

פרק ב'

התוצר לענפיו והביקושים

התוצר, שירד ברביע הראשון של 1999, החל לעלות ברביע השני בקצב גבוה – המסמן, ככל הנראה, את יציאת המשק מהמיתון. ואולם, בממוצע שנתי עלה התוצר ב-2.2 אחוזים בלבד, תוך ירידה של התוצר לנפש – זו השנה השנייה ברציפות. מאחר שהתפנית בביקושים חלה במהלך השנה, ועדיין קשה להעריך את מידת ההמשכיות שלה, היא נענתה על ידי הגדלה ניכרת של מספר שעות העבודה הממוצע למועסק – תוך המשך העלייה באבטלה (בממוצע שנתי). התעוררות הביקושים במהלך השנה הובלה על ידי הצריכה הפרטית והיצוא, שהושפע מהתפנית החיובית בתיירות ומההתאוששות בסחר העולמי.

לאחר שנתיים של קיפאון נרשמה השנה עלייה ניכרת בביקושים המקומיים, שהתבטאה בגידול של ההשקעה בענפי המשק ובמלאי – במידה רבה הודות לגורמים חד-פעמיים. גידול הביקושים הופנה בעיקר ליבוא, אשר עלה השנה בשיעור ניכר, תוך גידול הגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים.

בצד ההיצע ירדו בממוצע שנתי הפריזון הכולל ושיעור התשואה על ההון – האחרון בהשפעת גידולה של עלות העבודה ליחידת תוצר. בין הגורמים הנוספים המשפיעים על הרווחיות בשנים האחרונות יש לציין את שיעור המס הגבוה ואת עליית הריבית הריאלית.

הייסוף הריאלי – שנמשך שנים רבות, ונעצר ב-1998 – הפך השנה לפיחות ריאלי, תוך עליית יחס מחירי היצוא למחירי התוצר. התפתחות זו משקפת, בין השאר, תגובה-בפיגור על תהליך, שהחל באמצע 1996 – ירידה ניכרת בקצב ההתרחבות של הביקושים המקומיים. עיקר הפיחות הנומינלי התרכז באוקטובר 1998, ולאחר תנודות כלפי מעלה וכלפי מטה נוצר השנה פיחות ריאלי מסוים בממוצע. לקראת סוף השנה ותחילת שנת 2000 נצפתה שוב מגמה של ייסוף נומינלי.

בשנים האחרונות ירד קצב ההתרחבות של התוצר הפוטנציאלי – שהוא אחד האומדנים לשיעור הצמיחה ברי-הקיימא של המשק. חלק מהירידה מוסבר בנסיגה של פריזון הייצור (אשר מתקבלת גם לאחר ניכוי הגורמים המחזוריים, שהביאו להקטנתו בשנות המיתון). כדי לתמוך בהתאוששות מתמשכת של פריזון הייצור ושל ביקוש הסקטור הפרטי רצוי כי המדיניות הכלכלית תשמור על ההתפתחות החיובית בתחומי האינפלציה ומאזן התשלומים; זאת על ידי ביסוס האסטרטגיה של התאמה פיסקלית רב-שנתית, שתכלול ירידה של משקל ההוצאה השוטפת בתוצר – המאפשרת ירידה בנטל המס, שיפורים בביצוע השקעות בתשתית, ובפרט ביישום פרויקטים להסעה המונית, והעמקת הרפורמות המבניות, כולל הרפורמה במערכת המס.

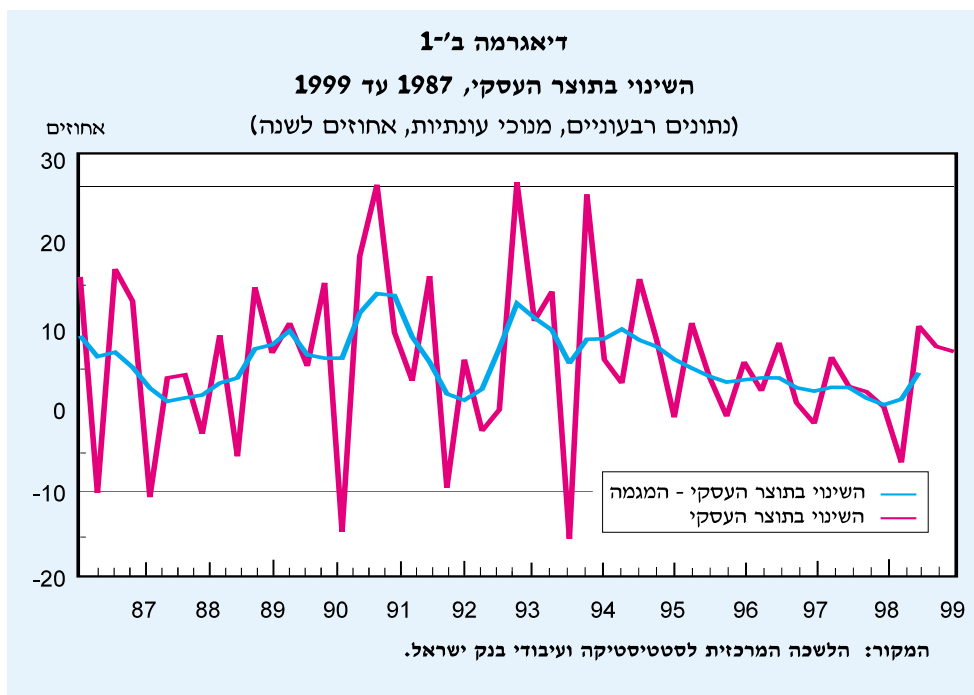
1. קווי ההתפתחות העיקריים

לאחר שבבנייה הראשון ירד התוצר המקומי הגולמי ירידה תלולה, חלה ברביע השני תפנית בפעילות, והתוצר החל לצמוח בשיעורים גבוהים, העשויים להעיד על יציאה מהמיתון¹. למרות ההתפתחויות החיוביות, שהגבירו את קצב התרחבותו של התוצר במהלך השנה (לוח ב'-2), הרי בממוצע שנתי הוא התרחב ב-2.2 אחוזים בלבד, והתוצר לנפש אף ירד (לוח ב'-1), זו השנה השנייה ברציפות². הואיל ועדיין מוקדם להעריך את מידת ההמשכיות של הביקוש המוגבר שנצפה במהלך השנה, הוגדל התוצר באמצעות הגדלה משמעותית של מספר שעות העבודה למועסק, וכן באמצעות עליית מה בפריז העבודה, בעוד ששיעור האבטלה הוסיף ועלה עד הרביע השלישי; בממוצע עלה שיעור האבטלה מ-8.6 אחוזים ל-8.9 אחוזים מכוח העבודה. חלק ניכר מהביקושים הופנה ליבוא, תוך גידול הגירעון במאזן התשלומים.

ההתפתחות החיובית של המשק במהלך השנה ניזונה משינוי כיוון של כמה משתנים אקסוגניים ומהבשלה של תהליכים שהחלו בעבר. מגמת ההאטה בסחר העולמי, שהביאה להקטנת יצוא הסחורות במחצית השנייה של 1998 וברביע הראשון של 1999, התהפכה, וניכרה התאוששות ביצוא הסחורות החל מהרביע השני השנה. בתחום המדיני נוצרו

התוצר המקומי הגולמי ירד ירידה תלולה ברביע הראשון של 1999, ואילו ברביע השני הוא החל לצמוח בשיעורים גבוהים, העשויים להעיד על יציאה מהמיתון.

בממוצע שנתי התרחב התוצר ב-2.2 אחוזים בלבד, והתוצר לנפש אף ירד, תוך עלייה של שיעור האבטלה.



- 1 אין תמימות דעים לגבי ההגדרה המדויקת של מיתון. בארה"ב מקובל להגדיר מיתון כמצב של ירידת תוצר הנמשכת מספר רביעים, ונמצא כי אורך המיתון הממוצע הוא כשלושה רביעים רצופים. בישראל, עקב השינויים התכופים באוכלוסייה כפועל יוצא מגלי העלייה, מקובל להגדיר שנת מיתון כשנה שבה השינוי בתוצר לנפש הוא שלילי.
- 2 מהעדכון המשמעותי שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנתוני התוצר לשנת 1997 עולה, כי התוצר לנפש עלה בשנה זו, ולא ירד, כפי שדווח בדוחות הקודמים.

לוח ב'-1

מדדים לפעילות הכלכלית, 1986 עד 1999
(שיעורי השינוי הכמותי, אחוזים)

1999		1999	1998	1997	1996	1995-1990	1989-1986	
מחצית א'	מחצית ב'							
3.5	-2.1	-0.2	-0.2	0.4	2.0	2.4	1.9	התוצר המקומי לנפש
6.0	0.3	2.2	2.2	2.9	4.6	6.0	3.6	התוצר המקומי הגולמי
7.6	-1.1	1.8	2.2	2.9	5.3	7.2	4.5	התוצר העסקי
10.0	-2.4	1.3	2.9	1.7	5.4	7.3	0.9	מדד הייצור התעשייתי
9.0	8.8	8.9	8.6	7.7	6.7	9.3	7.1	שיעור האבטלה ^{3,2}

(1) שיעורי שינוי מנוכחי עונתיות (במונחים שנתיים) לעומת המחצית הקודמת.

(2) הנתונים המוצגים כאן לשנים 1999-1995 עשויים להיות שונים מהנתונים המוצגים בלוח ד'-1. זאת עקב שינוי ההגדרה בשנת 1998 המחייב שרשרת לאחור; ההבדלים נובעים ממקדם שרשרת שונה.

(3) נתונים אלו מתייחסים לרמות ולא לשיעורי השינוי.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

המשמעת התקציבית
נשמרה השנה, זו השנה
השלישית ברציפות, אף כי
נרשמה חריגה מסוימת
מיעד הגירעון. כן נמשך
השנה הריסון המוניטרי,
במטרה לעמוד ביעד
האינפלציה של הממשלה.

כוחות לפיחות ריאלי
וציפיות לגידול מתמשך
של הסקטור העסקי
יסייעו ביציאה מהמיתון.

לנוכח הרכב המדיניות,
ספק אם הצעדים שננקטו
עד כה יספיקו להשגת
שיעורי צמיחה שיתמידו
על פני זמן.

במהלך השנה ציפיות להתקדמות בתהליך השלום, מצב שתמך בתפנית החדה בתחום התיירות הנכנסת ובהמשך ההשקעות הישירות של זרים במשק. בתחום המדיניות הכלכלית נשמרו, זו השנה השלישית ברציפות, המשמעת התקציבית (תוך חריגה מסוימת מיעד הגירעון) והריסון המוניטרי, אשר נועד לעמוד ביעד האינפלציה של הממשלה; ואכן אלה התבטאו בהישג נאה בתחום האינפלציה. במשמעת הפיסקלית והמוניטרית טמון מסר – שאין כוונה להגדיל את ההתערבות הישירה של הממשלה במטרה ליצור ביקושים. זאת משום שביקושים יזומים כרוכים בסיכוני טווח קצר במאזן התשלומים ובתחום הפיננסי, ומחייבים הכבדה של נטל המס בעתיד; בהעדר כוח אקסוגני משמעותי שיוציא את המשק מהמיתון, עשויה אסטרטגיה כזאת לחזק כוחות אנדרוגניים שיסייעו ביציאה מהמיתון. מבין אלה נזכיר שניים: (א) כוחות לפיחות ריאלי, המשפר את הרווחיות של הסקטור העסקי; (ב) ציפיות להאצה מתמשכת של התרחבות הסקטור העסקי – דבר המבטא הגדלה של ההכנסה הפרמננטית הפנויה, ולכן מעודד את הגדלת התצרוכת. בהסתכלות לאחור ניתן להעריך, כי המאמצים שנעשו בשלוש השנים האחרונות אמנם מאותתים על שינוי כיוון במדיניות לעומת עד 1996 – אולם לנוכח הרכב המדיניות, ספק אם הצעדים שננקטו עד כה יספיקו להשגת שיעורי צמיחה שיתמידו על פני זמן. המבחן העיקרי של אסטרטגיית השמירה על המשמעת הפיסקלית והמוניטרית יהיה דווקא בשנים הבאות, שבהן צפויה התקרבות הדרגתית אל קצב הצמיחה הפוטנציאלי, הנאמד היום בכ-4 אחוזים. אז יתברר אם קובעי המדיניות יבססו את ההתאמה הפיסקלית הרב-שנתית ואת התכנסות האינפלציה לרמה השוררת במדינות המערב. ניסיונות של קונסולידציה (התאמה) פיסקלית בעולם מלמדים, כי כדי להגביר את הסיכויים לצמיחה מתמשכת יש להקטין את משקל ההוצאה הציבורית השוטפת בתוצר, דבר המאפשר לבסס את הפחתת הגירעון הציבורי ותומך בהתכנסות של הריבית לרמה הנהוגה במדינות המערב – תוך עמידה ביעד האינפלציה.

לוח ב'-2

ההתפתחויות במהלך השנה, 1998 ו-1999
(שיעורי השינוי לעומת הרביע הקודם, במונחים שנתיים)

1999				1998				במהלך השנה ¹		החל	
IV	III	II	I	IV	III	II	I	מהרביע השני ²	1999	1998	
המקורות והשימושים											
5.8	5.1	8.0	-3.7	0.8	2.4	2.9	3.8	6.3	4.2	2.4	התוצר המקומי הגולמי
6.5	7.1	9.5	-6.5	0.0	1.8	2.4	5.9	7.7	4.6	2.3	תוצר הסקטור העסקי
1.3	12.1	1.7	6.0	-2.4	-3.7	14.0	3.6	4.9	5.0	2.3	הצריכה הפרטית
4.1	6.4	2.4	4.6	0.9	1.9	6.0	4.6	4.3	4.4	2.5	מזה: ללא בני קיימא
5.2	7.0	20.5	-2.0	-1.1	-0.4	-1.8	5.5	10.7	6.4	3.0	הצריכה הציבורית
-18.0	-1.2	6.1	8.0	6.5	-17.4	-1.9	-1.4	-4.9	1.2	-4.3	ההשקעה בנכסים קבועים
-22.6	6.1	12.1	18.9	6.0	-14.4	0.9	-2.8	-2.7	6.1	-2.1	מזה: ההשקעה בענפי המשק
-9.6	-14.3	-11.9	-12.4	0.9	-15.7	-10.9	-6.5	-11.9	-10.8	-9.1	ההשקעה בדירור
17.3	24.1	17.1	7.4	-1.1	-14.2	40.5	6.2	19.5	17.6	6.6	היצוא ³
16.3	26.5	16.1	2.6	-0.2	-13.7	42.0	11.4	19.5	15.8	8.4	מזה: ללא יהלומים
15.9	19.6	19.9	5.6	-8.6	-4.7	15.7	9.9	18.5	17.7	2.7	יצוא הסחורות
7.3	11.1	11.4	5.4	-0.1	0.8	4.9	2.9	9.9	10.0	1.9	השימושים
13.7	21.2	30.5	18.5	0.6	-4.6	11.9	-0.8	21.6	24.4	1.0	היבוא
24.5	19.3	12.7	12.7	-3.5	-3.1	16.9	4.9	18.7	17.2	3.5	מזה: ללא יבוא ביטחוני
אניות ומטוסים ויהלומים											
2.0	5.5	6.2	9.4	-3.0	9.3	-4.1	1.3	4.6	7.0	7.0	השימושים המקומיים
8.9	9.1	8.9	8.7	8.2	8.2	9.2	8.6				שיעור האבטלה ⁴
-1.8	-0.3	3.5	-12.7	-0.8	6.8	8.2	7.4	0.4	-3.8	2.0	פריון העבודה ^{5,6}
0.1	4.9	4.7	0.4	1.4	-7.2	-1.2	-4.3	3.2	4.0	0.3	ממוצע שעות העבודה למועסקים
הישראלים בסקטור העסקי ⁶											
-0.5	19.3	3.4	-7.5	2.3	-1.5	1.5	11.1	8.0	4.6	2.6	מדד הייצור התעשייתי
3.3	9.1	2.8	-1.9	-0.3	-1.7	9.3	5.9	4.2	2.7	3.0	המדד המשולב

(1) שיעור הגידול של הנתונים המקוריים ביחס לשנה הקודמת.

(2) שיעור הגידול השנתי של הנתונים, המשקף את הרמה ברביע האחרון יחסית לרמה ברביע הראשון.

(3) היצוא אינו כולל תקבולים מגורמי ייצור בחו"ל ותקבולי ריבית של הסקטור הציבורי מחו"ל.

(4) נתונים אלו מתייחסים לרמות ולא לשיעורי השינוי.

(5) פריון העבודה שווה לתוצר המקומי הגולמי של הסקטור העסקי/ תשומת העבודה.

(6) הנתונים הרבעוניים מבוססים על נתוני החשבונאות הלאומית וסקר כוח אדם.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

מעבר להשפעת הביקוש – שקצב התרחבותו הנמוך גרם למיתון הארוך של השנים האחרונות, ואשר החל מהרביע השני של 1999 מוביל את היציאה מהמיתון – פועלת גם השפעה ארוכת טווח יותר, הקשורה לצד ההיצע. ניתוח השפעה זו חיוני להערכת יכולתו של המשק להשיג שיעור צמיחה בר-קיימא. האטת ההתרחבות של התוצר הפוטנציאלי בשנים האחרונות, שחלק ממנה מוסבר בנסיגה של פריון הייצור (גם בניכוי הגורמים

מעבר להשפעת הביקושים – שקצב התרחבותם הנמוך גרם למיתון הארוך של השנים האחרונות, ואשר החל מהרביע השני של 1999 מוביל את היציאה מהמיתון – פועלת גם השפעה ארוכת טווח יותר, הקשורה לצד ההיצע.

אחת התופעות הבולטות השנה היא גידול ניכר של היבוא. חלק מהגידול נבע מתוספת השקעה, המוסברת ברובה בגורמים חד-פעמיים; חלק אחר נבע מהעלייה ביבוא חומרי הגלם.

המחזוריים שהקטינו אותו בשנות המיתון), ממחישה את תפקידה המכריע של המדיניות הכלכלית בהשגת צמיחה בת-קיימא: חשוב במיוחד לחזור לתהליך של הפחתה בשיעורי המס הסטטוטוריים – לאחר הנסיגה בתחום זה החל מ-1997 – ולהתקדם משלב התכנון לשלב הביצוע של פרויקטים בתחבורה הציבורית.

כדי לנתח את מידת ההמשכיות של ההתעוררות בביקושים החל ברביע השני, חשוב לברר איזה חלק ממנה נבע מגורמים חד-פעמיים. אכן, לחלק ניכר מגידולה של ההשקעה מאפיינים חד-פעמיים: היערכות הקשורה למניעת "באג 2000", יבוא למלאי היהלומים, יבוא בציוד למפעל "אינטל" והשקעה במטוסים; בניכוי הגידול המוסבר בגורמים אלה מתקבל שההשקעה אף ירדה. מכאן שטרם נצפתה תגובה של ההשקעה על היציאה מהמיתון, ובפרט של ההשקעה בבנייה, שאופיינה השנה בירידה תלולה. צפוי כי קצב גידולו של היצוא יושפע ממידת ההתאוששות של הסחר העולמי ומהתפנית החדה בתיירות, על רקע התפתחויות חיוביות בתחום המדיני ושנת המילניום.

אחת התופעות הבולטות השנה היא גידול ניכר של היבוא, וזאת דווקא בשנה שבה היה פיחות ריאלי. חלק מהגידול נבע מתוספת השקעה, המוסברת ברובה בגורמים חד-פעמיים; חלק אחר נבע מהעלייה ביבוא חומרי הגלם, על רקע הערכות בדבר יציאת המשק מהמיתון ותחזיות להתייקרות עתידית. בין רכיבי ההשקעה המיובאים בלט יבוא המכונות, שעלה בשיעור הקרוב ל-20 אחוזים.

הייסוף הריאלי, שנמשך תקופה ארוכה, והתבטא בירידת מחירי היצוא יחסית למחירי התוצר, נעצר ב-1998, והשנה הוא הפך לפיחות ריאלי בן 1.4 אחוזים (בממוצע). גם בתחום זה יש חשיבות רבה למדיניות הכלכלית; חשוב במיוחד שהיא לא תחריף את הכוחות הפועלים לייסוף ריאלי מתמשך, כוחות שמקורם בגידול הפיריון של הענפים המתקדמים ובתנועות ההון ארוכות הטווח.

2. רכיבי הביקוש וההיצע של התוצר המקומי

א. צד הביקוש

השימושים המקומיים עלו השנה בכ-5 אחוזים, לאחר שנתיים שבהן הם עלו בכאחוז לשנה (לוח ב'-3). האצת קצב ההתרחבות מוסברת בעיקר בגידול המשמעותי של ההשקעה בענפי המשק, שחלק ממנו הופנה לתוצר המקומי, אך רובו הופנה ליבוא – שעלה השנה בשיעור חדר. חלק ניכר מגידול ההשקעה מבטא גורמים חד-פעמיים – היערכות הכרוכה בחשש מ"באג 2000", השקעה במלאי יהלומים, רכישת מטוסים והשקעה במפעל "אינטל"; בניכוי הגידול המוסבר בגורמים אלה מתקבל שההשקעה המקומית הגולמית ירדה בכאחוז, וכי היבוא (ללא יבוא ביטחוני) עלה בכ-6 אחוזים (במקום כ-14 אחוזים). עם זאת משקפת ההשקעה ב"אינטל" תופעה רחבה יותר, המאפיינת את המשק הישראלי בשנים האחרונות – צמיחת הענפים המתקדמים, הטומנת בחובה פוטנציאל לגידול מתמשך של ההשקעה.

שיעור גידולה של הצריכה הפרטית השנה אמנם היה נמוך במקצת מאשר בקודמתה, אך במהלך השנה הנוכחית הוא עלה והגיע לכ-5 אחוזים; אמנם גידול זה בא לקזז, בחלקו, את הירידות של הרביעים הקודמים, אך הוא מבטא שינוי ברור לעומת תקופת המיתון. קצב גידולה של הצריכה הציבורית היה גבוה מזה של השנתיים הקודמות, ודמה לקצב ששרר בתקופה 1990 עד 1995, אשר כללה שנים של הרחבה פיסקלית. לנוכח האפשרות כי בשנים הבאות תתחדש הצמיחה, יהיה חשוב לעקוב אחר התפתחותו של משקל ההוצאה האזרחית בתוצר, ובעיקר – לבדוק אם הוא יחזור וירד לכשתתחדש הצמיחה. זאת כדי

לוח ב'-3

המקורות והשימושים, 1986 עד 1999
(שיעורי השינוי הכמותי, אחוזים)

1999	1998	1997	1996	1995-1990	1989-1986	
2.2	2.2	2.9	4.6	6.0	3.6	התוצר המקומי הגולמי
14.4	1.7	1.9	8.2	11.0	4.8	היבוא
						מזה: היבוא למעט יהלומים, דלק,
9.6	4.4	1.2	9.8	11.7	4.1	אוניות ומטוסים
5.8	2.1	2.6	5.7	7.6	4.0	סך המקורות
9.7	6.3	7.7	6.6	7.4	4.5	היצוא
8.7	9.9	9.8	7.0	8.3	3.4	מזה: היצוא ללא יהלומים
8.2	5.1	9.4	9.4	7.8	5.8	יצוא הסחורות
6.4	10.2	13.1	10.8	9.3	4.5	יצוא הסחורות ללא יהלומים
9.8	-8.0	-6.8	6.2	15.4	3.2	ההשקעה המקומית הגולמית
6.5	-2.7	-3.3	8.5	15.6	2.1	מזה: השקעה בענפי המשק
3.3	3.6	4.2	5.4	7.5	7.1	הצריכה הפרטית
3.4	1.5	1.7	3.8	2.9	0.8	הצריכה הציבורית ¹
4.5	0.8	1.1	5.2	8.0	4.8	השימושים המקומיים ¹
						השימושים המקומיים למעט מלאי
3.1	1.1	1.2	5.3	-	-	היהלומים וההשקעה באוניות ובמטוסים ¹
5.8	2.1	2.6	5.7	7.6	4.0	סך השימושים

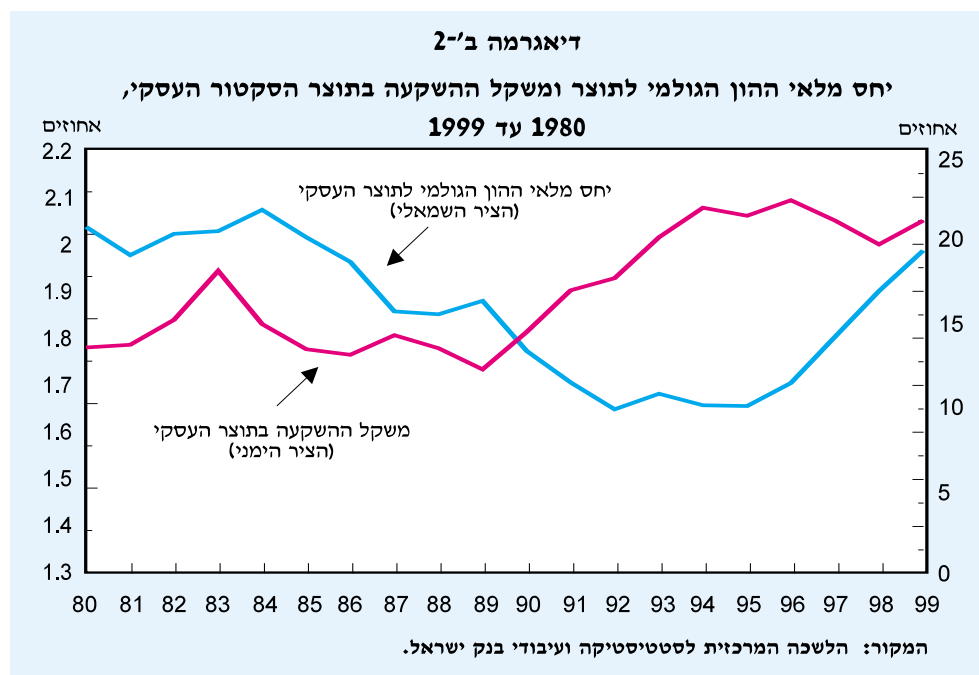
(1) למעט יבוא ביטחוני.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לברר אם הממשלה נוקטת תהליך אמיתי של התאמה פיסקלית³, דהיינו הורדה מתמשכת של שיעור הגירעון הציבורי בתוצר.

אמנם, כאמור, חלק גדול מגידולה של ההשקעה בענפי המשק השנה מוסבר בגורמים חד-פעמיים, אך קצב ההתרחבות של השנים הבאות יושפע מהיקף צבירת ההון בענפים המתקדמים – תוצאת השינוי המבני המתחולל במשק, אשר מאופיין בתנופה גדולה של יצוא הענפים האלה. (ראה סעיף התעשייה.) בין הגורמים המתמשכים בהשקעה נציין את יבוא המכונות לייצור ואת ההשקעות במו"פ ובתוכנה. לעומת זאת תושפע ההשקעה

3 במחקרים אמפיריים נמצא כי הרכיב העיקרי להפעלת האסטרטגיה של התאמה פיסקלית במטרה להגדיל את ההשקעה של הסקטור העסקי – הוא ירידה של משקל ההוצאה לצריכה ציבורית ולתשלומי העברה. בישראל טרם נצפתה ירידה כזאת, האמורה להתרחש כשהמשק ישיג שיעור צמיחה גבוה. אך התפתחות זו אינה מובנת מאליה, ומה גם שעד המחצית הראשונה של שנות התשעים נטו ממשלות המערב להוציא את כל התקבולים שהתקבלו בתקופות גאות (ראה Z. Hercowitz and M. Straczynski (1999). *Cyclical bias in government spending: evidence from the OECD*, Tel Aviv University, Department of Economics, Working Paper no. 6-99).



ניתוח המדיניות
הפיסקלית מתמקד בשני
גורמים – השפעה ישירה
שלה על הביקושים
המקומיים ויכולת
ההתמודדה בהתאמה
הפיסקלית.

בבנייה, במידה רבה, מדהתפתחות המחזורית של המשק. השקעה זו ירדה השנה ירידה תלולה, אך ניתן להבחין בסימנים ראשונים לבלימת הירידות. (ראה סעיף הבנייה.)

על רקע המדיניות הכלכלית של הממשלה, ניתוח המדיניות הפיסקלית מתמקד בשני ערוצים: (א) ההשפעה הישירה של המדיניות הפיסקלית על הביקושים המקומיים. (ב) יכולת ההתמודדה של ההתאמה הפיסקלית, המבטאת את מידת הנחישות של המדיניות בחתירתה ליצירת כוחות אנדוגניים שיפעלו ליציאה מהמיתון ולהשגת שיעורי צמיחה מתמשכים, המובלים על ידי הסקטור העסקי; זאת באמצעות הקטנת הביקושים של הסקטור הציבורי, היוצרת כוחות לפיחות ריאלי, וכן באמצעות הימנעות מהכבדה על הסקטור העסקי, כדי ליצור ציפיות לגידולה של ההכנסה הפרמננטית.⁴

לגבי הערוץ הראשון – אמנם ישנם סימנים כי המדיניות הפיסקלית תרמה השנה להרחבת הביקושים, אך זאת בעוצמה שאינה מבטאת חריגה מכללי המדיניות הננקטת בשנתיים הקודמות. הצריכה הציבורית עלתה ב-3.4 אחוזים, לעומת 1.5 אחוזים אשתקד; לעומת זאת התרחבו הביקושים המקומיים של הסקטור הציבורי (כולל בנייה) ב-0.8 אחוז, לעומת 2.1 אחוזים אשתקד. כן ירד השנה "הדחף הפיסקלי"⁵, המבטא את השינוי בגירעון

4 נושא מנגנון התמסורת שנוי במחלוקת: על פי גישה אחת קונסולידציה פיסקלית מסמנת ירידה צפויה במיסוי ובשיעורי הריביות, תוך הגדלת הביקוש. הגישה השנייה מדגישה את צד ההיצע; לפיה קונסולידציה פיסקלית, הכוללת קיצוץ בהוצאה ונתמכת על ידי איגודי העובדים, משפרת את התפקוד של שוק העבודה, ולכן משפרת את צד ההיצע. לתיאור מורחב ראה: A. Alesina and S. Ardagna (1998),

"Fiscal adjustments: why they can be expansionary", *Economic Policy*, October, 545-489.

5 אין תמימות דעים לגבי השיטה הנכונה לחישוב מדד זה, ולפיכך נהוג להשתמש במדדים המבוססים על שיטה נפוצה, המאפשרת השוואות בין לאומיות. כאן ניישם את השיטה שפותחה בקרן המטבע הבין לאומית – שימוש בגירעון המקומי בניכוי ההכנסות מרכוש (בעיקר רווחי בנק ישראל); יישום בשיטה זו למקרה של ישראל ופירוט ההנחות שעליהן מתבסס החישוב מוצגים בעבודתו של מומי דהן, "מדד דחף

המקומי של הסקטור הציבורי בניכוי השפעת המחזור הכלכלי: הגירעון המקומי של הסקטור הציבורי נוטה לעלות בתקופות שפל ולרדת בתקופות גאות, וזאת כתוצאה מגורמים מחזוריים, שאינם מבטאים שינוי יזום במדיניות הפיסקלית. ירידתו – ב־2.4 אחוזי תוצר ב־1997, באחוז ב־1998 וב־0.7 אחוז תוצר השנה – מסמנת הרפיה של הריסון לעומת שנים קודמות, אך מבטאת, כאמור, את המשך המדיניות של שלוש השנים האחרונות. אשר לערוץ השני – החל מ־1997 נקטה הממשלה צעדים המאותתים לסקטור העסקי כי האסטרטגיה ארוכת הטווח שלה מחייבת התאמה פיסקלית רב־שנתית. צעדים אלה כללו צמצום של הגירעון התקציבי כאחוז מהתמ"ג והצבת יעדי אינפלציה שנתיים, המקרבים את המשק בהדרגה לשיעורי האינפלציה השוררים במדינות המערב. נשאלת השאלה, אם בצעדים אלה הייתה תרומה למפנה שחל בפעילות במהלך השנה. נראה כי בעקבות השיפור שהוזכר לעיל במשתנים המשפיעים על הסקטור הריאלי, ההתמדה במשמעת הפיסקלית בשלוש השנים האחרונות הייתה רקע מתאים לפעולתם של כוחות אנדוגניים לפיחות ריאלי וליצירת ציפיות לגידולה של ההכנסה הפרמננטית הפנויה. עם זאת, הסתכלות על הרכבה של המדיניות מלמדת, כי הדרך שבה היא בוצעה אינה מבטיחה את השגתו של שיעור צמיחה מתמשך. יתר על כן, חישוב על פי כלים אקונומטריים, המבוסס על נתוני העבר, מעלה, כי השפעתם הישירה של משתני המדיניות על התוצר פעלה דווקא להקטנתו. תוצאות אלה מלמדות שהאסטרטגיה של צמיחה מתמשכת, המובלת על ידי הסקטור העסקי, טרם התבססה. אחד המבחנים של המדיניות הוא אם הממשלה תוריד את משקל ההוצאה השוטפת בתוצר בתקופה שבה הפעילות תתרחב במהירות. הורדת משקל ההוצאה השוטפת תתרום לביסוס ההתאמה הפיסקלית, וכך תתאפשר הפחתה בנטל הריסון המוניטרי, תוך עמידה ביעד האינפלציה. בין הגורמים המעידים על הקושי שבהתקדמות לקראת ההתאמה הרב־שנתית נזכיר: (א) פגיעה באמינות עקב שינויים תכופים במסלול של הפחתת הגירעון, שבעטיים יעד הגירעון לשנת 2000 גבוה מזה של השנה. מלבד זאת, נוסח החוק לגבי המדיניות שתינקט בשנים הבאות אינו מחייב; נקבע כי הממשלה תוריד את הגירעון בכל שנה לפחות ב־0.25 אחוז, כפונקציה של הצמיחה – אך זאת בלי לקבוע את שיעור הצמיחה הנדרש להפחתה זו ובלי להתחייב כי הממשלה תימנע מלהעלות את שיעור המס. (ב) העלאת שיעור המס הסטטוטורי בשנים האחרונות (בעיקר ב־1997) וגם בשנת 2000; (ג) הקושי בהגדלת ההשקעות בתשתית, ובפרט – ביישום פרויקטים להסעה המונית בעלי השפעה חיובית על הצמיחה; (ד) הקושי בביצוע הרפורמה במס, שעשויה לעודד צמיחה על ידי הפחתת המס על ההון האנושי.

פיסקלי למשק הישראלי, סקר בנק ישראל 68, 23-68.

- 6 לתיאור מפורט של צעדי המדיניות הפיסקליים ראה פרק ה'. צעדי המדיניות כללו הורדת הגירעון המקומי של הסקטור הציבורי (המגדילה את התוצר) בשנת 1997 תוך העלאת שיעור המס (המקטינה את התוצר) והעלאת הריבית הריאלית החל מ־1995 (המקטינה את ההשקעה) לצורך הדיסאינפלציה. חישוב המבוסס על המקדמים המופיעים בעבודתם של י' לביא ונ' סטרבצ'ינסקי (השפעתם של משתני מדיניות והעלייה על היצע התוצר העסקי ומרכיביו, גורמי הייצור והפיריון: ישראל 1995-1960, סדרת מאמרים לדיון 98.07, מחלקת המחקר, בנק ישראל) מראה, כי ההשפעה הישירה של סך כל המדיניות פעלה להקטנת התוצר. נציין כי אפשר שהשמירה על המשמעת הפיסקלית והמוניטרית נתפסת בעיני הציבור כ"שינוי משטר" פרמננטי – אולי, כתוצאה מתהליך הגלובליזציה – וכי אפקט עקיף זה, המגביר את התצרוכת ואת התוצר, אינו נתפס במקדמי הרגרסיה.
- 7 לשם המחשה: אם שיעור עליית התוצר יהיה, לדוגמה, 5 אחוזים, ובהנחה כי ההוצאה הציבורית השוטפת עולה ב־3 אחוזים (בדומה לעבר), ההוצאה הציבורית השוטפת והגירעון צריכים לרדת בכאחוז תוצר.

הסברים אפשריים לגידול
הצריכה הפרטית במהלך
השנה הם עדכון ההכנסה
הפרמננטית והעלייה
הניכרת של תשואת
המניות.

הצריכה הפרטית עלתה השנה בממוצע בשיעור נמוך מזה של השנה הקודמת. לכאורה הדבר מעיד כי לא ניתן עדיין להבחין בהתאוששות – אך מסקנה זו מתבררת כמוטעית כשמנתחים את ההתפתחות במהלך השנה (לוח ב'-2): לאחר ירידות בשני הרביעים האחרונים של 1998, החלה בתחילת 1999 התאוששות מהירה, והיא עלתה בכ-5 אחוזים עד סוף השנה. אמנם ייתכן ששיעור זה הוא בבחינת קיזוז של ירידתה ב-1998, אך כיוון שההתאוששות הקיפה את רוב סעיפיה העיקריים, גם ללא בני קיימא (כ-4.5 אחוזים) ונמשכה ארבעה רביעים רצופים, נראה שהיא מבשרת שינוי במגמה; התפתחות עקיבה כזאת נצפתה רק בתקופות של התרחבות מהירה במשק, והיא מבטאת שינוי בדפוס ההתנהגות לעומת שנות המיתון. הסברים אפשריים לגידול הצריכה הפרטית במהלך השנה הם העדכון בהכנסה הפרמננטית עקב התמדת המדיניות בשלוש השנים האחרונות, המשפיע בעיקר על אותו חלק מהאוכלוסייה שאינו מושפע ממגבלות נזילות (תיבה ב'-1) והעלייה הניכרת של תשואת המניות. למידת ההמשכיות של שיעור גידול זה השפעה מכרעת על עוצמת היציאה של המשק מהמיתון.

תיבה ב'-1: תרומת הצריכה הפרטית ליציאה מהמיתון

בניגוד למחזורי עסקים קודמים, שבהם היציאה מהמיתון החלה באירוע אקסוגני משמעותי ברמה המשקית, היציאה מהמיתון הנוכחי תלויה מאוד בכוחות האנדוגניים במשק: (א) כוחות לפיחות ריאלי, שיאיץ את היצוא; (ב) ציפיות להגדלת ההכנסה הפרמננטית, שיאיצו את הצריכה הפרטית. מפני המשקל המשמעותי של הצריכה הפרטית בסך השימושים, יש להתאוששותה חשיבות מכרעת בתהליך יציאתו של המשק מהמיתון.

מקובל לחשוב כי הצריכה הפרטית חשופה לתנודות מקריות¹ וכי השינוי בה תלוי בהשתנות ההכנסה הפרמננטית, אשר בהגדרה אינה ניתנת לחיזוי. גידולה של הצריכה הפרטית במהלך השנה עשוי אפוא להצביע על קפיצת מדרגה, הנובעת משינוי בציפיות הציבור לגבי ההכנסה הפרמננטית הפנויה. עם זאת מספק מחקרו של לביא² תמיכה אמפירית חלקית בלבד לתיאוריה זו לגבי המשק הישראלי: נמצא כי לשינויים בהכנסה הפנויה השוטפת השפעה מובהקת על הצריכה הפרטית, וזאת מפני קיומה של קבוצת צרכנים, שמשקל צריכתם הוא כמחצית מסך הצריכה הפרטית, המושפעים ממגבלות נזילות, ולכן אינם מצליחים להחליק תצרוכת; צרכנים אלה מתנהגים על פי השינוי הצפוי בהכנסה הפנויה משכר, שאותו ניתן לאמוד על סמך מידע זמין. כן נמצא במחקר כי שיעור הריבית הריאלי ותשואת

1 R. Hall (1978). "Stochastic implications of the life-cycle permanent income hypothesis: theory and evidence", *Journal of Political Economy* 96, 971-987.

2 יעקב לביא, "האם השינוי בהכנסה השוטפת תורם להסבר השינוי בתצרוכת בישראל? בחינה אמפירית של תיאוריית ההכנסה הפרמננטית עם ציפיות רצונליות", סקר בנק ישראל 71, 30-3.

המניות משפיעים גם הם על השינוי בתצרוכת, אף שגמישות התצרוכת ביחס למשתנים אלה נמוכה³.

המשמעות של ממצאים אלה היא, שכמחצית מהשינוי בצריכה הפרטית תיקבע על פי השינוי בהכנסה השוטפת, וכמחצית – על פי השינוי בהכנסה הפרמננטית, שאינו ניתן לחיזוי. בגלל רמתה הגבוהה של האבטלה במשק, הסכמי השכר שכבר נחתמו והשינויים במיסוי, שהוחלט עליהם, צפויה ההכנסה הפנויה משכר לעלות בשנת 2000 בשיעור דומה לזה של השנה. לעומת זאת אין, כאמור, אפשרות לחזות את עוצמת השינוי בהכנסה הפרמננטית. לצורך המחשה כמותית בלבד, ניסינו לאמוד את השינויים בהכנסה הפרמננטית על פי ממוצע תלת-שנתי (קדימה) של גידול התוצר הפוטנציאלי. בהנחה שגידולו של התוצר הפוטנציאלי בשנים הבאות ינוע בין 4 ל-6 אחוזים, וההכנסה הפנויה משכר תעלה גם בשנה הבאה ב-3.5 אחוזים, ינוע טווח ההשתנות של התצרוכת בשנת 2000 בין 3.7 ל-4.8 אחוזים, ותחזית התקציב הלאומי מתאימה לגבול התחתון. חשוב להדגיש כי המשתנה הרלבנטי לצורך התחזית הוא ההכנסה הפרמננטית הפנויה הצפויה. לצורך החישוב הונח כי העלייה בתוצר תאפשר הפחתה של משקל ההוצאה הציבורית השוטפת בתוצר – המאפשרת הימנעות מהעלאה עתידית של שיעור המס.

3 יש לזכור כי השנה עלתה תשואת המניות בשיעור ניכר (ראה פרק ז'). לפיכך, למרות הגמישות הנמוכה, ייתכן כי לגורם זה משקל משמעותי בהסבר גידולה של הצריכה הפרטית במהלך השנה.

קצב ההתרחבות של היצוא (ללא יהלומים) ירד לעומת אשתקד (לוח ב'-3). ההאטה ביצוא הסחורות (ללא יהלומים) ב-1999 לעומת השנים הקודמות קשורה להאטה בהתרחבות הסחר העולמי – מכ-10 אחוזים ב-1997 לכ-4 אחוזים בשנתיים האחרונות (לוח ב'-5). בתקופת המיתון צמחו הענפים המתקדמים בקצב גבוה (כמפורט בפרק התעשייה), והם המשיכו לגדול השנה, להוציא פגיעה מסוימת באחדים מהם, הנובעת כנראה מההאטה בסחר העולמי. (ראה פרק ו'). הסחר העולמי שב והתאושש במהלך השנה (ולפיכך צפויה בו עלייה בשנת 2000), דבר שהשפיע לטובה על היצוא הישראלי (לוח ב'-2). כן נמשך השיפור בתנאי הסחר של המשק הישראלי. (ראה פרק ו'). הסתכלות על הרכב היצוא על פי ארצות מלמדת כי ההתאוששות ההולכת וגוברת, בפרט בשוקי מזרח אסיה, פעלה במהלך השנה להגדלת היצוא. התפתחות נוספת השנה, אשר לה השפעה מרחיבה על היצוא, היא הפיחות הריאלי. (ראה סעיף 3).

תחום שבלט השנה במיוחד הוא יצוא התיירות. לאחר שפל מתמשך, בשל אי-הוודאות הביטחונית-מדינית בשנים האחרונות, חלה בתיירות השנה תפנית חדה, לנוכח הציפייה להמשך ההתאוששות בשנת 2000, הודות לסיום המילניום ולשיפור בתחום המדיני. על רקע הפוטנציאל הניכר בתחום התיירות (כמוסבר בסעיף התיירות בהמשך הפרק), יש להתפתחות זו חשיבות רבה הן לביסוס ההתאוששות במשק והן לחיזוק שיעורי הצמיחה בטווח הביניים. ייתכן כי השיפור בתיירות השנה הושפע גם מהפיחות הריאלי, המגדיל את כוח הקנייה של התיירים.

ניתוח של ההתפתחויות בענפי המשק, המוצג בהמשך הפרק, מראה כי לצד

ההאטה ביצוא הסחורות (ללא יהלומים) ב-1999 לעומת השנים הקודמות קשורה להאטה בהתרחבות הסחר העולמי מכ-10 אחוזים ב-1997 לכ-4 אחוזים בשנתיים האחרונות.

ביצוא התיירות הייתה השנה תפנית חדה, לאחר שפל מתמשך בשנים האחרונות בשל אי-הוודאות הביטחונית-מדינית.

ההתרחבות המתמשכת של ענפי השירותים – במקביל לשינוי בדפוסי הצרכנות, המאפיין את המדינות המתועשות, ניתן לזהות את השפעת המחזור הכלכלי על ענפי התעשייה והמסחר; ענפי התעשייה קפאו על שמריהם בשנות המיתון, ובמהלך השנה הנוכחית ניתן להבחין בהתאוששותם.

ב. צד ההיצע

החל מהרביע השני עלה התוצר העסקי בשיעור גבוה מזה של גידול התמ"ג (לוח ב'-2) – התפתחות העולה בקנה אחד עם אסטרטגיית הצמיחה של המשק, המבוססת על צמיחת הסקטור העסקי. קשה להעריך מהו שיעור הצמיחה החדש של המשק, משום ששיעור הגידול במהלך השנה מבטא גם גורמים המקזזים את הירידה הגדולה של התוצר ברביע הראשון. עם זאת גדלה ההסתברות כי התוצר צומח בשיעור קרוב לפוטנציאל שלו, הנאמד כיום בכ-4 אחוזים.

למרות הצמיחה המהירה במהלך השנה עלה שיעור האבטלה עד הרביע השלישי. בהעדר כוח אקסוגני משמעותי הפועל ליציאה מהמיתון, אופפת אי-ודאות מסוימת את מידת ההמשכיות של ההתאוששות בביקושים; לפיכך התבסס גידולו של התוצר על עלייה ניכרת של מספר שעות העבודה הממוצע למועסק, וכן על עלייה מסוימת של פריון העבודה (במהלך השנה; לוח ב'-2). העלייה בפריון העבודה עשויה לשקף גידול בניצולת של העובדים, התלויה מאוד בהיקף הביקושים.

הסתכלות על משתני ההיצע על פי הממוצעים השנתיים (לוח ב'-4) מראה כי רוב המגמות השליליות שאפיינו את המיתון נמשכו גם השנה: פריון הייצור ירד, והתשואה ללחן רשמה ירידה נוספת (דיאגרמה ב'-3). עם זאת נראה שירידת הפריון מבטאת גם את ההשפעה המחזורית של המיתון במשק, ואכן, עם ההתאוששות במהלך השנה נרשמה גם עלייה קלה בפריון הייצור (לוח ב'-4). אך גם לאחר ניכוי השפעתם של הגורמים המחזוריים, אשר הקטינו את פריון הייצור בשנים של המיתון, מתקבלת ירידה בפריון, וזאת בהשפעתם של מספר גורמים המקטינים הן את פריון הייצור והן את התשואה ללחן. משתנה שפעל השנה להקטנת התשואה ללחן הוא עלות העבודה ליחידת תוצר, אשר גדלה השנה, למרות הרמה הגבוהה של האבטלה. לכאורה היה ניתן לייחס את התפתחות זו לקשיחות של השכר הנומינלי, הנעוצה בעובדה שהסכמי השכר נחתמים לתקופות ארוכות, ולכן לא מן הנמנע שהסביבה הנומינלית אשר הסתמנה בתקופה האחרונה טרם הופנמה בהם. נראה כי הירידה בסביבת האינפלציה היא שגרמה לעלייה הגבוהה בעלות העבודה ליחידת תוצר בשנת 1997, חרף העלייה באבטלה באותה שנה. עם זאת, בשנתיים האחרונות נראו סימנים להתמתנות עלייתה של עלות העבודה ליחידת תוצר לעומת השנתיים הקודמות⁸. הסבר המתיישב עם התפתחות זו הוא העלייה באבטלה בשנתיים האחרונות. עם זאת, העלייה בעלות העבודה השנה מעידה, כי למרות אורך המיתון, המוסבר בעיקר על ידי מחסור בביקושים, לא נצפה מנגנון אנדוגני משמעותי של תיקון ברווחיות באמצעות שינויים בעלות העבודה; זאת שלא כמו בשנים 1990 עד 1992, תקופת גל העלייה, שבהן ירדה עלות העבודה ליחידת תוצר בתגובה על התוספת בהיצע העבודה.

שיעורי המס הסטטוטוריים יעלו בשנת 2000, זו השנה הרביעית ברציפות, לעומת ירידות בשנים הקודמות. משקל המס על הכנסות שלא משכר בשנים האחרונות התקרב

החל מהרביע השני היה שיעור גידולו של התוצר העסקי גבוה מזה של התמ"ג.

הסתכלות על משתני ההיצע על פי הממוצעים השנתיים מראה כי בתקופת המיתון ירדו פריון הייצור והתשואה ללחן.

8 בניתוח ההתפתחות בתעשייה נמצאה ירידה משמעותית של עלות העבודה השנה – בעיקר עקב העלייה של מחירי התוצר. (ראה סעיף התעשייה).

לוח ב'-4

היצע התוצר העסקי, 1986 עד 1999
(שיעורי השינוי הכמותי, אחוזים)

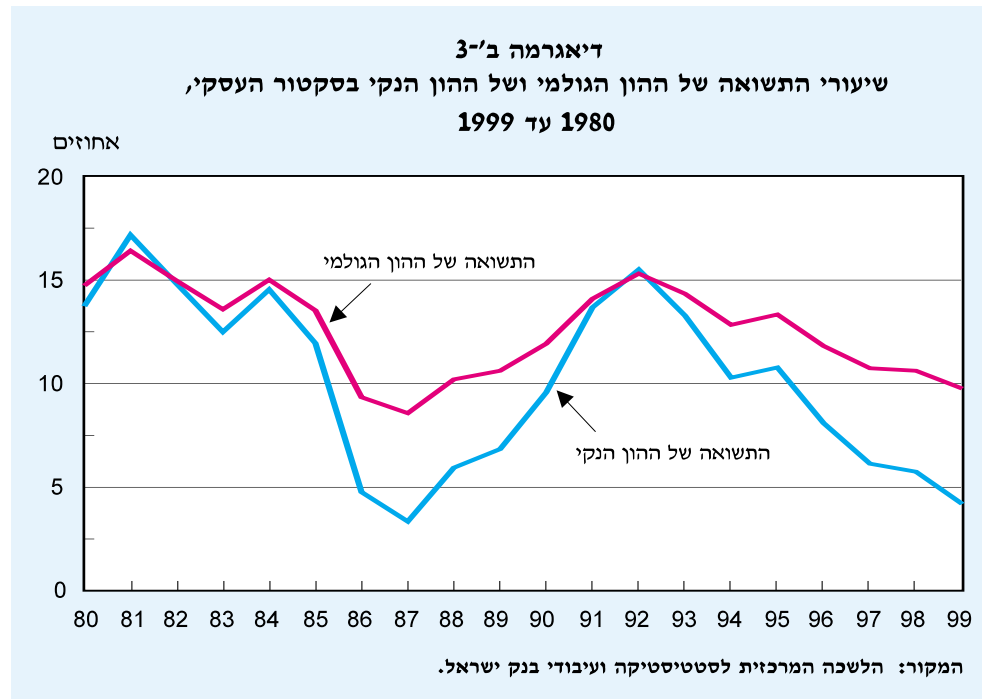
1999	1998	1997	1996	1995-1990	1989-1986	
6.5	7.7	8.8	8.4	5.0	2.7	מלאי ההון הגולמי
3.3	-0.6	1.4	6.2	6.6	2.0	תשומת העבודה
3.1	3.2	3.0	6.7	5.4	2.2	כוח העבודה האזרחי + עובדים זרים ¹
-2.4	0.1	-0.9	-1.5	1.1	2.2	פריון הייצור ²
0.7						פריון הייצור במהלך 1999 – רביע ראשון עד רביעי ³
4.1	5.7	6.1	8.0	12.1	5.2	שיעור התשואה להון הנקי (אחוזים)
2.6	4.4	3.9	0.5	-0.1	0.9	מלאי הון הכבישים ליחידת גורם ייצור ⁴
29.4	30.5	30.9	27.6	26.5	31.8	משקל המס על ההכנסות שלא משכר (אחוזים) ⁵
10.6	10.7	11.0	11.8	10.4	24.5	הריבית הריאלית על חח"ד ועו"ש ביתרות חובה (אחוזים) ⁶
5.2	4.9	4.1	4.6	3.0	4.1	התשואה הריאלית על איגרת חוב ל-10 שנים (אחוזים) ⁷
4.4	8.6	7.0	6.0	7.1	-	הריבית הריאלית הממוצעת (אחוזים) ^{8,6}
2.1	0.1	1.9	2.4	-1.1	3.1	עלות העבודה ליחידת תוצר

- (1) כוח העבודה בתוספת תשומת העבודה של עובדי השטחים והעובדים הזרים, לפי משקלם בסקטור העסקי.
 - (2) רמת הפריון מחושבת כשאריית על ידי הפחתת הגידול בתשומות (עבודה והון) מהתוצר העסקי לפי המשקלות בפונקציית הייצור (ראה משקלות בהערה 4).
 - (3) רמת הפריון ברביע האחרון יחסית לרמת הפריון של הרביע הראשון.
 - (4) יחידת גורם ייצור שוקללה על פי משקלות של 68 אחוזים לתשומת העבודה ו-32 אחוזים להון.
 - (5) משקל המיסים על הכנסות שלא משכר מתוך ההכנסה שלא משכר בסקטור העסקי (כולל שכר למנהלים).
 - (6) הריבית מנוכה במחירי התוצר העסקי.
 - (7) הנתונים החל משנת 1987.
 - (8) העלות הממוצעת על האשראי הלא-צמוד, האשראי הצמוד למדד והאשראי הצמוד למט"ח, הנתונים קיימים משנת 1993 (לפרוט החישוב ראה לוח 1-3).
- המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ששרר בתקופה 1986 עד 1989, הכוללת שנתיים מהתקופה שלפני ההפחתה של משקל המס בתוצרי (לוח ב'-4). עם זאת צריך אמנם, לזכור כי כאן מדובר במשקלן בתוצר, ולא בשיעורי המס; זאת ועוד, משקל המס כולל השפעות של פריסת ההטבות שעליהן הוחלט בעבר, כגון פחת מואץ, המביא לעליית שיעור המס בשנים שלאחר מתן ההטבה. עלייה מתמשכת של שיעור המס פוגעת הן בתוצר הפוטנציאלי – דרך השפעת המיסוי על תשואת ההון האנושי, ובאמצעותו על הפריון⁹ – והן בתוצר בפועל, דרך הפגיעה בשיעור התשואה של גורמי הייצור, המביאה להקטנת כמותם המוצעת.

9 משקל המס בתוצר הורד במידה משמעותית בשנת 1989. נדגיש כי משקל המס על ההכנסות שלא משכר עלה, למרות הורדתו של שיעור המס הסטטוטורי על חברות, מ-45 אחוזים בשנת 1990 ל-36 אחוזים החל מ-1996.

10 הסבר מפורט של מנגנון ההשפעה מופיע בעבודתם של הרקוביץ, לביא ומלניק (1999), "The impact of macroeconomic factors on productivity in Israel, 1960-1996", *Bank of Israel Economic Review*, 72, 103-124.



התחדשות המגמה של
ייסוף נומינלי בסוף השנה
ובתחילת שנת 2000 מעלה
את השאלה אם הפיחות
הריאלי שנצפה בממוצע
השנה היה בגדר תופעה
זמנית בלבד.

שיעורי הריבית משפיעים על צד ההיצע דרך שני אפיקים: האפיק הראשון קשור ליבוא הון המונע מטעמים של הפרשי ריביות נומינליים (בניכוי פרמיית הסיכון); זה היה בשנים 1996 ו-1997 אחד הגורמים לייסוף המצטבר מעבר לממוצע של השנים 1990 עד 1995. השפעת גורם זה פסקה בסוף 1998 (כפי שמתואר בפרק ב' של דוח בנק ישראל לשנת 1998), ונוצר פיחות ריאלי, שהתבטא בממוצע של 1999 (לוח ב'-5); עם זאת, חזרת המגמה של ייסוף נומינלי בסוף השנה ובתחילת שנת 2000 מעלה את השאלה אם הפיחות הריאלי שנצפה בממוצע השנה היה בגדר תופעה זמנית בלבד, וזאת על רקע פעולתם של גורמים נוספים – תנועות הון אוטונומיות למשק וגידול הפיריון בענפים המתקדמים. הייסוף פוגע בעיקר בענפים המסורתיים, שבהם לא ניכר גידול הפיריון יחסית לענפים המתקדמים. (ראה ניתוח בסעיף התעשייה.) האפיק השני שבו שיעורי הריבית הריאליים משפיעים על ההיצע הוא ייקור ההלוואות לפירמות. בהקשר זה ניתן להסתכל על עלות האשראי המשוקללת לפי האפיקים השונים – אשראי לא-צמוד, אשראי צמוד למדד ואשראי צמוד למטבע חוץ (לוח ב'-4). העלות המשוקללת אופיינה בשנים האחרונות בשונות רבה, בעיקר עקב התנודות החדות באשראי במטבע חוץ – תוצאה של שינויים בשער החליפין. עם זאת, בממוצע עלתה העלות המשוקללת מכ-6 אחוזים בשנים 1993 עד 1994 לכ-7 בשנים 1995 עד 1999.

הפיגור המצטבר בתחום
תשתית הכבישים מדגיש
את הצורך בהסטת
ההשקעה לכיוון של
פרויקטים להסעה
המונית.

בתחום השקעות הסקטור הציבורי הייתה השנה נסיגה – מ-3.5 ל-3.1 אחוזי תוצר. בשנים האחרונות הופנה רוב ההשקעה בתשתית לכבישים, דבר שהביא לגידול משמעותי של מלאי הון הכבישים ליחידת גורמי ייצור (לוח ב'-4). ברם, הפיגור המצטבר בתחום זה (כמפורט בסעיף התחבורה, בחלקו השני של הפרק) מדגיש את הצורך בהסטת ההשקעה לכיוון של פרויקטים להסעה המונית. אמנם קיימות מספר תכניות לפרויקטים מסוג זה באזור המרכז ובירושלים, אך חוסר תיאום בין הגורמים המממנים עלול לעכב את המעבר

משלב התכנון לשלב הביצוע, ואחד האתגרים של מתכנני המדיניות הוא להתגבר על בעיות כאלה. שיפור בתחום ההשקעות בתשתית חיוני כדי להגדיל הסיכויים להשגת שיעור צמיחה בר־קיימא.

לגבי הירידה (בממוצע) בפריזון הייצור – חשוב לזכור כי היא קשורה בחלקה לירידה בניצולת העבודה (בתוך מספר השעות הרשומות) וההון, שאינה נמדדת באופן ישיר, אלא מתבטאת כשארית בפריזון הייצור. חלק זה של הפריזון, שעלה במהלך השנה, הוא פרר מחזורי מאוד, וצפוי להתהפך עם יציאת המשק מהמיתון. לא כן החלק המבני של הפריזון – המושפע מגורמים מתמשכים כגון שיעור המס הגבוה ואי ההתקדמות בתחום ההשקעות בתשתית (תיבה ב'–2).

תיבה ב'–2: צמיחה בת־קיימא

גידולו של התוצר הפוטנציאלי הוא אחד האינדיקטורים לשיעור הצמיחה בר־קיימא של המשק. להלן ניתוח של ההתפתחות בתחום זה, המתבסס על פונקציית הייצור של התוצר העסקי¹:

התרומות לשינוי בתוצר הפוטנציאלי: 1997–1999 לעומת 1990–1996 (באחוזים)

ממוצע הגידול				
של תשומת העבודה	של מלאי ההון הגולמי	של פריזון הייצור (על פני המגמה)	של התוצר הפוטנציאלי	
5.8	5.1	1.2	6.8	1990–1996
2.3	7.1	0.3	4.1	1997–1999
-3.5	2	-0.9	-2.7	ההפרש
-2.4	0.6	-0.9		התרומה לגידול התוצר הפוטנציאלי

חלק הארי של ההאטה בגידול התוצר הפוטנציאלי בשנים 1997 עד 1999 נובע מהתאמת גידולו של כוח העבודה לדפוסים ששררו לפני גל העלייה. הירידה בשיעור הגידול של התוצר הפוטנציאלי התמתנה הודות לתרומה החיובית של מלאי ההון, תוצאת השפעות־בפיגור של גל העלייה על רמת ההשקעה. עם זאת בולטת התרומה השלילית של פריזון הייצור, המחושבת על פי המגמה – שרמתה נסוגה בכאחוז. חלק מתרומה שלילית זו ניתן לייחס לקושי הטכני של ניכוי הפרר־מחזוריות שבמשתנה זה, הכולל בתוכו את הניצולת של גורמי הייצור; ואכן, בשנים 1960 עד 1972, שבהן הייתה צמיחה מהירה, עלה הפריזון בשיעור של כ־10 אחוזים, ואילו בין 1973 ל־1984 ("העשור האבוד") נעצר הגידול, בין 1985 ל־1991 הוא

1 יוסי מעלם ויגאל מנשה, "מדידת הסטייה מהתוצר הפוטנציאלי והשפעתה על עודף היבוא", בנק ישראל, מחלקת המחקר, תזכיר פנימי.

חזר ועלה בשיעור משמעותי, והחל מ-1992 – תקופה הכוללת את הקשיים בקליטת העלייה ואת המיתון האחרון – הוא קופא על שמריו. עם זאת, נמצאה בעבודות מחקר רבות השפעה ניכרת של גורמים רבים נוספים.² נדגיש כאן את החשיבות של משתני המדיניות: (א) בגלל הפיגור הרב שנוצר בתחום ההשקעות בתשתית (כמפורט בפרק התחבורה), נודעת חשיבות מיוחדת להתקדמות בביצוע פרויקטים להסעה המונית; (ב) חשוב מאוד לבצע רפורמה בתחום המס, תוך הפחתה של שיעורי המס על ההון האנושי, שהוא הקטר של אסטרטגיית הצמיחה במשק הישראלי; זאת תוך ביסוס ההתאמה הפיסקלית הרב-שנתית. נדגיש, כי צעדי המדיניות האמורים, מעבר להשפעתם על צד ההיצע, יפעלו להגדלת הביקושים של הסקטור הפרטי, וזו תסייע למימוש פוטנציאל הצמיחה.

2 קיימים גורמים שונים שעשויים להשפיע לחיוב על תפנית בתחום הפריזון, כפי שמוסבר בעבודות שונות שיופיעו בסקר בנק ישראל 72, "Special Issue: productivity in Israel". בין הגורמים המוזכרים (בסוגריים מצוין שם החוקר): (א) הרכב הפירמות במצב של שינויים תכופים במבנה הענפים (שאל לואן); (ב) התקדמות בתחומים בעלי השתתפות ציבורית רחבה כגון השקעות בתשתית ומחקר ופיתוח (ברגמן ומרום); (ג) משתני המדיניות, מבנה ההשקעות במכונות חדשות וכניסת העולים לשוק העבודה (הרקוביץ, לביא ומלניק).

3. הביקוש, ההיצע ושער החליפין הריאלי

השנה נוצר פיחות ריאלי.
מחירי היצוא יחסית
למחירי התוצר עלו ב-1.4 אחוזים.

שער החליפין הריאלי, הנמדד על פי היחס בין עליית מחירי היצוא לעליית מחירי התוצר, עלה השנה ב-1.4 אחוזים (לוח ב'-5), לאחר עלייה קלה בשנה הקודמת ושנים רבות של ירידה מתמשכת – עקב קיומם של גורמים ארוכי טווח – כגון גידול הפריזון של הענפים המתקדמים ותנועות הון למשק¹¹. היחס בין עליית מחירי היבוא לעליית מחירי התוצר עלה השנה ב-0.8 אחוז, לאחר ירידה של כ-2 אחוזים בשנת 1998 וירידות של 5.6 אחוזים בממוצע ב-1996 ו-1997. התפתחות זו מבטאת תגובה בפיגור לכוחות חזקים שפעלו לפיחות ריאלי (לוחות ב'-5 וב'-7): (א) האטה בשימושים המקומיים בשנים קודמות; (ב) האטת הפעילות בענף הבנייה בשנים האחרונות (שהחלה להתמתן במהלך השנה). משפסקה זמנית פעולתם של חלק מהגורמים אשר עיכבו את הפיחות בעבר (בעיקר עליית השכר הנומינלי, כמוסבר לעיל בדיון על עלות העבודה, על רקע התקרבות זמנית של פערי הריביות לאלה שבחול – כמתואר בדוח בנק ישראל לשנת 1998) – נוצר באוקטובר 1998 פיחות נומינלי משמעותי; זה הפך לייסוף בתחילת 1999, שב ושינה את כיוונו במהלך השנה, ולקראת סופה התחדש הייסוף.

התפתחות מתמדה לכאורה השנה היא העלייה החדה ביבוא, דווקא כשנוצר פיחות ריאלי יחסית למגמת השנים הקודמות (לוח ב'-5). אולם נראה כי השנה הסיבתיות היא הפוכה מן הרגיל: גורמים אוטונומיים, שהניעו את הגדלת היבוא, תמכו בפיחות הריאלי שנרשם בממוצע. בעיקר נציין: (א) יציאת המשק מהמיתון והציפיות להתייקרות עתידית

11 לא ברור אם הייסוף בשנות התשעים משקף רק גורמים אלה, שכן בתקופה זו התרחש השלב הראשון של קליטת העלייה במשק הישראלי; שלב זה כלל את השפעת הביקוש של העולים – אשר תרם להגברת הייסוף הריאלי.

לוח ב'-5

שער החליפין הריאלי והמגזר הסחיר, 1986 עד 1999
(שיעורי השינוי, אחוזים)

1999	1998	1997	1996	1995-1990	1989-1986	
1.4	0.1	-2.7	-3.8	-3.4	-5.1	שער החליפין במונחי יצוא ¹
0.8	-2.3	-4.8	-6.4	-3.3	-6.8	שער החליפין במונחי יבוא ²
8.3	9.6	4.3	3.5	9.6	16.9	שער החליפין הנומינלי ביחס לסל
1.7	3.0	1.7	4.8	5.8	2.2	התוצר הסחיר של הסקטור העסקי ³
9.1	3.8	2.6	7.1	8.8	4.1	הביקושים הסחירים של הסקטור העסקי ³
0.6	2.5	2.3	2.8	-0.1	1.8	תנאי הסחר ⁴
3.7	3.6	9.9	6.8	6.1	6.4	הסחר העולמי - התרחבות כמותית

(1) היחס בין מחיר היצוא למעט יהלומים למחיר התוצר העסקי כולל שירותי דיור.

(2) היחס בין מחיר היבוא למעט יהלומים למחיר התוצר העסקי כולל שירותי דיור.

(3) ראה הערה בלוח ב'-7.

(4) היחס בין מחיר היצוא למעט יהלומים, למחיר היבוא למעט יהלומים.

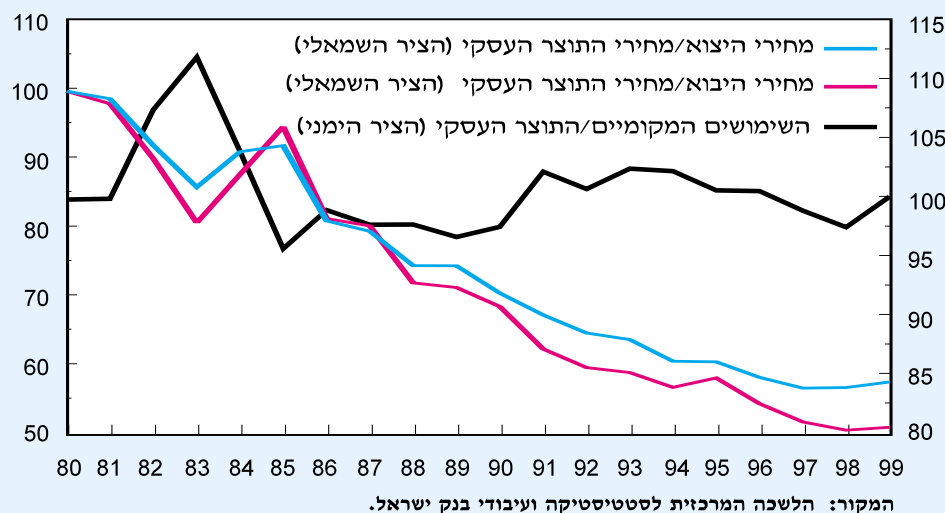
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

דיאגרמה ב'-4

מדד מחירי היצוא והיבוא יחסית למחירי התוצר העסקי ויחס השימושים

המקומיים לתוצר העסקי, 1980 עד 1999

(מדד, 1980 = 100)



שהביאו לגידול ניכר של יבוא חומרי הגלם על ידי הסקטור העסקי. (ב) גורמים חד-פעמיים שהביאו השנה להגדלת היבוא (ציוד ל"אינטל", אניות ומטוסים ומלאי יהלומים). לצד הגורמים ארוכי הטווח המשפיעים על תופעת הייסוף הנומינלי, אשר, כאמור, נצפתה שוב לקראת סוף השנה, משפיעה גם המדיניות הפיסקלית והמוניטרית. חשיבות קריטית נודעת לביסוס ההתאמה הפיסקלית; זו יוצרת כוחות לפיחות ריאלי ומאפשרת את הרפיית הריסון המוניטרי – ובכך נמנעת החרפה של הייסוף הריאלי, המושפע כאמור גם מגורמים ארוכי טווח, כגון תנועות הון לטווח ארוך וגידול הפיריון של הענפים הסחירים.

4. החיסכון, ההשקעה והחשבון השוטף

שיעור החיסכון הלאומי מכלל הכנסות המשק ירד השנה בכאחוז, והוא עמד בשנת 1999 על 16.4 אחוזים (לוח ב'-נ' 16). כמו בשנת 1998, נמשכה גם השנה העלייה בחיסכון הפרטי, אלא שהשנה ירד בתלילות החיסכון הציבורי, ירידה המוסברת בירידת ההכנסות מרכוש (שעיקרה ברווחי בנק ישראל, בכאחוז תוצר). הסבר אפשרי לעליית החיסכון הפרטי השנה טמון בגישה זהירה של הפרטים, המגדילים את חסכונם כנגד האפשרות שיוטלו מסים בעתיד¹². עליית החיסכון הפרטי נתמכת גם במגמה של ירידת משקלה של ההכנסה משכר בסך ההכנסה הפנויה בשנתיים האחרונות (לוח ב'-נ' 8).

משקל ההשקעה המקומית הגולמית בכלל הכנסות המשק עמד השנה על 18.8 אחוזים, לעומת 18.1 אחוזים ב-1998. עלייה זו מבטאת גידול של 9.8 אחוזים בהשקעה הגולמית, לאחר ירידה של 8 אחוזים ב-1998 וירידה של 6.8 אחוזים ב-1997.

שיעור ההשקעה בתוצר הסקטור העסקי נשאר גבוה (20.7 אחוזים), ומלאי ההון הגולמי העסקי לתחילת 1999 גדל ב-6.5 אחוזים לעומת תחילת 1998¹³. שיעור זה אמנם נמוך ממקבילו אשתקד (7.7 אחוזים), אך גבוה במידה ניכרת משיעור עלייתו של התוצר העסקי (1.8 אחוזים).

ההשקעה בנכסים קבועים עלתה השנה בשיעור מתון (1.5 אחוזים). ניתוח של רכיבי ההשקעה מצביע על התפתחות לא אחידה בהם, זו השנה השנייה ברציפות: ההשקעה בדיוור ירדה השנה ב-10 אחוזים, בהמשך לירידה בת 6.7 אחוזים בשנת 1998; ירידה זו משקפת את ירידת הביקושים לדיוור הן עקב מיצוי השפעת העלייה המסיבית של ראשית שנות התשעים והן עקב השחיקה במשכנתאות לזכאים ועליית הריבית על המשכנתאות החופשיות. כנגד זאת עלו ההשקעות בענפי המשק (בניכוי אניות ומטוסים) בשיעור של 1.6 אחוזים – עלייה המבטאת, מחד גיסא, ירידה תלולה של ההשקעות במבנים (15.8 אחוזים), ומאידך, עלייה חדה של ההשקעות בציוד (13 אחוזים), בכלי תחבורה (4.5 אחוזים) וכן בנכסים לא מוחשיים (תוכנות ומו"פ) – 14.3 אחוזים, בהמשך למגמת הצמיחה המהירה בענף התוכנה. גידול ההשקעות בציוד התרכז ברובו בתעשייה, בענף הרכיבים

השנה הובלה הירידה בשיעור החיסכון הלאומי על ידי ירידת החיסכון הציבורי, המשקפת את ירידת ההכנסות מרווחי בנק ישראל. לעומת זאת נמשך גידולו של החיסכון הפרטי.

12 חשוב להדגיש כי ניתוח זה של החיסכון מבוסס על הנתונים בממוצע. הניתוח של השפעת התמדת המדיניות שתואר בתיבה ב'-1 מתייחס למידת האמון של הפרטים בהמשכיות של השינוי בה; לפיכך השפעתה מתבטאת בפיגור, והיא השתקפה רק במהלך השנה; בממוצע, היא אמורה לגרום לירידת החיסכון הפרטי בשנת 2000.

13 מלאי ההון העסקי לתחילת שנת 2000 עלה ב-6.6 אחוזים.

האלקטרוניים (בעיקר רכישת ציוד למפעל "אינטל") ושירותי מחשוב (שגדל השנה עקב היערכות למניעת "באג 2000"). ירידת ההשקעה במבנים באה במקביל לירידת ההשקעה במגורים; על רקע גורמי הייצור הפנויים בענף הבנייה נראה אפוא, כי ההסבר לירידות הוא העדר ביקושים. השנה גדלה ההשקעה במלאי, והדבר התבטא בעליית משקלה בתוצר העסקי (בכ"2 אחוזי תוצר לעומת 1998). עלייה חדה זו של ההשקעה במלאי משקפת עלייה בהשקעה של חברות סטארט-אפ¹⁴ (שגדלו בכמעט אחוז תוצר) וחדוש של ההשקעות בענף היהלומים, על רקע התאוששות מהמשבר שפקד את מדינות מזרח אסיה בשנת 1998. שיעור ההשקעה במלאי בתעשייה (כ-0.25 אחוז תוצר) נותר גם השנה ברמה נמוכה יחסית (לוח ב'-6).

לוח ב'-6

ההשקעה במלאי, 1995 עד 1999
(אחוזי תוצר עסקי, מחירי שנה קודמת)

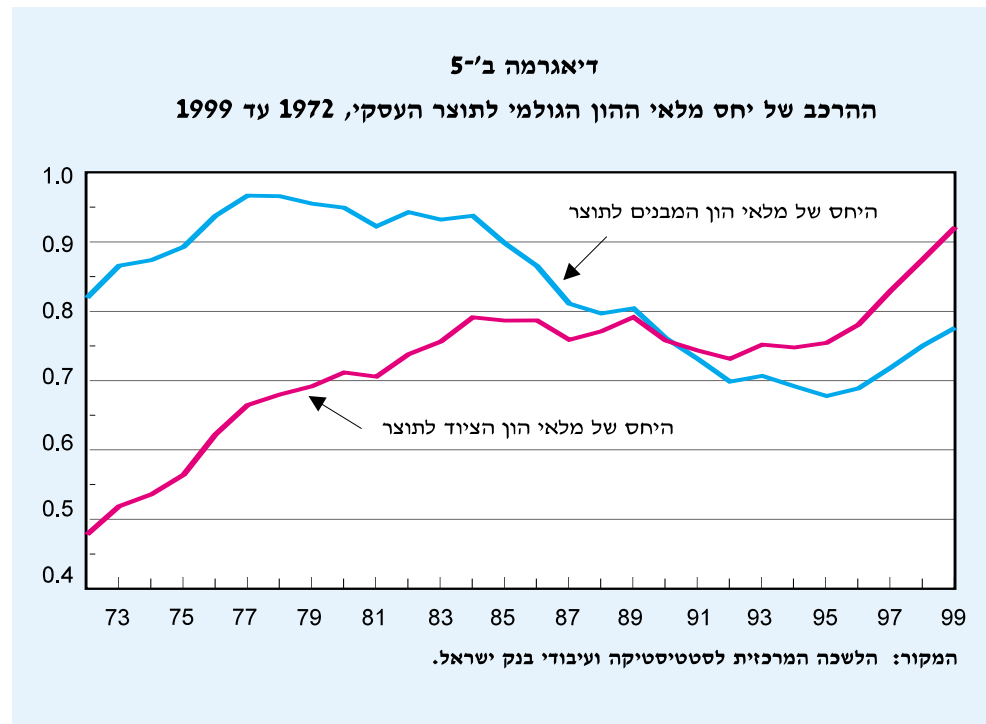
1999	1998 ¹	1997	1996	1995	
1.53	-0.57	-0.56	2.12	2.61	סך ההשקעה במלאי
0.78	-0.10	0.15	0.10	0.13	הדלק והיהלומים
0.75	-0.47	-0.71	2.02	2.48	סך ההשקעה למעט דלק ויהלומים
0.25	0.26	-0.09	0.28	0.86	מזה: א. תעשייה
0.50	-0.73	-0.62	1.74	1.62	ב. אחר

(1) ב-1998 נוכחה הירידה במלאי בסעיף "אחר" ממכירת "מיראביליס", תוך ניכוי מקביל של הזקיפה במלאי ב-1997.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

בחינת התפתחותם של רכיבי ההשקעה בענפי המשק, ובכללם השקעת הסקטור העסקי (שגדלה השנה בכ-9 אחוזים), על רקע השלמת תהליך ההתאמה של מלאי ההון הגולמי למיצוי גל העלייה והשפעת גורמי המדיניות על ההשקעה (שכימותה מוצג בתיבה ב'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 1998), מעלה את האפשרות שהשנה חלה תפנית חיובית בהשקעות, המבטאת ציפיות של הפירמות להתאוששות בביקושים. ברם, עדיין מוקדם לקבוע זאת – לנוכח ההתפתחות הלא-אחידה של רכיבי ההשקעה בענפי המשק, ובעיקר לנוכח משקלם הגבוה יחסית של גורמים זמניים בהסבר גידולן של ההשקעות השנה. גם המשך הירידה ברווחיות, המשתקף בירידה של שיעור התשואה להון תוך קיום ריבית ריאלית גבוהה, אינו תומך בהתאוששות ההשקעה.

מפני משקלם הגבוה
יחסית של גורמים זמניים
בהסבר גידולן של
ההשקעות השנה, מוקדם
לקבוע אם אכן חלה
תפנית חיובית בהשקעות.

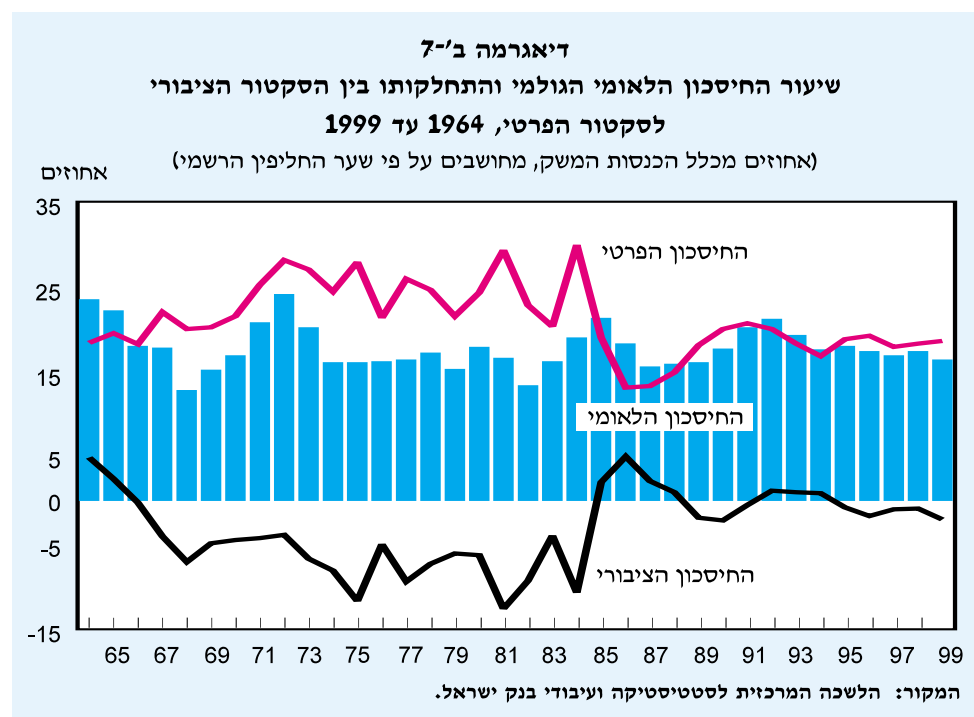
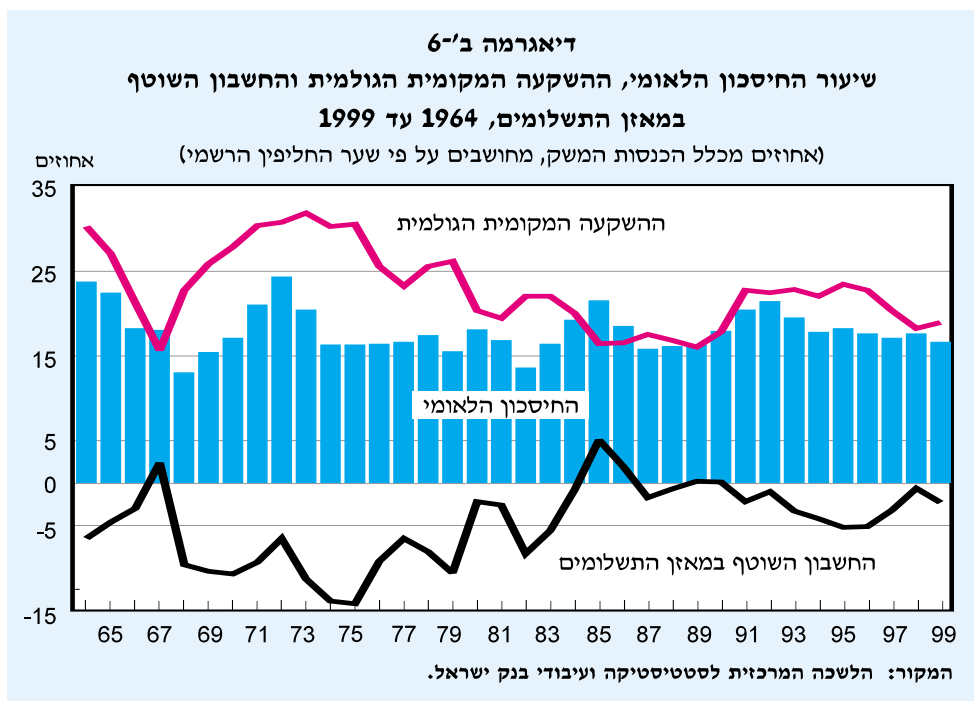
14 השנה נכללו כל ההשקעות בקרנות הון-סיכון של חברות הסטארט-אפ כגידול במלאי. חישוב זה הוא אומדן ראשוני של ההשקעה בחברות אלו והוא אינו מתחשב בסיכויי ההצלחה של הפרויקטים. השקעה של חברה שתימכר בעתיד לבעלות זרה תנוכה מהמלאי תוך עלייה מקבילה ביצוא.



עליית שיעור ההשקעות
במשק בכלל ההכנסות
והירידה של שיעור
החיסכון הלאומי
התבטאו בגידול הגירעון
בחשבון השוטף נטו.

בחינה מדוקדקת של יחס מלאי ההון הגולמי לתוצר העסקי לרכיביו מראה, כי יחס מלאי הון המבנים לתוצר התקרב השנה לזה שקדם לגל העלייה, ואילו היחס של מלאי הון הציוד והמכונות לתוצר היה גבוה במידה ניכרת מאשר לפני גל העלייה. יודגש כי את העלייה ביחס מלאי הון הציוד לתוצר העסקי יש לבחון בהתאם למגמתו ארוכת הטווח; זו הולכת ועולה מאז תחילת שנות השבעים (להוציא את שלהי שנות השמונים), הודות לשיפורים הטכנולוגיים (בפרט בענפים המתקדמים עתירי ההון האנושי) והודות להתמתנות המתמשכת במחירי התשומות המיובאות (דיאגרמה ב'-5).

ההשקעות בתשתית בכלל (חשמל, מים, תחבורה ותקשורת) ירדו השנה בכ-12 אחוזים, וירידה בשיעור דומה נרשמה בהשקעות בכבישים, לאחר גידולן אשתקד. (פירוט ראה בלוח ב'-נ-18 ובסעיף התחבורה והתקשורת). עליית שיעור ההשקעות במשק בכלל ההכנסות והירידה בשיעור החיסכון הלאומי התבטאו בגידול הגירעון בחשבון השוטף נטו לכ-2.4 אחוזים השנה (לא כולל העברות על חשבון ההון), וזאת לאחר ירידתו התלולה בשנים 1997 ו-1998 (דיאגרמה ב'-7).



5. ענפי המשק

I. ההתפתחויות העיקריות¹⁵

התפתחות תוצר הענפים משלבת בתוכה את השפעת מחזור העסקים העובר על המשק, עם מגמות ארוכות טווח יותר, של שינוי במבנה המשק – גידול המשקל של ענפי השירותים¹⁶ וירידת המשקל של ענפי הסחורות¹⁷. המיתון, שנדון בהרחבה בחלקו הראשון של פרק זה, הקטין את הביקושים, והירידה פגעה במיוחד בענפי הסחורות: תוצרם פחת השנה בכ-2 אחוזים, ובבממוצע לשלוש שנות המיתון, 1997 עד 1999, לא גדל. גם ענפי השירותים נפגעו מהמיתון, והם לא צמחו בקצבים של שנות הגאות, 1990 עד 1996 (כ-9 אחוזים לשנה); עם זאת נותר גידולם בשלוש שנות המיתון מרשים, כ-6 אחוזים לשנה, שכן הביקוש לתוצרם נותר גבוה יחסית, הן מצד השימושים הסופיים והן כחלק מתשומות הייצור. אף על פי כן פיגרו המחירים של ענפי השירותים אחר התייקרות התוצר העסקי, וזאת כתוצאה מהתרחבות ההיצע. התפתחות ענפי הסחורות לא הייתה אחידה, בשנות המיתון בכלל והשנה בפרט: תוצר הבנייה והחקלאות ירד, בעוד שתוצר התעשייה המשיך לגדול בשיעור מתון.

אין בידנו אינדיקטורים להתפתחות כל הענפים במהלך השנה. ואולם אינדיקטורים לפעילות שני הענפים העיקריים של הסקטור העסקי – ענף התעשייה (מדד הייצור התעשייתי) וענף המסחר והשירותים (על פי התשלומים למע"מ במחירים קבועים) – מצביעים על האצה משמעותית בפעילותם מהרבע השני של 1999, תמונה המתיישבת עם התפתחות התוצר העסקי על פני השנה לפי נתוני החשבונאות הלאומית.

השנה בלטה ירידת תוצרו של ענף הבנייה בכ-11 אחוזים. משקלו של הענף גדל מאוד בשנים 1994 עד 1996, עקב הביקוש לדיר, שנבע מהעלייה הגדולה לארץ, ולאחר שמוצה ביקושם של העולים, הייתה הירידה בתוצרו צפויה. על אלה לא נוספו השנה השפעות מרחיבות מצד הביקוש: ההכנסה לנפש, הריבית על המשכנתאות וגידול האוכלוסייה לא תרמו ליציאת הענף מהמיתון; להפך, השנה ירדו ההשקעות במבני תשתית – שרובן ציבוריות – במידה ניכרת, ב-15 אחוזים (סך ההשקעה בתשתית ירדה ב-12 אחוזים). ענף סחורות אחר שהתכווץ השנה הוא ענף החקלאות. ביקושו נפגע, בשל הירידה בהכנסה לנפש, ומצד ההיצע ראוי לציין את הבצורת שהייתה בחורף 99-1998. אלה משתלבים עם המגמה ארוכת הטווח של גידול איטיריחסית בחקלאות, מגמה המאפיינת את המשקים המערביים. מגמה זו מתחייבת עוד יותר אצלנו, משיקולי הכדאיות למשק, בשל המחסור במים.

ענף התעשייה המשיך השנה לגדול בכ-2 אחוזים, קצב הדומה לממוצע בשנים האחרונות – לעומת כ-6 עד 8 אחוזים בשנות הגאות, 1990 עד 1996. הגידול, חרף המשך הירידה במכירות התעשייה לשוק המקומי, נבע מתעשיות עתירות הון אנושי, שיצואן גדל. בענפי השירותים נציין את צמיחתו המהירה של ענף השירותים העסקיים, שמשקלו הולך וגדל על פני זמן. צמחו במיוחד השירותים לעסקים עתירי טכנולוגיה – שירותי

15 בסעיף זה נתייחס לתוצר העסקי כפי שהוא נמדד מצד הענפים (לוח ב'-נ'-10) – ולא מצד השימושים (על פי החשבונאות הלאומית), כמו בחלק הראשון של פרק זה. יש פער בין שיעורי גידולו של התוצר המתקבלים בשתי השיטות (ראו טעויות והשמטות בלוח הנזכר לעיל), והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שוקדת בימים אלה על האינטגרציה של שתי המדידות למערכת עקיבה אחת.

16 המסחר והשירותים, התחבורה והתקשורת והחשמל והמים.

17 התעשייה, החקלאות והבנייה.

מחשוב, תכנה, כוח אדם וכו' – ושירותי הבנקים, בעיקר עקב העלייה בפעילות הבורסה. ענף שירותים אחר שצמח במהירות הוא ענף התחבורה והתקשורת, תוך ירידה משמעותית של מחיריו היחסיים, תוצאה של השפעת היצע בולטת. זו ניכרה בתקשורת בצורת שיפורים טכנולוגיים והגברת התחרות.

II. התעשייה

1. קווי ההתפתחות העיקריים

התוצר התעשייתי, המהווה כרבע מהתוצר העסקי, גדל בשנת 1999 בכאחוז. בשנים 1997 עד 1999 (להלן שנות ההאטה) גדל התוצר בשני אחוזים בממוצע שנתי, וזאת לאחר גידול מהיר בהרבה, של 7 אחוזים בממוצע שנתי, בשנים 1990 עד 1996 (להלן שנות הגיאות). בשנתיים הקודמות (1997 ו-1998) נבעה ההאטה בעיקר מהקיפאון במכירות לשוק המקומי. השנה נוספה על הירידה במכירות לשוק המקומי גם האטה בקצב גידולו של היצוא, בעטיו של המשבר העולמי, ששיאו היה בשלהי שנת 1998.

בשנים 1997 עד 1999 גדל התוצר בשני אחוזים בממוצע שנתי, לאחר גידול מהיר בהרבה, של 7 אחוזים בממוצע שנתי, בשנים 1990 עד 1996.

לוח ב'-7

המדדים המרכזיים לפעילות התעשייה, 1990 עד 1999
(שיעורי השינוי, אחוזים)

1999	1998	1997	1996-1990
1.2	2.9	1.7	7.0
7.1	11.7	13.9	9.0
-0.7	-1.7	0.5	8.6
2.3	0.5	1.1	0.4
0.8	1.4	-1.4	-1.7

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

היצוא התעשייתי גדל השנה ב-7 אחוזים, שיעור נמוך הן בהשוואה לשנתיים הקודמות והן בהשוואה לשנות הגיאות. בשנות הגיאות גדל היצוא במהירות, למרות הגידול המהיר של הביקושים המקומיים וירידתם של מחירי היצוא יחסית למחירי התפוקה. האטה בקצב הגידול של הביקושים המקומיים בשנים 1997 ו-1998 תרמה להאצת קצב הגידול של היצוא התעשייתי. הגידול המהיר של היצוא בשנים אלה הקיף בעיקר את ענפי התעשייה המתקדמים העתירים בכוח אדם מיומן ובמחקר ופיתוח. ענפים אלה, שאחוז המכירות ליצוא בהם גבוה יחסית, המשיכו לצמוח במהירות על אף ההאטה בביקושים המקומיים.

השנה ניכרה השפעת המשבר שפקד את דרום מזרח אסיה, את ברזיל ואת רוסיה. למשבר שתי השפעות מנוגדות על ענף התעשייה: מחד גיסא הוא האט את קצב גידולו של הסחר העולמי בכלל ואת קצב הגידול של הביקושים ליצוא התעשייתי הישראלי בפרט; מאידך הוא הביא לירידה של מחירי חומרי הגלם ולשיפור בתנאי הסחר. ההשפעות

היצוא התעשייתי גדל השנה ב-7 אחוזים, שיעור נמוך הן בהשוואה לשנתיים הקודמות והן בהשוואה לשנות הגיאות.

לוח ב'-8

שיעורי השינוי הממוצעים במדדי הייצור ובתנאי
הסחר, 1998 ו-1999
(מחצית שנה לעומת קודמתה)

	1999		1998	
	II	I	II	I
הייצור	4.9	-1.2	0.1	2.6
היצוא	14.9	-1.3	2.0	5.2
תשומת העבודה	1.1	0.2	-2.3	-0.3
תנאי הסחר	-4.6	2.3	3.3	3.0

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

מההתפתחות של תנאי
הסחר והיצוא במהלך
השנה ניתן להסיק,
שלמרות השיפור בתנאי
הסחר ובמדדי הרווחיות,
הרי בסיכומו של דבר היה
המשבר העולמי לרועץ
לתעשייה.

בחינת התפתחות תנאי הסחר והיצוא התעשייתי על פני השנה מעלה שבשנת 1998 ובמחצית הראשונה של 1999 חל בהם שיפור ניכר. אף על פי כן הואט קצב גידולו של היצוא במחצית השנייה של שנת 1998 ובמחצית הראשונה של שנת 1999 הוא אף ירד. התפתחות זו תואמת את התוואי העתי של המשבר העולמי, ששיאו היה בשלהי שנת 1998: בעקבות המשבר הצטמצם קצב ההתרחבות של הסחר העולמי מ-9.9 אחוזים בשנת 1997 לכ-3.6 אחוזים בשנים 1998 ו-1999, הסחר העולמי התאושש במהלך השנה, והדבר מתבטא בתחזית לשנת 2000, שהתפרסמה באוקטובר 1999 (6.2 אחוזים). קץ המשבר הביא לעלייה של מחירי חומרי הגלם המיובאים, אך גם להתאוששות של היצוא והתוצר התעשייתי במחצית השנייה של שנת 1999. מההתפתחות תנאי הסחר והיצוא במהלך השנה ניתן להסיק, שלמרות השיפור בתנאי הסחר ובמדדי הרווחיות, הרי בסיכומו של דבר היה המשבר העולמי לרועץ לתעשייה.

בשנתיים הראשונות להאטה התייקרה העלות לשעת עבודה הרבה יותר מאשר בשנות הגיאות. את עלייתו המהירה יותר של השכר דווקא בשנות ההאטה ניתן לייחס לירידה

לוח ב'-9

המדדים לרווחיות בתעשייה, 1990 עד 1999
(שיעורי השינוי, אחוזים)

1999	1998	1997	1996-1990	
-4.6	0.9	1.6	-0.1	עלות העבודה ליחידת תוצר (ריאלית, במחירי תוצר)
-3.1	5.2	5.3	3.5	העלות לשעת עבודה (ריאלית, במחירי תוצר)
11.7	10.3	11.1	14.4	שיעור התשואה להון הגולמי

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

המפתיעה של המחירים: מאחר שהסכמי השכר נקבעים על בסיס נומינלי, ירידה לא צפויה בשיעור האינפלציה תגרור שכר ריאלי גבוה מהמתוכנן. השנה, בעקבות השיפור בתנאי הסחר, הייתה עליית המחירים של תוצר התעשייה מהירה בהרבה מזו של מדד המחירים לצרכן (12.6 לעומת 5.2 אחוזים, בהתאמה); כתוצאה מכך, למרות העלייה של השכר הריאלי מנקודת ראות העובד (של כ-2.1 אחוזים ביחס למחירי התצרוכת) ירדה ירידה של ממש העלות לשעת עבודה מנקודת ראות המעביד. ירידה זו תרמה לירידת משקלם של תשלומי השכר בתוצר ולעלייה של משקל תשלומי ההון בו, בניגוד לעלייה הרצופה של משקל תשלומי השכר בתוצר בשנים 1994 עד 1998 (מ-66 ל-73.4 אחוזים). ירידת משקלם של תשלומי העבודה בתוצר והעלייה של משקל תשלומי ההון בו הביאו לעלייתו של שיעור התשואה להון, לאחר ירידה רצופה בו מאז שנת 1994. נשוב ונבהיר כי השיפור במדדי הרווחיות השנה נבע מהשיפור בתנאי הסחר; אלה הורעו במחצית השנייה של השנה, ומדדי הרווחיות שבו וירדו אז.

הפריון הכולל נאמד על פי המקדמים המקובלים להון ועבודה בפונקציית הייצור. תרומתם המשותפת של ההון והעבודה לגידול התוצר השנה מוערכת ב-2 אחוזים; גידול התוצר בפועל הסתכם בפחות מכך, ומכאן שהפריון הכולל ירד. בשנות המיתון נרשם קיפאון בפריון הכולל של התעשייה, וזאת לאחר שבשנות הגיאות הוא גדל בממוצע שנתי בלמעלה משני אחוזים. הקיפאון בפריון הכולל מבטא ניצולת נמוכה יחסית של גורמי הייצור בכלל ושל ההון בפרט, בגלל האטת קצב הגידול של הביקושים בשנות האטה.

את עלייתו המהירה יותר של השכר דווקא בשנות ההאטה ניתן לייחס לירידה המפתיעה של המחירים.

הקיפאון בפריון הכולל מבטא ניצולת נמוכה יחסית של גורמי הייצור בכלל ושל ההון בפרט, בגלל האטת קצב הגידול של הביקושים בשנות האטה.

לוח ב'-10

המדדים לפעילות התעשייה, 1990 עד 1999 (שיעורי השינוי, אחוזים)

1999	1998	1997	1996-1990	
-0.3	-1.4	-1.8	3.5	תשומת העבודה בשעות
-1.5	-0.9	-1.0	2.9	מספר השכירים
6.5	7.3	9.4	6.4	מלאי ההון הגולמי (הריאלי) בתחילת שנה
12.5	0.9	-8.3	15.1	ההשקעה הגולמית הריאלית
1.5	4.3	3.6	3.5	התוצר לשעת עבודה
-0.7	1.4	-0.2	2.5	הפריון הכולל

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

גידולו של התוצר לווה בירידה מסוימת של תשומת העבודה (בשעות), ולפיכך גדל השנה פריון העבודה. היחס שבין מחיר תשומת העבודה לפריון העבודה (עלות העבודה ליחידת תוצר) נשמר בשיווי משקל של הטווח הארוך: התייקרות תשומת העבודה מעבר לגידולו של פריון העבודה תאלץ פירמות לפטר עובדים, צמצום כוח האדם יגדיל את יחס ההון לעובד, והדבר יעלה את פריון העבודה. בשנות הגיאות גדלו העלות לשעת עבודה ופריון העבודה (התוצר לשעת עבודה בשעות) בשיעורים זהים, אך בשנתיים הראשונות למיתון גדלה עלות העבודה מעבר לגידולו של פריון העבודה, והדבר אילץ פירמות לצמצם את מספר שעות העבודה. השנה, הודות לשיפור בתנאי הסחר חלה תפנית: העלות לשעת

בשנתיים הראשונות למיתון גדלה עלות העבודה מעבר לגידולו של פריון העבודה, והדבר אילץ פירמות לצמצם את מספר שעות העבודה.

עבודה ירדה משמעותית, בעוד שפריון העבודה גדל. למרות השיפור הניכר בעלות העבודה ליחידת תוצר, נמשכה השנה הירידה בתשומת העבודה, אך זאת בשיעור מתון בהרבה מאשר אשתקד.

לצד הירידה הקלה בתשומת שעות העבודה ירד השנה מספר השכירים ירידה של ממש¹⁸. בשנתיים הקודמות נמנעו המעסיקים מצמצום מספר המועסקים בתעשייה לרמה שהתחייבה מההאטה בפעילות, והעדיפו לצמצם את מספרן של שעות העבודה למועסק. השנה, עם התמשכות המיתון נערכה התאמה: מספר השכירים בתעשייה צומצם ואילו מספר שעות העבודה למועסק הוחזר לרמה של ערב המיתון. צמצום מספר השכירים למרות הירידה המשמעותית של עלות העבודה ליחידת תוצר נובע מכך שהשיפור ברווחיות השנה ביטא בעיקר שיפור זמני בתנאי הסחר; עם שוך המשבר העולמי שבו ועלו מחיריהם של חומרי הגלם המיובאים, והשיפור הניכר ברווחיות התפוגג. ההשקעות בתעשייה גדלו השנה בשיעור ניכר. עיקר גידולן התרכז בענפי האלקטרוניקה, ורובו המכריע נבע מהקמת מפעל "אינטל" בקרית גת. ההשקעה בענפי התעשייה למעט אלקטרוניקה ירדה השנה ב-6.4 אחוזים, וההשקעה בתעשייה למעט מפעל "אינטל" גדלה בכאחוז בלבד.

2. ענפי התעשייה

מיון ענפי התעשייה למתקדמים ומסורתיים מתבסס על שני רכיבים¹⁹: הראשון הוא אחוז העובדים המיומנים – אקדמאים, מהנדסים, הנדסאים וטכנאים – בקרב כלל העובדים בענף; השני מתבסס על סקר חדשנות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הסקר בדק את הפעילות החדשנית ברמת המפעל הבודד בשנים 1992 עד 1997, ומיין את המפעלים לחדשניים ולא חדשניים²⁰. נבדקה ההשקעה במחקר ופיתוח, השימוש בפטנטים, בידע ובציוד חדיש, ובכל ענף חושב אחוז הפדיון השנתי של המפעלים החדשניים מתוך כלל הפדיון של המפעלים בענף. ענפים שבהם משקל העובדים המיומנים גבוה ממשקלם בכלל התעשייה ומשקל הפדיון של המפעלים החדשניים גבוה מן הממוצע בתעשייה הוגדרו כענפים מתקדמים. כן נכלל בקבוצת הענפים המתקדמים ענף המנועים החשמליים, משום שלגבי התקופה שעד שנת 1995 לא ניתן להפריד אותו מענפי האלקטרוניקה המתקדמים. הענפים שבהם הן שיעור העובדים המיומנים והן משקל הפדיון של המפעלים החדשניים נמוך מהממוצע נכללו בקבוצת הענפים המסורתיים. הענפים גומי ופלסטיקה וכרייה וחציבה, שבהם שיעור העובדים המיומנים נמוך במעט מהממוצע של כלל התעשייה, אך שיעור הפדיון במפעלים החדשניים גבוה מהממוצע, הוגדרו כמעורבים.

משקל הענפים המתקדמים בתוצר בשנת 1999 גבוה רק במעט מזה של הענפים המסורתיים, אך משקלם של הענפים המתקדמים ביצוא גדול הרבה יותר מזה של המסורתיים, 73 אחוזים לעומת 18 אחוזים בלבד. הדבר מבטא היטב את היתרון היחסי של התעשייה הישראלית, הטמון בידע ובהון אנושי וכן את הרגישות הגבוהה יותר של

צמצום מספר השכירים
למרות הירידה
המשמעותית של עלות
העבודה ליחידת תוצר
נובע מהעובדה שהשיפור
ברווחיות השנה ביטא
בעיקר שיפור זמני בתנאי
הסחר.

משקלם של הענפים
המתקדמים ביצוא גדול
הרבה יותר מזה של
המסורתיים; לפיכך
התעשיות המסורתיות
רגישות יותר לביקושים
המקומיים, והענפים
המתקדמים – לביקושים
העולמיים.

18 ההבדלים בין מספר השכירים בפרק התעשייה למספרם בפרק התעסוקה נובעים בין היתר מהבדלים בסיווג הענפי של שכירים מנתוני הפרטים (סקרי כוח אדם) ומנתוני הפירמות (סקרי התעשייה).

19 החלוקה לענפים מסורתיים ומתקדמים שונה מהחלוקה בפרק 1.

20 הסקר לא בדק את היקף הפעילות במו"פ, ולכן מפעלים שמשקיעים מעט בפעילות מו"פ עדיין נחשבים למפעלים חדשניים.

לוח ב'-11

מיון ענפי התעשייה לענפים מתקדמים ומסורתיים

[illegible]

20.3 – אחוז העובדים המיומנים בכלל התעשייה

משקל הפדיון של המפעלים החדשניים בכלל הפדיון התעשייתי – 67.8

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

התעשיות המסורתיות לביקושים המקומיים, בעוד הענפים המתקדמים רגישים יותר לביקושים העולמיים.

מבחינת התפתחותו של התוצר לפי החלוקה לענפים מתקדמים, מעורבים ומסורתיים עולה, שבשנים 1990 עד 1996 היו שיעורי גידולו של התוצר דומים בשני סוגי הענפים. בענפים המסורתיים התבססה צמיחת התוצר על הגדלה מהירה יחסית של תשומת העבודה, בעוד שהגדלתה של תשומת ההון בהם הייתה קטנה יחסית לענפים המתקדמים. בשנות ההאטה נמשכה הצמיחה המהירה יחסית של הענפים המתקדמים, בעוד שתוצר הענפים המסורתיים נסוג. בשנים אלה נמשך ואף הואץ, הגידול המהיר של מלאי ההון הן בענפים המתקדמים והן בענפים המסורתיים. קצב גידולה של תשומת העבודה היה איטי הרבה יותר בענפים המתקדמים ואילו במסורתיים נרשמה ירידה של ממש.

התמתנות הביקושים המקומיים בשנות המיתון פגעה בעיקר בתעשיות המסורתיות, ואילו הענפים המתקדמים המשיכו להתרחב בשנים 1997 ו-1998, התרחבות שנשענה על גידול מרשים של היצוא. השנה, בצל המשבר העולמי, הואטה מאוד ההתרחבות של יצוא הענפים המתקדמים; הדבר התבטא היטב בהתמנות קצב גידולו של תוצרם ובהתמתנות

בשנתיים הראשונות

להאטה נמשכה הצמיחה

המהירה יחסית של

הענפים המתקדמים, בעוד

שתוצר הענפים

המסורתיים נסוג.

לוח ב'-12

התפתחות הענפים המתקדמים והמסורתיים, 1990 עד 1999
(שיעורי השינוי, אחוזים)

1999		1998		1997		1996-1990		
מסורתי	מתקדם	מסורתי	מתקדם	מסורתי	מתקדם	מסורתי	מתקדם	
-1.6	3.0	-1.8	7.8	0.4	4.1	6.6	6.7	התוצר
-1.0	0.8	-3.2	2.1	-2.7	0.1	3.4	2.7	תשומת העבודה
4.7	9.1	6.4	9.0	7.7	11.6	5.1	8.7	מלאי ההון
-2.5	-0.3	-1.9	3.5	-0.5	0.5	2.5	2.2	הפריון הכולל
-0.6	2.2	1.4	5.6	3.2	4.0	3.1	4.0	פריון העבודה
-0.1	8.4	2.2	16.1	-2.3	20.8	5.9	10.4	היצוא

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

השנה, בצל המשבר העולמי, הואטה מאוד ההתרחבות של יצוא הענפים המתקדמים; הדבר התבטא היטב בהתמתנות קצב גידולו של תוצרם.

הפריון הכולל. בענפים המסורתיים נמשך השנה השפל: תשומת העבודה והפריון הכולל המשיכו לקטון, זו השנה השלישית ברציפות, התוצר ירד זו השנה השנייה ברציפות, וכן ניכרה ירידה של ממש בהשקעות (12.2 אחוזים). ענפי התעשייה מוינו לענפי יצוא ולענפים מקומיים, בהתאם למשקל היצוא בסך המכירות²¹, על פי סקר התעשייה והמלאכה לשנת 1994: הענפים ששיעור היצוא בסך מכירותיהם גבוה מ־40 אחוזים נכללו בקבוצת תעשיות היצוא, והענפים שבהם שיעור זה נמוך מ־20 אחוזים נכללו בקבוצת התעשיות המקומיות; שאר הענפים נכללו בקבוצת ענפי

לוח ב'-13

התפתחות של ענפי היצוא ושל הענפים המקומיים, 1990 עד 1999
(שיעורי השינוי, אחוזים)

1999		1998		1997		1996-1990		
הענפים המקומיים	ענפי היצוא	הענפים המקומיים	ענפי היצוא	הענפים המקומיים	ענפי היצוא	הענפים המקומיים	ענפי היצוא	
-1.3	2.4	-2.5	7.8	-0.5	4.5	6.6	7.0	התוצר
0.5	8.4	4.2	13.8	-1.9	20.1	4.8	9.8	היצוא

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

21 הענפים המקומיים כוללים את כל הענפים המסורתיים למעט טקסטיל והלבשה, תכשיטים וחפצי חן ומוצרי מתכת. ענפי היצוא כוללים את כל הענפים המתקדמים למעט מכונות וציוד, וכן את הענפים כרייה וחציבה, תכשיטים וחפצי חן ושונות.

הביניים. משקל ענפי היצוא בתוצר התעשייתי מגיע ל-47 אחוזים, ומשקל הענפים המקומיים – ל-28 אחוזים. מהחלוקה ניתן להבחין כי בשנות הגיאות היה שיעור גידולו של תוצר ענפי היצוא דומה למדי לזה של הענפים המקומיים, וכי בשנות השפל הואט קצב ההתרחבות של ענפי היצוא, ואילו תוצר הענפים המקומיים נפגע קשות והתכווץ. השנה, כתוצאה מהמשבר העולמי, הואט מאוד קצב הגידול של ענפי היצוא, בעוד שתוצר הענפים המקומיים אמנם המשיך להתכווץ, אך בקצב מתון יותר מאשר אשתקד.

בשנים האחרונות בולטת מצוקתם של הענפים שנחשפו ליבוא מתחרה מארצות שלישיות. שיעורי המכס על יבוא מוצרי עץ, הנעלה וברזל לבניין הופחתו עד ליעדם הסופי, 10⁻⁸ אחוזים, וחספת ענף הטקסטיל תושלם בספטמבר 2000. התוצר של ענפי העץ, הטקסטיל וההלבשה קפא על שמריו בחמש השנים האחרונות, בעוד שמשקל היבוא של מוצרים אלו בתצרוכת המקומית גדל בהתמדה. התוצר של ענף הנעליים והעור (שמשקלו בשנת 1994 הגיע ל-0.7 אחוז מהתוצר התעשייתי) ירד בחמש השנים האחרונות בכ-40 אחוזים, והתוצר של ענף המתכת הבסיסית ירד בשנתיים האחרונות בשיעור מתון יחסית. המכסים על ברזל ופלדה אמנם הופחתו בעשור האחרון, אך במקומם הוטל לאחרונה היטל היצף, המגן על התעשייה המקומית ומונע, לעת עתה, גידול של משקל היבוא בסך השימושים המקומיים. השפעת תהליך החשיפה לשיפור רווחת הצרכנים מחד גיסא ולהרעת מצב היצרנים מאידך משתקפת בירידת מחירים היחסי של המוצרים שנחשפו. התוצר של ענף המינרלים והמינרלים האל-מתכתיים ירד מאוד בשנתיים האחרונות – בעיקר בגלל התמתנות הביקושים של ענף הבנייה, אך גם בגלל החשיפה של מוצרי הזכוכית והקרמיקה. הירידה בפעילות ענף הבנייה פגעה בפעילות התעשייה המייצרת חומרי גלם לענף: ייצור מוצרי נגרות, מתכת, כרייה וחציבה המשמשים לבנייה ירד, זו השנה השנייה ברציפות.

השנה, כתוצאה מהמשבר העולמי, הואט מאוד קצב הגידול של ענפי היצוא, בעוד שתוצר הענפים המקומיים אמנם המשיך להתכווץ, אך בקצב מתון יותר מאשר אשתקד.

בשנים האחרונות בולטת מצוקתם של ענפי ההלבשה, העור והעץ, שנחשפו ליבוא מתחרה מארצות שלישיות.

לוח ב'-14

שיעור השינוי הכמותי ביבוא, במכירות לשוק המקומי ובמחיר היחסי של ענפים נבחרים, 1990 עד 1999 (שיעורי שינוי שנתיים)

המחיר היחסי ²	משקל התוצר		שיעורי השינוי ביבוא		שיעורי השינוי במכירות		
	המקומי בשימושים ¹				התעשייה לשוק המקומי		
1999-1996	1999	1990	1999-1996	1994-1991	1999-1996	1994-1991	
-2.3	63	94	³ 6.6	³ 44.3	-7.8	14.3	הלבשה
-3.1	47	85			-17.0	12.8	עור ומוצרי
-2.1	52	79	0.9	8.9	-8.9	11.8	עץ ומוצרי
-4.8	46	51	0.8	7.2	-8.6	3.8	מתכת בסיסית

(1) הסיווג של ענפי התעשייה שונה מסיווג מוצרי היבוא, ולכן אין מיתאם מלא בין היבוא למכירות המקומיות בכל ענף. אין נתונים לשנת 1995, משום שבשנה זו הוחלף מדגם התעשייה.

(2) המחיר הסיטוני יחסית למדד המחירים לצרכן לתקופה 31.12.1996 עד 31.12.1999.

(3) שיעורי השינוי ביבוא חושבו יחד עבור ענפי ההלבשה והעור.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

תיבה ב'–3: התמיכה במחקר ופיתוח תעשייתי ובהשקעות באזורי פיתוח

1. התמיכה במו"פ: המדען הראשי, הפועל על פי החוק לעידוד המחקר והפיתוח בתעשייה, מסבסד עד 50 אחוזים מהשקעה במו"פ של פירמות קיימות ועד 66 אחוזים מהשקעה בפירמות סטארט-אפ. בתמורה מעבירות הפירמות למדינה תמלוגים הנובעים מהפרויקט בהיקף שאינו עולה על סכום הסבסוד (בצירוף הצמדה לדולר וריבית ליבור). ההוצאה הלאומית למו"פ אזורי ישראל הגיעה בשנת 1997 ל-2.8 אחוזי תמ"ג, בהשוואה ל-1.9 במדינות OECD. רבע מהמו"פ המבוצע בסקטור העסקי ממומן על ידי הממשלה, שיעור גבוה בהרבה מאשר במדינות OECD – 9 אחוזים בממוצע.

אלה הסיבות הכלכליות לתמיכה במו"פ תעשייתי, שלאורן יש לבחון את כדאיותו:

א. השפעות חיצוניות (spillover): הידע שנצבר בעקבות השקעה במו"פ גולש בחלקו גם לפירמות אחרות ומסייע להתפתחותן; לכן התשואה להשקעה במו"פ מבחינת הפירמה נמוכה מהתשואה לכלל המשק. כשישנן השפעות חיצוניות, הגדלת ההשקעות של הפירמה במו"פ תשפר את הקצאת המקורות במשק. במחקרים נמצאה תשואה גבוהה על השקעה במו"פ, אך לא נבדקה תרומת התמיכה הממשלתית להגדלת השקעה זו. גריליכס ורגב¹ מצאו שמנקודת ראות הפירמה התשואה של מו"פ מסובסד גבוהה מזו של מו"פ לא-מסובסד, ומכאן שהתמיכה הממשלתית אינה בבחינת בזבז משאבים של המשק. כנגד זאת ניתן לטעון שההשקעה במו"פ הייתה משתלמת גם ללא סבסוד, וכי הסבסוד אינו תורם להגדלתה. (הטענה האחרונה מוטלת בספק אם הפרויקטים המסובסדים מסוכנים יותר, ואז אפשר שהפירמה לא הייתה מבצעת אותם ללא סיבסוד.) גם אם השקעת הפירמה במו"פ גדלה כתוצאה מהסבסוד, עדיין אין זה ודאי שההשקעה תרמה לפירמות אחרות. נבהיר כי לשם קבלת מענק מהמדען הראשי אין צורך להוכיח קיום של יתרונות חיצוניים, וכי אין בנמצא מחקרים האומדים את היקף היתרונות החיצוניים של מו"פ מסובסד. אם התמיכה במו"פ יוצרת יתרונות חיצוניים, הדבר יתבטא בהחשת הגידול של הפיריון בענף; מבחינה של ענפי האלקטרוניקה בשנות התשעים לא עולה השפעה כזאת: נמצא כי הגידול המהיר של התוצר נבע מעלייה מהירה בהון הפיסי ובמספר שעות העבודה, וכי שיעור גידולו של הפיריון היה נמוך יותר מזה של כלל ענפי התעשייה.

ב. כשל שוק במימון פרויקטים מסוכנים: קיים קושי במימון פרויקטים מסוכנים באמצעות אשראי בנקאי, שכן אם הפרויקט, נכשל כספי הבנק יורדים לטמיון, ואם הוא מצליח, נהנה מכך בעיקר הזים (שכן התשואה של הבנק על האשראי נמוכה יחסית). ניתן לפתור כשל שוק זה בהוצאה נמוכה יחסית על

1 צבי גריליכס וחיים רגב (1999), "מחקר ופיתוח, תמיכה ממשלתית ופיריון מפעלי התעשייה בישראל", הרבעון לכלכלה 2/99 עמ' 335-356.

ידי הלוואות ממשלתיות ואי הגבלת התמלוגים לגובה החזר ההלוואה. עיקר התמיכה במו"פ מתועלת לחברות גדולות, שלרובן גישה לשוקי ההון, ורק 15 אחוזים מופנים לחברות הסטרטאפ; על פי גריליכס ורגב ההוצאה למו"פ תעשיתי ריכוזית מאוד: כמחציתה מרוכזת ב־10 מפעלים גדולים. ההתפתחות של קרנות הון־סיכון והגיאות בערכן של חברות הטכנולוגיה בבורסות העולם מקהות אף הן את בעיית המימון ומצמצמות את הצורך בהתערבות ממשלתית.

לוח ב'–15

מימון המחקר והפיתוח על ידי המדען הראשי ועל ידי קרנות הון־סיכון, 1988 עד 1999
(מיליוני דולרים שוטפים)

התקופה	ההוצאה למו"פ של המדען	אחוז ההחזרים מההוצאה	תמיכות אחרות ¹	משקל המענקים נטו בתוצר	קרנות הון־סיכון	
					גיוס הון־סיכון	משקלן במימון ²
1990–1988	381	8.3		0.25		
1993–1991	609	12.7	51	0.30	568	41.3
1996–1994	1,010	17.3	150	0.38	940	43.5
1999–1997	1,225	29	264	0.38	2,033	56.1

(1) תמיכות הניתנות במסגרת פרויקט מגנט (מו"פ גנרי טכנולוגי טרום תחרות) וחממות טכנולוגיות.

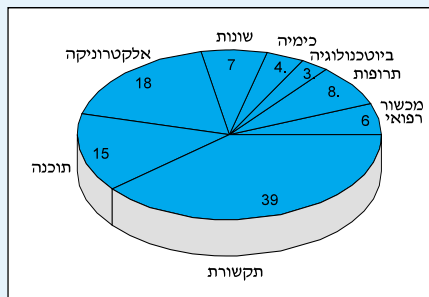
(2) המימון כולל את סך הוצאות המדען הראשי ואת הגיוס של קרנות הון־סיכון ואינו כולל מקורות אחרים כגון גיוס הון בבורסה והלוואות מבנקים. המקור: משרד התעשייה והמסחר, המדען הראשי.

ג. תעשיית ינוקא: ענפים עתירי מו"פ והון אנושי זקוקים למסה קריטית של ידע ועובדים מיומנים. סיוע ממשלתי בשלב הינוקא יאפשר פיתוח תעשייה עצמאית הנהנית מיתרונות יחסיים. הסבסוד לפיתוח תעשיות ינוקא כגון הביוטכנולוגיה זניח, ועיקר הסבסוד מופנה לענפים בוגרים כגון האלקטרוניקה והתקשורת (75 אחוזים בשנת 1996). נראה אפוא שתעשיות הינוקא אינן זוכות לנתח הראוי להן.

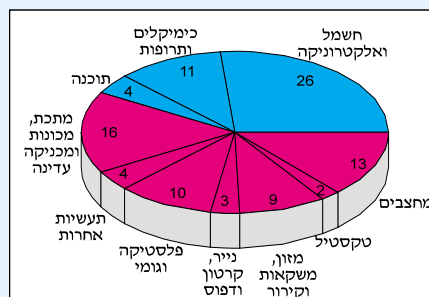
2. חוק עידוד השקעות הון באזורי פיתוח: חוק עידוד השקעות הון נועד לסייע בפיזור האוכלוסייה וליצור מקומות עבודה חדשים בפריפריה, לשפר את מאזן התשלומים ולסייע בקליטת עולים. ההשקעות בצידוד ומבנים בתעשייה שנתמכו על ידי מרכז ההשקעות היוו כ־34 אחוזים מסך כל ההשקעות בתעשייה בצידוד ומבנים בשנים 1994 עד 1998. מסלול המענק מימן כ־82 אחוזים מהיקף ההשקעות המאושרות; השאר נתמכו בהטבות המס, שהיקפן נאמד על ידי אגף הכנסות המדינה בכרבע אחוז תוצר בכל אחת מהשנתיים האחרונות. בחינת הענפים שבהם אושרו השקעות (בשנת 1998) מעלה כי כמעט מחצית מהיקפן

דיאגרמה ב'-8

ההתפלגות של מענקי המו"פ
לענפי התעשייה והתוכנה,
1999
(אחוזים)



ההתפלגות הענפית של אישורי
מרכז ההשקעות בתעשייה ובתוכנה,
1998
(אחוזים)



הענפים המסורתיים והמעורבים
הענפים המתקדמים

המקור: נתוני משרד התעשייה והמסחר.

התרכזה בענפים המתקדמים – חשמל ואלקטרוניקה, כימיה ותוכנה – ההתפלגות האזורית של השקעות הייתה: 60 אחוזים באזור עדיפות לאומית א', 7.3 אחוזים באזור עדיפות לאומית ב', והיתר במרכז הארץ; למעלה מ-95 אחוזים מהמענקים ניתנים להשקעות באזור א'.

החוק לעידוד השקעות הון נועד לסייע בפיזור האוכלוסייה ולשפר את מאזן התשלומים. בעוד שפיזור אוכלוסייה עשוי להיות מטרה ראויה מבחינה לאומית, העדפת מפעלים מייצאים על מפעלים שתוצרתם נמכרת לשוק המקומי מעוותת את הקצאת המקורות. עיוות נוסף נגרם מכך שהמענקים ניתנים לענפי התעשייה

לוח ב'-16

אחוז ההשקעות בתעשייה הממומן על ידי מרכז ההשקעות, 1995 עד 1998
(אחוזים)

ההשקעות במבנים ובציוד בתעשייה באחוזי תמ"ג	חלקן של ההשקעות שנתמכו על ידי מרכז ההשקעות	חלקם של המענקים במימון ההשקעות בתעשייה	
4.7	36	11.0 ¹ (0.5)	1996-1995
3.9	32	9.7 ¹ (0.3)	1998-1997

(1) משקל המענקים בתוצר המקומי הגולמי.
המקור: משרד התעשייה והמסחר, מרכז ההשקעות.

ותיירות בלבד. ברגמן, פס ורגב מצאו שסבסוד ההון אינו יעיל, משום שהוא ניתן גם להשקעות שתשואתן גבוהה ממילא; כך הגיעה ההשקעה המאושרת של "חברת ים המלח" ל-11.7 אחוזים מסך ההשקעות המאושרות בתעשייה, אף כי סביר שהשקעה של חברה רווחית זו הייתה מתבצעת גם ללא סבסוד. אישור הטבות המס והמענקים מתבסס על התרומה הצפויה לגידול של היצוא ושל מספר המועסקים. מרכז ההשקעות אינו מפרסם נתונים על תרומת ההשקעות המאושרות ליצוא ולתעסוקה בדיעבד, והדבר מקשה על בחינת יעילותו של הסבסוד. מבקר המדינה בדק 159 השקעות שאושרו על ידי מרכז ההשקעות בשנים 1985 עד 1989 – 77 מהן במפעלים ותיקים; התעסוקה במפעלים אלה הייתה צפויה לגדול ב-5,125 עובדים, אולם בפועל הצטמצם מספרם ב-2,741. ב-41 המפעלים החדשים שנבדקו נקלטו 2,212 עובדים. נמצא שהגידול של סך כל המועסקים הגיע ל-529 אף שבתחזיות דובר על גידול של שבעת אלפים עובדים.

לוח ב'-17

הטבות החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה לשנת 2000

המסלול	אזור פיתוח א'	אזור פיתוח ב'
מענקים	20 אחוזים מענק על ההשקעה, 2 שנות פטור מלא ממס	סבסוד בהיקף של 10 אחוזים מההשקעה
	ר-5 שנות מס מופחת'	
חלופי	10 שנות פטור ממס חברות והטבת מס לשנה	2 שנות פטור מלא והטבות מס ל-5 שנים

(1) מס של 36 אחוזים על רווחים מחולקים (למשקיע מקומי) במקום 52 אחוזים. המקור: משרד התעשייה והמסחר, מרכז ההשקעות.

3. כוח האדם בתעשייה – עולים וותיקים

על פי סקרי הכנסות וכוח אדם לשנת 1998 העולים העובדים בתעשייה משכילים יותר מהוותיקים העובדים בה: אחוז העולים בעלי השכלה על תיכונית מגיע ל-53 אחוזים, לעומת 32 אחוזים בלבד בקרב הוותיקים. עם זאת התשואה להשכלה אצל העולים נמוכה במידה ניכרת מאשר אצל הוותיקים. התשואה להשכלת העולים אמנם גדלה עם גידול הוותק שלהם, אך ניתן לראות ששכרם של עולי 1990-1991 בשנת 1998 עדיין נמוך במידה משמעותית מזה של ותיקים בעלי השכלה דומה. התשואה הנמוכה להשכלת העולים יכולה לנבוע ממספר גורמים – חוסר התאמה בין השכלת העולים לדרישות שוק העבודה המקומי, הצורך להסתגל לשפה חדשה, אובדן ותק וידע ספציפי ועוד. בחנו את קליטת העולים בענפי התעשייה על פי החלוקה למשלחי יד. נמצא כי משקל העולים שנקלטו במשלחי היד הניהוליים והאקדמיים נמוך בהשוואה

העולים העובדים בתעשייה משכילים יותר מהוותיקים העובדים בה; עם זאת התשואה להשכלה אצל העולים נמוכה במידה ניכרת מאשר אצל הוותיקים.

לוח ב'-18

המשקל והשכר של עולים וותיקים בתעשייה לפי רמת ההשכלה, 1998

עולי 1990-1991		עולי 1990-1998		ותיקים		שנות לימוד
המשקל בסך העובדים	השכר ביחס לממוצע	המשקל בסך העובדים	השכר ביחס לממוצע	המשקל בסך העובדים	השכר ביחס לממוצע	
4	0.53	5	0.49	12	0.70	8-0
9	0.64	13	0.58	16	0.78	10-9
21	0.69	23	0.66	40	0.87	12-11
36	0.80	36	0.70	17	1.33	15-13
30	0.92	23	0.89	16	2.06	16+

1) השכר של כל פרט חולק בשכר הממוצע במדגם.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

משקל העולים שנקלטו במשלחי היד הניהוליים והאקדמיים נמוך בהשוואה למשקל הוותיקים, אף על פי שרמת ההשכלה של העולים גבוהה מזו של הוותיקים.

למשקל הוותיקים, אף על פי שרמת ההשכלה של העולים גבוהה מזו של הוותיקים. השכר של העולים נמוך משכר הוותיקים גם כשמשווים בין עולים וותיקים המועסקים באותה קבוצת משלחי יד; זאת משום שהחלוקה הגסה של משלחי היד אינה תופסת את מלוא הפער בהון אנושי בין ותיקים לעולים, ובפרט לא נתפס כאן ההון האנושי שנרכש במשך שנות העבודה. (מן הסתם לעולים ותק מועט יחסית במקום העבודה.) ייתכן גם שכומר המייקוח של העולים נמוך מזה של הוותיקים, והדבר מאפשר למעסיקים להעסיק עולים בשכר נמוך יחסית לכישוריהם.

משקל העובדים המיומנים בתעשייה גדל מ-16.7 אחוזים בשנת 1980 ל-21.9 אחוזים בשנת 1989, ואילו בשנות התשעים ירד משקלם ל-21.7 אחוזים. האחוז הנמוך יחסית של העובדים המיומנים בקרב עולי שנות התשעים האט את הגידול של משקל העובדים

לוח ב'-19

המשקל והשכר של עולים וותיקים בתעשייה לפי משלחי יד, 1998

עולי 1990-1991		עולי 1990-1998		ותיקים		משלח יד
המשקל בסך העובדים	השכר ביחס לממוצע	המשקל בסך העובדים	השכר ביחס לממוצע	המשקל בסך העובדים	השכר ביחס לממוצע	
10	1.48	8	1.39	17	2.02	מנהלים ואקדמאים
16	0.86	10	0.90	8	1.51	מקצועות חופשיים וטכניים
65	0.69	73	0.64	69	0.87	עובדים מקצועיים
9	0.55	9	0.49	6	0.63	עובדים בלתי מקצועיים

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

המיומנים בתעשייה, והקיפאון במשקלם בשנות התשעים תרם להאטה בקצב גידולו של הפריזון כפי שהוא נמדד בענף התעשייה. הפריזון הכולל בתעשייה גדל בשנות התשעים ב-1.35 אחוז בממוצע שנתי, לאחר שבשנים 1966 עד 1989 נרשם גידול שנתי ממוצע של 1.87 אחוז. חישוב פריזון זה אינו מבחין בין עובדים מיומנים ללא מיומנים, ולכן עליית משקלם של העובדים המיומנים בתעשייה במשך שנות השבעים והשמונים נתפסת בטעות כעלייה בפריזון, ולא כעלייה בהון האנושי. בשנות התשעים נשמר משקלם של העובדים המיומנים בכלל עובדי התעשייה, ולכן הפריזון הנמדד בעשור הנוכחי אינו מוטא כלפי מעלה כבעבר.

עליית משקלם של העובדים המיומנים בתעשייה במשך שנות השבעים והשמונים נתפסת בטעות כעלייה בפריזון. בשנות התשעים נשמר משקלם של העובדים המיומנים, ולכן הפריזון הנמדד בהן אינו מוטא כלפי מעלה כבעבר.

תיבה ב'-4: הריכוזיות בענפי התעשייה

ריכוזיות גבוהה בענף יכולה להעיד על קיומם של יתרונות-לגודל בייצור – יתרונות המאפשרים ייצור בעלויות ממוצעות הולכות ופוחתות; המתחרים הפוטנציאליים נרתעים מלהיכנס לשוק, כי העלות הממוצעת של ייצור מוצר בפירמה החדשה גבוהה יותר מאשר העלות השולית לפירמה הוותיקה. ריכוזיות גבוהה יכולה להמשיך ולהתקיים גם בענפים שבהם אין יתרונות-לגודל בייצור, וזאת במידה שהפירמה השלטת בענף מצליחה להוריד את העלות השולית של הייצור בה ביחס לעלות הממוצעת של המתחרים הפוטנציאליים. הגדלת ההשקעה בהון פיסית ובמחקר ופיתוח אמנם תגדיל את ההוצאה הקבועה של הפירמה השלטת, אך תקטין את ההוצאה השולית שלה, וכך תאפשר לה להרתיע מתחרים פוטנציאליים מלהיכנס לשוק. במצב זה היא עלולה להקטין את הכמות המיוצרת, להעלות את המחיר ובכך ליהנות מרווח מונופוליסטי – התנהגות המעוותת כידוע את הקצאת המקורות במשק ופוגעת ברווחת הצרכנים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פרסמה לאחרונה נתונים על ריכוזיות הייצור ב-64 ענפי המשנה בתעשייה לשנת 1995. ריכוזיות הייצור אינה מעידה בהכרח על כוח מונופוליסטי, שכן גם ענפים שבהם הריכוזיות גבוהה יכולים להיות חשופים ליבוא ולכניסת פירמות חדשות לשוק, וזה יקטין את הכוח המונופוליסטי; כן אפשר שיצרנים בענף לא ריכוזי ינהגו כקרטל וכך ייהנו מרווח מונופוליסטי. על אף ההסתייגויות ננסה לבחון את השפעת מדד הריכוזיות בייצור על ההון, על השכר ועל הפריזון בענפי המשנה השונים בתעשייה. הבדיקות מתבססות על נתוני הלמ"ס לגבי הריכוזיות, התוצר, היצוא, היבוא המתחרה, העובדים, ההון¹, אחוז המהנדסים, הטכנאים הנשים והעולים בכל אחד מענפי המשנה. מדד הריכוזיות מתייחס לשיעור הפדיון של שלושת המפעלים הגדולים בענף מתוך סך הפדיון בענף.

הבדיקות שנערכו מעידות על קשר חיובי בין מדדי הריכוזיות בייצור לבין כמות ההון לעובד בענף. העובדה שענפים ריכוזיים מתאפיינים בעתירות הון גבוהה

1 נתוני ההון מתבססים על סקר מלאי ההון הקבוע הגולמי בתעשייה בשנת 1992 שעליו הוספנו את ההשקעות בשנים 1992 עד 1994.

מהממוצע עשויה לרמוז שפירמות מונופוליסטיות נוקטות אסטרטגיה של הרתעת מתחרים פוטנציאליים, שכן עתירות ההון מאפשרת להן להפחית את העלויות השוליות בייצור.

קשר חיובי מובהק נמצא בין השכר לעובד לבין הריכוזיות בענף. קשר זה נשמר גם כשמוסיפים לרגרסיה את המשתנים של ההון-לעובד ואת משקל המהנדסים בכלל המועסקים. משתנים אחרים העשויים להשפיע על השכר לעובד, כשיעור העולים ושיעור הנשים, נמצאו ברגרסיה לא־מובהקים. העובדה שהשכר בענפים ריכוזיים גבוה יותר מאשר בענפים המבוזרים יכולה להעיד על קיומם של ועדי עובדים חזקים בענפים ריכוזיים: בעוד ששכר גבוה בענף תחרותי עלול לגרור את הפירמה לפשיטת רגל, בשוק לא־תחרותי היא יכולה להתחלק ברווח המונופוליסטי עם העובדים ולהמשיך ולשרוד.

כדי לבחון את הקשר בין ריכוזיות לפריון חישבנו את הפריון לכל ענף משנה. מהרגרסיה אומנם עולה, שבענפים הריכוזיים הפריון הכולל גבוה יותר מאשר בענפים מבוזרים, אך זאת ברמת מובהקות גבולית של 7 אחוזים. נבהיר כי חישוב הפריון מבוסס על ההנחה של תחרות משוכללת²; הואיל והבדיקה מתייחסת לענפים ריכוזיים, שבהם לא ניתן להניח התנהגות תחרותית, יש להתייחס לתוצאותיה בספקנות. דרך נוספת לבחון את השפעת הריכוזיות על הפריון היא לבדוק כיצד תשפיע עלייה בריכוזיות על התוצר, כאשר המשתנים המסבירים האחרים הם הון ועבודה. גמישות ההון ברגרסיה היא 0.33, גמישות העבודה היא 0.66, ומקדם הריכוזיות איננו מובהק; מכאן שכאשר מאלצים את המקדמים בפונקציית הייצור להיות זהים לכל הענפים, מקבלים שהריכוזיות איננה משפיעה על הפריון.

מחקר של ברגמן, פס ורגב³ בחן ביסודיות את פונקציית הייצור ואת פונקציית העלות של התעשייה הישראלית בשנים 1979 עד 1983. במחקר נמצא שעלייה במדד הריכוזיות מעלה באופן מובהק את עלות העבודה של הפירמה, אך לא נמצא קשר מובהק בין הריכוזיות לבין פריון הייצור.

2 הנחנו פונקציית ייצור מסוג קוב דגלס ותפוקה קבועה לגודל, והשתמשנו במשקל השכר בתוצר כמקדם של העבודה בפונקציית הייצור.

3 Arie Bregman, Melvyn Fuss, Haim Regev (1995) "The production and cost structure of Israeli industry Evidence from individual firm data" *Journal of econometrics* 65, 45-81.

iii. החקלאות²²

שנת 1999 הייתה שנה גרועה לחקלאות ולחקלאים, וזאת הן יחסית לשנת 1998 – שנה יוצאת דופן, שהיטיבה עם הענף – הן יחסית לממוצע הרב־שנתי בהתפתחות החקלאות, ואפילו יחסית למשק הממותן.

22 הדיון בהתפתחות הענף בשנת 1999 מתבסס על נתונים סטטיסטיים ראשוניים. נתוני השנים הקודמות, 1995 עד 1998 תוקנו.

1999 הייתה שנה גרועה לחקלאות: תוצר הענף הצטמק ב־6.3 אחוזים, והצטמצם גם חלקו בתוצר העסקי.

תוצר הענף הצטמק השנה ב־6.3 אחוזים, לעומת גידול של 4.1 אחוזים אשתקד ו־4-3 אחוזים בממוצע לשנה במהלך העשור האחרון (לוח ב'–20, דיאגרמה ב'–11 ולוח ב'–נ'–26). חלקה של החקלאות בתוצר במחירים שוטפים²³ ירד בהתאם לכדי 1.7 אחוזים השנה (ו־2.5 אחוזים בתוצר העסקי), לעומת 3.4 אחוזים ב־1990. בכך השתווה חלקו של הענף לזה שבארה"ב ובארצות הקהילה האירופית – 1.7 ו־1.9 אחוזים, בהתאמה, בשנת 1997.

השפל בענף השנה נבע בעיקר מגורמי היצע – ירידה חריפה בתפוקה ובפרייון והרעה ביחס שבין מחירי התפוקה למחירי התשומות הקנויות ("תנאי הסחר"), שתוצאותיה הן ירידה במחיר היחסי של התוצר החקלאי. מקור הצמצום בתפוקה הוא בעיקר פגעי טבע, בעיקר עצירת הגשמים בחורף 1998/1999 והשפעה (ישירה ובפיגור) של גל החום והשרב בתקופות קריטיות בשנתיים האחרונות; אלה חברו אל מצוקת המים, שהגבילה מאוד את האפשרות להסתייע בהשקיה. לשינויים בביקוש הייתה השנה, כנראה, השפעה משנית בלבד על ההתפתחויות בשוק המקומי, משום שגמישויות הביקוש (של המחיר וההכנסה) לתוצרת החקלאית נמוכות יחסית. עם זאת הירידה הכמותית של סך התוצרת שהופנתה לשוק המקומי לוותה בירידת המחירים היחסיים שקיבלו החקלאים בשוק המקומי (בממוצע שנתי לכל סוגי התוצרת). גם כאן פעלו גורמי הטבע לשיבוש מהלך השיווק, בעיקר של חלק מענפי הצומח, על פני עונות השנה.

ב־1999 ירדה בתלילות ההכנסה הריאלית הכוללת מחקלאות (הכוללת פיצויי בצורת פפיגור, פיצויים מביטוח והעברות נוספות אחרות), וההכנסה הריאלית מהון ומעבודה עצמית ירדה במידה חריפה אף יותר (39 אחוזים). על זו לא השפיע, בניגוד לשנים קודמות, צמצום מספר החקלאים העצמאיים – שמספרם נשאר קבוע, כנראה בשל הקושי במציאת תעסוקה אלטרנטיבית בתנאי המיתון במשק. מאז 1990 נטשו את הענף כמחצית מהחקלאים העצמאיים, אך בכך לא נמנעה התכווצות ההכנסה הריאלית (מחקלאות) מעבודה עצמית והון, לחקלאי עצמאי, בחומש ובעשור האחרונים ב־34 אחוזים ו־27 אחוזים בהתאמה, בממוצע.

הירידה בתפוקה ובתוצר של החקלאות לא לוותה בצמצום מקביל בגורמי הייצור; תשומות העבודה אף התרחבה השנה, וגם מלאי ההון גדל במקצת, לאחר תקופה ממושכת של ירידה. כך ירד השנה מאוד הפרייון הכולל, ב־8.3 אחוזים, לעומת עלייה שנתית ממוצעת בת 4.2 אחוזים בחומש האחרון – תוצאת עלייה מצטברת של כ־24 אחוזים בתוצר, עלייה של 20 אחוזים בתשומת העבודה וירידה של כ־3 אחוזים במלאי ההון. בפרספקטיבה של הטווח הארוך, מאז 1987, עולה, שהגורם העיקרי לצמיחת הענף (3.6 אחוזים לשנה) הוא הפרייון (4.1 אחוזים), שעלייתו קווצה חלקית על ידי ירידה בתרומה המשוקללת של הון ועבודה (0.5 אחוז). אלה מבליטים את חריגתה של 1999 בהשוואה לטווח הארוך והקצר כאחד.

הירידה הניכרת של התפוקה החקלאית בשנת 1999, שכמותה לא הייתה מאז 1991, מקורה בירידה בת 7 אחוזים של תפוקת ענפי הצומח, בעוד שבענפי החי דמה שיעור גידולה של התפוקה לזה של האוכלוסייה. בלטו במיוחד הירידה הכמותית החריפה בגידולי השדה (בהם חיטה וכותנה), בין השאר בגלל צמצום שטחי מזרע מפאת הבצורת והמחסור במים, וכן בפירות ובהדרים – בעיקר בגלל פגעי מזג האוויר. (לוח ב'–נ'–27) לתוצרת החקלאית (כולל תוצרת ענפי החי) שהופנתה לשוק המקומי לא הייתה ב־1999 השפעה על

הענף נפגע השנה במיוחד מפגעי טבע, ובעקבותיהם – גם מירידה חריפה בתפוקה ובפרייון ומהרעה ביחס של מחירי התפוקה למחירי התשומות.

ב־1999 ירדה בתלילות ההכנסה הריאלית הכוללת מחקלאות, וכן ירדה ההכנסה הריאלית מהון ומעבודה עצמית, בלי שהשתנה מספר החקלאים העצמאיים.

הפרייון הכולל ירד השנה ב־8.3 אחוזים, לעומת עלייה שנתית ממוצעת בת 4.2 אחוזים בחומש האחרון.

ירידה בת 7 אחוזים אפיינה את תפוקת ענפי הצומח, בעוד שבענפי החי דמה גידולה של התפוקה לגידול האוכלוסייה. לפגעי מזג האוויר, לרבות הבצורת והמחסור במים, הייתה התרומה העיקרית לירידת תפוקת ענפי הצומח.

23 במחירי גורמי ייצור.

לוח ב'-20

אינדיקטורים לפעילות ענף החקלאות, 1991 עד 1999¹
(שיעורי שינוי כמותיים שנתיים, אחוזים)

	ממוצע			ממוצע			ממוצע		
	1991-	1994-	1997-	1991-	1994-	1997-	1991-	1994-	1997-
	1993	1996	1999	1993	1996	1999	1993	1996	1999
סך התפוקה החקלאית (כולל תוצרת ביניים) ²	1.5	5.8	-0.8	2.6	2.9	9.8	5.0	-1.0	1.8
התשומה (קנויה ומתוצרת ביניים)	0.9	3.2	-0.9	3.8	5.7	0.5	-2.2	0.0	-0.5
התוצר הגולמי	2.3	8.8	-0.7	1.3	2.2	14.4	10.3	0.5	4.1
ההכנסה הריאלית הכוללת מחקלאות ³	-4.3	0.7	-4.2	11.8	12.2	4.5	-4.8	-3.3	11.3
ההכנסה הריאלית מעבודה עצמית ומדון	-14.7	-6.7	13.3	-25.0	16.2	-14.9	-17.8	-12.9	22.7
גורמי הייצור									
תשומת העבודה ⁴	1.0	3.6	3.0	11.4	1.1	5.6	4.2	0.7	5.0
מלאי ההון ⁵	-3.1	-1.4	0.0	-2.8	-1.4	-2.6	-0.3	-0.1	-0.2
ההון ליחידת עבודה	-4.0	-4.9	-2.9	12.8	-2.5	-7.7	-4.3	-0.8	-4.9
הפריזון									
התוצר ליחידת עבודה	1.3	5.0	-3.6	-9.1	1.0	8.3	5.8	-0.2	-0.9
התוצר ליחידת תשומה ⁶	3.0	7.2	-2.4	-4.0	2.1	11.9	7.8	0.2	1.2
סך היצוא החקלאי ⁷	0.4	15.4	6.8	3.5	12.0	16.9	17.6	8.5	7.1
יצוא הדירים	-15.9	8.3	-5.6	-11.3	-1.4	36.4	-5.5	3.5	-13.6
יצוא חקלאי אחר	6.3	19.9	9.8	9.3	16.8	20.3	22.7	9.8	12.3
המחירים									
השינוי במחירי התפוקה	7.4	6.1	4.1	5.6	10.1	1.2	7.3	5.5	5.6
השינוי במחירי התשומות הקנויות	10.2	10.2	4.0	9.4	5.6	8.2	17.1	4.7	0.2
השינוי ב"תנאי הסחר" ⁸	-2.5	-3.7	0.1	-3.4	4.3	-6.5	-8.3	0.8	5.3

(1) ראה ההערות בלוחות הנספח.

(2) התפוקה מחושבת במחירים ליצרן (כולל סובסידיות למחיר).

(3) במחירים קבועים, בניכוי מדד המחירים לצרכן.

(4) במונחים של מיליוני שעות עבודה. מקור הנתונים - סקר כוח אדם וסקר משפחות ביוש"ע. מ-1993 מתבססים הנתונים אודות עובדי השטחים על נתוני רשות התעסוקה; מ-1992 כלולים אומדנים לעבודת זרים בענף (ממקורות שונים). נתוני עובדי השטחים משנה זו מתבססים על נתוני רשות התעסוקה בלבד, ואילו הנתונים עליהם מ-1995 - על נתוני החשבונאות הלאומית בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. השינויים בתעסוקה מ-1996 הם על פי הסיווג החדש; לשנים קודמות - לפי הסיווג הישן, בתיקון עבור מועסקים בגינון שתפוקתם לא נמדדת בענף החקלאות.

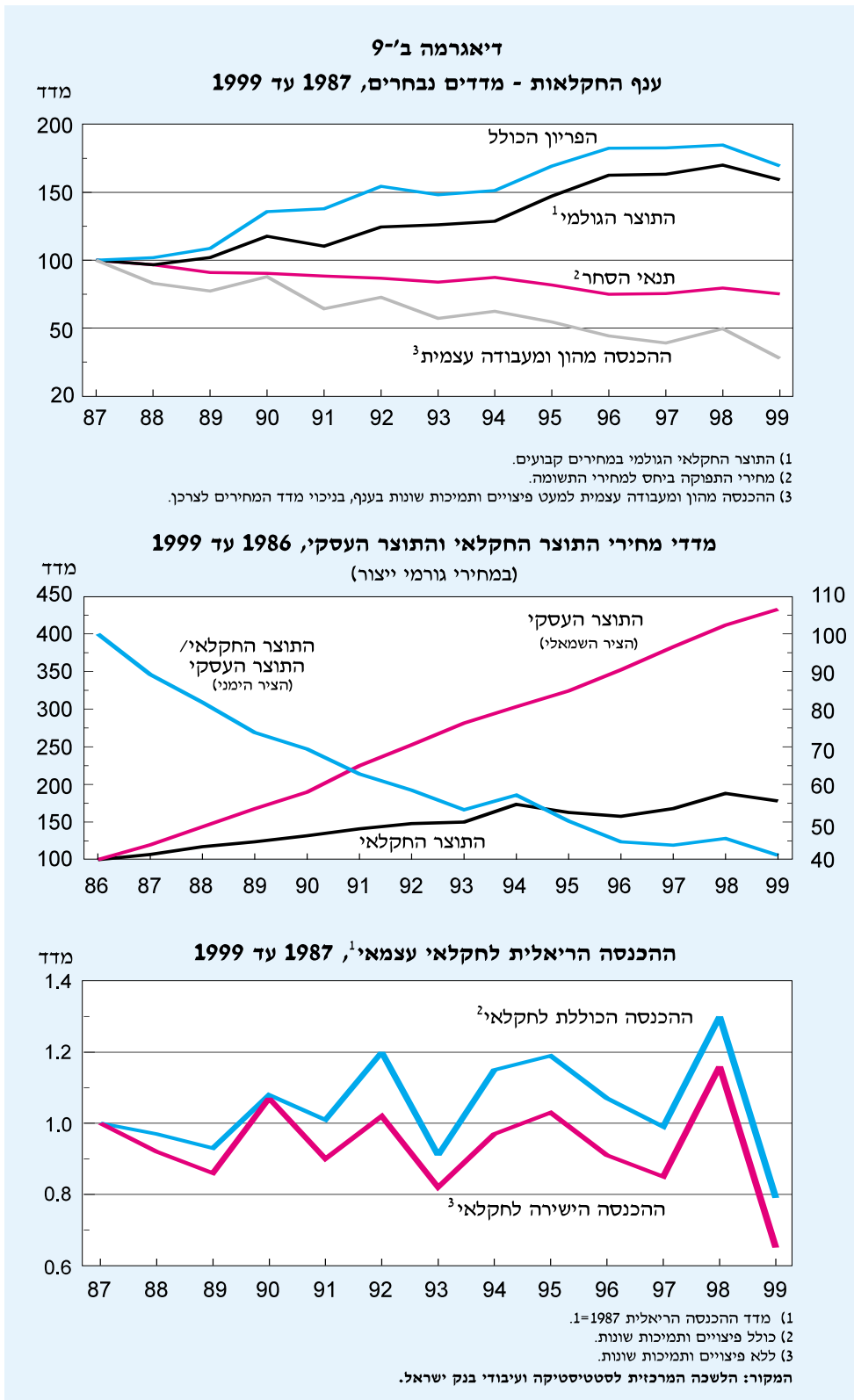
(5) מלאי ההון הגולמי במחירים קבועים בתחילת השנה הקודמת. חישובי בנק ישראל - על פי נתוני ההשקעות, שמקורם בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתוני מלאי ההון המתפרסמים כאן מתוקנים ושונים מהנתונים בדוחות קודמים.

(6) התוצר ליחידה משוקללת של הון ועבודה: משקלה הממוצע של העבודה - 59 אחוזים.

(7) על בסיס נתוני היצוא בדולרים במחירים קבועים של שנת 1993 ללא יצוא ליוש"ע. מקור הנתונים - המחלקה לסחר חוץ בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ההבדלים נובעים הן מהגדרות ושיטות מדידה שונות והן ממקורות שונים לנתונים.

(8) השינוי במדד מחירי התפוקה יחסית למדד מחירי התשומה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.



לא חל השנה שינוי
במחירים היחסיים של סך
התוצרת החקלאית בשוק
המקומי.

מדד המחירים לצרכן, ומחיריה היחסיים לא השתנו. המחירים היחסיים לצרכן של הפירות בשוק המקומי ירדו השנה בממוצע – למרות הקטנת הכמות הכוללת שהגיעה לשוק, כנראה בהשפעת שיבוש במועדי השיווק, שינויי הרכב, ובשוליים גם יבוא. לעומת זאת במחירים היחסיים שקיבל היצרן נרשמה ירידה בירקות ועלייה בפירות. מדיאגרמה ב'13 עולה שב-1996 נבלמה מגמת הירידה במחירים היחסיים, של הירקות, ירידה שנבעה מעודפי היצע ניכרים, ובפירות היא נבלמה כבר ב-1994; נראה שבמהלך השנים האחרונות סיגלו העולים החדשים לעצמם את ההרגלים הישראליים של צריכת ירקות ופירות, ובכך הם סייעו לספיגת עודפי ההיצע. היקפי יבוא הירקות מן השטחים ויצוא הפירות אליהם, ועל כן גם מידת השפעתם על המחירים היחסיים, אינם ברורים, בשל מגבלות הכיסוי הסטטיסטי.

ב-1999 הוסיף וירד הייצור
החקלאי ליצוא. משקלו
בפדיון הענף השנה היה
21 אחוזים.

הייצור החקלאי ליצוא²⁴ (לוח ב'1-נ'28 רב'1-נ'29) המשיך להצטמצם גם השנה, זו השנה השלישית ברציפות. סך הייצור ליצוא ירד כמותית בכ-7 אחוזים (גם זאת בדומה לירידתו ב-1991), ומשקלו של היצוא בסך פדיון הענף נותר כ-21 אחוזים. מרבית היצוא החקלאי (94 אחוזים) היא מענפי הצומח, ועל כן הוא הושפע מהפגיעה בתפוקת הענפים האלה. כך בלטה הירידה בייצור וביצוא של הכותנה ופרי ההדר, וכן של האבוקדו, שנהנה מעליית המחירים בשוק הצרפתי. השנה הוצאה התרחבות היצוא של "ירקות, תפוחי אדמה ומקשה", הודות ליישום תהליכי מו"פ, שהביאו לשיפור איכותם של המוצרים, וכן להרחבת כוח אדם המועסק מקרב העובדים הזרים. יצוא הפרחים הצטמצם, בגלל התגברות התחרות בשוקי חו"ל.

המחירים לחקלאי של
יצוא ענפי הצומח עלו
השנה ב-6.4 אחוזים
נומינלית.

עליית המחירים לחקלאי של יצוא ענפי הצומח – למעלה משליש מפדיונם – הייתה השנה בשיעור של 6.4 אחוזים נומינלית²⁵ (דיאגרמה ב'10). יצוין שהפיחות הריאלי של השקל, בממוצע שנתי – המחושב בהתאם לסל המטבעות של היצוא החקלאי, וכן בהתאם לעליית המחירים בישראל ובארצות היעד של יצוא זה – היה ב-1999 בשיעור של 1-2 אחוזים. כך נמנעה ירידה ריאלית של המחיר הממוצע לחקלאי.

לא חל השנה שינוי כמותי
משמעותי בהוצאות
לקניית תשומות, למרות
ירידת התפוקה בענף.

סל התשומות שקנה הענף כמעט לא השתנה השנה כמותית, חרף הצטמצמות התפוקה. ירידה בהוצאה נרשמה כמעט בכל התשומות למעט המספוא – 30 אחוזים מסך ההוצאה על התשומות הקנויות במחירים שוטפים – עלייה של 6.6 אחוזים. התשומות התייקרו השנה ריאלית בכ-2 אחוזים (בניכוי מדד המחירים לצרכן), וב-5.7 אחוזים בניכוי מחירי התפוקה החקלאית. בסך הכול הורעו השנה "תנאי הסחר" של הענף בשיעור שמקוץ כליל את השיפור שנרשם אשתקד.

ב-1999 היה חלקה של
ההוצאה על מים בסך
התשומות בחקלאות כ-11
אחוזים. הוצאה זו
הצטמצמה כמותית ב-8
אחוזים, ומחירי היחסי
שמר על יציבותו.

חלקה של ההוצאה על מים במיצרף התשומות היה ב-1999 כ-11 אחוזים. הצמצום הכמותי בתשומת המים היה השנה בשיעור של 8 אחוזים, ומחירים היחסי שמר על יציבותו, זו השנה השנייה ברציפות. במקביל נמשך הצמצום של התמיכה השוטפת במחירי המים. ההפחתה הכמותית של תשומת המים הייתה נמוכה במידה ניכרת מהקיצוץ בהקצבות המים השפירים שבו חויב הענף – 40 אחוזים בממוצע – דבר המצביע על הקושי באכיפת הקיצוץ האדמיניסטרטיבי ובהבטחת מנגנון הפיצוי המתאים. ראוי להדגיש, כי החיסכון בצריכת מים בחקלאות צריך להתבצע דווקא בשנים גשומות יחסית, כדי להבטיח צריכת

24 להבדיל מהיצוא החקלאי בנתוני מאזן התשלומים; ראה לוח ב'20 ונתונים נוספים בפרק ו' של דוח זה. על פי נתוני סחר החוץ הסתכם היצוא החקלאי הישיר, פו"ב, ב-1999 ב-787 מיליוני דולרים.

25 עליות המחירים הניכרות ביצוא ההדרים, שנרשמו בשנתיים האחרונות, מוטות כלפי מעלה, ומשקפות כנראה שינויי הרכב של זני ההדרים בסל היצוא.

דיאגרמה ב'10

המחירים היחסיים של ירקות טריים לצרכן וליצרן, 1988 עד 1999

שנה	לצרכן	ליצרן
88	1.00	1.05
89	0.90	0.85
90	0.75	0.78
91	0.75	0.78
92	0.80	0.80
93	0.70	0.68
94	0.80	0.78
95	0.68	0.65
96	0.62	0.55
97	0.63	0.58
98	0.62	0.58
99	0.60	0.52

המחירים היחסיים של פירות טריים לצרכן וליצרן, 1988 עד 1999

שנה	לצרכן	ליצרן
88	1.00	0.85
89	0.80	0.75
90	0.70	0.70
91	0.60	0.62
92	0.65	0.58
93	0.58	0.52
94	0.68	0.58
95	0.62	0.42
96	0.60	0.45
97	0.61	0.43
98	0.58	0.42
99	0.55	0.42

(1) מנוכה במדד המחירים לצרכן. המחירים ליצרן - בשוק המקומי. מדד; 1=1987.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מים ממוצעת מווסתת פחות או יותר לאורך השנים, וקיצוץ במכסות המים דווקא בעת בצורת נוגד היגיון זה; על כן מתחייבת הרחבת התשתית לאגירת מים, או הקטנה פרמננטית של מכסות המים.

את חשיבותה היחסית של ההוצאה על המים לענף ניתן להדגים על פי נתוני 1999: הוצאה זו אמנם מהווה 11 אחוזים מסך ההוצאה על תשומות, 6 אחוזים מסך הכנסות הענף, וכ-11 אחוזים מהכנסות ענפי הצומח – אך כ-48 אחוזים מסך התמורה להון ועבודה עצמית בענף. אם נניח שתמורה זו מתחלקת בין ענפי הצומח לענפי בעלי החיים כהתחלקות הכנסותיהם, אזי מייחוס ההוצאה על מים לתמורה להון ולעבודה עצמית בענפי הצומח, יתקבל כי הוצאה זו מגיעה לשיעור של 80-85 אחוזים מן התמורה להון ולעבודה עצמית בענפים אלו. אומדן גולמי זה יכול להסביר את התנגדותם הנמרצת של החקלאים לייקור המים ואת חששותיהם לחיסול ענפי חקלאות.

ב-1999 גדלה בכ-2 אחוזים ריאלית ההשקעה של הענף במבני משק, בחממות וברשתות השקיה פנימית – בין השאר במסגרת שינויים מבניים בענפי בעלי החיים, כגון איחוד רפתות ומודרניזציה שלהן ומעבר ליחידות ייצור גדולות יותר גם בענף העופות. "אכילת ההון" נמשכה בענף עד אמצע שנות התשעים; מאז 1996 השתוותה ההשקעה הגולמית השנתית

ב-1999 גדלה בכ-2 אחוזים
ריאלית ההשקעה
הגולמית בחקלאות.

להיקף הגרט השנתי, ובשנתיים האחרונות היא הייתה אף גבוהה יותר. עם זאת יודגש, שרמת מלאי ההון הגולמי (במחירים קבועים) ב־1999 השתוותה לזו של אמצע שנות השבעים. בשנת 1999 גדלה אמנם תשומת העבודה בענף ב־3.5 אחוזים²⁶, אולם מספר המועסקים גדל באחוז אחד. בהרכב המועסקים לא חל שינוי מהותי: מספר העובדים הזרים לא השתנה, מספרם של השכירים הישראלים קוּזו חלקית על ידי ירידת מספר עובדי השטחים, ושיעורם של העובדים הלא־ישראלים בכלל המועסקים היה 44 אחוזים. התבססות הענף על שיעור כה גבוה של עובדים זרים – שאינם עובדים עונתיים – הפך למציאות קבועה ושינה את פני הענף: חלק ניכר מעלות העבודה הפכה לעלות קבועה־למחצה, וכך מתאפשר שינוי בפיזור העונתי של הפעילות וכניסה לתחומים חדשים, תוך ניצול אינטנסיבי יותר של ההון במהלך השנה.

בחינת השינויים הדרמטיים באופי התעסוקה בענף – ובגודלן של יחידות הייצור – מעלה שאלות לגבי תפקידה ההתיישבותי של החקלאות ומבנהו החברתי והכלכלי של הכפר הישראלי. במהלך החומש האחרון ירד מספר המועסקים הישראלים בענף ב־27 אחוזים, מספר הלא־ישראלים (זרים ועובדים מהשטחים) גדל ב־148 אחוזים, ובסך הכול גדל מספר העובדים בענף ב־5-6 אחוזים. שיעורם של הלא־ישראלים בקרב העובדים בענף, שב־1995 היה כ־19 אחוזים, עלה ב־1999 לכדי 44 אחוזים, כאמור, ושיעור העצמאיים בקרב המועסקים בענף פחת בפרק זמן זה מ־47 אחוזים ל־29.5 אחוזים בלבד. נראה שהתהליך המתואר יימשך עם פתיחתן של אלטרנטיבות תעסוקה חדשות, מחוץ לענף החקלאות, ועם השלמת השינויים הכלכליים והחברתיים בהתיישבות (לרבות הסדר המדיניות הקרקעית). שיעור המועסקים הישראלים בחקלאות בכלל המועסקים הישראלים התייצב על 2 אחוזים (2.3 אחוזים מתשומת העבודה), ואילו שיעורם של כל המועסקים בענף בכלל המועסקים במשק התייצב בשנים האחרונות על 3.3 אחוזים. השיעורים המקבילים בארה"ב ובקהילה האירופית הם 2.7 אחוזים ו־5 אחוזים, בהתאמה.

בשנת 1999 נמשך הצמצום הריאלי של היקף התמיכות בתפוקה החקלאית (הכוללת תשלומי סובסידיות גלויות וישירות בלבד, ללא העברות כגון פיצויי בצורת) – תהליך שהחל ב־1995. שיעוריהן של אלה בתוצר ובתפוקה החקלאית היו ב־1999 6-7 אחוזים ו־3.3 אחוזים, בהתאמה – פחות ממחצית שיעורים אלה ב־1994. במדינות OECD עלה ב־1998 שיעור התמיכה מתוך ערך הייצור החקלאי, ובארצות אלה שיעור התמיכה בתפוקה החקלאית גבוה מלכתחילה במידה ניכרת מאשר בישראל²⁷.

תיבה ב'–5: להארת מדיניות המים הדרושה

ניצול היתר של מקורות המים שלרשות המשק, המתבטא בהתקרבות אל "הקווים האדומים", או אף בחצייתם, במאגרי המים השנה, עורר מחדש את הוויכוח על המדיניות הנדרשת באשר לביקוש וההיצע של המים לסוגיהם במשק. הדיון בנושא המים עולה מדי פעם בפעם, בדרך כלל בצמידות להחמרת המחסור במים, בעתות

26 לצורכי פרק זה נתוני המועסקים ותשומת העבודה בחקלאות אינם כוללים את המועסקים בגינון.

27 הבדל בהגדרות ובאיכות הנתונים מונע השוואה מדויקת.

השנה גדלה תשומת
העבודה בענף ב־3.5
אחוזים, ומספר
המועסקים בו עלה
באחוז אחד. שיעור הלא־
ישראלים בכלל
המועסקים היה 44
אחוזים.

בשנת 1999 נמשך
הצמצום הריאלי של היקף
התמיכות בתפוקה
החקלאית (לא כולל
העברות כגון פיצויי
בצורת).

בצורת; לאחרונה נדרשה הממשלה לנושא זה בסוף 1999 (בוועדת השרים לענייני כלכלה), וזאת גם בהקשר של התפלת מים או יבואם.

אספקת המים ב-1998 הסתכמה ב-2,106 מלמ"ק, מתוכם 1,664 מלמ"ק מים שפירים ו-442 מלמ"ק אחרים (מים מליחים, מי שיטפונות ומי קולחין). מתוך אלה היה חלקה של החקלאות 56 אחוזים מהמים השפירים וכ-92 אחוזים מהמים האחרים. בסך הכול צרכה החקלאות ב-1998 כ-64 אחוזים מאספקת המים מכל מקורותיהם. משקי הבית צרכו 37 אחוזים מסך המים השפירים (620 מלמ"ק). הכול מסכימים כי אספקת מים בהיקף ובהרכב כאלה לא תיתכן לאורך זמן, בתנאים הקיימים, ואין ספק שבמערכת המחירים הנוכחית אכן קיים מחסור במים.

לשאלת המחסור במים יש להתייחס בהקשר של מדיניות מחיריהם היחסיים¹. ליבון הבעיות של הטווח הארוך בתחום המים לסוגיהם מחייב דיון מעמיק בהיקף, במבנה, ובפיזור הגיאוגרפי של ענף החקלאות, שכן ענף זה הוא, כאמור, צרכן המים העיקרי, וגם גמישות הביקוש שלו (למחיר) היא הגבוהה מבין השימושים השונים.

מדיניות עקיבה וכוללת בשאלת המים ראוי שתושתת על העקרונות הכלליים הבאים:

1. האלטרנטיבה היעילה להקצאת משאבים (ובהם מים) היא באמצעות מנגנון המחירים; בהיעדרו גדל עודף הביקוש (תחושת המחסור).
- המים יימכרו במחירי העלות הריאלית של ההפקה וההזרמה, בתוספת רנטה, המבטאת את המחסור במים במקורותיהם; לא תהיה אפליה במחירים בין השימושים השונים במים, לעלות כלכלית נתונה. מחירים אלה ישולמו גם על ידי חקלאים בפריפריה, שאספקת המים אליהם יקרה יחסית ומסובסדת בשיטה הקיימת.
- יהיו ודאי חקלאים שלא יוכלו לשאת במחירי מים גבוהים בשימושיהם החקלאיים, ויהיה צורך לפצותם על התייקרות המים.
- ראוי לבטל (אולי בהדרגה על פי אזורי גיאוגרפיים, או גידולים חקלאיים) את מכסות המים האדמיניסטרטיביות, שעל פיהן מחולקים המים בעיקר בין החקלאים. צמצום השימוש במים שפירים בחקלאות בטווח הארוך הוא, כאמור, בלתי נמנע. שיטת המכסות מעוותת את ההקצאה ולכן איננה יעילה כאמצעי אכיפה. בשיטה זו מועברים מים בין חקלאים, ונותרת רנטה בידי אלה שאינם משתמשים במים, בדרך כלל תוך נטישה חלקית או מלאה של החקלאות.

1 על פי המלצות הוועדה לבחינת הניהול של אספקת המים בישראל ("ועדת ארלוזורוב", אפריל 1997), "בניהולו של משק המים יש להתבסס על שיקולים כלכליים. בדרך זו תגדל היעילות של הקצאת המשאבים, ישופר הניהול ההידרולוגי של מקורות המים, יידחה הצורך בהקמתם של מפעלי התפלה יקרים בטרם עת, ותוזל עלות השירות לאזרח."

2. הואיל והמים הם "מצרך ציבורי", הפיקוח הממשלתי עליהם חייב להימשך. האחריות הממשלתית צריכה להתבטא בפיתוח מקורות מים חדשים, בשמירת האקוויפרים, בניטור ופיקוח על איכות המים ועל רמות ניצולם.
3. אם, משיקולי איכות הסביבה, ביטחון, פיזור אוכלוסין, תיירות, שמירת קרקעות המדינה וכיו"ב, רוצים בהמשך קיומה של פעילות חקלאית בשטחי פריפריה – יש להבטיח שהחקלאים ישלמו מחירי מים כאמור לעיל, אך צריך לפצותם בדרך יעילה על ההפרש שבין מחירי המים, שיעלו, לערך התפוקה השולית שלהם; זאת לדוגמה, על פי מקדמי מים לדונם, לגידול, או ליבול, על ידי שחרור ממסים, על פי היקף הסובסידיה שקיבלו בשיטה הקיימת וכו'. בשאר האיזורים אין מנוס מצמצום (מודרג) של חלקים מענפי הצומח שלא יוכלו לעמוד במחירי המים השפירים ולא יוכלו להשקות את גידוליהם בקולחין.
4. ראוי להבטיח שהרשויות והמועצות המקומיות תהיינה אחראיות על פי חוק לטיפול בשפכים הנוצרים בשטחיהן, כך שהקולחין יטופלו לפחות ברמה שתמנע נזק לסביבה. תובטח הפרדה תקציבית בין מערכות העיריה, המים והביוב, כך שלא יהיה "סבסוד צולב" של המערכות, ויהיה תמריץ לחיסכון במים. הטיפול במערכות הביוב ברמה אזורית או עירונית ייפתח גם בפני יזמים פרטיים, שימכרו את המים המושבים (ברמות שונות של טיפול) לחקלאים על פי מכרזים, ואלה ישאו בעלות ההזרמה. המחיר יכול להיות שלילי, וברירת המחדל היא עלות הזרמת הקולחין לים ברמת טיהור תקנית מינימלית נדרשת.
5. התפלת מים מליחים ומימי תיפתח גם בפני יזמים פרטיים, וזאת בכפופות לתוכניות מיתאר ארציות. לשם כך יש להבטיח את הזכות להתחברות של מתקני ההתפלה למערכת המים הארצית (בדומה לחשמל).
6. קביעת מדיניות רציונלית למחירי המים צריכה להיות תנאי מוקדם להערכת היקפי הביקוש למים (לאורך זמן ועל פי שימושיהם), להיצע המים לסוגיהם ולעיתוי השימוש בהם.

iv. התחבורה והתקשורת

ענף התחבורה והתקשורת חשוב למשק מעבר למשתקף במשקלו בתוצר העסקי, כ־13 אחוזים, בהיותו ענף תשתית המשרת את כל העסקים ומשקי הבית²⁸. צמיחתו של תוצר הענף בכ־6 אחוזים ב־1999 המשיכה להיות מהירה מצמיחתו של הסקטור העסקי, והצמיחה המהירה אפיינה הן את התחבורה והן את התקשורת (לוח ב'–21). בהתפתחות ההשקעה נציין את ירידת ההשקעה בתשתית התחבורה ב־12 אחוזים (לוח ב'–23) ואת העיכוב בפתרון קשיי התחבורה החמורים שבגוש דן. הירידה נבעה מירידה בת 14 אחוזים של ההשקעה בכבישים ומירידה בת 38 אחוזים של ההשקעה ברכבת. ירידה זו חמורה לא רק מפני המחסור בתשתית, אלא גם מפני שתהליך הירידה של השקעת ענפי המשק

תוצר התחבורה ותוצר התקשורת גדלו במהירות, בכ־6 אחוזים, תוך פיגור מחיריהם בכ־6 אחוזים אחר עליית מחירי התוצר העסקי.

28 יש הטוענים כי אומדנו של תוצר הענף מוטא כלפי מטה, משום שאין זוקפים לו את שירותי הכבישים, המסופקים חינם. אלה משרתים גם את שאר הענפים – סיבה נוספת להטיה מטה של פיריון ההון שלו.

לוח ב'-21

אינדיקטורים עיקריים בתחבורה ובתקשורת, 1996 עד 1999
(השינוי השנתי במחירים קבועים, אחוזים)

תקשורת ובלדרות			תחבורה ¹			סך הכול				
-1996			1996			-1996			-1994	
1999	1998	1999	1999	1998	1999	1999	1998	1999	1995	
7	19	10	5	4	5	6	10	7	14	סך כל התוצר הגולמי
-4	-4	-2	22	-6	3	16	-6	2	9	ההשקעה הגולמית
						6	7	7	8	מלאי ההון ²
17	1	7	1	5	3	5	4	4	4	המועסקים
19	0	7	2	5	3	6	4	4	5	תשומת העבודה
-10	19	2	3	-1	1	0	6	2	8	פריזון העבודה
						0	4	1	7	הפריזון הכולל
-1	9	4	0	-1	3	1	1	4	2	השכר ליצרן ³
-5	1	-1	0	1	2	-1	1	1	-4	השכר הריאלי ⁴

(1) כולל מועסקים מהשטחים.

(2) בתחילת השנה.

(3) בניכוי מחירי התחבורה והתקשורת.

(4) בניכוי מדד המחירים לצרכן.

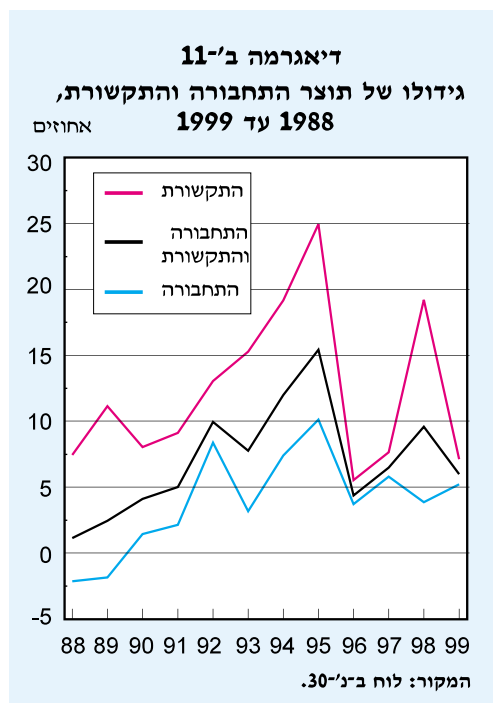
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

במבנים פינה, כנראה, גורמי ייצור המתאימים להשקעה בתשתיות. ישראל משקיעה בתשתית התחבורה פחות ממדינות אירופה, במונחי תוצר, חרף הפיגור שנצבר בתשתית זו ולמרות חשיבותה הרבה, הן לצמיחה והן לאיכות החיים. ההשקעה בענף בכללה (לרבות בכלי תחבורה) גדלה בכ-11 אחוזים, בעיקר עקב הגידול החד של ההשקעה באניות ובמטוסים. הפריזון הכולל ופריזון העבודה לא השתנו בשנת 1999, לאחר שהן תשומת העבודה והן תשומת ההון גדלו בשיעור גידולו של התוצר, בכ-6 אחוזים. היציבות של פריזון העבודה בענף היא תוצאה של גידול בן 3 אחוזים בתחבורה וירידה תלולה, בכ-10 אחוזים, בתקשורת. מנתונים ממוצעים של ארבע השנים האחרונות עולה תמונה שונה לפריזון בענף כולו: פריזון העבודה גדל בכ-2 אחוזים, והפריזון הכולל בכאחוז. השכר הריאלי למשרת שכיר עלה בשנים אלו בכאחוז, ובמחירי היצרן בכ-4 אחוזים, עם ההוזלה במחירים היחסיים של הענף. מחירים אלו ירדו השנה בכ-6 אחוזים, בתקשורת ובתחבורה, חרף התייקרות תלולה של הדלק (דיאגרמה ב'-12 ולוח ב'-22).

ענף התחבורה והתקשורת, שהוא ענף שירותים, ממשיך וצומח מהר יותר מענפי הסחורות (התעשייה, הבנייה והחקלאות), שתוצרם אף ירד השנה בכ-2 אחוזים, בעוד שתוצר ענפי השירותים גדל בכ-6 אחוזים (לוח ב'-10). הדבר מתיישב עם מגמה המאפיינת את המשקים המודרניים – גידול משקלם של השירותים בתוצר. הודות לגידול היחסי של הביקוש לשירותי הענף, המשיך תוצרו לגדול במהירות ב-3 השנים האחרונות,

ההשקעה בתשתית
התחבורה פחתה ב-12
אחוזים, עם ירידת
ההשקעה בכבישים
וברכבות.

בשלוש שנות המיתון
האחרונות, שהן הואט
מאוד גידול התוצר העסקי,
המשיך הענף לצמוח
במהירות, בכ-2 אחוזים
לשנה, ותרם לצמיחת
הסקטור העסקי, קרוב
לאחוז תוצר בכל שנה.



לוח ב'-22
התפתחות התוצר הריאלי והמחירים בתחבורה ובתקשורת, 1998 ו-1999 (השינוי השנתי, אחוזים)

המשקל בתוצר	בתוצר הריאלי		במחירים היחסיים ¹		
	1999	1998	1999	1998	
ההובלה היבשתית	28	1	-3	-1	
מזה: אוטובוסים	8	-1	-10	-1	
ההובלה הימית	12	5	-2	11	
שירותי התעופה	10	8	-1	1	
אחר	10	7			
א. סך כל התחבורה	59	4	-6	-5	
ב. התקשורת	41	19	-6	-6	
ג. סך כל התוצר (א+ב)	100	10	-6	-5	

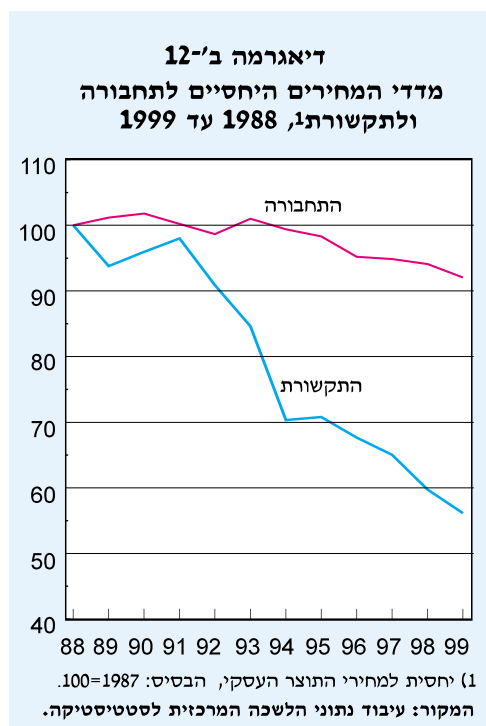
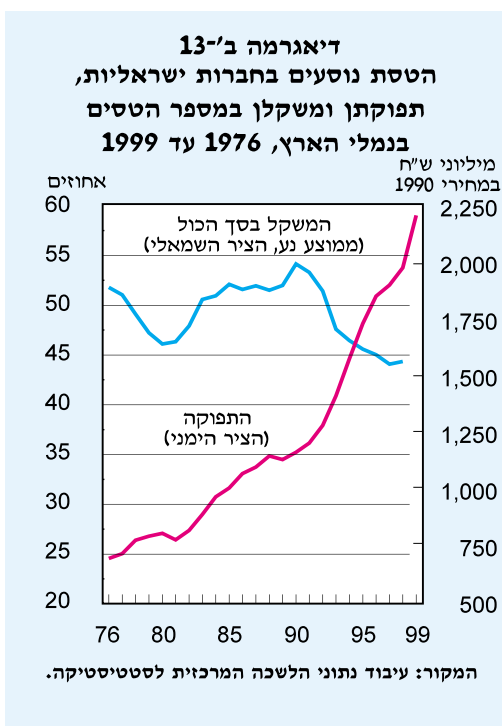
(1) מנוכה במדד מחירי התוצר העסקי.
מקור הנתונים, הגדרותיהם ואופן החישוב - ראו הערות ללוח מספר ב'-30.

בכ"ז אחוזים לשנה למרות המיתון במשק - לעומת גידול בן כ"ז אחוזים לשנה בלבד של תוצר הסקטור העסקי. תרומתו של הענף לגידול התוצר העסקי בשנים אלו הייתה כ-0.9 אחוז לשנה, וזאת תוך ירידה בת כ"ז אחוזים לשנה של מחירו יחסית למחירי תוצר הסקטור העסקי. ממצא זה מתיישב עם שיפורים בצד ההיצע, שחברו אל הגידול היחסי של הביקוש לשירותי הענף.

לגידול התוצר השנה תרם גידולם המהיר, בכ"ז אחוזים, של שירותי התחבורה האווירית, עם גידול מספר הנוסעים - הן כניסות התיירים מחו"ל והן היציאות של ישראלים לחו"ל - שהשפעתו גברה על הירידה בשירותי המטענים (לוחות ב'-נ' 30 ורב'-נ' 36) - ובתחום זה גדלה התעסוקה בשיעור תלול. בתעופה הפנימית נציין כי אין עוד תחרות בקווי צפון הארץ, משהפסיק אחד המפעילים לתת בהם שירות. בתחבורה היבשתית הסתמן השנה שינוי בשימוש בתחבורה הציבורית. מספר הנוסעים ברכבת גדל בכ"ז אחוזים, ונבלמה הירידה בשימוש בקווי האוטובוס הקבועים (לוח ב'-נ' 33) - התפתחויות שהצפיפות בכבישים עודדה. כיוון התפתחות זה רצוי למשק, שכן התחבורה הציבורית חסכונית בתשתית, אך עוצמת השינוי אינה משמעותית: מוקדם עדיין לזהות שינוי מגמה, של העדפת הנסיעות באוטובוסים על פני השימוש ברכב הפרטי, ושיעור הנסיעות ברכבת עדיין זעום². הגידול המהיר מאוד בתקשורת נובע הן מגורמי ביקוש והן מגורמי היצע. (ראו סעיף התקשורת).

השנה בלט גידול התוצר של שירותי התעופה. כן גדל השימוש בתחבורה הציבורית - בעיקר ברכבת, אך גם באוטובוסים.

29 על פי אומדני משרד התחבורה הוא נאמד בכ"ז 1.5 אחוזים ממספר הנסיעות הבינעירוניות הכולל, שהוא נמוך משמעותית מהשיעור שנאמד במדינות המערב, ובשעת השיא - בכ"ז 2.5 אחוזים.



התחרות, ההסדרה והיעילות בתחבורה

התחבורה היא ענף תשתית, שיעילות פעילותו חשובה לכל היחידות הכלכליות. זו לוקה משום שלענף מסורת של ריכוזיות ופעילות לא תחרותית³⁰, וראוי אפוא להקדיש מאמצים רבים לקידומה של התחרות. אמנם נתקבלו החלטות ממשלה חשובות, ובחלק מהתחומים אכן הייתה התקדמות, אך הדרך עודנה ארוכה. ההתקדמות קשה מאוד ואיטית, משום שהגופים הפועלים בתחומי התחבורה מתנגדים לרפורמות.

בתחום ההובלה האווירית: ניתן רשיון הפעלה מלא לחברת מטען סדירה נוספת – ולפיכך גדלה מאוד קיבולת ההובלה, והתעריפים ירדו; הממשלה אישרה עקרונית את טיסות השכר למטען, החלטה שטרם יושמה. תחום הנוסעים עדיין רחוק ממצב של "שמיים פתוחים", ועדיין יש הגבלות הנובעות מהתייחסות אל זכויות הטיס כאל נכס של המוביל הלאומי. לא יושמו ההחלטות העקרוניות בעניין אישור מובילים אזוריים סדירים, שישלימו את שירותי המוביל הלאומי בקווים הקצרים, והחלטות שנתקבלו בדבר הסמכתם של מובילים נוספים, בתנאים מסוימים, ממתינות ליישום. ניתן רק מספר קטן יחסית של אישורים ליעדים נוספים לטיסות שכר, ועדיין אין קריטריונים ברורים לרישוי טיסות שכר, כן נדרש צמצום התחום הסובב את יעד נתיב הטיסות הסדירות, שבו אסורות טיסות שכר. בתחום המטענים בנתב"ג הוחלט להוסיף מפעיל, שיתחרה במונופול הקיים.

בשל התנגדויות מתעכב ביצוען של החלטות ממשלה בעניין נמלי הים, שבכוון לייעל את פעולתם – שמחירים של שירותים שונים יסקף את עלותם (יבוטל הסבסוד הצולב); שיופעלו בנמלים מרכזי רווח; שמעגן "מספנות ישראל" (שהיא חברה פרטית) יקבל היתר לפריקת סחורות; ש"נמל היוכל" – הנמצא עתה בבנייה – יופעל באמצעות מפעיל פרטי.

המאמצים המושקעים
ביצירת תחרות בענף
התחבורה וביעולו
נתקלים בקשיים.

בתעופה האווירית נוצרה
תחרות בתחום המטענים,
אך מתעכבת הרחבת
התחרות בתחום הנוסעים.

מתעכב ביצוע החלטות
הממשלה בעניין נמלי הים.

30 התעופה והספנות פטורות מחוק ההגבלים העסקיים – נכון לסוף 1999.

לוח ב'-23

ההשקעה בתחבורה ובתקשורת, 1998 ו-1999
(אחוזים)

ההשקעה ב-1999		ההשקעה ב-1998		השיעור	מיליוני ש"ח	השיעור	מיליוני ש"ח
השינוי הריאלי	1999	השינוי הריאלי	1998				
-12	20	26	4,415	(1)	תשתית התחבורה (ללא כלי תחבורה)		
12	15	5	797		מזה: נמלי אוויר וים		
-19	38	21	3,618		תחבורה יבשתית		
-14	14	16	2,770		מזה: כבישים		
-38	108	3	459		רכבות		
10	-9	2	389		אחר ¹		
47	-19	58	9,932	(2)	סך כל כלי התחבורה		
-1	-5	21	3,562		מזה: מכוניות נוסעים		
	-75	17	2,927		אוניות ומטוסים ²		
-4	-4	16	2,894	(3)	התקשורת ³		
-9	9	42	7,309	(4)	תשתית התחבורה והתקשורת (1)+(3)		
16	-6	100	17,241	(5)	התחבורה והתקשורת (1)+(2)+(3)		

(1) שירותים לתחבורה, תחבורה של רשויות מקומיות וקווי גז ונפט.

(2) בניכוי יצוא. לשיעור הגידול השנה, למעלה מ-1000%, אין משמעות בשל התנודתיות של סעיף זה והבסיס הנמוך.

(3) לרבות דואר ובלדרות.

המקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ננקטים צעדים לייעול
שירותי האוטובוסים.

בשירותי האוטובוס מתוכננים שיפורים באמצעות הוצאת קווים לתחרות – לאחר שהתחרות הקיימת בקווים מעטים מלמדת על יתרונות, בשירות ובעיקר במחירים – ובאמצעות תכנון מחדש של קווי האוטובוסים. תכנון זה מתקדם בירושלים במהירות, ולאט יותר בתל אביב.

חוק שיאפשר, עקרונית, להטיל אגרות גודש, שבכוחן להקל על הגודש בכבישים, ממתין לאישור בוועדת הכלכלה. הממשלה גם החליטה על הסרת חסמים בתחום יבוא הרכב. בין השאר, יבוטל החיוב בקיום יבואן בלעדי, שינוי שבכוחו להביא לירידת מחירים בתחום.

ההשקעות

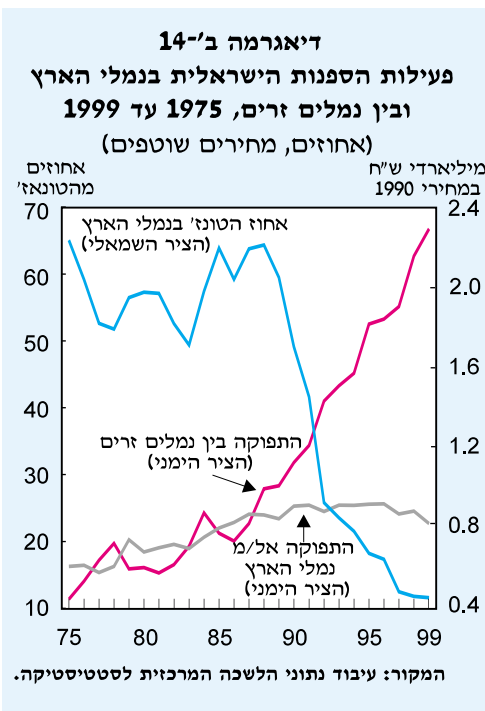
בסך ההשקעה בתשתית במשך הייתה השנה נסיגה בכ-17 אחוזים, וההשקעה בתשתית התחבורה והתקשורת, המהווה כ-60 אחוזים מסך כל ההשקעה בתשתית (דיאגרמה ב'-16), פחתה בכ-12 אחוזים. זאת למרות מחקרים, בחו"ל ובישראל³, המלמדים כי מפני

ההשקעה בתשתית
התחבורה פחתה ב-12
אחוזים, למרות המחסור
הרב בתשתית. פחתו
משמעותית ההשקעות
בכבישים וברכבות, אך
גדלו ההשקעות בנמלי
האוויר והים.

31 ראו אריה ברגמן ואריה מרום (1993), "גורמי צמיחה בסקטור העסקי בישראל, 1958 עד 1988", בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 93.02, וכן אריה ברגמן ואריה מרום (1998), "הפריון וגורמיו בתעשייה הישראלית, 1960 עד 1966", בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 98.03.

התשואה הגבוהה מאוד לתשתית (הן הפיסית והן להון האנושי) ראוי להגדיל את ההשקעה בה כדי להאיץ את צמיחת המשק. את הירידות בהשקעה הובילה ירידת ההשקעה בתחבורה היבשתית בכ-19 אחוזים (לוח ב'-23 ודיאגרמה ב'-21), בעיקר הירידה ברכבות (ב-38 אחוזים) ובכבישים (ב-14 אחוזים). הירידות בהשקעה בכבישים הקיפו את כל הגורמים העיקריים – הרשויות המקומיות, מע"ץ ואחרים, שהשקעתן ירדה בשיעור דומה. לעומת זאת גדלה השנה מאוד ההשקעה בתשתיות הנמלים – בנמלי האוויר ב-23 אחוזים (בעיקר בנתב"ג 2000), ובנמלי הים ב-4 אחוזים (בעיקר ב"נמל היוכל"). כן גדלה השנה מאוד ההשקעה בכלי תחבורה, המאופיינת בתודתיות – גדלה מאוד באוניות ובמטוסים, ופחות באוטובוסים. ההשקעה בתקשורת פחתה השנה, כאשתקד, בכ-4 אחוזים.³²

ההשקעה בתשתית התחבורה בישראל נמוכה משמעותית מהשקעתן הממוצעת של מדינות אירופה בשנים 1991 עד 1995: 0.9 אחוז תמ"ג בישראל, לעומת 1.4 אחוזי תמ"ג באירופה (דיאגרמה ב'-15). הפיגור בהשקעה בשנים אלה נובע ממיעוט השקעה בתשתית היבשתית, בעוד שבנמלי הים והאוויר אנחנו משקיעים לא פחות מאירופה, 0.14 לעומת 0.10 אחוז. מובן שאין בכך כדי ללמד על מצב אופטימלי בנמלים; הצפיפות בנמלי הים והאוויר מעידה כי בהשקעה בהם הצטבר גירעון משמעותי³³. ההשקעה של ישראל ברכבות מפגרת בשנים הנזכרות פיגור ניכר, לעומת ממוצע מדינות אירופה, 0.07 לעומת 0.3 אחוזי תמ"ג, לאחר שנים של השקעה מינימלית. הפיגור בהשקעה בכבישים אצלנו ניכר מאוד בהשוואה למדגם רחב של מדינות OECD – 0.84 אחוז תמ"ג לעומת כ-1.11 אחוזים (תיבה ב'-6 להלן). בהסתכלות לעתיד המחסור בתשתית הכבישים מדאיג גם משום שסביר כי שיעור המינוע בישראל יגדל, תוך הקטנת הפער הגדול לעומת השיעור המקובל במדינות המערב.



ההשקעה בתשתית התחבורה בישראל נמוכה במידה ניכרת מאשר באירופה.

ענף התקשורת

תוצר התקשורת גדל השנה במהירות, תוך התרחבות רבה של התעסוקה, ירידה בשכר הממוצע המשולם למשרת שכיר והתעצמות התחרות. גידול התוצר נבע משילוב של גידול הביקוש לשירותי התקשורת והמידע וגידול ההיצע. זה נסמך על הגדלת התחרות ועל הפיתוח הטכנולוגי המהיר, שהגדילו את הכמות המבוקשת על ידי הפחתת המחירים היחסיים של שירותי הענף (שירדו גם במהלך השנה), יחד עם הורדת התעריפים בתשתית, שאינה בתחרות. הסדרה זו של תעריפי התשתית גם שיפרה את המבנה שלהם, כך שמחירים של השירותים השונים יתאם יותר את עלויות ייצורם.

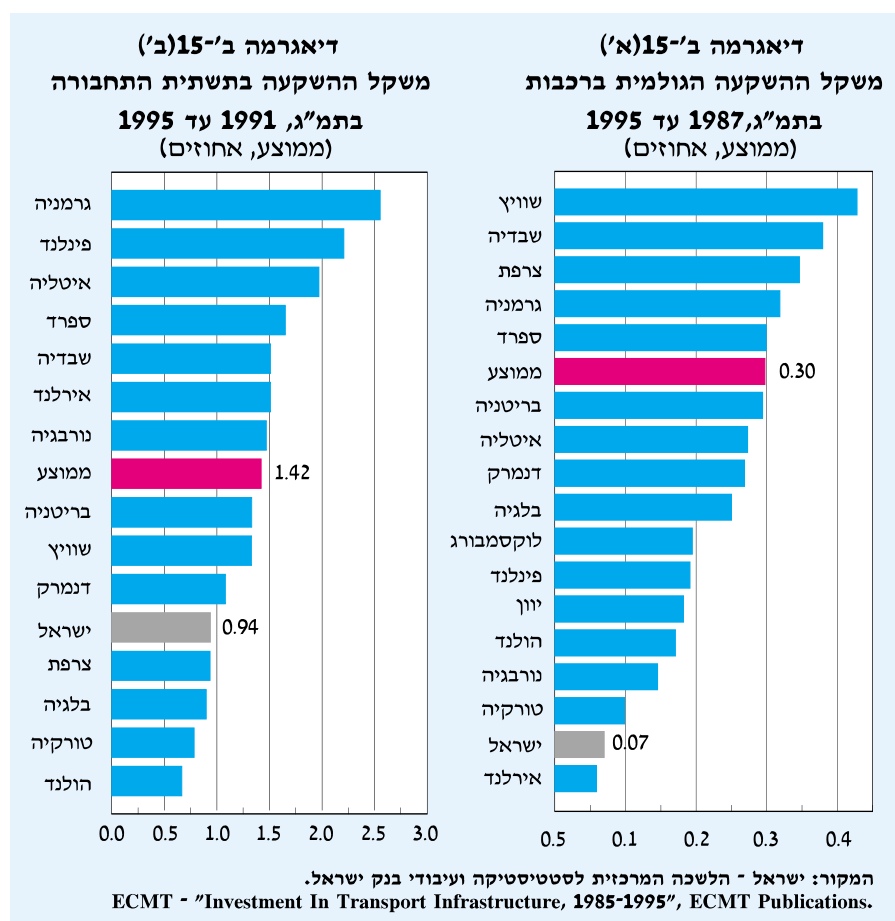
גידול התוצר השנה, בכ-7 אחוזים, היה אמנם איטי בהרבה מאשר אשתקד (כ-19 אחוזים), אך נותר גבוה בהרבה מאשר בענפי המשק האחרים; לפיכך המשיך לגדול משקלו בסקטור העסקי, שתוצרו גדל בכ-1.8 אחוזים בלבד. גידול הענף אינו הומוגני, וכולט גידולם המהיר במיוחד של שירותי הטלפון הנייד (שתוצרם גדל ב-25 אחוזים), השיחות

תוצר התקשורת גדל עם גידול הביקוש וההיצע, שנסמך על התחרות בענף ועל השיפורים הטכנולוגיים.

השנה התרחבו במיוחד שירותי הטלפון הנייד, ושירותי חברות הכבלים התייקרו במידה ניכרת.

32 נתון החשוד כמוטה כלפי מטה.

33 הצפיפות בנמלי הים נובעת גם מהעדר ייעול מספיק.



המקומיות³⁴ (בכ"8 אחוזים) ושירותי הטלפון הבינלאומי, שגדלו מאוד. תוצר חברות הכבלים גדל בכ"5 אחוזים, תוך התייקרות שירותיהן בכ"18 אחוזים. ראוי לציין כי מחיר שירות זה, הניתן על ידי מונופול, התייקר בכ"5 השנים האחרונות יותר משאר שירותי התקשורת, בכ"20 אחוזים מעבר לעלייתו של מדד המחירים לצרכן, בעוד ששאר השירותים העיקריים של הענף התייקרו בשיעור פחות בהרבה מהמדד (דיאגרמה ב'-18).

התרחבות הפעילות בענף הייתה כרוכה בגידול תשומת העבודה³⁵. גידול התעסוקה התמקד בתחומי הטלפון הנייד והטלפון הבינלאומי, שבהם גברה התחרות, וכל חברה נאבקה על פלח השוק שלה, למרות הנזק שהדבר גרם לרווחיותה, בזמן הקצר. הגדלה זו של התעסוקה נושאת אופי של השקעה, שתישא פרי בעתיד (ולו

בצורת הקטנתם של הפסדים, אם יירד פלח השוק). מאחר שגידול התעסוקה לא הגדיל את התוצר, ירד פרויט העבודה; גם שחיקת הרווח בשל התחרות תרמה לכך. התגברות התחרות יחד עם הורדת המחירים בשירותי התשתית שבמונופול (ראו להלן) התבטאה גם בירידת חלקו של הרווח בתוצר ובגידול של הפדיון בקצב מהיר הרבה יותר מזה של התוצר.

השכר ששילם הענף למשרת שכיר ירד ריאלי בכ"5 אחוזים, וזאת על רקע שכר גבוה יחסית שמשלם ענף התקשורת למשרת שכיר – 1.8 פעמים השכר הממוצע במשק. הירידה מוסברת בהרחבת התעסוקה בעובדים ששכרם נמוך יחסית. למרות ירידתו של השכר הריאלי למשרת שכיר (במונחי מדד המחירים לצרכן), ירד המחיר ליצרן (במחירי היצרן) רק בכאחוז, בשל הירידה היחסית הנזכרת במחירי הענף.

פירות שיפור התחרות והטכנולוגיה מודגמים היטב בתחום הטלפון הנייד. שיעור החדירה שלו באוכלוסייה קרוב ל"50 אחוזים, במקום גבוה מאוד בהשוואה בין-לאומית,

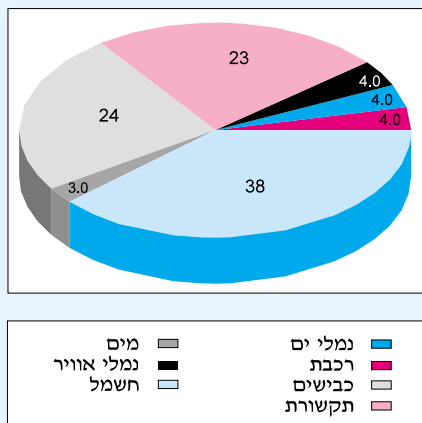
34 לרבות ספקיות שירותי אינטרנט. השימוש בשירותי האינטרנט תלוי גם בעלות ההתקשרות אל ספק האינטרנט. היא משולמת ל"בזק" על פי אורך ההתקשרות, בתעריף של שיחה מקומית. יש מדינות שבהן מסופקת השיחה המקומית חינם; באחרות יש מעבר לחיוב בתשלום גלובלי עבור ההתקשרות אל ספקי האינטרנט, כפי שצפויה להיות תקשורת האינטרנט באמצעות חברות הטלויזיה בכבלים, כשירות זה יינתן.

35 הנתון, המלמד על גידול של כ"19 אחוזים בתשומת העבודה, חשוד כמוגזם.

גדלה תשומת העבודה,
בעיקר בטלפון הנייד
ובטלפון הבינלאומי.

השכר למשרת שכיר
בתחבורה ובתקשורת,
שהוא גבוה פי 1.8 מהשכר
הממוצע במשק, ירד
השנה; זאת עקב הרחבת
התעסוקה בעובדים
ששכרם נמוך יחסית
לממוצע בענף.

דיאגרמה ב'16
התפלגות ההשקעה בתשתית, 1999
(אחוזים, מחירים שוטפים)



המקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ומספר הטלפונים הניידים ב-1999 דומה למספר קווי הטלפון הקבועים הישירים. מספר המנויים שנאמד לסוף 1999 התקרב ל-3 מיליונים, לעומת פחות מ-10 אלפים לפני עשר שנים. דוגמה בולטת לא פחות לפירות התחרות היא שירות השיחות הבין-לאומיות, שהוול בשנים האחרונות, והשימוש בו התרחב ביותר (דיאגרמות ב'18 וב'19).

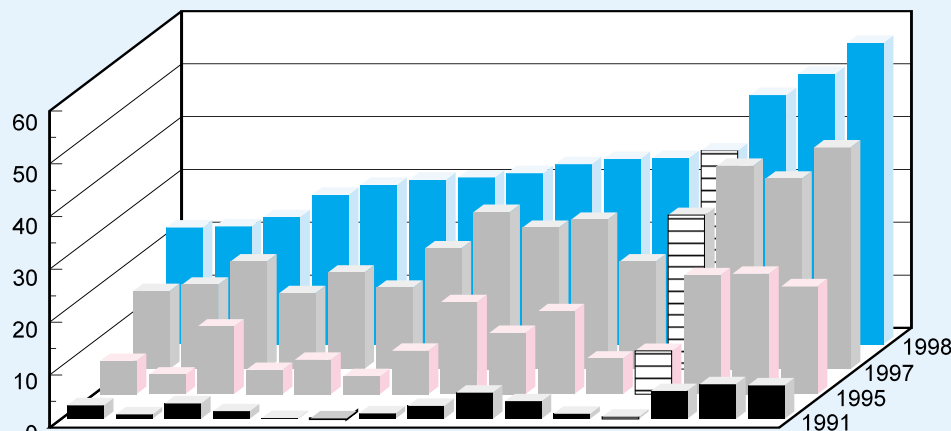
השנה לא בוצע המהלך המתוכנן החשוב, של פתיחת תחום תשתית הבזק לתחרות. הממשלה אמנם אימצה את המלצות ועדת ווקס-ברודט-ליאון³⁶, על הפתיחה לתחרות עד ראשית 1999, והכנסת תיקנה לצורך זה את חוק הבזק, אך הדבר לא קרה. זאת משום שמתעכבת ההחלטה בדבר המשך פעילותן של

חברות הכבלים, שיש להם פוטנציאל לספק תקשורת פנים-ארצית, לרבות שירותי אינטרנט מהיר – אם להאריך את זכייתן או להוציא מכרז חדש. מתחרה נוסף יוכל להיכנס לתחרות

שיעור החדירה של הטלפון הנייד הוא כ-50 אחוזים, שיעור גבוה בהשוואה בין לאומית.

תשתית הבזק עדיין לא נפתחה לתחרות.

דיאגרמה ב'17
חדירת הטלפון הנייד למדינות ה-OECD המובילות ולישראל,
1991, 1995, 1997, 1998
(טלפונים למאה תושבים)



המקור: ישראל - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (אוכלוסייה) ומשרד התקשורת (מנויי טלפון נייד);
OECD - Finland, Ministry of Transportation and Communications, an Edita Ltd. Publication.

36 "דוח הצוות הבינמשרדי לבחינת המדיניות בענף התקשורת ופתיחתו לתחרות", דצמבר 1996.

בשירותי התשתית, לאחר שמשרד התקשורת יפרסם קריטריונים למתן רישיונות ויוציא מכרז להקצאת תדרים. אלה יספקו שירותי תשתית לשירותי טלפון נייד, שתהיה חלופית לתשתית הקווית המסורתית.

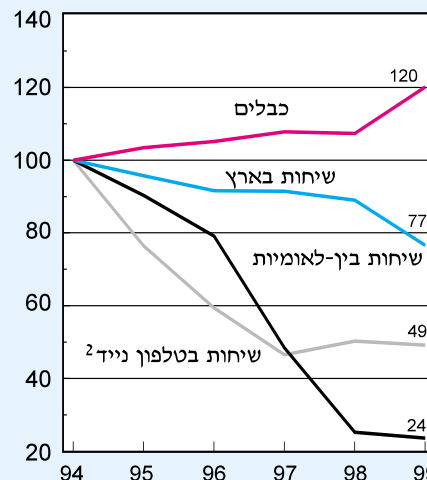
גם הרחבת התחרות בתחום שידורי הטלוויזיה התעכבה השנה. בינואר 1999 הוענק רשיון למפעיל שידורי טלוויזיה ממוענים באמצעות לוויין (DBS) לאחר ששינוי בחוק הבזק מ-1998 מאפשר זאת. התארגנות הזכייין התעכבה בשל אי השלמתם של פרטים חשובים (כדוגמת הסדרת התוכן שבידי חברות הכבלים, הפטור מחובת רישוי לצלחות לוויין, אם יינתן, ועוד). זו ארכה זמן רב מאוד, בין השאר בגלל הקשר שבין הסדרה זו לבין ההסדרה הנזכרת של פעילות חברות הכבלים.

כן מתוכננת הרחבה של התחרות בתחומים שבהם היא קיימת עתה: בתחום שידורי הטלוויזיה

השנה לא הורחבה התחרות בתחום שירותי הטלוויזיה.

נקבע הסדר תעריפים חדש לבזק, שהפחית אותם ושיפר את המבנה שלהם, כך שהם יסקפו את עלויות ייצורם.

1, 1994 עד 1999 (מדדים, 1994=100)

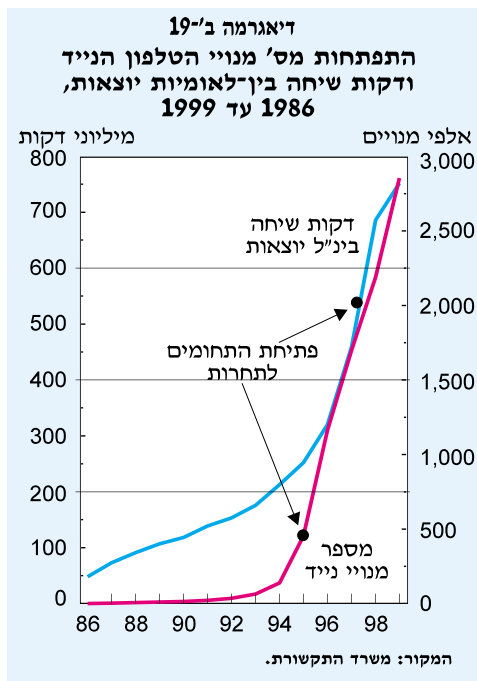


(1) מנוכים במודד המחירים לצרכן.
(2) עד 1997 - לפי תעריפי פלאפון בלבד, לפי המשקלות: 1/3 לתעריף השפל ו-2/3 לתעריף השיא.

המקור: משרד התקשורת (תעריפי פלאפון) והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

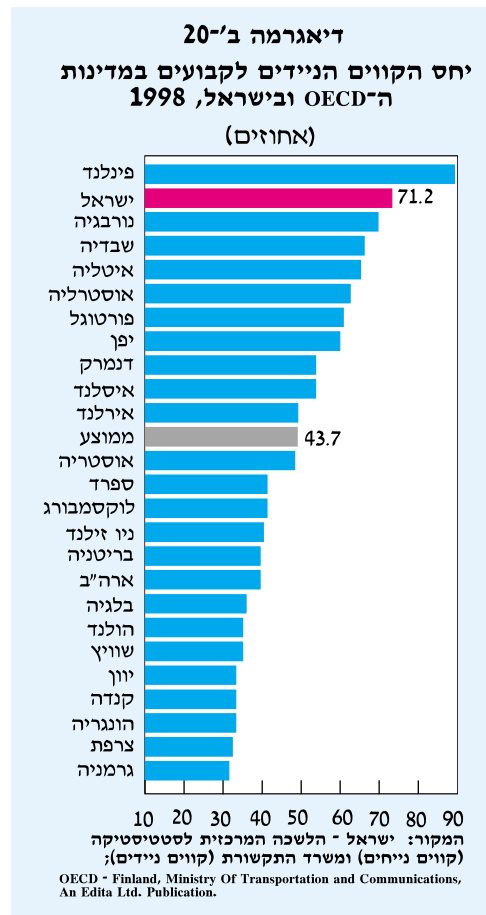
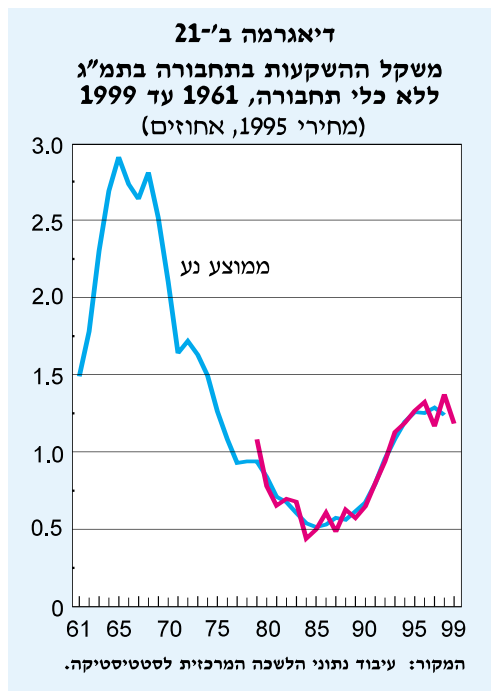
המסחרית החליטה הממשלה לתת זיכיון להפעלת ערוץ מסחרי נוסף, בדרך של מכרז; בתחום הטלפון הנייד היא החליטה על מכרזים למפעילים נוספים; בתחום הדואר המליצה ועדת ברודט לתת היתרים לכל גוף המעוניין לספק שירותי דואר.

בתחומי התשתית שמספקת חברת "בזק" נדרשת הסדרת תעריפים, משום שאין בהם תחרות. משקלם של שירותי "בזק" בכלל פעילותו של הענף עדיין גדול - מעל 40 אחוזים מתוצר התקשורת, וכ-30 אחוזים מהפדיון ומהמועסקים. החשיבות בפועל עולה על המשתמע משיעורים אלה, משום ש"בזק" מספקת שירותי תשתית לשירותי תקשורת אחרים. ועדת גרונאו³⁷ קבעה השנה הסדר תעריפים חדש לחברת "בזק" ל-5 השנים הבאות, לאחר שפג ההסדר התעריפים הקודם. בין פרטי ההסדר נציין את הפחתת הרמה הכללית של תעריפי חברת "בזק" ואת שינוי מבנה התעריפים, שהפחית את הסבסוד הצולב: רמת התעריפים הממוצעת הופחתה בכ-8 אחוזים³⁸, אך יחידת מנייה הוזלה הרבה יותר, בכ-21 אחוזים. הסבסוד הצולב - מצב שבו שירות אחד נמכר מעל לעלותו, כדי לממן שירות אחר, הנמכר מתחת לעלותו - מניע צרכנים להשתמש בשירותי התקשורת בצורה לא-אופטימלית, משום שהם אינם רואים לפנייהם את מחיר ייצורו של כל שירות.



37 "דין וחשבון הוועדה להסדרת תעריפי חברת הבזק", ספטמבר 1998.

38 מקדם ההפחתה השנתי של התעריפים, שבו הם מפגרים אחר ההתייקרויות, יהיה בין 3.5 עד 8 אחוזים (בהתאם לגידול המשוקלל של תפוקות החברה).



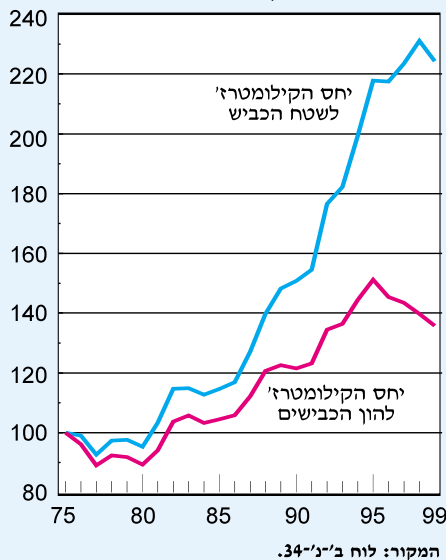
תשתית התחבורה והכבישים

רמת השירות של התשתיות בישראל מפגרת אחר המקובל בארצות המערב, לאחר שהצטבר בהן פיגור. מכאן החומרה המיוחדת שיש לייחס לירידת ההשקעה בתשתית התחבורה ב-1999 בכ"12 אחוזים (לוח ב'-23), שנבעה מירידת ההשקעה בתחבורה היבשתית (בכבישים וברכבות). משקלה בתמ"ג פחת בשיעור רב יותר, ועמד על קרוב ל-1.2 אחוזים – הרבה פחות מהשיעור הממוצע במדינות OECD, 1.4 אחוזים (תיבה ב'-6). ירידת ההשקעה בכבישים – הרכיב העיקרי של תשתית התחבורה – הייתה תלולה מאוד, כ"14 אחוזים, ומשקל ההשקעה בהם מתוך התוצר ירד לכ"0.7 אחוז, לעומת ממוצע של כ"0.8 אחוז בשנים 1991 עד 1996, ולמעלה מ"1.1 במדינות OECD.

הצפיפות בתשתיות התחבורה בישראל גבוהה, לאחר שלאורך שנים הייתה ההשקעה בהן נמוכה ביותר (דיאגרמה ב'-21), עד שגדלה בשנים האחרונות. כדי לסגור את הפיגור בהשקעה בכבישים נדרשת השקעה כבדה (תיבה ב'-6), אך בפועל ההשקעה ירדה עוד יותר, לרמה של 1994 ו-1995 (במונחי תוצר) – ירידה שעיקרה בכבישי הרשויות המקומיות. ודאי שהיה ראוי להגדיל את ההשקעה בכבישים בשנה שבה קטנה ההשקעה של המשק במבנים, התפתחות שפינתה גורמי ייצור המתאימים להשקעה בכבישים. נציין כי ארגון ההשקעה בכבישים אינו יעיל, לא פעם, משום שבמקרים רבים אין פותחים את הכבישים

למרות המחסור בתשתיות התחבורה, פחתה השנה ההשקעה בהן. גם ההשקעה בכבישים פחתה משמעותית.

דיאגרמה ב'-22
מדדים לצפיפות בכבישים,
1975 עד 1999
 (1975=100)



פרויקט הרכבת התחתית
 בתל אביב מתעכב;
 פרויקט הרכבת הקלה
 בירושלים מתקדם יותר.

מדדי הצפיפות בכבישים
 מצביעים על ירידה
 מסוימת, אך הצפיפות
 נותרה גבוהה.

הצפיפות הרבה פוגעת
 במרכזי המטרופולינים,
 ומאיצה את הפרבור.

החדשים, או המורחבים, בקטעים-קטעים. כך נמנע ניצול של השקעה שכבר בוצעה, ומלבד זאת, התארכות הסלילה מהווה מטרד קשה לנוהגים ופוגעת בבטיחות הנסיעה.

בפרויקטים הגדולים של הכבישים נציין את פיתוח מנהרות הכרמל, המחכה לאישורים סטטוטוריים, ואת קידומה של מערכת הסעה המונית בתל אביב, המתעכב שנים רבות, וטרם יצא לדרך – בין השאר, בגלל התמשכות הדיונים על תוואי הקו הראשון. לעומת זאת בירושלים הפרויקט מתקדם: פורסם המכרז לקו הראשון, הקבוצה הזוכה אמורה להיבחר בסוף 2001, הוחל בהליכי פינוי במרכז העיר, והקו יושלם, על פי התכניות, בסוף 2005. גם פרויקט כביש "חוצה ישראל" מתקדם, והזכיין החל בעבודות. פרויקט זה, כמו הרכבת הקלה בירושלים ומנהרות הכרמל, הוא מטיפוס B.O.T. לכביש "חוצה ישראל" נאמדה תשואה גבוהה מאוד למשק³⁹, מעל 30 אחוזים, על פי ההנחות בדבר התעבורה הצפויה בו, אך זאת ללא הטלת אגרה על המשתמש; הטלת האגרה תסיט נסיעות לכבישים חלופים (אם לא תוטל גם עליהם), ובכך תקטין את התשואה לכביש "חוצה ישראל". ההשקעה ברכבות המשלימה את תשתית התחבורה היבשתית, ירדה השנה מאוד, בכ-38 אחוזים, ירידה שהתרכזת בהשקעה בציוד.

המדדים לצפיפות בכבישים מלמדים כי זו פחתה השנה מעט, אך נותרה גבוהה מאוד. העלייה בנסועה (הקילומטרז') שעברו כלי הרכב, המייצגת את הביקוש לשירותי הכבישים, היתה נמוכה מהעליה בהון הכבישים ובשטחם, המייצגים את היצע הכבישים, כך שיחסים אלה מלמדים על ירידת הצפיפות (דיאגרמה ב'-22)⁴⁰. אף על פי כן נותרה הצפיפות בכבישים גבוהה ביותר, על פי שני המדדים, הן בהשוואה לשנות השבעים והן בהשוואה לנתוני ארצות המערב (תיבה ב'-6). הצפיפות הקשה מזיקה לפעילות המשקית ולפעילות הפנאי – בהתמשכות הנסיעות, בצריכת דלק ובזיהום אוויר גבוה – וכך פוגעת באיכות החיים ובצמיחה.

ראוי להדגיש כי מדדי הצפיפות שנדונו הם ממוצעים, ואינם משקפים היטב את הצפיפות בשעות השונות ובאזורים השונים, בפרט לא את המטרופולינים הגדולים, שבהם המצב גרוע במיוחד. נזקה של הצפיפות במטרופולין אינו מתמצה רק בפגיעה השוטפת שנזכרה לעיל – כי אם גם בפגיעה של הזמן הארוך במרקמים העירוניים ובמרכזי העסקים, שברובה אינה הפיכה. מרכזי הערים נחלשים עם פיתוחם של מרכזי עסקים חלופים בפרiferיה והתרחבות הפרברים. אלה תלויים יותר ברכב פרטי, ופיתוחם מצריך לתמוך בתשתיות הפיסיות והקהילתיות שלהם. לכן חיוני לשפר במהירות את התחבורה במטרופולינים, בעיקר את התחבורה הציבורית, שהיא חסכונית בתשתית, ובמיוחד – לקדם את מערכות ההסעה ההמונית. אלה מיטיבות לנצל את התשתית עוד יותר מהאוטובוסים (ועל אחת כמה וכמה – מהרכב הפרטי). הן גם מזהמות פחות את אוויר המטרופולינים.

39 משמע, שבמסגרתו בונה הזכיין את התשתית, מתחזק אותה, ובתום פרק זמן קצוב מעביר אותה לרשויות.
 40 על פי חישוב שערכה חברת מת"ת.

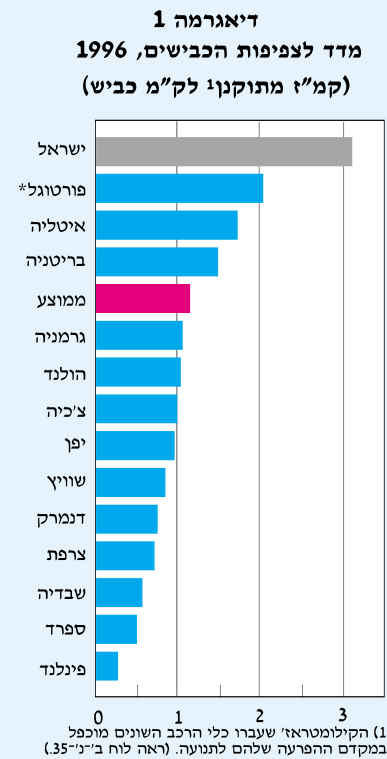
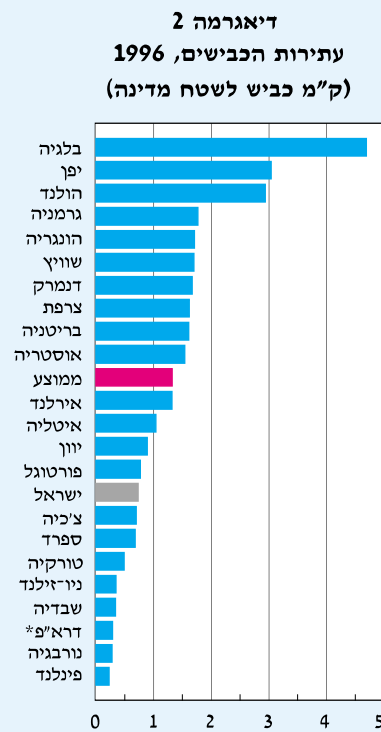
תיבה ב'–6: הצפיפות בכבישים וההשקעות בהם – השוואות בין-לאומיות

הצפיפות בכבישי הארץ גדולה מאוד, הן לעומת השנים הקודמות והן בהשוואה בין-לאומית. הצפיפות, הנמדדת על פי היחס שבין מספר הקילומטרים שעברו כלי הרכב לבין אורך הכבישים¹, גדולה בישראל פי 2.5 בקירוב מממוצע מדגם ארצות המערב שעליהן יש לנו נתונים (דיאגרמה 1). בפורטוגל, שמחזיקה בשיא הצפיפות אחרי ישראל הצפיפות בכבישים נמוכה בשליש.

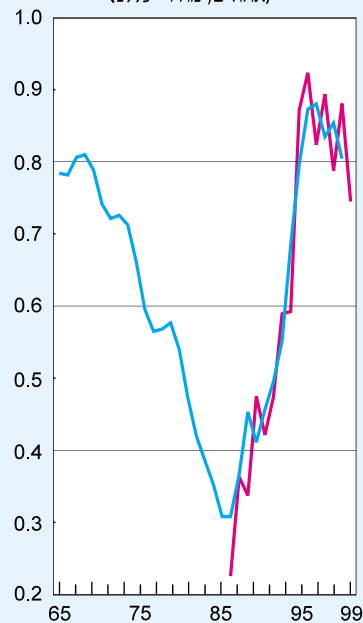
את מיעוט הכבישים בישראל ניתן להצדיק, לכאורה, בשטחה הקטן – אך מן ההשוואה הבין-לאומית עולה, כי גם ביחס לשטחה, יש לישראל פחות כבישים מאשר במערב: 0.7 ק"מ כביש לכל קמ"ר משטחה, בממוצע, לעומת 1.3 במדגם (דיאגרמה 2)². בהולנד הידועה בצפיפות אוכלוסייתה אורך הכבישים לכל קמ"ר גדול פי ארבעה מאשר בישראל³, והיא עתירה, כמדינות רבות אחרות, בדרכי תעבורה נוספות: בצירי רכבות ארוכים הרבה יותר מאשר בישראל ובדרכי מים.

מכאן שההשוואה אינה נותנת ביטוי למלוא מצוקתה של תשתית התעבורה בישראל. למרות הצפיפות הגדולה בכבישי הארץ ועתירותם הנמוכה, ההשקעה בהם בשנים האחרונות לא הייתה גדולה מממוצע מדגם של ארצות המערב (כאחוז אחד מהתמ"ג, דיאגרמה 3). המחסור היחסי בכבישי ישראל והצפיפות בהם נבעו מהשקעה נמוכה הרבה יותר לאורך זמן: כ-0.6 אחוז תמ"ג לשנה, בממוצע, לשנים 1965 עד 1990 (דיאגרמה 4). להדגמה נציין כי הפער, שנצבר באותן שנים, בין שיעור ההשקעה בפועל לבין ממוצע המערב הנזכר, מסתכם ביותר מ-10 אחוזים של תוצר שנתי (למעלה מ-46 מיליארדי ש"ח במחירי 1999) – הפסד השקעה של למעלה מעשור שלם, על פי הקצב הנוכחי! אם בכוונתנו להשתמש בתחבורה במתכונת המקובלת בארצות המערב⁴, עלינו להשקיע הרבה בסגירת הפיגור. סגירה של הפיגור שנצבר (על פי הדוגמה לעיל) בתוך 5 שנים מצריכה השקעה של כ-3 אחוזי תוצר לשנה – במקום למטה מאחוז אחד, שהושקע בשנים האחרונות. פן אחר של המחסור בכבישים בישראל הוא שיעור התשואה הגבוה, שנמצא להשקעה בהם, בבדיקות הכדאיות המקדימות את אישור התקציבים לסלילתם.

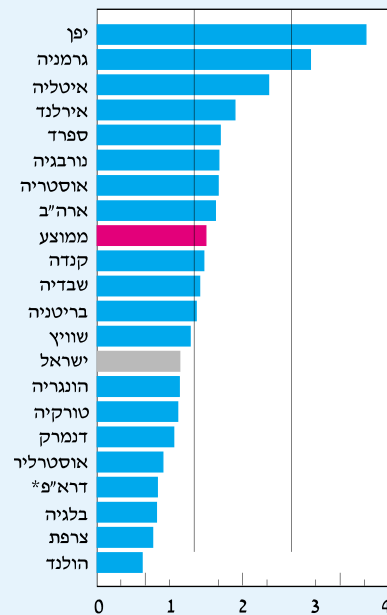
- 1 מודד זה לצפיפות הוא ממוצע, ולכן גולמי. מלבד זאת מייצג כאן אורך הכבישים את קיבולתם, אף ששטחם הוא המשתנה העדיף (אך אינו זמין). ביסוד ההשוואה עומדת אפוא ההנחה, כי כבישי הארץ דומים ברוחבם הממוצע לכבישי חו"ל. אם כבישי ישראל צרים יותר – הצפיפות היחסית בישראל גדולה עוד יותר מן העולה מהדיאגרמה.
- 2 מהמדגם הוצאו ארצות ענק – אוסטרליה, ארה"ב וקנדה – וממוצע המדגם השתנה: 1.0 איתן לעומת 1.3 בלעדיהן.
- 3 לקמ"ר משטחה יש כ-3 ק"מ כביש. ניתן לטעון כי ההשוואה ממעיטה בעתירות הכבישים של ישראל, משום שבחישוב המדד אנו מחלקים את אורך הכבישים בשטח הכולל גם חלקים לא מיושבים של הנגב. הטענה אכן מדגימה חולשה של המדד – היותו ממוצע. עם זאת, גם במדינות אחרות יש אזורים דלילי אוכלוסין – כדוגמת הרי האלפים שבאוסטריה, שיחד איתם עתירות הכבישים של שטחה גדולה יותר מממוצע המדגם.
- 4 הסקת מסקנות בדבר הרצוי לישראל מהנעשה במדינות המערב מתבססת על ההנחה, כי אין בהן עודף בכבישים או בהשקעה בהם.



דיאגרמה 4
משקל ההשקעה בכבישי ישראל בתמ"ג, 1965 עד 1999
(אחוזים, מחירי 1995)



דיאגרמה 3
משקל ההשקעה בתשתית הכבישים בתמ"ג, ממוצע 1991 עד 1996
(אחוזים)



V. הבנייה

שנת 1999 הייתה השנה השלישית לשפל מתמשך ומעמיק בענף הבנייה, שהתבטא השנה בירידה מואצת של התוצר ושל תפוקת הענף על כל רכיביו – ב־10.7 וב־12.4 אחוזים, בהתאמה (לוח ב'–24 ולוח ב'–נ'–37).

השפל בענף בולט על רקע צמיחתו המהירה – 12 אחוזים, בממוצע שנתי – בשנים 1990 עד 1995, תקופת קליטת גל העלייה הגדול. הפעילות בענף בשנים האחרונות, ובמיוחד בשנת 1999, משקפת הן את מיצוי תהליך התאמתו של מלאי מבני המגורים ומבני ענפי המשק לשינוי החריף שחל בגודל האוכלוסייה, בתוצר ובמספר המועסקים בראשית שנות התשעים, והן את הריבית הגבוהה על משכנתאות ואת המיתון בפעילות הכלכלית. תפוקת

בשנת 1999 נמשך השפל בענף הבנייה, ותוצרו ירד ב־12.4 אחוזים.

לוח ב'–24

תפוקות ותוצר בענף הבנייה, 1986 עד 1999¹

העלייה או הירידה השנתית הממוצעת								
1990–			1986–					
1999	1998	1997	1996	1995	1995	1989	1999	1998
(אחוזים)								
סך תפוקת הבנייה								
-12.4	-5.6	-1.3	6.0	17.3	14.2	3.3	30,502	34,806
(מיליוני ש"ח, במחירי 1995)								
-10.9	-7.4	-0.3	6.2	26.9	13.3	3.1	15,453	17,339
מזה: למגורים								
-15.8	-4.4	-2.6	5.2	10.7	18.9	5.6	12,722	15,117
לענפי המשק								
-1.0	0.8	0.7	10.4	-1.5	0.6	-1.3	2,327	2,350
תפוקת בנייה אחרת ²								
שטח התחלות של בניית								
-14.1	-16.4	-6.0	-10.7	31.6	21.6	1.4	7,960	9,266
מבנים (אלפי מ"ר)								
-12.1	-12.1	-5.2	-13.5	47.1	20.2	2.8	5,945	6,765
מזה: למגורים								
-19.4	-26.0	-7.9	-4.1	4.5	25.5	-2.6	2,015	2,501
לענפי המשק								
-14.9	-16.0	-9.0	-19.8	63.4	23.7	-1.3	37	44
התחלות של בניית דירות (אלפים)								
-17.8	-19.9	24.4	35.4	13.9	9.6	-2.6	43	53
גמר של בניית דירות (אלפים)								
-10.7	-5.8	-0.7	5.3	11.3	7.5	3.7		
השינוי בתוצר הבנייה								

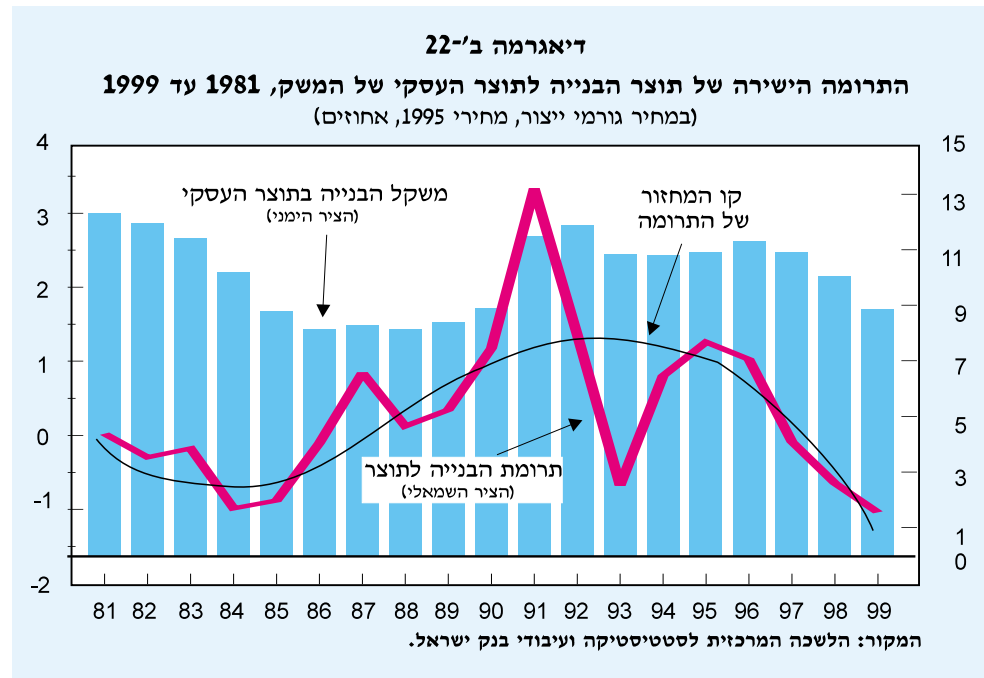
(1) החישובים – לפני עיגול המספרים.

(2) כולל בנייה ביטחונית ואומדן גס של עבודות אחזקה ושיפוצים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ענף הבנייה מוגדרת כהשקעה במבנים למגורים ובענפי המשק, והיא בעיקרה תוצאה של שטח התחלות הבנייה בתקופה הקודמת; לפיכך מבטאים הנתונים של 1999 את ההאטה שהייתה בתוצר העסקי בשנים האחרונות. ההתפתחויות בענף במהלך שנת 1999 (על פי הנתונים מנוכי העונתיות המצויים ואינדיקטורים שונים) אינן חד־משמעיות באשר ליציאת הענף מהשפל במחצית השנייה של השנה. משקלו של ענף הבנייה בתוצר המקומי הגולמי (במחירים קבועים) המשיך והתכווץ השנה לכ־9 אחוזים בקירוב – משקל זהה לזה של 1988 ונמוך ב־2–3 נקודות אחוז מאשר במחצית הראשונה של העשור. עם זאת הייתה רמתה

הפעילות בענף ב־1999 ובשנים האחרונות משקפת את מיצוי תהליך התאמתו של מלאי המבנים לשינוי בגודל האוכלוסייה, בתוצר ובמספר המועסקים בראשית שנות התשעים.



משקלו של הענף בתוצר
המשק להכנסות לכ"9
אחוזים בקירוב.

ב-1999 תרם הענף תרומה
שלילית של 1.5 נקודות
אחוז לתוצר העסקי.

תפוקת הבנייה למגורים
הצטמצמה השנה בכ"11
אחוזים. תפוקת הבנייה
שלא למגורים ירדה בכ"16
אחוזים.

המוחלטת של פעילות הענף גבוהה פי 1.5 עד פי 2 מאשר ב-1988, לפני גל העלייה – כפי שמשקף בתוצר, בתפוקה, בשטח ההתחלות והסיומים של הבנייה וכן בתשומות העבודה וההון. בהתחשב במשקלה היחסי של הבנייה בתוצר העסקי, תרם הענף ב-1999 (ישירות ובעקיפין, דרך ענפי המשק האחרים) תרומה שלילית של 1.5 נקודות אחוז לתוצר העסקי, וזאת נוסף על ירידות בנות 0.9 ו-0.3 נקודות אחוז בשנים 1998 ו-1997, בהתאמה (דיאגרמה ב' 23).

הירידה המואצת בתפוקה אפיינה את הבנייה למגורים ולענפי המשק כאחד. תפוקת הבנייה למגורים הצטמצמה השנה בכ"11 אחוזים, לעומת 7.4 אחוזים ב-1998. השנה בלטה הירידה התלולה בבנייה שביזמא הציבורית – בכ"29 אחוזים, לאחר ירידה בת 17 אחוזים אשתקד. על הירידה המואצת בתפוקת הבנייה לענפי המשק (17 אחוזים) נוספה הירידה (בכ"15 אחוזים) בעבודות עפר, הנובעת בעיקר מצמצום ניכר של ההשקעות בכבישים; זו קשורה, בין השאר, בסיום פרויקטים תחבורתיים של המועצות המקומיות והעיריות אשתקד, לפני הבחירות, אשר הביא ב-1999 לצניחה של תפוקת הבנייה שלא למגורים, בכ"16 אחוזים, לאחר ירידה מתונה יחסית אשתקד. שני תהליכים פעלו לצמצום חלק זה של תפוקת הענף: האחד, של הטווח הקצר, ועליו עמדנו לעיל ובדוחות קודמים – התאמת מלאי הון המבנים לרמות התוצר והתעסוקה בסקטור העסקי המתבקשת ממיצוי גל העלייה ומהיווצרות עודפי היצע של מבנים במגזרי התעשייה, המסחר והמשרדים. על התהליך השני, של הטווח הארוך, ניתן ללמוד מהנתונים על רכיבי מלאי ההון בענפי המשק, ולפיהם ניכרת מאז שנות השבעים ירידה מתמדת בחלקן של מלאי הון המבנים בסך מלאי ההון. זוהי תוצאה של שינוי במבנה הענפי לטובת ענפים עתירי ציוד וטכנולוגיה מתקדמת וענפי התחבורה והתקשורת ושל מדיניות מיסוי והטבות רבות שנים. זו העדיפה השקעות בציוד על השקעות במבנים, ולא פעלה להרחבת התשתית בהיקף התואם את הביקושים, שגדלו עם העלייה באוכלוסייה, בתוצר וברמת החיים. מאז שנות השישים ועד סוף שנות התשעים ירד שיעור המבנים במלאי ההון מ-60 אחוזים ויותר ל-50 אחוזים.

תפוקת הבנייה למגורים היוותה ב־1999 51 אחוזים מסך תפוקת הענף – בדומה לחלקה ב־1990 – וזאת לאחר שההשקעה במבני מגורים הצטמצמה מאוד בשלש השנים האחרונות (בכ־18 אחוזים במצטבר), כתגובה על הצטמצמות הביקושים. בכל אחת משלוש השנים האחרונות נוספו במשק, בממוצע, 42 אלף משקי בית (למעלה ממחציתם – של עולים); במקביל נוספו בממוצע שנתי 44 אלף התחלות בנייה למגורים, ונסתיימה בנייתן של כ־54 אלף דירות חדשות. גם השוואת קצבי הגידול השנתיים של מספר משקי הבית לאלה של מלאי הון המגורים (במחירים קבועים) מצביעה על עלייה במלאי הון המגורים למשק בית. המסקנה העולה מנתונים אלה היא, שבהתעלם מפזורים הגיאוגרפי של הביקושים וההיצעים, שוק המגורים התייצב⁴¹, ועודפי הביקוש לטווח הקצר הצטמצמו מאוד, לאחר מספר שנים של עודפי ביקוש גדולים, שהביאו אז לעלייה חריפה במחירים היחסיים של הדירה. לעומת זאת עם התייצבות השוק ברמה הארצית ירדו בממוצע המחירים היחסיים של הדירות. בראשית השנה הונהגה שיטת מדידה חדשה של מחירי שירותי הדירה ושל מחירי שירותי הדירות בבעלות (בנושא זה ראה פרק ג' בדוח זה ובדוח – לשנת 1998⁴²). לפיחות הדולר אמנם השפעה קצרת טווח יחסית על מחירי הדירות, אך בשנתיים האחרונות הוא הביא לירידה מצטברת של כ־9-10 אחוזים (בממוצע שנתי) במחירי הדירות במונחי דולרים, לאחר עלייה בת 27 אחוזים בקירוב בשנים 1995 עד 1997.

גם ב־1999 נמשכה מגמת היציבות במחירים של תפוקת ענף הבנייה ביחס למחירי התשומות בבנייה למגורים (לוח ב'–27). ראוי להדגיש שמדד מחירי התשומה בבנייה למגורים אינו כולל את רכיב הקרקע לבנייה וכן את רכיב רווחי היזמים והקבלנים, ולאלה השפעה מכרעת על השינויים במחירי הדירה. עוד עולה ממדד זה שהשכר הריאלי לא עלה השנה בממוצע שנתי, לאחר עלייה בת 2.3 אחוזים אשתקד. השפעות מנוגדות מנעו בסופו של דבר ירידה של השכר הריאלי, אף שענף זה היה מוקד לפיטורי עובדים : מחד גיסא, פיטורי העובדים הישראלים היו רבים יותר מפיטורי העובדים הזרים ועובדי השטחים. (השנה פוטרו למעלה מ־11 אלף ישראלים ופחות מאלף לא־ישראלים – תוך ירידה של 5,000 במספר הזרים ותוספת של יותר מ־4,000 עובדים מהשטחים.) מאידך נראה שפוטרו בעיקר עובדים פחות מיומנים ופחות ותיקים, ששכרם נמוך יחסית, דבר הפועל לעליית השכר הממוצע. כן הביא פיחות הדולר (בממוצע שנתי), לעלייתה של עלות העבודה של העובדים הזרים. (על עליית עלות העבודה ליחידת תוצר ראה פרק ד' בדוח זה.) מלבד זאת מאופיינים שינויי השכר בשונות גבוהה בין מקצועות הבניין השונים, ובחלק מהם עלה השכר ב־1999. המחירים של תוצר הבנייה, יחסית למחירי התוצר העסקי ירדו השנה ב־2 אחוזים בקירוב, לאחר עלייה מצטברת של כ־14 אחוזים מאז 1990.

ההתכווצות של תפוקת הענף לוותה גם השנה, בהמשך לאשתקד, בצמצום כמות גורמי הייצור שהעסיק הענף; התרחבותו של מלאי ההון בציוד הייתה השנה איטית יחסית לתקופה שמאז 1992, ובמהלך השנה ירד שיעור גידולו עוד יותר, בשל ירידת ההשקעות

בשנים האחרונות נוספו במשק מדי שנה, בממוצע, 42 אלף משקי בית, ובמקביל נוספו בממוצע שנתי 44 אלף התחלות בנייה למגורים.

שוק המגורים התייצב, עודפי הביקוש לטווח הקצר הצטמצמו מאוד, וברמה הארצית ירדו בממוצע המחירים היחסיים של הדירות.

ב־1999 נמשכה מגמת היציבות במחירים של תפוקת ענף הבנייה ביחס למחירי התשומות בבנייה למגורים.

ב־1999 פיטורי העובדים הישראלים היו רבים יותר מפיטורי העובדים הלא־ישראלים.

41 הביקוש לדירה למטרות השקעה נכסית, שחשיבותו פחתה בשנים האחרונות, לא הובא בחשבון. כך גם שינויים במלאי של דירות לא מכורות ודירות פנויות, דירות בשימושים עסקיים, שניתנות לשינוי ייעוד למגורים בתנאי מיסוי וכדאיות כלכלית מתאימים וכיו"ב.

42 בפרק זה נתוני מחירי הדירות בבעלות הם אלה הנמדדים בסקר מחירי הדירות בבעלות שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; אין הם משמשים עוד במדד המחירים לצרכן, שבו נמדדים מחירי שירותי הדירה השונים. מדידה בשיטה הקודמת הייתה מעלה את מדד המחירים לצרכן ל־1999 (בממוצע ובמשך השנה) בכ־0.6 נקודת אחוז.

לוח ב'-25

גורמי הייצור והפריון בענף הבנייה, 1986 עד 1999
(אחוזים)

העלייה או הירידה השנתית הממוצעת								
			-1986		-1990			
	1998	1999	1989	1995	1996	1997	1998	1999
המועסקים (אלפים) ¹	235.3	223.3	2.3	10.1	9.8	1.3	-5.4	-5.1
מקומיים	131.4	120.3	-0.2	12.4	3.3	-2.5	-10.4	-8.4
מיוש"ע	60.4	64.6	6.0	-6.3	-18.3	28.1	42.5	7.0
זרים	43.5	38.4		⁵ 50.0	114.6	-3.9	-27.1	-11.7
מלאי ההון בציוד הבנייה								
(מיליוני ש"ח, מחירי 1995) ²	7,650	8,291	-4.6	11.2	19.6	13.8	11.0	8.4
שיווק המלט (אלפי טונות)	5,087	4,813	2.9	18.1	24.0	-2.4	-7.8	-5.4
פריון העבודה (התוצר לשעת עבודה)			3.0	2.0	-0.8	1.7	1.1	-4.9
הפריון הכולל ³			3.9	3.3	-1.3	-3.6	-1.9	-7.2
משך זמן הבנייה למגורים (חודשים) ⁴	22.1	22.5	-2.3	-0.6	0.0	5.0	4.2	1.8

(1) מספר המועסקים על פי נתוני החשבונאות הלאומית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(2) מלאי ההון לתחילת שנה.

(3) התוצר ליחידה משוקללת של הון ועבודה: משקלה הממוצעת של העבודה - 84 אחוזים.

(4) בבנייה פרטית.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בשנים 1996 עד 1998; צריכת המלט ירדה גם היא, זו השנה הרביעית ברציפות (לוח ב'-25 ולוח ב'-נ-38). בשנת 1999 בלט במיוחד צמצום התעסוקה הישירה בענף במונחי שעות עבודה ומועסקים בכ-6 אחוזים ובכ-10 אחוזים, בהתאמה. צמצום התעסוקה בבנייה הביא לצמצומים בתעסוקה גם בענפי משק אחרים, על פי עוצמת קשרי הגומלין שלהם עם הענף. (ראה פרק ד' בדוח זה). בשנתיים האחרונות צומצם מספר המועסקים בענף ב-25.5 אלף - 10 אחוזים מתעסוקת השיא בענף (ב-1996 ו-1997) - וזאת לעומת ירידת התפוקה ב-17 אחוזים. כ-84 אחוזים ממפוטרי הענף בשנתיים האחרונות הם עובדים זרים⁴³, אך מרביתם הוחלפו בעובדים מהשטחים, וכך גברה, בשנים האחרונות, תלותו של הענף בעובדים לא-ישראלים לכדי 46 אחוזים השנה. רק ב-1990 - עם תחילת הצמיחה בענף, הודות לגל העלייה, ולפני התארגנותו להעסקת זרים - נרשם שיעור דומה, אך אז הוא התבסס על עובדים מהשטחים בלבד. נתוני תשומת העבודה בענף לאורך זמן מציגים תנודות שנתיות חריפות למדי, המעידות על גמישות מרשימה של התעסוקה בו, שמתאפשרת במידה רבה על ידי העסקת עובדים זרים. בשנתיים האחרונות שיעורם של המפוטרים הישראלים כמעט

43 מהימנותם הסטטיסטית של נתוני התעסוקה של הזרים ועובדי השטחים בענף מוגבלת - בין השאר, משום שהעסקת זרים בלתי מדויחת, מחוץ למסגרת ההיתרים ולהסדרים המוסדיים, נפוצה בענף. בפרק זה כלול במצבת העובדים ותשומת העבודה גם אומדן לבלתי מדויחים.

כפול משיעור זה בקרב העובדים הזרים, תופעה המוסברת במידה רבה בכדאיות היחסית של העסקת זרים למעסיק (הגבוהה מהכדאיות למשק); ומה גם שבתנאי השכר והעבודה של הענף, נוטים הישראלים שלא לעבוד בחלק מעבודות הבניין ("העבודות הרטובות"). ב-1999 נמשך גידולו המהיר של יחס ההון לעובד, שנהוג לראות בו מדד המבטא את השינוי הטכנולוגי של הטווח הארוך. בתקופת מיתון צפוי גידולו גם בטווח הקצר, שכן העבודה הוא גורם ייצור משתנה. השנה היה יחס ההון לעובד גבוה בכ-80 אחוזים מאשר שב-1995⁴⁴.

ב-1999 נמשך גידולו המהיר של יחס ההון לעובד.

ב-1999 נמשכה גם העלייה ביחס ההון לתוצר בענף, שהואצה בשנתיים האחרונות עם ירידת תוצרו. פריון העבודה (התוצר לשעת עבודה) ירד בשנת 1999 ב-4.5 אחוזים, משום שהירידה בתוצר הייתה חריפה משיעור צמצומה של תשומת העבודה, זאת בניגוד למצב ב-1998, שבה עלה פריון העבודה באחוז.

פריון העבודה ירד בשנת 1999 ב-4.5 אחוזים.

הפריון הכולל המצטבר בשנים 1996 עד 1999 ירד ב-17 אחוזים, דהיינו ב-4.6 אחוזים בממוצע לשנה, וזאת לעומת עלייתו בשנים 1990 עד 1994 ב-0.2 אחוז לשנה בלבד; משמע, שבעת התרחבות הענף לוותה העלייה בתשומות בעלייה גדולה יותר בתוצר, ואילו בתקופת התכווצות הענף היה צמצום התוצר נמוך רק במקצת מצמצומן של התשומות. ב-1999 ירד הפריון הכולל ב-7.2 אחוזים – ירידה תלולה יותר מאשר בשנים הקודמות, מאז 1996.

הפריון הכולל ירד ב-7.2 אחוזים – ירידה תלולה יותר מאשר בשנים הקודמות מאז 1996.

הבנייה למגורים

שנת 1999 הייתה בממוצע שנת המשך לקודמתה באשר לביקושים לדירה. קצב גידולה של האוכלוסייה נשאר כאשתקד, וכך גם קצב הגידול של מספר משקי הבית, שהם הגורם הדומיננטי בביקוש לדירה. השנה נוספו, על פי אומדן, כ-44 אלף משקי בית. הגידול המואץ של מספר העולים בשנת 1999 (29 אחוזים) לא היה בו כדי להשפיע משמעותית על שוק הדירות באותה שנה, בעוד שפוטנציאל הביקוש לדירות של עולי השנים האחרונות ודאי מוצה במידה רבה, ומספר העולים פחת. בשנים האחרונות היה שיעורם של בני 20 עד 34 באוכלוסייה יציב, ועל כן מבחינה זו לא נוצר לחץ לעלייה בשיעורי הנישואין ובהקמת משקי בית, ועמו – להתגברות הביקוש לדירה. השפל בפעילות הכלכלית, ואיתו האבטלה במשק, פועלים הן לצמצום הביקושים והן לצמצום ההשקעות בבנייה למגורים. ההאטה בפעילות – שהתבטאה, בין השאר, בעלייה זעומה, קטנה מאשר אשתקד (1.1 אחוזים) בהכנסה הפרטית הגולמית הפנויה לנפש, מכל המקורות – מגדילה את אי-הוודאות לגבי כושר החזר המשכנתאות ומרתיעה מרכישת דירות. הקדמת רכישות של דירות ברביע האחרון של 1998, מפני הפיחות החד של השקל והחשש להתייקרות עתידית, גרעה גם היא מן הביקוש ב-1999; ואולם לקראת סוף השנה הואצו שוב העסקאות – על פי ההכנסות ממסים על נדל"ן – הפעם במגמה להימנע מפגיעתה של הרפורמה במסי הרכוש, אשר הופעלה בינואר אלפיים (שבו אכן שב והצטמצם מספר העסקאות); הרפורמה מתבטאת בהטלת מסי מכירה על דירות מגורים ועל מכירה של נכסי מקרקעין לשימוש עסקי ושל קרקעות, וכן

בשנת 1999 לא נוצרו לחצי ביקוש מיוחדים, שיביאו להתגברות הביקוש לדירה.

בסוף השנה הואצו העסקאות בנדל"ן במגמה להימנע מפגיעת הרפורמה במסי הרכוש.

44 מלאי ההון בבנייה אינו כולל מבנים וכלי רכב, וכן קרקע, שאיננה הון יציר; אי הכללתם יוצרת בעיה מתודית וסטטיסטית במדידת הפריון הכולל של הענף. כן אין נתונים נפרדים על התשומות בחלקי הענף השונים (ועל הפריון הדיפרנציאלי בהם). עם זאת אין סתירה בין הפריון הכולל כפי שהוא נמדד, לבין הרווחיות בענף, שכן רווחי ההון והזימות של הקבלנים וחברות הנדל"ן לשיכוח מקרקעין אינם כלולים בתוצר הענף.

בשינוי מדרגות מס הרכישה על דירות מגורים. ביטול מס הרכוש על קרקעות עשוי להקטין את התמריץ לבנייה על קרקעות בסקטור הפרטי. קשה, כמובן, להעריך את ההשפעה נטו של אלה על הביקושים ב-1999, כשם שלא ברורה השפעתן של הציפיות לביטול הפטור על הכנסות מהשכרת דירה ב-1999.

לוח ב'-26

אינדיקטורים לביקוש ולהיצע בשוק הדירות, 1990 עד 1999

1999	1998	1997	1996	1995-1990 (ממוצע שנתי)	
29,730	34,092	35,971	35,164		היתרים של בניית דירות ביוזמה פרטית
93,707	88,675	96,643	117,780	115,619	מספר העסקאות בדירות ¹
28,299	18,434	30,219	36,640	40,333	שיווק הקרקעות למגורים (יחידות דיור) ²
15,919	15,466	16,460	17,100	12,848	מכירת הדירות בסקטור הפרטי ³
40,226	41,062	45,578	54,987	51,545	מספר מממשי ההלוואות לדיור לזכאים
9,764	9,988	14,937	21,456	22,322	מזה: עולים
23,620	26,100	20,336	21,485	16,266	זוגות צעירים
19,593	17,257	18,737	17,865	11,781	סך ההלוואות במשכנתא (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)
14,426	12,815	13,684	12,157	6,310	מזה: לא-מוכוונות
6.26	5.93	5.13	5.61	5.16	הריבית הממוצעת על משכנתאות חופשיות ליותר מ-15 שנה

- (1) לפי תאריך ביצוע העסקה. כולל דירות חדשות, דירות יד שנייה ומתנות לקרובים ללא תמורה. לא כולל ירושות, דירות הנמכרות כחלק ממשק חקלאי, דירות בשכר מוגן התפוסות בזמן המכירה, חלק מהדירות במבנים תעשייתיים או מסחריים הנמכרים כעסקה אחת ו"בנה ביתך".
- (2) על פי מספר העסקאות שבוצעו (להבדיל מסך כל היחידות שהוצעו). נתוני מינהל מקרקעי ישראל. לא כולל יחידות דיור שטרם תוכננו.
- (3) עד 1998 - על פי 24 הערים הגדולות, החל מ-1998 - כלל ארצי.
- המקור: משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל, נציבות מס הכנסה ובנק ישראל.

הירידה באינפלציה פעלה
לצמצום הביקושים
לדירות כרכיב בתיק
הנכסים של הציבור.

הירידה באינפלציה פעלה כנראה לצמצום הביקושים לדירות כרכיב בתיק הנכסים של הציבור. זאת ניתן להסיק בהסתמך על ממצאי מחקר⁴⁵, שלפיהם, הסיכון שנושאת דירה בטווח הארוך, בניכוי השפעת האינפלציה, דומה לזה של הנכסים הפיננסיים נושאי הסיכון במשק, ומכאן שהיא משמשת אמצעי ביטוח רק מפני אי-הוודאות הכרוכה באינפלציה. במציאות האינפלציונית של המשק הישראלי בעלות על דירות מצמצמת את אי-הוודאות הטמונה באינפלציה, וכשזו יורדת - קטן הביקוש לדירות כהשקעה נכסית. זאת ועוד, הליברליזציה בתחום מטבע החוץ התירה השקעות של ישראלים בנדל"ן בחו"ל, חלקן ודאי כתחלופה להשקעות בנדל"ן בישראל. ואכן בעשרת החודשים הראשונים של 1999 הסתכמו ההשקעות של ישראלים בנדל"ן בחו"ל בכ-500 מיליוני דולרים. למימון רכישת דירות היו ב-1999 השפעות מנוגדות: הריבית על משכנתאות חופשיות עלתה לעומת אשתקד, ל-6.3 אחוזים בממוצע - עקב התייקרות מקורות המימון - והיא

45 יונה רובינשטיין (1999), "מחירי הדירות בישראל 1974-1996 - בועה פיננסית?" ל' ליידימן (עורך), בתוך: אינפלציה ודיסאינפלציה בישראל, ירושלים, בנק ישראל, מחלקת המחקר.

הרתיעה מעסקאות; לעומת זאת, בעקבות מסקנות "ועדת גדיש" (שעסקה בסיוע לאוכלוסיית הזכאים) עלו ב-1998 וב-1999 שיעורי המימון ממחיר הדירה לזוגות צעירים ולעולים, תוך העדפת זכאים בעלי ניקוד גבוה (לוח ב'-26 ולוח ב'-נ'-39). במקביל עלה גם שיעור סבסוד ההלוואות לזכאים, וזאת עקב גידול הפער שבין הריבית על המשכנתאות לזכאים לריבית השוק. לא ברור אם העדפה זו כשלעצמה – בהיקף סיוע נתון – תרמה לתוספת של מממשי ההלוואות לדיור מקרב הזכאים. מהשוואת ההוצאה התקציבית על מענקים, סבסוד ריבית וסבסוד הצמדה בהלוואות לרכישת דירה בפועל ב-1998 להוצאה זו בתקציב 1999 עולה שהיא גדלה ריאלית (בניכוי מדד המחירים לצרכן) ב-16 אחוזים, והסתכמה ב-2.2 מיליארדי ש"ח, לעומת 1.8 מיליארדים אשתקד. סך ההלוואות במשכנתא, לרבות הלוואות משלימות – גדל השנה ריאלית ב-8 אחוזים. יתרות האשראי לדיור לציבור בבנקים למשכנתאות הסתכמו בסוף 1999 בכ-116 מיליארדי ש"ח, לעומת 106 מיליארדים בסוף 1998 – גידול ריאלי של כ-8 אחוזים. יחסן של יתרות אלה למלאי הון הדיור (בתוספת זקיפה של ערך הקרקע) ירד מ-16 אחוזים בסוף 1998 ל-15 אחוזים בסוף 1999. אף על פי כן ירד מספר מממשי ההלוואות לדיור לזכאים ב-2 אחוזים, ובלטה ירידתו בקרב הזוגות הצעירים. על מגמות בביקוש לדיור ניתן ללמוד ממספר אינדיקטורים נוספים: מספר העסקאות בדירות (חדשות ומיד שנייה) גדל ב-5.7 אחוזים, גדלה גם מכירת דירות בסקטור הפרטי, ונראה שבמהלך השנה הצטמצם מספר הממתינים לירידת מחירים נוספת במחירי הדירות. מממצאי סקר החברות של בנק ישראל בולטת חשיבותה של מגבלת הביקוש להרחבת הפעילות, שהגיעה לשיאה ברביע הראשון של 1999 ומאז נחלשה השפעתה, אף כי היא נותרה ברמה גבוהה מממוצע 1998. ב-1999 נמשך תהליך של התארכות משך הבנייה (בבנייה הפרטית), אמנם בשיעור מתון מאשר אשתקד. התפתחות זו משקפת את המשך חולשת הביקושים, שכן קצב הבנייה מתואם עם קצב מכירת הדירות.

אשר לשינויים בהיצע: ב-1999 נמשך, זו השנה הרביעית ברציפות, תהליך הצטמצמותו של מספר התחלות הבנייה, בקצב דומה לזה של 1998 – כ-15 אחוזים – ולירידה בהתחלות יש השלכות על פעילות הענף בשנתיים הקרובות. אמנם, מנתונים מנוכי עונתיות עולה, שברביע השני של 1999 נבלמה – זמנית – הירידה, והתחדשה ברביע האחרון. גם בשטח התחלות הבנייה למגורים נמשכה השנה הירידה, בקצב של אשתקד. מספר הדירות שבנייתן נסתיימה פחת השנה זו השנה השנייה (כ-18 אחוזים), ושיקף ירידה בהתחלות בשנים 1996 ו-1997. במקביל לכך התכווץ מ-1997 גם מלאי הדירות שבתהליכי בנייה. המלאי הארצי של דירות אלה היה בדצמבר 1999 כ-76.2 אלף, לעומת 82.6 אלף בסוף 1998. רמות אלה אמנם נמוכות מאשר בשנים 1995 עד 1997, אך גבוהות מאשר בשנים 1992 עד 1994. הצטמצמות המלאי של הדירות הבלתי מכורות נבעה, בין השאר, מגובה הריבית על האשראי לחברות הבנייה. חלק ניכר מדירות אלה אמנם מכור, אך באומדן הכולל של מלאי הדירות שלרשות המשק ראוי להביא בחשבון גם דירות פנויות שאינן בתהליך בנייה, או דירות המשמשות למטרות שונות ממגורים. כן בולטת הירידה (11 אחוזים) במספר ההיתרים לבניית דירות ביוזמה הפרטית, שיכולה לשמש אינדיקציה נוספת לציפיות בדבר ההיצע והביקוש בשנתיים הקרובות. על פי סקר החברות, שעורך בנק ישראל, הסתמנה במחצית השנייה של 1999 בלימת הירידה הממושכת בהיקף ההתחלות והסיומים של בניית מבנים, שמרביתם מבני מגורים.

יש הרואים בגידול ההשקעות בבנייה למגורים אינדיקציה להאצה צפויה בפעילות המקרר-כלכלית. מבדיקות של סיבתיות סטטיסטית עולה, ששינויים בתוצר העסקי הם

הריבית על משכנתאות
חופשיות עלתה לעומת
אשתקד, ובמקביל עלה גם
שיעור הסבסוד של
ההלוואות לזכאים.

מספר מממשי ההלוואות
לדיור לזכאים ירד ב-2
אחוזים.

מספר התחלות הבנייה
ירד בקצב דומה לאשתקד
– כ-15 אחוזים.

מספר הדירות שבנייתן
הסתיימה פחת השנה בכ-
18 אחוזים.

לוח ב'-27

מחירים נבחרים ומחירים יחסיים בענף הבנייה¹, 1986 עד 1999
(העלייה או הירידה לעומת התקופה הקודמת)
(אחוזים)

התקופה	מחירי הדירות	מחירי למדד	מחירי הדירות	מחירי למדד	מחירי שכר הדירה	מחירי	מחירי	מחירי
	המחירים לצרכן ²	מחירי התשומה	הדולר	המחירים לצרכן	התשומות	התפוקה	התוצר	
1989-1986 (ממוצע שנתי)	24.1	-1.1	-2.5	2.4	27.2	29.9	32.2	
1995-1990	22.8	8.1	9.6	3.0	12.0	11.9	13.7	
1995	15.1	4.6	3.4	15.2	11.3	10.3	11.2	
1996	16.0	4.2	7.4	9.3	8.0	8.1	8.9	
1997	9.1	0.1	1.0	0.6	8.0	7.9	9.8	
1998	3.7	-1.7	-1.6	-5.7	5.3	5.2	8.1	
1999	4.4	-0.8	-0.5	-4.3	4.9	4.9	5.6	
1997								
I	3.0	0.7	0.9	0.5	0.0	2.1		
II	2.8	0.3	0.5	-0.9	1.1	2.3		
III	1.9	-0.3	-2.9	0.3	1.6	4.9		
IV	-0.7	-1.7	0.0	-1.3	-0.4	-0.7		
1998								
I	0.5	0.6	0.3	-1.1	2.2	0.2		
II	0.7	-0.9	-0.5	-1.5	0.4	1.2		
III	0.0	-1.1	-2.6	-2.4	0.7	2.6		
IV	6.2	1.1	4.7	-4.8	4.8	1.4		
1999								
I	-0.6	0.0	-1.2	2.8	-1.8	0.6		
II	-0.7	-1.0	-1.7	-2.1	-0.5	1.0		
III	1.3	0.1	-0.9	-1.3	2.2	2.2		
IV	0.5	-0.5	1.6	0.8	0.1	-1.1		

(1) השינויים במחירי הדירות - מקורם בסקר מחירי הדירות (מאז ינואר 1999 אינם חלק ממדד המחירים לצרכן).

(2) שיטת החישוב של מדד המחירים לצרכן ושל מדד מחירי התשומה בבנייה למגורים מתבססות על חישוב מדדים אלה בהתאמה לתקופות הסקר: לכל תקופת סקר חושב ממוצע מדד המחירים בהתאם.

החל מחודש ינואר 1999 מחשבת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את מדד המחירים לצרכן במתכונת מעודכנת. השינויים העיקריים הם עדכון מערכת המשקלות של המצרכים והשירותים הכלולים ב"סל" המדד וכן שינויים בשיטת המדידה של סעיף הדיור, במדד הכללי. על פי המתכונת החדשה, משמשים השינויים בשכר הדירה (על פי חוזים מתחדשים בלבד) אומדן לשינויים בערך השימוש שעושה הדייר בשירותי הדיור, של דירה בבעלותו.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

שמניעים את השינויים בהשקעה במבנים וכן בשטח ההתחלות במבנים למגורים⁴⁶. על כן, הציפיות החיוביות הקשורות לשינויים המדיניים, לרבות חידוש תהליך השלום, המשרות אופטימיות באשר לעלייה ברווחה וביכולת העמידה בהתחייבויות הכספיות הקשורות בקניית דירה, צפויות להתבטא בהאצת גידולו של התוצר, ובעקבותיה – בהתאוששות של הבנייה למגורים.

היקף הפעילות בענף קשור להיקף השיווק של הקרקעות לבנייה. השנה גדל שיווק הקרקעות לכ-28.3 אלף דירות. רמה זו אמנם גבוהה במידה ניכרת מאשר אשתקד, אך היא רחוקה עדיין מן הרמה השנתית שעליה החליטה הממשלה בעבר במטרה לצמצם את התייקרות הדירות. במהלך השנה גדל מספר הקבלנים שניגשו למכרזים, וקטן מספר המכרזים שנסגרו או העסקאות שבוטלו. כמצוין בדוח אשתקד, אם המדיניות של מינהל מקרקעי ישראל אכן נוטה להיות פרורמחזורית, ניתן לצפות לגידול של היצע הקרקעות עם היציאה מהשפל בענף. אולם המגבלה היא המחסור במלאי קרקעות מתוכנן וזמין, בשל האילוצים של תהליכי תכנון ואישור מסורבלים (במסגרת ועדות תכנון, אישורי משרדים, גבולות אזוריים וכיו"ב). זאת נוסף על אי-הוודאות האופפת עדיין את היקף שינויי הייעוד של קרקע חקלאית ואת שיעור הפיצוי לחקלאים על קרקע שהם ישחררו. ראוי להדגיש שבתנאי הריבית בשוק ובמחירי הדירות הנוכחיים, הקבלנים נוטים לרכוש קרקעות לבנייה כשסיכויי מכירת הדירות בשלבי בנייה מוקדמים הם טובים (למעט מקרים של המתנה לרווחים מהשבחות ומשינויי ייעוד); לפיכך היקף שיווק הקרקעות בעת שפל בענף מוגבל במידה רבה גם מצד הביקושים.

עלייתו של סך האשראי לענף הבנייה והנדל"ן ממערכת הבנקאות⁴⁷ בכ-21 אחוזים השנה יכולה להיראות כסימן נוסף להתאוששות בענף, אף כי גידולו של אשראי זה יכול להצביע גם על גידול של מלאי נדל"ן שטרם נמכר. אשראי זה, כולל ערבויות על פי חוק המכר, הסתכם בסוף 1999 ב-117.1 מיליארדי ש"ח, לעומת 96.5 מיליארדים בסוף 1998 (במחירי דצמבר 1999). מתוך הסכום הכולל – סך האשראי הבנקאי (המאזני) לענף עלה בכ-13 אחוזים, ושיעור האשראי לבנייה מתוך סך האשראי לציבור ("שיעור החשיפה") התייצב (בסוף ספטמבר 1999) על 18.4 אחוזים.

שוק הדירות כרכיב בתיק הנכסים של המשקיעים לא היה אטרקטיבי יחסית גם השנה: התשואה הריאלית משכר דירה הייתה 4.4 אחוזים, כמו בשנה הקודמת; התשואה הכוללת הממוצעת מהחזקת דירה, לרבות רווחי הון, הייתה גבוהה במקצת מאשר אשתקד – 3.6 אחוזים. לעומת זאת, התשואה הריאלית (הממוצעת) הכוללת ממניות (לרבות מדיבידנד), שהייתה אשתקד כאחוז אחד, הסתכמה השנה ב-21.4 אחוזים בממוצע, ואילו התשואה הריאלית על איגרות חוב ממשלתיות הייתה כ-5.5 אחוזים. זאת נוסף על האמור לעיל בעניין עליית היקף ההשקעות בנדל"ן בחו"ל – מפירות הליברליזציה בשוק מטבע החוץ.

השנה גדל שיווק
הקרקעות לעומת
אשתקד – לכ-28.3 אלף.

שוק הדירות כרכיב בתיק
הנכסים של המשקיעים
לא היה אטרקטיבי גם
השנה.

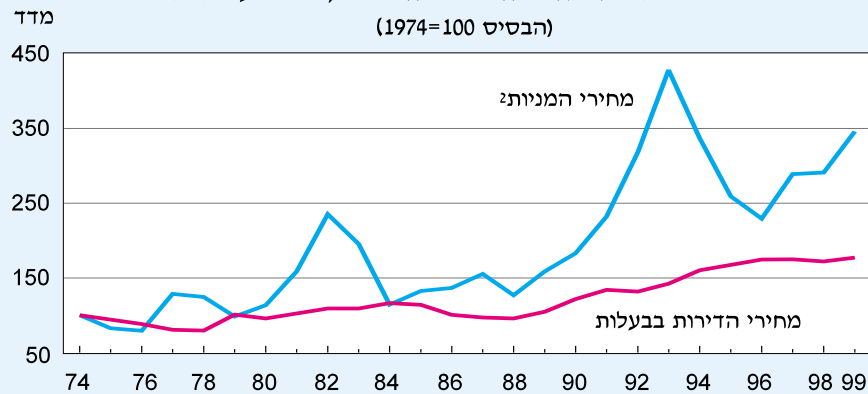
46 במבחן הסיביות של גרינג'ר ובתצפיות לשנים 1973 עד 1999. בניכוי השפעת העלייה לישראל נמצא קשר הפוך. על הקשר בין הצמיחה, גידול האוכלוסייה, והבנייה למגורים ראה י. מצר (1989), "האטת הצמיחה הכלכלית בישראל תופעה חולפת או עידן חדש?", בתוך: י. בן פורת, (עורך), המשק הישראלי חבלי צמיחה.

47 כולל את הבנקים המסחריים והבנקים למשכנתאות.

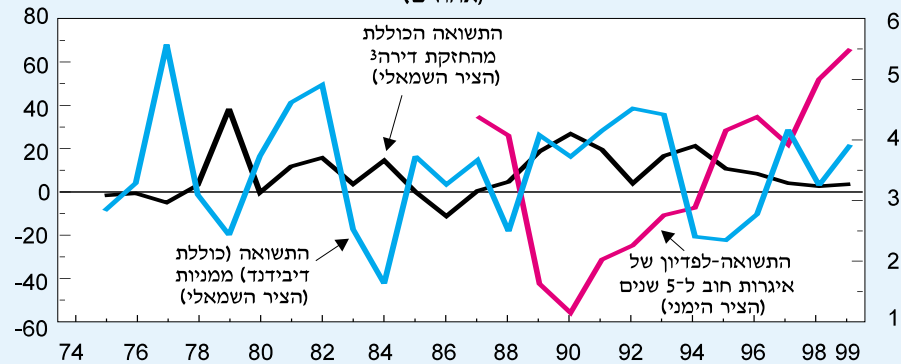
דיאגרמה ב'-23

מדדים ריאליים: מחירי הדירות והמניות¹, 1974 עד 1999

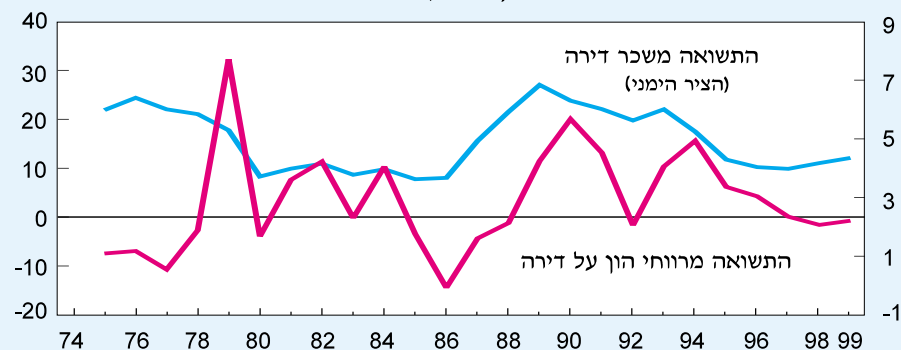
(הבסיס 100=1974)



התשואות הריאליות מהחזקת דירה, מאיגרות חוב צמודות למדד וממניות⁴
(אחוזים)



התשואה משכר דירה ומרווחי הון על דירה בבעלות
(אחוזים)



- 1) המחירים והתשואות מנוכים במדד המחירים לצרכן. כל הנתונים הם ממוצעים שנתיים.
- 2) מחירי המניות חושבו בניכוי הדיבידנד הכלול במדד המניות של הבורסה.
- 3) התשואה מהחזקת דירה כוללת תשואה משכר דירה ותשואה מרווחי הון על דירה, המחושבת לפי השינוי במחירי הדירות, ובהתייחס לדירה ממוצעת על פי סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שכר הדירה מחושב על פי סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (אוקטובר 1994), המתייחס לדירה ממוצעת בהשכרה.
- 4) התשואות הן לאחר מס.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

VI. המסחר והשירותים

בשנת 1999 נמשכה המגמה ארוכת הטווח של העלייה במשקל ענפי השירותים במשק, תהליך ידוע במדינות תעשייתיות רבות. נמצא בעולם כי ככל שרמת החיים וההכנסה לנפש גבוהות יותר, משקל השירותים בתוצר גדול יותר⁴⁸. גם בשנת 1999, בדומה לממוצע מאז 1995, היה שיעור גידולה הריאלי של תפוקת השירותים גבוה מזה של הסקטור העסקי כולו (כ-5 אחוזים בקירוב, בהשוואה לצמיחה ממוטנת של כאחוז וחצי בסקטור העסקי). ההתרחבות בענפי המסחר הייתה, השנה ובשנים הקודמות, צנועה יותר – 4 אחוזים בלבד (לוחות ב'–28 ור'–30). התוצר של ענפי המסחר והשירותים גם יחד מגיע בקירוב למחצית מתוצר הסקטור העסקי כולו: משקלם עלה מכ-48 אחוזים ב-1995 ל-53 אחוזים בקירוב ב-1999, ותרומתם לצמיחת התוצר העסקי השנה הייתה אפוא קרובה לשלושה אחוזים. השינוי המבני בשירותים ואף במסחר נמשך גם בשנת 1999: הצמיחה המהירה ביותר, בכל שנות המיתון האחרונות ואף קודם לכן, נרשמה בשירותים העסקיים, בביטוח ובמוסדות הפיננסיים. במיוחד התרחב הביקוש, הישיר והעקיף, לשירותים הסחירים יותר – שירותי המחשוב והתוכנה, המחקר והפיתוח בחברות הסטארט-אפ, גיוס עובדים

משקל השירותים במשק
ממשיך לעלות כצפוי,
ותרומתם לתוצר הסקטור
העסקי מגיעה השנה לכ-2
אחוזים.

ההתרחבות הניכרת של
השירותים העסקיים
התרכזה בשירותי
המחשוב והתוכנה.

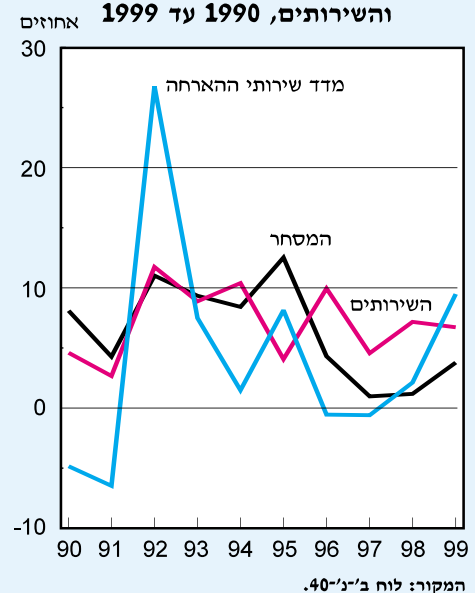
לוח ב'–28

התפתחות האינדיקטורים העיקריים
לפעילות במסחר ובשירותים, 1995 עד 1999
(השינוי השנתי הכמותי, אחוזים)

1999	1998	1998–1995	
5	7	7	התוצר
4	1	3	מזה: מסחר
6	9	8	שירותים
4	2	4	תשומת העבודה
8	11	10	מלאי ההון ¹
1	4	2	פריין העבודה
0	1	0	הפריין הכולל
1	1	2	השכר הריאלי – לעובד
-2	-1	1	השכר הריאלי – ליצרן ²
2	1	1	המחיר היחסי ³
17	12	6	היצוא ⁴
3	-12	3	ההשקעות

- (1) בתחילת שנה.
 - (2) מנוכה במחירי תפוקה ולא במחירים לצרכן.
 - (3) ביחס למחירי התוצר העסקי.
 - (4) יצוא השירותים העסקיים מנוכה במדד יצוא שירותים.
- המקור וההגדרות: לוח ב'–נ'–40.

דיאגרמה ב'–25 הגידול הריאלי של תוצר המסחר והשירותים, 1990 עד 1999



48. השוואה בינלאומית מובאת בדוח בנק ישראל לשנת 1998, תיבה ב'–8.

לוח ב'-29

פדיון השירותים העסקיים, 1995, 1997 עד 1999
(אחוזים)

הגידול הריאלי בפדיון			המשקל בתוצר		
1999	1998	1997	1999	1995	
4.9	50.2	17.6	22.8	13.1	שירותי מחשוב ומו"פ ¹
					גיוס עובדים
5.3	13.2	5.4	9.4	9.1	והספקת שירותי כוח אדם
4.6	3.0	6.5	7.4	8.7	שמירה, אבטחה וניקיון
10.8	4.4	5.2	45.9	49.8	פעילויות עסקיות אחרות ²
10.7	4.9	-7.9	14.5	19.3	נדל"ן והשכרת מכונות וציוד
8.4	13.4	5.0	100	100	סך הכול

(1) כולל חברות תוכנה ו"סטארט-אפ".

(2) כולל: פעילויות משפטיות, הנהלת חשבונות וראיית חשבון, חקר שוקים, הנדסה ואדריכלות, פרסום ויחסי ציבור, צילום ושירותים אחרים לעסקים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ואספקת שירותי כוח-אדם. התפתחות זו תואמת ומשלימה את העלייה, הנמשכת זה כמה שנים, בייצור ובעיקר ביצוא של מוצרים מתקדמים עתירי טכנולוגיה מודרנית, חדשנות והון אנושי. הפיתוח הטכנולוגי של המוצרים ותהליכי הייצור גרר התפתחות של כל יתר השירותים הנלווים – בנקאות ושירותי הון אחרים, ביטוח, ייעוץ עסקי, ראיית חשבון, עריכת דין, פרסום ויחסי ציבור וכיוצא באלו. כך נרשמה השנה עלייה ריאלית של כ-8 אחוזים בכל השירותים העסקיים, לאחר 13 אחוזים ב-1998 (לוחות ב'-29 רב'-30). פעילות עסקית זו קשורה, כנראה, גם למגמה של הוצאת פעילויות שונות אל מחוץ לפירמות (outsourcing) וגם להתרחבות בהשקעות הזרות בעסקים בישראל ובעסקאות בבורסות בארץ ובחול. כן יש לזכור כי שנת 1999 הייתה שנת בחירות, שבה נעשה שימוש מוגבר בחלק מהשירותים האלה.

השינוי המבני הבולט במסחר מוצא ביטוי במעבר, הנמשך זה תקופה ארוכה, ממסחר קמעוני זעיר לרשתות גדולות של שיווק מאורגן ובפתיחת מרכזי קניות בכל רחבי הארץ. תהליך זה, שנמשך גם ב-1999, כרוך בהשקעות ניכרות בעיקר במבנים ובציוד, וייתכן כי חלק נכבד מהגידול של מלאי ההון בענף המסחר והשירותים נבע ממנו.

סך שירותי האוכל והארוחה צמחו ב-1999 כ-3 אחוזים, ובממוצע חמש השנים האחרונות, בשיעור גבוה מזה של סך התוצר העסקי – כ-5 אחוזים (לוח ב'-30). שירותי ההארוחה עצמם גדלו השנה ב-9 אחוזים, עם גידול הביקוש של התיירות מחו"ל ועלייה בת 15 אחוזים של מספר התיירים, שהחזירה אותו לרמת השיא של 1995. מאחר שתיירות הפנים פיצתה חלקית בשנים הקודמות על הירידות בתיירות החוץ, לא הובילו התנודות החזקות במספר התיירים לארץ למשברים בענף כולו⁴⁹ (ראה גם לוח ב'-31 ודיאגרמה ב'-26).

ההתפתחות של ענף המסחר והשירותים על פני השנה, בדומה לזו של הסקטור העסקי כולו, לא הייתה אחידה: מדדי הפדיון במחירים קבועים מראים שעיקר הגידול בענף התרכז במחצית השנייה של 1999: במסחר נפסק בתקופה זו הקיפאון של שלוש השנים האחרונות, בשירותים העסקיים הואצה הפעילות במידה ניכרת, ובשירותי האירוח והאוכל היה מעבר מירידות משמעותיות במחצית הראשונה לגידול מהיר בסוף השנה. בסך הכול היה פדיון הענף במחצית השנייה, בניכוי העונתיות, גבוה ב-7 אחוזים מאשר בראשונה. הפריץ של ענף המסחר והשירותים כולו קפא על שמריו, אולם הוא מסתיר שונות רבה בסעיפי המשנה. אם נבחן את השינוי הממוצע בפדיון בענף בקבוצות של שלוש שנים

התיירות חזרה לרמת
השיא של 1995.

עיקר ההתרחבות במסחר
ובשירותים – במחצית
השנייה של השנה.

49 ראה גם דיון מפורט בתיירות החוץ בתיבה ב'-7 בפרק זה ואת הדיון ביצוא שירותי התיירות בפרק מאון התשלומים. הנתונים על בתי ההארוחה מרוכזים בלוח ב'-31, ובדיאגרמה ב'-26.

לוח ב'-30

התפתחות ענפי המסחר והשירותים השונים,
השינוי בתוצר, במועסקים ובשכר, 1995 עד 1999
(השינוי השנתי, אחוזים)

	המסחר		השכר			תשומת			התוצר				המשקל	
	היחס ²	1998	1999	1998	1997	העבודה ⁴	1999	1998	1997	1999	1998	1997	בתוצר	1995
סך הכול		2	0	1	1	3	4	2	4	5	7	5	7	100
מזה:														
המסחר		1	1	-2	3	2	3	2	2	4	1	4	3	26
השירותים		3	0	2	0	4	5	3	5	6	9	5	8	74
מזה:														
אוכל והארוחה		3	-4	0	1	1	10	3	2	3	6	8	5	5
שירותים עסקיים		1	-1	7	4	4	5	1	7	8	13	5	11	33
ביטוח ומוסדות פיננסיים ³		4	-5	3	-3	8	1	-2	9	4	8	5	7	23
בריאות		0	2	0	-2	0	1	20	2	3	2	6	7	4
חינוך		-2	-4	-1	2	0	1	3	6	8	7	1	5	3
אישיים ואחרים		3	1	-3	2	0	6	1	-3	3	0	4	5	6

(1) למשרת שכיר, מנוכה במדד המחירים לצרכן.

(2) לעומת מחיר התוצר העסקי.

(3) כולל בנקים.

(4) כולל עובדים מהשטחים ועובדים זרים (מדווחים ובלתי מדווחים).

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בעיקר בגלל בעיות המהימנות הסטטיסטית של נתוני התוצר וההון הפיסי⁵⁰, נמצא כי הפריזון הכולל לא גדל כלל בשלוש השנים האחרונות, שבהן צמח תוצר הענף ביותר מ-5 אחוזים. גם בתקופה הקודמת (1994 עד 1996), שבה גדל התוצר בקצב מהיר של כ-9 אחוזים לשנה, גדל הפריזון בפחות מאחוז אחד, אף שצמיחה מהירה אמורה להיות מלווה בעלייה ניכרת של הפריזון. גם פריזון העבודה – התוצר לעובד – היה בשתי תקופות אלו נמוך מאוד, וזאת למרות הגידול המהיר של מלאי ההון הפיסי, שהגיע ל-8 עד 11 אחוזים לשנה.

ברם, בחינה מפורטת של פריזון העבודה בענפי המשנה מראה כי בשירותים הפיננסיים והעסקיים גדל התוצר לשעת עבודה בתקופה האחרונה (וגם בשנה האחרונה) ב-5 אחוזים לשנה, כפי שהיה ניתן לצפות משירותים אלה, הצומחים עם חברות הטכנולוגיה העילית והפעילות הרבה בתחומי הסטארט-אפ, התקשורת והמחשוב. בהעדר נתונים מפורטים

הפריזון בשנים האחרונות
גדל במידה ניכרת
בשירותים העסקיים וקפא
במרבית השירותים
האחרים.

50 התוצר במחירים קבועים נאמד ברוב סעיפי הענף לפי נתוני הפדיון על סמך דיווחי מע"מ, מנוכה במדד מחירים מקורב. אומדן ההון הוא "שארית" במידה רבה, ואינו ישיר. ספקות התעוררו גם כלפי הנתונים על תשומת העבודה, לאחר השוואות חלקיות עם נתונים אלטרנטיביים (למשל בסעיף אוכל והארוחה בלוחות ב'-30 וב'-31). נזכור כי אומדן הפריזון מושפע מהטעויות בכל רכיבו, וכל טעות קטנה יחסית באחד מהם עלולה לשנות את הפריזון, הקטן אבסולוטית, לחלוטין.

לוח ב'-31

הגידול בשירותי ההארכה, 1990 עד 1999
(השינוי השנתי, אחוזים)

-1990					
1999	1998	1997	1996	1995	
16	-1	-3	-4	8	כניסות המבקרים באוויר
13	-5	-9	-6	6	לינות התיירים
8	11	9	11	3	לינות הישראלים
10	3	-1	1	5	סך כל הלינות
9	2	-1	-1	6	הפדיון
9	2	-1	-1	6	המדד לשירותי ההארכה
5	1	0	-1	4	המועסקים
5	-1	-1	0	3	תשומת העבודה
9	5	5	4	1	מספר החדרים
3	0	-2	-1	-6	הפריון הכולל

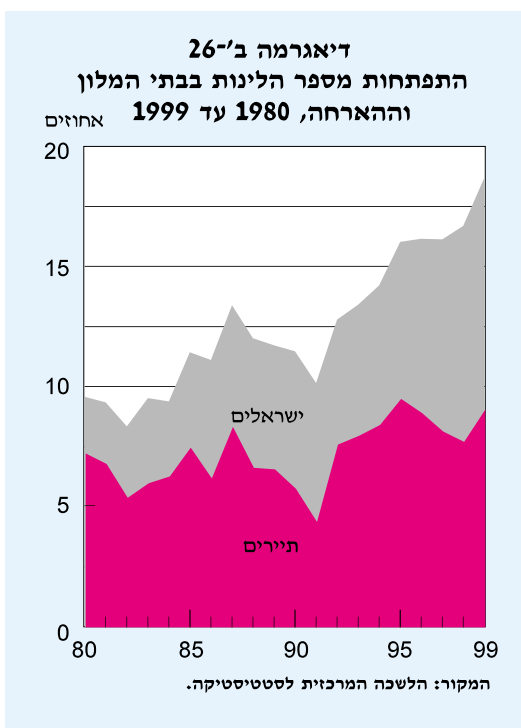
המקור וההגדרות – לוח ב'-נ' 42.

סביר אפוא להניח, כי גם ההשקעות החדשות בשירותים עסקיים אלה צמחו במהירות. נראה שבישראל, כמו במדינות תעשייתיות אחרות, דוחפים השיפורים הטכנולוגיים, במוקדם או במאוחר, לעלייה משמעותית של הפריון בענפי השירותים העסקיים והתוכנה, כמו בתקשורת ובענפי תעשייה רבים. מחקרים בארה"ב ובאירופה הראו, כי התוצאות הישירות והעקיפות (ההשפעות החיצוניות) של המחקר והפיתוח מסבירות גידול של עד כדי מחצית מהתפוקה לעובד ושלושה רבעים מהפריון הכולל⁵¹. במילים אחרות: חלק נכבד מהצמיחה ומהפריון של השירותים העסקיים, התקשורת והתעשייה מקורו, בטווח הארוך, בחדשנות ובהתקדמות הטכנולוגית המהירה בשני העשורים האחרונים.

לעומת זאת מצביעים הנתונים על ירידה של פריון העבודה הממוצע בשלוש השנים האחרונות במסחר, בשירותים האישיים ובשירותי הבריאות העסקיים (שבהם גידולה של תשומת העבודה עולה על זה של התוצר) ועל שינוי זעיר בלבד בתוצר לשעת עבודה של שירותי האוכל והארכה. אם הסיבה לכך אינה נעוצה בבעיות מדידה, ניכרות כאן השפעות של המיתון במשק, המשבר בתיירות, ובסוף התקופה – ציפיות לצמיחה בעתיד. נראה כי הצטבר בענפים אלה פוטנציאל של הון פיסי, כוח אדם ואולי גם הון אנושי, שיהיה ניתן לנצל בשנים הבאות עם ההתאוששות במשק.

תשומת העבודה בענף כולו עלתה השנה ב-4 אחוזים, תוך ירידה של כחצי אחוז במספרן הממוצע של שעות העבודה למועסק. עלות העבודה (במחירים ליצרן) לעובד ירדה השנה בכ-2 אחוזים, תופעה סבירה כשמצטרפים עובדים חדשים, ובהם זרים ועובדי שטחים רבים, לענפים שבהם השכר נמוך יחסית, כגון שירותי אוכל והארכה ושירותים אישיים (שירותי ניקיון לבית וכד').

51 ראה, למשל, Z. Griliches (1998). *R&D and Productivity, The Economic Evidence* chapter 11: The search for R&D spillovers.



לוח ב'32

אינדיקטורים להתפתחות הפעילות
הבנקאית, 1995 עד 1999
(השינוי השנתי, אחוזים)

1999	1998	1997	1996	1995	
4	13	7	9	8	הנכסים הפעילים
-1	0	1	1	2	תשומת העבודה
-2	1	6	6	3	עלות העבודה
12	-1	12	6	3	הערך המוסף (המתוקנן)
34	31	25	7	-51	מחזור העסקאות בבורסה
2	10	7	8	13	מספר החיובים
10	-16	11	-16	-11	ביצוע ההלוואות
-3	0	-4	-1	0	מספר הסניפים
7	3	6	6	6	האוטומטים שלרשות הקהל
4	8	7	6	5	מדד לפעילות הבנקים ¹
5	9	6	5	3	פריז העבודה
4	8	6	4	3	הפריז הכולל

(1) ממוצע משוקלל של הנכסים הפעילים, מספר החיובים, תשומת העבודה, סכום ביצועי ההלוואות ומחזורי העסקאות בניירות ערך.
המקור וההגדרות – לוח ב'נ-43.

מספר אינדיקטורים מעידים על גידול ניכר של פעילות הבנקים גם ב-1999 כמו בשנים קודמות למרות המיתון: סך הנכסים גדלו בכ-11 אחוזים בהמשך לגידול של 10 אחוזים ב-1998. נמשך הגידול הריאלי של האשראי – שהתרכז השנה באשראי השקלי יותר מאשר באשראי במטבע חוץ – לצד ירידה של המירווחים הפיננסיים. (המירווח הכולל ירד מ-2.4 ב-1998 לכ-2.2 אחוזים בשנת 1999). כתוצאה מההשפעה המצטברת של העלייה הכמותית באשראי והירידה במחיר (במירווחים), גדלו רווחי המימון של הבנקים במידה ניכרת – הן הרווחיות הכוללת של הבנקים (לפני מס) והן הערך המוסף המתוקנן⁵² (לוח ב'32). עלייה זו ברווחיות מובנת לנוכח הגידול הרב של מחזור העסקאות בבורסה והעלייה התלולה של שערי המניות במהלך השנה, בשיעור ריאלי של כ-59 אחוזים, לאחר ירידה של 8 אחוזים ב-1998.

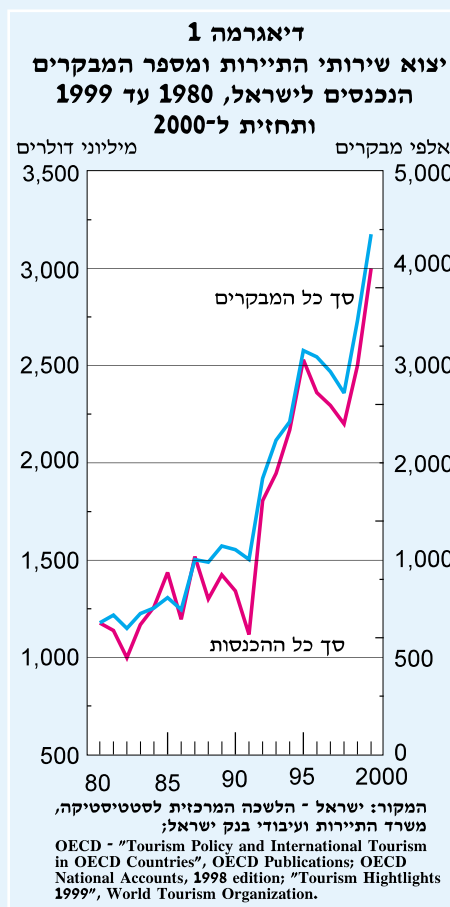
תשומת העבודה בבנקים ירדה מעט בשנתיים האחרונות, כחלק מתהליך ההתאמה לעידן המחשוב וההתרחבות הנמשכת בפעילות האלקטרונית כגון האינטרנט. כן גדל מספר המכשירים האוטומטיים ומכשירי הידע המותקנים בבנקים. על סמך אינדיקטורים מקורבים (לוח ב'32), נראה כי הבנקים מצליחים להתייעל בשנים האחרונות ולהגדיל את פריז העבודה ואת הפריז הכולל בשיעורים משמעותיים. מתברר אפוא, שהמוסדות הפיננסיים התאימו עצמם למגזר המתקדם בסקטור העסקי, הצומח במהירות למרות המיתון, והתגברו על ההשפעה השלילית של הירידה בבנייה ובביקוש למשכנתאות.

52 הרווח מותאם להפרשה הממוצעת בגין חובות מסופקים ל-5 שנים.

בבנקים נמשך הגידול
הניכר של הפעילות, יחד
עם עלייה ברווחיות. כן
נמשך השינוי המבני –
עלייה במכשור לעומת
ירידה בתשומת העבודה.

תיבה ב'-7: תיירות החוץ⁵³

תיירות החוץ היוותה בשנים 1997 עד 1999 כ־4 אחוזים משימושי התוצר העסקי, כ־30 אחוזים מיצוא השירותים וכ־11 אחוזים מהיצוא כולו, וניתן להעריך – הערכה גולמית – כי העסיקה כ־40 אלף איש, כ־1.9 אחוזים מסך כל המועסקים במשק. מהשוואות בין־לאומיות עולה, כי בישראל משקלה של התיירות בפעילות נמוך יחסית, על פי רוב הפרמטרים העיקריים. הרשויות נערכו לגידול התיירות בשנת



2000, מעבר לתמיכה הרגילה בהשקעה בבתי מלון. בכוחו של גידול צפוי זה לתרום לגידול התוצר העסקי, ובכך להאיץ את יציאת המשק מהמיתון.

בהשוואה למדגם של מדינות אירופה נמוך מספרם של המבקרים בישראל, וכן מספר לינותיהם: מספר כניסות המבקרים לתושב ומספר לינות התייר לתושב נופלים בכ־60 אחוזים מממוצע המדגם, ויחס לינות התיירים לשטח המדינה נמוך מהממוצע בכ־14 אחוזים. לעומת זאת חלקו של יצוא שירותי התיירות (ללא תעבורה בין־לאומית) בשימושי התמ"ג גבוה בכ־26 אחוזים מממוצע המדגם (דיאגרמות 2 עד 5). ההוצאה לתייר בארץ במונחי תוצר גבוהה יותר מאשר באירופה; משמע שתוספת של תייר (ממוצע) תניב בישראל גידול גבוה יותר של תוצר. אך זאת לא משום שהוצאות התיירים אצלנו גבוהות יותר; אדרבא, הוצאות התיירים באירופה גדולות מאשר אצלנו פי 3.5 – אך

התמ"ג של מדינה אירופית ממוצעת גדול משל ישראל עוד יותר, פי 5.2 (שילוב של תוצר־לנפש גבוה יותר ואוכלוסייה גדולה יותר).

מההשוואות עולה, לכאורה, כי יש מקום לגידולה של התיירות לישראל, במיוחד לנוכח העושר ההסטורי־תרבותי של הארץ והקשר של הדתות הגדולות אליה. אך תרגום של מסקנה כזאת לצעדים מעשיים של עידוד התיירות צריך

53. ההערכות המובאות כאן נכונות לסוף 1999.

לוח ב'-33

תרומתה של צריכת הזרים לתוצר, למסחר ולתחבורה ותקשורת, 1993 עד 1998
(שיעורי השינוי, אחוזים)

1998	1997	1996	1995	1994	1993	
						צריכת הזרים בתוצר העסקי
-0.9	-3.8	-0.5	21.2	5.2	9.4	השינוי לעומת השנה הקודמת
3.4	3.6	3.9	4.1	3.6	3.8	משקלה בתוצר העסקי
0.0	-0.2	0.0	0.7	0.1	0.2	תרומתה לשינוי התוצר הנובע
						התרומה של צריכת זרים למסחר ולשירותים
1.7	-5.0	-1.1	20.1	4.7	6.6	השינוי לעומת השנה הקודמת
5.1	5.3	5.8	0.6	5.5	5.7	משקלה בתוצר
-0.1	-0.3	-0.1	1.1	0.2	0.3	תרומתה לשינוי התוצר הנובע
						התרומה של צריכת הזרים לתחבורה ותקשורת
-1.4	-3.9	1.1	20.9	3.6	4.8	השינוי לעומת השנה הקודמת
5.4	5.6	6.1	6.2	5.5	5.7	משקלה בתוצר
-0.1	-0.2	0.1	1.3	0.2	0.3	תרומתה לשינוי התוצר הנובע

סיכום הרכיבים של התרומות מסתכם ליותר מסך כל התוצר=100, לפני ניכוי תרומת היבוא המתחרה.
האומדנים המוצגים כאן מפצלים את היבוא המתחרה בין כל התרומות, כך שהסיכום יהיה 100.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אומדני תשומה-תפוקה.

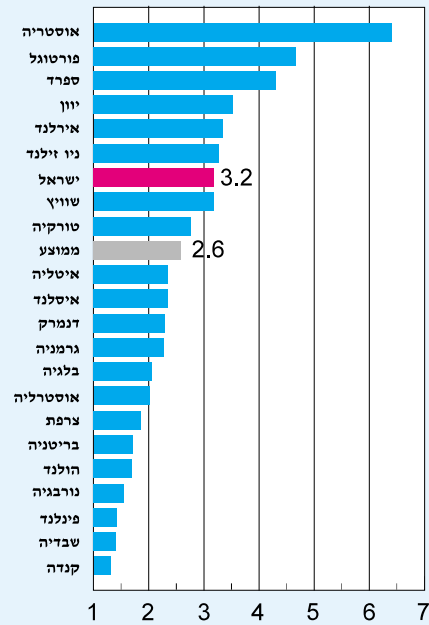
להיבחן במבט כולל, שיקיף גם את מצוקת התשתיות, שבזמן הקצר היא אקסוגנית, ועל כשלי שוק; רק בתחומים שבהם מצויים כשלים יש מקום להתערבות מתקנת של הממשלה.

מספר המבקרים צפוי לגדול בשנת 2000 בכ-20 אחוזים לעומת מספרם ב-1999, לכ-3 מיליוני מבקרים, על פי הערכת מינהלת "ישראל 2000". עיקר העלייה הצפוי הוא במספר הבאים בדרך האוויר (בכ-22 אחוזים), שתרומתם למשק גדולה יחסית, ואילו במספר המבקרים בשיוט צפויה עלייה נמוכה בלבד. גידול כזה של התיירות דורש היערכות, פרטית וממשלתית, משום שהוא יגדיל את הביקושים, בעיקר לשירותי אכסון, לאוכל, לתחבורה-ותקשורת ולמסחר (לוח ב'-34), ויגביר את הלחץ על התשתיות.

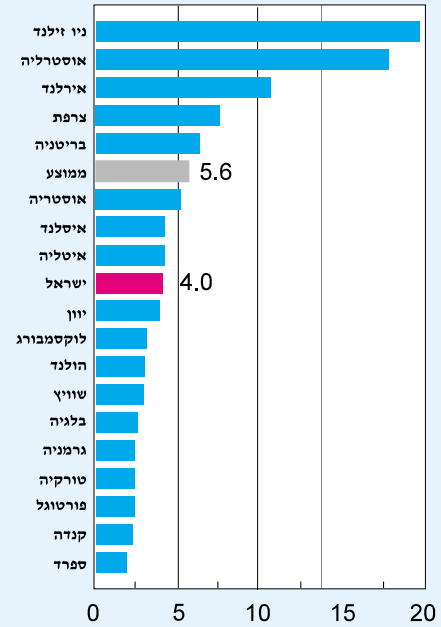
מעניינת ההערכה בדבר תרומתו של גידול כזה של התיירות למשק. הערכת גידולו של התוצר העסקי כאן מסתמכת על הקשר שלו עם צריכת הזרים, משום שבחשבונאות הלאומית אין מדידה של ענף התיירות, והגידול הנובע מהתיירות נאמד על פי הקשרים שבלוחות תשומה-תפוקה.

משקלה של צריכת הזרים בשימושי התוצר העסקי בשנים 1996 עד 1999 נאמד בכ-3.7 אחוזים (לוח ב'-33). על פי הקשר שבין צריכת הזרים לבין התוצר ניתן

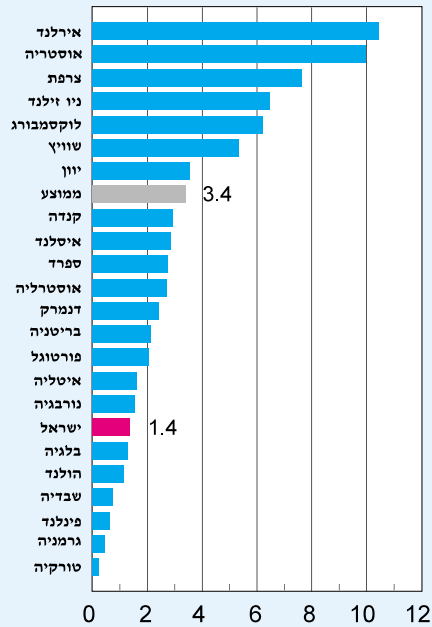
דיאגרמה 3
משקל היצוא של שירותי התיירות בתמ"ג
(אחוזים, ממוצע 1996-1992)



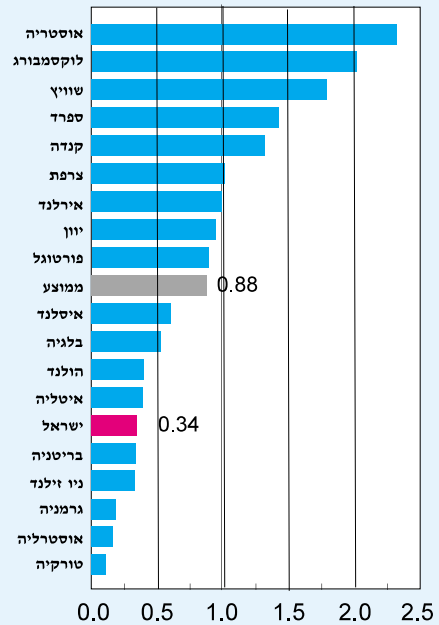
דיאגרמה 2
לינות תייר למבקר
(מספר הלינות, ממוצע 1995-1990)



דיאגרמה 4א'
לינות תייר לתושב
(מספר הלינות, ממוצע 1995-1990)



דיאגרמה 4
כניסות מבקר לתושב
(כניסות לתושב, ממוצע 1995-1990)



לוח ב'-34

התפלגות התוצר הנובע מצריכת זרים בין ענפי המשק, 1992

עד 1998

(שיעור שינוי, אחוזים)

	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992
חקלאות	4.8	4.6	4.6	4.6	4.5	4.5	4.1
תעשייה	16.1	15.7	15.3	15.3	15.4	15.2	14.6
בנייה	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
מים וחשמל	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
תחבורה ותקשורת	20.9	21.1	21.2	20.9	20.7	21.0	21.5
מסחר ושירותים	55.3	55.8	56	56.3	56.6	56.5	57
סך הכול	100	100	100	100	100	100	100

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, על פי לוחות תשומה-תפוקה.

להעריך כי גידול התיירות בשנת 2000 בכ- 20 עד 25 אחוזים יתרום לגידול הביקושים לתוצר העסקי כ-0.8 עד 1 אחוז תוצר, וכי משקלה בשימושי התוצר יתקרב ל-5 אחוזים, אף יותר מאשר בשנת השיא הקודמת, 1995.

יצוין, כי האומדנים שהוצגו כאן הם לגידול הישיר של הביקושים לתוצר העסקי, אך סביר שיהיו גם השפעות נוספות, עקיפות, מעבר למה שנאמד כאן, בכיוונים שונים. השפעה חיובית אחת היא המכפיל הקיינסיאני: גידול ההכנסות, תוצאת העלייה בביקושם של התיירים, יביא לגידול הביקוש של הנהנים מהכנסות אלה (כמתבטא בלוח ב'-34). השפעה חיובית שנייה נובעת מגלישת גידולו של הביקוש לשירותי התיירות אל ספקיהם, בעיקר בתעשייה

ובחקלאות, שמשקל תוצרן בצריכת הזרים הוא כ-20 אחוזים. לעומת זאת ישפיע לשלילה גידול הניצולת של תשתיות התיירות: כך לדוגמה, תביא העלייה בלינות התיירים להתייקרות הלינות לישראלים, ולינותיהם יפחתו (ואכן, בחינת התפתחותן של סדרות אלה על פני זמן מלמדת על מידה רבה של תחלופה). דוגמאות נוספות: אפשר שתיפגע התחבורה הציבורית, אם יועברו אוטובוסים מהשירות הרגיל להסעת תיירים (בחודשי שיא התיירות), או שתגדל הצפיפות בדרכים.

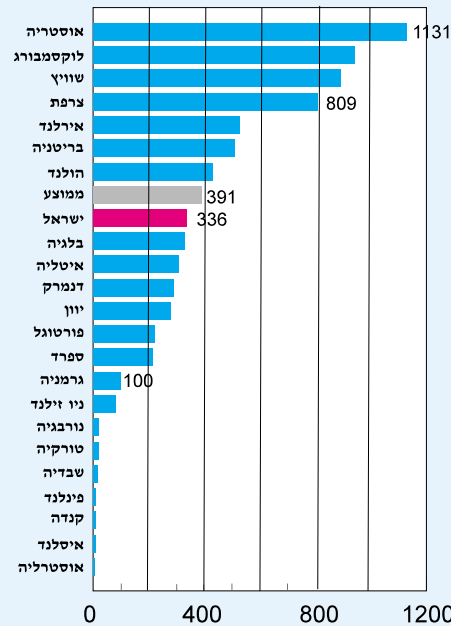
גידול התוצר עקב הביקוש לשירותי התיירות מחו"ל יגדיל את מספר המועסקים במשק. סך כל גידול התעסוקה נאמד בכ-6 עד 8 אלפים, כ-3 עד 4 אחוזים ממספר המובטלים בסוף 1999.

התרחבות השירותים לתיירות הנכנסת פירושה עלייה ביצוא. גידול הפדיון מהתיירים הנכנסים בכ-22 אחוזים יסתכם בכ-0.8 מיליארד דולרים (0.6 מיליארד נטו, בניכוי היבוא הכרוך בהם) – כשליש מהגירעון בן 1.7 מיליארדי דולרים במאזן התשלומים ב-1999. אם הלחץ בשירותי ההארכה יביא להסטת ביקושים של ישראלים לאירוח בחו"ל – התרומה הנזכרת למאזן התשלומים מופרזת. ההכנסות משירותי תיירות הסתכמו בשנת 1999 בכ-3.7 מיליארדי דולרים⁵⁴, כ-35 אחוזים מיצוא השירותים וכ-9.5 אחוזים מהיצוא כולו. יצוין, כי תרומתו לתוצר גדולה ממה שעולה משיעורים אלה: ביצוא שירותי התיירות שיעור גבוה של ערך מוסף, 78 אחוזים, לעומת כ-49 אחוזים ביצוא התעשייתי.

מתבקשת היערכות לעלייה הגדולה בכניסות התיירים. בכוחה של ההיערכות לתרום להגדלת התוצר והתעסוקה שתנבע מגידול התיירות, וכן להקטין את הנזק

54 תיירות 1998, פרסום מס' 1116 של הלמ"ס.

דיאגרמה 5
יחס לינות התיירים לשטח המדינה
(לינות בקמ"ר, ממוצע 1990-1995)



שבשם רע, אשר לחצים מוגזמים יוציאו למדינה, ובפגיעה ברמת השירות לתושבי ישראל. נשאלת השאלה, מה ראוי שתיקח המדינה על עצמה?

אין הצדקה להשקעה ממשלתית בתחומים שבהם יכול הסקטור הפרטי להעריך נכונה את הסיכויים והסיכונים הטמונים בהשקעות בתיירות. אם הסקטור הפרטי מעריך כי גידול התיירות יאפיין רק את שנת 2000, ולא תיווצר קפיצת מדרגה, סביר שיגדיל את השקעותיו במידה שתתאם רק חלק מפותנציאל הביקוש בשנת 2000; אין טעם בהשקעה כבדה שאמנם תאפשר קליטת מספר חריג של תיירים השנה, אך תעמוד כאבן שאין לה הופכין בשנים הבאות.

יש הצדקה להתערבות הממשלה בתחומים שבהם שיקולי הפרט אינם יכולים לכלול את השפעת פעילותו של המשק בכללו (כשל שוק).

ברורה ההצדקה להאצת ההסדרה הביורוקרטית של הקמת בתי מלון, לשיפור התשתיות ולארגון השיווק של התיירות לישראל, במיוחד של צימרים. הממשלה משתתפת, במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, בכרבע מעלות הקמתם של בתי מלון⁵⁵; היא גם תמכה בהקמת צימרים בסביבות הכינרת ובגליל.

חשובה היערכות הממשלה בצווארי בקבוק תשתיתיים, שהם בתחום אחריותה: בשערי הכניסה לארץ והיציאה מן הארץ ובאתרים הקדושים לצליינים וסביבותיהם; ממנהלת "ישראל 2000" נמסר לנו, שאכן הוכנסו באלה מספר שיפורים משמעותיים. ייתכן שיש כדאיות ביזמה ממשלתית של אירועים שיוסיפו תוכן לביקור בארץ: האירועים יחליקו את הביקורים על פני השנה, והתיירן הבודד אינו רואה הצדקה להוצאה על ארגונו. הממשלה יכולה גם לסייע בהסדרת השכרת החדרים, שיש בה פוטנציאל להקל על צוואר הבקבוק של האכסון בהשקעה מעטה יחסית. התיירן הקטן והבודד בתחום זה לא יראה כדאיות בפרסום, שהוא הוצאה קבועה גדולה יחסית עבורו, והשוק לא הקים גוף משותף להסדרה, לארגון ולפרסום.

55 זה השיעור שבו המדינה מסבסדת עתה גם את ההשקעות בתעשייה. בעבר הופלו בתי המלון לרעה לעומת התעשייה.