

# סיכום דין וחשבון נגיד בנק ישראל על עליית אמצעי התשלום

שהוגש לממשלה ולועדת הכספים של הכנסת ב-15 לנובמבר 1955

סיכום הגורמים העיקריים לעלייתם של אמצעי התשלום בתקופה פברואר-יולי 1955 (במיליוני ל"י)

	גורמי עלייה
34.0	עלייה באשראי לממשלה - נטו
18.1	עלייה באשראי בנקאי לציבור ושינויים בהרכבו
8.4	עלייה ביתרות מטבע חוץ
1.6	עלייה בנכסים של מוסדות בנקאיים
62.1	
	בניכוי:
	גורמי ירידה
13.8	עלייה בפקדונות לזמן קצוב, חסכוניות ב"בנק הדואר" ובמסגרת תוכנית "החיסכון לבנייה"
48.3	סך-הכל
12.8	גורמים נוספים לעלייה (כולל חשבונות במעבר בין הבנקים)
61.1	עליית אמצעי התשלום

הרחבת האשראי לממשלה בסכום של 17.3 מיליון ל"י נעשתה על ידי הגדלת האשראי של בנק ישראל ומערכת הבנקאות, ובסכום נוסף של 17 מיליון ל"י על ידי מכירת שטרי אוצר, שנפדו קודם לכן על ידי האוצר תמורת מטבע חוץ, לבנק ישראל.

הרחבת האשראי של הבנקים במטבע ישראלי בסכום של 5 מיליון ל"י נתאפשרה הודות לצמצום האשראי במטבע חוץ. הרחבה בסכום של 5 מיליון ל"י נעשתה בעקבות פירעון חובות הממשלה לבנקים עם העברת חשבונות הממשלה לבנק ישראל. אשראי נוסף בסכום של 2.5 מיליון ל"י ניתן על ידי מספר מוסדות בנקאיים שלא ניצלו בינואר 1955 את מלוא נפח האשראי המותר להם. האשראי לציבור הורחב בסכום של 5.4 מיליון ל"י על ידי בנק ישראל בדרך של נכיון משנה של שטרות, שנעשה תוך מגמה לסייע לייצור החיוני ולייצור לשם יצוא.

עקב העלייה בהכנסות המדינה במטבע חוץ עלה סכום מטבע החוץ שנקנה על ידי בנק ישראל והבנקים על הסך כום שנמכר על ידם. מאחר שאין בידי הממשלה יתרות במטבע ישראלי למימון צבירה של יתרות מטבע חוץ, מזרימים התשלומים נטו הנעשים על-ידי קרן החליפין אמצעי תשלום נוספים למשק. יתרות מטבע החוץ ב"כיסוי" המטבע ובקרן החליפין עלו מ-71.7 מיליון ל"י

ב-15 לנובמבר 1955 הגיש נגיד בנק ישראל לממשלה ולועדת הכספים של הכנסת דין וחשבון על עליית אמצעי התשלום בתקופה שבין סוף ינואר וסוף יולי 1955. הדין וחשבון הוגש בהתאם לסעיף 35 בחוק בנק ישראל, המחייב הגשת דין וחשבון כזה במקרה של עליית אמצעי התשלום ב-15 אחוזים או יותר, בתקופה שאינה עולה על שנים עשר חודש. להלן מובאת תמצית הדין וחשבון.

בתקופה שבין ה-31 בינואר ל-31 ביולי 1955 עלה סכום אמצעי התשלום ב-61.1 מיליון ל"י או ב-17.3 אחוזים, כמפורט בטבלה הבאה:

## עליית אמצעי התשלום

סוף ינואר - סוף יולי 1955

(במיליוני ל"י)

סוף החודש	מוזמנים במחזור	פקדונות עו"ש	סה"כ
ינואר 1955	151.2	201.8	353.0
יולי 1955	169.9	244.2	414.1
עלייה	18.7	42.4	61.1
עלייה באחוזים	12.4	21.0	17.3

אין נתונים מספיקים לקביעת מהירות המחזור של אמצעי התשלום בתקופה הנסקרת, אולם, הנתונים המצויים בדבר מהירות המחזור של פקדונות עובר ושב בבנקים מצביעים על תנודות קטנות בלבד בשנת 1955 ללא שינוי במגמה הכללית.

בחודשים אוגוסט וספטמבר 1955 חלה האטה ניכרת בקצב עליית אמצעי התשלום, והם עלו בשני חודשים אלו בסכום של מיליון ל"י בלבד. אין לקבוע עדיין אם תופעה זו מציינת שינוי במגמת עליית אמצעי התשלום, או שאינה אלא תוצאה של גורמים ארעיים ועונתיים.

## הגורמים לעליית אמצעי התשלום

הגורמים הכלכליים העיקריים לעליית אמצעי התשלום בתקופה הנסקרת היו - הוצאות מוגדלות של הממשלה בסכומים החורגים מגדר התקציב, במיוחד לצורכי שיכון, עבודות ציבוריות, סובסידיות ובטחון, ללא הכנסות מספיקות למימוןן השוטף; הגברת הפעילות הכלכלית והגדלת ההכנסות האישיות במשק הבלתי-ממשלתי; והכנסות מוגברות של מטבע חוץ. לעומת זאת, גרמו הגברת החיסכון וקניית מטבע חוץ במטבע ישראלי לשם הגדלת המלאי ופירעון חובות חוץ, לצמצום מידת העלייה של אמצעי התשלום.

אמצעי התשלום בידי הציבור ב-22 אחוז בערך, מ-314 מיליון ל"י בממוצע במחצית הראשונה של 1954 ל-382 מיליון ל"י במחצית הראשונה של 1955. בעוד שהשעור השנתי של עליית אמצעי התשלום בשנת 1955 - על פי שעור עלייתם בחודשים ינואר-ספטמבר - הוא כ-25 אחוז, הרי אין לצפות שהשעור השנתי של עליית התפוקה בשנת 1955 כולה יעלה על 15 אחוז.

### תוצאות עליית אמצעי התשלום

בעקבות עליית אמצעי התשלום עלו ההכנסות האישיות וגדל הביקוש למוצרים ולשירותים, הן למטרת תצרוכת והן לצורך השקעות. אולם, עליית הביקוש לא הביאה בתקופה הנסקרת אלא לעלייה מועטה ברמת המחירים, כפי שמראה הטבלה הבאה:

התפתחות מדדי המחירים ינואר-אוגוסט 1955

סוף החודש	מדד המחירים לצרכן	מדד המחירים הסיטוניים	מדד הוצאות הבנייה
דצמבר 1954	228	1267	371.6
אוגוסט או ספטמבר 1955	239 (א)	1291 (ב)	383.7 (ב)
עלייה בנקודות	11	24	12.1
עלייה באחוזים	4.8	1.9	3.3

בתקופה הנדונה לא היה לחץ על המחירים כתוצאה משינויים בהוצאות הייצור, ועליית רמת השכר אוננה בדרך כלל על ידי הגדלת הפריון. כן לא חלו שינויים בשערי החליפין הממשיים. במידה שקיים היה לחץ פוטנציאלי על רמת המחירים, הוא נבע מהגברת הביקוש בלבד.

מיעוט העלייה ברמת המחירים, על אף העלייה הגדולה באמצעי התשלום וברמת הביקוש, מקורה בעיקר בעובד דה שלעומת הביקוש המוגבר הועמדו סחורות ושרותים מייצור מקומי ומיבוא, בהיקף שהספיק להבטיח את יציבותה היחסית של רמת המחירים. אולם תוספת הייצור לא שמשה, במידה מספקת, לצמצום הפער במאזן המסחר בשנת 1955.

### הרחבת אמצעי התשלום במשק הישראלי

אין לצפות שהיקפם של אמצעי התשלום לא יעלה כלל במשק בו מתרחב הייצור בקצב מהיר, הרחבה מתונה של האשראי ושל אמצעי התשלום הינה לעיתים דרושה ורצויה במשק מתפתח המגדיל את ייצורו במהירות. ברם, טעות היא להניח כי הרחבה גדולה של אמצעי

בסוף ינואר ל-98.3 מיליון ל"י בסוף אפריל, ופחתו ל-80.0 מיליון ל"י בסוף יולי 1955. הירידה ביתרות מטבע חוץ אחרי אפריל נובעת בעיקר מקניית מטבע חוץ תמורת מטבע ישראלי על ידי הממשלה, לשם מימון צבירת מלאי ולצורך פרעון חובות. באופן זה צמצמו פעולות הממשלה בתקופה זו את מידת עלייתם של אמצעי התשלום, שהיתה נובעת מההכנסות המוגברות במטבע חוץ. בין שאר הגורמים לעליית אמצעי התשלום, שאינם ניתנים למדידה מדוייקת, נודע מקום חשוב ליתרות במעבר בין הבנקים המהוות בחלקן אשראי נוסף שאינו משתקף בדינים וחשבונות של מערכת הבנקאות. הגורמים לצמצום עליית אמצעי התשלום, הם העלייה של 12.0 מיליון ל"י בסכום הפקדונות לזמן קצוב במוסדות הבנקאיים והעלייה של 3.2 מיליון ל"י בפקדונות "החסכון לבניין".

### הרחבת הייצור

קצב הרחבת הייצור לא הדביק את העלייה באמצעי התשלום. על פי נתונים חלקיים ניתן לאמוד את הרחבת הייצור בענפי החקלאות, התעשייה והבנייה במחצית הראשונה של שנת 1955 ב-17.5 אחוזים בהשוואה למחצית הראשונה של שנת 1954 ואת עליית התפוקה הלאומית כולה באותה תקופה ב-14 אחוזים בקירוב. בטבלה הבאה מובא סיכום אומדן הרחבת הייצור בענפי המשק השונים. (פירוט אומדנים אלה ותיאור דרכי חישובם מובאים בסקירה מיוחדת המתפרסמת בסקר זה).

### הרחבת התפוקה הלאומית

ינואר-יוני 1955 בהשוואה לינואר-יוני 1954 (במחירים קבועים)

עלייה באחוזים	ה ע נ פ
13.3	חקלאות
21.0	תעשייה
15.5	בנייה
9.8	תחבורה
9.8	ממשלה ומוסדות לאומיים
30.4	עבודות ציבוריות
10-15	שרותים אחרים
13.8	התפוקה הלאומית

בעוד שבמחצית הראשונה של שנת 1955 היה היקף התפוקה הלאומית גדול ב-14 אחוזים מהיקפה במחצית הראשונה של שנת 1954, גדל באותה תקופה סכום

(א) ספטמבר.  
(ב) אוגוסט.

התשלום, דוגמת זו שאירעה ברוב שנות קיום המדינה, עשויה להביא לכלל עלייה מקבילה בייצור, ובאופן זה לסיפוק הביקוש הנוסף על ידי תוספת מוצרים, ללא תהליכים אינפלציוניים. לכושר הרחבת הייצור במשק יש מיגבלות פיסיות וכלכליות, כגון היקף בלתי מספיק של אוצרות טבעיים וחומרי גלם מקומיים, ממדיו המצומצמים של כוח העבודה המאומן, במקרים מסויים מים העדר ציוד מתאים ובאיזורים מספר מחסור בכוח עבודה מקצועי. גורמים אלה הם בטווח-הקצר מכשולים ממשיים המונעים הרחבת הייצור במידה הקרובה למידת עליית אמצעי התשלום וכוח הקנייה. אין הכלכלה מכירה תרופות פלא שבכוחן להתגבר על מכשולים אלה, וברור שגם הרחבת אמצעי התשלום אינה יכולה לחולל נסים מסוג זה.

אין סימוכין לדעה, כי הגבלות האשראי הקיימות האיטו את קצב הרחבת הייצור. בשנת 1954 הורחב הייצור החקלאי ב-24 אחוז, הייצור התעשייתי בקרוב ל-20 אחוז, והבנייה ב-11 אחוז. בשנת 1955 הוסף הייצור להתרחב בקצב מהיר כפי שצויין לעיל. על אף התוספת של כ-19,000 איש לכוח העבודה בשנת 1954, כתוצאה מהשינוי הטבעי בהרכב הגילים ועקב העלייה, צומצם מספר דורשי העבודה מ-17,700 איש בממוצע בשנת 1953 ל-13,200 איש בשנת 1954. במחצית הראשונה של שנת 1955 גדל כוח העבודה במשק ביותר מרבבת עובדים, ועם זאת צומצם היקף האבטלה צמצום נוסף, ומספר דורשי העבודה פחת מ-15,000 איש בממוצע במחצית הראשונה של 1954 ל-10,200 איש בממוצע במחצית הראשונה של שנת 1955.

אפשר מאד שבמשק הישראלי קיימים גורמי-ייצור, במיוחד כוח אדם, אשר בעזרתם ניתן להגביר את הייצור. אולם, השימוש בגורמי ייצור אלה מותנה בשינויים מעמיקים במבנה המשק והחברה, בעיקר על ידי שינוי המבנה המקצועי של האוכלוסיה בכיוון של הגדלת החלק היצרני בו, הגדלת אחוז המפרנסים, העלאת הרמה הטכנית והמקצועית של האוכלוסיה וקליטתם המלאה של התושבים החדשים בכלכלת הארץ, וכן, השקעות יצרניות נוספות. שינויים אלו הם בעלי ערך רב לעתיד המדינה ולכלכלתה, ושומה על המדיניות הכלכלית לתור אחר הדרכים הממשיות לבצועם. אולם הרחבת אמצעי התשלום והאשראי והגברת הביקוש המקומי אינן עשויות להביא לידי שימוש יעיל יותר בגורמי הייצור המצויים במשק.

הגאות המדומה הנובעת מהרחבה מוגזמת של אמצעי התשלום מפנה גורמי ייצור לענפים בעלי עדיפות נמוכה, מסיחה את הדעת מן הצורך בשינויים סטרוקטורליים

במשק ומפריעה בעד הגברת הייצור הממשי בטווח הארוך. יחד עם זאת, פוגעת הרחבה יתרה של אמצעי התשלום בייצור, בגורמה להגדלת הוצאות הייצור ולגאות בביקוש המקומי, הבולע את הסחורות המיועדות ליצוא. המשק הישראלי, חייב להתכונן לקראת צמצום היקף סיוע החוץ בעתיד, ועל כן חייב הוא להפנות את מרבית תוספת הייצור לצמצום הפער במאזן המסחרי. צריכה מקומית של תוספת הייצור אינה מצמצמת את תלותנו הכלכלית ביבוא הון חיצוני.

במשק הישראלי טבועים גורמים מספר, היוצרים נטייה לקיום לחץ אינפלציוני מתמיד, הגורמים העיקריים מסוג זה הם:—

א. הגידול המהיר של האוכלוסיה והקמת משק מן המסד עד הטפחות תוך פרק זמן קצר, דורשים השקעות רבות היקף, המזרימות כוח קנייה מידי למשק, בו בזמן שמפרי ההשקעות נהנה המשק רק בתקופה מאוחרת יותר.

ב. שימוש בכל האמצעים העומדים לרשות גופים ציבוריים, חברות ויחידים, להשקעות ללא דאגה מספיקה להון החזר, דבר היוצר לחץ מתמיד להרחבת האשראי.

ג. נסיון העבר, בו הירבו מוסדות וחברות להשקיע כספי הלוואות ופרעו חובותיהם במטבע שערכו פחת, מעודד את הנטייה לריבוי השקעות ללא בדיקה קפדנית.

עקב גורמים אלו על המדיניות הכלכלית לנהוג מידה של זהירות רבה בכל העשוי להגביר את הנטייה האינפלציונית הטבועה באופיו של המשק הישראלי, וביחוד בהרחבת אמצעי התשלום.

### האמצעים בהם יש לנקוט בעקבות עליית אמצעי התשלום

הסכנה לכלכלתה של ישראל כתוצאה מהרחבת אמצעי התשלום, מחייבת נקיטת אמצעים נמרצים בכל תחומי המדיניות הכלכלית ולא רק בתחום המוניטרי המנוהל על ידי בנק ישראל. האמצעים העיקריים שיש לנקוט בהם הם:—

מדיניות כלכלית כללית

(א) המנעות מהעלאה כללית של ההכנסות האישיות. העלאת ההכנסות האישיות עלולה להביא לעליית מחירים במשק הן בעקבות עליית הוצאות הייצור והן בעקבות עליית הביקוש, ובאופן זה לערער את כושר ההתחרות של תוצרתנו בשוקי חוץ ואת ערכו של המטבע הישראלי.

בור ועיקורו, וכבסיס לדורבה הנחוצה לביצוע סדיר של התקציב, ללא גרעונות קופתיים.

(ט) יש לברור את הוצאות תקציב הפיתוח במגמה להגדלת חלקם של ענפים ותעשיות המסוגלים לתרום תרומה של ממש לשיפור מאזן התשלומים. יש לבדוק את האפשרות של צמצום בכל הוצאות תקציב הפיתוח שאינן מקדמות את עצמאותנו הכלכלית.

(י) יש להגדיל את חלקן של הקצבות תקציב הפיתוח להון חוזר למפעלים יצרניים בחקלאות ובתעשייה.

(יא) יש להמנע מקבלת הלוואות במטבע חוץ לצורך המרתו במטבע ישראלי, במגמה של עקיפת הגבלות האשראי.

#### מדיניות מוניטרית

(יב) יש להתמיד במדיניות האשראי הקיימת, יש להמשיך ולקיים את הוראת ייצוב האשראי ולהוסיף ולהשתמש בנכיון משנה כמכשיר להתאמת היקף האשראי והכוונתו לצורכי הייצור החיוני.

(יג) במידה שגדלות ההכנסות במטבע חוץ אין להשתמש בהן להרחבת יבוא נכסי תצרוכת וחומרי גלם, אלא יש לצבור יתרות. תשלום התמורה במטבע ישראלי עבור יתרות אלה יש לממן מאמצעים שנשאבו מהציבור, ולא על ידי הזרמת אמצעי תשלום חדשים למשק.

האמצעים שהוצעו לעיל מחייבים מפנה במדיניות הכלכלית, העשוי להיות בעל משמעות מרחיקה לכת בטווח הקצר. שילוב מלא של האמצעים הללו וביצועם העיקבי עשוי לקדם את עצמאותה הכלכלית של ישראל.

(ב) על הממשלה, המוסדות הציבוריים וההברות להציע לציבור תכנית חיסכון מושכות. יש להפנות חלק גדול יותר מכספי החסכונות המוסדיים, דוגמת קופות התגמולים וקרנות הביטוח, להשקעות יצרניות, ולצמצם את השימוש בהם למטרות צריכה של חברי המוסדות ושל המוסדות עצמם.

(ג) יש לעודד את היצוא על ידי אמצעים ישירים ועל ידי מדיניות פיסקאלית ומוניטארית, שתכליתן למנוע הגברת הביקוש המקומי.

(ד) יש לברור בקפדנות את ההשקעות הזוכות לסיוע ממשלתי, ולכוונן לאותם ענפים ומפעלים אשר ביכולתם לתרום לצמצום הפער במאזן המסחרי.

#### מדיניות פיסקלית

(ה) בשנת הכספים הנוכחית יש להתאים את הוצאות הממשלה השוטפות להכנסותיה הממשיות.

(ו) יש להגדיל את הכנסות הממשלה הן על ידי מיסים ישירים במידה שאין הדבר פוגע בייצור והן על ידי מיסי עקיפין, במידה ששכר הרחבתם אינו יוצא בהפסד העלאת מדד יוקר המחיה והשכר. יחד עם זאת יש לבטל אותן הסובסידיות שביטולן לא יגרום נזק למשק, עקב ההשפעה על מדד המחירים.

(ז) יש לבקש דרכים לצמצום הוצאותיה הרגילות של הממשלה בשנת התקציב 1956/57, על מנת להפנות גורמי ייצור משרותי מינהל לענפי הייצור החיוני.

(ח) בתקציב המדינה לשנת 1956/57 יש לכלול עודף בשעור של 50 מיליון ל"י לפחות. עקב מיעוט החיסכון של הציבור, חיוני עודף זה לשם ספיגת כוח קנייה מהצד-