

פרק ה'

ההשקעה במשק

ערך ההשקעה הגולמית במשק הגיע בשנת 1957 ל-840 מיליון ל"י, לעומת 655 מיליון ל"י¹ במחירים שוטפים ב-1956. עלייה זו בערך ההשקעה, ששיעורה מגיע ל-28.2 אחוזים, מייצגת בחלקה עליית מחירים של כ-6 אחוזים, כך שהעלייה הריאלית בהיקף ההשקעה מגיעה ל-21 אחוזים. ההשקעה הנקייה ב-1957 נאמדת ב-664 מיליון ל"י והיא עלתה, במונחים ריאליים, ב-23 אחוזים על זו שב-1956 (ראה לוח ה'-1).

לוח ה'-1

ההשקעה במשק (במחירי 1957), 1956-1957

(מיליוני ל"י)

אחוז העלייה מ-1956 ל-1957	1957	• 1956	
20.9	840	695	ההשקעה הגולמית
12.1	176	157	הבלאי **
23.4	664	538	ההשקעה הנקייה

* אומדן מתוקן.

** היות ואין נתונים מחושב הבלאי כ"ז אחוזים מההכנסה הלאומית.

ה מקור: בנק ישראל.

כמחצית העלייה בסך ההשקעות נובע מהגידול בבניית בתי מגורים. חלק אחר מהגידול בהשקעות ב-1957 מקורו ביבוא ציוד — אניות, מטוסים, ציוד תעשייתי וציוד אחר — שהוזמן למעשה בשנים שקדמו לשנה הנסקרת. כמו כן חלה עלייה ניכרת בהשקעות בשירותים. חלקן של ההשקעות בסך המקורות, שעמדו לרשות המשק מהתפוקה הלאומית ומעודף היבוא על היצוא, הגיע ב-1957 ל-23 אחוזים ול-21 אחוזים ב-1956. שיעור השקעה גבוה זה דרוש למשק הישראלי כדי שיוכל לקיים בעתיד רמה גבוהה של תפוקה, שתאפשר לשמור על רמת החיים של

¹ אומדן מתוקן.

האוכלוסייה ההולכת וגדלה בקצב מהיר, שעה שיבוא ההון לישראל יצטמצם עם גמר ביצוע הסכם השילומים עם גרמניה. כדי להגיע לרמת תפוקה גבוהה בעתיד, יש כבר כיום חשיבות רבה להכוונת ההשקעות במשק מבחינת פיתוח אותם הענפים, שיוכלו, כאמור, לפתור בעתיד את הבעיות שתתעוררנה במשק.

להכוונת ההשקעות בישראל יש חשיבות מיוחדת. סך ההשקעה השנתי במשק מהווה חלק ניכר מהצבר ההון הלאומי, ומשנה בכל שנה את מבנה הייצור. כתוצאה מכך משתנה בהכרח מערכת המחירים של המוצרים השונים ושל גורמי הייצור. שינויים אלה עשויים להפוך השקעות שבהווה הן כדאיות לבלתי כדאיות בעתיד. במחירים השוררים היום במשק עשויה הקמת מפעל נוסף של מוצר כלשהו להיראות כרצויה, אולם עם הפעלת המפעל, והגדלת הכמות המשווקת של אותו מוצר, עלולים מחירי המוצר לרדת ובמחירים החדשים שיתהוו תהיה מוטלת בספק כדאיות הקמת המפעל. ולהיפך, מפעלים שהקמתם נראית כיום כהשקעה בלתי פורייה במחירים הקיימים, עשויים ליהפך למפעלים כדאיים כאשר בעתיד יחולו שינויים במחירים. שינויים במחירים עשויים כמובן להיגרם לא רק מהרחבת התפוקה, שתנבע מההשקעות בהווה, אלא גם מגורמים אחרים, אשר את חלקם אפשר לצפות כיום. אין ספק, שהירידה העתידה ביבוא הון עשויה לשנות את המחירים היחסיים או, ולהשפיע על כדאיות ההשקעות כיום, כלומר לתת משקל יתר להשקעות בייצור מוצרים שניתן ליצאם.

כיוון שמשקיעים פרטיים אינם יכולים לדעת מראש על שינויים עתידיים כאלה של מחירים, אין הם מביאים אותם בחשבון בתכנון השקעותיהם אלא במידה מועטה בלבד. הממשלה, לעומת זאת, יודעת יותר מאשר הפרטים את השינויים, שיחולו בעתיד, ויכולה להתחשב בהם, הן בהחלטותיה על ההשקעות שלה עצמה והן בהכוונת השקעות של פרטים.

כבשנים הקודמות כן גם השנה מומנו השקעות רבות על-ידי הממשלה, הסוכנות והרשויות המקומיות. גופים ציבוריים אלה השפיעו על-ידי השקעותיהם הן על היקף ההשקעה במשק והן על הכוונתה לענפים שונים. בחינת הרכב ההשקעות מראה, שחלק ניכר מן ההשקעות הופנו ב-1957 לבנייה ולשירותים. השקעה בענפים אלה באה לפתור בעיות שהתעוררו בשנת 1957, אך נראה שחלק מהן היו, לאור האמור לעיל, בעלות עדיפות שאינה ראשונה במעלה מבחינת השיקול לטווח ארוך.

יש לזכור, שאין אפשרות פשוטה להחליף בנייה בציד, כיוון שהשקעות בציד מצריכות סכומים גדולים יותר של מטבע חוץ מהשקעות בבנייה. כדי לבצע השקעה מקומית בציד, יש צורך להשתמש בחלק גדול יותר של מטבע חוץ מאשר בהשקעה בסכום שווה בבנייה. הקטנת השקעות בבנייה והגדלת השקעות בציד בסכום דומה, מביאה איפוא לשימוש רב יותר במטבע חוץ ולצמצום היבוא לצורכי הייצור השוטף, דבר הגורם להקטנה בתפוקה ולהגדלת אבטלה. חלוקת ההשקעות לפי הייעוד ניתנת בלוח ה'2 ובדיאגרמה ה'1.

1. הגורמים שקבעו את היקף ההשקעה והכוונתה ב-1957

ב-1957, לאחר מבצע סיני, קטנו הוצאות הביטחון ואפשר היה להפנות להשקעה חלק יותר גדול של המקורות.

היקף ההשקעות במשק, הנקבע במידה ניכרת על-ידי הוצאות תקציב הפיתוח, מומן בתחילת השנה בדרכים בלתי אינפלציוניות, אולם באמצע 1957 עמדה הממשלה בפני הצורך לבנות בתי

לוח ה' 2

ההשקעה הגולמית (במחירי 1957) לפי הענף, 1956-1957

(מיליוני ל"י)

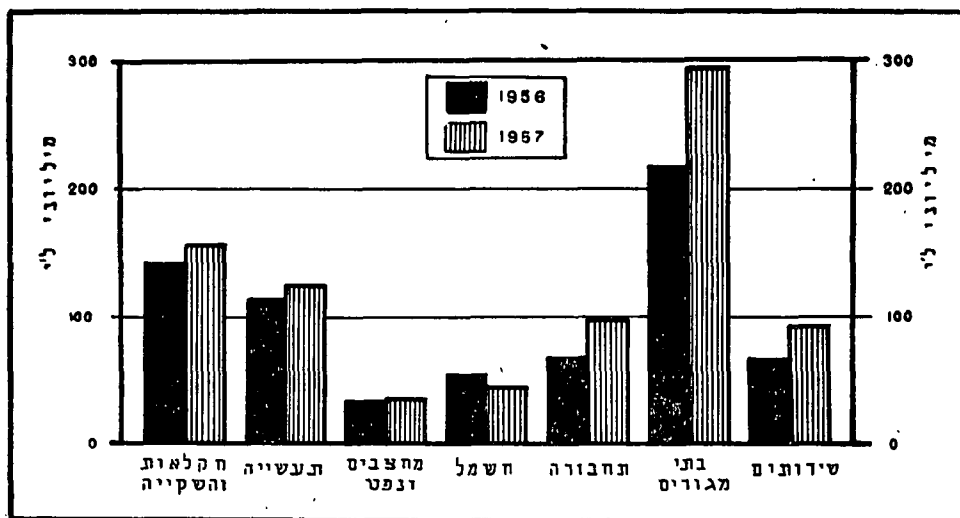
הענף	1956 *	1957	העלייה או הירידה (—) מל 1956 ל-1957	
			מיליוני ל"י	אחוזים
חקלאות והשקייה	141.4	158.1	16.7	11.8
תעשייה	111.8	122.5	10.7	9.6
מחצבים ונפט	34.0	34.9	0.9	2.6
חשמל	52.2	43.9	-8.3	-15.9
תחבורה	68.5	99.7	31.2	45.5
בתי מגורים	219.2	287.7	68.5	31.2
שירותים	68.3	93.5	25.2	36.9
סך הכל	695.4	840.3	144.9	20.8

* אומדן מתוקן.

המקור: בנק ישראל.

דיאגרמה ה' 1

ההשקעה הגולמית (במחירי 1957) לפי הענף, 1956-1957



מגורים בקצב מוגבר. הממשלה לא הגדילה את גביית המסים, ובכך גם לא צמצמה את הגידול שהיה צפוי מראש בצריכה הפרטית. נעשה, אמנם, ניסיון לצמצם את הצריכה על-ידי עידוד החיסכון הפרטי בצורה של איגרות-חוב, חשבונות חיסכון בבנקים, קופות תגמולים ועוד, אך החיסכון לא הספיק לכסות את גידול ההוצאות הנוספות להשקעה וחלק מההשקעה מומן בדרכים אינפלציוניות.

בנייה. בבנייה גדלו, כאמור, ההשקעות בעיקר בשיכון עולים, אשר בנייתו גדלה פי שניים לעומת 1956. הבנייה הציבורית כולה גדלה בשבעים אחוז, בעוד שהבנייה הפרטית עלתה רק במקצת (ראה פרק י"א, הבנייה).

לעבודות הבנייה וכן לעבודות עפר יש מרכיב יבוא נמוך, יחסית, להשקעות בציוד. מרכיב היבוא בהשקעות בבנייה מגיע ל-20 אחוז בקירוב, בעוד שבהשקעות בתעשייה הוא מגיע ל-60 אחוז בקירוב. עובדה זו פירושה, שסכום מסוים המושקע בבנייה גורר אחריו מצד אחד הוצאה יותר קטנה במטבע חוץ ומצד שני הוא יוצר תעסוקה יותר גדולה משיוצר סכום דומה המושקע בציוד. ב-1957, שנה בה עמדה הממשלה תחת לחץ לספק תעסוקה למספר גדול של דורשי עבודה, הן עולים והן תושבי הארץ, שנכנסו למעגל העבודה כתוצאה מהתבגרות האוכלוסייה, הוכוונה ההשקעה תוך מתן עדיפות לבנייה ולעבודות עפר (ראה פרק ח', כוח אדם, תעסוקה ואבטלה).

לוח 3

הרכב נכסי ההשקעה (במחירי 1957), 1956-1957

1957		1956		
מיליוני ל"י	אחוזים	מיליוני ל"י	אחוזים	
245	29	239	34	מכונות וציוד
307	37	237	34	מבנים ועבודות עפר
288	34	219	31	בנייני מגורים
840	100	695	100	סך הכל

תחבורה. הסכום הניכר של השקעות בתחבורה נובע מהעובדה, שבשנים קודמות הוזמנו אניות רבות ומטוסי "בריטניה", שהגיעו ב-1957 (ראה פרק י"ב, התחבורה). כיוון שציוד זה הוזמן בשנים קודמות וגם חלק משוויו שולם אז, אין קשר הכרחי בין ההחלטות שקבעו השקעה זו לבין התפתחות המשק ב-1957.

תעשייה. העלייה בהשקעות בתעשייה הינה תוצאה מעליית ההשקעות בציוד. עלייה זו בהשקעות לא נבעה ממימון ציבורי, שכמעט לא השתנה בהיקפו לעומת 1956. חידוש ציוד שנתבלה מהווה למעלה ממחצית ההשקעות בציוד ונראה, שהפרשות שהמפעלים ווקפים לבלאי מהוות סעיף ניכר במימון ההשקעה הגולמית בתעשייה.

חלק ניכר מענפי המשנה בתעשייה ומהמפעלים השונים נמצא במצב של עודף יכולת תפוקה¹, כלומר במצב בו ניתן להפיק תפוקה גדולה מזו שמופקת בהווה, בעזרת הציוד הקיים, ללא שינוי ניכר בהוצאות הייצור. מצב זה של עודף יכולת תפוקה בענפים רבים, נוצר בגלל מספר גורמים, ביניהם — הציפיות של מקימי המפעל לביקוש גדול יותר לתוצרתם משקיים למעשה, ציוד סטנדרטי מתוצרת חוץ המיועד לתפוקות גדולות מהנחוץ בארץ ועוד. מצב זה אינו מעיד בהכרח על אי צורך בהשקעות נוספות, שכן אלה עשויות להתרכז בייצור מוצרים חדשים, בהם אין עודף יכולת תפוקה, וכן גם במפעלים בהם קיים עודף יכולת תפוקה, אך עודף זה עשוי להיעלם בעתיד עם גידול הביקוש. בלי השקעות כיום אפשר יהיה לספק בעתיד את הביקוש רק בהוצאות הולכות וגדלות ליחידת תפוקה.

חקלאות. עלייה בהשקעות חלה ברוב תחומי החקלאות — השקיה, מטעים, בעלי חיים, מבני משק, הכשרת קרקע ועוד (ראה פרק ט', החקלאות), אולם ההשקעות בציוד חקלאי פחתו במידת מה. גידול זה בהשקעות מומן בעיקר על-ידי החקלאים ולא על-ידי הממשלה והסוכנות היהודית. הגדלת ההשקעות על-ידי החקלאים נבעה במידה רבה מהרחבת הרשת המרכזית לאספקת מים, שנתנה להם אפשרות להפוך שטחי בעל לשטחי שלחין על-ידי השקעה מצדם ברשת ההשקיה הפנימית. גורם נוסף להגדלת ההשקעה היה הרווחיות הגבוהה ליצרן של מוצרים שונים, כגון: מוצרי הלול, הרפת ועוד.

בתנאי הריבית והפירעון של האשראי הציבורי והבנקאי, יש ביקוש רב להון המיועד להשקעות, העולה במידה ניכרת על הסכומים המוקצבים לצורך זה. עודף ביקוש זה נובע בחלקו מהצורך המתעורר אצל החקלאים להשלים השקעות יסוד, שרק לחלקן ניתן מימון ציבורי.

2. מחירי נכסי ההשקעה

מחיר סך נכסי ההשקעה עלה בשיעור ממוצע של כ-6 אחוזים. הגורמים הקובעים את מחירי הבניינים ועבודות העפר, שונים מאלה הקובעים את מחירי הציוד. מחירי הראשונים נקבעים על-ידי ההיצע והביקוש בארץ. ההתחרות בייצורם ובקנייתם היא ניכרת, שכן קיימים קבלנים וקונים רבים. ב-1957 עלו הוצאות הבנייה ב-7 אחוזים ומחיר עבודות העפר ב-9 אחוזים בקירוב. רוב קניות הציוד הן קניות מחוץ לארץ ויבוא זה נעשה בדרך כלל באופן ישיר ללא תיווך, כלומר שאין מסחר ער בציוד בין יצרנים ויבואנים. מחיר ציוד זה נקבע, איפוא, על-ידי מחיריו בחוץ לארץ. יתר על כן, מחירו של חלק ניכר מהייצור המקומי של ציוד ומכונות, נקבע גם הוא בהתאם למחירי השוק העולמי. קביעה זו מתבצעת על-ידי פיקוח ממשלתי על חומרי הגלם, הדרושים לייצור הציוד והמכונות, וכן מונעת הממשלה היווצרות הפרשים בין מחיר הציוד בארץ לבין מחירו בחוץ לארץ על-ידי מתן רשיונות יבוא לציוד, במידה שמחיריו בארץ גבוהים בשיעור ניכר ממחירי השוק העולמי. מחירי הציוד המיוצר בארץ עלו ב-1957 ב-3 עד 4 אחוזים. במחיר הקיים של הציוד ובתנאי האשראי הנוחים הניתנים לקנייתו, אין הקצבות מטבע החוץ מספקות את הביקוש ונותר עודף ביקוש. הבקשות ליבוא ציוד תעשייתי שהוגשו ב-1957 למשרד

¹ excess capacity

המסחר והתעשייה היו בסכום העולה ביותר מכפליים על הסכום המוקצב לצורך זה. סכום הבקשות לציוד ומכונות בתחבורה ובחקלאות עלה גם הוא במידה ניכרת על סכום מטבע החוץ שהוקצב לשם כך.

המחירים הנוכחיים של ציוד עשויים להשפיע על הכוונת ההשקעות, שכן תכנון המפעלים מבוסס על המחיר הנמוך יחסית של הציוד וגורם לשימוש בלתי יעיל בו.

3. מימון ההשקעות

המימון הציבורי של ההשקעות ב-1957 הגיע ל-424 מיליון ל"י לעומת 350 מיליון ל"י ב-1956. למרות גידול ניכר זה ירד אחוז ההשקעות, שמומנו על-ידי הגופים הציבוריים, מ-53 ל-50, מאחר ששיעור הגידול בסך ההשקעות היה יותר גדול. חלקו של המימון הציבורי בענפים השונים ב-1957 וב-1956 ניתן בלוח ה-4.

לוח ה-4

חלקו של המימון הציבורי* בהשקעות לפי הענף,

1956-1957

(אחוזים)

הענף	1956 **	1957
חקלאות	70	60
תעשייה	32	29
חשמל	80	80
מחצבים ונפט	65	85
תחבורה ***	85	45
בנייה	35	45
שירותים	50	60
כל הענפים	53	50

* מימון ציבורי — מימון מתוך תקציבי הממשלה, הסוכנות היהודית והרשויות המקומיות; אינו כולל מימון על-ידי חברות ממשלתיות.
 ** אומדן מתוקן.
 *** ירידת חלק המימון הציבורי בסך ההשקעות בענף זה, נובעת מכך, שתשלומי הממשלה שנועדו לממן יבוא ציוד שהגיע השנה שולמו בשנים קודמות והובאו בחשבון המימון הציבורי אז.
 המקור: בנק ישראל.

על אף הירידה בחלקם של הגופים הציבוריים במימון ההשקעות, מוסיף המימון הציבורי להיות כמחצית מסך כל מימון ההשקעות. מימון זה מתבצע על-ידי השקעות ישירות של הגופים

¹ במימון הגופים הציבוריים הכוונה למימון מתקציבי הממשלה, הסוכנות היהודית והרשויות המקומיות.

הציבוריים או על-ידי מתן הלוואות, שפירושן העברת מקורות הניתנים לסקטור הציבורי לרשות יזמים בלתי ממשלתיים, המשתמשים בהם למטרות השקעה. כיוון שחלק גדול מההלוואות לסקטור הלא ממשלתי ניתנות בתנאי של השתתפות מקבליהן במימון ההשקעה, יש לגופים הציבוריים השפעה רבה על סכומים גדולים יותר מהמימון הישיר שלהם, ועל-ידי כך עשויים היו לקבוע את היקף ההשקעה במשק והכוונתה בהתאם למדיניות הכלכלית.

תנאי האשראי הניתנים מתקציב הפיתוח של הממשלה¹ הם נוחים ביותר, הן יחסית למקורות אשראי אחרים והן יחסית לרווחיות הצפויה של ההשקעות, ומהווים מעין סובסידיה להשקעה. בתנאים אלה קיים ביקוש רב להלוואות ממקור זה והכמות המבוקשת של אשראי עולה בהרבה על ההיצע. כמות האשראי המוגבלת מתקציב הפיתוח מתחלקת בין מבקשי האשראי על-ידי משרדי הממשלה לפי קריטריונים של מחירי הדולר הנחסך, היקף הייצור הקיים, פיזור האופלוסייה, העדפת אזורי פיתוח ועוד.

4. ההשקעות במלאי

נתוני ההשקעות שהובאו לעיל אינם כוללים השקעות במלאי מחוסר נתונים מהימנים על כך. אף על פי כן ניתן לציין כמה מגמות בשינוי המלאי במשק. הגידול הניכר בתפוקה, שחל ב-1957, גרם לשתי תופעות נוגדות ביחס לגודל המלאי. מצד אחד, גדל המלאי עם עליית התפוקה כיוון שקיים יחס טכני מסוים בין מלאי לתפוקה ומשעולה התפוקה עולה גם המלאי. כן עלה גם מלאי הדלק שברשות חברות הדלק. מצד שני, ניכרת מגמה של גידול התפוקה על חשבון "אכילת" מלאי של מוצרים מוגמרים ושל חומרי גלם, בעיקר חומרי הגלם לבנייה. מחוסר נתונים מספיקים אין אפשרות לאמוד באופן כמותי את שתי המגמות הנוגדות האלה, אם כי נראה שחלה עליית מה בסך כל המלאי במשק, בערכים ריאליים. מלאי הממשלה ומלאי חברת השילומים, בסוף 1957, לא השתנה לעומת המלאי שהיה ברשותם בסוף 1957.

¹ ההלוואות ניתנות לשתי שנים ללא הצמדה ולאחר מכן מוצמדות לשער הדולר או למדד המחירים לצרכן. הריבית הממוצעת על הלוואות אלה מגיעה ל-7.5 אחוזים.