

דין וחשבון הנגיד על עליית אמצעי התשלום

בתקופה שבין ה-31 באוגוסט 1955 לבין ה-31 באוגוסט 1956

ירושלים. כ"ו כסלו תשי"ז
30 בנובמבר 1956

לכבוד
הממשלה
וועדת הכספים של הכנסת
ירושלים

הגשת הדין-וחשבון המצורף נתאחרה בגלל גורמים שאין לי שליטה עליהם, ולפיכך אני רואה עצמי חייב להעריך במשפטים ספורים את התפתחות המשק בפרק הזמן שלאחר תום התקופה הנסקרת בדין וחשבון, כלומר מאז תחילת ספטמבר 1956.

בשלושת החודשים האחרונים נתחזקו התופעות של מחירים גואים ושל יבוא מוגבר שבאו בעקבות המאמץ הבטחוני הגדול וכתוצאה מהעלאת ההכנסות האישיות. עם זאת לא היה בהתפתחויות הבטחוניות והמדיניות בתקופה אחרונה זו כדי לשנות ביסודם את הגורמים המעצבים את פני הכלכלה ואף לא את תוצאותיהם. על כן אין התפתחויות אלו מחייבות שינוי מהותי באמצעים שהצעתי לנקוט בדין וחשבון המצורף, ואף מתחייב מהן הצורך ביתר תוקף בכיצועם העקבי של אמצעים אלו.

אין לי ספק כי על ידי מדיניות כלכלית נאותה, אשר תפעיל במשולב את האמצעים המוצעים, ניתן לתרום תרומה רבת-ערך לקיום האיזון במשק ולהבטחת התפתחותו הבריאה.

בכבוד רב,

ד. הורוביץ
נגיד בנק ישראל

לכבוד
הממשלה
וועדת הכספים של הכנסת
ירושלים

לוח 2. עליית אמצעי התשלום בתקופה
אוגוסט 1955 — אוגוסט 1956 — בהשוואה לעלייתם
בשנים 1949—1955

עלייה שנתית באחוזים	אמצעי תשלום (במיליוני ל"י)	סוף החודש
—	100.8	דצמבר 1948
39.1	140.2	דצמבר 1949
35.4	189.8	דצמבר 1950
27.2	241.5	דצמבר 1951
6.5	257.2	דצמבר 1952
24.5	320.3	דצמבר 1953 (*)
—	290.1	דצמבר 1953 (**)
20.1	348.5	דצמבר 1954
20.4	419.7	דצמבר 1955
—	411.4	אוגוסט 1956
17.5	483.6	אוגוסט 1956

(*) לפי הסידרה הישנה, כולל פקדונות במטבע-חזק.
(**) לפי הסידרה החדשה, אינו כולל פקדונות במטבע-חזק.
ה מקור : בנק ישראל.

לכאורה, הואט והלך קצב גידולם של אמצעי התשלום, אולם למעשה יש לסייג קביעה זו בכמה סייגים חשובים:

א. כמעט כל עליית אמצעי התשלום בתקופה הנסקרת בדין-וחשבון זה אירעה בחודשים ינואר—אוגוסט 1956. בעוד שבארבעת החודשים ספטמבר—דצמבר 1955 לא עלו אמצעי התשלום אלא בשיעור כולל של 2 אחוזים, הרי בשמונת החודשים ינואר—אוגוסט 1956 עלו אמצעי התשלום ב-15.2 אחוזים, שהוא שיעור של 22.8 אחוזים לשנה.

ב. בעוד שאשתקד כמעט לא הוסיפו אמצעי התשלום לעלות לאחר חודש אוגוסט, אין סימנים להפוגה דומה בחודשים האחרונים של השנה הנוכחית. בניגוד לאשתקד, הוסיפו אמצעי התשלום לעלות השנה גם לאחר סוף אוגוסט — בעיקר בגלל הגרעון בתקציב המדינה הנובע ברובו מגידול הוצאות הבטחון, וכתוצאה מהרח"ב נוספת של האשראי לציבור שבאה לאחר שהועלה שר העבודה במידה רבה.

דין וחשבון זה מוגש בהתאם לסעיף 35 בחוק בנק ישראל (*), בדבר עליית אמצעי התשלום בתקופת שנים-עשר החודשים שנסתיימה בסוף אוגוסט 1956. סכום העלייה בפרק זמן זה הגיע ל-72.2 מיליון ל"י, שהם 17.5 אחוז, כמתואר בלוח 1.

לוח 1. עליית אמצעי התשלום
סוף אוגוסט 1955 — סוף אוגוסט 1956
(במיליוני ל"י)

סוף החודש	מומנים במחזור	פקדונות עובר ושב	סה"כ
אוגוסט 1955	166.6	244.8	411.4
אוגוסט 1956	206.9	276.7	483.6
עלייה	40.3	31.9	72.2
עלייה באחוזים	24.2	13.0	17.5

ה מקור : בנק ישראל.

שיעור עליית אמצעי התשלום

שיעור עליית אמצעי התשלום במשך השנה שבין אוגוסט 1955 לבין אוגוסט 1956 דומה לשיעור הגידול במחצית השנה שבין סוף ינואר לבין סוף יולי 1955, שהיה 17.3 אחוז, שבעקבותיו הוגש הדין וחשבון הקודם על עליית אמצעי התשלום. כמו כן היה שיעור העלייה של אמצעי התשלום בתקופה הנסקרת בדין-וחשבון זה קטן משיעור העלייה בכל שנה מאז קום המדינה, מלבד שנת 1952 כפי שמראה לוח 2.

(*) חוק בנק ישראל תשי"ד (1954), סעיף 35: "עלו אמצעי התשלום ביום מסויים בחמישה-עשר אחוזים או יותר על סך-כל אמצעי התשלום שהיו אי-פעם בתוך שנים עשר החודשים האחרונים שלפני אותו יום, יגיש הנגיד מיד דין-וחשבון על כך לממשלה ולחברת הכספים של הכנסת ובו יפרט את הסיבות שגרמו לדעתו לעליית אמצעי התשלום ואת ההצעות שהוא מציע לממשלה בדבר האמצעים שיש לנקוט בעקבות העלייה האמורה.
"אמצעי תשלום" לצורך סעיף זה — סך כל המטבע שבמחזור ופקדונות עובר ושב שבמוסדות בנקאיים, למעט מטבע שבידי מוסדות בנקאיים ופקדונות עובר ושב של הממשלה ושל מוסדות בנקאיים."

בר 1955 לבין אוגוסט 1956 היה גבוה ב-22 אחוזים מן הסכום הממוצע בתקופה שבין ספטמבר 1954 לבין אוגוסט 1955, לאחר שעלו באותו פרק זמן מ-368.4 מיליון ל"י ל-449.5 מיליון ל"י. באופן זה עלה שיעור הגידול של אמצעי התשלום בתקופה הנסקרת במידה רבה על שיעור הגידול של התפוקה הלאומית, לא רק בערכה הריאלי אלא גם בערכה הנומינלי.

לוח 4. אומדן השינויים בתפוקה הלאומית לפי ענפי המשק, באחוזים

ספטמבר 1955 — אוגוסט 1956 לעומת ספטמבר 1954 —
אוגוסט 1955

הענף	במחירים קבועים	במחירים שוטפים
חקלאות	+20.4	+32.0
חרושת	+5.0	+7.9
בנייה	-6.0	+9.1
תחבורה	+6.7	+11.4
סך תפוקת הסקטור הבלתי ממשלתי (פרט לשירותים) ממשלה	+7.6	+14.0
	+4.0	+19.5
סך התפוקה הלאומית, פרט לשירותים לא-ממשלתיים	+6.5	+16.0

המקור: חישובי בנק ישראל; ראה הסברים בנספח ב.

הגורמים לשינוי באמצעי התשלום

בלוח 5 מובא סיכום הגורמים הישירים שהשפיעו על היקף אמצעי התשלום בתקופה הנסקרת:

(*) כמו-כן גדל באותה תקופה ערך עודף היבוא על היצוא בשיעור של כ-13 אחוזים, במחירים שוטפים של מטבע חוץ, כפי שנראה מלוח 9 להלן. אולם בהיעדר מדד מחירי יבוא ויצוא, קשה לדעת מה היה השינוי הריאלי בעודף היבוא. מכל מקום, שיעור השינוי בערך המקורות שלרשות המשק לא היה רחוק משיעור השינוי של התפוקה הלאומית.

ג. שינוי סדרי הסליקה במסלקת הבנקים, שבוצע במאי 1956 ביוזמת בנק ישראל ואשר לפיו נרשמות חוצאות הסליקה על פי תאריך מסירת השיקים למס-לקה, הקטין את סכום היתרות במעבר בסכום של כ-10 מיליון ל"י. כתוצאה מכך נרשם סכום אמצעי התשלום מאז חודש יוני ואילך ב-10 מיליון ל"י פחות מכפי שהיה נרשם אלמלא נעשה שינוי זה. רק חלק מן ההפרש מבטא צמצום ממשי של אמצעי התשלום, בעוד שחלק אחר אינו אלא שינוי טכני, ללא השפעה על ההתנהגות הכלכלית של הציבור.

כזכור, הצעתי בדין וחשבון על עליית אמצעי התשלום שהוגש ב-15 בנובמבר 1955 שורה של הצעות. כמה מאותן הצעות הוגשמו בחודשים האחרונים של שנת 1955, והן — ההצעות בדבר איזון קופתי של הוצאות הממשלה, מניעת הרחבה נוספת של האשראי ועידוד החסכון, ואמנם, אמצעי התשלום כמעט לא הוסיפו לעלות בחודשים האחרונים של שנת 1955. אולם אחת ההצעות העיקריות — זו בדבר הימנעות מהעלאת ההכנסות האישיות, אלא במידה שעלה גם פרוץ הייצור — לא בוצעה; ההכנסות האישיות עלו במידה ניכרת בשנת 1956 עקב העלאת שכר היסוד ותוספת היוקר כאחת. כמו-כן, החל מתחילת שנת 1956 שוב הורחב האשראי לציבור ולממשלה, ואף גברה המרת מטבע-חוץ, ואמנם עלו אמצעי התשלום בקצב מהיר מאז תחילת שנת 1956.

עליית אמצעי התשלום לעומת עליית התפוקה

אם כי הנתונים לחישוב התפוקה הם לפי שעה חלקיים בלבד, הרי מורים האינדיקטורים הקיימים ששיעור עליית התפוקה הממשית פיגר בהרבה אחרי שיעור עליית אמצעי התשלום, וזה היה גדול אפילו משיעור עלייתה של התפוקה במחירים שוטפים. לפי חישוב ארעי המובא בלוח 4, עלתה התפוקה הריאלית בשנה שבין ספטמבר 1955 לבין אוגוסט 1956 ב-6 אחוזים בקירוב על זו שבתקופה המקבילה בשנה הקודמת. עליית רמת המחירים הממוצעת באותה תקופה נאמדת ב-9 אחוזים, ומכאן שערך התפוקה במחירים שוטפים עלה ב-15 אחוזים. (פירוט הבסיס לחישובים אלה מובא בנספח א' לדין וחשבון זה.)^(*) כאמור, גדל לעומת זאת סכום אמצעי התשלום בסוף אוגוסט 1956 לעומת זה שבסוף אוגוסט 1955 ב-17.5 אחוזים. הסכום הממוצע של אמצעי התשלום בתקופה שבין ספטמבר

לוח 5. הגורמים לעליית אמצעי התשלום
 סוף אוגוסט 1955 — סוף אוגוסט 1956
 (במיליון ל"י)

1. המרת מטבע-חוץ		
א. עלידי הציבור	27.4	
ב. עלידי הממשלה עבור מוסדות ציבוריים ⁽¹⁾	39.7	
ג. עלידי הממשלה	37.5	(² -29.6)
2. חשבונות הממשלה עם מערכת הבנקאות, נטו	29.1	
3. חשבונות דב"טוריים של הציבור עם מערכת הבנקאות	99.8	33.2
בני כו"י:		
4. הפקדות הציבור לזמן קצוב (עלייה)	18.4	
5. יתרות במעבר (ירידה)	10.4	-28.8
סך-הכל	71.0	
טעויות והשמטות נטו	1.2	
עליית אמצעי התשלום	72.2	

(1) המרה זו נובעת מכך שמוסדות, ארגונים וגופים ציבוריים שונים מעמידים לרשות הממשלה את הכנסותיהם במטבע-חוץ בחו"ל; הממשלה מעבירה סכומים אלה לארץ ומשלמת להם את התמורה במטבע מקומי.

(2) המרה שלילית פירושה תשלום נטו של לירות ישראליות עבור קניית מטבע-חוץ.

ה מקור: חישובי בנק ישראל.

כ-38 אחוז מסכום עליית אמצעי התשלום בתקופה הנסקרת נבעו מהמרה של יתרות מטבע-חוץ בלירות ישראליות. על אף עליית ההוצאות במטבע-חוץ, עלו בפרק הזמן הנידון יתרות המדינה במטבע-חוץ במידה רבה וזאת הודות להכנסות מוגברות. בעיקר מיבוא הון ציבורי, מפיצויים אישיים מגרמניה ומיצוא. עיקר המרת היתרות חלה בחודשים הראשונים של שנת 1956 — תופעה שהיא בחלקה עונתית. מאז חודש יולי 1956 ירד סכום יתרות מטבע-חוץ, בחלקו מסיבות עונתיות ובחלקו בגלל הוצאות מיוחדות מוגברות. שאר הגורמים להגדלת אמצעי התשלום נבעו ממקורות «פנימיים», והעיקר שבהם — הרחבת האשראי על-ידי בנק ישראל והמוסדות הבנקאיים לממשלה ולציבור. האשראי הבנקאי נטו שקיבלה הממשלה ממערכת הבנקאות גדל בתקופה הנסקרת בסכום של 29 מיליון ל"י לערך — מזה 21.6 מיליון ל"י עלידי עיסקאות שנעשו עם בנק ישראל ו-7.3 מיליון ל"י עלידי עיסקאות עם מוסדות בנקאיים. הגדולה שבועיסקאות מן הסוג האחרון היא מכירת שטרי מלווה 3% בסכום

של 5 מיליון ל"י למוסדות הבנקאיים לפי חוק מלווה מוסדות כספיים תשט"ז (1955). פירוט השינויים בחשבונות הממשלה בבנק ישראל מובא בנספח ב'. הרכב חשבונות הממשלה בבנק ישראל מצביע על כך שהאשראי הרגיל שהעמיד בנק ישראל לרשות הממשלה למימון פעולותיה השוטפות פחת בתקופה הנסקרת כ-8.2 מיליון ל"י. לעומת זאת עלה האשראי שניתן לממשלה לקניית מטבע-חוץ בסכום של כ-30 מיליון ל"י, בעיקר לצורך הוצאות בטחון ולהגדלת מחסני המזון.

בשנת 1956 אמנם גדלו הכנסות המדינה במידה ניכרת, אך גידולם הרב של הוצאות הבטחון גרם לגרעון בתקציב המדינה, מאחר שאותה שעה לא צומצם-מו הוצאות התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח, אלא בוצעו בקצב השנתי הרגיל. הגרעון שנוצר מומן ברובו ע"י אשראי בנקאי. היווצרות גרעון מסוים בתקציב המדינה במחצית הראשונה של שנת הכספים היתה בעבר בגדר של תופעה עונתית* אולם היקפן ואופיין של ההוצאות המוגברות וכן התפתחות המשק בשבועות האחרונים מצביעים על האפשרות שבשנת הכספים הנוכחית יחרוג הגרעון מגדר של תופעה עונתית.

כאמור, קשורה הגדלת האשראי לממשלה בעיקר בהוצאות הבטחון. הוצאות אלה, כשהן לעצמן, הן הוצאות חירום הכרחיות אשר אינן ניתנות לדיחוי ואשר תכופות אף אי-אפשר לחזותן מראש. אולם השמירה על היציבות המשקית, שהיא תנאי הכרחי לכלכלה איתנה, מחייבת גם, ואפילו במיוחד, בתקופת חירום הקפדה יתרה על איזון הוצאות הממשלה. איזון זה היה אפשרי אילו היתה עליית ההוצאות הבטחוניות מאוזנת בחלקה עלידי קיצוצים באלה מבין ההוצאות האחרות שעדיפותן שניה במעלה, ובכללן אותן ההוצאות הרגילות והוצאות הפיתוח שאינן עשויות לתרום תרומה ישירה לשיפור מאזן התשלומים.

האשראי הבנקאי לציבור הוגדל בתקופה הנידונה בסכום של 33.2 מיליון ל"י. הרחבה זו אירעה למעשה במלואה בתקופה שבין ינואר לבין אוגוסט 1956, מרביתו של סכום זה — כ-24.5 מיליון ל"י — ניתנה מאמצעי המוסדות הבנקאיים. רובו של האשראי הנוסף ניתן בהתאם להוראות בנק ישראל להגדלת הנפח

* בשנים שלפני כן נתבטא הדבר בפיגור עונתי של הכנסות המדינה, בעוד שההוצאות הוצאו באופן יחסי בהתאם לתקציב, ואילו בשנת 1956/57 לא היה פיגור יחסי של הכנסות אחרי האומדן השנתי, אלא שההוצאות היו גדולות יותר באופן יחסי מן האומדן.

הפנינסי הבלתי בריא של חלקים גדולים במשק, הנובע גם משימוש בהלוואות לזמן קצר למטרות השקעה. כתוצאה מגורמים אלו, הרי אף הרחבה רבה של האשראי, כפי שאירעה בשנת 1956, לא הפיגה את הרגשת המחסור באשראי ולא סיפקה את מלוא הביקוש לו.

שיעור עליית אמצעי התשלום הואט במידה ניכרת הודות לעליית אותם הפקדונות שאינם ניתנים בדרך-כלל למשיכה לפי דרישה, כולל פקדונות לתקופה קצובה, בסכום של 18.4 מיליון ל"י. אם כי בישראל פקדונות אלו אינם כלולים בהגדרה של אמצעי התשלום, הריהם בכל זאת "דמויי-כסף". גורם נוסף להקטנת שיעור עליית אמצעי התשלום הוא הירידה של היתרות במעבר בסכום של כ-10 מיליון ל"י, שנבעה משינוי שיטת רישום הסליקה במסלוקת הבנקים.

ראוי לציין כי ההפרדה בין הגדלת האשראי לממשלה לבין הגדלת האשראי לציבור היא בעלת משמעות מוגבלת למדי. כך, למשל, אם כי הממשלה מקבלת אשראי ממערכת הבנקאות, הרייה גם נותנת אשראי רב לציבור במוזמנים או בסחורות. בדומה לכך אפשר שהאשראי שניתן לציבור משמש בסופו של דבר למימון עבודות או לביצוע עסקאות עבור הממשלה. קביעה שלמה יותר של חלקם של הממשלה מצד אחד ושל המשק הבלתי ממשלתי, מצד שני, בהגדלת אמצעי התשלום, צריכה להתבסס משום כך על חומר מקיף בדבר זרמי הכספים בין הסקטורים השונים במשק — כולל הסקטור הממשלתי והבלתי-ממשלתי — חומר שאינו בנמצא לפי שעה בישראל, ככמדינות רבות אחרות. קושי נוסף להפרדת חלקה של הממשלה מזה של הציבור בהגדלת אמצעי התשלום נובע מכך שאין גבולות קבועים לתחומי פעולותיהם של הממשלה ושל המשק הבלתי-ממשלתי. תופעה זו בולטת במיוחד בשטח היבוא — דבר המשפיע על תנועת המרת יתרות מטבע-חוץ.

לעיל צויינו הגורמים הישירים העיקריים אשר השפיעו על היקף אמצעי התשלום בתקופה הנסקרת. ברם, אין לבחון את משמעותה של עליית אמצעי התשלום ואת תוצאותיה אלא על רקע המערכת הסבוכה של התופעות הרבות הקובעות את תנאי הביקוש וההיצע למוצרים ולשרותים במשק, תופעות הקשורות ברובן קשרי גומלין ומשפיעות הדדית זו על זו. להלן יסקרו כמה מן החשובות בתופעות הללו, ובעיקר ייעשה נסיון לעמוד על היחס ביניהן ובין ההתפתחות המונית טרית ועל תוצאותיה של עליית אמצעי התשלום בתקופה הנסקרת.

המותר של האשראי ב-3 אחוזים, וכן בעקב שינויים שנעשו בקביעת הבסיס לחישובי נפח האשראי ועל פי אישורים מיוחדים שניתנו על-ידי הבנק. אולם חלק מן האשראי הנוסף ניתן גם שלא בהתאם להוראות בנק ישראל, וזאת במיוחד על-ידי בנק ישראל לחקל-אות, שהוא מוסד ממשלתי. כמו-כן הוגדל האשראי לציבור בדרך של נכיון משנה שנעשה על-ידי בנק ישראל ב-7.8 מיליון ל"י, לעידוד הייצור החיוני בחקלאות ובתעשייה.

שיעור הרחבת האשראי לציבור, שהגיע בתקופת השנה הנסקרת ל-16 אחוז, עולה במידה לא מועטה על שיעור הרחבת התפוקה הריאלית של המשק הבלתי-ממשלתי הנאמד ב-7—8 אחוזים, והוא דומה לשיעור הרחבת התפוקה במחירים שוטפים, הנאמד ב-14 אחוזים (לוח 4 לעיל). בחלקה היתה הרחבת אשראי רבה זו דרושה כדי לאפשר קיום רמה גבוהה של ייצור ותעסוקה, על אף עליית השכר והוצאות ייצור אחרות — תופעה שתידון להלן בדין וחשבון זה. חלק ניכר, המגיע עד כדי 40 אחוז מן האשראי הנוסף, ניתן לחקלאות, אשר היקף ייצורה התרחב והלך בהתמדה בשיעור ניכר, אלא אם כן פגעו בה פגעי טבע, דוגמת הבצורת של שנת תש"ו.

כיוון שכמה מן המוסדות הבנקאיים היפנו רק חלק מועט יחסית מתוך האשראי הרגיל מאמצעיהם שלהם למטרות בעלות עדיפות גבוהה מבחינת המשק הלאומי, היה על בנק ישראל לעשות סידורים מיוחדים להגדלת האשראי למטרות אלו, על-ידי שחרורים מהוראות הנזילות או הנפח, וכן על-ידי נכיון משנה.

נוסף על הגדלת האשראי הבנקאי הרגיל, הורחב גם האשראי שניתן לציבור ממקורות הממשלה באמצעות המוסדות הבנקאיים — פעולה אשר אינה מגדילה את אמצעי התשלום אם כי היא מעמידה יותר אשראי לרשות הציבור. בדרך זו הוגדל ב-7.4 מיליון ל"י האשראי לזמן קצר שניתן לחייבים במס הכנסה ומס קנייה, ליבואנים במסגרת השילומים והמענק, ולמפיצי תעודות המלווה העממי, ואילו האשראי שניתן ע"י הממשלה באמצעות המוסדות הבנקאיים מתקציב הפיתוח הורחב ב-36 מיליון ל"י.

למרות ההרחבה הרבה של האשראי בשמונת החודשים ינואר — אוגוסט 1956, הוסיפה לשרור בצורה בור ההרגשה של מחסור חמור באשראי. הרגשה זו, אשר סיבותיה תוארו בדין-וחשבון של בנק ישראל לשנת 1955, נעוצה ביסודה בגורמים סטרוקטורליים של המשק הישראלי, והעיקרי שבהם הוא — המבנה

העלאות השכר בתקופה שבין אוגוסט 1955 לבין אוגוסט 1956 הועלה השכר ברוב ענפי המשק בשיעור שבין 15 ל-17 אחוזים. אם כי השכר עלה כמעט בהתמדה בכל התקופה הנסקרת. הרי מרביתן של העלאות השכר במשק חלו בתקופה שבין ינואר לבין אוגוסט 1956 — כפי שנראה מלוח 3. בממשלה ובשירותים ציבוריים אחרים הועלה השכר במידה ניכרת כבר החל מחודש יולי 1955, אולם בענפי התעשייה ובבנייה הועלה השכר ב"קפיצות" בחודשים מארס ויולי 1956.

לשם הבהירות נציין כי בדברנו להלן על התפתחות אינפלציונית. אין הכוונה דווקא לגילויין של מגמות אינפלציוניות בצורת עליית מחירים. שכן ניתן למנוע עליית מחירים, למשל על-ידי יבוא מוגבר — ובתנאי המשק הישראלי פרושו של דבר זה הוא הגדלת הגרעון במאזן המסחרי. בדברנו על התפתחות אינפלציונית אנו מתכוונים לחוסר שווי משקל במשק הנובע מעליית הוצאות הייצור או מעליית הביקוש, והמחולל תהליך דינמי של עליית הוצאות ומחירים, או הגדלת הגרעון במאזן המסחרי.

לוח 6. שכר ומשכורות בתעשייה, בבנייה ובממשלה
א. תנודות חודשיות

ממשלה		בנייה		תעשייה		החודש
משכורת חודשית ממוצעת		שכר יומי נקוב בל"י		שכר יומי נקוב בל"י		
מדד	ל"י	מדד	ל"י	מדד	ל"י	
100.0	214.2	100.0	8.337	100.0	8.298	1955 יוני
105.7	226.4	97.6	8.133	101.2	8.394	יולי
105.0	224.9	97.8	8.151	101.7	8.439	אוגוסט
105.3	225.6	98.1	8.179	105.9 ⁽¹⁾	8.786	ספטמבר
107.2	229.7	98.9	8.243	103.1	8.557	אוקטובר
111.1	237.9	100.7	8.396	103.1	8.558	נובמבר
111.1	237.9	101.5	8.461	104.7	8.687	דצמבר
113.0	242.0	101.7	8.479	106.0	8.792	1956 ינואר
110.7	237.2	102.3	8.530	105.2	8.732	פברואר
112.7	241.3	108.6	9.058	111.6	9.257	מארס
115.3	247.0	110.3	9.195	113.4 ⁽¹⁾	9.411	אפריל
115.7	247.8	109.5	9.131	111.8	9.275	מאי
115.9	248.1	110.5	9.209	113.3	9.399	יוני
122.2	261.8	114.6	9.552	118.0	9.794	יולי
122.7	262.9	112.6	9.388	122.5	10.166	אוגוסט

(1) תשלום מוגדל בעקב תשלום "משכורת שלוש-עשרה" המשולמים לקראת חגי סוכות ופסח.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחשובי בנק ישראל.

רים, במידה שהעלאת ההוצאות אינה מאוזנת על-ידי תמיכות ליצוא.

ה עלייה	ת ע ש י י ה		מ מ ש ל ה
	שכר יומי נקוב בל"י	שכר יומי נקוב חודשית	
בשכר יסוד (בתוספת יוקר ²)	0.811	0.537	16.4
	0.598	0.639	19.4
סך העלייה העלייה כ%	1.409	1.176	35.8
	16.8	14.3	16.1

(2) יש להביא בחשבון שחלק קטן מהעלייה בתוספת היוקר נגרם בגלל העלאת הדורג בשכר היסוד.

ה מקור : חישובי בנק ישראל.

אשר להתפתחות השכר הריאלי בעקבות העלאת השכר הכספי — הרי במידה שהמחירים עולים בשיעור מקביל לעליית השכר ללא פיגור זמן, לא יעלה השכר הריאלי כלל, והגדלת השכר אינה מביאה בעיקרה אלא להתפתחות אינפלציונית. לא כן הדבר כאשר המחירים עולים בשיעור קטן יותר משעולה השכר. במקרה זה גדל כוח הקנייה הריאלי של מקבלי השכר. אולם במצב של תעסוקה מלאה או של אבטלה גורמי ייצור שאינה נובעת מביקוש בלתי-מספיק אין השכר הריאלי יכול לגדול, אלא אם כן תוגדל אספקת הסחורות מיבוא על חשבון הרעה במאזן התשלומים.

למעשה נקבעות התוצאות של העלאת השכר במידה לא מעטה על-ידי המדיניות המוניטרית. בהנחה כי במנהגי המשק לא יחול שינוי מופלג שיאפשר מימון הפעילות הכללית הקיימת ברמת מחירים גבוהה יותר גם ללא הגדלת אמצעי התשלום, עשויים קשיי המימון להביא לידי צמצום הייצור והתעסוקה, אם כי בתנאים הנוכחים במשק הישראלי, ובמיוחד בעקב נוקשות רמת השכר ושאר ההכנסות, אין ביכולתם של קשיי המימון למנוע לחלוטין עליית מחירים. העלאת השכר מעמידה איפוא את המדיניות המוניטרית בפני הברירה הבאה: א) להגדיל במידה רבה את אמצעי התשלום כדי לקיים רמה גבוהה של ייצור ותעסוקה תוך עלייה מהירה של רמת המחירים או תוך הגדלה מתמדת של הגרעון במאזן המסחרי. ב) למנוע את גידולם של אמצעי התשלום, דבר שיביא לידי צמצום הייצור והתעסוקה, אם כי לא ימנע את עליית המחירים. למעשה ניסה בנק ישראל, בתיאום עם מדיניותה הכל-כלית של הממשלה, לרכך במידת מה את התוצאות האינפלציוניות העלולות לנבוע מהעלאת השכר, על-ידי ריסון יחסי של הרחבת אמצעי התשלום; אולם מאידך גיסא לא היתה המדיניות המוניטרית נוקשה עד כדי גרימת צמצום חמור של היקף הייצור והתעסוקה במשק. לשון אחר: המדיניות המוניטרית ניסתה ללכת בשביל הזהב בין שתי הברירות, אם כי הגרעון הממ-שלתי והעלייה ביתרות מטבע-חוץ היטו את הכף יותר לצד גידול מהיר מדי של אמצעי התשלום. גידול זה ריכך במידה לא מועטה את הפגיעה בהיקף הייצור והתעסוקה שהיתה נובעת מעליית שכר, אילו היתה המדיניות המוניטרית נוקשה יותר. אולם הדבר נתאפ-שר בעיקר הודות לרמה הגבוהה של יבוא הון לארץ.

העלאת השכר עשויה להשפיע על רמת המחירים ועל היקף הייצור והתעסוקה במשק בשתי דרכים: א) ע"י השינויים הנובעים ממנה בהוצאות הייצור; ב) ע"י השינויים הנגרמים על ידה בביקוש. לשם הבהרת תוצאותיה של העלאת השכר ראוי להבחין בין שתי דרכי ההשפעות הללו:

(1) שינויים בהוצאות הייצור

העלאת השכר מייקרת אחד ממרכיבי הוצאות הייצור ואם לא חלה אותה שעה ירידה בשאר מרכיבי הוצאות הייצור, כולל רווחים, במידה שתאזן את הגדלת השכר¹, עולים המחירים — פעמים מיד ופעמים כעבור זמן מה.

(2) שינויים בביקוש

העלאת השכר, ללא ירידה מאוזנת בשאר ההכנסות, מגדילה גם את סך ההכנסה הכספית במשק. אם ההכנסה הנוספת תתבטא במלואה בביקוש נוסף, לא ישתנה ההיקף הקיים של ייצור ותעסוקה, אלא תחול עלייה ברמת המחירים. אולם אם ההכנסה הנוספת לא תביא להגדלה מתאימה בביקוש, למשל בעקב חסכון מוגבר על-ידי הציבור או על-ידי הממשלה, הרי שבד בבד עם עליית המחירים בעקבות התיקרות הוצאות הייצור, יצטמצמו היקף הייצור והתעסוקה במשק. היקף הייצור והתעסוקה ייפגע גם מצמצום הביקוש בשווקי חוץ לתוצרת מקומית הנגרם ע"י עליית המחיר-

¹ כמה מענפי המשק פועלים עדיין לפי השיטה של "קוסט-סלוס", ובהם עולים גם הרווחים בעקבות העלאת השכר.

למעשה נתלוותה העלאת השכר בכמה תופעות אשר החלישו במידת-מה, לפחות ארעית, את תוצאותיה, ואלו הן:

(א) פיגור זמן בעליית המחירים. כאמור, עלה השכר בתעשייה בקצב איטי בסופה של שנת 1955 ובתחילתה של שנת 1956. אולם מאז חודש מארס 1956 חלה עלייה ניכרת שהגיעה ל-12 אחוז בחודשים יולי ואוגוסט 1956 בהשוואה לפברואר 1956. עם זאת, עד לחודש ספטמבר לא הצביע מדד המחירים לצרכן על עלייה ניכרת במחירי המוצרים התעשייתיים, ונראה כי חל פיגור זמן בין עליית הוצאות הייצור לבין העלאת המחירים.

(ב) גידול נטל המסים הישירים. בשנת 1956 גדל נטל המסים הישירים במידה ניכרת, בעקב התרומות לקרן המגן ומס "יהב המגן" וכן בעקב העלייה בגביות מס ההכנסה ומסי העקיפין — כפי שנראה מלוח 7.

לוח 7. גביות מסים על-ידי הממשלה (במיליוני ל"י)

	ינואר-יוני 1955		ינואר-יוני 1956	
	בל"י	באחוזים	בל"י	באחוזים
מס הכנסה	170.9	189.9	19.0	26.9
מס מגן	0.0	20.9	20.9	—
מסים ישירים אחרים	2.0	2.7	0.7	35.0
סה"כ מסים ישירים	72.9	113.5	40.6	55.7
מס בלו	43.2	58.3	15.1	35.0
מס קנייה	21.3	25.8	4.5	21.1
מסים עקיפים אחרים	15.2	19.3	4.1	27.0
סה"כ מסים עקיפים	4.3	5.2	0.9	20.9
סה"כ מסים	84.0	108.6	24.6	29.3
סך-כל המסים	156.9	222.1	65.2	41.6

1) חלק מסכום זה לא היה גבייה בפועל באותה תקופה, כיון שהאשראי לחיובי מס הכנסה שניתן באמצעות מוסדות בנקאיים גדל בתקופת ההשאיה ב-14.6 מיליון ל"י.

המקור: משרד האוצר.

סכום המסים שנגבה בתקופה הנסקרת על-ידי הממשלה עלה איפוא בשיעור רב: המסים הישירים בשיעור של כ-56 אחוז וכלל המסים בשיעור של כ-42 אחוז.

כיוון שבתקופת ההשוואה וודאי גדלה ההכנסה הכספית בשיעור נמוך בהרבה, הרי שחלה עלייה ניכרת בנטל המסים הממשלתיים. כמו-כן גדל באותה תקופה נטל המסים המוניציפליים. בעקב עליית נטל המסים הישירים לא עלתה ההכנסה הפנויה באותה מידה בה עלתה ההכנסה הכללית, ועליית נטל המסים הכללי — כולל מסי עקיפין — הגדילה את חלקם של המסים בהוצאה הלאומית, והפנתה חלק מהביקוש מצריכה פרטית להוצאה ממשלתית.

(ג) הגברת החסכון. קיימים סימנים לכך שהחסכון האישי, שהוא ההפרש בין ההכנסה הפנויה לבין ההוצאה השוטפת, גדל בתקופה הנסקרת. תופעה זו התבטאה גם בהפצה המוצלחת של ניירות ערך צמודים. לשער הדולאר או למדד המחירים בסופה של שנת 1955 ובשנת 1956. הסכום הכללי של ניירות-ערך של חברת החשמל הארצי-ישראלית, "אגרות", רסקו, קרן היסוד והעיריות שהופצו בתקופה הנסקרת בדין-וחשבון זה מגיע ל-37 מיליון ל"י, וחלק מסכום זה נקנה על-ידי יחידים. אם כי ההכנסות מניירות-ערך אלו מוצאות על-ידי המוסדות והחברות שהפיצו אותם, הרי במידת מה מופנים על-ידי כך כספי הוצאה מתצרוכת להשקעות. בכמה מקרים אף היו החברות המפיצות מקבלות אשראי רב יותר אלמלא עמדו לרשותם הכספים שגויסו בדרך של הפצת ניירות הערך. העלייה הניכרת בפקדונות לתקופה קצובה במוסדות הבנקאיים, אשר היתה גורם ישיר להאטת קצב גידולם של אמצעי התשלום, מעידה אף היא על הנטייה להגברת החסכון האישי. כמו-כן אפשר שגדלה גם העדפת הנוטלות הכללית של הציבור*.)

רמת המחירים

בחירת תנודות רמת המחירים בישראל אינה קלה, עקב היעדר מדד שתכליתו למדוד את רמת המחירים הכללית. מדד המחירים לצרכן מוגבל, לפי מהותו ותכליתו, למדידת רמת המחירים של נכסי הצריכה, הכלולים ב"סל הצריכה" של משפחת פועלים עירונית ממוצעת. ממילא אין הוא מודד את מחיריהם של מוצרים שאינם לצריכה או של אותם נכסי צריכה שאינם כלולים ב"סל" האמור. כמו-כן קיימים ספיקות לגבי המידה בה משקף המדד הנוכחי אף את תנודות רמת

* עלייה בהעדפת הנוטלות וזה עם האטת מהירות המחזור של אמצעי התשלום.

לוח 8. השינויים במדד המחירים לצרכן
לפי מרכיביו, בנקודות
(אוגוסט 1955—אוגוסט 1956)

+ 6.4	מוון (למעט ירקות)
- 0.5	ירקות
- 0.4	הלבשה
+ 0.8	שכר דירה וחשמל
+ 0.6	ריהוט וכלי בית
+ 2.3	מיסים
+ 1.3	חינוך ותרבות
+ 3.4	שונות
+13.9	סך-הכל

ה מקור: חישובי בנק ישראל.

לאור עליות המחירים הגדולות שאירעו במרבית השנים מאז קום המדינה, הרי התיקרות של 7—9 אחוזים לשנה — כזו המשתקפת במדד המחירים לצרכן — נחשבת בעיני הציבור בישראל כמתונה. ברם, בהשוואה לתנודות המחירים בארצות אחרות, אשר למשקיהן חייבת ארץ קטנה כישראל להסתגל, זוהי עליית מחירי רים ניכרת המשפיעה בין השאר על מאזן התשלומים. כמו־כן נודעת לעליית מחירים בשיעור זה השפעה שלילית על יציבות המטבע, על רמת החסכונות, על הרכב ההשקעות, על הביקוש לאשראי ועל הציפיה הכללית לעתיד.

עליית מחירים זו באה למרות ההיצע המוגדל של סחורות בשוק המקומי. תוספת סחורות זו נבעה מגידול הייצור המקומי, במיוחד בחקלאות, בעוד שהיבוא של מוצרים וחמרי גלם לתצרוכת פרטית שוטפת בשנת 1956 לא היה פחות מאשר בשנה הקודמת, שגם בה היתה רמת היבוא של נכסים אלו גבוהה מאד בהשוואה לשנים שלפני כן.

היקף הצריכה הפרטית

לא פחות חשובה מן ההתחקות על ההשפעה לגבי רמת המחירים היא ההתחקות על השפעת ההתפתחות הכלכלית בשנת 1956 — ובעיקר העלאת השכר והגידלת אמצעי התשלום — על היקף הצריכה הריאלית במשק. בחינה זו חשובה במיוחד במשק שפעולתו התקינה תלויה ביבוא הון רב מבחוץ.

לפי שעה אין בידינו נתונים שוטפים מהימנים של הערך הכללי של הצריכה הפרטית במשק. ברם, האינ-

המחירים של צריכת משפחת העובדים הממוצעת, בעיקר כיוון ש"הסל" של המדד הנוכחי מבוסס על חקירה שנערכה בשנים 1950/51 ומאז חלו כנראה שינויים ניכרים בהרכב הצריכה^(*).

מלבד זאת מכוונת מדיניות הסובסידיות של הממשלה לריסון התיקרות של מוצרי צריכה חיוניים. אם כי סכום ההוצאות לסובסידיות ישירות היה קטן יחסית בשנת 1956, הרי סובסידיות כאלה, במידה שהן מצמצמות את תנודות המחירים של מצרכים בעלי משקל רב ב"סל הצריכה", עלולות להשפיע השפעה ניכרת על תנודות מדד המחירים לצרכן.

מדד המחירים הסיטוניים סובל ממיגבלות חמורות עוד יותר, כיוון שהוא מבוסס על "סל" הכולל בעיקר מוצרי מזון ודלק.

פרט לשני מדדים אלו, קיים כידוע גם מדד הוצאות הבנייה, אולם מדד זה נועד למדוד את התנודות בענף הבנייה בלבד. כן נמדדות בו הוצאות הבנייה, ולא מחירי הבנינים.

על אף ההסתייגויות החשובות בדבר מידת השתקפות תנודות רמת המחירים הכללית במדד המחירים לצרכן, אין לנו ברירה אלא להסתמך עליו, בהיעדר מדד טוב יותר. בתקופה שבין סוף אוגוסט 1955 לבין סוף אוגוסט 1956, עלה מדד המחירים לצרכן ב־6.9 אחוזים^(**). עיקרה של עלייה זו אירע בתקופה שלאחר תחילת שנת 1956, היינו בתקופה בה הועלה השכר במידה ניכרת ובה גדלו אמצעי התשלום בקצב מהיר.

מן הראוי לציין כי השפעת המחירים העונתיים של מחירי הירקות והפירות היא אמנם רבה לגבי התנודות החודשיות של המדד, אולם במגמת המדד לתקופות ארוכות יותר, כגון של שנה, לא נודעת לירקות השפעה רבה במיוחד. עליות המדד בתקופת השנה שבין אוגוסט 1955 לבין אוגוסט 1956 — כעליות המדד בתקופות השנים שלפני כן — נגרמו ע"י התיקרותם של מוצרים ושרותים רבים, בעוד שמחירי הירקות כלל לא הביאו לעלייה במדד, כפי שמראה לוח 8.

(*) עתה נערכת חקירה לקביעת סל צריכה מעודכן כבסיס למדד חדש.

(**) אם נשחה את העלייה במדד בין ספטמבר 1955 לבין ספטמבר 1956 מגיע שיעור העלייה ל־8.8 אחוזים.

דיקטורים המצויים «בידינו»^(*). בדבר המכירות הקמ-
עוניות של כמה סוגים חשובים של מוצרים ושרותים
לצריכה שוטפת — להוציא נכסים בני קיימא** —
מאפשרים לנו לעקוב אחרי המגמות הכלליות של
הצריכה.

לוח 9. אינדיקטורים לשינויים ריאליים בצריכה
ב-1956 לעומת התקופות המקבילות ב-1955⁽¹⁾

סוג הצריכה	ינואר-יוני	יולי-ספטמבר	ינואר-ספטמבר
צורכי מזון	+ 2.5	+10.1	+ 5.1
סיגריות	- 0.8	+ 6.8	+ 1.8
טכסטיל	- 2.7	+ 8.9	+ 0.9
תחבורה בינעירונית	+11.2	—	+11.4 ⁽¹⁾
ביקורי קולנוע	- 0.25	+ 0.3	- 0.1
חנויות כלבו	- 3.0	- 1.1	- 2.3
אוכלוסיה	+ 4.5	+ 4.5 ⁽²⁾	+ 4.5 ⁽²⁾

(1) ינואר-יולי בלבד.
(2) אומדן.

ה מקור: חישובי בנק ישראל.

אינדיקטורים אלה מצביעים על כך שבמחצית הרא-
שונה של שנת 1956 לא עלה היקף המכירות של
נכסים לתצרוכת שוטפת במידה ניכרת על זו שבמח-
צית הראשונה של שנת 1955, ביחוד עם יובא בחשבון
גידול האוכלוסיה בשיעור של כ-4.5 אחוזים משך אותה
תקופה. נראה, איפוא, כי גידול ההכנסה ע"י העלאת
השכר לעובדי המדינה ומוסדות ציבוריים אחרים במח-
צית השניה של שנת 1955 ולעובדי הבנייה בחודשים
הראשונים של שנת 1956 לא העלה מיד את הצריכה
השוטפת הכללית, במשק, וזאת כנראה בעיקר עקב
הגדלת נטל המסים והגברת החסכון. ברם, בחודשים

(*) ראה הפרק «הצריכה» בסקר זה, עמ' 30.
(**) Durable Goods

יולי עד ספטמבר 1956 נראה שהיקף המכירו,
של נכסי צריכה עלה במידה ניכרת מעל זה של
החודשים המקבילים ב-1955. תופעה זו קשורה בוודאי
בגלים הנוספים של העלאת השכר בכל הענפים, בעקב
העלאת שכר היסוד בתעשייה והגדלת תוספת היוקר
לכל השכירים בחודש יולי, מצד אחד, ובעליית
אמצעי התשלום, מצד שני. הצריכה המוגברת
בתקופה זו נתאפשרה בעיקר הודות לעליית הייצור,
במיוחד בחקלאות ובמידת מה גם בתעשייה, בעוד
שערך היבוא לתצרוכת כנראה לא נשתנה. כן אפשר
שחלק מן הצריכה הנוספת ניזון מצמצום המלאי בידי
הצרכנים או בידי משווקים ויצרנים, אולם אין בידינו
חומר מספיק בדבר תנועת המלאי מסוג זה שיהיה בו
כדי לאשר או להכחיש הנחה זו.

יבוא נכסי תצרוכת וחובות החוץ

כפי שכבר הודגש בשני הדינים וחשבונות הקודמים
על עליית אמצעי התשלום, קיים קשר פונקציונלי הדוק
בין רמת הביקוש הפנימי לבין המאזן המסחרי החיצוני
של המדינה. ייתכן שביקוש מוגבר יתבטא רק באופן
חלקי בעליית מחירים במשק הפנימי, בעוד שתוצאתו
תהיה בחלקה הרעה של המאזן המסחרי בעקבות יבוא
מוגבר ובחלקה יצוא מופחת, או שניהם כאחד.
היבוא של מוצרים וחומרי גלם לתצרוכת בכל
התקופה הנסקרת בדין-וחשבון זה היה אמנם גבוה
במידה ניכרת מאשר בתקופה המקבילה בשנה שלפני-
כן***), אך בתקופה בה עלו אמצעי התשלום בקצב
מהיר ובה עלה השכר במידה רבה — היינו בחודשים
ינואר-אוגוסט 1956 — לא עלה יבואם של מוצרים
וחומרי גלם על זה שבתקופה המקבילה אשתקד, כפי
שנראה מלוח 9. אולם ראוי לזכור כי רמת היבוא של
נכסי התצרוכת היתה בשנת 1955 גבוהה מאד בהשוואה
לרמת היבוא בשנים שלפני כן, וכי היא התאפשרה רק
הודות ליבוא הון מוגבר.

***) ייתכן שחלק מן העלייה הזאת קשור בהגדלת המלאי.

לוח 9. היבוא לפי היעוד הכלכלי.
היצוא ועודף היבוא — סחורות בלבד

(במיליוני דולר)

שינוי ב-%	ינואר—אוגוסט 1956	ינואר—אוגוסט 1955	שינוי ב-%	ספטמבר עד אוגוסט 1956	ספטמבר עד אוגוסט 1955	
+ 2.1	38.0	37.2	+16.6	55.6	47.7	נכסי תצרוכת ישירה
- 0.4	115.0	115.5	+ 5.0	170.6	162.4	חומרי גלם
+56.3	68.0	43.5	+45.8	89.8	61.6	נכסי השקעה
+17.2	26.6	22.7	+19.4	38.7	32.4	דלק
+13.1	247.6	218.9	+16.6	354.7	304.1	סך הכל
+14.9	74.8	65.1	+11.0	95.9	86.4	בניכוי : יצוא
+12.3	172.8	153.8	+18.9	258.8	217.7	עודף יבוא על יצוא

המקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בסיכומו של דבר נראה כי ההפרעות היסודיות במשק בתחילתה של שנת 1956, שנתבטאו בלחץ חזק להעלאות רמת המחירים, נגרמו במידה ניכרת על-ידי העלאות השכר, אם כי תוצאותיהן רוככו במידה מסוימת על-ידי הפיגור בזמן ועל-ידי גידול החסכון. עליית הוצאות הייצור היתה גורמת לצמצום הייצוא והתע-סוקה, אלא שצמצום זה נמנע על-ידי הגידול הרב של אמצעי התשלום. אותה שעה הוגברו הודות לגידול אמצעי התשלום, התהליכים של עליית המחירים ועליית התצרוכת.

המדיניות של קיום רמה גבוהה של ייצור ותעסוקה על-ידי הגדלת כמות אמצעי התשלום היתה אפשרית רק הודות להיקף הגדול של יבוא ההון שהיה קיים בשתי השנים האחרונות. ברור, ששימוש זה ביבוא ההון לקיום רמת הייצור, התעסוקה והצריכה למרות העלייה המתמדת בהוצאות עיכב את קידום המשק לעצמאות כלכלית.

רמת אמצעי התשלום והיקף
התפוקה הלאומית

את ההיקף הרצוי של אמצעי התשלום אין לקבוע על פי השוואה סטטיסטית של היחס הנוכחי ביניהם לבין התפוקה הלאומית ליחס שהיה קיים ביניהם בארץ בעבר, או בין יחס זה לזה בארצות אחרות לבין היחס הקיים בישראל. הקריטריון היחיד המתקבל על הדעת לקביעת ההיקף "המתאים" של אמצעי התשלום הוא — שיעור העלייה של אמצעי התשלום העלול להגדיל, בתנאים הקיימים, את הביקוש מעל למקורות המצויים

בשנת 1956 עלו במידה רבה ההוצאות במטבע-חוץ לשירותים ממשלתיים, כולל שירותי בטחון, וכן גדל יבואם של נכסי ההשקעה. כנגד זאת לא צומצם יבואם של מוצרי תצרוכת וחומרי גלם, וכתוצאה מכך עלה סכום החובות במטבע-חוץ בקצב מהיר מכפי שגדלו היתרות, יסכום החובות נטו עלה כמתואר בלוח 10. באופן זה יגדל עומס החזרת החובות בעת שיפתחו כמה מן המקורות העיקריים של יבוא הון.

לוח 10. חובות המדינה במטבע-חוץ

(במיליוני דולר)

סוף חודש	חובות	יתרות (כולל חשבוניות קלירינג)	חובות נטו ⁽¹⁾
1955 אוגוסט	422.8	79.4	343.4
ספטמבר	425.7	69.9	355.8
אוקטובר	434.7	66.1	368.6
נובמבר	440.2	69.3	370.9
דצמבר	450.7	72.0	378.7
1956 ינואר	463.4	79.5	383.9
פברואר	464.6	82.9	381.7
מרס	459.7	87.2	372.5
אפריל	459.4	92.0	367.4
מאי	465.5	95.9	369.6
יוני	471.5	102.5	369.0
יולי	475.2	94.4	380.8
אוגוסט	473.6	88.6	385.0
ספטמבר	478.5	83.5	395.0

(1) אינו כולל : א) מילחת לגורמי חוץ שיוחזרו במטבע יש-ראלי (כגון מילחת לקניית עודפי תוצרת חקלאית ; ב) חשבוניות חסומים.

המקור : חישובי בנק ישראל.

אלא תתווסף עליהם, ובאופן זה יגדל הביקוש; בתנאים אלה אף ייתכן שבעת ובעונה אחת עם הרהבת אמצעי התשלום הרגילים יגדלו גם התחליפים לאמצעי התשלום.

נסיון להגדלת אמצעי התשלום הרגילים, בהנחה שהוא אף יתפוש את מקומם של תחליפי הכסף, פירושו למעשה הסרת אחד המעצורים המעטים להגברת הביקוש במשק, מבלי שהדבר יוכל לסייע להגדלת ההיצע, אלא אם כן יורע במידה ניכרת המאזן המסחרי בעקב יבוא נוסף. נסיונות מעין אלה יחמירו, מן הסתם, את ההתפתחות האינפלציונית הנובעת מביקוש מוגבר — כל עוד קיימות ציפיות אינפלציוניות חזקות לטווח ארוך ולטווח קצר כאחד.

אינפלציה כבושה

לכאורה, קיימת אפשרות למנוע את עליית המחירים או את הגברת היבוא לתצרוכת — שהם התוצאות של גידול רב של אמצעי התשלום והביקוש — על-ידי פיקוח על המחירים ועל-ידי צמצום מינהלי של היבוא. אך לאמיתו של דבר יש לצפות לתוצאות שליליות חמורות גם מאינפלציה "כבושה", גם אם זו תהיה יעילה במניעת עליית מחירים. פיקוח על המחירים, אם יצליח למנוע התיקרות בעוד שההכנסות עולות, יותיר ביקוש לנכסי תצרוכת שלא בא על סיפוק. במידה שלא יוגדל היבוא לתצרוכת בכדי לספק את הביקוש אף יהיה הכרח להבטיח חלוקת אותם המצרכים שהביקוש להם עולה על ההיצע ברמת המחירים שנקבעה על-ידי הפיקוח, על-ידי שיטה של קיצוב. כיוון שאין אפשרות להטיל פיקוח וקיצוב יעילים על רבבות מוצרים ושירותים, הרי בהכרח יוגבל הפיקוח לחלק מן המוצרים והשירותים, ובמיוחד לחיוניים יותר מנקודת מבט של החברה, ושאר המוצרים והשירותים יהיו חופשיים מקיצוב ומפיקוח. כיוון שכך, יופנה אליהם כוח הקנייה המוגבר, מחיריהם יעלו, וכתוצאה מכך ייעשה ייצורם כדאי יותר. באופן זה עוברים גורמי ייצור מייצור "חיוני" לייצור "בלתי חיוני" — דבר המסלף את תהליכי הייצור הבריאים במשק, גורם לבזבוז כוח עבודה וחומרים נדירים, ומאפשר צבירת רווחים בלתי הוגנים.

למעשה יש להניח שהפיקוח והקיצוב לא יהיו יעילים. במקרה זה יגרום כוח הקנייה החופשי ליצירת "שווקים שחורים" במוצרים ובשירותים שבפיקוח, וכך לא

במשק ברמת המחירים הקיימת. כן יש לבחון מהו שיעור עליית אמצעי התשלום העשוי לקדם או לעכב את ישראל בדרכה לעצמאות כלכלית, מבחינת השפעתה של עלייה כזאת על מאזן התשלומים. התשובה על שאלות אלו אינה יכולה להיות מצוייה בהשוואות סטטיסטיות מן הסוג שצויין, אלא היא חייבת להתבסס על בחינה מפורטת של כל העובדות הידועות בדבר ההתפתחות במשק ובדבר התנהגותו בעבר, על ניתוחן המדויק של עובדות אלו ושל התנאים השוררים בהוה, ועל שיפוט בדבר התוצאות הצפויות ממדיניות מוניטארית זו או אחרת.

"תחליפי כסף" ואמצעי תשלום

במשק הישראלי נתפשטה בשנים האחרונות תופעה של היווצרות "תחליפי כסף", בצורה של שטרות מס-חריים רבים, שיקים דחויים ומסמכים דומים אחרים. מכאן מתקבלת לכאורה המסקנה, שהכמות הכללית של אמצעי התשלום במשק נקבעת, כביכול, על-ידי גורמים שהם חיצוניים למדיניות המוניטארית; ובמידה שמדיניות זו מגבילה את התרחבות אמצעי התשלום הרגילים, אין היא יכולה לשנות את היקפם הכללי, ומשום כך תביא הגדלת אמצעי התשלום הרגילים לידי היעל-מם של תחליפי הכסף בלבד, בעוד שלא ישתנה הביקוש הכללי במשק.

ההתפתחות במשק הישראלי ובמשקים אחרים מורכבת כי אמנם ניתן לממן חלק מן הפעילות הכלכלית על-ידי תחליפי כסף הנוצרים במשק, אולם מכאן אין להסיק, שהיקף אמצעי התשלום הרגילים אינו משפיע על קביעת רמת הפעילות הכלכלית. להיפך, כמותם של אמצעי התשלום הרגילים היא אחד הגורמים החשובים — אם כי לא היחיד — לקביעתה של רמת הפעילות הכלכלית. הנסיון לקיום היקף פעילות כלכלית גדול יותר על-ידי תחליפי כסף נתקל במשך הזמן בקשיים גדלים והולכים, מאחר שהשימוש בתחליפי כסף אלו נעשה מכביד ויקר יותר ככל שמרבים בכך. עליית ההוצאות הכרוכה בכך, הנובעת מריבית גלויה וסמויה גבוהה, מגיעה תכופות לממדים המביאים לאי-ביצוע פעולות ש"המשק" היה רוצה לבצען אילו עמדו לרשותו אמצעי התשלום הדרושים. העובדה כי למרות הציפיות האינפלציוניות אין סימני אגירה רבה של מלאי על-ידי המשק הבלתי-ממשלתי היא אחת ההורחות לכך. כמורכב קיימת הסכנה שאם תוגדל כמות אמצעי התשלום לא תחליף התוספת את תחליפי הכסף,

הרגישות הרבה של הציבור הישראלי, למוד הנסיונות של אינפלציה מתמדת, לגבי ההתפתחויות הצפויות במשק, עשויה להחמיר את התהליכים השליליים הנובעים מאינפלציה "כבושה".

בסופו של דבר אין איפוא אפשרות לעקור את השורש של התפתחות אינפלציונית על-ידי אמצעים המכוונים להשפיע רק על גילוייה של התפתחות זו. הדרך להבטיח התפתחות תקינה ובריאה של המשק היא על-ידי מדיניות כלכלית המונעת עלייה בהכנסה הכספית שאין בצדה עלייה מקבילה של פרויקט הייצור, ועל-ידי מדיניות מוניטארית "קשה" המיועדת למנוע אינפלציה של ביקוש.

יימנעו עליית המחירים ושאר ההתפתחויות האינפלציוניות, אשר הפיקוח מבקש למנוע אותן. כמו-כן נודעת אף לאינפלציה כבושה השפעה שלילית לגבי היקף החסכון, שכן הציפיה לעליית המחירים מביאה להגדלת התצרוכת על חשבון ההשקעות.

פרט לתקופות קצרות ובשעות חירום, קשה מאד לרסן את ההתפתחות האינפלציונית בעת עלייה רבה בהכנסות האישיות, ואף אם דבר זה אפשרי — הרי נודעות לכך תוצאות שליליות לחלוטין מכמה וכמה בחינות מכריעות: משתבש השימוש היעיל בגורמי ייצור, יורדת רמת החסכונות וההשקעות, מתערער מאזן התשלומים ומסתלפת חלוקת ההכנסה הלאומית.

הצעות בדבר האמצעים שיש לנקוט בעקבות עליית אמצעי התשלום

בעקבות עלייתם הרבה של אמצעי התשלום הריני מציע בנסיבות הנוכחיות לנקוט באמצעים הבאים:

1. איזון תקציבי המדינה: יש לאזן את תקציבי המדינה איזון קופתי גם בתקופה של הוצאות בטחון מוגברות.

בשעה שהממשלה נאלצת להוציא הוצאות בטחון גדולות, היא חייבת מצד אחד להוסיף ולשאוב כנגד הוצאות אלו מקורות נוספים מן הציבור, במידה שאין שאיבת אמצעים זו פוגעת בפריון הייצור, ומצד שני לקצץ בהוצאות למטרות בעלות עדיפות נמוכה יחסית. בין המטרות מסוג זה ניתן למנות, למשל, את הבנייה שאינה לצרכי דוור של עולים חדשים.

ההוצאות הכספיות של הממשלה מיצגות כמובן ביי-קוש לחומרים ולכוחות עבודה, ובמידה שאין להגדיל את ההיקף הכללי של גורמי הייצור, אין הממשלה יכולה להשיגם, אלא אם כן תצמצם את הביקוש שלה לגורמי ייצור למטרות אחרות, או שיעלה בידה לצמצם את הביקוש של המשק הבלתי-ממשלתי באמצעות מיסים ומילווה. התחרות בין צורכי הממשלה או הציבור על גורמי הייצור המוגבלים הקיימים במשק יכולה רק להפריע לשימוש יעיל בהם, שכן אין ביכולתה של יצירת כסף ליצור נכסים חדשים. על-כן אין בכוחו של גרעון ממשלתי להעמיד לרשות הממשלה חומרים ושירותים נוספים, בין להוצאות רגילות ובין לפיתוח, אלא על-ידי עיוות המבנה התקין של פעולת המשק — דבר המפחית בסופו של חשבון את ההיקף הממשי של כלל גורמי הייצור.

הפסקת פעולתם של הגורמים המפירים את שיווי-המשקל במשק, ותיקון העיוותים שנוצרו בעקב פעולת גורמים אלו בעבר, מותנים במדיניות המונעת עליית הביקוש המקומי מעל להיצע ברמת מחירים יציבה והמונעת עלייה בהוצאות הייצור. לצורך זה יש להפ-עיל במשולב אמצעים של מדיניות מוניטארית, פיס-קאלית וכלכלית בכללה, במיוחד ביחס לאמצעי התש-לום, לאשראי, להכנסות ולהוצאות של הממשלה ושאר הרשויות הציבוריות, להכנסות האישיות ולעניני היבוא והיצוא. במידה שנובעת מחלק אחד של המדיניות השפעה אינפלציונית, יהיה זה קשה מאד — ותכופות כמעט בלתי אפשרי — לתקן את המעוות על-ידי אמצעים הננקטים בתחומים האחרים של המדיניות הכלכלית.

ההכרה בצורך במדיניות מקיפה זו כתנאי להתפתחות תקינה ובריאה של המשק היא פרי נסיון רב שנרכש בארצות רבות וכן בישראל. בשני הדינים וחשבונות שהגשתי לממשלה ולועדת הכספים ב-30 במארס 1955 וב-15 בנובמבר 1955, הצעתי שורה של הצעות שיש לנקוט בעקבות העלייה המהירה של אמצעי התשלום. כפי שכבר צויין, מנע ביצוען של ההצעות הללו בכמה תקופות קצרות, ולאחרונה בסופה של שנת 1955, בעד העלייה הרבה של אמצעי התשלום, וכן האיט את קצב עליית המחירים ועיכב את שאר ההתפתחויות הבלתי רצויות במשק. אם כי ההדגשה על האמצעים השונים עלולה להשתנות לאור שינוי הנסיבות, הרי עיקרה של המדיניות המבקשת לשמור על איזון כתנאי להתפתחות בריאה של המשק, קיים ועומד.

2. קיוס הגבלות האשראי: יש להוסיף ולקיים את תקנות האשראי הנוכחיות המכוונות להגביל את שיעור הרחבתו ולהפנות חלק רב יותר ממנו למטרות המסייעות להגביר את הייצור החיוני בחקלאות ובתעשייה, ובמיוחד במידה שהוא תורם לשיפור מאזן התשלומים. כדי להבטיח פיקוח יעיל על האשראי, יש לפשט את הוראות הנזילות המסובכות הקיימות עתה בכדי להפריד בין הנזילות במטבע ישראלי ובין זו במטבע-חוץ, וכן בין נכסים בעלי נזילות ראשונית לבין נכסים בעלי נזילות משנית. שינויים אלו לא זו בלבד שיסייעו לביצוע יעיל של מדיניות האשראי אלא אף יעמידו את המוסדות הבנקאיים על בסיס איתן יותר.

3. הימנעות מהעלאת ההכנסות האישיות: אין להוסיף ולהעלות את השכר, הרווחים וכל שאר ההכנסות האישיות, אלא עד לשיעור של עליית הייצור. העלאת ההכנסות האישיות בשיעור העולה על שיעור הגדלת הייצור אינה יכולה להגדיל את כלל ההכנסה הריאלית במשק, אלא על חשבון יבוא ההון הציבורי, בעוד שהיא אך מחמירה את ההתפתחות האינפלציונית. אף הצמדת השכר או הרווחים לרמת המחירים או לגורמים דומים אך מגבירה את ההתפתחות האינפלציונית, מבלי להביא כל יתרון של ממש למקבלי ההכנסות, אלא על חשבון יבוא ההון.

הדרך היחידה להבטחת עלייה ריאלית של ההכנסות שלא על-ידי הרעת המאזן המסחרי, היא על-ידי הגדלת פריון הייצור. לפיכך, תנאי הכרחי לקידום המשק בכללו ולהגדלת ההכנסה האישית כאחת, הוא יצירת תנאים כלכליים וחברתיים נאותים לעידוד מרחיק לכת של הגדלת פריון הייצור בכל תחומי המשק ברמת מחירים יציבה.

4. הגדלת היתרות במטבע חוץ: בתחום מדיניות היבוא והיצוא יש לנקוט באמצעים המיועדים להגדיל את יתרות מטבע החוץ של המדינה — דבר בעל חשיבות חיונית לפעולתו הסדירה של המשק בימים כתי-קונם, ועל אחת כמה וכמה בעת חוסר יציבות בטחונות ומדיניות. פעולות הגורמות לידי הרוויית ביקוש מקומי שהוגדל על-ידי יבוא נוסף, חותרות תחת האפשרות להגדיל את יתרות מטבע החוץ. במידה שהגדלת היתרות במטבע חוץ מביאה להרחבת אמצעי התשלום — יש לאזן עלייה זאת על-ידי מניעת עלייה בגורמים אחרים העלולים להרחיב את אמצעי התשלום, כגון אשראי נוסף רב לציבור או לממשלה.

5. עידוד החסכון: יש להוסיף ולפעול למען עידוד החסכון לצורותיו השונות. עם זאת ראוי לזכור כי חסכון נוסף בצורת רכישת ניירות ערך או בצורת השקעה אחרות אינו גורם דיסאינפלציוני, אלא אם כן נמנעת על-ידו הגדלת כלל האשראי.

עיקרן של ההצעות הללו מכוון ליצירת מדיניות שתביא לידי איזון קופתי בתקציב המדינה, לריסון הרחבת אמצעי התשלום ולייצוב ההכנסות האישיות. שילוב מלא של האמצעים הללו הוא תנאי הכרחי להתפתחות תקינה של המשק הישראלי ולצמצום תלותו במקורות הון חיצוניים.

בכבוד רב,

דוד הורוביץ

נגיד בנק ישראל

דברי הסבר לאומדנים על עליית התפוקה הלאומית

בתקופת השנה שבין אוגוסט 1955 לבין אוגוסט 1956

לעומת התקופה שבין אוגוסט 1954 לבין אוגוסט 1955

מדד התעסוקה בבנייה מצביע על ירידה של 9.2 אחוזים בספטמבר-יולי 1954/55 לעומת אותם החודשים ב-1955/56. לעומת ירידה זו מלמדים הנתונים על התחלות וגמר בנייה בשלושים רשויות מקומיות, כי חלה עלייה קטנה, בשיעור של אחוז אחד. במדידת תפוקת הבנייה בכל שלבי הבנין ניתן משקל יתר למגמות מדד התעסוקה, כי הם משקפים ביתר נאמנות את רמת הפעילות, ומשום כך נאמדה ירידת התפוקה בבנייה ב-5 עד 7 אחוזים. מחירי הבנייה חושבו על-פי מדד הוצאות הבנייה.

חישוב התפוקה הריאלית של כל ענף התחבורה, פרט למשאיות, התבסס על נתונים משביעי רצון. מהיעדר נתונים על תצרוכת הדלק האזרחית, לא היתה אפשרות לחשב את ההובלה במשאיות, והעלייה הריאלית בתפוקת התחבורה נאמדה ב-7 אחוזים לערך. מחירי הנסיעה בקואופרטיבים לתחבורה עלו בתקופת הדו"ח ב-10 אחוז, ומחירי ההובלה ברכבת עלו ב-6.3 אחוזים; במחירי הנסיעה במוניות ובתעופה האזרחית לא חלו שינויים, ואילו מחירי ההובלה במשאיות עלו ב-2 אחוזים. בגלל היעדר נתונים לא נעשה חישוב עליית המחירים בספנות ובנמלים, אולם הוברר שחלה עלייה ניכרת במחירי ההובלה הימית אשר קרוב לודאי שלא היתה קטנה מ-10 אחוז. באופן כללי נראה שמחירי ההובלה עלו בממוצע ב-6 אחוזים עד 8 אחוזים.

תפוקת הממשלה נאמדה בהתאם להוצאות התקציב הרגיל בניכוי הוצאות לריבית, החזרת חובות, סוב-סידיות וכן הוצאות לשירותי הנמלים והרכבות, אשר כבר חושבו בתפוקת ענפי המשק האחרים. בהתאם לכך עלתה תפוקת הממשלה ב-19.5 אחוזים, במחירים שוטפים. חישוב עליית "מחירי" התפוקה הממשלתית נעשה על בסיס שיעור עליית המשכורת הממשלתית הממוצעת, שכן 60 אחוז מהוצאות הממשלה הרגילות הם לשכר ולמשכורת, ועל כן ניתן להניח שמחירי תפוקת הממשלה השתנו במידה שאינה רחוקה משיעור השינוי במשכורת הממשלתית הממוצעת. על בסיס זה נאמדה העלייה במחירי התפוקה הממשלתית ב-15 אחוזים, ועליית השיעור "הריאלי" של התפוקה הממשלתית נאמדה ב-4 אחוזים.

בגלל היעדר נתונים ישירים על פעילות ענף השירותים הבלתי-ממשלתיים לא נכלל ענף זה בחישוב עליית התפוקה.

עליית התפוקה הלאומית פרט לשירותים בלתי-ממשלתיים בתקופת השנה שבין ספטמבר 1955 לבין אוגוסט 1956 לעומת ספטמבר 1954-אוגוסט 1955 נאמדה ב-16.0 אחוז במחירים שוטפים וב-6.5 אחוזים במחירים קבועים. עליית המחירים הממוצעת בתקופת ההשוואה היתה 9 אחוזים בקירוב (ראה לוח 4 עמ' 5). חישוב זה מבוסס כדלקמן:

העלייה בייצור התעשייתי בתקופה הנסקרת היתה בערך 5 אחוזים, לפי אומדן ארעי שנתקבל על סמך סימני ההיכר הבאים: מדד הייצור התעשייתי עלה בחודשים ינואר-אוגוסט 1956 באחוז אחד בלבד בהשוואה לתקופה המקבילה בשנת 1955, ומדד התעסוקה בתעשייה עלה באותה תקופה בשיעור דומה. בתקופה הנסקרת בדין וחשבון זה עלה יבוא חומרי הגלם התעשייתיים בשיעור של 5 אחוזים לערך. כמות חומרי הגלם שעמדה לרשות התעשייה אף גדלה בשיעור גדול יותר, הודות לעלייה באספקת גלמים מקוריים. תהליך ההעמקה בייצור התעשייתי היה גורם שאיפשר הרחבת התפוקה מבלי שתתחייב ממנה הרחבה מקבילה ביבוא הגלמים. לעומת זאת העלייה במלאי חומרי גלם תעשייתיים, כנראה היתה קטנה.

תצרוכת החשמל בתעשייה עלתה בתקופת הדו"ח בשיעור של 12 אחוז. ייתכן שהעלייה בתצרוכת החשמל גדולה מעליית הייצור הודות למיכון-יתר של תהליכי הייצור ופיתוח תעשיות בהן החשמל מהווה חלק גדול יחסית בתשומה.

בשנת תשט"ז עלתה התפוקה החקלאית ב-20.4 אחוזים לעומת התפוקה בתשט"ו - בהתאם להערכת משרד החקלאות על פי הנתונים לגבי ייצור פיזי. תקופות אלו אינן חופפות בדיוק את תקופת ספטמבר-אוגוסט בשנים 1954/55 ו-1955/56, אולם השינוי שעלול להגרם כתוצאה מכך אינו ניכר.

עליות המחירים בתעשייה ובחקלאות חושבו בהתאם למחירי המוצרים התעשייתיים והחקלאיים הנכללים במדד המחירים לצרכן.

נספח ב'

חשבונות הממשלה בבנק ישראל במטבע ישראלי
 אוגוסט 1955—אוגוסט 1956
 (במיליוני ל"י)

שינוי	אוגוסט 1956	אוגוסט 1955	ה ס ע י ף
- 6.7	17.1	23.8	מקדמות רגילות וחשבונות ממשלה אחרים נטו
+ 30.0	31.8	1.8	מקדמות וחשבונות ממשלה אחרים נטו לממון קניות מטבע-חוץ
+ 23.3	48.9	25.6	אשראי שוטף בל"י — ברוטו
+ 21.2	69.0	47.8	שטרי אוצר
+ 44.5	117.9	73.4	סה"כ אשראי בל"י ברוטו
+ 19.2	27.2	8.0	בניכוי : פקדונות ממשלה ופקדונות מוסדות ממשלתיים
+ 25.3	90.7	65.4	אשראי לממשלה בל"י — נטו
+ 3.5	6.4	2.9	בניכוי : ההון הנפרע, ההון העצמי וחשבונות אחרים של בנק ישראל
+ 21.8	84.3	62.5	השפעת פעולות בנק ישראל עם הממשלה על שינויים באמצעי התשלום