

התקציב הלאומי לשנת הכספים 1962/63¹

מבוא

התקציב הלאומי מוגש בזאת לכנסת זו הפעם הרביעית. כקודמיו מהווה גם הוא בעיקרו תחזית של ההתפתחויות העיקריות במשק הלאומי בשנת התקציב הקרובה. בעקבות התכנית לייצוב המשק צפויים שינויים רבים במשק הלאומי. כמה מהתפתחויות אלו ניתן לחזות רק בקווים כלליים, ועדיין קשה לחזות את השינויים במונחים כמותיים. על כן יותר מאשר בשנים קודמות יש לראות בתחזיות המובאות כאן רק אינדיקטורים למגמתן של ההתפתחויות הצפויות.

כנקודת מוצא לתחזית משמשים עיקרי ההתפתחויות במשק בשנה החולפת כפי שהם משתקפים בחשבונות הלאומיים ובשאר האומדנים לגבי שנת 1961, שהוכנו על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. במקרים רבים מבוססים אומדנים אלה על נתונים חלקיים, ויש לקבלם בזהירות הדרושה.

כמו כן נסתייענו בחומר שהומצא על-ידי היחידות הכלכליות השונות במשרדי הממשלה, ובמיוחד על-ידי האגף למטבע חוץ ואגף הממונה על הכנסות המדינה במשרד האוצר. המסגרת הכללית של התקציב הלאומי דומה לזו של התקציבים הלאומיים של השנים הקודמות. תיאור מפורט של מהות התקציב הלאומי ושיטת הכנתו הובא במסגרת התקציב הלאומי הראשון, לשנת התקציב 1959/60.²

פרק א': סיכום ההתפתחויות הכלכליות העיקריות ב-1961

בשנת 1961 נמשכה הפעילות הכלכלית הנמרצת של המשק: העלייה הריאלית בתוצר הלאומי הגולמי נאמדת ב-9 אחוזים בערך, בדומה לשיעור הגידול הממוצע בשנים 1955 עד 1960. בד בבד עם הגידול בתפוקה הוסיפה גם הצריכה הפרטית לגדול בשיעור של 9 עד 10 אחוזים, המהווים גידול של 5 עד 6 אחוזים בצריכה לנפש. העלייה בצריכה הציבורית הגיעה ל-6 עד 7 אחוזים, ובהשקעה — ל-12 אחוזים. הפעילות המוגברת איפשרה, אמנם, רמה גבוהה של צריכה ושל השקעות, אולם היא היתה מלווה בשתי תופעות מדאיגות:

- א. הגדלה נוספת של הפער בין היבוא והיצוא, ב-40 מיליון דולר.
- ב. עלייה גדולה של מחירי התוצר, בכדי 7 עד 8 אחוזים, שהיא העלייה הגדולה ביותר מאז 1957.

הגורמים לעליית המחירים ברובם החלו את פעולתם, כנראה, עוד במחצית השנייה של

¹ הוכן על-ידי הרשות לתכנון כלכלי במשרד האוצר ומהלקת המחקר של בנק ישראל, בשיתוף עם אגף התקציבים במשרד האוצר.

² "התקציב הלאומי לשנת הכספים 1959/60", ירושלים, טבת תשי"ט (דצמבר 1958): נדפס בסקר בנק ישראל מס' 10, ירושלים, אב תשי"ט (אגוסט 1959).

שנת 1960. באותה שנה נצטברו בידי הציבור סכומים גדולים של נכסים נוילים אשר יצרו לחץ לעליית מחירים, מצד הביקוש. המחירים לא החלו לעלות אלא במחצית השנייה של 1960 ובראשית 1961, לאחר העלאות כלליות של המסים העקיפים. אף על פי שעליות המחירים התרכזו בחלקן הגדול בתקופה שלאחר ההעלאות במסים העקיפים, אין לראות בהעלאות המסים העקיפים גורם עצמאי לעליית המחירים, שכן במצב של קיום עודף ביקוש ניתן ממילא לצפות לעליית מחירים — אם כי אולי כעבור זמן מסוים. מגמה זו של עליית מחירים נמשכה במחצית הראשונה של 1961, שבה נוספה לנוזילות שנצטברה ב־1960 תוספת גדולה של אמצעי תשלום, שמקורה הן בצבירת יתרות מטבע חוץ והן בהרחבת האשראי לציבור. במחצית השנייה של השנה הופסקה הרחבת אמצעי התשלום והואט קצב עליית המחירים.

לוח 1

מקורות ושימושים, 1960 ו־1961

(מיליוני ל"י)

אחוז עליית המחירים	אחוז העלייה הנומינלית	אחוז העלייה הריאלית	1961		1960	
			במחירים שוטפים	במחירי 1960		
ה מקורות						
8	17.5	9	5,233	4,836	4,451	התוצר הלאומי הגולמי
—	13.5	13.5	1,429	1,429	1,259	היבוא
6.5	16.5	10	6,662	6,265	5,710	סך כל המקורות
ה שימושים						
7	17	9.5	3,641	3,407	3,113	הצריכה הפרטית
7	14	6	1,054	983	927	הצריכה הציבורית
7	20	12	1,250	1,168	1,042	ההשקעה
1.5	14	12.5	717	707	628	היצוא
6.5	16.5	10	6,662	6,265	5,710	סך כל השימושים

ה ב ק ו ר : השכחה המרכזית לסטטיסטיקה.

(א) התפוקה

שיעור הגידול בתפוקה הגולמית היה, כנראה, גבוה במקצת משיעור הגידול בתוצר, והגיע ל־10 עד 11 אחוזים. שיעור זה גבוה במקצת מאשר בשנת 1960. החשת הגידול נבעה משני גורמים עיקריים:

א. בעוד ששנת 1960 היתה שנת בצורת ותפוקת החקלאות כמעט ולא גדלה, גדלה התפוקה החקלאית ב־1961 ב־8 עד 9 אחוזים.

ב. במחצית השנייה של 1961 החלה פעילות מוגברת בענף הבנייה, ענף שתפוקתו ירדה בשנת 1960. הבנייה המוגברת יצרה גיאות גם בענפים אחרים, אשר נהנו הן מהביקוש המוגבר של ענף הבנייה עצמו והן מהשפעת העקיפין שלו באמצעות העלייה הכללית בהכנסות.

גידול התפוקה לפי ענפים, 1960 ו-1961

(באחוזים)

1961	1960	
8-9	3	החקלאות
14-15	14	התעשייה
8-9	-2	הבנייה
9-10	9	התחבורה
7-8	5	הסקטור הציבורי
10-11	11	השירותים
10-11	9	סך כל התפוקה

תפוקת החקלאות גדלה ב־8 עד 9 אחוזים. הגידול הרב ביותר חל בתפוקת ענף הגרעינים והמספוא שנפגע יותר מאחרים בכצורת של שנת תש"ך. גידול רב, של 30 אחוזים בערך, חל בתפוקת גידולי התעשייה ובתפוקת המטעים, להוציא את ההדרים שיבולם פחת ב־20 אחוזים. תפוקת הרפת לא גדלה, ואילו תפוקת הלול הוסיפה לגדול — ב־20 אחוזים בקירוב. תרומת החקלאות לתוצר הלאומי גדלה בשיעור גבוה יותר מהתפוקה החקלאית, שכן כתוצאה מתנאי מזג האוויר הנוחים יחסית ב־1961 עלתה התפוקה יותר מאשר התשומה.

הגידול בתפוקת ענף הבנייה הסתכם, כנראה, ב־8 עד 9 אחוזים. הגידול הרב ביותר חל בבנייה הציבורית למגורים, שגדלה, כנראה, ב־20 אחוזים. גידול זה התרכז כולו במחצית השנייה של השנה. הבנייה הפרטית למגורים וכן הבנייה של מבנים ציבוריים (שירותים) גדלו גם הן במידה ניכרת. בהיקף הבנייה בחקלאות, הכוללת התקנת רשתות השקיה, לא חל שינוי, ובבנייה מבנים תעשייתיים חלה, כנראה, ירידה. הוצאות הבנייה עלו בממוצע ב־10 אחוזים בערך, הגידול בערך הבנייה במחירים שוטפים הסתכם, איפוא, ב־18 אחוזים. הגידול בתפוקה התעשייתית הגיע ל־14 אחוזים. כ־4 אחוזים הם פרי הגידול ביצוא ו־10 עד 11 אחוזים — תוצאה של הגידול בצריכה ובהשקעות.

(ב) האוכלוסייה והתעסוקה

גידול האוכלוסייה בשנת 1961 הסתכם ב־80,000 נפש, שהם תוספת של כ־3.7 אחוזים לעומת סוף 1960. הגידול במספר המועסקים היה גבוה במקצת מגידול האוכלוסייה ועלה על 4 אחוזים. כתוצאה מכך ירד שיעור האבטלה מ־5 ל־4 אחוזים מכוח העבודה. בגלל הפעילות המוגברת בחלק מענפי המשק גדל גם מספר שעות העבודה הממוצע לעובד. שיעור התעסוקה (כלל שעות העבודה במשק) עלה משום כך ביותר מ־5 אחוזים.

(ג) המחירים והשכר

הפעילות הכלכלית המוגברת היתה מלווה בעלייה של מחירי מרכיב התוצר הלאומי במוצרים הסופיים, בשיעור של 8 אחוזים בממוצע. עליית המחירים חלה בכל ענפי המשק, אם כי לא

בשיעור שווה. בחקלאות ובתעשייה עלו המחירים ב-5 עד 6 אחוזים, ואילו מחירי הבנייה עלו ב-10 אחוזים.

עיקר עליית המחירים חלה במחצית הראשונה של השנה. בחודשים אלה עלה מדד המחירים לצרכן (בלי פירות וירקות) ב-5 עד 6 אחוזים, ואילו במחצית השנייה חלה עלייה של 2 אחוזים בלבד.

עליית המחירים היתה נעוצה, כאמור, בעיקר בגורמים שהחלו פועלים עוד בסוף 1960. אל הנוילות הרבה של המשק ב-1960 נוספה במחצית הראשונה של 1961 הרחבת אמצעי התשלום ב-120 מיליון ל"י, שהן 14 אחוזים בערך. אחד הגורמים העיקריים להרחבת אמצעי התשלום היה צבירת יתרות מטבע חוץ בהיקף של 120 מיליון ל"י. צבירה זו, לא זו בלבד שהיא מגדילה את כמות הנכסים הכספיים שבידי הציבור, אלא שאותו חלק ממנה המומר באמצעי תשלום ומופקד במוסדות הבנקאיים, מגדיל את כמות הנכסים הנוזלים שבידי מוסדות אלה, ובהעדר שינויים בהוראות הנוזלות הוא מהווה בסיס להרחבת האשראי. הרחבת האשראי לציבור מצד המוסדות הבנקאיים הגיעה בתקופה זו ל-105 מיליון ל"י. יחד עם זאת פחת האשראי לממשלה ב-50 מיליון ל"י, וירידה זו סתרה במידת-מה את השפעתם של צבירת יתרות מטבע החוץ וגידול האשראי לציבור.

אל הגורמים הכלליים לעליית המחירים נוסף במחצית הראשונה של השנה גם צמצום ההיצע של פירות וירקות אשר העלה את מחיריהם בשיעור רב.

במחצית השנייה של השנה פחתה הנוזלות שבידי הציבור. בחודשים אלה לא גדלו יתרות מטבע החוץ שברשות מערכת הבנקאות, ואילו קצב הרחבת האשראי הואט בעקבות העלאת שיעורי הנוזלות על-ידי בנק ישראל. סכום אמצעי התשלום פחת בחודשים אלה ב-30 מיליון ל"י, שהן 3 אחוזים. כמו כן גברו באותה תקופה, מדי פעם בפעם, הציפיות לפיחות אשר פעלו בשני כיוונים: מצד אחד, גבר הביקוש לנכסי דלא נידי ולמוצרי צריכה בני קיימא ומחיריהם עלו, בעיקר — מחירי הקרקעות והדירות אשר לגביהן נוצר שוק ספקולטיבי; מצד שני, נמנעו בעלי מטבע חוץ או נכסים כספיים הצמודים למטבע חוץ מקניות על-מנת להנות מעליית ערך נכסיהם במקרה של פיחות. בסיכום, קשה לקנוע אם השפעתן הכוללת של הציפיות לפיחות היתה לכיוון של הגדלה או הפחתה של סך הביקוש במשק.

עליית השכר לא היוותה, כנראה, גורם לעליית המחירים, שכן העלאות השכר בוצעו בעיקר מחודש מאי ואילך, בעוד שעליית המחירים החלה עוד בסוף 1960, ועיקרה חל, כאמור, במחצית הראשונה של שנת 1961.

הסכמי העבודה שנחתמו במאי 1961 העלו את שכר היסוד במרבית הענפים ב-6 אחוזים, באופן רטרואקטיבי, מינואר 1961, וביוני הוגדל שיעור תוספת היוקר ב-5 אחוזים. שני גורמים אלה, בצירוף העלאות אחרות בשכר, העלו את השכר הממוצע לשעת עבודה ב-11 אחוזים בערך, ואת ההכנסה לעובד — ב-12 אחוזים בערך. מספר השכירים גדל ב-4 עד 5 אחוזים וסך ההכנסות משכר עלו, איפוא, ב-17 אחוזים בערך.

בענף הבנייה עלו ההכנסות משכר בשיעור רב יותר, שכן הביקוש הרב לדירות ועליית המחירים שחלה בעקבותיו הביאו לעליית שכרם של פועלי הבניין לסכומים גבוהים מן התעריפים שנקבעו בהסכמי השכר.

אמנם מנקודת ראות כללית אין לראות בעליית השכר גורם לעליית המחירים מצד ההוצאות, אולם חלק מהעלייה במחירי התוצר הלאומי הגולמי נובעת באופן ישיר מעליית השכר בסקטור הציבורי בגלל שיטת החישוב של תפוקת סקטור זה. עליית השכר בסקטור הציבורי הגיעה ל-12 אחוזים ועליית מחירי התפוקות האחרות נמוכה, איפוא, במקצת מהעלייה הממוצעת במחירי התוצר הלאומי כולו, ומגיעה ל-7 אחוזים.

(ד) ההכנסות

העלייה של 9 אחוזים, בערך, בהיקפו הריאלי של התוצר הלאומי, ושל 8 אחוזים במחירים, מצטרפים יחד לעלייה של 18 אחוזים בערך התוצר הלאומי במחירי השוק.

בצד עליית המחירים חלה בשנה זו גם עלייה גדולה בגביית מסים עקיפים — עלייה שהיתה גדולה בהרבה מהעלייה בערך הקניות במשק. זו נעוצה בעיקר בהעלאת שיעורי ההיטלים בסוף 1960 וכן בעליית חלקן של הקניות ששיעור המס עליהן הוא גבוה, כגון קניית מכוניות ונכסי צריכה בני קיימא.

כתוצאה מהעלייה הגדולה במסים העקיפים היה הגידול בהכנסה הלאומית נמוך במקצת מזה של התוצר הלאומי הגולמי, במחירים שוטפים, והגיע ל-16 עד 17 אחוזים. בשיעור זה עלו גם ההכנסות משכר.

גביות מס ההכנסה והביטוח הלאומי גדלו, כנראה, קצת יותר מההכנסה הלאומית בגלל עליית אחוז המפרנסים בעלי ההכנסות הגבוהות בתוך כלל המפרנסים; כן היה כנראה גם ייעול בתהליך הגבייה. הגביות של מסים ישירים בצירוף ההכנסות ממלווה הקליטה, שבגבייתו הוחל באוקטובר 1961, גדלו בקרוב ל-20 אחוזים. גידול ההכנסה הפנויה היה נמוך, איפוא, במקצת מזה של ההכנסה הלאומית והגיע ל-16 אחוזים. גם ההכנסות האישיות, שבהן כלולים גם תשלומי ההעברה, עלו בשיעור דומה. שיעור הגידול בהכנסה האישית הפנויה שווה, לפי חישובים אלה, לגידול בערך הצריכה, ולכן יש מקום להניח שלא חלו בשנה זו שינויים בחלקה של ההכנסה הפרטית הפנויה שהופנה לחיסכון.

(ה) הצריכה הפרטית

כבשנים הקודמות עלתה הצריכה הפרטית גם ב-1961 בשיעור של 5 אחוזים לנפש ושיעור הגידול הכולל בה הגיע ל-9 עד 10 אחוזים.

במרבית סעיפי הצריכה היה שיעור הגידול רב יותר מאשר בשנת 1960. בעיקר בולט הדבר במוצרים בני קיימא, שרכישתם עלתה ב-19 אחוזים, במוצרי טכסטיל והלבשה, ובצריכה של דלק ושל שירותי בידור. בשנה זו התגברה עוד יותר המגמה, הניכרת זה שנים מספר, של עליית חלקם של מוצרי מותרות ונכסי צריכה בני קיימא בסל הצריכה לעומת ירידה בסעיפי המזון, הנסיעות והדיור — מגמה שהיא אופיינית לרמת הכנסות עולה. העלייה הגדולה בסעיף הדלק נובעת, כנראה, בחלקה, מהזולה יחסית של מחירי החשמל ומהגדלה ניכרת בסעיף זה. מחיריהם של מוצרי הטכסטיל וההלבשה נשארו יציבים יחסית למחירי המוצרים האחרים, דבר שהיה מלווה בקניות מוגברות של מוצרים אלה.

(ו) ההשקעה

העלייה בהיקף ההשקעות היתה גדולה ביותר והגיעה, כנראה, ל-12 אחוזים. מחירי ההשקעות עלו ב-7 אחוזים, וערך ההשקעה במחירים שוטפים עלה ב-20 אחוזים בקירוב.

במחירים קבועים מסתכם הגידול בהשקעות ב-126 מיליון ל"י. למעלה ממחצית הגידול התרכזה בשני סעיפים: יותר מ-40 מיליון ל"י בבנייה למגורים, ו-28 מיליון ל"י, בקירוב, ביבוא אניות ומטוסים.

ההשקעה בהקלאות פחתה במקצת לעומת 1960, בעיקר בגלל הפחתת ההשקעות במטעים ובייעור. ההשקעות בתעשייה גדלו ב-7 אחוזים בלבד, ואילו בכל יתר הענפים היה הגידול מהיר בהרבה מאשר ב-1960.

ההשקעה הגולמית במשק, 1960 ו-1961 (במחירי 1960)

(מיליוני ל"י)

שיעור העלייה או הירידה (-) מ-1960 ל-1961	1961	1960	
4	58	56	ההשקיה
-5	114	120	החקלאות
7	218	204	התעשייה
42	17	12	המחצבים
18	40	34	החשמל
28	* 212	* 166	התחבורה
11	175	157	השירותים
14	334	293	הדירור
(20)	(147)	(123)	מזה: הבנייה הציבורית
(10)	(187)	(170)	הבנייה הפרטית
12	1,168	1,042	סך הכל
7	107	100	מדד המחירים
20	1,250	1,042	ההשקעה במחירים שוטפים

* מזה אניות ומטוסים — ב-1960 71 מיליון ל"י וב-1961 99 מיליון ל"י.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(ז) מאזן התשלומים

במאזן התשלומים חלה בשנת 1961 הרעה. ערך היבוא, שעלה בשנת 1960 ב-15 אחוזים, עלה גם ב-1961 כמעט בשיעור דומה, ואילו בגידול ערך היצוא חלה האטה ניכרת, מ-23 אחוזים ב-1960 ל-14 אחוזים ב-1961. הפער בין היבוא והיצוא עלה מ-341 מיליון דולר ב-1960 ל-382 מיליון ב-1961 — וזאת אף על פי שהשינוי במחירים הבינלאומיים היה לטובת ישראל: מחירי היצוא הישראלי עלו במקצת, בעיקר כתוצאה מעלייה גדולה במחירי ההדרים, בעוד שמחירי היבוא נשארו יציבים, בממוצע. עליית מחירי היצוא הביאה למשק הישראלי הכנסה נוספת של 8 מיליון דולר. כלומר, אילמלא שינוי המחירים היה הגירעון במאזן המסחרי גדול יותר מאשר ב-1961 ב-50 מיליון דולר בקירוב.

גם בשנת 1961, כבשנת 1960, נבע חלק גדול מהעלייה ביבוא מהגדלת יבוא האניות והמטוסים. שאר סעיפי היבוא גדלו בשיעור גבוה במקצת משיעור הגידול בתוצר — כ-12 אחוזים. שיעור הגידול ביבוא לא היה שווה בכל הסעיפים: יבוא הציוד ונכסי ההשקעה גדל בשיעור מהיר יותר, ב-15 אחוזים בערך, והוא הדין ביבוא חומרי הגלם לתעשייה, שגדל ב-15 עד 16 אחוזים. יבוא נכסי הצריכה המוגמרים לא עלה, כנראה, לעומת זאת, כלל; כן לא עלה יבוא חומרי הגלם לחקלאות, שכן הופסק יבוא המספוא שהיה תוצאה של הבצורת.

קצב גידול היצוא הואט, וההאטה הקיפה את כל סעיפי היצוא. בגלל ירידת יבול ההדרים בעונת תשכ"א פחת יצוא ההדרים ב-1961 כמעט ברבע לעומת 1960; אולם כתוצאה מעלייה

גדולה במחירי ההדרים לא פחתו ההכנסות מיצוא ההדרים אלא ב־10 אחוזים בלבד. בשאר סוגי היצוא החקלאי וביצוא התעשייתי חלה עלייה של 20 אחוזים לעומת עלייה של 30 אחוזים בשנת 1960. מחירי היצוא החקלאי עלו, וכתוצאה מכך גדלו ההכנסות ממנו ביותר מ־30 אחוזים. במחירי היצוא התעשייתי חלה ירידה קלה, ועליית ההכנסות כאן הסתכמה ב־17 אחוזים. יצוא היהלומים הוסיף לגדול בקצב מהיר ועלה ביותר מ־25 אחוזים. נראה כי האטת שיעור הגידול של היצוא התעשייתי מוסברת על־ידי צירוף של כמה גורמים: יצוא מוצרי המזון הקשורים בהדרים לא עלה בגלל הירידה ביבול ההדרים. יצוא המכונות

לוח 4

היבוא והיצוא, 1960 ו־1961

(מיליוני דולרים)

שיעורי העלייה במחירים שוטפים	שיעורי העלייה במחירים קבועים	1961		1960	
		במחירים שוטפים	במחירי 1960		
					יבוא
12	12	510	510	456	סחורות
33	33	52	52	39	אניות ומטוסים
13	13	223	223	198	שירותים
13	13	785	785	693	סך הכל
					יצוא
-13	-23	41	36	47	הדרים
33	20	20	18	15	יצוא חקלאי אחר
17	20	105	108	90	יצוא תעשייתי
16	18	65	66	56	יהלומים
16	13	165	160	142	שירותים
—	—	7	7	2	שונות
14	12	403	395	352	סך הכל
12	14	382	390	341	הפער בין היבוא והיצוא

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

וחומרי הבנייה ירד, כנראה, בעקבות הגידול בהשקעות במבנים ובציוד, אשר הביאו להפניית חלק גדול יותר מהתפוקה לשוק המקומי. חלק מהסיבות נעוץ בוודאי בהתגברות קשיי החדירה לשוקי חוץ; בעיקר אמורים הדברים בשוקי אסיה ואפריקה, אשר היצוא התעשייתי אליהם עלה ב־10 אחוזים בלבד בהשוואה לעלייה של שני שלישים בערך ב־1960. בסיכום, ניתן לומר שבשנת 1961 לא היו תמריצים מספיקים להרחבת היצוא בשיעור ניכר, להבדיל משנות 1959 ו־1960.

(ח) יבוא ההון

הפער בין היבוא והיצוא גדל, כאמור, ב־40 מיליון דולר והגיע ל־382 מיליון דולר. יבוא ההון גדל גם הוא בסכום דומה. העודף של יבוא ההון על הפער שבין היבוא והיצוא הגיע ל־68 מיליון דולר, וחל איפוא שינוי בסכום זה ביתרות מטבע החוץ ובהלוואות קצרות המועד.

לוח 5

יבוא ההון, 1960 ו־1961

(מיליוני דולרים)

1961	1960	
		העברות החד־צדדיות
40	37	העברות של פרטים
107	98	פיצויים אישיים
70	80	השילומים
8	10	מענק
85	75	העברות של מוסדות
310	300	סך כל ההעברות החד־צדדיות
		הלוואות
46	47	עודפים ודל"ף
64	53	מלווה הפיתוח
65	50	השקעות
28	14	הלוואות לזמן ארוך ובינוני (נטו)
203	164	
		בניכוי:
31	24	פדיון אגרות מלווה הפיתוח
14	9	השקעות בחוץ לארץ
158	131	סך כל ההלוואות (נטו)
468	431	סך כל יבוא ההון
382	341	הפער בין היבוא והיצוא
		גידול ביתרות מטבע החוץ וירידה בהלוואות קצרות המועד (נטו)
86	90	

ברוב סעיפי יבוא ההון חלו שינויים קלים בלבד. ראוי לציין בעיקר את סעיף ההשקעות מחוץ לארץ, שגדלו מ־50 מיליון דולר ב־1960 ל־65 מיליון דולר ב־1961. עלייה זו של 15 מיליון דולר אינה מהווה כולה עלייה בהשקעות נטו, כיוון שבעת ובעונה אחת אתה גדלו גם השקעותיהם של ישראלים בחוץ לארץ מ־9 מיליון דולר ב־1960 ל־14 מיליון דולר ב־1961. בסעיף זה כלולות השקעות של חברות ישראליות, בעיקר בארצות מעוטות פיתוח, ורכישת ניירות ערך זרים על־ידי משקיעים ישראלים.

פרק ב': ההתפתחויות הצפויות ב-1962

שנת 1962 החלה בפיחות הלירה ובהכרזה על תכנית כלכלית לייצוב המשק. הפיחות בא ליקר את היבוא ולהגדיל את התמורה ליצוא על-מנת להביא על-ידי כך לשיפור במאזן התשלומים. בד בבד עם עצם הפיחות נעשתה האחדה של שערי המטבע. מטרתה של האחדה השערים היא לסלק, במידת האפשר, את העיוותים שנוצרו כתוצאה מקביעת מחירים, שאינם משקפים את הוצאות הייצור הריאליות מבחינת המשק, ולסייע לפיתוחן של תעשיות העשויות לעמוד בהתחרות בשוקי העולם. עם זאת נותרו מסים על היבוא שמטרתם פיסקאלית בעיקרה או — הגנה על תוצרת הארץ.

באופן כללי ניתן לצפות שהשפעות הפיחות תהיינה כדלקמן:

- (א) העלאת מחירי היבוא תביא להעדפת מוצרים מקומיים על מוצרי יבוא ובכך תשפיע במגמה של הקטנת היבוא.
- (ב) העלאת שיעור התמורה ליצוא במספר ענפים עשויה להביא להתפתחות מהירה יותר של ענפים אלה ולהגדלה של היקף היצוא.
- (ג) הפחתת ההיטלים על היבוא תפגע בהתפתחותם של הענפים, שנהנו מהגנה מלאכותית מפני יבוא מתחרה באמצעות חומת-היטלים גבוהה, ותביא להרחבת הייצור בענפים שזכו להגנה מועטת יחסית באמצעות היטלים, כגון תעשיית המכונות. הדבר יתבטא בעיקר בהפניית השקעות לענפים הכדאיים יותר.
- (ד) העלאת מחירי היבוא תביא לעליית רמת המחירים הכללית במשק. את שיעור עליית המחירים אין לחזות עדיין, שכן הוא קשור בשיעור החיסכון, במדיניות השכר וההכנסות ובמדיניות המוניטרית במשך השנה.
- (ה) הגדלת התמורה הניתנת למעבירי ההון עשויה להגדיל את סכום ההעברות של מטבע חוץ, הן מצד משקיעים והן מצד מעבירי הון, ולעודד ביצוע חלק גדול יותר של ההעברות במומנים ולא בסחורות.
- (ו) יחד עם הגדלת העברות המטבע יגדלו סכומי מטבע החוץ אשר יומרו על-ידי מעבירי ההון במטבע ישראלי, הן מתוך מלאי יתרות מטבע החוץ שנצטברו והן מתוך העברות חדשות. במידה שהשפעתה של הגדלת ההמרות לא תיסתר באמצעות מדיניות מוניטרית מצמצמת או עודף תקציבי מתאים, היא עלולה להגביר את הביקוש ולייצר לחץ אינפלציוני.

התכנית הכלכלית לייצוב המשק נמצאת עדיין בשלבי ביצועה הראשונים, ולא את כל השפעותיה כבר ניתן לאמוד במונחים כמותיים, ולכן גדול יותר מתמיד הקושי לערוך תחזיות כמותיות של ההתפתחות הכלכלית. משום כך תובאנה כאן רק תחזיות כלליות — ובמחירים קבועים בלבד. וגם תחזיות אלה, אשר תנתנה במונחים של תחומי אפשרויות ולא של מספרים מוחלטים — יש מקום להסתייג מהן בשל אפשרויות הטעות הגדולות בהרבה מאשר בשנים קודמות.

תחזית המקורות והשימושים לשנת 1962 מובאת כאן לפי שער של 1.80 ל"י לדולר במחירים של שנת 1961, מאחר שכאמור, אין לחזות עדיין במדויק את שיעור עליית המחירים במשך השנה. עם זאת אפשר להניח שהפיחות יביא לייקור רב יותר של המוצרים, ככל שמרכיב היבוא בהם גדול יותר. לכן יקטן בוודאי משקל הצריכה שבה מרכיב היבוא נמוך יחסית ויעלה משקלם של ההשקעות ושל היצוא, שבהם מרכיב היבוא גבוה יותר.

מבחינה חשבונאית יביא השינוי בשער החליפין של הלירה, מ-1.80 ל"י ל-3.00 ל"י לדולר, לעלייה באותו שיעור בערך היבוא בלירות, כפי שהוא נרשם בלוח המקורות. באופן מקביל יקטן התוצר הלאומי עם ביטול ההיטלים על יבוא והסובסידיות ליצוא שהיו כלולים בו בשנים האחרונות.

מקורות ושימושים, אומדן ל־1961 ותחזית ל־1962

(במחירי 1961)

שיעורי גידול		מיליוני ל"י		
מ־1961 ל־1962	מ־1960 ל־1961	1962	1961	
10	9	5,740	5,233	המקורות
3-5	13.5	1,475-1,500	1,429	התוצר הלאומי הגולמי היבוא
9	10	7,215-7,240	6,662	סך כל המקורות
7-9	9.5	3,910-3,980	3,641	השימושים
5	6	1,105	1,054	הצריכה הפרטית
8	12	1,345	1,250	הצריכה הציבורית
13-19	12.5	810-855	717	ההשקעה
9	10	7,215-7,240	6,662	היצוא
				סך כל השימושים

(א) האוכלוסיה וכוח האדם

התחזית בנויה על ההנחה כי העלייה תימשך וב־1962 תגדל האוכלוסיה ב־100,000 נפש, שהם קרוב ל־5 אחוזים. כוח העבודה יגדל בשיעור דומה.

למרות העלייה עלול המחסור בכוח אדם מקצועי להחמיר משתי סיבות:

(א) ההרכב המקצועי של העולים אינו תואם תמיד את צורכי המשק.

(ב) לפחות בתקופה הראשונה גדולים צריכת העולים וההשקעות, הנדרשות לקליטתם, מתרומתם לתוצר הלאומי.

על אף האפשרויות של היווצרות מחסור בכוח אדם בכמה ענפים אין להניח כי כבר ב־1962 תחול ירידה ממשית בשיעור הגידול הכללי של התפוקה במשק. יחד עם זאת ייווצר, כנראה, עודף ביקוש לעובדים בענפים מסויימים — בעיקר בענף הבנייה — העלול להביא לידי המשך הנטייה למיכון שתאפשר חילופי עובדים בצידוד.

(ב) התפוקה

התוספת לכוח העבודה והמשך התהליך של הבשלת השקעות שנעשו בעבר יאפשרו גם ב־1962 הגדלה של התוצר הלאומי בשיעור השווה לזה של ממוצע השנים האחרונות — 9 עד 10 אחוזים.

ההבדלים העיקריים בין שיעורי הגידול בשתי השנים הם כדלקמן:

בחקלאות לא יימשך הגידול הרב בתפוקת גידולי השדה: ב־1961 היה שיעור הגידול של אלה גבוה במיוחד, שכן השנה שקדמה לה היתה שנת בצורת. כן אין לצפות לעלייה נוספת בתפוקת

גידולי התעשייה. תפוקת ההדרים תעלה לאחר הירידה הגדולה שחלה ב־1961. בסך הכל יואט שיעור הגידול של התפוקה החקלאית.

בתעשייה צפויה האטה בשיעור הגידול של תפוקת ענפי הטכסטיל וההלבשה. אין להניח שיימשך הגידול הרב שחל בביקוש המקומי מענף זה בשנת 1961. הגידול בתפוקת היהלומים עלול להיות נמוך יחסית — במידה שלא יינתן להרחיב את יצוא הענף בהיקף רב. לעומת זאת תתפתח, כנראה, בקצב מהיר תעשיית המתכת והמכונות, אשר סבלה עד עכשיו מיבוא מתחרה, שנהנה משער נמוך. עם העלאת השער יופנה חלק גדול יותר מהביקוש לציוד, לשוק המקומי.

לוח 7

גידול התפוקה, לפי ענפי המשק, אומדן ל־1961 ותחזית ל־1962

(אחוזים)

1962	1961	
4-6	8-9	החקלאות
14-15	14-15	התעשייה
11-12	8-9	הבנייה
10-11	9-10	התחבורה
4-5	7-8	הסקטור הציבורי
10-11	10-11	השירותים והמסחר
10-11	10-11	סך הכל

בגידול של תפוקת ענף הבנייה צפויה עלייה כתוצאה מהגברת הבנייה הציבורית. כן תיתכן הגדלת הביקוש מצד מעבירי מטבע שימירו אותו וישתמשו בו לרכישת דירות. מן הראוי לציין כאן שהעלייה הגדולה בבנייה הציבורית נובעת, בחלקה, מהגדלה ניכרת של פעילות הבנייה במחצית השנייה של 1961. בהשוואה למחצית השנייה של 1961 לא תחול בבנייה הציבורית עלייה גדולה ב־1962.

העלייה בתפוקה הגולמית תהיה גדולה, כנראה, מהעלייה בתוצר הלאומי. ב־1961 לא עלה שיעור הגידול בתוצר הלאומי על 9 אחוזים, וב־1962 אין לצפות לשיעור גידול גבוה מ־10 אחוזים.

(ג) הצריכה הפרטית

הגידול בצריכה הפרטית ייקבע על־ידי הגידול בהכנסה הריאלית, כלומר על־ידי התפתחויות השכר והרווחים במשק יחסית להתפתחות המחירים, וכן על־ידי השינויים בשיעור החיסכון. אין לחזות עתה בדיוק כיצד ישפיעו השינויים הנובעים מהתכנית לייצוב המשק על גורמים אלה, ובעיקר על צורות השימוש בהעברות פרטיות מהוץ לארץ. יחד עם זאת יש מקום להניח שהצריכה הפרטית תעלה בשיעור של 7 עד 9 אחוזים ושהצריכה הפרטית לנפש תעלה ב־2 עד 4 אחוזים, עלייה שהיא קטנה בהשוואה לשנים 1958 עד 1961 שבהן עלתה הצריכה לנפש בשיעור ממוצע של 6 אחוזים.

(ד) הצריכה הציבורית

הצעת התקציב מלמדת על גידול ריאלי של 4 עד 5 אחוזים בצריכת הממשלה. שיעור זה משמש כאן כאינדיקטור לגידול הצריכה הציבורית בכלל, אם כי ייתכן שכתוצאה מגידול הכנסותיהם מחוץ לארץ תגדל צריכתם של מוסדות ציבוריים בשיעור גבוה מזה במקצת.

(ה) ההשקעות

תחזית ההשקעות מבוססת בחלקה על אינפורמציה לגבי תכניות השקעה, כגון רכישת אניות ומטוסים, השקעות במיים וחשמל, תכניות השקעה בחקלאות ובניית בתי-מלון. תחזית הבנייה הציבורית למגורים מבוססת על אינפורמציה לגבי תכניות השיכון שנתקבלה מאגף התקציבים. בעריכת התחזיות לגבי ענפים אחרים הובאו בחשבון צורכי הענף מבחינת הגידול בתפוקה, וכן סיכויי ההשקעה בו, התפתחות ההשקעות בעבר ואפשרויות המימון בעתיד, הן מתקציב הפיתוח והן ממקורות אחרים.

לוח 8

ההשקעה הגולמית במשק, אומדן ל-1961 ותחזית ל-1962

(מיליוני ל"י, במחירי 1961)

הענף	1961	1962	שיעור העלייה או הירידה (-) מ' 1961 ל-1962
ההשקיה	65	75	15
החקלאות להוציא השקיה	125	118	-6
החקלאות וההשקיה	190	193	2
התעשייה	236	273	16
המחצבים	17	20	18
החשמל	42	56	33
התחבורה	216	183	-15
השירותים	184	208	13
הדיור	365	412	13
מוזה : הבנייה הציבורית	(161)	(190)	18
הבנייה הפרטית	(204)	(222)	9
סך כל ההשקעות	1,250	1,345	8

(ו) היצוא

התחזית המוגשת כאן מניחה כי שיעור הגידול ביצוא יהיה לפחות כב-1961 — כ-13 אחוזים. אולם יש להניח כי בעקבות הפיחות יגדלו היצוא התעשייתי ויצוא השירותים בשיעור גבוה מאשר בשנה החולפת, ולפיכך עשוי הגידול בסך היצוא להגיע עד לכדי 20 אחוזים.

אומדן היצוא לי-1961 ותחזית לי-1962

(מחירי 1961)

אתחו העלייה או הירידה (-)		מיליוני דולרים		
מ-1961 ל-1962	מ-1960 ל-1961	1962	1961	
7-10	-23	44-45	41	הדרים
0-10	20	20-22	20	יצוא חקלאי אחר
22-30	20	128-135	105	יצוא תעשייתי
8-15	18	70-75	65	יהלומים
17-21	13	193-200	165	שירותים
..	..	2-3	7	שונות
13-19	12	457-480	403	סך הכל

יש לזכור שתחזיות אלה ניתנות במחירים קבועים, ואינן מביאות בחשבון שינויים אפשריים במחירי היצוא. במידה שיעלו מחירי התוצרת הישראלית בחוץ לארץ, מגמה המסתמנת למשל, לגבי ההדרים, תעלנה ההכנסות מיצוא בשיעור גדול יותר.

(ז) היבוא

את השפעת הפיחות על היקף היבוא קשה לחזות במיוחד. התחזית בסעיף זה יוצאת מתוך ההנחות שיבוא נכסי ההשקעה יעלה פחות מאשר בשנים הקודמות בגלל תחלופה בין היבוא לבין התוצרת המקומית, וכן שתחול ירידה גם בשיעור הגידול של יבוא חומרי הגלם.

היבוא, אומדן לי-1961 ותחזית לי-1962

(מיליוני דולרים)

אתחו העלייה או הירידה (-)		מיליוני דולרים		
1962	1961	1962	1961	
0-10	4	45-50	45	מוצרים מוגמרים
10	12	110	100	לצריכה פרטית
5	11	100	95	לצריכה ציבורית
-33	33	35	52	להשקעות
				אניות ומטוסים
(-1)-1	14	290-295	292	סך הכל
5-8	9	520-530	493	חומרי גלם
3-5	13	810-825	785	סך הכל

יבוא המוצרים המוגמרים לצריכה פרטית, אשר עלה רק במעט בשנים האחרונות, עשוי לעלות השנה, כיוון שחלק גדול ממוצרים אלה נרכש על-ידי מקבלי פיצויים. אומדן הגידול ביבוא מסתכם לפי הנחות אלה ב-3 עד 5 אחוזים לעומת 13 אחוזים ב-1961. הירידה התלולה בשיעורי הגידול של היבוא בין שתי השנים נובעת בחלקה מתנודות ביבוא אניות ומטוסים. לאחר ניכוי של יבוא זה מסתכמת העלייה ביבוא ב-1961 ב-11 אחוזים, והתחזית לגבי 1962 היא — גידול של 6 עד 8 אחוזים.

(ח) יבוא ההון והגירעון במאזן המסחרי

האטת שיעור הגידול של היבוא והחשת שיעור הגידול של היצוא בעקבות הפיחות ביבוא לצמצום הפער במאזן התשלומים. יש להניח שהיקף הצמצום יהיה 20 עד 40 מיליון דולר. צמצום זה אינו מבטא את מלוא השפעת הפיחות, שכן יש להניח שאלמלא הפיחות היה הגירעון גדל במקצת.

לוח 11

היבוא והיצוא, אומדן ל-1961 ותחזית ל-1962

העלייה או הירידה (-)		מיליוני דולרים		
אחוזים	מיליוני דולרים	1962	1961	
3-5	25-40	810-825	785	היבוא
13-19	54-77	457-480	403	היצוא
				הפער בין
(-6)-(-11)	(-22)-(-42)	* 340-360	382	היבוא והיצוא

* התחום הניתן כאן עבור הגירעון הוא קטן יותר מצירוף התחומים של היבוא והיצוא מכיוון שאין לצפות לכך שהאומדן המכסימלי של היצוא יתקיים יחד עם האומדן המינימלי של היבוא ולהיפך. זאת בעיקר בגלל מרכיב היבוא הנבוא של היצוא, המביא תמיד להגדלת היבוא בד בבד עם החשת קצב הגידול של היצוא.

בשנת 1962 צפויה ירידת-מה בהכנסות מהשילומים ומהמענק. לעומת זאת יש לצפות לעלייה בהעברות ובהשקעות מחוץ לארץ בעקבות הפיחות. סך כל יבוא ההון יסתכם בשנה זו ב-480 מיליון דולר — סכום העולה בהרבה על עודף היבוא, וצפויה איפוא עלייה ביתרות מטבע החוץ או ירידה בהלוואות לזמן קצר, ב-120 עד 140 מיליון דולר. יש להביא בחשבון שעלייה זו ביתרות מטבע החוץ, שהיא גדולה במיוחד, הינה ארעית: ביצוע הסכם השילומים עומד להסתיים בעוד כשנתיים, הכנסות מקבלי הפיצויים תקטנה, וכן מתקרב מועד פרעון של הלוואות שונות, וביניהן מלווה הפיתוח. בשנים הקרובות תחול, איפוא, ירידה ביבוא ההון, ולקראת התפתחות זו חייב המשק ליצור לעצמו עכשיו יתרות גדולות של מטבע חוץ.

פרק ג': השוואת התחזית לשנת 1961 עם ההתפתחות למעשה

התחזיות הכלולות בתקציב הלאומי נעשות בדרך כלל בצורת שיעורי שינוי, הצפויים על יסוד האומדנים הארעיים של השנה הקודמת. באומדנים אלה חלים תיקונים עם קבלת אינפורמציה נוספת במשך השנה. לפיכך נעשית כאן השוואה בין שיעורי השינוי בתחזית ובאומדן, או שניתנת תחזית "מתוקנת", המביאה בחשבון את התיקונים שנעשו בינתיים באומדנים ששימשו בסיס לתחזית המקורית.

יבוא ההון, אומדן ל-1961 ותחזית ל-1962

(מיליוני דולרים)

1962	1961	
		העברות חד-צדדיות
45	40	העברות אישיות
115	107	פיצויים אישיים
55	70	השילומים
—	8	מענק
90	85	מוסדות
305	310	סך כל העברות החד-צדדיות
		הלוואות
50	46	עודפים ודל"ף
66	64	מלווה הפיתוח
82	65	השקעות
30	28	הלוואות אחרות (נטו)
228	203	
		בניכוי:
33	31	פדיון אגרות מלווה הפיתוח
17	14	השקעות בחוץ-לארץ
178	158	סך כל ההלוואות (נטו)
483	468	סך כל יבוא ההון
340-360	382	הפער בין היבוא והיצוא
		הגדלה ביתרות מטבע החוץ או הקטנה
123-143	86	בהלוואות קצרות מועד (נטו)

השוואת האומדנים הארעיים לשנת 1961 עם התחזית, שהובאה במסגרת התקציב הלאומי לאותה שנה, מלמדת שהתפתחות ענפי המשק חלה בהתאם למצופה — הן התעסוקה והן הפריזון לעובד התפתחו בהתאם לתחזית.

לעומת זאת נוצרו במשק לחצים אינפלציוניים אשר התקציב הלאומי לא חזה אותם מראש. לחצים אינפלציוניים אלה נבעו בדרך כלל מתוספת גדולה של נכסים נזילים במחצית השנייה של 1960 ובמחצית הראשונה של 1961, הן בעקבות העברות הון מחוץ-לארץ בשיעור העולה על המשוער והן בעקבות הרחבה גדולה של האשראי הבנקאי. לכך יש לצרף גם את הירידה ביצוא ההדרים אשר לא נחזתה מראש. כתוצאה מהתפתחויות אלה היו התחזיות לגבי היבוא והיצוא אופטימיות מדי.

המגמות האינפלציוניות הביאו, כנראה, להחשתמה של קצב הגידול בצריכה הפרטית ובהשקעות. הצריכה הציבורית, לעומת זאת, עלתה קצת פחות מהמצופה. יש להדגיש שמידת התגשמותן של התחזיות של התקציב הלאומי לשנת 1961/62 אין בה כדי להעיד על התחזיות הנוכחיות. אי-הוודאות השוררת במשק היום גדולה יותר, ולכן יש לצפות גם לתחומי טעות גדולים יותר בתחזיות. השוואת התחזית על גידול תפוקת ענפי המשק ב-1961 עם האומדן הארעי ניתנת בלוח 13, והשוואת שיעורי הגידול של המקורות והשימושים — בלוח 14.

לוח 13

הגידול בתפוקה לפי ענפי המשק, בתחזית ובאומדן ל-1961

(אחוזים)

האומדן	התחזית	
8-9	9-10	החקלאות
14-15	12-13	התעשייה
9-10	9-10	התחבורה
8-9	8-9	הבנייה
7-8	7-8	הסקטור הציבורי
10-11	9-10	המסחר והשירותים
9	8-10	התוצר הלאומי הגולמי

לוח 14

המקורות והשימושים, התחזית והאומדן ל-1961

אחוז העלייה ב-1961 לעומת 1960		
האומדן	התחזית	
9	9.5	התוצר הלאומי הגולמי
13.5	10.0	היבוא
10	9.5	סך כל המקורות
9.5	8.5	הצריכה הפרטית
6	7.5	הצריכה הציבורית
12	8.5	ההשקעה הגולמית
12.5	17.0	היצוא
10	9.5	סך כל המקורות

ההשקעות עלו, כאמור, במידת־מה על המצופה. התחזית היתה נמוכה במידת־מה לגבי ההשקעות בבנייה למגורים, בתחבורה ובשירותים, בעוד שההשקעות בחקלאות לא הגיעו להיקף המצופה; לגבי ההשקעות בתעשייה היתה התחזית קרובה מאד לאומדנים.

לוח 15

**ההשקעה הגולמית לפי ענפי המשק,
האומדן והתחזית ל־1961**

(מיליוני ל"י, במחירי 1960)

האומדן	התחזית	
172	186	החקלאות
218	219	החרושת
17	13	המחצבים
40	36	החשמל
212	199	התחבורה
175	167	המסחר והשירותים
334	322	הבנייה למגורים
1,168	1,142	

השוואת אומדני היבוא והיצוא עם התחזית המתוקנת ניתנים בלוח 16.

לוח 16

היבוא והיצוא, התחזית והאומדן ל־1961

(מיליוני דולרים, במחירי 1960)

האומדן	התחזית	
		ה י ב ו א
510	494	סחורות
52	52	אניות ומטוסים
223	210	שירותים
785	756	סך כל היבוא
		ה י צ ו א
36	52	הדרים
18	18	יצוא קלאי אחר
115	117	יצוא תעשייתי ושונות
66	58	יהלומים
160	167	שירותים
395	412	סך כל היצוא
390	344	הפער בין היבוא והיצוא

ההבדל בין אומדן היצוא לתחזית נובע, כפי שמלמד לוח 16, בעיקר מיצוא ההדרים הנמוך. תחזית היבוא היתה, כאמור, נמוכה מדי, והדבר מתבטא הן ביבוא הסחורות והן ביבוא השירותים, והוא קשור, ללא ספק, בהגדלת היבוא כתוצאה מעליות מחירים מקומיים, ומציפויות לעליות מחירים נוספות.

התחום שבו היתה התחזית רחוקה ביותר מן המציאות הוא יבוא ההון. בעוד שלפי התחזית צריך היה יבוא ההון ב-1961 לעלות על זה של 1960 ב-5 מיליון דולר בלבד, הוא עלה עליו למעשה בקרוב ל-40 מיליון דולר.