היתה פרי מדיניות מכוונת, אלא מקרית. העובדה שענף זה או אחר קיבל עידוד גדול יחסית נבעה מתנאים מקריים ובלתי־תלויים בצרכיו המיוחדים של הענף.

גם הדמיון של הסדר הפמ"ז למצב בו קיים שער חופשי אינו שלם. דמיון כזה קיים רק כשאנו דנים בהשפעה של עליית הביקוש המקומי מנקודת־ראות מאקרו־אקונומית, דהיינו ההשפעה על סך היצוא. אך כשנבחן את השפעתו של שינוי כזה על

הרכב היצוא, נמצא שקיים הבדל מהותי בין התנאים של הסדר הפמ"ז לבין אלה של שוק חופשי. לשם פשטות נניח כי במשק פועלים שני ענפי־יצוא, שבכל אחד מהם קיימת תחרות משוכללת ושהם מעסיקים חלק קטן יחסית מכל גורם־ייצור. בתנאים של שער חופשי אחיד, כשעולה הביקוש המקומי למוצר ענף א' יורד ההיצע ליצוא של אותו ענף, שכן ההיצע ליצוא במונחי מטבע מקומי מייצג את עודף הכמות המוצעת על הכמות המבוקשת בשוק המקומי בכל מחיר ומחיר. מצד שני עולה הביקוש ליבוא חומרי־הגלם המשמשים לייצור המוצר של ענף א'. כתוצאה משתי השפעות אלו יורד ההיצע של מטבע־חוץ במשק והביקוש לו עולה, ולכן עולה גם שער־החליפין. עליית שער־החליפין מעודדת את היצוא של ענף ב' (ואף את היצוא של ענף א', אם כי לא עד לרמתו ההתחלתית). בסיכום: היצוא של ענף ב' עלה והיצוא של ענף א' ירד. בתנאי שיטת הפמ"ז, גורמת עליית הביקוש למוצרי ענף א' לעליית הביקוש הנגזר לתשומות, ובתוך זה גם לתשומות שמקורן ביבוא ישיר. פירוש הדבר ששער־החליפין הסמוי, האפקטיבי לגבי הערך המוסף, עלה ולכן יעלה הערך המוסף ביצוא.

מובן שעליית הביקוש למוצרי ענף א' הפחיתה את היתרון היחסי של ענף זה — כלומר את היקף היצוא שלגביו היה לענף יתרון יחסי — אך שיטת הפמ"ז הביאה דווקא להגדלת היצוא של הענף. לכן יוצרת שיטת הפמ"ז את המכניזם, המביא לשיווי־משקל בין יבוא ליצוא, על־ידי קיזוז ההשפעה השלילית שיש לעליית הביקוש המקומי על החשבון השוטף שבמאזן התשלומים. אך, מצד שני, אין הרכב היצוא מתאים את עצמו לשינויים שחלו במבנה היתרון היחסי של ענפי המשק. גידול היצוא מבוצע דווקא בענף שיתרונו היחסי פחת. לעומת זאת מבטיח שער־חליפין אחיד ונייד, שהגדלת היצוא כתוצאה מעליית הביקוש המקומי תיעשה בהתאם לשינויים שחלו במבנה היתרון היחסי, ולכן הוא מבטיח את השימוש החסכוני ביותר במקורות.

ולסיכום, שיטת הפמ"ז נבדלה מהמצב שבו קיים שער אחיד ואוטומטי, בנקודות הבאות:

א. הפרש שערים אופקי — שער־החליפין ליצוא היה שונה לפי סוג היצוא (במובן השולי והממוצע).

ב. שער־החליפין לערך המוחלף הסמוי היה שונה בשער־החליפין לתמורת היצוא (במובן השולי והממוצע).

ג. שער־החליפין השולי היה שונה משער־החליפין הממוצע הן ליבוא והן ליצוא.

ד. ההסדרים האדמיניסטרטיביים של השיטה איפשרו לזכות באשראי ללא ריבית על־ידי קבלת הפרמיה, עוד בטרם בוצע היצוא או בטרם נמכרה תמורתו.

פרק ו׳

פרמיות לערך מוסף ברוטו — הסדרים בענפים מיוחדים

1. פרמיות ליהלומים

שלא כבהסדר הפמ״ז, שולמה הפרמיה ליצוא יהלומים בשיעור קבוע מטעם הממשלה. הפרמיה נקבעה לערך המוסף הגולמי, וגם כשהוגבלה הפרמיה בענפים אחרים לערך המוסף הנקי לא שונה ההסדר לגבי היהלומים. שכן, מצד אחד, היה אחוז הערך המוחלף הסמוי נמוך יחסית ומצד שני, חישוב מדוייק של אחוז זה היה כרוך בקשיים מרובים.

אולם, למעשה, לא היתה זו פרמיה לערך מוסף ברוטו, ואף לא פרמיה ליצוא ברוטו; עם מתן ההקצבה במטבע־חוץ ליבוא היהלומים הגולמיים הוטלה על היהלומן התחייבות לפיה היה עליו למכור לאוצר תוך תקופה מוגדרת סכום מסויים של דולרים כתמורת היצוא. גובה הסכום שנקבע בהתחייבות היה תלוי בסוג היהלומים הגולמיים, בהתחשב במחירים המקובלים ליהלומים מעובדים העשויים מהם. אך לא בכל המקרים הלם הסכום שעליו ניתנה ההתחייבות את התמורה שנתקבלה בפועל [1]. אם התמורה שהתקבלה מן היצוא היתה נמוכה מסכום ההתחייבות, היה על היצואן לרכוש את יתרת מטבע־החוץ ב״שוק החופשי״, כדי לעמוד בהתחייבויותיו. במקרה שיחס זה היה הפוך, הותר ליצואן למכור ב״שוק החופשי״ את יתרת התמורה. לפי הסדרים מיוחדים בלבד ניתנה ליצואנים הנחה על חלק מסכום ההתחייבות, וזאת לאחר שהוכיחו, כי התמורה שקיבלו היתה נמוכה מסכום זה.

עד ליוני 1952 הועלה שער הפרמיה בהתאם להעלאות שחלו בתוספת־היוקר. החל מאותו תאריך נקבעה הפרמיה בשיעור של 800 פרוטה לדולר ערך מוסף ברוטו, במקביל לפרמיה שהונהגה לגבי סוגי היצוא האחרים. מספטמבר 1954 העלו הבנקים את שער המכירה של מטבע־חוץ לצורך יבוא יהלומים גולמיים עד לשער הפרמיה, ולכן הונהג שער זה לגבי כל התמורה, ולא רק לערך המוסף. עם זאת, הוענקה גם פרמיה נוספת בשיעור 400 פרוטה לכל דולר ערך מוסף ברוטו. בינואר 1956 הועלה שיעורה של פרמיה זו ל־500 פרוטה והחל מפברואר אותה שנה השתלבה, פחות או יותר, במערכת הפרמיות לערך מוסף נטו, שחלה על סוגי היצוא האחרים. עם זאת, לא השתנתה, כאמור, שיטת חישוב הערך המוסף, באופן ששיעורי הפרמיות לא היו שווים, בייחוד לגבי ארצות הקלירינג. בחישוב הערך המוסף, מאז ספטמבר 1954, הובא בחשבון הפרש בין שער ההמרה החופשי של שטרלינג בדולרים לעומת השער הרשמי. מכיוון שהיהלומים נמכרו בעיקר באיזור הדולר ואילו חומרי־הגלם נרכשו באיזור

[1] ראה, למשל: משרד מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מס. 9 של מבקר המדינה לשנת הכספים 1957/58, עמ׳ 160.

השטרלינג, נהנו היהלומנים מהפרשי ה"סוויטש", דהיינו: המעבר ממטבע למטבע, כשחשבו את הערך המוסף שלהם. מאידך, חושב להם, החל מ־1956, הפרש "סוויטש" שלילי לגבי פרנקים צרפתיים, קרונות שוודיות, לירטות איטלקיות ומטבעות אחרים.

לוח 12: שערי־החליפין לערך מוסף ברוטו ביצוא יהלומים לעומת שערים בשוק השחור בתל־אביב: 1952—1958

שנה	התקופה: חודשים	שער הדולר בשוק השחור בתל־אביב [1] (בל"י לדולר)	שער־החליפין לערך המוסף ביצוא [2] יהלומים (בל"י לדולר)
1952	ינואר—דצמבר	2.240	[3] ..
1953	ינואר—דצמבר	2.290	[4] 1.800
1954	ינואר—אוגוסט	2.470	1.800
	ספטמבר—דצמבר	2.425	2.200
1955	ינואר—מאי	2.215	2.200
	יוני	3.200	2.200
	יולי	2.190	2.200
	אוגוסט—דצמבר	2.270	2.200
1956	ינואר—יוני	2.360	2.300
	יולי—אוקטובר	2.496	[5] 2.400
	נובמבר—דצמבר	2.704	2.500
1957	ינואר	2.705	2.500
	פברואר	2.780	2.500–2.850
	מרץ	2.640	2.650
	אפריל	2.520	2.650
	מאי—דצמבר	2.405	2.650
1958	ינואר—דצמבר	2.508	2.650

[1] עד לפברואר 1957 — שער ממוצע בחודש שבו היה השער הנמוך ביותר.
החל ממרץ 1957 — שער ממוצע בחודש שבו היה השער הגבוה ביותר.
[2] תמורת מטבע קשה.
[3] .. אין נתונים.
[4] יוני—דצמבר.
[5] הפרמיה הועלתה בנובמבר רטרואקטיבית לאוגוסט עד ל־2.50 ל"י לדולר ערך מוסף.
המקור: שער הדולר — הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, מס. 8, תשי"ז, עמ' 9—148; מס. 9, תשי"ח, עמ' 261; מס. 10, תשי"ט, עמ' 210.
שער־חליפין לערך מוסף — המחלקה למימון היבוא והיצוא, משרד האוצר.

הקביעה השרירותית של הסכום עליו מסר היבואן התחייבות יצוא, נבעה מחוסר אפשרות מעשית לוודא מהם מחירי היצוא של היהלומים שהתקבלו בפועל. לולא הגביל האוצר את היבואנים על־ידי ההתחייבויות, היו הללו נוטים להצהיר על מחירי יצוא נמוכים מן האמיתיים, ולהבריח חלק מהתמורה בדולרים לשוק השחור. הברחות מסוג

כזה היו כדאיות בתקופה 1952—מרץ 1957, שכן שער־החליפין השחור היה גבוה משער הפרמיה, כפי שניתן לראות מהנתונים בלוח 12. מאידך, לאחר מרץ 1957 היו היצואנים מנסים למכור לאוצר דולרים מעל לתמורה שנתקבלה בפועל. את סכום הדולרים החסרים היה כדאי להם לרכוש בשוק השחור בשער נמוך מהשער שחל על הערך המוסף ברוטו. אולם הברחת הדולרים אל השוק השחור או ממנו היתה אפשרית כל זמן שלא קויים, בעת ובעונה אחת, גם פיקוח על מחירי היבוא; שכן היצואנים היו יכולים להצהיר אז על הוצאות יבוא גבוהות מאלו ששלמו למעשה, ולמכור חלק מהדולרים בשוק השחור. כל זמן שהשער השחור היה גבוה משער הפרמיה היו מרוויחים על־ידי כך את ההפרש בין השערים. כאשר שער הפרמיה היה גבוה מהשער השחור כדאי היה להם, כמובן, להצהיר על מחירי יבוא נמוכים מאלה ששולמו, לרכוש את הדולרים החסרים בשוק השחור, ושוב — להרוויח את המתקבל מהפרש השערים[2].

ההסדר המיוחד שחל על יצוא היהלומים גרם בהכרח להפרש אנכי בשערים, גם לגבי הערך המוחלף הגלוי — הפרש שלא היה קיים בשיטת הפמ"ז. אם מחיר היהלומים המעובדים שמומש על־ידי היצואן היה גבוה מאומדן המחירים ששימש יסוד לקביעת גובה ההתחייבות — כי אז היה שער־החליפין ליצוא השולי שווה לשער הדולר בשוק השחור. הגדלת היצוא בערך של דולר (כשהיבוא קבוע) מעל סכום ההתחייבות, איפשרה ליצואן למכור דולר נוסף זה ר ק בשוק השחור. מאידך היה השער האלטרנטיבי לדולר־יבוא שווה לשער הפרמיה. הגדלת היבוא בדולר אחד (כשהיצוא קבוע) היתה מקטינה גם את הערך המוסף בדולר אחד, ולכן הקטינה גם את הפרמיה בסכום שחל על דולר ערך מוסף. הוצאות היבואן היו מסתכמות אז בהוצאה הישירה לרכישת חומר־הגלם (בהתאם לשער ההקצבות ליבוא חומרי־הגלם) בתוספת הפסד הפרמיה, שנבע מירידת הערך המוסף. כל זמן שהשער השחור היה גבוה משער הפרמיה (עד למרץ 1957), היה השער ליצוא גבוה, למעשה, מהשער ליבוא. כשהיחס בין השער השחור לבין שער הפרמיה היה הפוך (לאחר מרץ 1957), היה השער ליבוא גבוה מהשער ליצוא. אותן תוצאות היינו מקבלים, גם כאשר מחירי היהלומים המעובדים שמומשו במטבע־חוץ היו נמוכים מהמחירים ששימשו בסיס לקביעת גובה ההתחייבות. השער ליצוא היה שווה לשער השוק השחור, שכן הגדלת היצוא בדולר היתה מפחיתה בדולר גם את סכום הדולרים, שהיצואן היה חייב לרכוש בשוק השחור לצורך מילוי התחי־בויותיו. גם השער ליבוא היהלומים הגולמיים היה שווה, כבמקרה הקודם, לשער הפרמיה; שכן הגדלת היבוא בדולר היתה מקטינה את סכום הערך המוסף, שעליו יכול היצואן לקבל פרמיה, ולכן היה גם סך הפרמיה קטן בסכום השווה לשיעור הפרמיה על דולר ערך מוסף. הפסד זה, בתוספת שער הרכישה, היה שווה, כמובן, לשער הפרמיה.

יוצא, איפוא, שהנסיון למנוע הברחות דולרים אל השוק השחור וממנו באמצעות התחייבויות יצוא היה כרוך ביצירת הפרש שערים, נוסף לזה המתחייב מהעובדה שהפרמיה מתייחסת לערך מוסף ב ר ו ט ו. הפרש שערים זה חל בגלל עצם קיום ההתחייבויות האלו גם על הערך המוחלף הגלוי.

[2] הברחות מהסוגים דלעיל לא היו מיוחדות להסדר הפרמיה ביהלומים. גם הסדר הפמ"ז וגם שיטת הפרמיה לערך מוסף נטו עודדו עיסקות מסוג זה. אולם העדר אפשרות של פיקוח יעיל על יצוא היהלומים ויבואם, הקל על ביצוע עיסקות כאלו בקנה־מידה רחב במיוחד בענף זה.

2. שיטת החזר היטל

באפריל 1956 נקבע היטל של 360 פרוטה לדולר על יבוא סיבי סיבן, צמר גולמי, פסולת צמר וחוטי זהורית ממספר 75־דניה * ומעלה. עם זאת שוחרר היבוא של חומרים אלה מהגבלות כמותיות, דהיינו, הונהגה לגביהם ליברליזציה. הסדר זה פגע ביצואני הפמ"ז, שהחומרים הללו נכללו בקו הייצור והיצוא שלהם, שכן הוריד את הפרמיה לדולר ערך מוסף ברוטו עד ל־360 פרוטה בערך. כדי לפצות את היצואנים נקבע ההסדר הבא: עם ביצוע היצוא של סחורות המיוצרות מהחומרים דלעיל, פרט לסרטי גומי, זכאי היה היצואן לקבל פרמיה של 1.80 ל"י כנגד כל דולר יצוא פ. או. ב.. כנגד יצוא סרטי גומי קיבל היצואן פרמיה נמוכה יותר, 1.26 ל"י לדולר פ.או.ב. [3]. עם זאת נקבע, כי סך הפרמיה שהיצואן יקבל לא יעלה על סכום היטל ששילם על חומרי־הגלם כיבואן. מובן, שיצואן אשר לא ביצע יבוא לא היה זכאי לקבל פרמיה כזו. לדוגמא: נניח שעל יבוא של זהורית בסך 300 דולר שילם יבואן־יצואן היטל של 108 ל"י.. לאחר מכן ביצע יבוא בסך 40 דולר פ. או. ב. ועל יצוא זה היה זכאי לפרמיה בסך 72 ל"י (72 ל"י = 1.8 ל"י × 40 דולר); כעבור זמן ביצע יצוא נוסף בסך 30 דולר. עתה היה זכאי לפרמיה נוספת בסך 36 ל"י בלבד, שכן אסור היה שיעלה סך הפרמיה שלה היה זכאי על הסכום ששילם כהיטל, דהיינו 108 ל"י.

הגבלה זו מסבירה את העובדה, שהפרמיה הממוצעת לכל דולר יצוא פ. או. ב., שנמכר לאוצר לצורך קבלת החזר היטל בשנים 1956—1958 הגיעה רק ל־1.379 ל"י. סך ההיטלים ששולמו על־ידי היצואנים שהגישו בקשה להחזר היטל לא עלה על 330 אלף ל"י. רק יצואנים של מוצרי טריקו שילמו היטלים על היבוא בסכום מספיק, שאיפשר להם לקבל פרמיה בשיעור מלא (1.80 ל"י לדולר) כנגד כל דולר־יצוא פ.או.ב..

היצואנים יכלו, אמנם, לממש את הפרמיה במלואה, לו היו מבצעים יבוא בסכום העולה פי חמישה על סכום מטבע־החוץ שקיבלו מיצוא ומכרוהו לאוצר. לשם נוחיות ההוכחה נניח שההוצאות לדולר־יבוא חומרי־הגלם כוללות רק את מחיר מטבע־החוץ וההיטל (דהיינו, אין קיימות הוצאות הובלה, מכסים, רווח נורמלי, וכיו"ב). לאור הנחה זו צריך היה מחיר השוק לדולר־יבוא של חומרי־הגלם (סיבי סיבן, זהורית ופסולת צמר) להיות שווה ל־2.16 ל"י, בהתחשב בליברליזציה שהונהגה לגביהם. גם העובדה שיבואנים־יצואנים קבלו החזר היטל לא יכלה למנוע זאת, שכן בסופו של דבר הוחזר היטל רק על חלק קטן מהיבוא, והשער האפקטיבי ליבוא השולי היה בהכרח 2.16 ל"י לדולר [4]. יצואן יכול היה לייבא ב־5 דולר חומר־גלם מהסוגים דלעיל במקביל לכל דולר יצוא שביצע. בעד 5 דולרי היבוא היה היצואן משלם 10.80 ל"י (9.00 ל"י לרכישת מטבע־חוץ בשער הרשמי, בתוספת 1.80 ל"י היטל לפי 0.36 ל"י לדולר). אותו סכום

* מידת אורך סיב.

[3] סרטי גומי עשויים מחוטי גומי ומזהורית. מכיון ש מ ש ק ל הזהורית מגיע ל־70 אחוז בלבד מ מ ש ק ל סרטי הגומי, נקבע שכנגד יצוא זה ישולמו רק 70 אחוז מהפרמיה — הפרופורציה המתאימה ל מ ש ק ל הזהורית בסרטי הגומי.

[4] סך ההיטלים על חוטי זהורית הגיע עד 31.1.58 ל־621 אלף ל"י והחזרת היטלים הסתכמה רק ב־51 אלף ל"י. כמו כן, יחס היצוא של מוצרים העשויים מחומרי־הגלם האחרים, הכלולים בהסדר, ליבוא אותם חומרים היה נמוך מ־20 אחוז.

לוח 13: תשלומי פרמיות במסגרת "החזר היטל" לפי מוצרי יצוא: 1956—1958

המוצר	1956		1957		1958[2]		סה"כ 1956—1958		
	ערך היצוא פ.או.ב. בדולרים[1]	החזר היטל בל"י	ערך היצוא פ.או.ב. בדולרים	החזר היטל בל"י	ערך היצוא פ.או.ב. בדולרים	החזר היטל בל"י	ערך היצוא פ.או.ב. בדולרים	החזר היטל בל"י	החזר היטל בל"י לדולר פ.או.ב.
חולצות			2,070	3,600	11,765	21,129	13,835	24,729	1.787
סרטי גומי	15,875	18,061	10,527	11,334	10,106	11,728	36,508	41,123	1.126
מוצרי טריקו			11,946	21,233	47,421	85,668	59,367	106,901	1.800
סרטי קטיפה			7,262	12 ,873			7,262	12,873	1.773
בטנה לשמיכות	644	1,159			34,690	21,222	35,334	22,381	0.633
בדי ז'קרד			2,654	1,954	25,734	36,948	28,388	38,900	1.370
מוצרים אחרים מזהורית	1,776	1,979	2,067	1,985	2,365	2,558	6,208	6,522	1.051
חוטי צמר מנופץ	4,679	5,695	9,220	6,002	25,349	45,629	39,248	57,326	1.461
מוצרים אחרים מצמר מנופץ ומסיבי סיבן	8,716	21,111	2,234	3,317	2,056	3,701	13,006	19,129	1.471
סך־הכל	**31,690**	**39,005**	**47,980**	**62,296**	**159,486**	**228,583**	**239,156**	**329,884**	**1.379**

[1] "ערך היצוא פ.או.ב." כולל את ערך היצוא, שתמורתו ביקשו היבואנים את החזר ההיטל.

[2] הנתונים ל־1958 אינם כוללים החזר היטל ששולם בבתי־המכס מאז אפריל 1958.

המקור: הנתונים עובדו לפי גליונות הטיפול בבקשות היבואנים להחזר היטל — המחלקה לרישום היבוא והיצוא, אגף היצוא, משרד המסחר והתעשיה.

היה מקבל אילו מכר את הסחורה בשוק. בתורת יצואן היה מקבל 3.60 ל״י לכל דולר יצוא פ. או. ב. (1.80 ל״י בעד מכירת התמורה בשער הרשמי ו־1.80 ל״י כהחזר ההיטל ששילם כיבואן בעד 5 דולרי היבוא). באופן זה היה היצואן מממש שער של 3.60 ל״י הכולל פרמיה.

אולם כזכור, חישוב זה מתעלם מן האפשרות שהוצאות היבוא של יצואן תהיינה גבוהות מהוצאות היבוא בענף (למעשה, מחיר השוק של כל דולר יבוא גבוה מ־2.16 ל״י בהוצאות היבוא השוליות בענף). לכן, קרוב לוודאי שביצוע היבוא על־ידי היצואן יהיה כרוך בהוצאות גבוהות שיעמידו בספק את כדאיות העיסקה. מצב כזה מביא לכך, שיצואנים יתקשרו עם יבואנים ויהוו יחד סינדיקט לצורך קבלת החזר היטל בשיעור מלא. הפירמה המייצאת תקבל אז, למעשה, החזר היטל על יבוא שביצעה פירמה אחרת [5]. העובדה שיצואנים לא ייבאו בעצמם חומרי־גלם ביחס מתאים ליצוא, אלא התקשרו עם יבואנים לצורך זה, מעידה על כך שהשיטה מסובכת מכדי שהיצואן יידע תמיד כיצד לממש את מלוא שיעור הפרמיה [6].

לכאורה התייחסה הפרמיה הנובעת מהחזר ההיטל לערך היצוא ברוטו, שכן החזר ההיטל נקבע בשיעור מסויים לכל דולר יצוא פ.או.ב.[7]. אולם, אם נבחן את ההסדרים האדמיניסטרטיביים הקשורים בשיטה נמצא כי בסופו של הדבר היה מירב הסכום עליו שולמה הפרמיה מוגבל על־ידי הערך המוסף הגולמי. לפי הסדרים אלה, היה על היצואן למכור לאוצר בשער הרשמי סכום דולרים השווה לערך היצוא פ.או.ב., שכנגדו ביקש החזר היטל. על־ידי מכירת מטבע־חוץ לאוצר, ויתר היצואן על הזכות לזקוף סכום זה לחשבון פמ״ז ולכן גם על היבוא שאפשר היה לממן בו. כלומר, סכום מטבע־החוץ שכנגדו יכול היה היצואן לקבל החזר היטל הוגבל על־ידי הערך המוסף ברוטו פחות אותו חלק מהערך המוסף ברוטו, שנוצל ליבוא לצרכי השוק המקומי. מירב הסכום שבעדו יכול היה היצואן לקבל החזר היטל היה שווה, איפוא, לערך המוסף ברוטו.

מכאן נובע שהפרש השערים האנכי, אשר נבע מן השיטה, חל לגבי הערך המוחלף הסמוי. ננסה עתה לבדוק מה היתה מידתו של הפרש שערים זה. אפשר לראות שהנהגת החזר היטל הביאה להפיכת ההוצאות על חומרי־הגלם שלגביהם הונהגה ליברליזציה, מהוצאות גלויות במטבע־חוץ להוצאות סמויות. מחיר השוק של דולר חומר־גלם מהסוגים דלעיל הוא 2.16 ל״י. מאידך, ההוצאות האלטרנטיביות הכרוכות ביבוא ישיר של דולר מחומר־הגלם הן 3.60 ל״י, שכן, על־ידי שימוש בדולר פמ״ז לשם יבוא חומר־

[5] מצאנו בכמה מקרים בקשות להחזר היטל מצד ״סינדיקטים״ כאלה.

[6] הסדרי הפרמיות היו לעיתים כה מסובכים, שלא רק כלכלן התיאוריה מתקשה, לעיתים, לנתח זאת התנהגות היצואן; גם אנשי עסקים נבונים לא ידעו תמיד לנצל את מלוא ההטבה הכרוכה בהסדר — (טענה של אחד מסוחרי הפמ״ז).

[7] בשעתו הוצע להנהיג שיטה זו גם לגבי יבוא של מוצרים אחרים, למשל חומרי־גלם לברגים, אך ההסדר לא יצא לפועל. בין הנימוקים נגד הנהגת ההסדר הועלתה הטענה שהפרמיה מתייחסת לערך היצוא ברוטו. טענה שהפרמיה מתייחסת ליצוא ברוטו אפשר למצוא, למשל במקורות הבאים:

(א) משרד האוצר, דין וחשבון רביעי על הכנסות המדינה לשנת 1957/58, ירושלים, אדר א׳ תשי״ט (מרס 1959), עמ׳ 405.

(ב) א. בהרל, מחיר הדולר במשק הישראלי, עמ׳ 124.

הגלם קטן בדולר אותו הסכום שיכול היה היצואן למכור לאוצר לצורך קבלת החזר היטל. לכן יעדיף היצואן לרכוש את חומר־הגלם בשוק (או להשתמש בחומר־גלם שייבא לפי רשיונות יבוא רגילים) ולא "לבזבז" דולר מחשבון הפמ"ז שלו, לשם יבוא במסגרת "יבוא לשם יצוא". כמובן ששער־החליפין אשר חל על ההוצאות הסמויות האלו היה 2.16 ל"י לדולר. שער־החליפין שחל על הערך המוסף ברוטו היה 3.179 (1.800 ל"י + 1.379, ראה לוח 13 לעיל). הפרש השערים האנכי, שחל לגבי מרבית הערך המוחלף הסמוי, הסתכם איפוא ב־1.019 ל"י (3.179—2.160). נוסף לכך ראוי לציין, כי הסדר זה יצר הפרשי שערים לפי סוג המטבע, שכן הפרמיה השתלמה בשיעור שווה לדולר נומינלי פ. או. ב. שנמכר לאוצר ללא הבחנה בין סוגי המטבע. שיעור הפרמיה היה שווה בין אם נמכר דולר "קשה" ובין אם דולר קלירינג.

פרק ז׳

פרמיות לערד־מוסף נטו

1. הסיבות להנהגת ההסדר

ב־1955 הסתמן קיפאון בתהליך של גידול היצוא, לאחר העלייה הניכרת בשתי השנים הקודמות. העלייה ביצוא ב־1953 וב־1954 נבעה במידה רבה מהעלאת שער־החליפין ליצוא באמצעות ההסדרים השונים של הפרמיות שהונהגו ב־1952 וב־1953.

לוח 14: הגידול ביצוא הגלוי: 1950—1958

השנה	היצוא [1] (במיליוני דולרים)	שיעור הגידול משנה לשנה (באחוזים)
1950	35	
1951	45	27
1952	43	(—) 5
1953	58	35
1954	58	48
1955	88	3
1956	104	18
1957	141	36
1958	140	(—) 1

[1] אינו כולל יצוא חוזר.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, תשי״ט, עמ׳ 258, לוח 1.

אולם, כמו בשנים הקודמות העדיפה הממשלה גם הפעם להימנע מפיחות אחיד לגבי היבוא והיצוא. במקום זה ביצעה הממשלה פיחות הדרגתי שנעשה באמצעות פרמיות ליצוא ומכסים והיטלים על היבוא. יחד עם זאת הוחלט שתוך כדי העלאת השער ליצוא יש למנוע היווצרות הפרש שערים אנכי. לכן הוצמדו הפרמיות החדשות לערך המוסף הנקי.

בשלב זה נמנעה הממשלה מלהרחיב את הסדר הפמ״ז גם לענפים אחרים ועל־ידי כך לשחרר עצמה מנטל תקציבי. במקום זה העדיפה לשלם פרמיות גלויות בשיעור קבוע לדולר ערך־מוסף. אלו מומנו במסגרת התקציב הרגיל והופיעו בסעיף ״הוזלת הוצאות־הייצור ליצוא״. מדיניות זו מוסברת על־ידי כך שתועלת הסדר הפמ״ז היתה מוגבלת ושהסדר זה לא התיישב עם הצורך למנוע היווצרות הפרש השערים האנכי.

הפמ"ז, כהסדר של פרמיה, היה בלתי־יעיל באותם ענפים שקו הייצור והיצוא שלהם לא כלל סחורות אשר מחיר הדולר שלהן בשוק היה גבוה במידה מספקת. יתר על כן, אף באותם הענפים שנסתייעו מלכתחילה בהסדר הפמ"ז, חדל לשמש אמצעי יעיל להעלאת השער לאחר שגדל היצוא. כפי שכבר ראינו, ההסדר הבטיח שער שולי הגבוה מהשער הרשמי רק עד גבול מסויים, בגלל קיום הגבלות יבוא ובגלל העובדה שמחיר השוק של דולר־יבוא ירד עם גידול היקף היבוא לשוק המקומי. עובדה זו מסתברת בעזרת הניתוח בפרק ה' המודגם בציור 2 (עמ' 56). עם גידול מספר היצואנים בענף ועם עליית פוטנציאל הייצור של הפירמות הקיימות זזה עקומת ההיצע מ־MC ל־MC'. כתוצאה מכך ירד השער השולי ליתרות פמ"ז מ־OE ל־OE_0, דהיינו עד לשער הרשמי. מצב דומה עלול היה להתהוות גם לגבי פירמה מונופוליסטית שכושר־הייצור שלה עלה (MC מייצג במקרה זה את ההוצאות השוליות ו־D את עקומת הפדיון השולי). ואכן, בסוף 1954 וב־1955 נמצאו יצואנים שנשארו עם יתרות פמ"ז, אשר הבטיחו שער גבוה אך במעט מהשער הרשמי. כדי למנוע הפסקת היצוא רכשה הממשלה יתרות אלו במזומן בשער גבוה מן הרשמי.

אולם המדיניות החדשה שנועדה למנוע את הפרש השערים האנכי היתה מסוייגת מבחינת הביצוע. ההסדר החדש לא נכפה על היצואנים אשר פעלו במסגרת הסדר הפמ"ז, שאם לא כן היה על הממשלה לשלם פרמיה בשיעור גבוה כדי להימנע מהרעת התנאים בהם פעלו היצואנים. לגבי אותם יצואנים שפעלו במסגרת הסדר הפמ"ז הפכה הפרמיה החדשה לזכות אלטרנטיבית. הדגשת הצורך במניעת הפרש השערים האנכי מתבטאת בעיקר במדיניות הפרמיות לגבי מוצרי החקלאות. בפברואר 1956 בוטלו מרבית הפרמיות ליצוא ברוטו שהוענקו עד אז למוצרי החקלאות במסגרת הסדרים מיוחדים, דבר המשתקף בבירור בלוח 6 (עמ' 45).

2. הסדרי הפרמיה — תיאור כללי

לפי השיטה החדשה הומרו תקבולי מטבע־חוץ במטבע מקומי לפי "שער מעורב" (Mixed rate). חלק מהתמורה שהיה שווה לערך המוסף נטו בחשבון כולל הומר במטבע מקומי לפי השער הרשמי בתוספת פרמיה. החלק הנותר של התמורה, שהיה שווה לערך המוחלף, הומר לפי השער הרשמי. אם, למשל, היצוא ברוטו היה X דולרים, הערך המוחלף ביצוא היה I, שער החליפין הרשמי — R_0 ושיעור הפרמיה היה — P, קיבל היצואן עם המכירה של תמורת היצוא: $(X-I)(R_0+P)+IR_0$. לעיתים הושאר הערך המוחלף הגלוי בידי היצואן ואילו את היתרה מכר בשער $P+R_0$ לגבי הערך המוסף, ובשער הרשמי, 1.80 ל"י, לגבי הערך המוחלף הסמוי. מקרה זה לא היה שונה במהותו מהקודם. אפשר היה לראות הסדר זה כמכירת מטבע־חוץ בסכום הערך המוחלף הגלוי בשער רשמי וקניה מחדש לפי אותו שער (היה זה, למעשה, הסדר הפמ"ז הטכני). הסדר זה נועד להבטיח, בשילוב עם הסדר החישבון, שמערכת המחירים העומדת בפני היצואן במה שנוגע לתפוקה ולתשומה תהיה זהה לאותה מערכת מחירים שהיתה מתהווה כתוצאה ישירה של פיחות אחיד. במושג "פיחות אחיד" אנו מתכוונים להעלאת שער־החליפין האוטומטי לרכישה ולמכירה מצד הבנקים בשיעור אחיד ליבוא וליצוא, ובמושג "תוצאה ישירה" הננו מתכוונים לשינוי הראשוני במערכת המחירים הנובע מפיחות כזה.

נברר לראשונה כיצד צריכה היתה להיווצר הזהות דלעיל. הסדר ההישבון הונהג כדי ששער־החליפין האפקטיבי לערך המוחלף יהיה שווה לשער הרשמי. הדבר נעשה על־ידי החזרת מסים והיטלים שחלו על הערך המוחלף. משום כך נניח שהיצואן שילם בל״י בעד הערך המוחלף IR_0 דהיינו: היבוא בדולרים כפול השער הרשמי. אם נסמל את ההוצאות בל״י על גורמי ייצור מקומיים ב־C, הרי שהוצאות היצואן הסתכמו ב־$C + IR_0$ ל״י. מאידך, כפי שראינו, הפדיון מיצוא היה: $(X-I)(R_0+P)+IR_0$

אם נחסיר את ההוצאות מהפדיון בל״י נקבל את הרווח במטבע מקומי הנובע מהיצוא. נסמל את הרווח ב־π. לכן:

$$\pi = (X - I)(R_0 + P) + IR_0 - IR_0 + C = X(R_0^{(1)} + P) - I(R_0^{(2)} + P) - C$$

מכאן מסתבר שהרווח במקרה זה שווה לרווח שהיה מקבל היצואן, לו היה שער־חליפין אחיד ליבוא וליצוא, בגובה R_0+P. שכן אז היה מקבל בעד היצוא $X(R_0 + P) = (1)$ ומשלם בעד היבוא $(R_0 + P) = (2)$.

הקבלה זו מתגלית גם לפי גישה אחרת. הפדיון מיצוא הוא:

$$(X - I)(R_0 + P) + IR_0 = X(R_0 + P) - IR_0 - IP + IR_0 = X(R_0 + P) - IP$$

דהיינו: היצואן מקבל בעד כל היצוא X דולרים תמורה בשער־חליפין אחיד $R_0 + P$, אך יחד עם זאת נגבה ממנו היטל בשיעור P לירות לכל דולר יבוא. מכאן: שער־החליפין לדולר ערך־מוחלף הוא R_0 ל״י בתוספת ההיטל השווה ל־P ל״י ובסך־הכל $R_0 + P$ ל״י; זהו, כמובן, גם השער שחל על היצוא.

נציג גישה נוספת: כפי שראינו היה על היצואן, בהתחשב בהישבון, לשלם בעד דולר יבוא לפי השער האפקטיבי (R_0, לפי ההנחה); אולם הגדלת יבוא בסכום דולר (כשהיצוא קבוע) הקטינה את הערך המוסף בדולר אחד והגדילה את הערך המוחלף בסכום זה. על־ידי כך חלה הפרמיה שהוא קיבל על דולר אחד פחות. דהיינו: התמורה במטבע מקומי שהוא קיבל בעד מטבע־חוץ שמכר קטנה ב־P ל״י. לכן, המחיר האלטרנטיבי לדולר־יבוא היה השער הרשמי בתוספת הפרמיה, R_0+P. מכאן נובע, שכל זמן שהיתה קיימת פרמיה לערך מוסף נטו, היה היצואן מוכן לרכוש חומר־גלם מתוצרת מקומית, השווה מבחינת תרומתו לתפוקה לדולר חומר־גלם מיבוא, אם מחירו היה נמוך מ־R_0+P ל״י. זוהי תוצאה זהה לזו לה היינו מצפים במקרה ששער־החליפין ליבוא היה R_0+P.

מאידך, השער לתוספת יצוא בערך דולר (כשהערך המוחלף קבוע) הוא R_0+P. על־ידי הגדלת היצוא בסכום של דולר (כשהיבוא קבוע) גדל הערך המוסף בדולר. הפדיון של היצואן ממכירת התמורה יעלה בסכום של R_0+P ל״י. לכן, הגדלת יצוא בדולר (כשהיבוא קבוע) תגדיל את הפדיון במטבע מקומי בסכום שווה לזה שבו תקטנה ההוצאות האלטרנטיביות כתוצאה מהקטנת יבוא בדולר (כשהיצוא קבוע).

חשוב להדגיש שהסדר ההישבון היה חלק מהותי של השיטה. לולא ההסדר היה שער היבוא גבוה משער היצוא. אילו היה השער האפקטיבי שחל על הערך המוחלף R_i, היו ההוצאות על היבוא בל״י מסתכמות ב־IR_i, ופונקציית הרווח היתה לכן:

$$\begin{aligned}\pi &= [(X - I)(R_0 + P) + IR_0] - [IR_i + C] = \\ &= X(R_0 + P) - I(R_i + P) - C\end{aligned}$$

ואם $R_i > R_0$ בגלל אי־הפעלת הסדר ההישבון, הרי זה כאילו שער היבוא הינו $R_i + P$ והוא גבוה משער היצוא R_0+P. במלים אחרות: השער האלטרנטיבי ליבוא שווה

לשער האפקטיבי ליבוא (כולל המכסים וההיטלים לדולר־יבוא) בתוספת ההיטל הזקוף. אם השער האפקטיבי גבוה מהשער הרשמי, הרי השער האלטרנטיבי ליבוא גבוה משער היצוא. יש לנו, למעשה, מיסוי כפול של הערך המוחלף: על־ידי ההיטלים הישירים ועל־ידי ההיטל הזקוף הנובע משיטת הפרמיה לערך מוסף.

מטעם זה יש להתייחס בהסתייגות מסויימת לטענה חריפה, שנשמעה לעיתים נגד מתן ההישבון. לפי טענה זו הוזיל ההישבון את מחיר חומר־הגלם מיבוא, עודד על־ידי כך תחלופה לרעת חומרי־הגלם המקומיים [1] ויחד עם זאת גרם לכך שמחיר חומר־הגלם, אשר שימש ליצוא, היה נמוך ממחיר חומר־הגלם ששימש לייצור בשביל השוק המקומי. ברגע שהופעלה שיטת הפרמיה, היה שער־החליפין האלטרנטיבי ליבוא, לפיו קבע היצואן את הרכב התשומות האופטימלי, שווה לשער הפרמיה + מכסים והיטלים ישירים. מניעת הזכות להישבון היתה גורמת מיסוי כפול על חומרי־הגלם; ולגבי החלק השני של הטענה — אם שיעור המכס לדולר היה שווה לשיעור הפרמיה, דווקא הסדר ההישבון הוא שהבטיח כי שער־החליפין לדולר יבוא יהיה שווה לכל יעודיו (יבוא לצרכי יצוא, או יבוא לשוק המקומי). הפרש בשער ליבוא, המפלה לפי השימוש בחומר־הגלם, היה קיים, אמנם, כל זמן ששיעור המכס היה שונה משיעור הפרמיה.

המסקנה הכללית מהדיון עד כה היא שהסדר הפרמיה לערך מוסף בשילוב עם הסדר ההישבון העמידו את היצואן בפני מערכת מחירים זהה לזו שהיתה מתהווה כתוצאה ישירה מפיחות אחיד. ובתור שכזה מנע ההסדר את היווצרות הפרש השערים האנכי ועל־ידי כך קויים התנאי ההכרחי להקצאה אופטימלית של מקורות, שציינו בפרק ב׳, דהיינו: התפוקה השולית של דולר־תשומה ביצוא שווה בדיוק לדולר אחד. בהמשך הדיון בנושא זה ניווכח שמסקנה זו אינה מדוייקת, שכן הניתוח שנסתייענו בו עד שלב זה לוקה בפשטנות יתירה. כשנבחן את ההסדר בקפדנות, נמצא שהוא לא הבטיח תוצאות זהות לאלו של פיחות, ואפילו הבטיח תוצאות כאלו מנקודת־ראות היצואן, לא מנע ההסדר את הפרש השערים האנכי, ולכן לא מנע הפרת התנאי ההכרחי להקצאה אופטימלית של המקורות.

3. הערך המוחלף הסמוי

התיאור הפשטני לעיל הולם לכל היותר מקרה שבו הערך המוחלף גלוי כולו, דהיינו היצואן קונה בחוץ־לארץ את התשומות שמקורן ביבוא ואילו התשומות הנרכשות במטבע מקומי אינן מכילות מרכיב־יבוא. הערך המוחלף נאמד במקרה כזה באופן ישיר לפי הוצאות היצואן במטבע־חוץ. לגבי הערך־המוחלף הסמוי נהגו לחשב, בשלב ראשון, את ההוצאות הממוצעות במטבע־חוץ הכרוכות בייצור יחידת תשומה שרכש היצואן בל״י, ולהכפיל הוצאות אלו בכמות התשומה בה השתמש היצואן לייצור מוצר היצוא. כך למשל, קבעו שקו״ש (קילוואט־שעה) אחד מכיל מרכיב־יבוא בסכום של סנט אחד. הערך המוחלף הסמוי הנובע משימוש בחשמל התקבל על־ידי הכפלת כמות החשמל שבה השתמש היצואן (בקו״ש) בסנט אחד.

הסדר זה העלה באופן ישיר את מחיר התשומה שנרכשה בל״י מבחינת היצואן.

[1] ראה למשל: צבי גולדברגר, קויים למדיניות מכס מגן בישראל, ירושלים, מאי 1956, (משוכפל), עמ׳ 29.

שימוש ביחידה נוספת של תשומה היה כרוך בהיטל זקוף בשיעור השווה למקדם הייצור הממוצע של מרכיב מטבע־חוץ ביחידת התשומה (בדולר ליחידה) כפול שיעור הפרמיה. למשל, השימוש בקו"ש חשמל היה כרוך בהיטל זקוף של $1.01P$, כאשר P מייצג את שער הפרמיה ו־0.01 הינו מקדם הייצור (סנט לקו"ש). אנו רואים, איפוא, שהסדר הפרמיה לערך מוסף ייקר באופן ישיר את מחיר התשומה שנרכשה בל"י, אך הוא לא העלה את מחיר מרכיב מטבע־חוץ ליצרן המקומי של התשומה.

בדוגמא שלנו עלה מחיר החשמל ליצואן, אך לא עלה מחיר הדלק ליצרן החשמל. מבחינה זו השפעת ההסדר לגבי הערך המוחלף הסמוי שונה מהשפעת פיחות. פיחות אחיד עד לשער הפרמיה, R_0+P, היה מעלה בשלב ראשון את מחיר מרכיבי מטבע־חוץ ליצרן התשומה. כתוצאה מכך היו עולות ההוצאות לייצור התשומה ואם גמישות הביקוש לתשומה לא היתה אינסופית, היה עולה מחיר התשומה בשוק. אולם לא מן ההכרח שעליית המחיר היתה שווה לעליית המחיר האלטרנטיבי של התשומה מבחינת היצואן $P_A+\frac{I}{A}\cdot P$. מאידך אילו היו מבצעים פיחות, מחיר התשומה בשוק לא היה מתייקר בהכרח ב־$\frac{I}{A}\cdot P$. תנאי מספיק לכך שההתיקרות תהיה נמוכה יותר הוא שעקומת ההוצאות השוליות תעלה בפחות מאשר $\frac{I}{A}\cdot P$. העקומה היתה עולה בשיעור נמוך אילו היתה קיימת, למשל, תשואה קבועה לגודל והיה מקום לתחלופה בין מרכיב היבוא לגבי גורמי־ייצור מקומיים. אם אם היתה קיימת תשואה פוחתת לגודל יתכן שההוצאות השוליות בתפוקה A היו עולות בפחות מאשר $\frac{I}{A}\cdot P$ כתוצאה מגורם התחלופה. אמנם, אז היתה התשומה השולית של מרכיב־היבוא גבוהה מהתשומה הממוצעת, אך, כאמור, גורם התחלופה עשוי היה למנוע את עליית ההוצאות השוליות בתפוקה A עד ל־$P_A+\frac{I}{A}\cdot P$. אולם, אפילו היו ההוצאות השוליות לתפוקה A עולות ביותר מאשר $\frac{I}{A}\cdot P$, הרי כל זמן שגמישות הביקוש גדולה מ־0, יתכן שהמחיר בשוק היה עולה בפחות מאשר סכום זה.

אחת הטענות נגד הסדר הפרמיה לערך מוסף נטו היתה שההסדר מייקר תשומות הכוללות מרכיב־יבוא ביותר מכפי שמתחייב מהעלאת השער ליצוא. עד לשלב זה ראינו, שמצב כזה עלול, אמנם, להיווצר. אולם לטענה זו נמצא חיזוק גם מצד אחר, לפיו נשאו תשומות הנרכשות בל"י במס כפול[2]. מצד אחד היה קיים ההיטל הזקוף הנובע מהסדר הפרמיה. מצד שני לא הופעל הסדר ההישבון לגבי מרכיבי־היבוא

[2] ראה הדיון בתחילת סעיף זה.

בתשומות שנרכשו בל״י, על אף שהשער האפקטיבי אשר חל לגביהם היה גבוה במידה ניכרת מהשער הרשמי.

לוח 15: שער־החליפין לערך המוחלף הסמוי בייצור, לפי ענפים נבחרים: 1958
(בל״י לדולר)

ענף היצוד	שער־החליפין האפקטיבי לערך המוחלף הסמוי (1)	שער־החליפין הכולל [1] לערך המוחלף הסמוי (2)
פרי הדר	2.30	2.56
מכרות ומחצבים	2.33	3.18
מזון	2.31	3.16
טכסטיל והלבשה	2.14	2.89
עץ ונגרות	2.44	3.29
גומי ופלסטיקה	3.58	4.43
כימיה וכימיקלים	2.31	3.16
מינרלים אל־מתכתיים	2.33	3.18
יהלומים	1.80	2.65
מתכת בסיסית	2.27	3.12
מוצרי מתכת	2.17	3.02
מכונות, מכוניות וציוד חשמלי	2.31	3.16
ספנות ותעופה	2.17	2.17

[1] בהתחשב בהסדר הפרמיה לערך מוסף, כלומר: הסכום בטור (1) בתוספת 0.26 ל״י לגבי פרי הדר; הסכום בטור (1) לגבי ספנות ותעופה (אין פרמיה), וטור (1) בתוספת 0.85 ל״י בשאר הענפים.

המקור: טור (1) מיכאל ברונו, קשרי גומלין, שימוש במקורות ותמורות בפיתוח המשק הישראלי, בנק ישראל, מחלקת המחקר, פרסומים מיוחדים מס׳ 2, ירושלים תשכ״ג (1962). מתוך לוח ד׳־7 משם חישבנו אחורה לפי הנוסחה:

$$\frac{(3)\times(8)-(1)\times(6)}{(3)-(1)}$$ (המספרים בסוגריים מציינים את מספר הטור בלוח המצוטט).

מטור (1) של לוח 15 ניתן לראות שהשער נע בין 2.17 ל״י לדולר לבין 3.58 ל״י לדולר. השער האפקטיבי היה זהה לרשמי רק ביהלומים, אולם בענף זה לא היתה בעיה שכן הערך המוחלף הסמוי לא הגיע אף לאחוז אחד מכלל הערך המוחלף. הנתונים בלוח מתייחסים אמנם לערך המוחלף הסמוי בכל הייצור המקומי ולאו דווקא למרכיבי היבוא הסמויים ביצוא, אך הם עשויים לשמש כאינדיקטור טוב למדי גם לגבי שער־החליפין לערך המוחלף הסמוי ביצוא.

ננסה להראות עתה כי טענה זו אינה מוצדקת תמיד. אין ספק שהמכס וההיטלים על מרכיבי־היבוא העלו את מחירי התשומות שרכש היצואן בשוק המקומי, אך הם לא העלו תמיד את המחיר האלטרנטיבי. במידה שהשפעת התחלופה הביאה לירידת היחס בין מרכיבי־היבוא להיקף התשומה, דהיינו לירידת $\frac{I}{A}$, הרי קטן ההיטל הזקוף על התשומה (בהנחה שהיחס נמדד באופן שוטף לצרכי חישוב הערך המוסף). ירידת

ההיטל הזקוף $\frac{I}{A} \cdot P$ עשויה היתה לקזז את השפעת היטלים על מחיר התשומה בשוק P_A באופן שהמחיר האלטרנטיבי, $P_A + \frac{I}{A} P$, לא יעלה.

מהדיון לעיל מסתבר, אם כן, שלגבי הערך המוחלף הסמוי לא הבטיח הסדר הפרמיה לערך מוסף תוצאות זהות לאלו של פיחות. אולם גם המסקנה השניה של הדיון הכללי לא תפסה לגבי הערך המוחלף הסמוי. דהיינו: הסדר הפרמיה לערך מוסף נטו לא מנע את הפרש השערים האנכי כשלעצמו ולכן איפשר את הפרת התנאי ההכרחי להקצאה אופטימלית של מקורות. אפשר לראות שקיים היה עדיין הפסד דולרים בשוליים, תוצאה אופיינית להפרש אנכי בשערים. הפסד דולרים זה התבטא, כפי שכבר ראינו בדיון בפרק ג', בכך שהתפוקה השולית של דולר תשומה ביצוא היתה נמוכה מדולר.

תרומתו השולית העקיפה של דולר יבוא ליצוא, באמצעות התשומה הנמכרת ליצואן במטבע מקומי, היתה נמוכה מדולר. תפוקתו השולית של היבוא העקיף ביצוא היתה שווה לתפוקה השולית שלו בייצור התשומה (במונחי יחידות תשומה לדולר יבוא) כפול התפוקה השולית של התשומה ביצוא (במונחי דולרים ליחידת תשומה). בניח שמרכיב היבוא של חשמל הוא הדלק, וכי חשמל משמש לייצור מוצר היצוא א'. תרומתו השולית העקיפה של דולר דלק בייצור של מוצר יצוא א' שווה לתפוקה השולית של דולר דלק־חשמל (בקו"ש לדולר דלק) כפול התפוקה השולית של חשמל ביצוא מוצר א' (בדולרים לקו"ש חשמל). אפשר כעת להראות שהסדר הפרמיה לערך מוסף מונע מצב בו התפוקה השולית העקיפה של דולר הדלק תהיה קטנה מדולר יצוא אחד של מוצר א'[3].

[3] א) נסמן:

$P_A \cdot A$ כמות התשומה הנרכשת במטבע מקומי על־ידי היצואן (ביחידות) ומחירה בהתאמה.

I מרכיב־היבוא המשמש לייצור התשומה D (בדולרים).

C_1 הוצאות מקומיות אחרות לייצור התשומה (בל"י).

C_2 הוצאות על גורמי־ייצור מקומיים לייצור מוצר היצוא (בל"י).

X ערך היצוא (בדולרים).

R_x שער היצוא (בל"י לדולר).

P שיעור הפרמיה (בל"י לדולר).

t מקדם מרכיב היבוא בתשומה D (בדולרים ליחידת תשומה A).

ב) תהי פונקציית־הייצור של התשומה הנרכשת במטבע מקומי $A = \psi(I, C_i)$

ותהי פונקציית־הייצור של מוצר היצוא $X = f(A, C_2)$

ג) אם קיימת תחרות משוכללת בשוק התשומה A נקבל כי בשיווי־משקל

$$R_i = \frac{\partial \psi(\ )}{\partial I} P_A \cdots \quad \text{(I)}$$

(מחיר גורם־ייצור שווה לערך התפוקה השולית).

כשנהוג הסדר הפרמיה לערך מוסף נקבל מאותו נימוק:

$$P_A + tP = \frac{\partial f(\ )}{\partial A} R_x \cdots \quad \text{(II)}$$

כי המחיר האלטרנטיבי ליחידת תשומה A הוא $P_A + tP$

מ (I) נקבל $\frac{\partial \psi(\ )}{\partial I} = \frac{R_i}{P_A} \cdots$

מ (II) נקבל $\frac{\partial f(\ )}{\partial A} = \frac{P_A + tP}{R_x}$ (המשך ההערה בעמ' 84.)

לוח 16: אומדן חלקו של הערך המוחלף הסמוי מהיצוא ברוטו ומסך הערך המוחלף: 1957 [1]

הענף	היצוא ברוטו (באלפי דולר)	סך הערך המוחלף (באלפי דולר)	סך הערך המוחלף הסמוי (באלפי דולר)	ערך מוחלף סמוי כאחוז מהיצוא ברוטו	ערך מוחלף סמוי כאחוז מסך הערך המוחלף
חקלאות	54,400	14,100	4,330	8	31
תעשייה (פרט ליהלומים)	49,300	26,600	7,227	15	27
כל היצוא (פרט ליהלומים)	*103,700*	*40,700*	*11,557*	11	28
יהלומים	*32,700*	*26,500*	—	—	—
כל היצוא	136,400	67,200	11,557	8	17

[1] התוצאות שנתקבלו בלוח זה כתוצאה מחישוב גולמי לא תשתנינה גם אם נסתמך על השוואות בין היבוא הישיר ליבוא הכולל בלוחות תשומה־תפוקה ובאינברסיה, בהתאמה, המופיעים אצל ברונו, שם.

המקור: עובד על־ידי השוואת הנתונים המופיעים בדו"חות הבאים:

א) בנק ישראל, נספח לדין וחשבון 1957, אוקטובר 1958, ירושלים, עמ' 49—51.

ב) משרד האוצר, תקציב מטבע חוץ לשנת הכספים 1957/58, מאי 1957, ירושלים, עמ' 31—48.

יתר על כן, העובדה שתפוקתה השולית העקיפה של לירה־תשומה מקומית ביצוא היתה גבוהה מהתפוקה השולית הישירה של לירה־תשומה מקומית [4] מפרה תנאי נוסף של הקצאה אופטימלית של גורמי ייצור. אי־שוויון זה מתבטא בכך שההסדר ייקר את מחיר

לכן: x $$\frac{\partial\psi(\ )}{\partial I}\cdot\frac{\partial f(\ )}{\partial A}=\frac{R_i}{P_A}\,\frac{(P_A+tP)}{R_x}$$

ומכיוון ש $t=\frac{I}{A}$ ו: $R_x=R_i+P$

בהנחה ששער־החליפין לערך המוחלף הוא השער הרשמי, הרי:

$$\frac{\partial\psi}{\partial I}\cdot\frac{\partial f(\ )}{\partial A}=\frac{R_i}{P_A}\,\frac{(P_A+\frac{I}{A}P)}{R_i+P}=\frac{R_iP_A\cdot A+R_iI\cdot P}{R_iP_A\cdot A+P_A\cdot A\cdot P}<1$$

כי $R_iI<P_AA$ (ההוצאות במטבע מקומי על היבוא נמוכות מהפדיון, לפחות בזמן הארוך, שכן משתתפות בייצור גם תשומות מקומיות).

[4] כלומר: $$\frac{\partial\psi(\ )}{\partial C_1}\cdot\frac{\partial f(\ )}{\partial A}>\frac{\partial f(\ )}{\partial C_2}$$

אי־השוויון נובע מכך שהאגף השמאלי שווה בשיווי־משקל, כשקיים הסדר הפרמיה לערך מוסף, ל־$(1+\frac{tP}{P_A})/R_x$ בעוד שהאגף הימני שווה ל־ $1/R_x$.

התשומה ליצואן ולא את מחיר מרכיב מטבע החוץ לייצרן. תשומת עבודה בסך ל״י בייצור חשמל תרמה להגדלת היצוא יותר מאשר תשומת עבודה בסך ל״י שהשתמשו בה בייצור מוצר היצוא עצמו. הקצאה מחדש של גורמי־ייצור נתונים יכולה היתה להגדיל את היצוא.

הדיון בסעיף זה מאפשר לנו להסתייג מן המסקנות המתבקשות מהתיאור הכללי של הסדר הפרמיה לערך מוסף נטו. דהיינו, שהסדר הפרמיה — בשילוב עם הסדר ההישבון — מנע היווצרות של הפרשי שערים, מאחר שהוא העמיד את היצואן בפני מערכת מחירים זהה לזו שהיתה נוצרת בעקבות פיחות אחיד[5]. הסתייגות זו חלה על הערך המוחלף הסמוי שחלקו בכלל הערך המוחלף לא היה מבוטל, כפי שניתן לראות בלוח 16. יתר על כן, מסקנות אלו טעונות הסתייגות גם לגבי הערך המוחלף הגלוי, כפי שניווכח להלן.

4. אשראי הנובע משיטת הפרמיה לערך מוסף נטו

כפי שראינו כרוכה שיטת הפרמיה לערך מוסף בהיטל זקוף על הערך המוחלף, הנגבה רק עם מכירת התמורה במטבע־חוץ לצורך קבלת הפרמיה. עם ביצוע היבוא משלם היצואן בעד מטבע־חוץ, שהוקצב לו לפי שער המכירה הרשמי בלבד (נניח שזהו השער האפקטיבי החל על היבוא לשם יצוא). לכן קיים הבדל עקרוני בין תנאי יבוא אלה לבין התנאים הקיימים כאשר שער־החליפין האחיד הוא אוטומטי — שאז על היצואן לשלם את מלוא השער מיד עם ביצוע היבוא. להדגמת ההבדל נניח לשם פשטות שהיבואן מבצע את כל היבוא, I, ביום הראשון של השנה ומבצע את היצוא X, ביום האחרון של השנה. כשקיים שער אחיד בשיעור R_0+P ישלם היצואן בתחילת השנה $I(R_0+P)$ ל״י ובסוף השנה יקבל $X(R_0+P)$. כשקיימת שיטת הפרמיה לערך מוסף משלם היצואן בתחילת השנה IR_0 ובסוף השנה הוא מקבל $X(R_0+P)-IP$ – הוא משלם היטל בשיעור IP על היבוא בסוף השנה. אפשר לראות זאת כאילו שילם, אמנם, בתחילת השנה $I(R_0+P)$ ל״י וקיבל בסוף השנה $X(R_0+P)$ ל״י, אלא שנוסף לכך קיבל אשראי ללא ריבית למשך שנה בסכום IP ל״י.

מצד שני, לא תמיד מקבל היצואן את הפרמיה, בחלקה לפחות, מיד עם מכירת התמורה, אלא רק לאחר שנערך חישוב הערך המוסף ביצוא שביצע. על־ידי כך נותן היצואן לממשלה אשראי ללא ריבית בסכום אותו חלק מהפרמיה ששולמה לו באיחור (בהשוואה למצב בו קיים שער אחיד ואוטומטי)[6].

אפשר לתרגם את ההבדלים הללו בין מצב של פרמיה לערך מוסף לבין מצב של שער־חליפין אחיד ואוטומטי למונחים של הפרש אנכי בשערים. ראינו שהמחיר האלטר־נטיבי לדולר־יבוא, הכולל את ההיטל הזקוף, שווה ל־R_0+P. אולם העובדה שכנגד דולר יבוא מקבל היצואן אשראי ללא ריבית, בעוד שעל אשראי שהוא מקבל לצורך רכישת חומרי־גלם מקומיים הוא משלם ריבית, מוזילה את היבוא ביחס לתשומה

[5] ראה עמ׳ 80 לעיל.

[6] באמצע 1957 וב־1958 נקבעו כמה הסדרים שנועדו להקטין את הפיגור בתשלום הפרמיה. לשם כך הוענקו מפרעות מיד עם מכירת התמורה לאוצר עד 90 אחוז (ליצואנים מוסמכים) מאומדן ארעי של הפרמיה הצפויה.

מקומית. אפשר לראות זאת כאילו שער־החליפין האלטרנטיבי לדולר יבוא נמוך מ־R_0+P בשיעור הריבית שהיצואן משלם על הלוואות שוליות לצורך מימון ההון החוזר המורכב מתשומות מקומיות. לפיכך, היצואן יהיה מוכן להחליף תשומות מיבוא בסך דולר בתשומות מקומיות עם אותה תפוקה שולית, כל זמן שמחיר התשומה המקומית שווה ל־$R_0+P-rPt$, כש־t מציין את תקופת הייצור (מועד רכישת התשומה עד מכירת התמורה מהיצוא לאוצר), ו־r את הריבית שהיצואן משלם על הלוואות שוליות.

מצד שני, האיחור בתשלום הפרמיה ביחס למועד מכירת התמורה מוריד את השער הממשי החל על היצוא מנקודת־ראות היצואן. ההפרש שווה, גם במקרה זה, לריבית על הלוואות שוליות המחושבת על בסיס לירות לימי אשראי, השווה לסכום הפרמיה בל״י כפול הפרש הזמן בין מכירת התמורה וקבלת הפרמיה.

כשנערכו בשעתו דיונים על אופן חישוב הערך המוסף לצרכי תשלום הפרמיה דובר על הצורך בניכוי ריבית במטבע־חוץ מהערך המוסף הנקי ותשלום פרמיה רק על היתרה. כלומר: לראות בסכום ריבית מסויים (במונחי דולרים) ערך מוחלף שלגביו צריך לחול השער הרשמי בלבד. הדעות נחלקו לגבי עצם הצורך הזה, לגבי שער הריבית ולגבי הקרן שלפיה יש לחשב את הריבית. אולם אחת ההצעות קבעה שיש לנכות ריבית בשיעור מסויים של ערך הנכסים של הפירמה שמקורם ביבוא. בחינה מדוקדקת של ההצעה הזאת מגלה שהיא נועדה לגבות, אם כי באופן סמוי, את הריבית על האשראי הנובע מהעובדה שההיטל הזקוף מתממש בפיגור זמן בהשוואה למצב בו קיים שער אחיד ואוטומטי.

כדי להוכיח את טענתנו נחזור לדוגמא הפשוטה דלעיל, דהיינו: היצואן מייבא את חומרי־הגלם ביום הראשון של השנה ומוכר את התמורה ביום האחרון. מובן שערך הנכסים הממוצע במשך השנה שמקורם ביבוא (במונחי מטבע־חוץ לפי מחיר הקניה) הוא I. לפי ההצעה דלעיל היה על הערך המוסף לצורך תשלום הפרמיה להיות $(X-I-I\cdot r)$ והערך המוחלף $I+I\cdot r$, כש־r מסמל את שער הריבית המתאים. עם מכירת התמורה לאוצר היה היצואן זכאי לפי ההצעה לתשלום בסכום:

$$(X-I-Ir)(R_0+P)+(I+Ir)R_0=(X-I)(R_0+P)+IR_0-IrP$$

כלומר: ההצעה נועדה לגבות מהיצואן ריבית בשיעור r על האשראי דלעיל. אם שער־הריבית היה מתאים, היה היצואן אדיש בין מצב שבו קיים לגביו שער אחיד ואוטומטי לבין מצב שבו קיים הסדר הפרמיה המתוקן לערך מוסף.

אותה מסקנה מתבקשת גם כשאנו מבטלים את ההנחות של הדוגמא הפשוטה, דהיינו כאשר אין קיימת זהות בין יבוא כזרם לבין יבוא כמלאי ממוצע במשך השנה. נניח שבתחילת השנה עמד לרשות היצואן מלאי של חומרי־גלם, שהובאו באמצעותו או על־ידי יבואנים אחרים, בסכום כולל של I_0 דולרים. בסוף יוני בוצע יבוא נוסף של I_c דולרים ובסוף יולי מכר X דולרים לאוצר לשם קבלת פרמיה, ולצורך תשלום הפרמיה חושב ערך מוחלף בסכום I_x. מהו, אם כן, סכום האשראי שקיבל היצואן לשנה? היצואן קיבל אשראי של I_0P למשך כל השנה ואשראי נוסף של I_cP למשך ששה חודשים. מאידך, הוא החזיר חוב בסכום של I_xP לירות חמישה חודשים לפני תום השנה. סך־הכל האשראי נטו שקבל לשנה, C_r שווה ל:

$$\frac{(I_0\cdot 12+I_c\cdot 6-I_x\cdot 5)P}{12}=C_r \qquad \text{ל״י לשנה} \qquad (\text{א})$$

נחשב עתה את הערך הממוצע של מרכיב מטבע־חוץ בנכסי הפירמה לפי מחיר הקניה:

1.1 — 30.6	I_0	דולרים
1.7 — 31.7	$I_0 + I_c$	דולרים
1.8 — 31.12	$I_0 + I_c - I_x$	דולרים

ערך הנכסים הממוצע $\bar{I}$ במשך השנה היה, אם כן:

$$\bar{I} = \frac{I_0 \cdot 6 + (I_0 + I_c)1 + (I_0 + I_c - I_x)5}{12} = \frac{I_0 \cdot 12 + I_c \cdot 6 - I_x \cdot 5}{12} \qquad (ב)$$

בהתאם להצעה דלעיל יש לנכות מהערך המוסף $r\bar{I}$ דולרים בתורת ערך מוחלף. כלומר על היצואן לקבל:

$$(X - I_x - r\bar{I})(R_0 + P) + (I_x + r\bar{I})R_0 = (X - I_x)(R_0 + P) + I_x R_0 - \bar{I}rP$$

אולם $\bar{I}P = C_r$, כפי שניתן לראות מהשוואת (א) ל־(ב), כלומר שהיצואן מקבל:

$$(X - I_x)(R_0 + P) + I_x R_0 - C_r \cdot r.$$

לפנינו תוצאה זהה מבחינה עקרונית לזו המתקבלת בדוגמא הפשטנית. ובכן, ההסדר המוצע מבטיח שהתנהגות היצואן תהיה זהה לזו שהיינו מצפים לה במקרה של שער אחיד ואוטומטי בשיעור $R_0 + P$.

אם נקבל את ההנחה ששיטת הפרמיה לערך מוסף נועדה לשמש אך ורק תחליף למצב שבו קיים שער אחיד ואוטומטי בשיעור $R_0 + P$, נמצא שההצעות האחרות לא היו לעניין. לפי אחת ההצעות, למשל, צריך היה לחשב ריבית על הלוואות שהוענקו במסגרת תקציב הפיתוח — הלוואות למימון היבוא שנרכש במסגרת מלווה הבנק ליצוא וליבוא — ולנכות אותה מהערך המוסף [7]. ההנחה הסמויה הטמונה ביסוד הצעה זו שמערכת הפרמיות לערך מוסף נטו נועדה לא רק לשמש תחליף להעלאה אחידה בשער־החליפין לגבי סקטור היצוא, אלא גם תהליך להעלאת שער־הריבית במשק.

בסופו של דבר לא נוכתה כל ריבית מסוג זה. אחת ההנמקות [8] לכך היתה שגם ליצואן מגיעה ריבית על האיחור בתשלום הפרמיה. רק ריבית על קווי אשראי של בנקים בחוץ־לארץ, ששולמה בלירות ישראליות, נזקפה לחובת הערך המוסף, שכן ריבית זו היתה הוצאה סמויה במטבע־חוץ ככל הוצאה אחרת. לכן היה צריך להגדיל את הערך המוחלף בסכום מקביל לצורך חישוב הערך המוסף. חיוב הערך המוסף בריבית זו לא היה קשור בחיוב הערך המוסף בו דנו קודם. שם נועד החיוב לבטל את הפרש השערים, הנובע מהעובדה שההיטל על היבוא ממומש באיחור; כאן נועד החיוב לבטל את ההפרש האנכי שמקורו בשער־חליפין להוצאות ריבית ושירותים בנקאיים השווה לשער הרשמי.

[7] מפעלי מתכת קונפיל ומשרד המסחר והתעשיה, אירוע במנהל עסקים, ערוך על־ידי א. קסלר, בהוצאת בית ספר לכלכלה ולמדעי החברה ע"ש אליעזר קפלן — האוניברסיטה העברית, יולי 1957 (משוכפל) עמ' 6.
ראה גם ס. גלבוע, "אמות מדה לכדאיות בייצור ובהשקעות", רבעון לכלכלה, מס' 17—18, עמ' 86—88.

[8] הסבר שנתקבל במחלקה למימון היבוא והיצוא.

5. כדאיות היצוא בזמן הקצר ובזמן הארוך

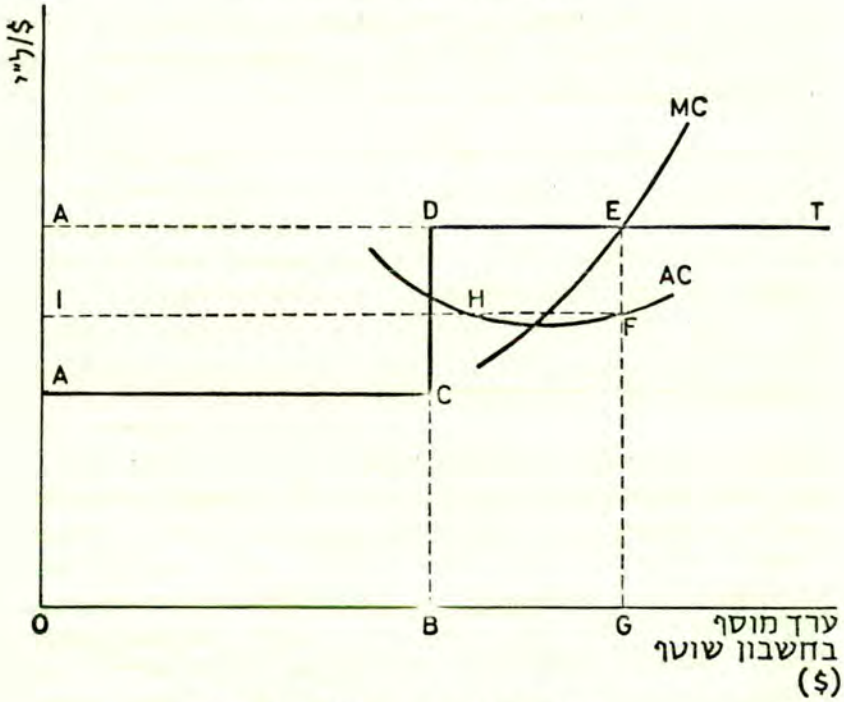
הפרמיה לערך מוסף נטו שולמה לפי הערך המוסף נטו בחשבון כולל, דהיינו: לפי ערך התמורה פחות כל ההוצאות במטבע־חוץ לרבות ההוצאות הקבועות[9]. כפי שהתברר מן הדיון עד כה אפשר לראות זאת כאילו הוענק שער R_0+P ל״י לדולר לכל התמורה בעת מכירתה אך נגבה היטל בשיעור P ל״י לכל דולר הוצאה. שיטת החישוב שתוארה לעיל הביאה לידי כך שהיטל כזה ייגבה גם מן ההוצאות הקבועות במטבע־חוץ, דבר שהביא לבזבוז גורמי־ייצור. יצוא שהיה כדאי לבצע אילו היה קיים שער־חליפין אחיד ואוטומטי, ואשר היה משתלם מנקודת־ראות המשק לפחות בזמן הקצר, לא התבצע בגלל הסדר הפרמיה לערך מוסף — משום שזאת התייחסה לערך המוסף בחשבון כולל[10].

לו היה שער אחיד ואוטומטי בגובה R_0+P לא היו ההוצאות הקבועות מובאות בחשבון בעת עריכת שיקולי הכדאיות של היצוא השוטף. היצוא השוטף היה מתבצע כל עוד היה שער־החליפין R_0+P גבוה מההוצאות המשתנות הממוצעות, אפילו השער נמוך מסך ההוצאות הממוצעות. רק כדי שהיצוא יהיה כדאי בזמן הארוך צריך היה השער R_0+P להיות גבוה מסך ההוצאות הממוצעות. אולם הסדר הפרמיה לערך מוסף נטו בחשבון כולל גרם לכך שחלק מן ההוצאות הקבועות הובא גם הוא בחשבון בשיקולי הכדאיות של היצוא השוטף. אפילו היו ההוצאות המשתנות הממוצעות נמוכות מהשער R_0+P, לא תמיד היה כדאי ליצואן להמשיך ולבצע את היצוא בזמן הקצר. שער־החליפין היה צריך להיות גבוה לפחות מההוצאות השוטפות הממוצעות בתוספת ההוצאות הקבועות הממוצעות במטבע־חוץ כפול שיעור הפרמיה P. ננסה להמחיש זאת בעזרת ציור 3.

נניח שההוצאות הקובעות במטבע־חוץ של פירמה העוסקת ביצוא הן OB דולרים. שער־החליפין האוטומטי, R_0, שווה ל־OA ל״י לדולר ושיעור הפרמיה, P, שווה ל־AA′ ל״י לדולר. כאשר יגיע הערך המוסף בחשבון שוטף ל־OG דולרים יקבל היצואן OA′ ל״י לכל דולר ערך מוסף בחשבון שוטף, אך ינוכה ממנו היטל בסכום $OB\cdot AA'$ ל״י על ההוצאות הקבועות במטבע־חוץ. התמורה שלו תסתכם ב־$BG\cdot OA'+OB\cdot OA$ ל״י. מאידך: אילו היה שער חליפין אחיד ואוטומטי בשיעור של R_0+P, היה היצואן מקבל בעד הערך המוסף בחשבון שוטף $OG\cdot OA'$ ל״י, שכן את ההיטל שילם כבר בזמנו. אם, למשל, מהוות הוצאות קבועות אלו פחת על מרכיבי מטבע־חוץ בבנינים ובציוד הרי שהיצואן שילם את היטל בזמן רכישת הבנין. הוצאות היסטוריות אלו אינן נכנסות כלל לשיקולי הכדאיות של היצוא השוטף.

נניח עתה שבפירמה מסויימת מתוארת עקומת ההוצאות המשתנות הממוצעות על־ידי AC וההוצאות השוליות — על־ידי עקומת MC. כאשר קיימת במקרה זה שיטה של פרמיה לערך מוסף בחשבון כולל, לא יבוצע היצוא השוטף. סך ההוצאות המשתנות $OG\cdot GF$ עולה על סך התקבולים מהיצוא, $OB\cdot OA+BG\cdot OA'$. לו היה מאידך, שער־חליפין אחיד ואוטומטי בשיעור של R_0+P ל״י לדולר, היה היצואן מבצע את היצוא השוטף, שכן תקבוליו על הערך המוסף בחשבון שוטף, $OG\cdot OA'$ היו מכסים את

[9] באשר להגדרות ולהבחנה בין ערך הוסף בחשבון כולל לערך מוסף בחשבון שוטף ראה עמ׳ 23־24.
[10] ראה: מ. גלבוע, "הערך המוסף והתעסוקה", רבעון לכלכלה, מס׳ 20, עמ׳ 393—394.



ציור 3: הביקוש וההיצע לערך מוסף נטו

ההוצאות השוטפות $OG \cdot GF$. היצואן היה ממשיך אז ומבצע את היצוא עד התבלות הציוד הקיים, שכן ההוצאות $OB \cdot OA'$ היו לגביו הוצאות היסטוריות. רק לאחר התבלות הציוד הקבוע היה נפסק היצוא, לפי שבסופו של דבר לא היה הפדיון מיצוא מכסה את ההוצאות הכוללות (כי $OB \cdot AA' < OG \cdot TA'$). יוצא, איפוא, ששיטת הפרמיה לערך מוסף בחשבון כולל מקדימה את הפסקת היצוא. היא הופכת הוצאות שאינן הוצאות אלטרנטיביות מנקודת־ראות המשק להוצאות שיש להביאן בחשבון בעת תכנון היצוא השוטף.

אפשר להקשות אם "יצואן מסויים" כזה יכול לפעול במציאות שבה קיים שער־חליפין אחיד ואוטומטי. הרי לאור העובדה שהוא עלול להפסיד בזמן הארוך לא כדאי לו להשקיע מלכתחילה. אולם חוסר־ודאות בעת ביצוע ההשקעות מסביר במידה מספקת את האפשרות להתהוות מצב כזה. יתכן והמפעל הוקם לאור תצפית מחירים שלא התממשה לאחר מכן, ובכל זאת היה מקום להמשיך ולבצע את היצוא השוטף ולכסות לפחות חלק מההפסד הכולל — דבר שהיה כדאי אף מנקודת־ראות המשק.

למעשה, שיטת הפרמיה מאפשרת קיום הפרש אנכי בשערים במובן נוסף לאלה שבהם דנו עד כה. הפרש השערים הזה הוא שיוצר את העיוות בהקצאת מקורות המתבטא באי־ביצוע יצוא שוטף. כתוצאה מקביעת היטל על ההוצאות הקבועות נוצר הפרש שערים אנכי בזמן הקצר. כאשר קיים שער אחיד ואוטומטי שווה שער־החליפין הממוצע

לכל דולר יצוא ל־′OA ל״י לדולר, וזהו גם השער ליבוא השוטף. כאשר מתקיימת שיטה של פרמיה לערך מוסף יהיה ′OA רק השער השולי לדולר יצוא בעוד שהשער הממוצע שווה ל־$OA' \frac{OB \cdot AA'}{X}$, כש־$X$ מציין את ערך היצוא. באותו זמן שווה שער־החליפין האלטרנטיבי ליבוא השוטף ל־′OA כלומר: אף־על־פי ששער־החליפין האלטרנטיבי השולי ליבוא שווה לשער השולי ליצוא, גבוה השער האלטרנטיבי הממוצע ליבוא שוטף משער־החליפין הממוצע ליצוא.

כדי למנוע את העיוות המתבטא באי־ביצוע יצוא שהינו כדאי בזמן הקצר הוצע בשעתו להצמיד את הפרמיה לערך המוסף בחשבון שוטף. בציור 3 היה הדבר מתבטא בכך שהיצואן היה מקבל שער של ′AA בעד כל הערך המוסף בחשבון שוטף. פירוש הדבר שהסדר זה היה מבטל את ההיטל הזקוף על ההוצאות הקבועות במטבע־חוץ, מה שהיה פותח פתח להפרש שערים ביחס להוצאות הקבועות וגורם, לפיכך, בזמן הארוך בזבוז של גורמי־הייצור הקבועים (בזמן הקצר).

כהסדר מצומצם יותר, שימנע מצב המתואר בסעיף הקודם, הוצע לבטל את ההיטל הזקוף על ההוצאות הקבועות לגבי פירמות מסויימות שמבנה ההוצאות שלהן הוא כמתואר בציור 3. דהיינו: יש להעניק פרמיה על הערך המוסף בחשבון שוטף לגבי אותו יצוא שלא יבוצע כל עוד משתלמת הפרמיה על הערך המוסף בחשבון כולל. אולם במקרה זה קיים חשש שההסדר יהפוך את היצוא שהינו כדאי מנקודת ראות המשק רק בזמן הקצר לכדאי גם בזמן הארוך. בציור 3 מתבטא הדבר בכך שהיצואן היה מוכן להמשיך ולייצא גם בזמן הארוך, אילו התייחסה הפרמיה המשולמת לו לערך המוסף בחשבון שוטף. לכן היה קיים צורך להבטיח שבאותה פירמה לא תחודשנה ההשקעות [11] עם התבלות הציוד הקבוע. ההצעה להנהגת ההסדר המצומצם הסתמכה, בין השאר, על כך שהממשלה יכלה למנוע את חידוש הציוד והמשך ההשקעות בפירמות כאלו בהתחשב בהשפעתה על היקף ההשקעות במשק ועל הכוונתן [12].

ההסדר דלעיל לא בוצע אלא במקרים מיוחדים. מכאן ברור, שאם היו קיימות פירמות שמצבן תואר בציור 3, מנעה שיטת הפרמיה ביצוע יצוא שהיה כדאי, מנקודת־ראות המשק, ואשר היה מתבצע, לו היה קיים שער אחיד ואוטומטי. כדי לקבל מושג על היקף העיוות עלינו לדעת כמה פירמות היו במצב המתואר בציור 3 ומה היה היקף היצוא הפוטנציאלי שבוזבז בכל אחת מהן. נתונים כאלה אינם קיימים. לכל היותר ידוע שבכמה מקרים, אם כי לא מרובים, פנו יצואנים אל הוועדה לעידוד היצוא ותבעו חישוב ערך מוסף בחשבון שוטף לצרכי תשלום הפרמיה. לרוב נענו בשלילה.

6. הפרש שערים אנכי בפירמה המייצאת רק חלק מתפוקתה

עד כה הינחנו, באופן סמוי, שהפירמות מייצאות את כל תפוקתן. אך נראה שמרבית הפירמות שביצעו יצוא מכרו חלק ניכר מהתפוקה בשוק המקומי. מתוך לוח 17 מסתבר, למשל, שב־1958 בוצעו כ־26 אחוז מן היצוא על־ידי ענפי־משנה, שייצאו פחות מ־20

[11] ראה מ. גלבוע, שם.

[12] על מידת שליטתה של הממשלה על הכוונת ההשקעות אפשר ללמוד מהעובדה שחלקה של הממשלה במימון ההשקעות הגיע ל־50 עד 60 אחוז ראה: בנק ישראל, דין וחשבון לשנת 1958, עמ׳ 106.

אחוז מתפוקתם, ולמעלה מ־40 אחוז מן היצוא — על־ידי ענפי־המשנה שייצאו פחות מ־60 אחוז מתפוקתם. 40 אחוז אלה כללו את כל היצוא הגלוי, להוציא יהלומים והדרים; בשני ענפים אלה הופנתה למעשה כל התפוקה ליצוא.

לוח 17: התפלגות ענפי־המשנה בייצור המוצרים לפי אחוז היצוא מהתפוקה: 1958

האחוז מכלל התפוקה ששימשה ליצוא (1)	סך־כל היצוא בל"י [1] (2)	האחוז מכלל היצוא (3)
1— 19	65,349	26.0
20— 49	20,167	8.0
50— 59	16,621	6.6
60— 79	87,173	34.7
80— 99	61,883	24.7
1—100	**25,193**	**10.0**

[1] לפי 1.80 ל"י לדולר.

המקור: מיכאל ברונו, שם. הבדיקה מתייחסת לענפי־המשנה 58—1 בלוחות המפורטים ל־77 ענפי־משנה.

טור (2): חושב לפי נתוני לוח כ"1.

טור (3): חושב לפי נתוני לוח נ"ב־4, עמ' 182—184.

התוצאות בלוח ממעיטות, כנראה, את חלקו של היצוא, שכן מחירי היצוא שלפיהם נעשתה ההערכה היו נמוכים מהמחירים שהושגו בשוק המקומי. ראה, שם עמ' 38.

אם נניח שבתוך 56 ענפי־המשנה שנבדקו לא היתה קיימת התמחות של פירמות ביצוא או בייצור לשוק המקומי, אפשר יהיה להסיק אותן מסקנות גם לגבי הפירמות, דהיינו, ש־26 אחוז מן היצוא בוצע על־ידי פירמות שייצאו פחות מ־20 אחוז מתפוקתן. אולם בפירמות כאלו התעוררה בעיה שלא היתה קיימת בפירמות שייצאו את כל תפוקתן. בפירמות שייצאו את כל התפוקה היה סך ההוצאות במטבע־חוץ שווה לערך המוחלף, בעוד שבפירמות שיצאו רק חלק מהתפוקה היה קשור חלק מההוצאות במטבע־חוץ בייצור שנועד לשוק המקומי. כלומר: היה צריך למצוא קריטריון לפיו תחולקנה ההוצאות במטבע־חוץ בין היצוא לבין הייצור לשוק המקומי, כך שאפשר יהיה לקבוע את הערך המוחלף ביצוא. נבדוק להלן את שיטת התמחיר לפיה הוקצו ההוצאות ואת המשתמע ממנה לבעיית הפרש השערים האנכי.

נניח שהפירמה ייצרה מוצרים זהים, שחלקם שווק בשוק המקומי וחלקם נשלח לחוץ־לארץ. לצורך קביעת הערך המוחלף ביחידת תפוקה לגבי חומרים ישירים (direct materials), למשל, חולק סך התשומה של החומרים הישירים בסך התפוקה. הכמות שהתקבלה הוכפלה בהוצאה למטבע־חוץ ליחידת חומר־גלם. על־ידי הכפלת סכום זה במספר היחידות שנועדו ליצוא נאמד הערך המוחלף ביצוא. נניח שסך היבוא של חומרי־גלם ישירים הסתכם ב־100 דולר, סך התפוקה ב־200 יחידות, והיצוא ב־60 יחידות. הערך המוחלף שנזקף לחובת היצוא הסתכם ב־30 דולר ($\frac{60}{200} \times 100 =$), הגדלת

היבוא בסכום של דולר כרוכה היתה בגידול הערך המוחלף ביצוא ב־0.30 דולר. פירוש הדבר שהפרמיה על היצוא קטנה ב־$0.30 \times P$ דולר. מצד שני, נניח שגובה ההישבון של מכסים ומסים מקומיים על חומרי־גלם נקבע לפי שיעורים קבועים (הנחה שהיתה מציאותית לפחות בזמן הקצר). לכן היה היקף היבוא הזכאי להישבון בלתי־תלוי בתשומה הממוצעת של חומר־הגלם ביחידת תפוקה (לפחות כל זמן שלא חלו בה שינויים גדולים). לפי הנחה זו היה היבוא השולי כפוף למכס ולמסים, שכן ההישבון לא חל עליו. לפיכך הסתכם השער האלטרנטיבי לדולר־יבוא ב $R_0+D_u+0.30\times P$, כאשר D_u מסמל את שיעור המכס בתוספת המסים המקומיים לדולר יבוא.

מאידך, השער ליצוא היה R_0+P, שכן הגדלת היצוא בערך של דולר (כשהיבוא קבוע) הגדילה את הערך המוסף הזכאי לפרמיה באותו סכום. (למעשה היה השער ליצוא נמוך במקצת מ־R_0+P לירות, כל זמן שהגדלת היצוא היתה כרוכה בהגדלת הנפח. אם מחיר של יחידת תפוקה בחוץ־לארץ היה דולר, היתה הגדלת היצוא בדולר מעלה את הערך המוחלף הזקוף על היצוא ב־$\frac{1}{200}$ דולר, כשהיצוא בוצע על־חשבון הקטנת השיווק המקומי וב־ $[\frac{61}{201}-\frac{60}{200}]$ דולר, כאשר היצוא השולי התאפשר על־ידי הגדלת התפוקה.) אם נתעלם מההסתייגות האחרונה הרי שער־החליפין האלטרנטיבי ליבוא היה שווה לשער היצוא רק אם שיעור המכס הגיע ל־$0.7\cdot P$. רק אז היתה הגדלת היבוא בערך של דולר כרוכה בשער אלטרנטיבי השווה ל־R_0+P ל״י לדולר. היינו $Ro+0.7P$ שולמו עם ביצוע היבוא ו־$0.3\times P$ בצורת היטל זקוף על היבוא עם תשלום הפרמיה.

אפילו היה תיאום מלא בין מחלקת ההישבון במכס ובין המחלקה למימון היבוא והיצוא כך שהיו מחייבים בתשלום מכס את 0.7 הדולרים שלא נזקפו לחובת היבוא, היה המחיר האלטרנטיבי להוצאות הישירות במטבע־חוץ שווה ל־$0.3P+0.7D_u$. במקרה כזה היה הפרש השערים נמנע רק אם שיעור המכס לדולר־יבוא היה שווה לשיעור הפרמיה. בכל שאר המקרים, פרט לאלה שציינו לעיל, יצרה שיטת חישוב הערך המוחלף על החומרים הישירים הפרש שערים לגבי יצואנים שייצאו רק חלק מתפוקתם.

היה נהוג להקצות את ההוצאות הבלתי־ישירות בין היצוא לבין השוק המקומי בהתאם להוצאות עבודה ישירות, בהתאם להוצאות הישירות על חומרי גלם או בהתאם לכלל ההוצאות הישירות — שלוש שיטות הקצאה המקובלות בתמחיר. לגבי מוצר סטנדרטי הוקצו הוצאות אלו לפי יחידות התפוקה. בתוך הוצאות אלו שנזקפו לחובת היצוא, נמנו גם הוצאות קבועות במטבע־חוץ, כמו פחת על בניינים וציוד וכיו״ב. כתוצאה מכך ע ל ו ל י ם היו לזקוף לחובת היצוא הוצאות שהיצואן לא היה זוקפן כך, אפילו היה קיים שער אחיד ואוטומטי ליצוא וליבוא. דבר זה עלול לנבוע מקיום מעמד מונופליסטי של היצואן שהיה מאפשר לו לקבל בשוק המקומי מחירים גבוהים יותר מאשר מחירי היצוא. מעמד מונופוליסטי זה עשוי היה להתקיים לאו דווקא בגלל מכסים או הגבלות יבוא. גם במקרה של סחר חופשי יכול יצואן להנות ממעמד מונופוליסטי ולהפלות במחירים בתנאי שמחיר השוק המקומי לא יעלה על פעמיים הוצאות ההובלה לארץ היעוד של היצוא. (כלומר מצב זה אינו סותר קיומו של שער אחיד ליבוא וליצוא וקיום ליברליזציה מוחלטת ביבוא).

נניח שהציוד הקבוע שמקורו מיבוא, בלתי־מתחלק גם בזמן הארוך: גודל הציוד והמבנים האופטימלי מבחינת הזמן הארוך אינו משתנה בתחום רחב של תפוקה. בתנאים אלה קיימות שתי אפשרויות:

(א) ההכנסות משיווק מקומי של התפוקה מכסות את ההוצאות הקבועות במטבע־חוץ (חידוש הציוד הקיים), אפילו שהוצאות אלו מחושבות לפי שער הפרמיה. המפעל יכול להתקיים בזמן הארוך אף אם לא יבוצע יצוא כלל. במצב כזה ודאי שהיצואן לא היה זוקף כל חלק מההוצאות הקבועות האלו על היצוא. הוא היה מבצע את היצוא כל זמן שההוצאות המשתנות שלו היו נמוכות מהתקבולים. על־ידי זקיפת חלק מההוצאות הקבועות במטבע־חוץ גם על היצוא עשויה היתה שיטת הפרמיה לערך מוסף למנוע יצוא שהינו כדאי בזמן הקצר ובזמן הארוך כאחד.

(ב) הרווחים השוטפים משיווק מקומי אינם מכסים את ההוצאות הקבועות (כשהן מחושבות לפי שער הפרמיה). במקרה זה היה היצרן זוקף לחשבון היצוא את יתרת ההוצאות הקבועות מעל הרווחים השוטפים, כדי לקבוע אם להמשיך ולייצא בזמן הארוך. מה שמבדיל מקרה זה מהמקרה הקודם הוא שהמשך קיום היצוא בזמן הארוך, ולכן גם המשך קיום המפעל, מותנה במקרה השני בכך שהרווחים השוטפים מהיצוא יצדיקו את קיום המפעל. במקרה הראשון, מאידך, אין גודל הרווחים הנובעים מהיצוא כשלעצמו מתנה באופן כלשהו את קיומו של המפעל בעתיד.

ראוי להדגיש כאן שבעיה זו אינה זהה לבעיה שתוארה בסעיף הקודם, בקשר לפירמה המייצאת את כל התפוקה. שם סבב הדיון על הבעיה, אם יש לנכות מהערך המוסף בחשבון שוטף גם הוצאות קבועות במטבע־חוץ הכרוכות ביצוא. כאן הבעיה היא במישור אחר: כיצד לזהות את ההוצאות הקבועות במטבע־חוץ הכרוכות ביצוא בזמן הארוך. בדיון בסעיף הקודם הודגש שחישוב ערך מוסף בחשבון כולל עלול, לפעמים, למנוע את ביצוע היצוא שהינו כדאי בזמן הקצר ומאידך, חישוב פרמיה בחשבון שוטף עלול להביא לידי כך שיצוא שאינו כדאי בזמן הארוך יבוצע, בכל זאת, ברווח גם בזמן הארוך. בדיון הנוכחי מאידך, צפה בעיה מסוג אחר. חישוב ערך מוסף בחשבון כולל לפי שיטת התמחיר הנהוגה עלול למנוע במקרה מיוחד המתואר לעיל יצוא שהינו כדאי לא רק בזמן הקצר אלא גם בזמן הארוך, אפילו כשקיים שער אחיד ואוטומטי ונהוגה ליברליזציה ביבוא. ואכן, פירמה מסויימת העלתה דרישה לקבלת פרמיה לפי הערך המוסף בחשבון שוטף על סמך הנימוק דלעיל. נימוק זה היה, כמובן, חזק הרבה יותר מהנימוק המובא בסעיף הקודם. שם היה קיים חשש לעיוות בהקצאת מקורות בזמן הארוך, אם תשולם הפרמיה על הערך המוסף בחשבון שוטף. במקרה הנוכחי חשש כזה אינו מתעורר אם מצב הפירמה הנידונה מתיישב עם ההנחות דלעיל, דהיינו: גורמי־ייצור בלתי־מתחלקים בזמן הארוך; מחיר מקומי גבוה ממחירי חוץ־לארץ בגלל הוצאות הובלה; ופדיון בשוק המקומי המכסה את ההוצאות הקבועות.

אולם, לעיתים הועלתה טענה כללית ובלתי־מסוייגת שיש ל"העמיס את ההוצאות הקבועות על השוק המקומי"[13] ולשלם פרמיה לפי הערך המוסף בחשבון שוטף. מובן כי א־פריורי אין גישה זו נכונה. הסדר כזה מוצדק, אולי, כשמדובר בפירמות הפועלות בתנאים המיוחדים שתוארו לעיל.

[13] ראה: י. אשל, "הערות על תצפיות", רבעון לכלכלה, כרך ד', חוברת 25/26, ינואר 1960, עמ' 187—189; כנ"ל, חוברת 27, יוני 1960, עמ' 327—328.

7. אומדני הערך המוחלף והערך המוסף לצרכי תשלום הפרמיה

עד כה נסינו לברר מהו ההבדל, מבחינת התנהגות היצואן, בין הסדר הפרמיה לערך מוסף נטו לבין מצב שבו קיים שער אחיד ואוטומטי ליבוא וליצוא. הנחנו לצורך הדיון שהפרמיה המשתלמת במסגרת ההסדר מתייחסת בשיעור קבוע לכל דולר ערך מוסף שמומש בדיעבד. לאור הנחה זו בחנו את המשתמע מאופן חישוב הערך המוסף לצרכי תשלום הפרמיה. אולם, למעשה, בחינה זו היתה בכמה מקרים חסרת־משמעות, משום שלא תמיד התייחסה הפרמיה באופן ישיר לערך המוסף שמומש בדיעבד.

מסתבר שבכמה מקרים שולמה פרמיה על היצוא שבוצע בשנת 1958 לפי אחוז הערך המוסף שהיה ביצוא בשנת בסיס מסויימת. לדוגמא: נניח כי ב־1956 נמצא לאחר בדיקה כי שיעור הערך המוסף ביצוא מוצר מסויים הוא 60 אחוז, וב־1958 היה שיעור הפרמיה 0.85 ל״י לדולר. במקרה זה קיבל היצואן על היצוא שביצע ב־1958 פרמיה בשיעור 0.51 ל״י לדולר יצוא ברוטו (51=0.85×60). במקרים אחרים נאמד הערך המוסף לצרכי תשלום הפרמיה לפי סכום הערך המוסף ליחידת תפוקה כפי שנמצא בשנת בסיס מסויימת. לדוגמא: נניח שב־1956 היה הערך המוסף לטון יצוא 2 דולר. ב־1958 קבל היצואן פרמיה של 1.70 ל״י (2×0.85=1.70) לטון יצוא. עוד יותר שכיח היה ההסדר לפיו נאמד הערך המוחלף ליחידת תפוקה לפי בדיקות שנערכו בעבר, והערך המוסף נתקבל על־ידי החסרת התמורה שמומשה בדיעבד מאומדן הערך המוחלף. לדוגמא: ב־1956 נמצא שהערך המוחלף לטון יצוא מסתכם ב־3 דולר. ב־1958 היה היצוא 100 טון ונתקבלה תמורה בסכום 400 דולר. במקרה הנדון שולמה פרמיה על ערך מוסף בסכום של 100 דולר (100 טון × 3 $\frac{\text{טון}}{\text{דולר}}$ — 400 דולר).

מובן שאופן החישוב הזה שלל מהסדר הפרמיה לערך מוסף את יעילותו כאמצעי לייקור הערך המוחלף. בדוגמא הראשונה הבטיח ההסדר פרמיה של 0.51 ל״י לדולר־יצוא ברוטו מבלי לשנות את שער היבוא. בדוגמא השניה הבטיח ההסדר פרמיה של 1.70 ל״י לטון יצוא. בדוגמא השלישית שולמה פרמיה אד־ולורם של 0.85 ל״י לדולר־יצוא ברוטו אך נגבה היטל של 2.55 ל״י לטון יצוא. בכל המקרים הללו לא התעורר אצל היצואן מניע להחליף תשומות שמקורן ביבוא בתשומות מקומיות: שער־החליפין לדולר ערך מוחלף לא היה שונה מהשער האפקטיבי שחל על היבוא (השער הרשמי לגבי הערך המוחלף הגלוי ושער הכולל מכסים והיטלים על דולר ערך מוחלף סמוי [14]. אולם מסקנה זו כפופה עדיין לכמה הסתייגויות. ראשית, לפ־עמים הוענקו הפרמיות כמקדמות עד לעריכת חישוב סופי של הערך המוסף הממשי. שנית כל יצואן היה זכאי לתבוע עריכת תחשיב אינדיבידואלי כדי להוכיח שהערך המוסף המעשי גבוה אצלו מהערך המוסף שחושב לו לצרכי תשלום הפרמיה. זכות זו הבטיחה שבכל מקרה יהיה השער האלטרנטיבי ליבוא שווה לשער הפרמיה במה שנוגע להקטנת הערך המוחלף, אם כי לא לגבי הגדלתו.

[14] מ. גלבוע מבחין בין המקרה המתואר בדוגמא השלישית לבין המקרה המתואר בדוגמא הראשונה. לדעתו קיים מניע להקטנת הערך המוחלף אם מחשבים את ההוצאה המוחלטת במטבע־חוץ ליחידת תפוקה. לנו נראה שמבחינת המניע להקטנת הערך המוחלף אין שני ההסדרים שונים במהותם. ראה: מ. גלבוע, ש ם, עמ׳ 393.

הסדר אחר שייצר, למעשה, פרמיה ליצוא ברוטו היה מקובל באותם ענפים בהם בוצע היצוא על־ידי מספר רב של יצואנים קטנים. לפי הסדר זה, חושב הערך המוסף הממוצע בענף ולפי אחוז זה היה זכאי כל יצואן לקבל פרמיה. יחד עם זאת היה זכאי לתבוע שיערכו לו תחשיב אינדיבידואלי. הערך המוסף ה"ממוצע" נאמד לפי הערך המוסף בפירמות הגדולות שלגביהן נערכו בדיקות, ובפירמות שתבעו עריכת תחשיב כזה. אותה פירמה שאחוז הערך המוסף שלה היה נמוך מהממוצע בענף קיבלה עליה, כמובן, את דין הערך המוסף הממוצע. תבעו עריכת תחשיב רק אותן פירמות שאצלן היה אחוז הערך המוסף גבוה מזה שבענף (דבר זה היה חייב להביא בהכרח להטיה כלפי מעלה באומדן הערך המוסף הממוצע). הסדר זה היה מקובל, למשל, בענף חפצי־חן, ספרים ותמונות וכן במוצרים חקלאיים שיוצאו על־ידי יצואנים קטנים. לגבי חפצי־חן נערך אומדן של הערך המוסף לפי סוגי המוצרים, לדוגמא: הערך המוסף ביצוא חפצי־חן עשויים פליז נאמד ב־6.5 אחוזים מהתמורה. לכן קיבל כל יצואן שייצא מוצרים אלה 2.327 ל"י לדולר יצוא ברוטו, בשעה שהפרמיה לערך מוסף היתה 850 פרוטה לדולר.

בעיה דומה בקשר לשער־החליפין האלטרנטיבי ליבוא נבעה מאומדנים בלתי־עדכניים של מרכיבי היבוא בהוצאות שנעשו במטבע מקומי, דהיינו הערך המוחלף הסמוי. לצורך אומדנים אלה נקבע, כי בכל מקרה שההוצאות במטבע מקומי על סעיפים אשר כללו ערך מוחלף סמוי תהיינה נמוכות מ־5 אחוזים מכלל ההוצאות בל"י, ישתמשו במקדם יבוא קבוע מבלי לערוך חישוב מדוייק. למשל: אם בפירמה מסויימת היה שיעור ההוצאות בל"י על מים נמוך מ־5 אחוזים, נאמד הערך המוחלף הסמוי הכרוך בתצרוכת מים לפי סנט אחד לממ"ק. מקדמים כאלה נקבעו גם לסוגים אחרים של הוצאות כמו הובלה מוטורית, הובלה ברכבת, פחת בניינים, פחת מכונות, חומרים וציוד מקומי וביטוח לסוגיו. המקדמים הללו נשארו ברובם קבועים מאז הנהגת הפרמיה עד סוף 1958. אולם אין להניח שהערך המוחלף בייצור ממ"ק מים, למשל, נשאר קבוע במשך התקופה, לאור השינויים הקיצוניים שחלו במחירי הדלק. ההסדר קבע למעשה היטל ספציפי בשיעור 8.5 פרוטות לתצרוכת ממ"ק מים, היטל ששיעורו לא השתנה עם השינויים שחלו בהיקף מרכיבי־היבוא שבתצרוכת המים.

אם נתחשב בקשיחות האומדנים של מרכיבי־היבוא בתשומות הנרכשות על־ידי היצואן במטבע מקומי, נוכל להגיע למסקנה חד־משמעית, לגבי השפעת ההיטלים והמכסים על הערך המוחלף הסמוי. בדיון בסעיף 3 [15] ציינו, שהיטל על הערך המוחלף הסמוי יכול להוריד את המחיר האלטרנטיבי ליחידת תשומה הנרכשת במטבע מקומי והמכילה מרכיב־יבוא. דבר זה יכול לקרות בגלל השפעת התחלופה. אך אפשרות כזו אינה קיימת כאשר אומדני הערך המוחלף ביחידת תשומה הנרכשת במטבע מקומי אינם עדכניים. מובן שאז מקבלות הטענות נגד המסוי הכפול, הנובע מאי־הפעלת הסדר ההישבון לגבי הערך המוחלף הסמוי, משמעות גדולה הרבה יותר.

אנו רואים, אם כן, שעצם הביצוע האדמיניסטרטיבי של השיטה השאיר מקום להיווצרות הפרש שערים ולהתהוות מערכת מחירים השונה, מבחינת היצואן, מזו שהיתה מתהווה כתוצאה מהעלאה אחידה של שער־החליפין ליבוא וליצוא. נראה

[15] עמ' 83.

לוח 18: תאריכי השינויים בשיעורי הפרמיות לערך מוסף נטו
(בפרוטות לדולר ערך מוסף)

ארץ היעוד של היצוא	1956			57			
	1.2	1.8	1.11	15.2	19.3	26.3	9.4
1) תמורת מטבע חופשי, גרמניה וברית־המועצות	500	700		850			
2) איטליה	485	679		825			
3) צרפת, שוודיה	480	672		815			
4) הולנד	475	665		808			
5) דניה	—	—	—	—	—	—	—
6) בורמה	475	665		808			
7) ארגנטינה	—	—	—	—	—	—	—
8) ברזיל	—	—	—	—	—	[7] 850	
9) יוגוסלביה	—	—	—	—	—	—	—
10) יוון, פינלנד	—	—	[1] 350	[1] 425 [2] 605			
11) רומניה	—	—	[1] 350 [2] 500	[1] 425 [2] 605			
12) הונגריה	—	—	—	—	—	—	—
13) בולגריה	—	—	—	—	—	—	—
14) פולין	—	—	—	—	—	—	[6] 850
15) אנגולה, גאבון, גאנה, גיניאה הצרפתית, חוף השן, ליבריה, ניגריה, סיארה ליאונה, סנגל, קמרון, קונגו הבלגית					1.200		
16) פורטוגל	—	—	—	—	—	—	—
17) אורוגוואי	—	—	—	—	—	—	—
18) איסלנד	—	—	—	—	—	—	—
19) נורווגיה	—	—	—	—	—	—	—
20) טורקיה	—	—	—	—	—	—	—

[1] ליצוא שהערך המוסף מגיע בין 20 ל־45 אחוז.
[2] ליצוא שהערך המוסף מגיע בין 45 ל־100 אחוז.
[3] לאחר ניכוי דיסאג׳יו בשיעור 20 אחוז (ליצואן ניתנה אלטרנטיבה: דיסאג׳יו 13 אחוז ללא פרמיה).

פרמיה סמויה בפמ"ז, ענף הטכסטיל

לפי ארץ היעוד: 1956—1958

1958								19				
1.12	7.10	15.7	1.7	3.6	15.5	1.5	1.1	25.11	22.10	3.9	1.8	1.7
							850					
							850					
							850			820		
			850							[4]600	[1]425	—
										[5]800	[2]605	
							850					
								[4]600	—	—	—	—
								[5]800				
									[4]600			
									[5]800			
			850									[3]850
			850						[4]600			
									[5]800			
									[4]600			
									[5]800			
					[4]600	—	—	—	—	—	—	—
					[5]800							
						[4]600	—	—	—	—	—	—
						[5]800						
									[4]600			
									[5]800			
					850	—	—	—	—	—	—	—
		[4]600	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
		[5]800										
	[6]850	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
			850						[4]600	—	—	—
									[5]800			
850	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

[4] ליצוא שהערך המוסף מגיע בין 20 ל־40 אחוז.
[5] ליצוא שהערך המוסף מגיע בין 40 ל־100 אחוז.
[6] לאחר ניכוי דיסאג'יו של 10 אחוז.
[7] לאחר ניכוי דיסאג'יו של 15 אחוז.

שהשימוש בקירובים, אשר נבע מחוסר אפשרות מעשית לעריכת תחשיבים מדוייקים, נגע במידה זו או אחרת למרבית היצואנים. עריכת תחשיבים מדוייקים של הערך המוסף בכל מקרה ומקרה היתה מחייבת הגדלה ניכרת של ההוצאות האדמיניסטרטיביות, מעבר לכל שיעור מתקבל על הדעת. אולם השימוש בקירובים היה אחת המגבלות העיקריות של השיטה כאמצעי לביטול הפרש השערים האנכי.

8. המבנה האופקי של מערכת הפרמיות לערך מוסף נטו

מערכת הפרמיות לערך מוסף היתה בלתי־אחידה, שכן שיעורי הפרמיה היו שונים לפי ארצות היעוד, לפי סוג התמורה, לפי ענפי היצוא ובמקרים בודדים לפי העיסקות. על היצוא של כמה ענפים לא חלה כל פרמיה, מאידך הוענקו לכמה סוגי יצוא, אם כי מוגבלים, פרמיות סלקטיביות בשיעור גבוה מן המקובל לגבי יצוא רגיל. ההבדלים בשיעורי הפרמיות יצרו, כמובן, הפרשים אופקיים בשערים בין סוגי יצוא לפי ארץ היעוד, סוג התמורה ולעיתים לפי היצואנים. אולם במשך כל התקופה היתה קיימת מגמה להאחדת שיעורי הפרמיות, או לפחות לצמצום הפרשים ובסוף 1958 בוטלה כמעט לחלוטין האפליה בשערים לפי סוגי המטבע. עיקר הפרש השערים נבע אז מאפליה לפי ענפי יצוא.

(א) אפליה לפי ארצות — שיעורי הפרמיה לערך מוסף באותם ענפים שהיו זכאים לקבל אותה היו שונים בהתאם לסוג התמורה ולארץ היעוד. מלכתחילה הונהגה הפרמיה רק לגבי תמורה במטבע "קשה" או "רצויה". לגבי סוג המטבעות השני חלו פרמיות בשיעורים מוקטנים. על יצוא תמורת מטבע "רכה" לא חלה כל פרמיה והוא הדין לגבי עיסקות חליפין (במקרה האחרון היה מתן הפרמיה כפוף להחלטה אד־הוק).

בסוף 1956 הוחל בהנהגת פרמיות בשיעורים מוקטנים לגבי מטבעות קלירינג שלא היו בין אלו שהוגדרו כ"רצויות". שיעורי הפרמיה שחלו על סוגי יצוא אלה הודרגו בהתאם לאחוז הערך המוסף[16]. משנת 1958 ואילך הוחל בהאחדת שיעורי הפרמיה לפי סוג התמורה. מינואר הונהג שיעור הפרמיה שהיה מקובל על תמורה "קשה" גם על מטבע "רצויה", ובמשך השנה בוטל בכמה מקרים ההסדר של פרמיה מודרגת והונהגה פרמיה בשיעור מלא (דניה, יוגוסלביה, יוון, פינלנד ונורבגיה). כמו כן הונהגה פרמיה בשיעור מלא לכמה סוגי תמורה שקודם לא חלו לגביהן כל פרמיות (טורקיה), או שהונהגה, לפחות, בשיעור מודרג (הונגריה, בולגריה, אורגוואי, ואיסלנד). בסוף 1958 חלה עדיין פרמיה נמוכה מהמקובלת למטבע קשה רק על יצוא שנועד להונגריה, לבולגריה, לרומניה, לפולין לאורוגוואי, לארגנטינה ולברזיל.

לעומת השיעורים המוקטנים הוענקה פרמיה בשיעור גבוה מהמקובל ליצוא שנועד לארצות אפריקה המערבית והמרכזית. ההסדר נכנס לתוקפו במרץ 1957 והבטיח פרמיה של 1.20 ל"י לדולר ערך מוסף נטו ביצוא לארצות אלו.

(ב) אפליה לפי ענפים — שיעורי הפרמיה שצויינו לעיל חלו על יצוא סחורות פרט להדרים ולכמה מוצרים נוספים[17]. מאידך, ליצוא שירותים לא הוענקה כל פרמיה

[16] ראה בדיון להלן.

[17] למשל: גרוטאות בוטגז במשך כל התקופה; עתיקות עד אמצע נובמבר 1958; ספרים שלא באמצעות מו"לים מוסמכים מיוני 1958 (כדי למנוע המרה בשער הפרמיה של תרומות שנתקבלו במוסדות שונים כנגד משלוחי ספרים שלא על בסיס מסחרי).

שהתייחסה לערך מוסף אלא במקרים מיוחדים, עליהם הוחלט אד־הוק. החל מן העונה המתחילה באוקטובר 1957 הוענקה פרמיה בשיעור 259 פרוטה לדולר ערך מוסף מיצוא הדרים. הפרמיה הוענקה ליצוא שנועד לארצות שלגביהן נהוגה פרמיה, לרבות פרמיה בשיעורים גמוכים. העלאת הפרמיה ליצוא הדרים צימצמה, כמובן, את הפרש השערים ביצוא סחורות, שנבע מהסדרי הפרמיה לערך מוסף, ולכן גם את הפרשי השערים בין הענפים השונים של יצוא סחורות אשר נבעו מכל הסדרי הפרמיה (מכיוון שהסוגים האחרים של הפרמיות הבטיחו פרמיה גדולה מהפרמיה לערך מוסף או שווה להם).

(ג) פרמיות סלקטיביות — פרט להסדרים הכלליים שתוארו עד כה הוענקו פרמיות מיוחדות במסגרת הסדרים מוגבלים יותר. אף־על־פי שהפרמיה לא ניתנה באופן עקרוני ליצוא שירותים, הוענקה פרמיה לכמה סוגי תקבולים כמו: יצוא סרטים (מסוף ספטמבר 1956); יצוא תרגומים על־סמך מכרזים בינלאומיים (26.8.56); הכנסות מעבודות קבלניות בארצות שהיצוא אליהן זכאי היה לפרמיה (מ־17.9.57); תיקוני אניות (מ־25.3.58); תיקוני אוירונים (מ־13.5.58), ועוד.

מתן הפרמיה למספנה, למכון הבדק, ולביצוע תרגומים, הותנה בכך שהעבודה תושג במכרזים בינלאומיים. מאידך, לא היתה צריכה להשתלם פרמיה בכל מקרה שאניות או אוירונים ביצעו תיקונים הכרחיים שלא ניתן לעשותם בנמל אחר. שלילת הפרמיה נועדה להעלות את הפדיון במטבע־חוץ מתוך הנחה שגמישות הביקוש לתיקונים הכרחיים נמוכה מ־1. מובן שטיעון זה לא תפס לגבי שירותים שניתן לרכשם גם בחוץ־לארץ, ואשר לצורך ביצועם בישראל היה על היצואן הישראלי לעמוד בתנאי התחרות עם פירמות בחוץ־לארץ. במקרה זה היה מקום להניח שגמישות הביקוש גדולה מ־1 ולכן ראוי היצוא לפרמיה, העשוייה להעלות את התמורה מיצוא שירותים.

ההסדרים המיוחדים שצויינו לעיל הרחיבו את תחולתה של מערכת הפרמיות הסטנדרטיות על כמה סוגי יצוא שהיו מופלים לרעה קודם לכן. אך נוסף לפרמיות אלו הוענקו פרמיות בשיעורים גבוהים מהמקובלים לכמה סוגי סחורות. היקף הפרמיות המיוחדות היה, אמנם, נמוך יחסית ליצוא הסחורות כולו, והן חלו לכל היותר על אחוז אחד מהיצוא הגלוי שבוצע בתקופה 1956—1958. התחלקות הפרמיות האלו לפי ענפים היתה כדלקמן:

לוח 19: יצוא סחורות בפרמיה סלקטיבית לערך מוסף נטו: 1956—1958

הענף	ערך היצוא בפרמיה סלקטיבית (אלפי דולר)
תעשייה	2,004
חקלאות	1,324
מחצבים	257
סך־הכל	4,525

המקור: החלטות הועדה לעידוד היצוא, תיקי המחלקה למימון היבוא והיצוא, משרד האוצר.

פרמיות סלקטיביות אלו הוענקו מטעמים שונים ומשונים: (א) בכמה מקרים לא היתה מוצדקת — לדעת האחראים להענקת הפרמיות — האפליה שחלה לגבי יצוא

לארצות הקלירינג. בעיסקות צמודות היה מקום לבחון באופן נפרד מהו הדיסאג׳יו המתאים ובאיזו מידה ראוי היצוא לפרמיה. למשל, בחלק מן המקרים נתקבלה תמורה בדולרים שניתנו בחלקם או במלואם להמרה חופשית. (ב) לכמה סוגי יצוא הוחלט להעניק פרמיות מיוחדות לזמן קצר לשם כיסוי הפסדים שהיו כרוכים בחדירה לשווקים חדשים. (ג) עידוד מיוחד הוענק לתוספות יצוא — ״יצוא שולי״ — מעל הרמה של השנה הקודמת או תמיכה ביצוא שאינו כדאי בכלל בפרמיה רגילה. (ד) בכמה מקרים הוקדמה תחולת הפרמיה באופן רטרואקטיבי כהענקה שאינה קשורה ביצוא השוטף, אם כמילוי הבטחות שלפיהן תוכנן היצוא ואם כמענקים שנועדו לכסות הפסדים שנבעו מעיסקות יצוא. (ה) פרמיות מיוחדות נועדו לפצות יצרנים שנפגעו כתוצאה מביטול רטרואקטיבי של החלטה על מתן פרמיה. ב־26.6.57 התקבלה על־ידי הועדה לעידוד היצוא החלטה על ביטול הדיסאג׳יו לטורקיה ומתן פרמיה. ההחלטה בוטלה לאחר מכן רטרואקטיבית. יצואנים מסויימים קיבלו פיצוי על יצוא שנעשה, לדבריהם, על־סמך תחשיבים המבוססים על קיום הפרמיה.

הפרמיות הסלקטיביות יצרו, אם כן, שערים מיוחדים לכמה סוגי יצוא והגדילו את הפרשי השערים. אולם חלק מהן הקטין את מידת האפליה בכללה, כשהוענק לענפים שלגביהם לא חלו הסדרי פרמיה, כמו שירותים. כאלו הן גם הפרמיות המיוחדות לארצות קלירינג, במידה ששיעורי הדיסאג׳יו אשר נוכה התאימו לדיסאג׳יו הריאלי.

9. מדיניות הפרמיות לגבי ארצות הקלירינג

ההנמקה העיקרית לאפליה בשער שחל על יצוא המיועד לארצות קלירינג היתה שכוח־הקניה הריאלי של דולר הקלירינג נמוך מכוח־הקניה של דולר ״קשה״ [18]. לעיתים נשמעה, אמנם, הנמקה אחרת, כגון: ״בארצות אלו אין מקום לתשלום פרמיה מאחר שמחירי היצוא כה גבוהים עד שהיצואנים מעוניינים בכל זאת ביצוא ניכר לארצות אלו״ [19]. להלן נניח שההנמקה הראשונה היא שקבעה את מדיניות הפרמיות, ונבחן באיזו מידה יצרה מדיניות זו הפרשי שערים אופקיים או אנכיים — גם לאחר שנביא את מטבעות הקלירינג והמטבע הקשה למכנה משותף באמצעות הדיסאג׳יו הריאלי. נגדיר ערך מוסף ריאלי כערך מוסף המחושב לפי ההפרש בין ערך היצוא ברוטו, ממנו נוכה דיסאג׳יו ריאלי, לבין ההוצאות במטבע־חוץ מהן נוכה שוב דיסאג׳יו, אם נעשו בדולרים קלירינג.

מניעת הפרש שערים אופקי ואנכי לערך הריאלי של סוגי תמורה שונים מחייבת הענקת פרמיה אחידה לערך מוסף ריאלי. לשם כך יש להעניק פרמיה בשיעור מלא לאחר ניכוי הדיסאג׳יו הריאלי מן התמורה. נניח להלן שההוצאות במטבע־חוץ נעשות בדולרים ״קשים״, היצוא ברוטו מסתכם ב־X דולרים קלירינג, הערך המוחלף ב־I דולרים ״קשים״, שיעור הפרמיה בל״י לדולר ערך מוסף ביצוא למטבע ״קשה״ P, והדיסאג׳יו הריאלי D. הערך המוסף הריאלי ביצוא הוא $X(1-D)-I$. כדי למנוע הפרשי שערים היה על היצואן לקבל פרמיה בשיעור P על הערך המוסף הריאלי עם מכירת התמורה, דהיינו בסך־הכל:

[18] למשל: משרד המסחר והתעשיה, עלון היצוא, מס׳ 60, ירושלים, דצמבר 1957, עמ׳ 3.
[19] משרד האוצר, דברי הסבר להצעת התקציב להכנסה ולהוצאה לשנת הכספים 1958/59, חלק א׳, ירושלים, ינואר 1958, עמ׳ 512.

$$[X(1-D)-I](R_0+P)+IR_0=X(1^{(1)}-D)R_0+[X(1^{(2)}-D)-I]P$$

אם היה הדיסאג׳יו—כמו זה שהיה נהוג, למשל, על יצוא לפולין, לברזיל וליוגוסלביה—מתאים לדיסאג׳יו הריאלי המיוחד לכל ארץ, לא היפלתה שיטת הפרמיה שהיתה נהוגה לגביהן. מבחינה אדמיניסטרטיבית בוצע ההסדר כך: (1) עם מכירת התמורה לבנק קיבל היצואן $X(1-D)R_0$. (2) נוסף לכך קיבל פרמיה לערך המוסף הריאלי בערך של $[X(1-D)-I]P$.

(א) דיסאג׳יו נמוך מן הריאלי ושלילת פרמיה — כפי שניתן לראות מלוח 18, הוענקו פרמיות לערך מוסף ביצוא לארצות הקלירינג, שהמטבע שלהן הוגדרה כ״רכה״, רק מסוף 1956. גם אז לא הוענקו הפרמיות לכל הארצות. ליצוא שנועד לטורקיה, למשל, הוענקה הפרמיה רק מדצמבר 1958. הנימוק לשלילת הפרמיה היה שהדיסאג׳יו אשר נוכה למעשה היה נמוך מהדיסאג׳יו הריאלי ולכן נהנה היצואן מפרמיה. אך הפרמיה הזאת התייחסה, בסופו של דבר, ליצוא ברוטו, שכן שער־החליפין לדולר ריאלי ביצוא זה היה שווה ל־$\frac{1-D'}{1-D}R_0$ כאשר D' מציין את הדיסאג׳יו שנוכה למעשה ו־D את הדיסאג׳יו הריאלי. (היצואן קיבל בעד דולר קלירינג $(1-D')R_0$ אך דולר הקלירינג היה שווה־ערך ל־$1-D$ דולרים קשים כשאנו מביאים את שני סוגי המטבעות למכנה משותף באמצעות הדיסאג׳יו הריאלי.) מכיוון ש־D' היה קטן, לפי הטענה, מ־D נהנה היצואן מפרמיה ליצוא ברוטו בשיעור $\frac{D-D'}{1-D}\cdot R_0$ ביחס לשער הרשמי $(\frac{1-D'}{1-D}R_0-R_0=)$. כל זמן שפרמיה זו היתה שונה מ־P נוצר הפרש אופקי לגבי הערך הריאלי של סוגי היצוא לפי מטבעות. אולם אפילו נמנע ההפרש האופקי בשערים, נוצר הפרש אנכי. שכן הפרמיה התייחסה לערך היצוא ברוטו מבלי ששער היבוא יעלה באותה מידה. פירוש הדבר שדיסאג׳יו נמוך מריאלי ושלילת פרמיה לערך מוסף היו כרוכים בהפרש אופקי ו/או אנכי בשערים.

(ב) דיסאג׳יו על הפרמיה — הסדר אחר נהג עד סוף 1957 ביחס למטבעות שהוגדרו כ״רצויות״. במקום לנכות דיסאג׳יו מהתמורה ולשלול ממנה את הפרמיה נוכה דיסאג׳יו רק מהפרמיה, דהיינו שולמה פרמיה בשיעור מוקטן על הערך המוסף הנומינלי, אך לא נוכה כל דיסאג׳יו עם מכירת התמורה לאוצר בשער הרשמי. הסדר זה, הביא שוב בהכרח להפרש אנכי בשערים, ולעיתים גם להפרש אופקי בהשוואה ליצוא תמורת מטבע קשה. ננסה לבחון מהם הפרשי השערים הנוצרים על־ידי הסדר זה.

נניח שהפרמיה המוקטנת לדולר ערך מוסף נומינלי שווה ל־P' ושהדיסאג׳יו הריאלי הוא D. עם מכירת התמורה לבנק קיבל היצואן XR_0 ל״י, לאחר מכן קיבל פרמיה בסך $(X-I)P'$ ל״י ובסך הכל:

$$XR_0+(X-I)P'=[X(1-D)-I](R_0+P')+IR_0+DX(R_0+P')$$

כלומר: ההסדר הבטיח ליצואן פרמיה לערך מוסף ריאלי בשיעור P' בתוספת פרמיה לכל דולר קלירינג בשיעור $D(R+P')$, ולכל דולר קשה שביצוא הזה: $\frac{D\cdot(R_0+P)}{1-D}$.

שער היבוא האלטרנטיבי הוא R_0+P' בזמן שהשער לתוספת דולר יצוא ריאלי הוא

$R_0+P'+\frac{D(R_0+P')}{1-D}$. מכאן שהשיטה גוררת הפרש אנכי בשערים בשיעור $\frac{D(R_0+P')}{1-D}$. הפרש כזה אינו קיים רק כש־$D=0$.

מצד שני, היה ההסדר עלול לגרור הפרש שערים במובן האופקי, שכן השער ליצוא תמורת מטבע "רצויה" עשוי היה להיות שונה בהשוואה לשער שחל על יצוא תמורת מטבע "קשה". מצב כזה היה נמנע רק אם $P'=P(1-D)-DR_0$, כאשר P מציין את שיעור הפרמיה שחל על יצוא תמורת מטבע קשה. לכן רק במקרה כגון זה היה קורה ש: $R_0+P=R_0+P'+\frac{D(R_0+P')}{1-D}$, דהיינו, השער המתקבל תמורת מטבע "קשה" שווה לשער היצוא החל על מטבע "רצויה". יוצא, איפוא, שהסדר הדיסאג'יו על הפרמיה יצר הפרש אופקי ו/או אנכי בשערים.

(ג) פרמיה מודרגת לערך מוסף נומינלי — במשך התקופה שבין 1956 ל־1958 בוטל במקרים אחדים הדיסאג'יו האוטומטי שנוכה קודם לכן על־ידי הבנקים מתמורה במטבע "רכה". נראה שביטול הדיסאג'יו לא נבע מכך שהמטבעות הוכרו כ"קשות", שכן התמיכה ביצוא אשר נועד לארצות אלו היתה נמוכה מזו שהיתה מקובלת לגבי מטבע קשה. התמיכה התבטאה הפעם בפרמיה מודרגת לערך מוסף ששיעורה גדל ככל שגדל אחוז הערך המוסף הנומינלי. נראה להלן שעיקרון זה עשוי היה לשמש אמצעי לקבוע לערך המוסף הריאלי שביצוא תמורת מטבע רכה שער־חליפין השווה לשער החל על ערך מוסף ביצוא תמורת מטבע קשה. במלים אחרות: הסדר הפרמיה המודרגת לפי שיעור הערך המוסף הנומינלי יכול היה לשמש תחליף לניכוי דיסאג'יו מהתמורה ותשלום פרמיה רגילה על הערך המוסף הריאלי. הסדר כזה, כפי שראינו, היה מונע הפרש אופקי בשערים לפי סוג התמורה, או — שיעור הדיסאג'יו היה מתאים לריאלי.

נניח שרוצים להעניק ליצואן שער של R_0+P על כל דולר ערך מוסף ריאלי שהוא מוכר לאוצר באמצעות אחד הבנקים. זהו שער מקובל לגבי ערך מוסף הנובע מיצוא תמורת מטבע קשה. ליצואן מגיע בסך הכל: $[X(-D)-I](R_0+P)+IR_0$.
עם ביטול הדיסאג'יו האוטומטי קיבל היצואן מהבנק בעת מכירת התמורה XR_0 לירות. מכאן שעל האוצר היה להוסיף ליצואן את ההפרש:

$$[X(1-D)-I](R_0+P)+IR_0-XR_0=(X-I)P-XD(R_0+P)$$

אם רצו לייחס את התוספת הזאת לערך המוסף הנומינלי, היו צריכיו לקבוע את P' כך:

$$(X-I)P'=(X-I)P-XD(R_0+P)$$

$$P'=P-\frac{XD(R_0+P)}{X-I}=P-\frac{D(R_0+P)}{1-\frac{I}{X}}=P\ \underbrace{D(R_0+P)}_{\text{אחוז ערך מוסף נומינלי}}$$

כלומר: כדי להבטיח פרמיה בשיעור קבוע לדולר ערך מוסף ריאלי, השווה לשיעור הפרמיה המקובל תמורת מטבע "קשה" היה צריך שיעור הפרמיה המתייחס לערך המוסף הנומינלי להשתנות לפי אחוז הערך המוסף הנומינלי $(1-\frac{I}{X})$.[20]

[20] ראה: מ. גלבוע, ש ם, עמ' 391.

מתקבל על הדעת שזה היה הטעם לדירוג הפרמיה לערך המוסף, ואז מתעוררת השאלה מה היה שיעור הדיסאג׳יו הזקוף הנובע מהסדר זה. נשתמש בנוסחה דלעיל ונחשב את D כפונקציה של P', של P ושל $I-\frac{I}{X}$. אנו מקבלים על־ידי כך:

$$D=\frac{(P-P')\left(1-\frac{I}{X}\right)}{R_0+P}$$

. מסוף אוקטובר 1957 היה שיעור הפרמיה תמורת מטבע קשה 850 פרוטה לדולר ערך מוסף. ליצוא שנועד לארצות הקלירינג, פינלנד, רומניה, ברזיל ופולין, היה שיעור הפרמיה 600 פרוטה לדולר ערך מוסף נומינלי, אם אחוז הערך המוסף היה בין 20 ל־40 אחוז; השיעור היה 800 פרוטה, אם אחוז הערך המוסף היה גבוה מ־40. בהתחשב בנוסחה דלעיל היה אחוז הדיסאג׳יו הזקוף כדלקמן:

לוח 20: אחוז הדיסאג׳יו הזקוף הנובע מהסדר הפרמיה המודרגת לפי אחוז הערך המוסף הנומינלי: 1956—1958

אחוז ערך־מוסף נומינלי	אחוז הדיסאג׳יו הזקוף
20	1.9
קצת פחות מ־40	3.8
קצת למעלה מ־40	0.8
100	1.9

(לגבי ערך מוסף שבין התחומים המצויינים מתקבל הדיסאג׳יו הזקוף על־ידי אינטרפולציה ליניארית, כפי שניתן לראות מנוסחת חישוב ה־D). מהתוצאות הללו מסתבר שאחוז הדיסאג׳יו הזקוף היה נמוך והגיע עד למכסימום של 3.8 אחוזים ביצוא שהערך המוסף הנומינלי בו היה קצת פחות מ־40 אחוז. יחד עם זאת היה שיעור הדיסאג׳יו הזקוף שונה בהתאם לאחוז הערך המוסף. מכאן אפשר להסיק, שחוסר־דירוג מספיק בקביעת השתנות הפרמיה P' יצר אפליה בהתאם לאחוז הערך המוסף, כך שההערכה הסמויה של ערך המטבע הריאלי השתנתה לפי אחוז הערך המוסף.

אחוז הדיסאג׳יו הזקוף שמצאנו לא התיישב עם העובדה שנאסר יצוא לאותן ארצות כשהערך המוסף היה נמוך מ־20 אחוז. הצדקה לאיסור כזה תיתכן כאשר הדיסאג׳יו הריאלי הוא 20 אחוז, שכן אז ערך מוסף נומינלי של 20 אחוז או פחות משמעו ערך מוסף ריאלי אפסי או שלילי. אם, אכן, העריכו את הדיסאג׳יו הריאלי ב־20 אחוז הרי שהסדר הפרמיה לא התיישב עם הצורך להבטיח פרמיה בשיעור קבוע לכל דולר של ערך מוסף ריאלי. אבל מתוך שאנו משוכנעים כי דירוג הפרמיה נועד דווקא למטרה זו[21], הרי יש לזקוף את חוסר־העקביות לעובדה שלא הוקדשה תשומת־לב מספקת לעניין בעת שנקבעו שיעורי הפרמיה המודרגת; או, אולי, לכך שנפלה טעות בעת עריכתם של חישובים אלה.

[21] ראה: מ. גלבוע ש ם.

10. סיכום

בחינה כללית של הסדר הפרמיה לערך מוסף נטו מלמדת שההסדר העמיד את היצואן בפני מערכת מחירים לתפוקה ולתשומה הזהה לזו שהיתה נוצרת, אילו הועלו שער הרכישה ושער המכירה במשק עד לשער הפרמיה. לכן מתעורר הרושם שההסדר מנע את הפרש השערים האנכי ואת הבזבוז של מטבע־חוץ המתחייב ממנו. אולם בחינה מדוקדקת יותר מעידה שההסדר לא יכול היה לשמש תחליף מושלם להעלאת שער־החליפין.

מסקנה זו נכונה במיוחד לגבי הערך המוחלף הסמוי, שחלקו בערך המוחלף של כל היצוא הגיע ל־15 עד 20 אחוז. הסדר הפרמיה לערך מוסף ייקר את התשומות שנרכשו במטבע־חוץ מבחינת היצואן ולא את מרכיב מטבע־החוץ ליצרן התשומות הללו, כפי שהיה קורה אילו הועלה שער־החליפין באופן אחיד. לפיכך לא עלה בהכרח מחיר התשומות מבחינת היצואן לאותה רמה לה היינו מצפים במקרה של העלאת שער־החליפין. לגבי הערך המוחלף הסמוי קיים היה עדיין הפרש שערים ולכן לא קוימו לגביו התנאים הכרחיים להקצאה אופטימלית של מקורות.

אולם הסדר הפרמיה לערך מוסף לא הבטיח תוצאות זהות לאלו שהיינו מצפים להן במקרה של פיחות אחיד לגבי כל הערך המוחלף, לרבות הערך המוחלף הגלוי, מהסיבות דלקמן:

א. ההסדר איפשר ליצואן להנות מאשראי במטבע מקומי ללא ריבית על רכישת התשומות במטבע־חוץ — בהשוואה למצב שבו קיים שער אחיד ואוטומטי. כתוצאה מכך ירד השער האלטרנטיבי ליבוא לרמה נמוכה משער היצוא.

ב. יצוא שעשוי היה לצאת לפועל בזמן הקצר, במקרה של שער אחיד ואוטומטי, עלול היה שלא להתבצע במסגרת הסדר הפרמיה לערך מוסף (בחשבון כולל), שכן ההסדר הפך הוצאות היסטוריות במטבע־חוץ לגורם שיש להביא בחשבון בעת עריכת חישובי הכדאיות של היצוא השוטף. תשלום פרמיה על ערך מוסף בחשבון שוטף היה מאפשר, מאידך, את התהוות הפרש השערים ביחס להוצאות הקבועות במטבע־חוץ.

ג. נראה שמרבית הפירמות אשר עסקו גם ביצוא שיווקו את רוב תפוקתן בארץ. ההסדר לפיו הוקצו ההוצאות המשותפות ליצוא ולייצור בשביל השוק המקומי הוריד את השער האלטרנטיבי ליבוא אל מתחת לשער היצוא. יתר על כן, אפילו העלו מכסים והיטלים מקומיים את השער האפקטיבי ליבוא עד לשער הפרמיה, נוצר הפרש שערים בגלל חוסר־תיאום בין הסדר הפרמיה לבין הסדר ההישבון. שיטת ההקצאה של ההוצאות הקבועות בין ייצור לשוק המקומי לבין יצוא עלולה היתה להביא גם למניעת יצוא שהינו כדאי אף בזמן הארוך אצל פירמות מסויימות.

ד. הסדר הפרמיה לערך מוסף היה יעיל במידה מעטה באותם ענפים בהם נערכו תחשיבים כלליים, או לגבי פירמות שנהגו מפרמיה על יצוא שוטף על סמך אומדנים בלתי־עדכניים של הערך המוסף, המבוססים על בדיקות בעבר.

מבחינת המבנה האופקי של הפרמיות אנו מוצאים שהסדר הפרמיה איפשר קיומם

של הפרשי שערים, בעיקר לפי ענפים ולפי ארצות יעוד. לגבי האפליה בין ענפים ניתן לומר שהיא היתה תוצאה של מדיניות מכוונת. מסיבה זו לא עסקנו במשמעותה ובמידת ההצדקה הכלכלית שלה ודחינו דיון זה לפרק המסכם. אולם האפליה בין ארצות יעוד, מבחינת השער שחל על הערך המוסף הריאלי, נבעה בעיקר מהסדרים שהיו בלתי־הגיוניים במידה זו או אחרת. כשאנו בודקים את ההסדרים אנו מוצאים שהיתה קיימת מגמה להבטיח שער אחיד לערך המוסף הריאלי, שכן התפתחות ההסדרים השונים מלמדת על גישושים בכיוון זה. יחד עם זאת נראה שפשוט לא נמצאה הנוסחה הנכונה אשר תבטיח תוצאה זו. אפשר לומר כי הסדרי הפרמיות שחלו לגבי ארצות הקלירינג לא השיגו את מטרתם מבחינה זו.

לקראת סוף 1958 נעשה מבנה הפרמיות לפי ארצות יעוד פשוט ואחיד יותר. תהליך זה היה קשור בירידת מספר הארצות איתן קויימו הסכמי מסחר, ובהפיכת הסדרי התשלומים להסדרים טכניים לאחר שהונהגה ליברליזציה בארצות אלו. לגבי הסדרי הפרמיות הפחית תהליך זה את חשיבות האבחנה בין ערך מוסף ריאלי לערך מוסף נומינלי, שכן מרבית העיסקות במסגרת הסכמי התשלומים החלו להתבצע במחירים בינלאומיים [22].

[22] ראה בנק ישראל, ש ם, עמ' 31.

פרק ח׳

המערכת הכוללת של פרמיות ישירות

1. היחס בין הפרמיות השונות

מהדיון עד כה אפשר להסיק שבכמה מקרים חלו על אותו יצוא סוגי פרמיות שונים בעת ובעונה אחת. אולם רק במקרים בודדים היו הפרמיות חופפות. לרוב היו ההטבות האלו אלטרנטיביות: בחירה בפרמיה אחת היתה כרוכה בוויתור על פרמיה אחרת. משהועלה שער רכישת מטבע־חוץ מצד הבנקים ל־1.80 ל״י לדולר במאי 1953, הוענקה הטבה אלטרנטיבית לחלק מהיצוא התעשייתי: זקיפת התמורה לפמ״ז ומימוש פרמיה סמויה הנובעת מזכות זו. אלטרנטיבה כזו התקיימה גם לאחר הנהגת הפרמיה לערך מוסף נטו. יצואן שהיה זכאי לפמ״ז, יכול היה לבחור בין פרמיה גלויה לערך מוסף נטו לבין זקיפת התמורה לחשבון פמ״ז. לגבי יצוא שלא היה זכאי לפרמיה היתה האלטרנטיבה למימוש הפרמיה הסמויה — מכירת הערך המוסף בשער הרשמי או בשער נמוך יותר, אם נוכה דיסאג׳יו (למשל: יצוא לטורקיה של ענף הזכאי לפמ״ז).

רק במקרה אחד נקבע הסדר מכוון, שאיפשר קבלת פרמיה כפולה על הערך המוסף נטו. לפי הסדר זה, היתה צריכה להשתלם פרמיה גלויה לערך המוסף נטו לפי השיעורים הנקובים בלוח 18, ובאותה שעה זכאי היה היצואן לזקוף לחשבון פמ״ז סכום השווה למחצית הערך המוסף הנקי. ביתרות הפמ״ז יכול היה היצואן לממן את יבוא חומרי־הגלם לשוק המקומי (זכות זו היתה כפופה לכמה הגבלות, כמו הגדלת היצוא ביחס לשנה הקודמת, דבר שעשוי היה להביא לכך שעיסקות שוליות תהיינה כדאיות אפילו היו כרוכות בהוצאות גבוהות יותר)[1].

אולם ההסדרים האדמיניסטרטיביים של הפמ״ז והפרמיה[2] איפשרו בכמה מקרים זכיה בפרמיה כפולה. אפשרות זו נמנעה אמנם מיצואן שהתמיד ביצוא, אך היתה קיימת לגבי יצואן שביצע יצוא חד־פעמי.

יצואנים עמדו בפני ברירה בין פרמיות אלטרנטיביות גם בקשר להסדרים מוגבלים יותר. יצואני בוטנים בתקופה מרץ־ספטמבר 1955 היו זכאים לפרמיה בשיעור 170 פרוטה לדולר, או כאלטרנטיבה, לפרמיה סמויה הנובעת מזכות לייבא בשער הרשמי כמות מסויימת של גרעינים כנגד כל טון יצוא. אלטרנטיבה משולשת עמדה, מאז אפריל 1956, בפני יצואנים של סחורות העשויות מחוטי זהורית, פסולת צמר, פסולת כותנה וסיבי סיבן: א) פרמיה לערך מוסף ברוטו הנובעת משיטת הפמ״ז; ב) פרמיה לערך

[1] ההסדר לא בוצע, למעשה, בדיוק כמתואר לעיל. כמו כן נראה שעיקר ההטבה של הסדר הפמ״ז נבעה במקרה זה מהיתרונות הכרוכים בתנאי המימון של יבוא במסגרת ״יבוא לשם יצוא״, ולא מהגבלת יבוא כמותית של חומרי־הגלם.

[2] ראה נספח ב׳.

מוסף ברוטו הנובעת משיטת החזר ההיטל; ג) פרמיה לערך מוסף נטו במסגרת הסדר הפרמיה הגלויה. גם שיטת ההצמדה שנהגה לגבי חבלים וחוטי קשירה, חוטי גומי וחומרי־גלם למברשות, העמידה יצואנים של מוצרים אלה בפני שתי אפשרויות: א) מכירה סופית של התמורה לאוצר לצורך קבלת פרמיה + זכות ליבוא חומרי־גלם לפי השער הרשמי בסכום דולרים העומד ביחס מסויים לערך היצוא, ו־ב) זקיפת התמורה לחשבון פמ"ז ומימוש הפרמיה הסמויה הנובעת מזכות זו. אלטרנטיבה אחרת נוצרה כאשר נקבע, מיולי 1957, שהיצוא ליוגוסלביה זכאי לפרמיה רגילה לערך מוסף לאחר ניכוי דיסאג'יו של 20 אחוז, אך היצואן היה זכאי לתבוע החזר דיסאג'יו בשיעור 13 אחוז בתנאי שוויתר על הפרמיה לערך מוסף. (לפי הסדר זה היה היצואן מעדיף לקבל פרמיה לאחר ניכוי דיסאג'יו של 20 אחוז כל זמן שהערך המוסף הנומינלי היה גבוה מ־35 אחוז.)

בכמה מקרים ניתנו פרמיות מיוחדות ליצוא ברוטו כתחליף לפרמיה הגלויה לערך מוסף (ענבים ובננות ב־1956 ובננות בינואר־ספטמבר 1957). אולם בכל יתר המקרים היו ההטבות בלתי־תלויות אחת בחברתה. למשל: למוצר תעשייתי מסויים, שנשלח לארצות קלירינג, הוענקה פרמיה לערך מוסף נטו בשיעורים שהיו מקובלים לגבי תמורה במטבע חופשי, ועם זאת לא נוכה דיסאג'יו מתמורה בקלירינג. אותו מוצר נהנה, איפוא, מפרמיה סלקטיבית לערך מוסף נטו (הכלולה בלוח 19) ומפרמיה הנובעת מהחזר דיסאג'יו (הכלולה בלוח 4). ודוגמא נוספת: ליצואנים של סרטי גומי הוענקה פרמיה סמויה במסגרת ההצמדה, נוסף לפרמיה שקיבלו במסגרת שלוש האלטרנטיבות שעמדו בפניהם בתוקף היותם יצרנים של סחורות העשויות מחוטי זהורית (אותו יצוא מופיע, אם כן, בלוח 5 ובלוח 13 כאחד).

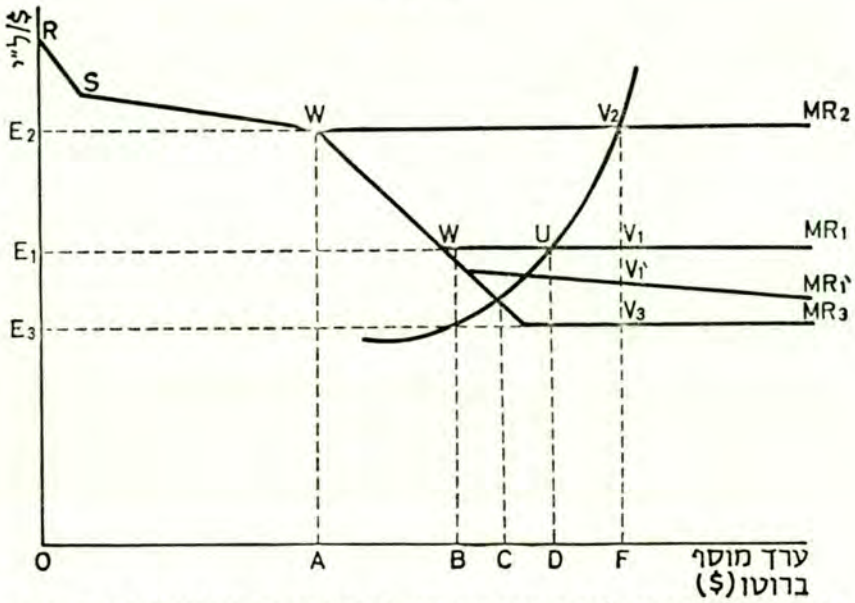
2. ניצול פרמיות אלטרנטיביות — פמ"ז ושער הרכישה הגלוי

ננסה עתה לבדוק כיצד השתמש יצואן בתמורת היצוא לאור האלטרנטיבות העומדות בפניו, ומהן המשמעויות של ניצול זה לגבי הפרש השערים. הדיון בנושא זה יצטמצם באלטרנטיבות העיקריות שעמדו בפני יצואני התעשייה: יבוא במסגרת פמ"ז, מכירת התמורה לאוצר או יבוא בחלק מהתמורה ומכירת היתרה לאוצר[3].

נניח שבציור 4 (מעבר לדף) עקומת ההוצאות השוליות לדולר ערך מוסף היא MC ועקומת שער הפמ"ז השולי היא $RSTWUV_1$ (כבציור מס' 2) כש־ OE_1 הינו שער הרכישה הגלוי ליתרות פמ"ז, שאינן מנוצלות ליבוא. כדי להביא רווחיו למכסימום ינצל היצואן OB דולרים ליבוא חומרי־הגלם השונים שב"קו הייצור והיצוא" שלו ואת היתרה, BD, ימכור לאוצר לפי שער OE_1. אם שער הרכישה היה OE_2 היה היצואן מעדיף למכור סכום גדול יותר של דולרים, דהיינו AF, והיה מייבא חומרי־גלם לשוק המקומי בסכום של OA דולרים בלבד. אם, מאידך, היה שער הרכישה OE_3, היה היצואן מבכר לנצל את כל יתרות הפמ"ז, OC לשם יבוא חומרי־גלם על־פני מפירת התמורה בשלמותה או בחלקה באותו שער.

אפשר לראות כי כאשר שער הרכישה הגלוי הוא OE_1 או OE_2, שווה שער הפמ"ז השולי לשער רכישה זה. ולכן, כל זמן שהערך המוחלף הסמוי נרכש לפי אותו שער,

[3] ההסבר להלן, מתבסס בחלקו על הניתוח המצוי אצל א. בהרל, מחיר הדולר במשק הישראלי, עמ' 104—112.

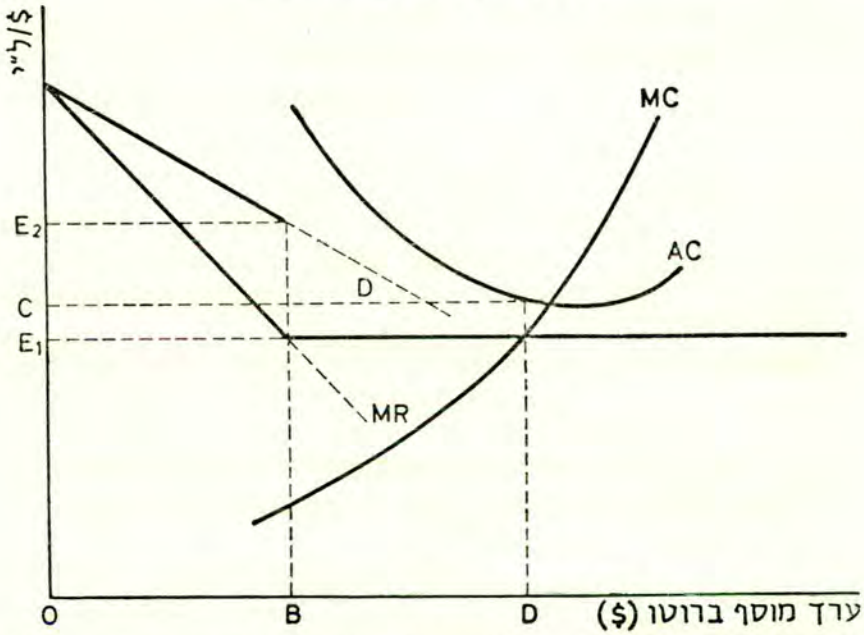


ציור 4: ביקוש והיצע לערך המוסף של יצואן—אלטרנטיבה בין פמ"ז לפרמיה לערך מוסף נטו

לא יתקיימו בשוליים הפרשי שערים במובן האנכי. יתר על כן, אילו היו כל היצואנים במצב דומה ושער הרכישה הגלוי, OE, היה שווה לכולם, לא היה מתקיים גם ההפרש האופקי בשער השולי של היצואנים השונים. אפשר, אם כן, להסיק, שכאשר כל היצואנים מוכרים מרצונם החופשי חלק מיתרות הפמ"ז, פירוש הדבר, שהפרש השערים האופקי אינו קיים.

אולם מסקנה זו אינה מדוייקת. גם לשער הממוצע קיימת חשיבות לגבי אופן הקצאת גורמי הייצור. נניח שמבנה ההוצאות של היצואן הוא כבציור 5 וסך ההוצאות הממוצעות המשתנות מתואר על־ידי עקומה AC. לולא שיטת הפמ"ז לא היה היצוא יכול להתבצע אפילו בזמן הקצר. השער הממוצע והשולי, OE_1, נמוך מן ההוצאות המשתנות הממוצעות, OC. קיום הפמ"ז מאפשר לו לבצע את היצוא: סך הפדיון שלו, $OB \cdot OE_2 + BD \cdot OE_1$ גבוה מסך ההוצאות המשתנות $OD \cdot OC$. ההפרש בין הפדיון לבין ההוצאות שווה להפרש בין המלבן ששטחו $OB \cdot CE_2$ לבין המלבן $BD \cdot E_1C$. בדוגמא שלנו גדול המלבן הראשון מהשני ולכן גדול הפדיון מסך ההוצאות. מאידך אם AC משקפת את סך ההוצאות הממוצעות, כולל הוצאות קבועות, יתכן שהיצואן היה מקיים יצוא בזמן הקצר גם ללא שיטת הפמ"ז, אך ודאי שלא היה מבצע יצוא בזמן הארוך. מכאן ניתן ללמוד, כי אף־על־פי שהפדיון השולי של לירה תשומה (במונחי דולרים) יכול להיות שווה בכל שימושיו בענפים השונים, תהיה סך התמורה (בדולרים) של גורמי־הייצור המשתנים המועסקים בענף נמוכה מתרומתם (בדולרים) בענפים אחרים.

מן הראוי להסתייג מן התיאור שבציור 4 בקשר לבחירה בין פרמיה גלויה לערך מוסף נטו לבין פמ"ז. שער הרכישה האלטרנטיבי לא היה שווה לשער הפרמיה. המשתנה



ציור 5: הביקוש וההיצע לערך המוסף של היצואן כאשר ההוצאות הממוצעות גבוהות בכל תפוקה משער הפרמיה.

הבלתי־תלוי בציור זה הוא הערך המוסף ברוטו, אך הפרמיה הגלויה משתלמת על הערך המוסף נטו. אם ימכור היצואן דולר לצרכי קבלת פרמיה, הוא יקבל שער נמוך יותר משער הפרמיה לגבי ערך מוסף נטו. שער זה מתקבל על־ידי שער מעורב לפי 1.80 ל"י לדולר ערך מוחלף סמוי ושער הפרמיה לדולר ערך מוסף נטו. לדוגמא, כאשר הערך המוסף נטו ביצוא היה V אחוזים מהתמורה הגולמית והערך המוחלף הוא U אחוזים, יקבל היצואן בעד כל דולר ערך מוסף ברוטו שהיה מוכר לאוצר, פרמיה בשיעור $\frac{V \cdot P}{U+V}$. אם אין אפשרות לתחלופה בין תשומות המהוות ערך מוחלף סמוי לבין תשומות אחרות, אפשר עדיין לתאר את האלטרנטיבה דלעיל, כבציור 4, באופן שהשער השולי יכול להיות שווה, למשל, ל־MR'_1 (העקומה היתה מקבילה לעקומה MR_1 כאשר היינו מניחים תנאי ייחודי יותר, כמו מקדם ייצור קבוע של ערך מוחלף סמוי ביצוא).

אולם אם קיימת אפשרות לתחלופה, הרי ברגע שעולה הערך המוסף השוטף על $\overline{OB}$ דולרים, ישתנה הרכב התשומות, שכן אז נקבע היטל על כל דולר ערך מוחלף סמוי באמצעות הפרמיה לערך מוסף. ככל שעולה חלק הערך המוסף ברוטו הנמכר לאוצר, גדלה חשיבות היטל זה בגלל שיטת חישוב הפרמיה, שכן את הערך המוחלף מחשבים, כפי שראינו, לגבי כל התפוקה. כל זמן שיצואן מוכר חלק קטן מהערך המוסף ברוטו בפרמיה תהיה הגדלת הערך המוחלף הסמוי בדולר כרוכה בירידה נמוכה יחסית של הערך המוסף, ולכן גם של הפרמיה. ככל שגדל חלק היצוא ברוטו הנמכר בפרמיה

גלויה, תהיה הגדלת הערך המוחלף הסמוי כרוכה בירידה יחסית גדולה יותר של הערך המוסף — ולפן בהפסד גדול יותר של הפרמיה. להלן נתעלם מהסתייגות זו מתוך הנחה שהיקף הערך המוחלף הסמוי נמוך.

3. הפרשי שערים בתקופה פברואר 1952 — מאי 1953

מערכת הפרמיות בתקופה זו היתה מורכבת משלושת שערי הרכישה האוטומטיים של הבנקים, מהסדרי הפרמיות ביהלומים, מהסדרי השער לגבי הוצאות תיירים ומהפרמיה המיוחדת ליצוא פרי הדר. מובן שהתמונה המצטיירת מתיאור ההתפתחות של שלושת שערי־החליפין האוטומטיים בלבד אינה שלמה. שער א׳ לא היה, בסופו של דבר, בתוקף לגבי יצוא יהלומים, מאחר שהוענקה ליצוא זה פרמיה לערך מוסף ברוטו. גם הסדרי הפרמיות לגבי הוצאות תיירים[4] בתקופה מאי־אוקטובר 1952 קירבו את שער היצוא של שירותים אלה לשער ג׳ שחל על היצוא המועדף יחסית.

אפשר להסיק, לכן, כי בהשוואה לשער ג׳ הופלו לרעה עד אוגוסט 1952 סוגי היצוא הבאים: יצוא הדרים, פירות וירקות, מוצרי מחצבים, וחלק מהוצאות התיירים. על שאר סוגי היצוא חל באופן אוטומטי, או באמצעות פרמיה כלשהי, שער ג׳. מאוקטובר 1952 עד מאי 1953 התקיים שער ג׳ כשער אפקטיבי אחיד, ורק השער להוצאות התיירים והשער ליצוא פרי הדר היו גבוהים ממנו.

הפרש שערים אנכי חל בעיקר לגבי הערך המוחלף הסמוי[5]. גודל הפרש השערים האנכי היה כנראה נמוך ממה שמתחייב מן ההפרש בין שערי הרכישה ושער המכירה של הבנקים. על חלק מהתשומות העקיפות במטבע־חוץ היו מוטלים מכסים או שיבואם היה כפוף להגבלות כמותיות, באופן שמחיר השוק שלהם לדולר היה גבוה משער המכירה של מטבע־חוץ שהוקצב למטרה זו.

4. הפרשי שערים בתקופה מאי 1953 — ינואר 1956

(א) מבנה מערכת הפרמיות — בתקופה זו היה המבנה של מערכת הפרמיות שונה במידה ניכרת מזה שבתקופה הקודמת, שכן עם הנהגת שיטת הפמ״ז נוצרה מערכת הטרוגנית של שערי־חליפין סמויים. מערכת הפרמיות היתה מורכבת משלושה הסדרים מקיפים ומהסדרים מצומצמים אחרים. ההסדר הראשון התבטא בהעלאה ההדרגתית של שער־החליפין האוטומטי משער ג׳, 1 ל״י = 1 דולר, לשער הפרמיה, 1.80 ל״י = 1 דולר. מאמצע 1955 חדל הסדר זה להחשב כפרמיה, לאחר שהשער הרשמי הועלה עד ל־1.80 ל״י לדולר. ההסדר השני התבטא בהענקת זכות הפמ״ז לרוב מוצרי התעשייה, זכות שהיתה אלטרנטיבית למכירת התמורה כנגד פרמיה של 80 אחוז מעל שער ג׳. ההסדר השלישי חל על ענף היהלומים, ובתקופה מאי 1953—אוגוסט 1954 היווה למעשה חלק מהסדר הפרמיה של 80 אחוז. ההסדרים המיוחדים חלו בעיקר על מוצרי החקלאות והם הבטיחו למחצית היצוא החקלאי, פרט להדרים, פרמיה בגבולות 15—20 אחוז מעל שער הפרמיה. הסדרים מיוחדים אחרים חלו על כמה מוצרי תעשייה שנשלחו לארצות קלירינג באמצעות החזרי דיסאג׳יו, ועל כמה מוצרי תעשייה נוספים.

[4] לוח 7, עמ׳ 47.
[5] ראה: עמ׳ 36.

(ב) הפרשי שערים בין ענפים ובתוך ענפים — אם נשווה את שער־החליפין הממוצע בין ענפים כוללים, נמצא שיצוא התעשייה, פרט ליהלומים, הופלה לטובה בהשוואה עם שאר היצוא במשך כל התקופה. הסדר הפמ"ז שחל על רוב יצוא התעשייה הבטיח ב־1954/55 שער ממוצע של 3.04 ל"י לדולר־יצוא שנזקף לפמ"ז. עד לספטמבר 1954 הועדף יחסית גם יצוא החקלאות, פרט להדרים, שכן מחצית היצוא הזה נהנתה מפרמיות סלקטיביות בשיעור של 15 אחוז בממוצע מעל לשער הפרמיה. מספטמבר 1954 ואילך עולה השער ליצוא יהלומים ב־400 פרוטה לדולר, נוסף לפרמיה של 80 אחוז, והוא מדביק על־ידי כך את השער הממוצע ליצוא החקלאות פרט להדרים; אך, עם זאת, נראה שהוא עדיין נשאר נמוך מהשער הממוצע ליצוא התעשייתי. יצוא ההדרים והשירותים מופלה לרעה במשך אותה התקופה. אמנם, תחולת הפרמיה של 80 אחוז מונהגת לגבי תיירות קודם שהונהגה ליצוא התעשייתי, אך ברוב סוגי השירותים חלה הפרמיה רק מתחילת 1954. לגבי יצוא ההדרים הונהגה הפרמיה רק באוקטובר 1953, בזמן שברוב הסחורות האחרות היא חלה כבר ממאי. מינואר 1954 ועד לסוף 1955 אין מוענקות פרמיות אחרות לשני ענפים אלה.

תיאור מידת ההטרוגניות של שערי־החליפין אינו בא, כמובן, לידי ביטויו על־ידי התיאור דלעיל שהתייחס למבנה הבין־ענפי של מערכת הפרמיות. שערי־החליפין בתוך ענף התעשייה, למשל, היו רחוקים מלהיות שווים, בעיקר בגלל הסדר הפמ"ז. ראשית, לא כל מוצרי התעשייה נהנו מהסדר הפמ"ז, ושנית, הסדר הפמ"ז עצמו הבטיח שער שונה בהתאם לקו הייצור והיצוא והגבלות אחרות. אם נניח, למשל, כי שערי־החליפין בתוך הענפים המופיעים בלוח 8 היו שווים, הרי שמקדם ההשתנות של שער־החליפין היה מגיע ל־17.4 אחוז (מקדם ההשתנות של שערי־החליפין הממוצעים לענפים השונים כשהם משוקללים בערך היבוא). השתנות זו מתייחסת לשערי־חליפין ממוצעים וייתכן שהיתה קטנה יותר כשמדובר בשערי־החליפין השוליים. לו היו כל הפירמות מוכרות חלק מהפמ"ז לפי שער הפרמיה 1.80 ל"י לדולר, למשל, ברור שהשער השולי היה שווה בכולן. תוך התעלמות מן המקרה המתואר בציור 5, היינו יכולים לומר שהסדר הפמ"ז העניק ליצואנים רווחים בשיעורים שונים, אך לא פגע בהקצאת מקורות, לפחות בזמן הקצר. אולם אין בידינו נתונים על מכירות סופיות לאוצר מצד יצואני פמ"ז. מכל מקום, קיימת סברה שבאותה תקופה ניצלו רוב היצואנים את יתרות הפמ"ז לשם יבוא חומרי־גלם לשוק המקומי [6]. אם נניח שאכן נוצלו כל יתרות הפמ"ז ליבוא, וכן שגמישויות הביקוש ליתרות פמ"ז בענפים עם שער גבוה לא היו נמוכות מגמישות הביקוש בענפים עם שער נמוך, הרי עדיין אין זו סיבה לטעון שמידת ההטרוגניות של שערי־החליפין בין יצואני הפמ"ז היתה נמוכה ממה שמתגלה בלוח 8. להיפך, היא היתה גבוהה יותר בהתחשב בהפרשים בתוך ענפי־המשנה בתעשייה.

הפרמיות הסלקטיביות לתעשייה התייחסו ברובן למוצרים שנשללה מהם זכות הפמ"ז או שהפמ"ז לא היה בתוקף לגביהן (שער פמ"ז נמוך יחסית למוצרים הכלולים בקו הייצור והיצוא שלהם). לפיכך, הן תרמו בדרך כלל לצמצום הפרש השערים בתוך ענף התעשייה כולו.

הפרש השערים בתוך ענף החקלאות, פרט להדרים, נבע מהפרמיות הסלקטיביות

[6] כך, על כל פנים, טוענים פקידים שעבדו באותה תקופה במחלקה למימון היבוא והיצוא.

שהוענקו בשיעורים שונים לירקות ופירות. ב־1954 הוענקו פרמיות סלקטיביות בשיעור 15 אחוז בממוצע משער הפרמיה, והן נעו מ־240 ל־720 פרוטה לדולר (ס.י.פ.), נוסף לפרמיה של 80 אחוז. ב־1955 הוגדל תחום ההשתנות עד ל־170—1,300 פרוטה לדולר (ס.י.פ.).

(ג) הפרש שערים לפי סוג מטבע או ארץ יעוד — הפרשי השערים לפי סוג מטבע עלולים היו לנבוע בעיקר מניכוי דיסאג׳יו בשיעור שונה מהדיסאג׳יו הריאלי. אם כי לא נערכה בדיקה יסודית של הדיסאג׳יו הריאלי בשנים 1954—1955, קיימת טענה שלפחות במחצית הראשונה של 1955 היה הדיסאג׳יו הריאלי על יצוא לטורקיה גבוה מאשר הדיסאג׳יו שנוכה למעשה (דהיינו 10 אחוז [7]). להפרשים אלה היתה חשיבות גם מבחינת מבנה השערים לפי ענפים ולפי מוצרים. אם, אכן, היה הדיסאג׳יו שנוכה נמוך מהריאלי, מובן שהדבר הגדיל את היתרון שהיה ליצוא התעשייה שכן רוב היצוא התעשייתי נועד לארצות קלירינג בעוד שרוב יצוא החקלאות, לרבות הדרים, הופנה לארצות בהן התקבלה תמורה במטבע קשה.

סיבות אחרות להתהוות הפרש שערים אופקי לפי סוג מטבע היו: (א) פרמיות שהוענקו על היצוא ברוטו שנועד לכמה ארצות. פרמיות אלו נועדו לשמש פיצוי כנגד האפליה במכס שהיתה קיימת כלפי סחורות שמקורן בישראל [8]; ו־(ב) החזרי הדיסאג׳יו שחלו על יצוא לארצות קלירינג של סחורות תעשייה מסויימות [9].

(ד) הפרש אנכי בשערים — מתוך השוואת שערי הרכישה והמכירה של הבנקים ראינו [10], כי מאז מאי 1953 נוצרו הפרשים אנכיים לגבי חומרי־גלם של תעשיית מוצרי מזון וחומרי־גלם של החקלאות, כמו: מספוא, דשנים, וחומרי־הדברה. כמו כן, נוצר עד אמצע 1954 הפרש שערים אנכי לגבי כמה חומרים אחרים שהחשובים שבהם היו מוצרי דלק. אולם הסדר הפמ״ז הטכני צמצם את הפרש השערים בעיקר לערך המוחלף הסמוי. גם לגבי הערך המוחלף הסמוי לא תמיד התקיימו הפרשי שערים, או לפחות לא באותו יחס שמתחייב מההפרשים בין שערי הרכישה והמכירה של הבנקים. ראשית, השער האפקטיבי היה גבוה לעיתים משער המכירה של הבנק. שנית, אפילו הובא חומר־הגלם לפי שער אפקטיבי נמוך משער היצוא, הרי כל זמן שלא היתה קיימת ליברליזציה, עלול היה מחיר השוק לדולר־יבוא להיות גבוה משער הרכישה, או מהשער האפקטיבי (כאשר מכסת־היבוא היא שהגבילה את היקף היבוא, ולא המכס והמסים, כלומר: כאשר התקיימה מכסת־יבוא יעילה).

ההסדרים המוגבלים של הפרמיות, שהתייחסו ברובם ליצוא ברוטו, יצרו הפרש שערים אנכי. למשל: הפרמיות שהתייחסו למוצרי החקלאות בשנים 1954—1955 השתלמו לפי היצוא ס.י.פ., והן העלו את השער לסחורות הנתמכות עד ל־2.05 עד 2.09 ל״י לדולר [11]. השפעה דומה היתה גם לחלק מהפרמיות ששולמו במסגרת החזרי דיסאג׳יו או במסגרת הסדרים מוגבלים אחרים.

[7] ראה: מ. מרחב, ״שחרור הפמ״ז והיצוא״, רבעון לכלכלה, כרך ב׳, חוברת 1—2, עמ׳ 126.
[8] לוח 6, עמ׳ 45.
[9] לוח 4, עמ׳ 38.
[10] עמ׳ 32—33.
[11] יבוא התשומות לחקלאות כמו דשנים, חומרי הדברה ודלק, נעשה בכל התקופה או בחלק ממנה לפי שער נמוך משער הפרמיה, מה שהגדיל את מידת ההפרש האנכי בשערים.

5. הפרשי שערים בתקופה 1956—1958

(א) מבנה מערכת הפרמיות והשינויים שחלו בה — מערכת הפרמיות ליצוא בתקופה 1956—1958 היתה מורכבת משלושה הסדרים מקיפים ומהסדרים מוגבלים אחרים. במה שנוגע להיקף היצוא שלגביו חלו הפרמיות, הסדר הפרמיה לערך מוסף נטו היה החשוב שבהם. ההסדר השני, שמבחינת שיעורי הפרמיה היה חלק מההסדר הראשון, חל על יצוא היהלומים. ההסדר השלישי — הפמ"ז — היה בתוקף לגבי חלק מיצוא התעשייה. לגבי אותו יצוא שהיה זכאי לפרמיה גלויה לערך מוסף נטו, הוא שימש הסדר אלטרנטיבי. אך במקרים מסויימים העניק פרמיה גם ליצוא שלא היה זכאי כלל לפרמיה גלויה לערך מוסף נטו (יצוא לארצות קלירינג). פרט להסדרים המקיפים, הוענקו פרמיות סלקטיביות שמרביתן התייחסו לערך היצוא ברוטו ומיעוטן לערך המוסף. שלושת ההסדרים הכוללים, שהצמידו את הפרמיה לערך המוסף, ברוטו או נטו, חלו ב־1957 על 60 אחוז מכלל יצוא הסחורות (ראה לוח 21). ההסדרים המצומצמים חלו במשך כל התקופה 1956—1958 על 6 אחוז בקירוב מכלל יצוא הסחורות: על 5 אחוז מיצוא הסחורות שולמו פרמיות שונות ליצוא ברוטו, לפי הפירוט בלוח 21; ועל אחוז אחד מיצוא הסחורות חלו פרמיות סלקטיביות לערך מוסף (לוח 19).

לוח 21: אומדן פרמיות ישירות ליצוא (גלוי) ברוטו: 1956—1958

סוג הפרמיה	ערך היצוא פ.או.ב. שלגביו חלה הפרמיה (במאות אלפי דולר)	הפרמיה לדולר יצוא פ.או.ב. (בפרוטות)	ס"ה הפרמיה (באלפי ל"י)
החזרי דיסאג'יו	9,940	161	1,601
הצמדת יבוא ליצוא	[1] (471)	(516)	(243)
פרמיות אחרות	10,391	219	2,278
סך־הכל	**20,802**	331	**4,122**

[1] ( ) נתונים לא מלאים.

המקור: לוחות 4, 5, ו־6.

במשך התקופה 1956—1958 עלתה חשיבותו של הסדר הפרמיה הגלויה לערך מוסף (הסדר הפרמיה לערך מוסף נטו והסדר הפרמיה ביהלומים). דהיינו: גדל חלק היצוא שעליו שולמה פרמיה במסגרת הסדר זה. מן הנתונים המופיעים בלוח 22 מתברר, שחלקו של היצוא בפרמיה גלויה לערך מוסף עלה מ־36 אחוז ב־1956 ל־47 אחוז ב־1957. אם כי אין נתונים ישירים לגבי 1958, אפשר לחשוב כי תהליך העלייה באחוז היצוא ששולמה עליו פרמיה נמשך גם בשנה זו, שכן הגורמים שהביאו לעלייה ב־1957 פעלו גם ב־1958 [12]. בין הגורמים האלה אפשר למנות את הרחבת תחולתה של הפרמיה הגלויה מבחינת סוגי היצוא ומטבע התמורה, העלאת שיעוריה, ירידת שער הפמ"ז, והצעדים הישירים שננקטו לצמצום הסדר הפמ"ז. מצד אחד הביא הגורם הראשון

[12] בנק ישראל, דין וחשבון לשנת 1958, עמ' 5־24.

לוח 22: חלקו של היצוא שבעדו שולמה פרמיה [1] מכלל היצוא, לפי ענפים: פברואר—דצמבר 1956, ינואר—ספטמבר 1957
(באלפי דולר)

	פברואר—דצמבר 1956			ינואר—ספטמבר 1957			אחוז היצוא בפרמיה במשך כל 1957
	סך היצוא [2] (1)	היצוא בפרמיה (2)	(2) כאחוז מ־(1) (3)	סך היצוא [2] (4)	היצוא בפרמיה (5)	(5) כאחוז מ־(4) (6)	(7)
כל היצוא [3]	**89,639**	**32,059**	35.8	105,793	**39,035**	36.9	47.0
א. יצוא התעשייה [3]	*31,031*	*7,890*	25.4	*35,007*	*13,052*	37.3	45.2
1. מזון	5,805	1,121	19.3	6,335	4,913	77,6	68.8
2. טכסטיל והלבשה	5,485	594	10.8	5,362	642	12.0	15.9
3. עור ופלסטיקה	240	44	18.3	326	78	24.0	55.8
4. כימיקלים וצבעים	1,817	778	42.8	3,596	2,556	71.1	83.4
5. תרופות ותמרוקים	1,435	78	5.4	1,637	510	31.2	21.2
6. מתכת, מכונות וציוד	1,180	312	26.4	1,515	438	28.9	55.1
7. חשמל	735	228	31.0	581	342	58.9	77.0
8. תעבורה (כולל צמיגים)	4,971	1,303	26.2	5,290	1,205	22.8	42.2
9. בנייה	5,210	2,344	45.0	4,955	1,410	28.5	58.2
10. מלאכת מחשבת	2,255	732	32.5	2,714	461	17.0	27.6
11. שונים	1,902	356	18.7	2,695	496	18.4	19.7
ב. יהלומים	*22,260*	*22,260*	100.0	*23,995*	*23,995*	100.0	100.0
ג. יצוא החקלאות [3]	*34,803*	*1,599*	4.6	*45,502*	*1,865*	4.1	17.4
1. פרי הדר	31,602	—	—	41,890	—	—	13.3
2. יצוא החקלאות (פרט לפרי הדר)	3,201	1,599	50.0	3,521	1,865	52.3	51.8
ד. יצוא אחר [3]	*1,545*	*311*	20.1	*1,289*	*123*	9.5	14.3
1. מחצבים	373	311	83.4	108	123	100.0	94.4
2. גרוטאות	1,172	—	—	1,182	—	—	—

[1] עד סוף ינואר 1958. [2] לפי עלון היצוא, אגף היצוא, משרד המסחר והתעשיה.

[3] הסכום המתייחס לענפים השלמים אינו זהה לסיכום של ענפי המשנה בגלל עיגול המספרים.

מקור: הנתונים לגבי המוצרים נלקחו מתוך דו"ח מחקר על היצוא שתמורתו שולמה בפרמיה פברואר 1956 — ספטמבר 1957, מחלקת המחקר של בנק ישראל; הנתונים לפי מוצרים לגבי ינואר—דצמבר 1957 מתוך לוח 23.

להגדלת חלק היצוא ששולמה עליו פרמיה באותם ענפים שלא היו זכאים לפמ"ז. מצד שני הביאו כל הגורמים כאחד להגדלת היצוא שנמכר בפרמיה על־חשבון ירידת תמורת היצוא שנזקפה לפמ"ז באותם ענפים שהיו זכאים להסדר האלטרנטיבי, דהיינו: פמ"ז או פרמיה.

הרחבת תחולתה של הפרמיה הגלויה והעלאת שיעוריה גוררים ירידת חלק התמורה המשמש ליבוא ועליית חלק התמורה הנמכר לאוצר באותם ענפים הזכאים לפמ"ז. נטיה זו מודגמת בציור 4: עם העלאת שער הרכישה הגלוי מ־ E_1 ל־ E_2 גדל הסכום הנמכר לאוצר מ־BD ל־AF וקטן הסכום הנזקף לפמ"ז לצרכי יבוא לשוק המקומי מ־OB ל־OA.

נטיה בכיוון זה נגרמת גם כאשר יורדת עקומת הביקוש לפמ"ז של היצואן. ירידה זו עשוייה לחול כאשר יורד הביקוש המקומי לחומרי־הגלם או מונהגת ליברליזציה ביבוא. ליברליזציה ביבוא המוצר הכלול בקו הייצור והיצוא תביא לירידת שער הפמ"ז שלו, כאשר אין היא מלווה בתשלומי חובה לדולר העולים בשיעורם על הפרמיה הסמויה שהיתה קיימת קודם להנהגת הליברליזציה. הסיבה לכך נעוצה בעובדה שיבוא לשם יצוא היה משוחרר מתשלומי חובה[13]. כלומר: אם הליברליזציה מלווה במכס או במס קניה בלבד, יורד מחיר הפמ"ז של המוצר עד ל־0[14]. הוא הדין במקרה שהליברליזציה אינה מלווה כלל במכסים ובהיטלים. במידה שהליברליזציה ביבוא המוצר כרוכה בקביעת היטלים (תשלומי חובה) יורד שער הפמ"ז (או עולה) עד לגובה ההיטלים לדולר.

במשך 1956 ו־1957 חל תהליך הרחבה בתחולת הפרמיה לפי מוצרים ולפי ארצית יעוד. מהעונה 1957/58 הוענקה פרמיה ליצוא הדרים. במשך 1956 ו־1957 הונהגה בהדרגה פרמיה תמורת יצוא במטבע רכה, כפי שניתן לראות מלוח 18. תהליכים אלה עשויים להסביר בעיקר את עליית חלק היצוא בפרמיה בענפים כמו חקלאות (מ־4.6 אחוזים ב־1956 ל־17.4 אחוז ב־1957) או מוצרי בנייה.

ב־1956 וב־1957 הועלה פעמיים גם שיעור הפרמיה. באותו זמן נמשכה הנהגת הליברליזציה ביבוא. תהליכים אלה כשלעצמם הפחיתו את אחוז התמורה שכדאי היה ליצואני הפמ"ז לנצל לשם יבוא לשוק המקומי. אמנם, יתכן שחלו שינויים מפצים בביקוש המקומי לסחורות הפמ"ז, אך בדיקת שיעור הפרמיה בענף הטכסטיל ב־1957 עשויה לשמש בסיס לטענה שהביקוש המקומי לא שימש גורם שביטל את השפעתן של העלאת הפרמיה והליברליזציה. ראינו ששער הפמ"ז ליבוא שבצעו יצואני ענף הטכסטיל וההלבשה לא עלה במידה ניכרת ב־1957 לעומת 1954/55[15]. מסקנה זו נכונה גם לגבי ענפי־המשנה. תוצאות הבדיקה עשויות לאשר, לפחות לגבי ענף הטכסטיל, את ההנחה שהביקוש ליבוא לא שימש גורם מפצה לעליית שער הרכישה הגלוי (שער הרכישה הרשמי בתוספת הפרמיה הגלויה). מכל מקום, המסקנות מצטמצמות במקרה הטוב ליבוא ענף הטכסטיל ב־1957 לעומת 1954/55. אך אם שער הפמ"ז ב־1956 לא היה נמוך מאשר ב־1954/55 ואם מה שאירע בענף הטכסטיל נכון גם לגבי ענפי פמ"ז אחרים, יכולים אנו לטעון שעליית הביקוש המקומי למוצרי יבוא לא שימשה גורם

[13] ראה דיון בפרק ה', עמ' 52 ו־64.

[14] אם נתעלם מערך הפמ"ז בגלל היתרונות בתנאי מימון של יבוא לשם יצוא.

[15] לוח 10, עמ' 63.

מפצה לעליית שער הרכישה גלוי. השינויים דלעיל מסבירים את העלייה באחוז היצוא שנמכר בפרמיה במרבית ענפי התעשייה.

אולם המעבר משיטת הפמ"ז להסדר הפרמיה לא נגרם רק על־ידי השפעה עקיפה של שני הגורמים שתוארו לעיל, דהיינו: הרחבת תחולתה של הפרמיה הגלויה לערך מוסף והעלאת שיעוריה וכן ירידת הביקוש למוצרים הכלולים בקו הייצור והיצוא. המעבר מפמ"ז לפרמיה נגרם גם על־ידי צמצום ישיר של תחולת הפמ"ז. תהליך זה התבטא בהקטנת התמורה שהיצואנים היו זכאים לזקוף לחשבון הפמ"ז, או בקביעת התחייבויות יצוא כמותיות כנגד היבוא של היצואנים.

בענף מוצרי התעבורה מוסברת העלייה גם על־ידי ביטול הסדר הפמ"ז בפועל במחצית השניה של 1957.

כאמור, אפשר היה לצפות שחלק היצוא ששולמה עליו פרמיה יעלה ב־1958. ראשית, השפעת הצעדים שהביאו לעלייה ב־1957 יכולה היתה להתבטא במלואה רק ב־1958. למשל: הפרמיה להדרים שהונהגה ב־1957 חלה רק על היצוא שבוצע מאוקטובר אותה שנה, ואילו ב־1958 חלה על כל היצוא. גורם זה כשלעצמו הביא לעליית אחוז היצוא בפרמיה עד ל־75. מצד שני נמשך תהליך הרחבת תחולתה של הפרמיה לפי ארצות יעוד והעלאת שיעוריה לגבי ארצות קלירינג (לוח 18). הסדר הליברליזציה הורחב והונהג לראשונה לגבי יבוא מתכות. אם זאת הוחלף חלק מ ה ה י ט ל י ם שניגבו קודם מסחורות שהובאו כבר לפני כן בתנאי ליברליזציה ב מ כ ס י ם ו ב מ ס ק נ י ה. על־ידי כך ירד, כמובן, שער הפמ"ז של אותם מוצרים עד לשער הרשמי. מצד שני נראה שמחירי הפמ"ז, ביחוד בענף הטכסטיל, לא עלו, ולכן מסתבר שירדה עוד יותר הכדאיות שבניצול תמורת היצוא לשם יבוא לשוק המקומי בהשוואה ל־1957. ב־1958 ננקטו גם כמה צעדים שהביאו באופן ישיר לצמצום הסדר הפמ"ז או לביטולו בכמה ענפים. בינואר הוקטן אחוז התמורה שניתן לזקוף לפמ"ז מיצוא בגדי־ים עד ל־55. באפריל הוקטן האחוז הזה בענף הקונפקציה של מוצרי הטכסטיל ל־70; בספרים וכתבי־עת ל־25; בשיניים תותבות ל־22 ובתשמישי קדושה ל־35 אחוז. לאור השינויים הללו מסתבר שעל 80—90 אחוז מכלל היצוא ב־1958 שולמה פרמיה גלויה לערך מוסף.

נתונים ישירים על חלק התמורה בפרמיה לעומת חלק התמורה שנזקף לפמ"ז קיימים רק לגבי 1957. מתוך לוח 23 מסתבר שעיקר הזקיפות לחשבון פמ"ז נעשו מתוך תמורת היצוא של מוצרי טכסטיל והלבשה, תרופות ותמרוקים, תעבורה, מזון ושונות. בולט במיוחד חלקו של ענף הטכסטיל הן מבחינת הסכום שנזקף מתמורת היצוא לחשבון פמ"ז והן מבחינת חלקו בכלל התמורה שנזקפה לפמ"ז. יש להניח שב־1958 חלה ירידה באחוז הזקיפות לפמ"ז מיצוא טכסטיל והלבשה, עם הנהגת פמ"ז חלקי לגבי קונפקציה של מוצרי טכסטיל ובגדי־ים. הוא הדין לגבי מוצרי תעבורה, שכן השפעת ביטול הפמ"ז במחצית השניה של 1957 התבטאה במלואה רק ב־1958.

מהשורה הראשונה בלוח 23 מתקבל הרושם שבסופו של דבר מעטה חשיבותה של שיטת הפמ"ז, שכן אחוז התמורה שנזקף לפמ"ז לא הגיע אלא ל־13 אחוז מיצוא הסחורות. אולם עניין מיוחד יש דווקא באחוז הפמ"ז מכלל היצוא התעשייתי, כיוון שרק לגבי יצואני התעשייה היתה קיימת אלטרנטיבה למכירת התמורה לאוצר. יתר על כן, אם היינו בודקים את הענפים שבהם היו היצואנים חייבים למכור את התמורה לאוצר, אפשר היה להגיע לאחוז גבוה מ־36.5 שהתקבל לגבי כלל הענף. נוסף לכך, יש

לוח 23: השימושים, לפי ענפים, בתמורת היצוא שבוצע ב־1957 [1]

	התמורה [2] (באלפי דולר) (1)	תמורה שנמכרה בפרמיה לערך־מוסף: הסכום (באלפי דולר) (2)	תמורה שנמכרה בפרמיה לערך־מוסף: באחוזים (3)	תמורה שנזקפה לחשבון פמ"ז: הסכום (באלפי דולר) (4)	תמורה שנזקפה לחשבון פמ"ז: באחוזים (5)	יתרת התמורה [3]: הסכום (באלפי דולר) (6)	יתרת התמורה [3]: באחוזים (7)	הזקיפות לפמ"ז מיצוא הענף מכלל הזקיפות לפמ"ז (באחוזים) (8)
סך היצוא	**136,904**	**64,288**	*47.0*	**17,551**	*12.8*	**55,066**	*40.2*	**100.0**
א. יצוא התעשייה	*47,979*	*21,686*	45.2	*17.519*	36.5	*8,774*	18.3	*99.8*
1. מזון וטבק	7,679	5,285	68.8	2,037	26.6	357	4.6	11.6
2. טכסטיל והלבשה	7,450	1,185	15.9	6,112	82.0	153	2.1	34.8
3. עור ופלסטיקה	731	408	55.8	293	40.1	30	4.1	1.7
4. כימיקלים וצבעים	4,292	3,565	83.0	613	14.3	114	2.7	3.5
5. תרופות ותמרוקים	2,818	598	21.2	1,844	65.4	376	13.4	10.5
6. מתכת, מכונות וציוד	1,999	1,105	55.3	496	24.8	398	19.9	2.8
7. חשמל [4]	1,050	809	77.0	229	21.8	12	1.2	1.3
8. תעבורה	7,436	3,137	42.2	2,539	34.1	1,760	23.7	14.5
9. בניה	6,536	3,803	58.2	236	3.6	2,497	38.2	1.3
10. מלאכת מחשבת [5]	2,950	812	27.5	808	27.4	1,330	45.1	4.6
11. שונים	5,038	979	19.4	2,312	45.9	1,747	34.7	14.2
ב. יהלומים	*32,868*	*32,868*	100.0	—	—	—	—	—
ג. יצוא החקלאות	*54,417*	*9,499*	*17.4*	*32*	0.1	*44,886*	82.5	*0.2*
1. פרי הדר	48,539	6,448	13.3	—	—	42,091	86.7	—
2. יצוא החקלאות (פרט לפרי הדר)	5,878	3,051	51.9	32	0.5	2,795	47.6	0.2
ד. יצוא אחר	*1,640*	*234*	14.3	—	—	*1,406*	85.7	—
1. מחצבים ומינרלים	248	234	94.4	—	—	14	5.6	—
2. גרוטאות	1,392	—	—	—	—	1,392	100.0	—

[1] עד לסוף 1958. [2] לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סחר החוץ של ישראל 1957, סדרת פרסומים מיוחדים מס. 76.

[3] כולל מכירות סופיות לאוצר ללא פרמיה, חליפין ותמורה שטרם התקבלה או שטרם דווח עליה.

[4] כולל מכשירי חשמל המשמשים לבניין (בנייה). [5] כולל מוצרי נייר (שונים).

המקור: בנק ישראל, מחלקת המחקר. הנתונים המקוריים שהתייחסו למוצרים לפי סיווג המכס סווגו מחדש לפי ענפים במתכונת הענפים המופיעים בעלון היצוא של משרד המסחר והתעשיה.

באומדן שבלוח הטיה כלפי מטה[16]. אולם, יחד עם זאת אפשר היה לראות מתוך הנתונים הגולמיים, ששימשו יסוד לחישוב הלוח, כי רוב היצואנים מכרו לפחות חלק מיתרותיהם בפרמיה גלויה. לצרכינו מעניינת נקודה זו אולי יותר מהאחוז שנמכר על־ידי הענף.

(ב) הפרש שערים אופקי לפי ענפים — בשלב ראשון נרכז את דיוננו במגמות שציינו את התפתחות הפרש השערים בקשר ליצוא תמורת מטבע קשה. כמו כן, נתעלם מהשפעת הפרמיות שהוענקו במסגרת ההסדרים המוגבלים. לאור זה אפשר לקבוע מצד אחד שבמשך כל התקופה היתה קיימת מגמה לצמצום הפרש השערים האופקיים בין ענפי הפמ"ז לבין ענפי היצוא האחרים, פרט להדרים ושירותים. במקרים אחדים בוטל, למעשה, הפרש השערים האופקי כשמדובר בשער השולי, דבר שהתבטא במכירת חלק מהתמורה בפרמיה. אולם מתקבל על הדעת שבכל המקרים צומצם הפרש השערים במובן הממוצע. מצד שני אפשר לראות שעד אוקטובר 1957 התרחבו הפרשי השערים בין יצוא השירותים וההדרים לבין יצוא הסחורות האחרות. מאז הצטמצם ההפרש בין ענפי היצוא הגלוי, לרבות הדרים, אך התרחב ההפרש בין היצוא הגלוי לבין היצוא הסמוי.

אולם התיאור לעיל אינו תופס בהכרח כשמדובר ביצוא לארצות הקלירינג. דהיינו: הענקת הפרמיה לערך מוסף, לענפים שלא נהנו קודם לכן מהסדר הפמ"ז, צמצמה את הפרש השערים כשמדובר ביצוא הגלוי תמורת מטבע קשה, אך עלולה היתה להרחיב את הפרש השערים בין סוגי היצוא הגלוי כשמדובר בארצות הקלירינג.

לשם הבהרת טענה זו, נניח שקודם להנהגת הפרמיה הגלויה ב־1956 היה שער הפמ"ז השולי גבוה מהשער הרשמי, אך נמוך מהשער הרשמי בתוספת הפרמיה. למשל, השער הרשמי הוא OE_3 והפרמיה מסתכמת ב־ E_3E_1 לדולר (בציור 4). נניח, כמו כן שהערך המוסף הנובע מיצוא תמורת מטבע קשה גבוה מחלק הערך המוסף הנמכר לאוצר תמורת פרמיה גלויה. כלומר: הערך המוסף הנובע מיצוא תמורת מטבע קשה עולה על BD דולרים.

לאור הנחות אלו, מסתבר שהשער על הערך המוסף השולי ביצוא לארצות קלירינג נהנה גם הוא מפרמיה בשיעור E_3E_1, כלומר משער השווה לזה הנהוג לגבי ערך מוסף הנובע מיצוא תמורת מטבע קשה. תוצאה זו נובעת מכך שהגדלת הערך המוסף בדולר קלירינג מאפשרת ליצואן למכור דולר נוסף מיצוא תמורת מטבע קשה, ולהשתמש בדולר הקלירינג למימון יבוא חומרי־גלם שקודם לכן יובאו באמצעות הדולר הקשה. אפשרות זו תיתכן מכיוון שהיצואן טרם ניצל את כל הערך המוסף מיצוא תמורת מטבע קשה, לשם מכירתו בפרמיה. לשם הבהרה נוספת נמחיש זאת בדוגמא מספרית: נניח שסך היצוא של יצואן הזכאי לפמ"ז מסתכם ב־100 דולר, מתוכם 20 דולרי קלירינג ו־80 דולרים חופשיים. מתוך התמורה הוא מנצל 30 דולר ליבוא ואת 70 הדולר הנותרים מוכר בפרמיה. הגדלת היצוא בדולר קלירינג נוסף תאפשר לו למכור דולר "קשה" נוסף כפרמיה. הוא יקבל פרמיה המתייחסת לדולרים קשים על 70 הדולר ואת ה־30 הנותרים ינצל ליבוא. מכאן שאין זה משנה לגביו אם תמורת היצוא השולי תתקבל בדולרים "קשים" או "רכים".

[16] ראה נספח ה'.

אנו רואים, איפוא, שהנהגת הפרמיה רק לערך מוסף שביצוא תמורת מטבע קשה הביאה להעלאת שער־החליפין גם לערך המוסף שביצוא תמורת מטבע קלירינג אצל יצואנים מסויימים שנהנו מזכות הפמ"ז. מובן שבמקרים כאלה התרחב הפרש השערים לגבי יצוא לארצות הקלירינג.

אמנם, ההסתייגות הזאת מתייחסת למקרה מיוחד שתנאיו תוארו לעיל. אולם רשאים אנו לטעון באופן כללי כי באותם מקרים בהם לא הונהגה פרמיה על ערך מוסף שביצוא לארצות הקלירינג לא הצטמצמו הפרשי השערים בין ענפי פמ"ז לבין ענפים אחרים במה שנוגע ליצוא לארצות קלירינג. במלים אחרות: בעוד שלגבי יצוא תמורת מטבע בר־המרה צומצמו ההפרשים בין ענפי היצוא, פרט להדרים ולשירותים, לא חל צמצום כזה לגבי יצוא תמורת מטבעות קלירינג מסויימות ולעיתים אף הורחב הפרש השערים מיד לאחר הנהגת הפרמיה הגלויה לערך מוסף.

יחד עם זאת אפשר לקבוע שבמשך התקופה 1956—1958 החלו להצטמצם חלק מהפרשי השערים הללו, לאחר שהונהגה בהדרגה פרמיה גם לארצות קלירינג. שיעור הפרמיות על יצוא לארצות הקלירינג הועלה והוא השתווה לשיעורים שהיו מקובלים על מטבע בר־המרה בסוף 1958. שיעורים נמוכים יותר בהתאם להסדר הפרמיה המודרגת חלו בסוף 1958 רק על יצוא שנועד לפולין, להונגריה, לבולגריה, לרומניה, לארגנטינה, לאורגוואי ולברזיל (לוח 18). רק לגבי חלק מהיצוא התעשייתי שנועד לארצות אלו נשאר הגורם דלעיל בעל משמעות בסוף 1958.

(ג) הפרש שערים אופקי לפי ארצות יעוד — בפרק ז' ראינו כי מדיניות הפרמיות הגלויות לערך מוסף נטו היפלתה לרעה באופן מכוון את היצוא שנועד לארצות קלירינג, על־ידי הסדרים שונים[17]. הסיבה לאפליה זו נעוצה בעובדה שכוח־הקניה הריאלי של דולר הקלירינג נאמד בפחות מזה שיוחס לדולר במטבע חופשי. האפליה ביחס לערך הנומינלי של היצוא נועדה להבטיח שיימנע הפרש שערים ביחס לערך הריאלי של סוגי התמורה השונים. אולם כבר בדיון בסעיף הקודם ראינו שמדיניות זו היתה בלתי־עקבית. ההערכה היחסית של דולר הקלירינג, כפי שבאה לידי ביטוי בהסדרי הפרמיה הגלויה לערך מוסף נטו, היתה שונה מהערכה היחסית, כפי שבאה לידי ביטוי בהסדרי הפמ"ז.

נבדוק עתה את ההערכה היחסית המשתמעת משני ההסדרים, פמ"ז ופרמיה גלויה, כאשר: (א) שולמה פרמיה מוקטנת על הערך המוסף אך לא נוכה דיסאג'יו, וכאשר (ב) נוכה דיסאג'יו אך לא שולמה כל פרמיה (טורקיה ויוגוסלביה, למשל). במקרה הראשון היה ערכו של דולר הקלירינג שווה לערכו של דולר בר־המרה מנקודת־ראותו של יצואן, שניצל את כל התמורה במסגרת הפמ"ז. מאידך היה השער לדולר הקלירינג נמוך מהשער לדולר בר־המרה אצל יצואן שמכר את התמורה לאוצר, כיוון שהפרמיה על דולר הקלירינג היתה נמוכה יותר. לפי ההסדר השני היה השער על דולר הקלירינג נמוך מהשער שחל על דולר בר־המרה לגבי כל היצואנים. אך השער לדולר הקלירינג היה נמוך משער הדולר בר־ההמרה, במידה קטנה יחסית אצל יצואן שפעל במסגרת הפמ"ז. אצל יצואן כזה היה היחס בין השער שחל על דולר הקלירינג לשער שחל על דולר קשה שווה ל־ $1-D$, כש־ D מציין את שיעור הדיסאג'יו. אצל יצואן שלא

[17] עמ' 100—103.

פעל במסגרת הפמ"ז, היה היחס הזה נמוך יותר ושווה ל־$(1-D)\frac{R_0}{R_0+P}$ כש־R_0 מציין את השער הרשמי ו־ P את הפרמיה לדולר. המסקנה המתבקשת מחוסר־תיאום זה בין שני ההסדרים היא שהיצוא לארצות הקלירינג מצד ענפי הפמ"ז נהנה מסובסידיה נוספת בהשוואה ליצוא תמורת מטבע קשה, או שהיצוא לארצות הקלירינג מצד הענפים שנהנו מהסדר הפרמיה הגלויה בלבד הופלה לרעה גם ביחס לערך הריאלי שלו.

יתר על כן, חוסר־עקביות זה התגלה לעיתים בהסדרי הפמ"ז עצמם. הדבר התבטא בכך שהאחוז הניתן לזקיפה לפמ"ז היה גבוה לגבי תמורה בקלירינג, מאשר לגבי תמורה קשה (מוצרי פרי הדר: 70 אחוז לגבי יצוא לאיסלנד, לבולגריה, להונגריה, לטורקיה, ליוגוסלביה, לעומת 40 אחוז לשאר הארצות מ־1.1.58)[18]. היצואנים קבלו פיצוי על כך שהפרמיה הגלויה נשללה מיצוא לארצות קלירינג אחדות.

אפשר היה לקבל באופן כללי אומדן על תוקף האפליה לגבי הערך הנומינלי של המטבעות שהוגדרו כ"רכות", פרט לאפליה המתחייבת מקיום הדיסאג'יו וכן, על איזה חלק מהיצוא התעשייתי לארצות הקלירינג חלה אפליה זו ב־1957. לשם כך היה עלינו לבדוק אם גודל היצוא שנועד לארצות מטבע "קשה" היה נמוך או גבוה מהסכום של תמורת היצוא שנמכר בפרמיה על־ידי כל יצואן (בהנחה שהערך המוסף הגולמי הנומינלי שווה ביצוא לארץ הקלירינג לערך המוסף הגולמי שביצוא תמורת מטבע קשה). מכיוון שלא עמד לרשותנו פירוט הנתונים לפי יצואנים, נסינו להשוות את חלק היצוא בפרמיה וחלק היצוא שנועד לארצות מטבע קשה לפי ענפי־משנה[19].

סך היצוא התעשייתי לארצות קלירינג בסוגי יצוא הזכאים לפמ"ז, אשר לגביהם היה אחוז התמורה במטבע "קשה" מכלל היצוא גבוה מאחוז המכירות בפרמיה מכלל היצוא, הסתכם ב־9.6 מיליון דולר ב־1957. היצוא התעשייתי שנועד לארצות קלירינג, למעט גרוטאות ומחצבים, הגיע ל־25.4 מיליון דולר. נתעלם (א) מהליקויים שבאומדן התמורה שנמכרה בפרמיה; (ב) מחוסר־התיאום בסעיפים השונים של משרד המסחר והתעשיה לעומת אלה שבלוח 23; (ג) מהעובדה כי מה שנכון לגבי ענף שלם אינו בהכרח נכון לגבי כל פירמה בענף. על סמך הנחות אלו נוכל לקבוע שעל הערך המוסף של 38 אחוז מהיצוא התעשייתי ב־1957, שנועד לארצות הקלירינג, שולמה פרמיה אשר שיעורה היה שווה לשעור המכסימלי (לפי לוח 18), שהיה נהוג לערך מוסף הנובע מיצוא תמורת מטבע "קשה" או גבוה ממנו.

החלוקה בין הענפים היא בהתאם ללוח 24.

נוסף לכך יתכן שפרמיה על יצוא לארץ קלירינג אחת שולמה לפי שיעורים גבוהים יותר, החלים על יצוא שנועד לארץ קלירינג אחרת. דבר זה יתכן, למשל, כאשר סך המכירות בפרמיה עלה על היצוא לארצות מטבע "קשה" אך היה נמוך מהיצוא לארצות מטבע "קשה" + יצוא לארצות מטבע "רצויה" (לגביהן ניתנו שיעורי פרמיה גבוהים

[18] מ־1.4.58 שונה במקצת ההסדר, ראה: משרד האוצר, הפקוח על מטבע חוץ, הוראות אגף מטבע חוץ, המדפיס הממשלתי, פרק 8/ × /ג.

[19] את אחוז היצוא בפרמיה חישבנו לכל סוג יצוא כפי שהוא מופיע בעיבודים לפי סעיפי המכס, אשר שימשו יסוד ללוח 23. את אחוז היצוא למטבע "קשה" מצאנו מתוך סעיפים מקבילים בעלון היצוא.

לוח 24: היצוא התעשייתי לארצות קלירינג, לפי ענפים, ששולמה עליו פרמיה בשיעור הגבוה[1]: 1957

(במיליוני דולרים)

הענף	היצוא
1. מזון	0.8
2. טכסטיל	3.9
3. עור ופלסטיקה	0.1
4. כימיקלים וצבעים	0.4
5. תרופות ותמרוקים	2.8
6. מתכת, מכונות וציוד	0.5
7. מוצרי חשמל	—
8. תעבורה	—
9. בנייה	0.4
10. מלאכת מחשבת	0.2
11. שונות	0.5
סך־הכל	9.6

[1] לפי השיעורים שחלו על תמורה במטבע "קשה" בהתאם ללוח 18 לעיל.

מאשר ביצוא לארצות קלירינג אחרות — אף כי נמוכים ב־3 עד 5 אחוזים מהשיעורים הנהוגים ביצוא לארצות מטבע "קשה"). במקרה זה היה שיעור הפרמיה שחל על מטבע "רכה" שווה לשיעור הפרמיה שחל על מטבע "רצויה". לגבי חלק מהמטבעות היתה ההטבה דלעיל קטנה יחסית. אם הסכום המופיע בלוח 24 מתייחס לתמורה לארצות מטבע "רצויה", הרי שיעור ההטבה נע בין 21 ל־42 פרוטות (לפי ארץ הייעוד והתקופה שבה בוצע היצוא), לכל דולר של ערך מוסף. אם מאידך, הסכום מייצג קלירינג טורקי, שיעור ההטבה הוא 850 פרוטה לכל דולר של ערך מוסף (המחושב לאחר ניכוי דיסאג'יו).

מקור אחר להיווצרות הפרש שערים לפי סוג מטבע היו החזרי דיסאג'יו. פרמיות מסוג כזה התייחסו ל־39 אחוז ול־34 אחוז מכלל היצוא הגלוי שהיה חייב בדיסאג'יו בשנים 1956 ו־1957[20]. אמנם, חלק מהחזרי הדיסאג'יו התייחס לעיסקות צמודות שלגביהן היה מתאים דיסאג'יו ריאלי מיוחד, אך חלק מהפרמיות האלו יצר ללא ספק הפרש שערים לפי סוג המטבע. חשיבותן של פרמיות אלו כגורם להפרשי שערים ירדה במידה ניכרת ב־1958 בהשוואה לשנים הקודמות, משתי סיבות. מצד אחד ירד חלק היצוא שלגביו חלו עדיין ניכויי דיסאג'יו, ומצד שני ירד חלק היצוא שנהנה מפרמיות כאלו עד ל־11 אחוז בלבד מכלל היצוא החייב בדיסאג'יו[21].

לקראת סוף 1958 פחתה האפשרות להיווצרות של הפרשי שערים לפי סוג מטבע בקשר לסחר עם ארצות הקלירינג. היקף הסחר עם ארצות אלו ירד יחסית, ועוד יותר ירד היקף הסחר שהתנהל במחירים העולים על המחירים העולמיים[22]. באופן מקביל

[20] לוח 4, עמ' 38.

[21] לוח 4.

[22] ראה: בנק ישראל, דין וחשבון לשנת 1958, עמ' 31; כנ"ל לשנת 1959, עמ' 28.

הונהגה פרמיה בשיעור המקובל ביצוא תמורת מטבע "קשה" למרבית ארצות הקלירינג. כאמור היתה פרמיה מודרגת בפועל רק לגבי שבע מדינות שחלקן בכלל היצוא היה כ־5 אחוזים בשנים 1958—1959[23]. סיבות אחרות להפרשי שערים לפי סוג מטבע היו: פרמיות מיוחדות ליצוא למערב אפריקה ולמרכזה (בשיעור 1.20 ל"י לדולר ערך מוסף) והפרמיות ליצוא לארץ מסויימת שנועדו לפצות את היצואנים על אפליה במכס (בשעור 180 פר' לדולר־יצוא ברוטו).

(ד) הפרש שערים אנכי — באותם ענפים שניצלו את כל יתרות הפמ"ז ליבוא היה קיים הפרש שערים אנכי לגבי הערך המוחלף הסמוי. בענפים שלא היו זכאים לפמ"ז נבע הפרש השערים מהסדרי הפרמיה לערך מוסף[24].

אולם הסדר הפרמיה הגלויה לערך מוסף נטו איפשר קיומו של הפרש שערים אנכי אפילו לגבי הערך המוחלף הגלוי. באותם מקרים שבוטל הדיסאג'יו הגלוי ונוכה דיסאג'יו באמצעות מערכת הפרמיות הגלויה, חל הפרש שערים גם לגבי הערך המוחלף הגלוי. (אפשר להניח כי שיעורי הפרמיה המודרגים או שלילת הפרמיה בכלל, נבעו מקיום דיסאג'יו ריאלי אף־על־פי שלא נוכה דיסאג'יו גלוי, או מקיום דיסאג'יו ריאלי ששיעורו גבוה מהדיסאג'יו שנוכה למעשה[25]). מאידך מנע הסדר הפמ"ז הפרש שערים אנכי רק לגבי הערך המוסף הנומינלי ברוטו באותם מקרים שבוטלו ניכויי הדיסאג'יו, ולכן יצר הפרש שערים אנכי, אם נתחשב בערך הריאלי של המטבעות. הפרש כזה נוצר גם לגבי יצואנים שמכרו חלק מהתמורה בפרמיה, ואילו את החלק האחר ניצלו במסגרת הסדרי הפמ"ז. מכיוון שלקראת סוף התקופה ירדה חשיבות ההבדל בין סוגי המטבעות, כפי שציינו כבר, ומכיוון שירדה גם חשיבות הסדר הפמ"ז, הרי עיקר הבעיה לגבי הפרש השערים האנכי היה קשור במגבלות של הסדר הפרמיה לערך מוסף נטו.

6. אפליית ענפי ההדרים והספנות

לקראת סוף 1958 נעשה הסדר הפרמיה לערך מוסף נטו להסדר העיקרי שהיה בתוקף לגבי מרבית היצוא הגלוי ולגבי רוב ארצות היעוד. אולם ההסדר הפלה עדיין לרעה את יצוא השירותים ויצוא ההדרים. השער להדרים היה נמוך מהשער ליצוא המוצרים האחרים והשער לשירותים היה שווה לשער הרשמי. תיאור זה אמנם אינו מדוייק, שכן חלק מהשירותים נהנה מסובסידיות שונות. לכמה סוגי תקבולים כמו תיקון אניות, או הכנסות מעבודות קבלניות בחוץ־לארץ, הוענקו פרמיות סטנדרטיות לערך מוסף נטו. כמו כן הוענקו פרמיות לערך היצוא ברוטו של המרת מטבע־חוץ על־ידי תיירים בקשר לקניית סחורות (החזר מס קניה). נוסף לכך הוענקו לבתי־מלון ולסוכני נסיעות הטבות אחרות שהוזילו את ההוצאות מנקודת־ראותם של התיירים. להסדרים אלה היתה השפעה דומה, אם כי לא זהה, לזו של הטבה בשער. כמו כן ניתנה פרמיה גלובלית לחברת אל־על ששיעורה עמד ביחס קבוע, פחות או יותר, לערך המוסף. בסיכום נראה שעיקר האפליה על יצוא השירותים חל, למעשה, על יצוא הספנות ועל הביטוח.

[23] לפי משרד המסחר והתעשיה, עלון היצוא, מס. 84, דצמבר 1959, עמ' 12—15.
[24] ראה הדיון בפרק ז' לעיל.
[25] ראה, שוב, הדיון בפרק ז' לעיל.

אפליית ענפי ההדרים, הספנות הביטוח בסוף 1958 היתה המשך של מדיניות מפלה עקבית ששורשיה נעוצים עוד בהעלאה האוטומטית של שערי הרכישה מצד הבנקים. בפיחות הראשון לא הופלה יצוא הספנות ושער ג׳ הונהג לגביו כבר בפברואר 1952, אולם שער הפרמיה הונהג לגביו רק בראשית 1954 ומאז נשאר שער זה בתוקף עד סוף 1958. גם יצוא ההדרים הופלה באופן עקבי ושיטתי מבלי שתינתנה לו הטבות מפצות פרט לפרמיה מיוחדת בעונה 1952—1953. שער ג׳ הונהג לגבי יצוא זה רק בספטמבר 1952 ושער הפרמיה באוקטובר 1953. מאז חל עליו שער הפרמיה, 1.80 ל״י לדולר, עד ספטמבר 1957. מהעונה 1957/58 הוענקה ליצוא ההדרים פרמיה בשיעור מוקטן של 259 פרוטה לדולר ערך מוסף.

נימוקים שונים ניתנו לשלילת הפרמיה מענפים אלה. בקשר לספנות צויינו ההטבות האחרות שהוענקו לענף כגורם לשלילת הפרמיה. הטבות אלו ניתנו בהחזרי דיסאג״יו, אך בעיקר הוענקו הטבות עקיפות כמו הקלות באשראי לרכישת אניות, ערבות ממשל־תית לחובות, דחיית פרעון חובות הכרוך בקשיים, חיוב לקוחות להשתמש באניות ישראליות כשמחירי ההובלה באמצעותן גבוהים ב־10—15 אחוז מהמחירים העולמיים, וכיוצא בזה. נוכח הטבות אלו סירבה הממשלה להעלות גם את שער־החליפין. לדעת פקידי הממשלה, לא היה מקום לחשוש שמא תיפגענה ההשקעות בענף בגלל האפלייה בשער, שכן תנאי המימון הנוחים לרכישת האניות הבטיחו את המשך פיתוח הענף.

אולם לגבי הדרים לא חלו כל הטבות, לרבות עקיפות. אחד הנימוקים שנשמעו לעיתים, במישרין או בעקיפין, בקשר לאפליית ההדרים הוא שהיצעם בלתי־גמיש ולכן אפשר להטיל עליהם מסים מבלי שתהיה לכך השפעת הכוונה — דהיינו, המס יפול על רנטה כלכלית. כשנבדוק את היקף תשלומי הפרמיה שנשללו מענף ההדרים בשנים 1956—1958 נמצא, שתשלום פרמיה בשיעור המלא היה מחייב הוצאה נוספת של 57 מיליון ל״י (בהנחה שהערך המוסף הוא 70 אחוז ושבעד כל היצוא שולם במטבע ״קשה״) [26]. כלומר, לו שולמה הפרמיה היה צריך להטיל מסים חדשים, להזדקק למימון גרעוני או להקטין הוצאות אחרות. מאידך, לפי הטענה, הפרמיות היו מגדילות רנטה כלכלית, שכן לא היתה אפשרות להגדיל את היקף היצוא מתוך יבולי הנטיעות הקיימות, אלא במידה מעטה. מובן שנימוק זה הינו בעל משמעות לגבי הזמן הקצר בלבד, ואינו תופס בהכרח כשהמדובר בזמן הארוך [27]. אולם לגבי הדרים נוגע לעניין דוקא השיקול של הזמן הארוך, שכן ענף זה הופלה באופן עקבי במשך כ־6—7 שנים רצופות.

נימוק אחר לשלילת הפרמיה מהדרים מתייחס דווקא לגמישות הביקוש. צויין, למשל, שגמישות הביקוש להדרים אינה אינסופית ולכן, הפדיון השולי נמוך מהמחיר. מס על יצוא מאפשר ניצול מונופוליסטי של שווקי חוץ־לארץ [28], ומביא לשיפור בהקצאת המקורות מנקודת־ראות המשק. טענה דומה שנועדה לשמש הצדקה לשלילת הפרמיה,

[26] 1956 — 12 מיליון ל״י
1957 — 25 מיליון ל״י
1958 — 20 מיליון ל״י
ס ה״כ — 57 מיליון ל״י.

[27] ראה בקשר לבעיה זו: E. M. Bernstein, "Some Economic Aspects of Multiple Exchange Rates", *International Monetary Fund Staff Papers*, p. 235.

[28] ראה דיון בפרק ג׳, עמ׳ 29—30.

היתה שקצב העלייה בתפוקת ההדרים בארצות הים התיכון מדביק את קצב גידול התצרוכת העולמית. כתוצאה מכך יפחת היתרון היחסי של המשק הישראלי לאחר שמחירי ההדרים ירדו.

אפילו נקבל את שתי הטענות לעיל כנכונות כשלעצמן, עדיין אין בהן כדי להצדיק א־פריורי את שלילת הפרמיה לערך מוסף. גמישות ביקוש סופית וירידת הביקוש בזמן הארוך מצדיקים מס מנקודת־ראות המשק, כאשר היצואנים אינם מאוגדים ו/או כאשר הם בעלי טווח־ראייה קצר, דהיינו: שיקולי ההשקעות של היצואנים אינם מושפעים מתחזית מחירים של הזמן הארוך.

ראינו שאפליית הענפים הללו התבטאה במתן שער נמוך יותר לערך המוסף. אולם קביעת שער נמוך לערך המוסף הביאה גם להוזלת היבוא של הענפים המופלים בהשוואה לענפי היצוא האחרים. המאמץ למנוע קיום הפרש אנכי בשערים באמצעות פרמיה נמוכה לערך מוסף לא היה מוצדק כשלעצמו, לאור הנימוקים לאפליה האופקית. אם באמת היה מקום למס על יצוא הדרים בגלל גמישות ביקוש סופית, הרי המס היה צריך להתייחס ליצוא ברוטו. אז היה מתהווה, כמובן, מצב שבו שער היבוא גבוה משער היצוא, אולם הפרש אנכי זה היה מוצדק כשם שהאפלייה האופקית היתה מוצדקת. אם נתייחס לשערי־החליפין החלים על הפדיון השולי מנקודת־ראות המשק ולא מנקודת־ראות היצואן, נמצא שמס על יצוא מביא להאחדת השערים מבחינה אופקית ואנכית כאשר אין הביקוש ליצוא גמיש לחלוטין. אין גם שום הצדקה א־פריורי לאפשר שער יבוא נמוך לענפים שהוחלט להפלותם מטעמים פיסקליים.

נראה שהנהגת שער נמוך ליבוא של ענפי הספנות וההדרים נבעה משיקולים פוליטיים ואדמיניסטרטיביים. קל יותר להעניק פרמיה בשיעורים משתנים מאשר להנהיג שער אחיד ולהטיל מסים. מבנה מערכת הפרמיות נקבע במידה רבה במישור אדמיניסטרטיבי בעוד שמס היה מצריך צעדים תחיקתיים. יתר על כן, מבחינה פסיכולוגית ההשפעה של פרמיה נמוכה מדי הינה חלשה מהשפעתו של מס, שכן דומה ש"לקבל פחות" אינו כה פוגע באנשים כמו "לשלם יותר".

לגבי הספנות היה השער הנמוך ליבוא תוצאה של קשיים אדמיניסטרטיביים. חלק מההוצאות של חברות הספנות נעשה בהכרח בחוץ־לארץ. החברות מכרו לאוצר רק את יתרת הכנסותיהן על הוצאותיהן. קשה היה, לכן, לפקח על היקף ההכנסות וההוצאות ברוטו לשם קביעת שער שונה לתקבולים ולתשלומים.

אולם, עצם הנהגת השער הנמוך ליבוא, המתחייב מהנהגת פרמיה נמוכה לערך מוסף או מהסדר ה"פמ"ז הטכני" שהיה נהוג לגבי הספנות, עלולה היתה לגרור עיוותים. אפילו היתה הצדקה לשער יצוא נמוך, לא היתה בהכרח הצדקה לשער יבוא נמוך. ואכן, ניסו למנוע את ההשפעות הבלתי רצויות שנבעו מהמבנה האנכי של השערים באמצעות הסדרים אדמיניסטרטיביים, כפי שנראה להלן.

7. העברות פמ"ז וערך מוחלף במובן האלטרנטיבי

כתוצאה מן המבנה של שערי־החליפין נוטות היו חברות הספנות לרכוש בחוץ־לארץ את האספקה הדרושה להן כל זמן שהיחס בין מחירי המצרכים בארץ, במטבע מקומי, לבין מחירי המצרכים בחוץ־לארץ במטבע־חוץ, היה גבוה מ־1.80 ל"י לדולר. יצואני

ההדרים היו מעדיפים לרכוש תשומות מיבוא, כמו תיבות לאריזת הפרי, כל זמן שהיחס בין מחירי התשומות האלו בארץ למחירי התשומות בחוץ־לארץ היה גבוה מ־2.059 ל״י לדולר. אולם מסתבר שמחיר הדולר לפיו מצאה הממשלה לנכון להגן על תוצרת הארץ היה גבוה מ־1.80 ל״י לדולר, ואף מ־2.059. או, במילים אחרות, הממשלה העדיפה שירכשו את התשומות בארץ, אפילו עלו מחיריהן היחסי על 2.059 ל״י לדולר. לשם כך התירה הממשלה ליצואני פרי הדר ולחברות הספנות לרכוש בדולרים את התשומות המקומיות, ומכירות אלו שבוצעו בדולרים נחשבו ליצוא רגיל של יצרני התשומות עליו שולמה הפרמיה הסטנדרטית לערך מוסף.

הסדר זה הוזיל את מחירי התשומות המקומיות מנקודת־ראות הענפים המופלים, ספנות והדרים. כל זמן שהמחיר של התשומות המקומיות לא היה גבוה משער הפרמיה הסטנדרטית היה כדאי ליצואני פרי הדר ולחברות הספנות לרכוש אותן במשק ולא לייבא אותן מחוץ־לארץ, על־אף שער היבוא הנמוך שנוצר כתוצאה ממבנה השערים ליצוא. לשם המחשת העניין נביא דוגמא. נניח שמחיר תיבה לאריזת פרי הדר מתוצרת מקומית היה 2.50 ל״י ומחיר תיבה מיבוא היה דולר אחד. כל זמן שעל יצוא ההדרים חל שער לערך מוסף בגובה 2.059 ל״י לדולר, היה כדאי למועצה לשיווק פרי הדר לייבא את התיבות מחוץ־לארץ, ולא לרכשן בשוק המקומי, שכן זה היה המחיר האלטרנטיבי לדולר־יבוא. אולם כתוצאה מהסדר המכירות בדולרים והפרמיה המשתלמת עליהן יכלו היצרנים המקומיים למכור את התיבה במחיר של $\frac{2.50}{2.65}$ דולר (נניח שאין ערך מוחלף בייצור תיבות). במילים אחרות: יצרנים מקומיים של תיבות לאריזה יכלו להתחרות ביבוא כל זמן שהמחיר היחסי של תוצרתם לא עלה על 2.65 ל״י לדולר בהשוואה למחירי היבוא.

להסדר המכירות בדולרים היתה, אם כן, השפעה דומה לזו שהיתה נוצרת כתוצאה מהעלאת שער היבוא לענפים המופלים, ספנות ותחבורה. כך ביטל ההסדר את ההשפעה של שערי היבוא הנמוכים שנוצרה כתוצאה ממניעת הפרש השערים האנכי על־אף שער היצוא הנמוך. אולם אמצעי זה היה חלקי בלבד. ההסדר חל רק על מכירת תשומות מצד ענפי התעשייה. כשמדובר בתשומות אחרות עלול היה הסדר השערים להביא להעדפת תשומות מיבוא גם כשהמחיר היחסי של התשומות המקומיות היה נמוך מ־2.65 ל״י לדולר. למשל: היה כדאי לחברות הספנות להעסיק מלח זר כל זמן ששכר העבודה היחסי של מלח ישראלי היה גבוה מ־1.80 ל״י לדולר (אם נתעלם מכך שחלק מהשכר של המלח ישראלי שולם בדולרים). הוא הדין לגבי חכירת אניות זרות, כשהוצאות ההפעלה בל״י של אניה ישראלית היו גבוהות מ־1.80 ל״י לדולר. יתכן שזהו אחד ההסברים לחכירת אניות זרות בזמן שאניות ישראליות הושבתו[29].

הסדר של פרמיות על מכירות בדולרים בתוך המשק יכול היה לשמש גם למניעה חלקית של העיוותים הנוצרים כתוצאה מהפרש השערים האופקי. ההשפעה של שער־חליפין גבוה על יצוא חומר־גלם, בהשוואה לשער־החליפין החל על יצוא המוצר המוגמר, דומה להשפעת מס על חומר־הגלם בשיעור השווה להפרש השערים, מנקודת־

[29] בקשר להשבתת האניות ראה למשל, בנק ישראל, דין וחשבון לשנת 1958, עמ׳ 155.

ראותו של אותו יצואן המוצר המוגמר[30]. כתוצאה מכך עלולה התמורה הנובעת מיצוא ישיר של חומר־הגלם להיות נמוכה מהתפוקה השולית של חומר־הגלם ביצוא המוצר המוגמר (במונחי דולרי יצוא). במילים אחרות: היצוא העקיף של חומר־הגלם עשוי להשתלם בדולרים יותר מאשר היצוא הישיר. מתן סובסידיה מפצה על רכישת חומר־הגלם מצד הענף המופלה עשויה למנוע מצב כזה. גורם זה עשוי שוב להסביר את הנוהג של תשלום פרמיות על מכירות בדולרים בתוך המשק. עיסקות בדולרים נערכו בין המועצה לשיווק פרי הדר ויצרני תיבות־אריזה לבין חברות הספנות וחברות מקומיות שמכרו להן אספקה לאניות. עיסקות דומות התנהלו גם בין יצואני פמ"ז רגילים. גם במקרה זה היו הטעמים דומים לאלה שציינו לעיל.

מצד שני, הפרש אופקי בשערים, המתבטא בשער נמוך יחסית לחומר־הגלם בהשוואה למוצר המוגמר, דומה בהשפעתו לסובסידיה על חומר־הגלם מנקודת־ראות היצואן של המוצר המוגמר. סובסידיה כזו עלולה להביא לכך שהתפוקה השולית של חומר־הגלם, במונחים של דולרי־יצוא של המוצר המוגמר, תהיה נמוכה מערך היצוא הישיר של חומר־הגלם. או, במילים אחרות, היצוא העקיף של חומר־הגלם ישתלם בשוליים פחות מאשר היצוא הישיר, מנקודת־ראות המשק. במקרה קיצוני עלול להתהוות מצב שבו יהיה ערך היצוא של המוצר המוגמר נמוך מערך היצוא של חומר־הגלם.

מצב כזה מקביל למקרה שבו קיים ערך מוסף שלילי ביצוא המוצר. אפשר להתייחס לערך היצוא הפוטנציאלי של חומר־הגלם כאל ערך מוחלף במובן האלטרנטיבי. דהיינו: אין כל הצדקה להבחין בין הוצאות בדולרים הכרוכות ביצוא המוצר לבין הקטנת תקבולים בדולרים הנובעת מיצוא המוצר. ואכן, כדי למנוע התהוות מצב כזה התייחסו במקרים מסויימים לתשומות של ענפים מופלים מבחינת השער ליצוא כאל ערך מוחלף שעליו לא שולמה פרמיה. ראינו כבר שעל הערך המוחלף רובץ היטל זקוף המייקר יחסית את התשומה מיבוא. היטל זה, הנובע מחישוב השימוש בתשומות האלו כערך מוחלף, נועד לבטל את השפעת הסובסידיה אודותיה דובר קודם לכן. ואכן, ההפרש בין ערך היצוא ס.י.פ. לבין ערך היצוא פ.או.ב. נחשב לערך מוחלף שלגביו לא השתלמה פרמיה. נוהג זה חל גם במקרה שהיצוא נשלח לחוץ־לארץ באניות ישראליות ובוטח על־ידי חברות מקומיות. כאן חשוב לציין שלא רק מרכיבי־היבוא שבתשומות ההובלה והביטוח נחשבו לערך מוחלף, אלא ערך התשומות עצמן. נוהג זה לא היה מקובל, כמובן, לגבי תשומות מקומיות אחרות. הערך המוחלף שבשימוש בתשומות מקומיות נקבע לפי ערך מרכיבי־היבוא בלבד. הסיבה לכך נעוצה בשער היצוא הנמוך שחל על יצוא הספנות והביטוח. לולא ההסדר, יתכן שהיו משתמשים באניות ישראליות להובלת סחורות יצוא אף־על־פי שההפרש בין הערך ס.י.פ. נמל זר של סחורות היצוא לבין ערכן פ.או.ב. חיפה, היה נמוך מהתקבולים האפשריים של האניות מהובלה בין נמלים זרים. דהיינו: תרומתן העקיפה של האניות לתקבולי מטבע־חוץ (על־ידי מניעת הוצאות הובלה במטבע־חוץ) היתה קטנה מתרומתן הפוטנציאלית על־ידי יצוא ישיר. מסיבה דומה התקבלה בשעתה החלטה לראות באשכוליות המשמשות לייצור מיצים מעין ערך מוחלף. על יצוא הפרי הטרי חל השער הרשמי או שער רשמי בתוספת פרמיה

[30] מסקנתנו אנלוגית לזו של ברנשטיין בקשר למקרה בו נמוך שער היצוא של חומר־הגלם משער היצוא של המוצר המוגמר. במקרה זה, טוען ברנשטיין, משתלמת סובסידיה בסכום הפרש השערים ליצואן המוצר המוגמר. ראה: Bernstein, *op. cit.*, p. 235.

של 259 פרוטות (מאז אוקטובר 1957); על יצוא מיצי פרי הדר חל שער גבוה הכולל את הפרמיה המקובלת על יצוא תעשייתי.

כאן ראוי לציין שהסדר זה מוצדק ברגע ששימוש בתשומה אשר לגביה חל שער נמוך כרוך בהקטנת היצוא של אותה תשומה. אם, למשל, היו האניות מושבתות לולא הופעלו לצורך הובלת סחורות היצוא, לא היתה שום הצדקה להתייחס להפרש בין ערך היצוא ס.י.פ. נמל זר לערך היצוא פ.או.ב. (אילו הובלו הסחורות באניות זרות) כאל ערך מוחלף.

ראינו בדיון הכללי בפרק ב׳ כי הפרש אופקי בשערים מביא להפניית גורמי־ייצור מקומיים מן הענפים המופלים לענפים המועדפים, ועל־ידי כך יורדת תפוקת הדולרים של כל הענפים. ההסדר שתואר לעיל מונע הפניה עקיפה של גורמי־ייצור מהענפים המופלים אל הענפים המועדפים. דהיינו: ההסדר מונע את האפשרות שגורמי־ייצור המועסקים בענף המופלה ישמשו להגדלת היצוא של הענף המועדף. אך אין ההסדר מונע מעבר ישיר של גורמי־ייצור, ולכן אינו מבטל את כל העיוותים העלולים להיווצר כתוצאה מהפרש אופקי בשערים. רק אם נניח העדר מוביליות ישירה של גורמי־ייצור, נוכל לומר שהסדר זה מבטיח תיקון מושלם של העיוותים הפוטנציאליים.

8. סיכום

הרושם הכללי המתקבל מהתפתחות מערכת הפרמיות לקראת סוף 1958 הוא, שהסיבה היחידה לעיוותים בהקצאת גורמי־ייצור כתוצאה ממבנה מערכת הפרמיות היתה נעוצה בהפרשי השערים בין חלק מענפי השירותים, ענף ההדרים ושאר ענפי היצוא. בהנחה של אי־קיום מוביליות ישירה של גורמי־ייצור בזמן הקצר בין הענפים הללו, הרי שמערכת הפרמיות לא גרמה לעיוותים בהקצאת מקורות, לפחות בטווח הקצר. אפשר, כמובן, להרחיק לכת במסקנה זו ולטעון שלגבי הזמן הארוך ישנה חשיבות מועטת בלבד לפרמיות כאמצעי להפניית גורמי־ייצור, שכן הממשלה משפיעה על היקף ההשקעות באמצעים אחרים העומדים לרשותה, כגון סיפוק אמצעים למימון השקעות. (נימוק זה הושמע במפורש בקשר לשלילת הפרמיה מהספנות.) על סמך רושם זה, אפשר להגיע, אם כן, גם למסקנה שהסדרי הפרמיות וכל הכרוך בהם היו די יעילים בסוף 1958 ויכלו לשמש תחליף טוב למערכת מחירים תקינה כאמצעי להכוונת גורמי־ייצור.

אולם, כחינה מדוקדקת יותר של ההסדרים השונים, מצביעה על המגבלות החמורות של ההתערבות האדמיניסטרטיבית כתחליף למערכת תקינה של מחירים, שמטרתה לכוון את גורמי־הייצור לשימושים הכדאיים ביותר מנקודת־ראות המשק. מגבלות אלו באות לידי ביטוי בולט בהסדר הפרמיה לערך מוסף נטו ובהסדרי המכירות בדולרים בתוך המשק. על־אף הסיבוך הכרוך בהסדרים אלה והיותם אמצעים משוכללים כשלעצמם, תוקפם כאמצעי למניעת עיוותים בהקצאת המקורות היה, בהכרח, מוגבל.

נספח א׳

תאריכי השינויים בשערי הרכישה האוטומטיים מצד הבנקים: 1952—1954

סוג היצוא	התאריך בו נכנס שער ג׳ לתוקפו	התאריך בו נכנס שער הפרמיה (1.80 ל״י = 1 דולר) לתוקפו
א. סחורות		
1. יהלומים	16.10.52	2.9.54
2. הדרים (אינו כולל אתרוגים)	1.9.52	1.10.53
3. בננות, מלונים, אתרוגים, שימורי ירקות ופירות, שמנים אתריים, גבס אלבסטר, פוספטים גלמיים, שיש בגושים, קאולין מובחר וטחון דק, אבקת גיר דקה וטחונה, צבעי אדמה שונים	1.9.52	19.5.53
4. מלט, שיש מעובד, מוצרי מכרות ומחצבים אחרים, פירות טריים ל.נ.מ.א.	1.9.52	1.1.54
5. מכוניות	14.2.52	1.7.54
6. בוטן גז	14.2.52	. . [1]
7. בולים	14.2.52	2.8.53
8. קקאו, ציק־ריה, יינות ומשקאות חריפים, שוקולד, ממתקים, ריבות, שמן זית, מוצרי עור, מוצרי טכסטיל, פרוות, מוצרי רפיה וסיזל, צמר גלמי וצמר בורסקאות, שיער בעלי־חיים, זכוכית וחרסינה, לבידים, אסבסט, מוצרי קרמיקה, מוצרי תעשיית עץ, מוצרי מתכת, מכונות, חלקי מכונות ומכשירים מתוצרת מקומית, מקלטי רדיו וגרמופון, מכונות כתיבה, מקררים, מוצרים פרמצבטיים ומכשירי רפואה, מוצרים כימיים וצבעים, תמרוקים, מוצרי פלסטיקה, גומי ודונג, שיניים תותבות, מכשירי כתיבה, מוצרי נייר, ספרים ועתונים, תמונות וציורים, תשמישי קדושה, עטים גובעים, מברשות מכל המינים, נוצות, כפתורים, שעונים, מוצרי חן, סכיני גילוח, מוצרי טבק, ירקות טריים מכל המינים, פרחים ופקעות, ביצים, דבש ובוטנים	14.2.52	19.5.53
9. מוצרים אחרים	14.2.52	1.1.54
ב. שירותים		
1. ספנות ואל־על	14.2.52	1.1.54
2. תיירות	23.10.52	5.4.53
3. הוצאות הסגל הדיפלומטי והקונסולרי	23.10.52	23.6.53
4. דמי עמילות, דמי זכיון, זכות יוצר, תמורת מכירת פטנטים, שכר טירחה והכנסות אחרות פרט לדיבידנדה וריבית	14.2.52	7.6.53
5. הכנסות אחרות משירותים	14.2.52	1.1.54

[1] . . בלתי ידוע.

המקור: חוזרי אגף מטבע־חוץ לבנקים.

נספח ב׳

שיעורי הדיסאג׳יו על מטבעות קליירינג: 1953—1958

(באחוזים)

	1953 (19 במאי)	1954	1955	1956	1957	1958
ארגנטינה	10	10	10	10	—(25.11)[1]	—
ברזיל	—	—	—	15 (1.1)	—(22.10)	—
דניה	5	5	— (1.4)	—	—	—
הונגריה	10	10	10	10	— (1.6)[2]	—
טורקיה	10	10	15 (1.4) 20 (1.8) 30(1.11)	30	30	— (1.12)
יוגוסלביה	10	10	13(21.6)	13	13–20 (1.6)[3]	— (1.7)
נורווגיה	5	5	— (1.4)	—	—	—
פולין	10	10	10	10	— (1.4)	—
פינלנד	10	10	— (1.4)	—	—	—

[1] — אין דיסאג׳יו; ( ) תאריך השינוי.

[2] מתאריך זה היה זכאי כל יצואן לקבל חזרה דיסאג׳יו שנוכה ממנו למרות שלא הוכרז על ביטול הדיסאג׳יו בחוזר לבנקים.

[3] בפני היצואן עמדה אלטרנטיבה: א) דיסאג׳יו 20 אחוז ופרמיה לערך מוסף; ב) דיסאג׳יו 13 אחוז ללא פרמיה.

המקור: חוזרי אגף מטבע־חוץ, תיקי קרנות איזון הסחר — החשב הכללי ומשרד האוצר.

נספח ג׳

חשבונות פמ״ז

לצורך מימון הון חוזר התחלתי הקציב האוצר מטבע־חוץ שהיה צורך להחזירו מתוך תמורת היצוא. ההקצבות ניתנו על־ידי האוצר, באופן ישיר, או באמצעות הבנקים תוך ערבות מצד האוצר שיקציב להם מטבע־חוץ בכל מקרה שהאשראי הזה לא יוחזר מתמורת היצוא. הקצבות אלו הוענקו במידה ולא עמדה לרשות היצואן יתרה בחשבון פמ״ז. ההקצבה ניתנה למימון היבוא בלבד ולכן, יתרה בלתי־מנוצלת היתה חייבת להימכר חזרה לאוצר.

מסיבה זו לא היה היבוא שבוצע מתוך הפמ״ז בתקופה נתונה מוגבל על־ידי סכום השווה לתמורת היצוא שהתקבלה במשך אותה תקופה בתוספת תמורה שלא נוצלה מיצוא שבוצע בתקופה קודמת. על־ידי הקצבות אלו ניתן ליצואן לבצע את היבוא קודם לביצוע היצוא, באופן שבחשבונו הכולל הצטברה יתרת־חובה במועד מסויים.

חשבון הפמ״ז בבנק כשלעצמו לא שיקף, כמובן, את יחס היבוא והיצוא. יתכן שליצואן היתה יתרת־זכות בבנק ובו בזמן גרעון בחשבון פמ״ז בכללו. גרעון זה היה שווה לחלק היבוא אשר בוצע שלא מתוך אמצעים עצמיים ושכנגדו חייב היה היצואן לבצע יצוא בעתיד. כלומר: היצוא שהיה עליו לבצע עוד כנגד היבוא שביצע עד אותו מועד.

התנועה בחשבון הפמ״ז בבנק היתה כדלקמן:

זכות	חובה
א1) יתרות במט״ח בראשית התקופה	ב1) יבוא
א2) תמורה שנתקבלה מיצוא שניתן לזקפה לחשבון פמ״ז	ב2) מכירות סופיות לאוצר להחזרת חובות
א3) הקצבות שתוחזרנה מפמ״ז	ב3) מכירות סופיות לאוצר למטרות אחרות
	ב4) יתרה בסוף התקופה

יתרת־הזכות הממשית בחשבון הפמ״ז הכולל היתה שווה ליתרת חשבון הבנק פחות יתרת חשבון חובות במטבע־חוץ שהתנועה בו היא כדלקמן:

זכות	חובה
ג1) מכירות סופיות לאוצר לשם החזרת חובות	ד1) יתרת החובות בתחילת התקופה
ג2) יתרת־חובות בסוף התקופה	ד2) הקצבות שתוחזרנה מחשבון פמ״ז

דהיינו (ג2) — (ב4) **היה שווה לערך היבוא שהיצואן היה זכאי לבצע וטרם ביצע מתוך תמורת יצוא שנתקבלה עד לאותו מועד.**

מסוף מאי 1954 הותר ליצואנים למכור לאוצר את תמורת היצוא עם זכות לרכישה חוזרת. התקופה שבה עמדה להם זכות זו הוגבלה מלכתחילה ל־6 חודשים והיא הוארכה בספטמבר 1956 לשנה אחת. תוך תקופה זו זכאי היה היצואן לרכוש מחדש מטבע־חוץ שמכר קודם לכן לאוצר בתנאי זה, לפי שער הקניה. זכות רכישה חוזרת הוגבלה למימון יבוא ולא ניתן לזקוף מחדש סכומים בלתי מנוצלים לחשבון הפמ"ז. לאור זה יש להתחשב בחשבון־עזר שלישי כדי לוודא מהו מצב היצואן:

זכות	חובה
ה1) יתרה בהתחלת התקופה	ו1) מכירות סופיות לאוצר
ה2) מכירות כנגד זכות רכישה חוזרת במשך התקופה	ו2) רכישות חוזרות
	ו3) יתרה בסוף התקופה

סעיף (ו1) כלל מכירות עם זכות רכישה חוזרת שהפכו למכירות סופיות לאחר שתוך התקופה הנקובה לא נוצלו למימון יבוא, וכן מכירות סופיות לאוצר קודם לכן.

יתרת חשבון הפמ"ז הכולל היתה מורכבת מיתרות שלושת החשבונות, דהיינו: (ג2)—(ב4) + (ו3). סכום זה היה שווה לסכום שהיצואן זכאי להוציא על יבוא על־סמך יצוא שביצע בעבר, עם תום התקופה. חשבון הפמ"ז הכולל הראה יתרת־חובה כאשר סכום זה היה שלילי. דהיינו: היצואן ביצע יבוא בסכום העולה על מה שהיה זכאי לו מתוך תמורת היצוא שנתקבלה עד לאותו מועד.

למעשה לא התנהל חשבון פמ"ז כולל במרוכז. הבנק ניהל חשבון יתרת הפקדונות וחשבון ההקצבות שנעשו באמצעותו. חשבון החובות של כל יצואן התנהל במחלקה למימון היבוא והיצוא באוצר לשם מעקב אחרי חובות שלא הוחזרו.

בד בבד עם הרישום של חובות היצואן במטבע־חוץ, הנובעים מהקצבות שתוחזרנה מחשבון פמ"ז, התנהל גם רישום מיוחד של **התחייבויות יצוא**. מתוך חשבון זה אפשר היה ללמוד, אילו נוהל כהלכה, על גודל היבוא שהיצואן ביצע שלא בכספי תמורת יצוא, או על היקף היבוא שהוא זכאי לבצע בעתיד.

התחייבויות היצוא היו משלושה סוגים:

א. התחייבות ערכית רגילה: זוהי התחייבות לבצע יצוא בשווי דולר כנגד יבוא באותו ערך;

ב. התחייבות ערכית מוגדלת: התחייבות לבצע יצוא בערך העולה על דולר אחד כנגד יבוא בשווי דולר;

ג. התחייבות כמותית מלאה או חלקית: התחייבות להשתמש בכל כמות הסחורה המיובאת, או בחלקה, לייצור מוצר היצוא בלבד (לרוב חלה על סחורות שאינן כלולות בתכנית היבוא).

התחייבויות היצוא היו בעלות תוקף משפטי, ואי־מילויין גרר תשלום קנס. מאידך, לא היתה אפשרות לממש **חובות** במטבע־חוץ. היצואן רכש את מטבע־החוץ בלירות ישראליות (אלא אם כן קיבל גם אשראי בל"י לצורך זה) והמושג "חובות" לא היה

מתאים מבחינה משפטית. הפיקוח נעשה על־ידי מניעת רשיונות יבוא ו/או מניעת פרמיה, אך לגבי יצואנים שהפסיקו לפעול לא היו צעדים אלה יעילים. מבחינת העיקרון חייבים היו הרישומים של התחייבויות היצוא שטרם בוצעו להתאים בדיוק ליתרת־חשבון פמ"ז (יתרת פקדונות ועוד זכות רכישה חוזרת פחות חובות). אך לשם כך חייב היה יחס ההתחייבות להתאים לאחוז הניתן לזקיפה לחשבון פמ"ז. אם מותר היה ליצואן להעביר לחשבון פמ"ז X אחוזים מהתמורה, צריכה היתה ההתחייבות להיות ביחס של $1/X$. בכל מקרה של התחייבות כמותית צריך היה לצרף לה התחייבות ערכית בשיעור דלעיל.

חוסר־התאמה בין חשבון החובות במטבע־חוץ לבין יתרת ההתחייבויות, שנוצלה בפועל, נבע מכמה סיבות:

(א) קשה היה לקבוע את גובה ההתחייבות בכל מקרה שסוג יבוא אחד שימש לייצור שני מוצרים, והאחוז הניתן לזקיפה לפמ"ז מתמורת כל אחד מהם הוא שונה. אחוז התמורה שניתן לזקוף לחשבון פמ"ז מיצוא מוצרי פרי הדר היה שונה לגבי סוג המטבע (מ־30.4.57); הוא הדין לגבי יצוא מכשירי רדיו, עטים נובעים ופרוות (מתקופות שונות).

(ב) במקרים אחדים נקבע יחס ההתחייבות הערכית המוגדלת שלא ביחס מתאים לאחוז שניתן לזקוף לחשבון פמ"ז [1].

(ג) זיכוי ההתחייבות היצוא נעשה עם ביצוע היצוא, דהיינו עם מסירת הצי"ס (הצהרה בדבר יצוא סחורות) כפי שנבדק על־ידי המכס. מאידך נעשו הרישומים בחשבון פמ"ז עם קבלת התמורה.

(ד) הזיכוי של התחייבויות היצוא נעשה אוטומטית, עם ביצוע היצוא, ללא קשר עם השימוש בתמורה. אולם חלק מהשימושים היו אלטרנטיביים ליבוא, לכן לא יכלו לשמש גם לזיכוי היצואן מחובותיו במטבע־חוץ (מכירה לצורך קבלת פרמיה, למשל). בעוד שחובותיו לא קטנו כתוצאה ממכירת התמורה למטרות אלו, קטנו ההתחייבויות הפתוחות. כדי לתקן אי־התאמה זו, מן הדין היה לחזור ולהגדיל את התחייבויות היצואן בכל מקרה שבו מכר מטבע־חוץ למטרות אלטרנטיביות.

(ה) התחייבויות היצוא זוכו לפי הערך פ.או.ב. של היצוא, תמורת היצוא נזקפה במלואה (עד סוף 1958).

חוסר־תיאום זה גרם לעיתים לספקות באשר לזכותו של היצואן לנצל את יתרות הפמ"ז שברשותו לשם יבוא. רישום התחייבויות היצוא שנוהל באגף היצוא שבמשרד המסחר והתעשיה יכול היה להראות שהיצואן זכאי לייבא חומרי־גלם לשוק המקומי על־סמך יצוא שביצע בעבר. בו בזמן עשוי היה רישום חובות במטבע־חוץ להעיד שהיצואן לא היה זכאי לייבא חומרים. מ־1958 הוחלט לחזור ולחייב את חשבון התחייבויות היצוא במקרה שהיצואן מכר חלק מהתמורה לצורך קבלת פרמיה אלטרנטיבית, אלא שמבחינה מעשית אי אפשר היה כבר לבצע את הדבר [2]. לדוגמא: נניח שהיצואן קיבל הקצבה מהמחלקה למימון היבוא והיצוא בסך 100 דולר והוא השתמש ב־30 דולר ליבוא

[1] ראה בקורת על נוהל התחייבויות היצוא בדין וחשבון שנתי מס. 9 של מבקר המדינה לשנת הכספים 1957/58, עמ' 158.

[2] לפי טענת האחראי לרישום התחייבויות היצוא.

חומרי־גלם לשוק המקומי וב־70 דולר ליבוא חומרי־גלם לצרכי יצוא. עם קבלת התמורה מכר 100 דולר לאוצר בשער הרשמי בתוספת פרמיה אלטרנטיבית לפמ"ז על 30 דולרים. מבחינת התחייבות היצוא, חשבון היצואן מסודר (100 דולר יבוא כנגד 100 דולר יצוא), אך הוא נשאר חייב לאוצר 30 דולרים. היצואן קיבל פרמיה: כפולה: יבוא לשוק המקומי, ופרמיה אחרת על הערך המוסף בסך 30 דולרים. אם הפסיק היצואן לייצא לא היתה אפשרות לממש התחייבות יצוא על־ידי גביית הקנס, שכן התחייבויות היצוא שלו היו מסודרות.

נספח ד׳

אומדן הפרמיה הסמויה על היבוא בפועל ב־1957 במסגרת פמ״ז שנועד לשוק המקומי, ענף הטכסטיל

1. סיווג לענפים

מתוך ״היצואן״, בהוצאת אגף היצוא במשרד המסחר והתעשיה, נלקחו כל היצואנים שייצאו מוצרי טכסטיל. היצואנים סווגו לפי ענפי־משנה המתאימים, פחות או יותר, לסיווג בסקר התעשיה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. במידה שהיצואן שלח לחוץ־לארץ מוצרי טכסטיל השייכים לכמה ענפים, כמו למשל בחברת ״אתא״, סווגה הפירמה ב״מוצרי טכסטיל והלבשה שונים״. ההבחנה בין ענפים לפי מוצר היצוא העיקרי של הפרמיה עשויה להיות, במקרה הטוב ביותר, קירוב לסיווג לפי ״קווי ייצור ויצוא״ שונים; אולם מכיוון שלא היו בידינו כל נתונים על הרכב הייצור של הפירמות לא היה קריטריון טוב יותר לסיווג. מכל מקום, העובדה שההבחנה נעשתה רק בין ״קווי יצוא״ עשוייה להסביר חלק מההשתנות בגובה הפרמיה בין פירמות בתוך כל ענף־משנה.

2. היבוא בפועל

ה״יבוא בפועל״ כולל את ערך הסחורות ששוחררו מהמכס ב־1957 ונרשמו בכרטיסיות האישיות של היצואנים באותה שנה, ואת רכישות חומרי־הגלם מיצרנים מקומיים שבוצעו בדולרים (קניות על־חשבון פמ״ז). לכן, הסכום המצויין כיבוא בפועל כולל, פרט לטעויות, גם רכישות בשוק באמצעות דולרים, ומאידך חסר בו היבוא שבוצע בסוף דצמבר 1958 ואשר נרשם רק בינואר 1959. ערך היבוא בפועל נרשם לפי תנאי התשלומים. במידה שנקנה היבוא במטבע־חוץ לפי מחיר ס.י.פ., הוא נרשם לפי ערך ס.י.פ.; ובמידה שנרכש במטבע־חוץ בתנאי פ.או.ב., נרשם ערכו לפי פ. או.ב.. היבוא בפועל שבוצע על־ידי כל אחד מיצואני הענף נרשם לפי ערך, כמות וסוג ההתחייבות שחלה עליו.

3 יבוא שנועד ליצוא

היבוא ששימש או שנועד לשמש ליצוא נתקבל על־ידי צירוף יבוא כנגד התחייבות כמותית ליבוא כנגד התחייבות ערכית, שלא ניתן עליו זיכוי לצרכי הישבון. במקרה שהזיכוי לצרכי הישבון עלה על חלק היבוא שחלה עליו התחייבות כמותית, נאמד החלק ששימש ליצוא לפי הזיכוי לצרכי הישבון. מצב כזה נוצר למשל כאשר חלה על חומר־הגלם התחייבות כמותית חלקית, נניח של 80 אחוז, והיצואן ייצא 90 אחוז מהיבוא של חומר־הגלם.

הנתונים במחלקת ההישבון מסודרים לפי יצואן וטופס יבוא. בכל כרטיס, המתאים לטופס יבוא, מזכים את היבוא החייב במכס באותו חלק ששימש ליצוא. הזיכוי נעשה לפי תביעת היצואן, הנבדקת על־ידי המכס. שיטת הזיכוי מניחה מקדמי ייצור קבועים. עם ביצוע היצוא של סחורה מסויימת מזוכה התחייבות המכס של היצואן לפי הכמות של חומרי־הגלם השונים הכלולים באותה סחורה, בהתאם ל"שיעורים קבועים". אומדן היבוא ששימש ליצוא שווה לסך הזיכויים הכמותיים שקיבל היצואן על טופס היבוא המתאים.

4. יתרת־היבוא שלא שימשה ליצוא ונשארה בידי היצואן

האומדן התקבל על־ידי החסרת היבוא ששימש ליצוא מהיבוא שביצע היצואן, בתוספת רכישות חומרי־גלם בדולרים בשוק המקומי. אומדן זה אינו שווה לכמות שנמכרה למעשה בל"י או שנשארה במלאי לצרכי ייצור לשוק המקומי. ראשית, יכול היצואן להשתמש גם בחלק מהיתרה שלא חלה עליה התחייבות כמותית ליצוא בעתיד. שנית, קיים הפרש זמן בין היצוא לבין הזיכוי לצרכי הישבון.

יתר על כן, מידת ההטיה מהסיבה הראשונה והשניה אינה שווה לגבי הענפים השונים, מאחר שהוצאת הנתונים במחלקת ההישבון נמשכה חצי שנה (סוף 1958 — אמצע 1959). הוצאת הנתונים על מעילי־גשם למשל, נעשתה עוד בסוף 1958; מאידך הוצאת הנתונים לגבי "קונפקציה של מוצרי טכסטיל" רק באמצע 1959. לכן, משמעות הנתונים לגבי מעילי־גשם היא: יבוא שבוצע במשך 1957 ולא שימש ליצוא תוך שנה עד שנתיים; בעוד שלגבי הענף השני הינה — יבוא שבוצע במשך 1957 ולא שימש ליצוא תוך שנה וחצי עד שנתיים וחצי. לא נעשה כל תיקון של ההטיה הנובעת מכך.

5. מחירים

לגבי מוצרים סטנדרטיים כמו חוטי כותנה, חוטי ניילון וחוטי צמר נאמד ערך הפמ"ז ישירות לפי מחיר רשיונות שהיה מקובל בשוק ב־1957. המקור לנתונים: סוכני יבוא ויצואנים־יבואנים שעבדו בשיטת הפמ"ז.

מכיוון שבבדים לא התנהל מסחר כזה, היה צורך להגיע לאומדן ערך הפמ"ז על־ידי ניכוי ההוצאות ממחיר הסחורה. ממחיר הסחורה בשוק נכינו את המכס, את מס הקניה, ואת הוצאות ההובלה בל"י אם היבוא נעשה בתנאי פ.או.ב.. היות ולא חיסרנו את הוצאות השיווק בארץ ואת ההוצאות הכלליות נשאר האומדן גולמי.

את מחיר הבדים קיבלנו מסוחרים וממפעלים מקומיים. את הוצאות ההובלה בל"י חישבנו על־ידי הכפלת ההפרש בין ערך היבוא ס.י.פ. וערך היבוא פ.או.ב. ב־1.80. הנתונים על יבוא ס.י.פ. נתקבלו במדור רישום מרכזי, משרד המסחר והתעשיה. חישוב הערך ס.י.פ. נעשה באותו מדור על־ידי הוספת הוצאות הובלה וביטוח בל"י, ה"מתור־גמות" לדולרים לפי השער הרשמי, להוצאות פ.או.ב.

חישוב מיוחד נערך לגבי חוטי צמר. כאן אמדנו את הרווח השוטף מייצור חוטים וייחסנו אותו לטופסי הצמר. את הרווח השוטף קבלנו על־ידי שהחסרנו ממחיר חוט סטנדרטי בטופס מס' 64 את ההוצאות השוטפות. הוצאות אלו התייחסו לשתי הפירמות הגדולות בענף ב־1957. תחשיב ההוצאות התקבל במחלקה הכלכלית של משרד המסחר

לוח־נספח ד׳:

אומדן הפרמיה הסמויה בענף הטכסטיל ליבוא לשוק המקומי מתוך יבוא בפועל במסגרת פמ״ז, לפי ענפי־משנה: 1957

המוצר	ערך היבוא (באלפי דולר) (1)	יבוא כנגד התחייבות כמותית (באלפי דולר) (2)	זיכויים לצורך הישבון על יבוא בהתחייבות ערכית (באלפי דולר) (3)	סך־כל היבוא לשם יצוא[1] (באלפי דולר) =(3)+(2) (4)	סך־כל היבוא שלא שימש ליצוא (באלפי דולר) =(1)—(4) (5)	חלקו של היבוא שלא שימש ליצוא מכלל היבוא (באחוזים) =(5) : (1) (6)	שער החליפין הסמוי לדולר בממוצע (בל״י לדולר) (7)	הפרמיה הסמויה לדולר בממוצע (ל״י לדולר) =(7)—1.800 (8)
חוטי צמר	3,916	—	—	1,895	2,021	52	3.547	1.747
אריגים ובדים	538	17	9	26	512	95	3.084	1.284
מעילי גשם	1,375	1,008	176	1,184	190	14	3.946	2.146
מוצרי סריגה	195	—	67	67	128	66	3.205	1.405
גרבים, טריקו ולבנים	766	—	—	375	391	51	3.989	2.189
בגדי־ים	247	207	10	217	30	12	4.757	2.957
קונפקציה של מוצרי טכסטיל	325	44	53	97	228	68	4.242	2.442
מוצרי טכסטיל והלבשה שונים	1,215	37	195	232	983	81	3.110	1.310
סך־הכל	**8,577**	**1,313**	**509**	**4,093**	**4,483**	*48*	*3.500*	*1.700*

[1] אומדן שחושב לפי אחוז הערך המוסף ברוטו (ראה עמ׳ 62).

והתעשיה. נתונים על מחירי החוטים המוגמרים התקבלו במחלקת הטכסטיל של אותו משרד, לפי נתוני אגף המחירים שלו.

מכיוון שהיו בידינו נתונים על המחירים של חוטי צמר לפי חודשים ולפי פירמות, נערך חישוב שונה לכל משלוח בהתאם לתקופת היבוא ולפירמה המייבאת. כמו כן נראה שאומדן השער הסמוי התאים, פחות או יותר, לשער שבו נערך מסחר בטופסי צמר, במידה שנערך מסחר כזה.

6. ליקויים בנתונים הסטטיסטיים והשפעתם על טיב האומדנים

א. בכמה מקרים חסרו טופסי יבוא או שהיתה אי־התאמה בין הנתונים בטופסי היבוא במכס ובמשרד המסחר והתעשיה.

ב. מחירי היבוא בדולרים אינם משקפים תמיד את המחירים האמיתיים, אלא את המחירים עליהם הצהירו היבואנים, כפי שאושרו על־ידי המכס. אולם נראה שבכמה מקרים יצרו מחירים אלה הטיה כלפי מעלה באומדן שיעור הפרמיה. מדובר במקרים שחישבנו בהם את שער הפמ"ז לפי מחיר חומר־הגלם בשוק. מקור ההטיה נעוץ בנטיה של היבואנים להגזים כלפי מטה במחירי חומר־הגלם — ראשית, כדי להקטין את שיעורי המכס ומס הקניה החלים על חומר־הגלם; ושנית, כדי שייקל על היצואנים להבריח דולרים מהשוק השחור. מכיוון ששער הדולר בשוק השחור היה נמוך משער הפמ"ז של חומרי־הגלם כדאי היה ליצואנים להצהיר על מחירי יבוא נמוכים, לממן רק חלק מהיבוא בכספי הפמ"ז ואת היתרה ב"דולרים שחורים".

ג. המחירים שהתקבלו התייחסו בדרך כלל לקבוצה רחבה של מוצרים ללא פירוט של השתנות המחירים בהתאם לספציפיקציה. בכמה מקרים גילינו הבדלים ניכרים במחירי היבוא בדולרים. הבדלים אלה משקפים בחלקם שוני בטיב המוצר (דבר שהיה מתבטא, בוודאי, גם במחיר המוצר בשוק המקומי).

יוצא איפוא שחלק מהפרשי שער הפמ"ז בין פירמות היה תוצאה של הבדל בשער הפמ"ז של אותם מוצרים. הפרשים אלה נובעים מטיב שונה של חומר־הגלם וממחירי יבוא מוצהרים שאינם מתאימים תמיד למחירי היבוא בפועל.

נספח ה׳

ליקויי האומדנים על חלק התמורה שנזקף לפמ״ז או נמכר בפרמיה

(לוחות 22—23)

יש לזכור שקיימים הפרשי זמן בין ביצוע היצוא לבין קבלת התמורה, מחד, ובין קבלת התמורה לבין תשלום הפרמיה, מאידך. יתר על כן, אין כל הגבלה לזמן שבו רשאים יצואנים הזכאים לפמ״ז למכור את התמורה בפרמיה. הם יכולים לקבל את הפרמיה על היצוא שבוצע ב־1956 גם ב־1958. אך הנתונים ששימשו יסוד לחישובי המחקר הראשון על יצוא בפרמיה בתקופה ינואר—ספטמבר 1957, כללו תשלומי פרמיות רק עד למחצית ינואר 1958, דהיינו: פרק זמן של פחות מ־6 חודשים ממועד ביצוע יצוא לאחר יוני, בו בזמן שאף היצואן מקבל ארכה של 6 חודשים לקבלת התמורה מביצוע היצוא. מכאן נובעת הטיה כלפי מטה באומדן היצוא בפרמיה שבוצע בחודשים האחרונים של 1957, שכן הסכומים שלא נמכרו בפרמיה כוללים תמורה שטרם נתקבלה, או שנתקבלה אך טרם נמכרה תמורת פרמיה. במחקר השני נכללו תשלומי פרמיות שבוצעו עד לסוף 1958, ומכאן שמידת ההטיה כלפי מטה באומדן היצוא בפרמיה נמוכה מאשר באומדן הראשון.

עובדה זו מסבירה את ההפרש בין האחוזים המתקבלים מהמחקר השני לגבי כל שנת 1957 לבין האחוזים המתקבלים מהמחקר הראשון לתקופה ינואר—ספטמבר 1957 בכל ענף וענף, כפי שמשתקף מלוח 22.

טור (6) בלוח 23 כולל מכירות סופיות לאוצר, יצוא במסגרת עיסקות חליפין, תמורה שלא נתקבלה או שטרם דווח עליה[1] וטעויות. אולם את המכירות הסופיות לאוצר ניתן לחלק לכמה סוגים. חלק מתייחס ליצוא שאינו זכאי לפרמיה, למשל: יצוא שנועד לטורקיה ולארצות קלירינג שלא נכללו בתקופת ביצוע היצוא במסגרת הפרמיות הישירות, או תמורה שנתקבלה בעד יצוא סחורה שאין משלמים עליה פרמיה, כמו גרוסאות ובולים.

חלק אחר מהמכירות הסופיות לאוצר, וזה נוגע רק לסוגי היצוא הזכאים לפמ״ז, הינו החזרת הקצבות שניתנו במטבע־חוץ בתורת ״הקצבות שתוחזרנה מפמ״ז יצוא״[2], אולם מכירות אלו הן זקיפה רגילה לחשבון פמ״ז. הפרמיה הנובעת מיצוא זה התממשה כבר בעבר עם קבלת ההקצבה וביצוע היבוא. מכיוון שלא צויין עם איסוף הנתונים לשם מה נמכר מטבע־החוץ במכירה הסופית, אין כל אפשרות לבודד מכירות מסוג זה[3]. יתר על כן,

[1] לפי דו״ח מבקר המדינה באוגוסט 1958, עדיין לא ניתן ללמוד על גורל תמורה בסך 7 מיליון דולר מיצוא שבוצע קודם לספטמבר 1956. ראה דין וחשבון שנתי מס. 9 של מבקר המדינה, עמ׳ 143—144.

[2] ראה נספח ג׳.

[3] כדי להגיע להפרדה זו היה צורך בהרחבה ניכרת של היקף המחקר.

בכל מקרה שקיימת חובה למכירה סופית של חלק מהתמורה (עם זכות פרמיה) סווג היצוא כיצוא בפרמיה. אולם אם חלק התמורה החייב במכירה סופית נמוך מהערך המוסף ברוטו, יהיה זה יצוא בפרמיה ובפמ"ז [4] כאחד. כמו כן יש יסוד להניח שחלק מהתמורה שלא דווח על קבלתה נזקף, למעשה, לפמ"ז. מצד שני קיים יסוד להטיה כלפי מעלה באומדן טור (4), שכן חלק מהתמורה שנזקפה לפמ"ז בשלב ראשון עשויה להימכר בעתיד בפרמיה. רק הבדל זמן ניכר בין ביצוע היצוא ועריכת המחקר עשוי למנוע הטיה זו.

הנתונים המקוריים של המחקר השני התייחסו לסעיפי המוצרים לפי סיווג של עלון היצוא. הנתונים עובדו וסווגו מחדש לפי סעיפי המכס והותאמו לנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. במקרה שלא היתה קיימת התאמה בין הסכום הכולל שנזקף לפמ"ז, אשר נמכר בפרמיה או שנמכר סופית לאוצר, לבין סך היצוא [5], הותאמו הנתונים על־ידי אינטרפולציה. לוח 23 הוכן מתוך עיבודים אלה לאחר שסיווגנו מחדש את הנתונים לפי עלון היצוא. מאחר שלא עמד לרשותנו פירוט מספיק, נכללו בכמה ענפים סוגי יצוא השייכים לענפים אחרים לאור הסיווג של עלון היצוא. דבר זה עשוי היה, כמובן, לשנות את אחוז היצוא בפרמיה ובפמ"ז של הענפים, ומכאן שיש להיזהר בהשוואה בכל ענף בין התוצאות של המחקר לגבי 1956 לבין אלו של המחקר השני הנוגעות ל־1957.

[4] רק במקרה של שימורי ירקות ופירות חולקה התמורה באופן יחסי לחלק הערך המוסף שנמכר בפרמיה לעומת חלק הערך המוסף ששימש ליבוא לשוק המקומי.

[5] כפי שמופיע ב"סחר החוץ של ישראל" 1957", לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים, אלול תשי"ח.

ביבליוגרפיה

י. אשל, "הערות על תצפיות", רבעון לכלכלה, כרך ב', חוברת 26–25, עם־עובד, ינואר 1960.

א. בהרל, מחיר הדולר במשק הישראלי, קוים למדיניות של סחר החוץ והגנה על תוצרת הארץ, משרד המסחר והתעשיה, ירושלים, 1956.

בנק ישראל, דין וחשבון 1958, ירושלים, מאי 1959.
דין וחשבון 1959, ירושלים, מאי 1960.
סקר מס' 18, ירושלים, נובמבר 1962.

מיכאל ברונו, קשרי גומלין, שימוש במקורות ותמורות בפיתוח המשק הישראלי, בנק ישראל, פרסומים מיוחדים מס' 2, ירושלים 1962.

חיים ברקאי, "תצרוכת שמני מאכל בישראל ואספקת חומרי גלם להפקתם", מחקרים בכלכלה, חוברת א', בית ספר קפלן, האוניברסיטה העברית, ירושלים, אוקטובר 1956.

צבי גולדברגר, קוים למדיניות מכס בישראל, האוניברסיטה העברית, (משוכפל, לא פורסם) מאי 1956.

א. גלבוע, "אמות מידה לכדאיות ייצור והשקעות", רבעון לכלכלה, כרך ה', חוברת 18—17, עם־עובד, נובמבר 1957.

"הערך המוסף והתעסוקה", רבעון לכלכלה, כרך ה', חוברת 20, עם עובד, אוגוסט 1958.

נדב הלוי וגיורא חנוך, ישראל וההסכם הכללי על מכס ומסחר, מרכז פאלק, סידרת מאמרי מחקר מס' 1, ירושלים, ינואר 1958.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סחר החוץ של ישראל 1957, סידרת פרסומים מיוחדים מס' 16.
שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

ד. כוכב, "עידוד היצוא" רבעון לכלכלה, כרך ב', חוברת 2—1, עם־עובד, אוקטובר 1954.

א. מורג, "על קיבולת המיסוי" רבעון לכלכלה, כרך ד', חוברת 15, עם עובד, מרץ 1957.

מ. מרחב, "שחרור הפמ"ז והיצוא", רבעון לכלכלה, כרך ב', חוברת 1—2.

ביבליוגרפיה

מבקר המדינה, דין וחשבון מס׳ 9 של מבקר המדינה לשנת הכספים 1957/58, ירושלים, פברואר 1959.

משרד האוצר, דברי הסבר להצעת התקציב להכנסה ולהוצאה לשנת הכספים 1958/59, חלק א׳, ירושלים, ינואר 1958.
הפיקוח על מטבע חוץ, אגף מטבע חוץ.
תקציב מטבע חוץ לשנת הכספים 1957/58, ירושלים, מאי 1957.
הממונה על הכנסות המדינה, דין וחשבון ראשון על הכנסות המדינה, 1948/9 — 1954/5, ירושלים, 1956.
דין וחשבון רביעי על הכנסות המדינה, 1957/8 ירושלים, מרס 1959.

משרד המסחר והתעשיה, דין וחשבון הוועדה לבדיקת עודפים ביבוא (משוכפל), תל אביב, ספטמבר 1958.

עלון הייצוא מס׳ 60, ירושלים, דצמבר 1957.
חטיבת סחר חוץ, המשק העולמי, כרך ו׳, מס׳ 13, ירושלים, יולי 1956.

משרד התחבורה, דין וחשבון הוועדה לבדיקת המצב הכלכלי והכספי של הספנות הישראלית, (משוכפל), ספטמבר 1958.

מרכז פאלק, דין וחשבון מס׳ 3, לשנת 1956, ירושלים, 1957.
דין וחשבון מס׳ 4: 1957 ו־1958, ירושלים, 1959.

E. M. Bernstein, "Some Economic Aspects of Multiple Exchange Rates", *International Monetary Fund Staff Papers,* Vol. 1, No. 2, September 1950.

H. S. Ellis, "Exchange Control and Discrimination", *American Economic Review*, Vol. XXXII, No. 5, December 1957.

H. S. Ellis, *Exchange Control in Central Europe,* Harvard University Press, Cambridge,1941.

P. T. Ellsworth, *The International Economy,* MacMillan, New-York, 1958.

International Monetary Fund, *Exchange Restrictions, Fourth Annual Report,* Washington, 1953.
Fifth Annual Report, Washington, 1954.

R. F. Mikesell, *Foreign Exchange in the Postwar World,* The Twentieth Century fund, New York, 1954.

E. R. Schlesinger, *Multiple Exchange Rates and Economic Development,* Princeton Univeristy Press, Princeton, New Jersey, 1952.

מפתח העניינים

אפליית מחירים: 30, 43, 92, 123

דיסאג'יו: 37—40, 96, 100—103, 112, 119—121, 129;
גלוי, 122;
ריאלי, 29, 37, 100, 101, 103, 112, 121, 122;
החזר דיסאג'יו, 22 36—38, 45, 107, 110, 112, 113, 121, 123, 129;
ניכויי דיסאג'יו, 22, 36—38, 40, 96, 97, 101, 102, 106, 107, 112, 119, 121, 122;
שיעור הדיסאג'יו, 119, 129

הגבלת ההוצאות ביבוא: (Cost restriction) 49, 64
הגבלות כמותיות ביבוא: 17, 64, 73, 106, 110
החזרי מיסים והיטלים: 16, 22, 34, 73—76, 79, 106;
החזר יוקר הדלק, 44;
החזר מס קניה, 45, 46, 122
הישבון: 16, 34, 46, 52, 61, 62, 78—81, 84, 92, 95, 104, 134—136
הפרשי שערים: 13—16, 25, 29, 32—34, 36, 57, 59, 68, 72, 84, 87, 92, 95, 99, 100, 104, 110—113, 119, 121, 122, 125, 127
אנכיים, 13, 15—17, 25—29, 32, 33, 36, 40, 43, 46, 50, 54, 57—60, 68, 72, 75—78, 80, 83, 85, 87, 89—91, 98, 100—102, 104, 108, 110, 112, 122, 124, 125;
אופקיים, 13, 16, 17, 25—27, 31, 32, 39, 47, 57, 58, 68, 69, 98—102, 105, 108, 111, 112, 118, 119, 124—127
הצמדת יבוא ליצוא: 37, 40—43, 45, 50—52, 54, 57, 60, 64, 67, 106, 107, 113, 115
הקצאת מקורות: 13—15, 17, 18, 25—30, 36, 65, 69, 80, 83—85, 104, 108, 111

עיוותים בהקצאת מקורות, 13, 14, 16—18, 25—27, 29—31, 43, 59, 66—68, 88, 89, 93, 125, 127;
שיפור בהקצאת מקורות, 29, 31, 39, 67, 123
התחייבות יצוא: 131—133, 136;
כמותית, 50, 59, 131, 132, 134, 136;
ערכית, 131, 132, 134

ליברליזציה: 17, 52, 53, 63—66, 73, 75, 92, 93, 112, 115, 116

מהיר הדולר: 20, 53;
ערך מוסף, 28—30;
ערך מוסף שולי, 28
מיסוי כפול: 16, 80, 81, 95
מיסים ותשלומי חובה: 35, 41, 52, 64, 115
מכירות (רכישות) בדולרים בתוך המשק: 15, 16, 43, 125—127, 134, 135
מכסת יבוא: 35, 40, 41, 43, 54—59, 64—66, 78, 112

סובסידיה: 21, 35, 36, 44, 60, 122, 126
סלקטיבית, 31;
סמויה, 22;
קצובה, 44

ערך מוחלף: 17, 25—27, 32, 33, 44, 50, 57, 78—80, 82, 84—87, 91, 92, 94, 104, 109, 124—127;
ביצוא, 24, 91—92;
גלוי, 15, 23, 34, 36, 49, 50, 55, 57—60, 62—64, 72, 78, 80, 85, 94, 104, 122;
סמוי (עקיף), 15, 16, 23, 34—36, 57, 59, 60, 70, 75—78, 80—85, 94, 95, 104, 107, 109, 110, 112, 122

ערך מוסף: 13, 20, 24—28, 44, 53—57, 60—66, 69—71, 79, 85—87, 92, 94—98, 106, 110, 118, 120;
בחשבון כולל, 24, 78, 88, 93;
בחשבון שוטף, 24, 88, 89, 90, 93, 109;
ברוטו, 23, 24, 48—69, 72, 75, 108, 109, 139;
ברוטו שלילי, 53;
גלוי, 67;
נומינלי, 101—103, 105, 107, 120;
נקי (נטו), 20, 23, 24, 60, 78, 86, 106, 109;
נקי בחשבון כולל, 78, 88;
ריאלי, 100, 102, 103, 105;
שולי, 118;
שלילי, 25, 26, 126

פיחות: 15, 19, 83, 123;
אחיד, 77, 78, 80, 81, 85, 95, 104;
אפקטיבי (ממשי), 14, 21, 25;
גלוי וכולל, 14, 18, 22, 32, 68;
הדרגתי, 77;
פורמלי, 22;
רשמי, 19, 22

פמ"ז (הסדר): 15, 17, 20, 48—69, 70, 72, 73, 75—78, 97, 106—108, 110, 111, 113, 115—120, 122, 124, 126, 130—139;
חלקי, 50, 57, 59, 116;
טכני, 49, 50, 57, 63—65, 78, 112, 124;
מלא, 50, 58;
יתרות פמ"ז, 53, 55, 56, 58, 59, 63, 78, 106, 108, 111, 117, 122, 130—132
שער הפמ"ז, 17, 52, 53, 55—58, 60, 62, 64, 65, 68, 113, 115, 116;
אחיד, 57;
ביבוא, 56, 57;
ביצוא, 56, 62, 137;
ממוצע, 54, 55, 57, 58, 60, 63, 108;
שולי, 55, 57, 107, 108, 118;
של שיווי משקל, 55

פרמיה: 14, 15, 17, 18, 21—23, 25, 32, 36, 120—127, 129, 132, 138, 139;
37, 47, 52, 64—66 70, 77, 80, 81, 85, 94, גלויה, 23, 44, 50, 66, 77, 106—110, 113, 95, 98, 101, 105—107, 110, 111, 113—116, 115, 116, 118, 119, 120, 122;
ישירה 22, 23, 37, 106—129, 138;
ליצוא ברוטו, 15, 23, 47, 70, 75, 78, 94, 95, 101, 107, 112, 113, 122;
לפי הערך (ad valorem), 23, 43, 94;
קצובה, 23, 43, 94;
סלקטיבית (מיוחדת), 15, 17, 32, 33, 36, 44, 46, 47, 98—100, 107 110, 111—113, 122, 123;
סמויה, 23, 37, 38, 40—42, 44, 60, 62, 63, 68, 97, 106, 107, 115, 134—137;
לערך מוסף, 17, 19—21, 23, 32, 36, 38—40, 44, 77, 80—84, 86, 90, 93, 100, 101, 107, 113, 116—119, 121—125, 129, 133;
בחשבון כולל, 88, 89, 104;
בחשבון שוטף, 90, 93, 104;
ברוטו, 48—69, 70—76, 106, 109, 110;
נטו, 15—17, 70, 72, 77—105, 106—109, 113, 119, 122, 127;
נומינלית, 101—103, 122;
ריאלית, 100, 101;
שיעור הפרמיה, 41, 44, 73, 115, 120, 121, 137;
שערי הפרמיה, ר א ה שער חליפין (מועדף)

קו הייצור והיצוא: 53, 55, 57—59, 63, 78, 107, 111, 115, 116, 134
קלירינג: ארצות קלירינג, 15, 17, 22, 29, 36—40, 70, 96, 98, 100—103, 105, 107, 110, 112, 113, 115, 116, 118—122, 129, 138;
מטבע קלירינג, 22, 29, 36, 37, 39, 40, 76, 98, 100, 101, 115, 118, 119, 121, 129
קרן השערים וההיטלים: 34, 35
קרן הוזלות הוצאות הייצור ליצוא: 38, 77

שווקים חופשיים: 48, 70
שער ההמרה החופשי של שטרלינג בדולרים: 70
שער חליפין: 14, 15, 19, 21, 22, 26, 68, 95, 111, 119, 123
אחיד ואוטומטי (חופשי), 16, 18, 24, 28, 68, 69, 79, 85—90, 92—94, 104, 105, 110, 124;
אפקטיבי, 21—23, 32, 35, 59, 60, 79, 110, 112;
ביבוא, 21, 33—35, 73, 79—81, 85, 94, 104, 112;
ביצוא, 21, 22, 33, 35, 77, 79;
לערך המוחלף, 79, 82, 94
ביבוא, 29, 32, 34, 36, 54, 59, 69, 72, 79, 80, 90, 102, 104, 124, 125;

מפתח העניינים

ביצוא, 29, 31, 32, 34—36, 54, 59, 69, 72, 79, 80, 83, 92, 101, 102, 104, 124—126;
גלוי, 23;
חופשי, 49;
ליתרות פמ"ז, 53, 55, 56, 63, 107, 108, 115, 116;
לערך המוחלף, **40**, **84**;
לערך המוחלף **הסמוי** 69, 82
לערך המוסף, 21, 27—30, **119**, 124;
ברוטו, 70, 71, 72, 76, 109;
הנקי, 20, 81, 109;
השולי, 118;
"מועדף" (**שער** חליפין רשמי בתוספת פר־מיה), 15, 17, 21, 22, 30, 31, 33, **44**, **46**, 75, 78, 79, 81, 110, 115, 118, 125, 133;
ממוצע ביצוא, 89, 90, 111, 118;
"מעורב", 78, **109**;
סמוי, 23, 49, 51, 62, 68, 69, 110, 136, 137;
לערך המוסף, 20;
אפקטיבי לערך המוסף, 69;
פורמלי (שערי רכישה ומכירה אוטומטיים של הבנקים), 14, 19—22, 32—35, 78, 104, 110, 112;
שערי הרכישה, 19, 20, 35, 49, 106, 110, 115, 123, 128;
שערי המכירה, 19, 70, 85;
ריאלי, 21;
רשמי, 19—22, 33, 35, 37, 38, 40, 41, 51, 52, 60, 64, 65, 70, 73, 75, 78—81, 84, 86, 87, 106, 107, 110, 115, 116, 118, 120, 122, 126, 135;
שולי ביצוא, 58, 59, 72, 78, 90, 111, 118, 124;
שולי ליתרות פמ"ז, 78;
שולי לערך מוחלף גלוי, 58;
של השוק החופשי, 35, 52, 53, 71, 72, 137;
לדולר יבוא, 67, 73, 75, 110, 112;
של שיווי משקל, 21, 28, 31, 68
שער פמ"ז: ר א ה פמ"ז
תקציב מטבע חוץ: 38, 65—68

מרכז פאלק למחקר כלכלי בישראל, שנו־
סד בשנת 1954, הוא מוסד פרטי בלתי־
תלוי שלא למטרות רווח. הוקם בתמיכתה
של קרן מוריס ולאורה פאלק מפיטסבורג,
פנסילבניה, לשם עידוד השתלמות ומחקר
כלכלי.

על המחבר

דוד פינס, מוסמך האוניברסיטה העברית
(ב.א. 1957, מ.א. 1960), נתמנה בשנת הלי־
מודים 1959/60 לאסיסטנט משתלם בחוג
לכלכלה וצורף לצוות המורים של השלוחה
בתל־אביב.

לאחרונה הוא מכהן בתפקיד הממונה על
התקציבים בעירית תל־אביב.