

## פרק ז'

# סוגיות מבניות במשק הישראלי

### הבנייה ושוק הדיור

- היקף העסקאות בדירות וקצב העלייה במחיריהן פחתו השנה באופן זמני, עקב ההמתנה לתכנית "מע"מ אפס" ובשל מבצע "צוק איתן".
- היצע הדירות קשיח בעיקר בשל שלושה חסמים שהטיפול בהם צורך זמן רב: באזורי הביקוש חסרה קרקע זמינה לבנייה; תהליך התכנון מורכב, בין השאר מפני שמעורבים בו גופים רבים; וההשקעות בתשתית כרוכות בעלויות גבוהות.
- לכן התכנון ויישומו מצריכים גישה מערכתית: התייחסות מתמדת לטווח הרחוק, לרבות להתפתחות האוכלוסייה והרכבה, תקציב השקעות הולם, תיאום בין הגופים, ועבודה במקביל (ולא בטור). לשם כך יש צורך לקיים באופן קבוע גוף מרכז בעל סמכות שלטונית, כדוגמת קבינט הדיור.
- כדי להרחיב את ההיצע נקט קבינט הדיור צעדים רבים ומשלימים להסרת חסמים, לאיתור שטחים, ולזירוז התכנון. עם אלה נמנים: קידום תשתית כבישים בין-עירונית, חתימה על הסכמי גג עם הרשויות המקומיות, וקידום הפינוי של מחנות צה"ל. ואולם רוב הפעולות האלה יגדילו את ההיצע רק בטווח הבינוני.
- קבינט הדיור יזם צעדים להוזלת מחירי הדירות לאוכלוסיות יעד – "מחיר מטרה" ו"מע"מ אפס" (חקיקתו לא נשלמה עקב פירוק הממשלה). "מע"מ אפס" מגדילה בטווח הקצר את הביקוש למלאי הדירות הקיים, ואילו "מחיר מטרה" תלויה בשיווק מסיבי של קרקעות חדשות במתחמים מסוימים. שתי התכניות כרוכות באובדן הכנסות למדינה ומצריכות פיקוח על מחירים ואיכות.

### שער החליפין הריאלי

- שער החליפין הריאלי של ישראל התפתח בעשורים האחרונים ללא מגמת ייסוף או פיחות, בהתאם להשערת חוק המחיר האחיד.
- שער החליפין הריאלי של המדינות המפותחות, ובהן ישראל, רגיש למחזור העסקים – מתחזק בתקופות של גאות יחסית ונחלש בשפל יחסי.
- השפעת שער החליפין על היצוא של ישראל גדולה יותר מאשר על היבוא, אך השפעות אלו אינן גדולות.
- המדיניות המוניטרית במרבית המדינות המפותחות מגיבה על תנודות בשער החליפין הריאלי רק בעקיפין.

## פרק ז'-א': הבנייה ושוק הדיור

בשנים 2008—2014 עלו מחירי הדירות ב-93% ושכר הדירה עלה ב-43%, על רקע ביקוש גואה והיצע שגדל בקצב אטי. חלקו הראשון של פרק ז' פותח בסקירה קצרה של ההתפתחויות השוטפות ולאחר מכן מציג את הגורמים לקשיחות בהיצע הדירות. בהמשך הוא מתמקד בצעדים שהממשלה המשיכה לנקוט השנה כדי להגמיש את ההיצע: תחילה הוא מציג צעדים שתומכים בהיצע באמצעות הסרת חסמים בתחומי הקרקע והתכנון. לאחר מכן הוא דן בתכניות "מע"מ אפס" ו"מחיר מטר"ה", צעדים שנועדו להוזיל את מחירי הדירות באופן ישיר באמצעות הטבת מס והנחה על מחיר הקרקע, בהתאמה.

### 1. ההתפתחויות השוטפות

מחירי הדירות ושכר הדירה עלו זו השנה השביעית ברציפות, אך הקצב שבו מחירי הדירות עלו במהלך השנה הסתכם ב-4.5%<sup>1</sup> והיה לפיכך נמוך מהקצב הממוצע בשנתיים האחרונות (8.4%). מחירי השכירות עלו במהלך השנה ב-3.1%, בדומה לקצב עלייתם בשנתיים האחרונות. בשנה הנסקרת פחת היקף העסקאות בדירות ובדירות חדשות (לוח ז'-א'1). ירידה זו התרחשה בכל קבוצות האוכלוסייה – רוכשי דירה לראשונה, משפרי דיור ומשקיעים (לא מוצג) – והיא התפתחה בעיקר ברבעונים השני והשלישי; ברבעון הראשון נמשכה היציבות ששררה בשוק החל מהמחצית השנייה של 2013<sup>2</sup>. נראה כי הירידה נבעה בעיקר מההמתנה ליישומה של "מע"מ אפס" – צעד שהממשלה הכריזה עליו באמצע מארס 2014 ועיקרו תכנית להפחית לזכאים<sup>3</sup> ל-0% את המע"מ על רכישת דירה לראשונה<sup>4</sup>. כן נבעה הירידה מהשפעתו של "צוק איתן", המבצע הצבאי שהתנהל בחודשים יולי-אוגוסט. למרות הירידה בהיקפי העסקאות, בהיקפי המשכנתאות לא ניכרה ירידה של ממש.

תהליך החקיקה של "מע"מ אפס" הופסק בנובמבר, עקב פירוק הממשלה, אולם כבר בספטמבר הסתמנה התאוששות מסוימת בעסקאות, וזו נבעה ככל הנראה משחיקה באמון הציבור ביחס לסיכוייה של התכנית להתממש כמו גם מסימומו של "צוק איתן". מספרן של התחלות הבנייה ירד מעט בשנה הנסקרת: מ-47 אלף יחידות דיור (יח"ד) בתום 2013 ל-44 אלף (לוח ז'-א'1). אולם למרות התנודתיות השנתית, רמתן של התחלות הבנייה נותרה מאז 2011 יציבה והיא נעה סביב 45 אלף יח"ד לשנה. זוהי רמה גבוהה מהגידול השנתי במספר משקי הבית – כ-40 אלף לשנה. אם התחלות הבנייה יוותרו אפוא ברמות אלו, הן יתנו מענה לביקוש הנובע מהגידול הטבעי.

בשנה הנסקרת פחת היקף העסקאות בדירות. ירידה זו נבעה בעיקר מההמתנה ליישומה של תכנית "מע"מ אפס" ומהשפעתו של מבצע "צוק איתן".

אם היקפן של התחלות הבנייה יעמוד על 45 אלף יח"ד בשנה – מספרן הממוצע מ-2011 – הן יעניקו מענה לביקוש הנובע מהגידול הטבעי.

<sup>1</sup> האינפלציה השנתית הסתכמה ב-0.2%, ולכן השיעורים הנומינליים דומים לריאליים.

<sup>2</sup> דיון בגורמים המשפיעים על הביקוש לדירות ודיון מופיע בדוח בנק ישראל לשנת 2013, פרק ז'-א'.

<sup>3</sup> תיאור אוכלוסיית הזכאים מופיע בסעיף 3.

<sup>4</sup> מדובר ברכישה של דירה חדשה מקבלנים, שכן רק על דירות כאלה יש לשלם מע"מ. ההכרזה על "מע"מ אפס" גרמה לרוכשים הפוטנציאליים להמתין ליישומו של החוק, ומאחר שאוכלוסייה זו בדרך כלל מתעניינת בדירות מיד שנייה, הדבר הפחית גם את העסקאות בדירות אלה.

לוח ז'-א'-1  
ענף הבנייה: נתונים נבחרים, 2001 עד 2014

שיעור השינוי השנתי הממוצע									
						2008	2001	הרמה	
						עד	עד	ב-2014	
2014	2013	2012	2011	2010	2009	2014	2007	ב-2014	
(אחוזים)									
<b>א. משתני הביקוש</b>									
האוכלוסייה (באלפים)									
1.9	1.8	1.9	1.9	1.9	1.8	1.8	1.9	8,197.7	
השכר הריאלי למשרת שכיר (במחירי 2011) <sup>1</sup>									
1.5	1.1	0.6	0.4	0.7	-2.5	0.2	0.0	9,056.1	
התוצר לנפש (באלפי ש"ח, במחירי 2010)									
0.8	1.3	1.1	2.3	3.8	0.1	1.7	1.2	120.6	
העסקאות בדירות									
-11.1	5.7	18.8	-16.9	1.8	8.6	0.5	0.4	101,817	
מכירת דירות חדשות									
-8.9	9.5	13.6	-12.3	20.8	13.6	3.1	-3.7	22,629	
שיעור האבטלה (הרמה, בנקודות אחוז)									
5.9	6.2	6.9	7.1	8.4	9.5	7.4	11.7	5.9	
הריבית הממוצעת על משכנתאות צמודות למדד (הרמה, ממוצע שנתי)									
2.3	2.3	2.6	2.9	2.4	3.0	2.8	5.3	2.3	
ריבית בנק ישראל (הרמה, ממוצע שנתי)									
0.6	1.4	2.4	2.9	1.6	0.8	1.9	5.6	0.6	
<b>ב. משתני ההיצע</b>									
סך תפוקת הבנייה (במיליארדי ש"ח, במחירי 2010)									
-3.9	3.6	7.2	11.3	11.4	1.9	5.0	-1.0	97.3	
מזה: למגורים (כולל שיפוצים)									
-1.2	1.2	8.6	12.1	13.0	8.0	7.1	-1.1	58.6	
בנייה שלא למגורים (מבנים)									
-8.1	12.1	-3.1	5.0	7.9	-1.5	1.6	-3.7	17.7	
עבודות בנייה אחרות (עבודות עפר וביטחוניות)									
-7.5	3.4	11.5	12.5	5.8	-5.5	3.0	2.7	18.1	
תוצר הבנייה (במיליארדי ש"ח, במחירי 2010)									
-1.7	1.3	6.8	11.6	11.2	3.4	5.8	-0.7	47.0	
המועסקים <sup>2</sup> (באלפים)									
3.3	11.0	3.9	3.8	7.5	-3.0	4.2	-2.2	260.9	
מלאי הדירות בבנייה (באלפים, סוף שנה)									
-1.3	5.1	6.6	17.3	12.0	3.6	6.5	-3.8	93.1	
התחלות הבנייה של דירות (באלפים, סוף שנה)									
-7.9	9.4	-7.7	15.9	15.2	6.3	5.1	-5.6	43.6	
גמר הבנייה של דירות (באלפים, סוף שנה)									
5.0	13.6	9.5	3.0	1.9	7.3	6.0	-5.4	44.8	
היצע הדירות הפנויות למכירה שיום המגזר הפרטי (באלפים, סוף שנה)									
1.7	5.7	7.6	35.3	36.5	-23.9	6.0	-6.4	18.2	
סך היצע הדירות החדשות הפנויות למכירה (באלפים, סוף שנה)									
11.0	9.1	0.2	38.1	21.7				26.2	
<b>ג. המחירים</b>									
מחירי הדירות יחסית למדד המחירים לצרכן ללא דיור									
6.6	8.7	1.5	7.6	15.3	12.6	7.8	-2.5	--	
מחירי שכר הדירה יחסית למדד המחירים לצרכן ללא דיור									
2.7	1.9	2.6	3.1	2.9	11.5	3.3	-0.9	--	
מחירי התשומות יחסית למדד המחירים לצרכן									
0.4	0.6	1.7	0.6	-0.1	-3.3	-0.1	2.6	--	

<sup>1</sup> עד שנת 2002 נגזר משכרם של ישראלים זרים, מ-2002 – משכרם של ישראלים בלבד.  
<sup>2</sup> כולל אומדן לעובדים זרים בלתי מדווחים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד הבינוי והשיכון ובנק ישראל.

מספרם של סיומי הבנייה המשיך לעלות השנה ל-45 אלף יח"ד, לאחר ש-2008 הוא עלה ברציפות (לוח ז'-א'-1). מספר זה השתווה השנה לראשונה למספרן הממוצע של התחלות הבנייה בארבע השנים האחרונות (מאז 2011). כאשר בוחנים את התחלות הבנייה וסיומיהן לפי אזורים,

מוצאים כי משך הבנייה בפריפריה עומד על כשנתיים, בשעה שבאזורי המרכז הוא ארוך יותר. אולם גם משקלם של הבניינים הגבוהים בסך התחלות הבנייה גבוה הרבה יותר באזורי המרכז, והדבר מאריך את משך הבנייה של מבנים. היצע הדירות החדשות והפנויות למכירה – הכולל דירות מתחילת בנייתן – המשיך לגדול, והיקפו הגיע השנה ל-26 אלף (לוח ז' א'-1). הגידול שחל בהיצע זה בשנים האחרונות הקיף את כל האזורים. בשלוש השנים האחרונות הוא נמצא בשיא של עשור, בפרט במחוזות ירושלים והמרכז, כלומר באזורי ביקוש. העובדה שמלאי זה גדל בשנים האחרונות גם באזורי ביקוש, לצד העובדה שהמחירים הוסיפו לעלות, מתיישבות עם ההשערה שהקבלנים צופים כי עליית המחירים תימשך, וכי החזקת המלאי מתאפשרת הודות לאפשרויות לממנו.

מלאי הדירות החדשות הפנויות למכירה המשיך להתרחב השנה, ומחירי הדירות הוסיפו לעלות. תמונה זו מתיישבת עם ההשערה שהקבלנים צפו כי עליית המחירים תימשך.

## 2. החסמים בתהליכי התכנון והבנייה

### א. זמינות הקרקע

הרוב הגדול של הקרקעות בישראל נמצא בבעלות המדינה (לוח ז' א'-2). למרות זאת, למדינה יש יכולת מוגבלת להגדיל את היצע הקרקעות לבנייה באזורי הביקוש, בפרט בטווחים הקצר והבינוני, וזאת מהסיבות הבאות: (א) רוב שטחי הקרקע, ובפרט השטחים שבבעלות המדינה, נמצאים מחוץ לאזורי המרכז (לוח ז' א'-2). אזורי הביקוש העיקריים – המרכז, תל אביב וירושלים – מאכלסים כמעט 60% ממשקי הבית אך שטחם מקיף רק 13.5% משטח המדינה, ולכן אין בהם הרבה קרקע זמינה. יתר על כן, במרכז נדרשת גם הקצאה מתאימה של קרקעות לצרכים ציבוריים (כולל תשתיות דרכים), לשטחי מסחר, לבתי מלון, ועוד – היות שאזור זה משרת גם תושבים של אזורים אחרים – והדבר מצמצם עוד יותר את זמינות הקרקע למגורים. (ב) באזורי המרכז, ובפרט בתל אביב, יש שיעור גדול יחסית של קרקע בבעלות פרטית. מימושן של התכניות המאושרות כרוך במורכבות היות שהוא מצריך איחוד וחלוקה<sup>5</sup> ודורש מהרשות המקומית להסדיר את הוצאות הפיתוח. (ג) רבים משטחי המדינה באזורי המרכז מוחזקים בידי גופים שונים, ביניהם צה"ל, רשויות מקומיות וגופים חקלאיים ותעשייתיים. פינוין של קרקעות אלו מצריך הסדרים עם המחזיקים, ואלה מצדם כרוכים בהליכים משפטיים ובעלויות "הגירה". לשם המחשה, כדי לפנות את מחנות צה"ל יש להקים תחילה מחנות חלופיים, ולעתים הקרקע המתפנה מזוהמת ויש לטהרה. ככל שעולות עלויות ההגירה פוחתת כדאיותו של פינוי המחזיקים בקרקע ועולה צפיפות הבנייה הנחוצה כדי לפצות על העלויות. הגדלת הצפיפות מצדה מחייבת הגדלה של ההשקעה בתשתיות, ובלעדיה המתכננים מתקשים לקבל את הסכמתן של הרשות הקולטת ושל הרשויות השכנות לפרויקט. כדי להגדיל את זמינות הקרקע הוקמה השנה הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל). פירוט מופיע בסעיף 3.

הקרקעות שבבעלות המדינה נמצאות ברובן בפריפריה, ויש לה רק יכולת מוגבלת להגדיל את ההיצע באזורי המרכז בטווחים הקצר והבינוני.

### ב. תכנון הקרקע

לוח ז' א'-3 מציג את שלבי ה"ייצור" של דירה ואומדן למשך הזמן הממוצע שהם אורכים במסלול הרגיל<sup>6</sup>. את התכניות לבנייה על קרקעות המדינה מכינים ומגישים הרשות למקרקעי ישראל (רמ"י)

<sup>5</sup> במקרה של ריבוי בעלים מתאימים את גבולות היחידה הקניינית לצורכי התכנון באמצעות איחוד וחלוקה.

<sup>6</sup> אומדן זה נערך בשנת 2011 על יסוד המידע הזמין עד אז. ראו דוחות בנק ישראל לשנים 2011–2013.

לוח ז'-א'-2						
הקרקע <sup>1</sup> , האוכלוסייה, הצפיפות ואישורי הוועדות המחוזיות: התפלגות לפי אזורים						
דרום	ירושלים	ת"א	מרכז	חיפה	צפון	סה"כ
<b>הקרקע, לפי בעלויות</b>						
99.2	90.0	48.8	79.1	69.1	87.2	93.0
						בבעלות המדינה
0.8	10.0	51.2	20.9	30.9	12.8	7.0
						בבעלות פרטית
<b>הקרקע, האוכלוסייה ומשקי הבית</b>						
60.5	6.5	0.8	6.2	4.7	21.3	100.0
						הקרקע
15.0	12.9	17.3	25.2	12.3	17.3	100.0
						האוכלוסייה
13.4	11.0	22.1	25.5	13.4	14.6	100.0
						משקי הבית
<b>הצפיפות<sup>2</sup></b>						
0.1	0.7	7.6	1.5	0.9	0.3	0.4
						האוכלוסייה
0.0	0.2	2.8	0.4	0.3	0.1	0.1
						משקי הבית
<b>מספר היחיד שהוועדות המחוזיות אישרו בין 2012 ל-2014</b>						
11,207	5,950	3,418	17,538	15,930	9,894	63,937
						2012
12,831	7,158	7,471	18,970	10,035	19,233	75,698
						2013
9,045	11,732	5,153	19,034	8,904	10,472	64,340
						2014
33,083	24,840	16,042	55,542	34,869	39,599	203,975
						סה"כ
16.2	12.2	7.9	27.2	17.1	19.4	100.0
						ההתפלגות האזורית

<sup>1</sup> קרקע מוסדרת, כלומר קרקע שהבעלות עליה מוכרת ורשומה.

<sup>2</sup> נפשות ומשקי בית לדונם.

המקור: רשות מקרקעי ישראל, הלמ"ס, ועיבודי בנק ישראל.

בין 2012 ל-2014 אישרו הוועדות המחוזיות 204 אלף יחיד, יותר ממחציתן בפריפריה ובחיפה. כדי לשווק את הקרקעות הכרחי אפוא לפתח באזורים אלה תשתיות תחבורה ותעסוקה.

ומשרד הבינוי (ולעתים גם הרשויות המקומיות), אך גם התכניות לבנייה על קרקעות פרטיות כרוכות בשלבים אלו. לפי האומדן, הוועדות המחוזיות זקוקות בממוצע לכ-5 שנים כדי לאשר תכניות במסלול הרגיל. בשנת 2011 הקימה הממשלה את הוועדות לדיור לאומי (וד"לים) במטרה לקצר את משך עבודתן מ-5 שנים לשנה. הווד"לים מהוות מסלול מקביל למסלול הרגיל, והן הוקמו עבור תכניות גדולות<sup>7</sup> של בנייה למגורים על קרקעות מדינה<sup>8</sup>. בניגוד לשנתיים הקודמות, הווד"לים נטלו השנה חלק זניח באישור תכניות<sup>9</sup>. מתוך 204 אלף היחיד שוועדות התכנון המחוזיות אישרו בשלוש השנים האחרונות (לוח ז'-א'-2), הווד"לים אישרו 28.3 אלף יחיד, רק כ-3.7 אלפים מתוכם במחוזות המרכז, תל אביב וירושלים.

על פי הדיווחים של מנהל התכנון, היקף האישורים השנה הסתכם ב-64.3 אלפי יחיד – דומה להיקף ב-2012 ונמוך מההיקף ב-2013, 75.7 אלף<sup>10</sup> (לוח ז'-א'-2). סך האישורים תואם את ההחלטה שהממשלה קיבלה ב-2010: היא הציבה את יעד האישור על 60 אלף יחיד לשנה בשנים

<sup>7</sup> הווד"לים הוקמו בהוראת שעה למשך ארבע שנים, ובסוף 2013 הורחבו סמכויותיהן. הרחבה מופיעה בדוח בנק ישראל לשנת 2011, פרק ב'.

<sup>8</sup> לפחות 80% מהתכניות מתייחסות לבנייה על קרקעות המדינה.

<sup>9</sup> בשנים 2012 ו-2013 אישרו הווד"לים, בהתאמה, 10.1 ו-13.6 אלף יחיד. בשנת 2014 הם אישרו רק כ-2,900 יחיד.

<sup>10</sup> מספרים אלו כוללים גם תכניות שהגיש המגזר הפרטי, ולא רק רמ"י ומשרד הבינוי.

2011—2020, לאחר שב-2007—2011 עמד היקף האישורים בפועל על 25 אלף יח"ד לשנה<sup>11</sup>. יותר ממחצית האישורים (52% מהיח"ד) במנהל התכנון התייחסה לפריפריה (בפרט לצפון) ולחיפה. נתח האישורים באזור תל אביב נמוך ב-50% ויותר מנתח האוכלוסייה ומשקי הבית. הדבר מעיד כי באזור תל אביב קיימת מגבלת קרקעות אפילו כשמדובר בתכנון לטווח ארוך, ולכן צריך גם לפזר את האוכלוסייה. אולם כדי לפזרה – כלומר כדי לשווק בהצלחה את התכניות בפריפריה – הכרחי לפתח גם תשתיות תחבורה ו/או תעסוקה.

לאחר שהוועדה המחוזית מאשרת את התכניות ולפני שיווק הקרקע, רמ"י מכינה את התכנית לפיתוח הקרקע (כשמדובר בקרקעות מדינה), והדבר כולל פרסום מכרזים וחתומים הסכמים עם קבלני פיתוח (שלב ג' בלוח). מתכנית זו מתקבלות הוצאות הפיתוח הנכללות במכרזי הקרקע שרמ"י מפרסמת בשלב ד'. נציין כי במקרה של קרקעות פרטיות הזמן הממוצע הנחוץ לכך ארוך משנה וחצי, משום שהרשות המקומית אחראית להשקעות הפיתוח ובשל הצורך באיחוד וחלוקה. לוח ז'-א'-4 מציג פירוט של שלב ד' בלוח ז'-א'-3. מכירת הקרקעות בשלוש השנים האחרונות (כ-24 אלף יח"ד לשנה) אמנם גדלה יחסית לעבר<sup>12</sup>, אך היא גדלה בשיעור נמוך משיעור הגידול

הגידול שחל בשלוש השנים האחרונות באישורים שמנפיקות הוועדות המחוזיות בא לידי ביטוי חלקי בהיקף הקרקעות שרמ"י מכרה.

### לוח ז'-א'-3 שלבי התכנון והבנייה של דירה ומשך הזמן הממוצע שהם אורכים

הגוף האחראי	משך הזמן בשנים	השלבים
רמ"י, משרד הבינוי	1	א. בדיקת היתכנות והכנת התכנית להגשה לוועדה המחוזית
מנהל התכנון (משרד הפנים)	5	ב. אישור הוועדה המחוזית
רמ"י, משרד הבינוי	1.5	ג. הכנה לשיווק הקרקע בידי רמ"י
רמ"י, משרד הבינוי	0.5	ד. פרסום מכרז ובחירת הזוכה (שיווק הקרקע)
הוועדות המקומיות, הקבלנים	3	ה. מתן היתר בנייה (הוועדות המקומיות)
הקבלנים	0-0.5	ו. פרק הזמן שחולף מקבלת ההיתר ועד התחלת הבנייה
הקבלנים	2	ז. משך הבנייה
	13-13.5	סה"כ

המקור: עיבודי בנק ישראל.

### לוח ז'-א'-4 הקרקע למגורים שרשות מקרקעי ישראל מכרה, ממוצע היח"ד השנתי לפי אזורים, 2000 עד 2014

דרום	ירושלים	תל אביב	מרכז	חיפה	צפון	סה"כ	
1,975	2,417	698	5,276	988	2,570	16,143	2000 עד 2008
3,967	4,178	715	6,399	1,728	4,123	21,799	2009 עד 2011
4,356	4,505	1,586	3,965	4,016	4,498	24,333	2012 עד 2014

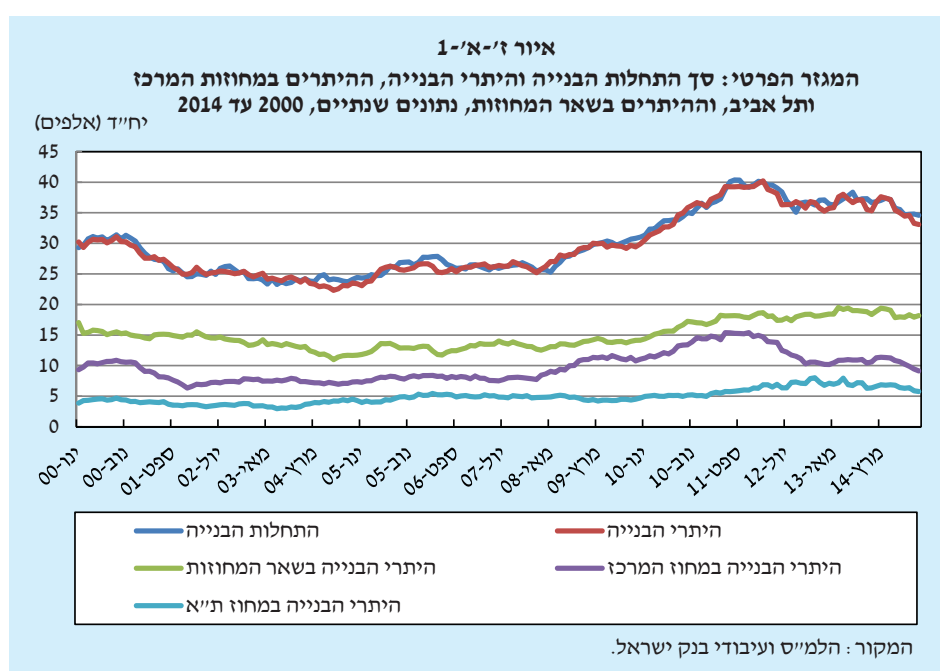
המקור: רשות מקרקעי ישראל ועיבודי בנק ישראל.

<sup>11</sup> החלטה מספר 2019 מיום 15.7.2010.

<sup>12</sup> הוועדות המחוזיות כבר תכננו ואישרו את הקרקעות המשוקות (במכרז ובלא במכרז). היקף המכירות נמוך מהיקף השיווק מפני שחלק מהקרקעות אינן נמכרות.

## פרק ז': סוגיות מבניות במשק הישראלי

באישורי התכניות במנהל התכנון<sup>13</sup>. בהשוואה לממוצע השנתי בשנים 2009–2011, מכירת הקרקעות גדלה בעיקר באזור חיפה, בשעה שבאזור המרכז היא התכווצה. לאחר שיוזם זוכה בקרקע המתוכננת שרמ"י מכרה, הוא מכין ומגיש תכנית מפורטת כדי לקבל היתר בנייה מהוועדה המקומית (שלב ה' בלוח ז'-א'-3), וזהו השלב האחרון בתהליך האישור של תכניות בנייה. ההיתרים הכרחיים כדי להתחיל בבנייה וגם מאפשרים למכור את הדירות החדשות עוד לפני שהחלו לבנות. קיימות כ-125 ועדות מקומיות (לעומת 6 ועדות מחוזיות), ואין נתונים על מספר היחיד שהקבלנים ביקשו עבורן היתר בנייה אלא רק על מספר ההיתרים שהוועדות הנפיקו. איור ז'-א'-1 מראה כי הבקשות להיתרי בנייה שהגיש המגזר הפרטי<sup>14</sup> שמרו על רמה יציבה בשלוש השנים האחרונות, לאחר שב-2012 הן ירדו מרמות השיא של 2011; כך גם התחלות הבנייה שיוזם המגזר הפרטי. בחינה לפי אזורים מעלה כי עיקר הירידה מהשיא של 2011 התרחשה באזור המרכז. סקר המגמות בעסקים של הלמ"ס מראה בשנה וחצי האחרונות כי המגבלות החמורות ביותר על ההיצע בענף הבינוי נובעות ממחסור בהיתרי בנייה ובקרקע זמינה. תמונה זו מצטרפת לתמונה המתוארת בלוח ז'-א'-2: חסמי התשתיות באזור המרכז מגבילים את הנפקת ההיתרים.



לקשיחות ההיצע אופי מבני. התופעה אינה ייחודית לישראל, והיא מופרת אף במדינות רחבות ידיים ודלילות אוכלוסין.

לסיכום, היקף הקרקעות שרמ"י מכרה, וכן מספר ההיתרים והתחלות הבנייה, שמרו בשלוש השנים האחרונות על יציבות, אף על פי שמנהל התכנון הגדיל את מספר האישורים ולמרות המאמצים הרבים שעשו הממשלות הנוכחית והקודמת להגמיש את ההיצע. תוצאה זו מדגישה את קשיחותו המבנית של ההיצע בטווחים הקצר והבינוני. בהקשר זה כדאי להעיר כי קשיחות ההיצע אינה אופיינית רק לישראל. הספרות הכלכלית מעידה כי תופעה זו מוכרת אפילו במדינות

<sup>13</sup> יש להעיר כי התכניות שמנהל התכנון מאשר כוללות קרקעות פרטיות, בשעה שרמ"י מוכרת רק קרקעות מדינה; על כן תרשים הזרימה מאישורי התכניות אל מכירת הקרקעות אינו שלם.

<sup>14</sup> קיימים נתונים רק לגבי ההיתרים לתכניות שמגיש המגזר הפרטי. אין נתונים לגבי היתרי הבנייה לתכניות שיוזם המגזר הציבורי.

רחבות ידיים ודלילות אוכלוסין. למשל, MacLennan (2008)<sup>15</sup> טוען שקשיחות ההיצע קיימת בכל מדינות OECD, לרבות ארה"ב, אוסטרליה וניו זילנד.

הקשיחות המבנית נובעת משלושה גורמים עיקריים. ראשית, היא מצריכה התייחסות מערכתית וארוכת טווח, לרבות להתפתחות האוכלוסייה והרכבה: אם המדינה מעוניינת להגדיל באופן משמעותי את היקף הבנייה למגורים בסטנדרטים מקובלים, עליה לאתר קרקעות, לממן השקעות בתשתית (במרחב העירוני, המטרופוליני והארצי), ולפזר אוכלוסין ולכן לפתח אזורי תעסוקה. כל אלה הן פעולות ארוכות טווח באופיין. שנית, התכנון מורכב מפני שמעורבים בו גופים רבים, כגון משרדי התחבורה, הבינוי ואיכות הסביבה, הרשות המקומית והרשויות המקומיות השכנות, מכבי האש, וגורמים משפטיים שונים. התכנון גם מתארך כיוון שבדרך כלל אין גורם שמרכז את כל הגופים המעורבים. זאת ועוד, לעתים הגופים השונים יכולים לעבוד במקביל ולייעל את התהליך, אך תחת זאת הם עובדים בטור (לשם המחשה, משרד החינוך פועל לבניית בתי ספר רק אחרי שבונים את בתי המגורים, ואלו מצדם נבנים רק אחרי שמשרד התחבורה פועל לסלילת כבישים). שלישי, הכנת התשתיות והקמתן דורשות זמן רב, הן בשל בעיות המימון הנלוות אליהן והן בשל בעיות משפטיות שמתעוררות תוך כדי ביצוע.

האתגר הוא אפוא להתמיד בראייה ארוכת טווח ולייעל את תהליכי התכנון והביצוע. התרומה המשמעותית שתורם קבינט הדיור נעוצה בכך שגוף אחד, בעל סמכויות, מרכז ומתאם את הטיפול בכל שלבי התכנון, והדבר מקל על הגופים המעורבים לחתום על הסכמים שמקדמים את הבנייה<sup>16</sup>.

הגמשת ההיצע מצריכה התייחסות מערכתית ומתמדת: יש להביא בחשבון את התקציב ואת משך התכנון והביצוע הנחוצים לאיתור הקרקע ולהקמת התשתיות. כן יש להתחשב במורכבות הנובעת מכך שגופים רבים מעורבים בתכנון.

### 3. פעולות להסרת החסמים: ההחלטות שקיבל קבינט הדיור (הממשלה) במטרה להרחיב את היצע הדירות ולהוזיל את

#### מחיריהן

קבינט הדיור הוקם כדי לאפשר לרכז בידי גוף אחד את הסמכות השלטונית ואת הטיפול בכל שלבי התכנון, וכדי לתאם בין הגופים הרבים המעורבים בתהליך. ב-2013—2014 קיבל הקבינט כמה החלטות שנועדו להגדיל את היצע הדירות למכירה ולהשכרה ארוכת טווח ולקדם התחדשות עירונית. אולם כדי לממש חלק מפרויקטים אלו יש לאתר קרקע, לבנות תשתית תחבורה, לפנות מחנות של צה"ל<sup>17</sup>, ולחתום על הסכמים עם הרשויות המקומיות (אלה הן כמובן פעולות שיש לבצע גם כדי לשמור על ההיצע הקיים). הגדלה משמעותית של היצע הדירות תצריך אפוא שנים אחדות ותקציבים משמעותיים. אמנם כאשר צעדי הממשלה אמיינים בעיני הציבור הם משפיעים על ציפיותיו, ולפיכך הם יכולים למתן את הביקוש ואת המחירים בהווה אף אם ההיצע יגדל רק בעוד כמה שנים. אולם מאחר שההיצע צפוי להתרחב רק בעוד שנים אחדות, ומאחר שקיים רצון להוזיל את מחירי הדירות במהירות, הממשלה החליטה גם להוזיל ישירות את המחירים לחלק מהציבור באמצעות שתי תכניות: "מע"מ אפס", צעד שאינו כרוך בהגדלת ההיצע, ו"מחיר מטרחה", צעד שתרומתו להיצע מועטה. פירוק הממשלה בנובמבר עצר את ההתקדמות בחלק מהמקרים, בין השאר משום שתקציב 2015 לא אושר. לוח ז'-א'-5 מסכם את הצעדים שיזם הקבינט, ולהלן

קבינט הדיור הוקם כדי לאפשר לרכז בידי גוף אחד את הסמכות השלטונית ואת הטיפול בכל שלבי התכנון, וכדי לתאם בין הגופים הרבים המעורבים בתהליך.

כדי להוסיף להגדיל את קצב התחלות הבנייה במידה ניכרת יש צורך בתקציבים משמעותיים ובשנים אחדות.

<sup>15</sup> MacLennan, D. (2008), "Trunks, Tails and Elephants: Modernizing Housing Policies", *European Journal of Housing Policy*, Vol. 8 No. 4, 423-440.

<sup>16</sup> הממשלה החליטה להקים את קבינט הדיור (ועדת השרים לענייני דיור) באפריל 2013. תפקידו לקבוע את המדיניות הממשלתית בתחום הדיור, לאשר ולקדם רפורמות בתחום המקרקעין, התכנון והבנייה למגורים, וכן לקדם פרויקטים בתחום הבנייה למגורים, בהם דיור להשכרה לטווח ארוך ומתחמי פינוי-בינוי.

<sup>17</sup> מדובר על 60 אלף יח"ד שייבנו בין 2015 ל-2025. בשנתיים הקרובות מדובר על 3,800 יח"ד.



## פרק ז': סוגיות מבניות במשק הישראלי

נציג אותם בפירוט – תחילה נציג את הצעדים שתומכים בהיצע ולאחר מכן את הצעדים שנועדו להוזיל את המחירים ישירות.

לוח ז'-א'-5			
ההחלטות שקיבל קבינט הדיור במטרה להרחיב את היצע הדירות ולהוזיל את מחיריהן			
הצעד	צעדי משנה	המטרה	יישום
הסכמי הגג		להגדיל את ההיצע באמצעות הסרת חסמים	חמש ערים חתמו על הסכמים לבנות כ-60 אלף יח"ד בסה"כ. תהליך המכרז החל.
"נתיב לדירה"		להגדיל את ההיצע באמצעות הסרת חסמים	התקציב הוכן והתהליך החל.
"התחדשות עירונית"	א. בינוי-פינוי-בינוי ב. הקמת רשות ממשלתית	להגדיל את ההיצע באמצעות הסרת חסמים	א. צעד המשנה נמצא בשלב איתור הקרקע. ב. צעד המשנה אושר בקריאה ראשונה.
ותמ"ל		להגדיל את ההיצע באמצעות איתור קרקעות	הוגשו תכניות לבניית כ-36 אלף יח"ד. נערכו דיונים להפקדה לגבי 5 תכניות שכוללות 20,000 יח"ד בסה"כ.
קידום חוק התכנון והבנייה		לייעל את התכנון בוועדות המחוזיות והמקומיות	הכנסת אישרה את החוק ב-1.8.2014.
קידום דיור להשכרה	א. הקמת החברה "דירה להשכיר" ב. הקצאת קרקע ציבורית לרשויות המקומיות	להגדיל את ההיצע באמצעות קידום דיור להשכרה ארוכת טווח	א. החברה הוקמה והחלה לפעול. ב. צעד המשנה ממתין ליוזמת הרשויות המקומיות.
"מע"מ אפס"		להוזיל את המחירים	לא נחקק.
"מחיר מטרה"		להוזיל את המחירים	החוק נחקק. חוברת המכרז נמצאת בשלבי הכנה.

המקור: עיבודי בנק ישראל.

### א. צעדים שתומכים בהיצע

#### (1) הסכמי הגג

[הסכמי הגג נועדו לעודד את הרשויות המקומיות להרחיב את הבנייה למגורים בשטחיהן.](#)

רשויות מקומיות נוטות להתנגד להרחבת הבנייה למגורים בשטחן, משום שהדבר נוטה לגרור עומס על התשתיות ו/או תוספת עלויות לאוכלוסייה הקיימת. הצורך להקים תשתיות – לתחבורה, לחינוך ולתרבות וספורט – מעכב אפוא את מכירתן של קרקעות מתוכננות ואת הנפקת היתרי הבנייה בוועדות המקומיות. הסכמי הגג הם מנגנון ממשלתי שנועד להתמודד עם הקושי, בין היתר בעזרת מימון ממשלתי. בהסכמי הגג מעורבים משרדי האוצר, הבינוי והתחבורה, הרשות המקומית, ומשרדים רלוונטיים אחרים. הסכמי הגג מגדילים את הוודאות לכל הגורמים המעורבים: לרשויות המקומיות – את הוודאות לגבי התקציב, לקבלנים וליזמים – את הוודאות לגבי עיתוי ההנפקה של היתרי הבנייה, ולרוכשים – את הוודאות לגבי בניית התשתיות העירוניות ומוסדות החינוך והתרבות.

הסכמי הגג נחתמו עם רשויות מקומיות שיש להן פוטנציאל להוסיף הרבה יח"ד במהירות: יש להן אפשרות לשווק 5,000 יח"ד בתוך 3 שנים, בקצב של 2,000 יח"ד לשנה לפחות. בהסכמים אלו קיימים כמה עקרונות: (א) קובעים מראש את תהליכי פיתוח התשתיות ומימנם, ולכן – לאחר שהועדות המחוזיות מאשרות את התכניות – רמ"י יכולה לפרסם מכרזי קרקע במהירות, משום שהיא אינה צריכה לתאם את המכרז עם הרשות המקומית. (ב) מנפיקים היתרי בנייה בתוך 90 יום מיום הגשת התכניות לוועדות המקומיות. (ג) מעניקים בונוס על כל יח"ד שמקבלת היתר (כולל בהתחדשות עירונית) כאשר המספר הכולל עולה על הממוצע השנתי ב-2010—2012<sup>18</sup>. בינתיים דווח כי נחתמו הסכמי גג עם חמש רשויות מקומיות, רובן במרכז, ואלה כוללים כ-60 אלף יח"ד בסך הכול<sup>19</sup>. עד כה פורסמו כמה מכרזי קרקעות על יסוד הסכמים אלה.

## (2) "נתיב לדירה"

פרויקט "נתיב לדירה" נוצר כדי לתכנן ולהקים תשתית תחבורה בין-עירונית וכך לתמוך בהרחבת האישורים לתכניות, שיווק הקרקע והיתרי הבנייה. להסכמים אלו שותפים משרד הבינוי, רמ"י ומשרדי האוצר והתחבורה, והם נועדו להסדיר את חלוקת המימון בין הגופים, את הפתרונות התכנוניים, ואת התוויית לוחות הזמנים בפרויקטים התחבורתיים השונים. הפרויקטים עתידים לשרת כ-190 אלף יח"ד ברחבי הארץ (כולל השטחים שמחנות צה"ל מפנים), וכך לאפשר לתכנן שכונות מגורים ואזורי תעסוקה ולשווק קרקעות מתוכננות. על פי לוחות הזמנים, פרויקטים רבים דורשים בדרך כלל כשנה עד שנתיים לצורך התכנון בלבד<sup>20</sup>. כמה פרויקטים כבר קיבלו את התקציב לשלב זה והתהליך החל.

פרויקט "נתיב לדירה" נוצר כדי לתכנן ולהקים תשתית לתחבורה בין-עירונית במטרה לתמוך בהרחבת היקפם של אישורי התכניות ושל שיווק הקרקע.

## (3) התחדשות עירונית (פינוי-בינוי ותמ"א 38)

תכניות בינוי-פינוי נועדו לנצל ביעילות את משאבי הקרקע, והן נחקקו בשנת 1998 אך עד היום לא זכו להצלחה רבה<sup>21</sup>. עם הגורמים לכך נמנה חוסר האמון השורר בין הגורמים בעסקה – הדיירים, היזמים והרשות המוניציפלית – בשל מורכבותה. במטרה לקדם תכניות חשובות אלו התקבלו כמה החלטות:

**לקיים תכנית של בינוי-פינוי-בינוי:** בשכונות המיועדות להתחדשות יאותרו קרקעות פנויות. הזוכה במכרז יבנה עליהן דירות ויוכל למכור מוציית מהן בשוק החופשי. הממשלה תוכל לרכוש את השאר במחיר מוסכם מראש, לדירות אלה יעברו הדיירים שיתפנו, ועל הקרקע שהם יפנו יחל התהליך מחדש. הוחלט כי התכנית תבוצע תחילה באופן ניסיוני, בחמישה פרויקטים. עד כה אותרו קרקעות בשלוש ערים.

**להקים רשות ממשלתית להתחדשות עירונית:** עד כה הופקד נושא ההתחדשות בידי אגף במשרד הבינוי. גם הרשות החדשה תשתייך למשרד הבינוי, אך את ראשה תמנה הממשלה, לאחר המלצת שרי הבינוי האוצר. הקמת הרשות נועדה להרחיב את סמכותו של הגוף האחראי, לחזק

<sup>18</sup> כדי לקבל בונוס יש לעמוד בשני תנאים: מספר היח"ד שקיבלו היתר מגיע ל-200 לפחות; והגידול השנתי מגיע לפחות ל-10% ביחס לממוצע בשנים 2010—2012. כאשר שיעור הגידול השנתי נע בין 10% ל-50%, גובה המענק עומד על 7,000 ש"ח להיתר ליח"ד רגילה, ועל 10,000 ש"ח להיתר ליח"ד בהתחדשות עירונית. כאשר שיעור הגידול עולה על 50% גובה המענק עומד, בהתאמה, על 9,000 ועל 12,000 ש"ח ליח"ד. סך הבונוס השנתי לכל הרשויות לא יעלה על סכום הבונוסים ל-12,000 יח"ד.

<sup>19</sup> הסכמי הגג נחתמו עם הערים הבאות: ראשון לציון (17,500 יח"ד), מודיעין (11,500), ראש העין (15,700), קריית גת (7,500) וקריית ביאליק (7,300).

<sup>20</sup> רשימת הפרויקטים מופיעה בפרוטוקול הישיבה שקבינט הדיור קיים ב-23/6/2014. חלק מהפרויקטים מופיעים גם באתר של משרד הבינוי. עלויות התקציביות של פרויקט "נתיב לדירה" מסתכמות ב-4 מיליארד ש"ח בשלוש השנים הקרובות.

<sup>21</sup> על פי דיווחים של משרד הבינוי, עד היום אושרו רק 26 פרויקטים. רק 6 מהם מאוכלסים, והנותרים נמצאים בתכנון או בבנייה.

כדי לקדם תכניות של התחדשות עירונית תגדיל הממשלה את מעורבותה במימון התהליך, בתכנון ובליוי המעורבים בו.

את הקשר בין המדינה לדיירים כדי ליצור אצלם אמון, לסייע באיתור פרויקטים ובמציאת יזם מתאים, להעשיר את המידע, ולייעל את התהליך (למשל באמצעות ליווי של התהליך ושל המעורבים בו ובאמצעות הסרת חסמים לפיתוח). הרשות תקבל תקציב לרכישת 200 דירות עבור דיירים במתחמים שמיועדים להתחדשות עירונית. המהלך אושר בקריאה ראשונה בכנסת.

**להכין תכניות מתאר להתחדשות עירונית:** תכניות אלה נועדו לאפשר ראייה כוללת של השכונה המיועדת להתחדשות עירונית, במטרה להעניק מענה מלא גם לצרכים השכונתיים. הווד"לים יוסמכו לדון גם בתכניות להתחדשות עירונית, במטרה לקצר משמעותית את הזמן הנחוץ לאישורן בוועדות המחוזיות.

**להפחית ל-0% את המע"מ על שירותי בנייה במסגרת התחדשות עירונית:** הפחתת המע"מ ל-0%, להבדיל מפטור ממע"מ, מאפשרת לקבלנים להזדכות על תשומות הבנייה בגין המע"מ. תיקון זה מוזיל פרויקטים לחיזוק מבנים ובניית ממ"דים במסגרת תמ"א 38, וכך מגדיל את כדאיותם. הצעד נחקק וממתין להוראות ביצוע מרשויות המס.

**לקדם את החקיקה עבור תכנית פינני-בינוי:** לכפות ביצוע על "סרבן אחרון" בפרויקט פינני-בינוי, ולתקן את חוק המכר כדי להגן על הדיירים המתפנים ולהבטיח את רכושם גם כאשר הפרויקט נכשל. התזכיר לחוק נמצא בהכנה.

#### (4) הקמת ועדה ארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל)

הוותמ"ל הוקמה כדי לאתר קרקעות במטרה להגדיל במהירות את היצע ולקדם את תכנית הממשלה לבנות 130 אלף יח"ד להשכרה לטווח ארוך (26 אלף יח"ד לשנה בחומש הקרוב, לא כולל היח"ד שייבנו בשטחים שיפנו מחנות צה"ל). באזורי הביקוש נתח נכבד מפוטנציאל הקרקעות נמצא בידיים פרטיות או בידי גופים שמחזיקים בקרקע (השייכת לרמ"י), וכדי לפנותם נדרש פיצוי. כדאיות הפרויקט תלויה אפוא ברווח מהקרקע, וזה נגזר מכמות היח"ד והמבנים העסקיים שייבנו עליה (ראו הרחבה בסעיף 2 לעיל). כן נדרשים הסדרים משפטיים, ולכן הסכמי פינני צורכים זמן. הוותמ"ל הוקמה כדי להתאים את תכניות הבינוי על הקרקע לצורך ליצור כדאיות, וגם כדי לאשר את התכניות (לפי העיקרון של "תכנית אחת, ועדה אחת, יזם אחד") בלוח זמנים מזורז (כ-300 ימי עסקים).

הוותמ"ל היא ועדה ארצית, וכוחה גובר על כל תכנית אחרת, למעט תמ"א 2235. הוועדה יכולה לשנות תכניות מתאר מחוזיות או ארציות, ואין אפשרות לערער על החלטותיה למועצה הארצית. את היתרי הבנייה לתכניות אלו יכינו מכוני בקרה<sup>23</sup> – גופים עצמאיים מהמגזר הפרטי שהוקמו על פי התיקון לחוק התכנון והבנייה שעבר השנה בכנסת (פרטים נוספים על מכוני הבקרה מופיעים בסעיף הבא).

מתחם מועדף יכול לפחות 750 דירות (ביישובי מיעוטים לפחות 500 דירות) שניתן לנפק להן היתר בנייה ללא צורך לאשר תכנית נוספת. המתחמים יימצאו על קרקעות שלפחות 80% מהן שייכות לרמ"י. להוציא מתחמים מועדפים ביישובי מיעוטים, 30% מסך היח"ד בתכנית ייועדו להשכרה לטווח ארוך, וחצי מתוכן ייועדו להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת<sup>24</sup>. תכניות אלו יכללו גם מבני ציבור, שטחים ציבוריים, ועוד תשתיות שנחוצות למגורים (או ליח"ד) במתחם. כן

<sup>22</sup> תמ"א 35 – תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור.

<sup>23</sup> תיקון 91 לחוק התכנון והבנייה שעבר השנה בכנסת.

<sup>24</sup> במקרים חריגים ניתן יהיה לאשר מתחמים מועדפים לדיור גם כאשר פחות מ-30% מהיח"ד בתכנית מיועדות להשכרה. מקרים כאלה כוללים: אין הצדקה ברשות המקומית המסוימת, התכנית אינה ישימה, ונתח גדול מהקרקע אינה שייכת לרמ"י.

הוותמ"ל הוקמה כדי להגדיל את היצע הדירות באמצעות איתור קרקעות, התאמה של תכניות הבינוי לצורך ליצור כדאיות, וזירוז התהליכים הכרוכים באישוריהן.

הן יכולות לכלול מבני תעסוקה ומסחר הן בתוך המתחם הנבנה והן מחוץ לו – כלומר בתחומיה של הרשות המקומית הקולטת, וזאת בשל ההשלכות הכלכליות הנובעות מהן לרשות.

עם הגופים הרשאים להכין תכניות מועדפות לדיור ולהגישן לוועדה נמנים: רמ"י או גוף הפועל מטעמה<sup>25</sup>, משרד הבינוי או גוף הפועל מטעמו, והחברה הממשלתית לדיור ולהשכרה. ביישובי מיעוטים רשאי לעשות זאת גם משרד הפנים או גוף הפועל מטעמו. כל אדם יכול להגיש התנגדות לתכנית.

חוק הוותמ"ל עבר בכנסת ב-29 ביולי 2014, וכבר הכריזו על עשרה מתחמים מועדפים לדיור ובהם 36.3 אלף יח"ד. תכניות של חמישה מתוכם נקלטו בוועדות התכנון (20 אלף יח"ד, כולן במרכז), והתקיימו דיונים על הפקדתן. (אלו אינם כלולים באישורים שניתנו ב-2014 ומופיעים בלוח ז' א'-2).

### 5) קידום חוק התכנון והבנייה

התיקון לחוק התכנון והבנייה אושר בכנסת ב-1.8.2014. עיקר התיקון נוגע לביזור סמכויות: העברת הסמכות לאשר תכניות בנייה קטנות (עד 20 יח"ד בתכנית) מ-6 הוועדות המחוזיות אל כ-125 הוועדות המקומיות. משקלן של תכניות אלו בוועדות המחוזיות הגיע לכ-75% בשעה שמשקל היח"ד בהן הגיע ל-2% בלבד, ולכן הן גזלו מהוועדות משאבים יקרים. הוועדות המחוזיות יוכלו כעת להתמקד בתכניות בנייה גדולות ולקדמן, והוועדה הארצית תעסוק במדיניות הכוללת. לתיקון לחוק תרומה חשובה נוספת – הקמתם של מכוני בקרה, גופים מקצועיים מהמגזר הפרטי שתפקידם לרכז בכתובת אחת את הטיפול המקצועי בהיתרי הבנייה במטרה להאיץ את קצב הנפקתם; גופים אלה יבצעו במידה רבה את עבודתן של הוועדות המקומיות. כמו כן התיקון קובע טווחי זמן לשלביו השונים של התהליך.

הכנסת אישרה השנה את התיקון לחוק התכנון והבנייה, ותיקון זה מייעל את תהליכי האישור בוועדות התכנון.

### ב. קידום דיור להשכרה

קבינט הדיור קידם כאמור את הדיור להשכרה ארוכת טווח במסגרת הוותמ"לים, ונוסף לכך הוא קידם את הדיור להשכרה בשתי דרכים אחרות:

#### 1) הקצאת קרקע ציבורית לרשויות המקומיות

הקבינט החליט להקצות לרשויות המקומיות קרקע ציבורית לבניית דיור להשכרה: רמ"י תקצה קרקע במחיר סמלי (18 ש"ח למ"ר לתקופה של 49 שנים), כדי לממש פרויקטים של דירות להשכרה במחיר נמוך משמעותית ממחיר השוק ("דירות להשכרה בהישג יד"). היישום ממתין לכך שהרשויות המקומיות ינקטו יוזמה.

קבינט הדיור פעל לקידום הדיור להשכרה ארוכת טווח באמצעות הקמת הוותמלים והחברה הממשלתית "דירה להשכיר", וכן באמצעות הרחבת המימון והקצאת הקרקעות.

#### 2) יצירת יח"ד להשכרה בשכר דירה הוגן

הוקמה חברת "דירה להשכיר" וגובשה תכנית שמטרתה לייצר תוך שנתיים (2015—2016) כ-2,000 יח"ד להשכרה בשכר דירה הוגן. במסגרת התכנית יפנו ליזמים בפרויקטים על קרקע מתוכננת ומאושרת שהתחלות הבנייה בהם נפרסות על פני כמה שנים, וירכשו מהם ברכישה מוקדמת בניינים שלמים כדי להקדים את בנייתם. בטווח רחוק יותר, לאחר שיאכלסו את הדירות בשוכרים, ימכרו אותן לשוק המוסדי כנכס מניב. כדי לאפשר ל"דירה להשכיר" לבצע את התכנית, המדינה תעמיד לה ב-2014 הלוואה בסך 200 מיליון ש"ח. עם ההתקדמות היא תעמיד לה הלוואה דומה גם ב-2015. (הסכם הלוואה טרם אושר.) נוסף לכך החברה תבדוק את האפשרות להתאים בנייני משרדים בלב הערים להשכרה ארוכת טווח.

<sup>25</sup> ניתן להעניק הרשות לפעול מטעם רק למשרד ממשלתי, ועדה מחוזית, ועדה מקומית ורשות מקומית.

**(3) שיווק מתחם הגדנ"ע בתל אביב**

הקבינט קידם עם חברת "חלמיש" הסכם לשיווק מתחם הגדנ"ע בתל אביב. חברת "דירה להשכיר" תשווק במתחם דירות להשכרה ארוכת טווח, והתמורה תועבר למשרד הבינוי לצורך רכישת דור לזכאי הדור הציבורי.

**ג. תכניות שנועדו להשפיע ישירות על המחירים: "מע"מ אפס" ו"מחיר מטרה"**

התכניות להוזלת מחירי הדירות – "מע"מ אפס" ו"מחיר מטרה" – כרוכות בבירוקרטיה ופיקוח ובאובדן הכנסות למדינה.

ל"מע"מ אפס" ול"מחיר מטרה" יש כמה תכונות משותפות, אם כי הן מאפיינות אותן בעוצמות שונות: מטרתן (הוזלת המחיר), אוכלוסיית היעד, סוג הדירות (חדשות מקבלנים), גודל הדירה (60–150 מ"ר), והעובדה שהרגולציה הכרוכה בהן דורשת לשתף שמאים בקביעת המחיר. "מע"מ אפס" אינה מגדילה בטווח הקצר את היצע הדירות, ואילו "מחיר מטרה" תלויה בשיווק נרחב ומתמשך של קרקעות במתחמים נבחרים. שתי התכניות כרוכות באובדן הכנסות למדינה, אם כי בהיקפים שונים. בשני המקרים הרוכש לא יוכל למכור את הדירה במשך 5 שנים מיום האכלוס, אך הוא יוכל להשכירה.

אולם למרות המכנה המשותף יש בין ההצעות גם שלושה הבדלים משמעותיים. הראשון קשור באפשרות לבטל את התכנית: בשעה שאת "מחיר מטרה" ניתן לבטל כאשר מצב השוק משתנה, את "מע"מ אפס" הממשלות עלולות להתקשות לבטל. ההבדל השני נוגע להשפעה אפשרית על ציפיות הציבור: מתכנני "מחיר מטרה" מבקשים להשפיע על ציפיות הציבור לגבי תוואי המחירים, וזאת באמצעות שיווק מסיבי של דירות במחיר מוזל. מתכנני "מע"מ אפס" לעומת זאת אינם מבקשים להשפיע על ציפיות הציבור לגבי תוואי המחירים אלא להזיל את הדירות; תכנית זו חלה על דירות חדשות בכל רחבי הארץ ואינה כוללת מכירה מסיבית. ההבדל השלישי קשור ללוח הזמנים: את תכנית "מע"מ אפס" אפשר ליישם מייד, מפני שניתן להחילה על הדירות החדשות שבנייתן נסתיימה או נמצאת בתהליך. היישום של "מחיר מטרה", לעומת זאת, מתעכב שכן נדרשים מכרזי קרקע והיתרי בנייה. הבדל נוסף נוגע לפיקוח באמצעות שמאות: השומה ב"מע"מ אפס" מפקחת על המחיר שקבע הקבלן, בשעה שב"מחיר מטרה" היא קובעת אותו. אף על פי שלשתי התכניות הנידונות יש הרבה מאפיינים משותפים, הגורמים המקצועיים ביקרו בהרחבה בעיקר את "מע"מ אפס". להלן נציג את התכניות ונדון בהן.

**(1) "מע"מ אפס"**

לפני שמציגים את התכנית יש להקדים ולומר כי חקיקתה לא נשלמה ולכן אין לה נוסח סופי. לפי התכנית, הזכאים יוכלו לרכוש מקבלנים דירה חדשה ללא מע"מ, ובהשוואה לשאר האוכלוסייה הם יקבלו אפוא הוזלת מחיר בשווי המע"מ. עם אוכלוסיית היעד נמנים חסרי דירה<sup>26</sup> ששירתו בצבא או בשירות לאומי, לפחות אחד מהם עובד, והם הורים לילד אחד לפחות. מחיר הדירה יעמוד על 1.6 מיליון ש"ח לכל היותר (כולל מע"מ). סיום החקיקה היה מאפשר לבצע את הצעד באופן מידי, על ידי רכישת דירות חדשות שבנייתן נשלמה או נמצאת בתהליך. בטווח הארוך, ובתנאי שהחסמים בצד ההיצע אינם משמעותיים, התכנית תוזיל לזכאים את הדירות יחסית למוצרי צריכה אחרים, וכן תגדיל את שיעור הבעלות על דירות בהשוואה למצב הקיים. זוהי החלטה ערכית – בחירה להעניק הטבה במס על דירות לאוכלוסייה מסוימת על פני הענקת הטבה למוצרים אחרים, כגון תרופות.

<sup>26</sup> חסר דירה – תא משפחתי שאין למי מיחידיו זכויות בדירה או בחלק מדירה, ואשר לא היו לו זכויות בדירה בעשר השנים האחרונות, וכן יחיד בן 35 ומעלה שמתקיים בו התנאי האמור. תא משפחתי – זוג נשוי על פי קביעת משרד הפנים, זוג ידוע בציבור, או הורה לילד אחד לפחות שגילו נמוך מ-21 והוא מצוי בחזקתו.

**הביקורת על "מע"מ אפס"**

הוזלת מחירי הדירות באמצעות "מע"מ אפס" פועלת להגדלת הביקוש לדירות על רקע היצע קשיח, ולכן היא פועלת להגדלתם של רווחי הקבלנים.

1. הפחתת המע"מ תגדיל את הביקוש לדירות ואת רווחי הקבלנים: הפחתת המס על דירות מוזילה אותן ביחס למוצרים אחרים ועל כן מגדילה את הביקוש להן. מאחר שהיצע הדירות מוגבל כמתואר לעיל, הפחתת המס תעלה את המחירים ותגדיל את רווחי הקבלנים: בלא הצעד הביקוש מתחלק בין דירות קיימות לחדשות, אך הנהגתו תעלה את הביקוש לדירות חדשות. אולם כבר עתה קיים ביקוש כפול מההיצע הרלוונטי<sup>27</sup>, ובאזורי המרכז הביקוש הקיים אף גבוה מכך. "מע"מ אפס" תגדיל אותו עוד, מפני שהיא תיצור ביקוש גם בקרב זכאים שלפני כן לא תכננו לרכוש דירה, אם הם סבורים שמדובר בצעד זמני. נוסף לכך יהיו לה גם השפעות משניות – על השוק של חסרי הזכאות, על שוק הדירות מיד שנייה, וגם על שוק השכירות – אולם אין זה פשוט לנתח השפעות אלה.

התכנית אמנם כוללת מנגנון שנועד למנוע מהקבלנים להגדיל את רווחיהם: השמאי הממשלתי יקבע את המחיר למ"ר, ומחיר הדירה יעמוד על מחיר זה כפול גודלה במ"ר. אם הביקוש יחרוג ממספר היחיד, המדינה תקצה את הדירות בהגרלה. ואולם במצב שבו המחירים נמצאים במגמת עלייה ומשך הבנייה עומד על כשנתיים, אין זה ברור כיצד יוכל מנגנון השמאות לסלק את הקושי, אלא אם כל הדירות בפרויקט נמכרות בסביבות אותו מועד. יתר על כן, כאשר קובעים מחיר למ"ר, הדבר עלול לפגוע באיכות הבנייה בבניינים שבנייתם טרם החלה, או לצמצם את ההיצע בתחום המחירים הרלוונטי. גם סוגיית ההגרלה כרוכה בקשיים: הקבלן בודק את יכולתם של הרוכשים לעמוד בתשלומים, וייתכן שהוא ידחה חלק מהזוכים בהגרלה; אין זה ברור כיצד יטפלו בכך.

2. התכנית מרחיבה את פערי המחירים בין המרכז לפריפריה: באזורי הביקוש (מחוזות תל אביב, ירושלים והמרכז) המחירים גבוהים יחסית, ולכן יש בהם מספר קטן יחסית של דירות שמחירן מגיע עד 1.6 מיליון ש"ח (כולל מע"מ). כלומר ההיצע קטן מלכתחילה, וזאת בשעה שהביקוש גבוה מלכתחילה בשל העדפות הציבור. בעקבות "מע"מ אפס" יוסיף הביקוש לגדול, לעתים גם מפני שערך ההטבה הנובעת מהתכנית גבוה יותר. בפריפריה לעומת זאת יש יחס גבוה יותר בין ההיצע הרלוונטי לביקוש. פערים אלה יובילו לכך ש"מע"מ אפס" תעלה את מחירי הדירות במרכז ובפריפריה באופן דיפרנציאלי<sup>28</sup>: הצעד יוביל לכך שהמחירים במרכז יעלו בשיעור גבוה יותר, והפערים בינו לבין הפריפריה יתרחבו.

3. התכנית כרוכה בעלות תקציבית גבוהה: לפי ההערכות היא מגיעה ל-2–3 מיליארדי ש"ח לשנה.

4. התכנית תעוות את מערכת המס: הפחתת המע"מ ל-0% תפגע באחידותה של מערכת המס ולכן תעוות אותה. הפחתת המע"מ על מוצר כה יקר מעודדת ביקוש ומזמינה ניסיונות לערוך תכנוני מס ולהעלים היקפים ניכרים של מס על מוצרים נלווים בשוק הדור.

5. התכנית תוביל לאובדן הכנסות קבוע: ניסיון העבר מעיד כי קשה מאוד לבטל הפחתות מע"מ, ואובדן ההכנסה בגיין הופך לקבוע.

6. התכנית כרוכה בבירוקרטיה ובפיקוח: אשר לבירוקרטיה, הצעד דורש בדיקות זכאות. כן הוא דורש הערכת שמאי שנועדה לפקח על מחיר הדירה; אולם דירות הן מוצר הטרונגי – אפילו באותו בניין, קל וחומר בשכונות ובאזורים שונים – וזאת אומרת שכדי להגיע לשומה מציאותית יש לבחון כל דירה בנפרד בתהליך מסורבל ויקר. יתר על כן, מאחר ששמאות מבוססת בין היתר על שיקול דעתו של השמאי, נוצר פתח למניפולציות שהמדינה תיאלץ להתמודד עמן. הצעד מצריך

<sup>27</sup> לשם המחשה, סך העסקאות השנתי עומד על כ-100 אלף יחיד, וכ-30% מתוכן נעשות בדירות חדשות. רק 60% מתוך הדירות החדשות עלו עד 1.6 מיליון ש"ח. כלומר ההיצע הרלוונטי מגיע ל-18 אלף יחיד. אשר לביקוש, רוכשי דירה לראשונה אחראים לכ-40% מהעסקאות בדירות, וכ-85% מהם רכשו דירה במחיר נמוך מ-1.6 מיליון ש"ח. כלומר הביקוש הרלוונטי עומד על 34 אלף יחיד, כמעט כפול מההיצע.

<sup>28</sup> לשם המחשה, אם דירה במרכז ודירה בפריפריה עולות כיום 1.4 מיליון ש"ח, מחירה של הראשונה עלול לזנק במהירות ל-1.6 מיליון בשעה שמחירה של השנייה יעלה ל-1.45 מיליון.

גם פיקוח. ראשית, מגבלת התקרה מעודדת את הרוכשים לשלם לקבלנים "מתחת לשולחן". שנית, היא מייצרת תמריץ לחפש אחר מסלולים להשתייך לאוכלוסיית הזכאים.

## (2) "מחיר מטרה"

הוזלת מחירי הדירות  
באמצעות "מחיר מטרה"  
תלויה בשיווק מסיבי  
של קרקעות במתחמים  
מסוימים.

התכנית נועדה להוזיל את מחירי הדיור באזורי הביקוש ב-15% ביחס למחירים במארכ 2014, באמצעות שיווק מסיבי של קרקעות במספר קטן של מתחמים שהמחיר המרבי לדירה בהם נמוך ב-20% מרמת המחירים בתום הרבעון הראשון של 2014.<sup>29</sup> מתכני הצעד מבקשים לשנות את הציפיות לגבי המחירים בשוק וכך להוליך לירידת מחירים. במסגרת התכנית ייבנו ב-2014–2019 (התקופה הקובעת) 66 אלף יח"ד, 12 אלף בכל שנה. התכנית מיועדת לכל תושבי ישראל, בין שהם חסרי דירה ובין שהם משפרי דיור, אך היא מעניקה עדיפות לחסרי דיור. התכנית תשווק קרקעות מדינה מתוכננות מהמלאי הקיים. שיווק הקרקעות במסגרת "מחיר מטרה" אמור להתווסף לשיווק הרגיל, כדי שהתחלות הבנייה שיוזם המגזר הפרטי יימשכו כרגיל, בפרט בסביבותיהם של מתחמי התכנית. אולם אין זה ברור מראש אם הדירות ב"מחיר מטרה" אכן יתווספו להיצע שיוצר השוק החופשי או יחליפו חלק ממנו. רמ"י תשווק את קרקעות המדינה במכרז, ללא מחיר מינימום. תנאי המכרז גם יקבעו לבניין שיעור מקסימלי של דירות שיימכרו במחיר המרבי, ושיעור זה יכול להגיע עד 80%.<sup>30</sup> הדירות במחיר מטרה ייבנו על פי מפרט טכני שקובע משרד הבינוי.<sup>31</sup> להלן נתאר חלק מהיבטי ההסדרה בתכנית.

המנגנון לקביעת מחיר המטרה: השמאי הממשלתי הראשי יקבע את שווי הממוצע של מ"ר בנוי בכל מתחם בתכנית. המועד הקובע לשומה חל ב-2014.3.31. מחיר המטרה יעמוד על 80% מהמחיר שקבע השמאי, והכפלתו בשטח הדירה במ"ר תניב את מחיר המטרה של הדירה – המחיר המרבי שהזוכה במכרז (הקבלן/ היזם) יהיה רשאי לדרוש מרוכש הדירה. את השיטה לחשב את שטח הדירה תקבע רמ"י, בהתייעצות עם משרד הבינוי.

הקריטריונים לשיווק הקרקעות במכרזים של "מחיר מטרה": המכרזים יכללו רק קרקעות שמיועדות לבנייה רוויה<sup>32</sup>, רק ביישובים שבתקופה הקובעת ניתן לשווק בהם לפחות 500 יח"ד במחיר מטרה. כמו כן הם יכללו רק קרקעות שבהן המחיר למ"ר אינו עולה על 20 אלף ש"ח (כדי להימנע ממצב שבו ההטבה ניתנת על דירות יוקרה). מנגד הם יכללו רק מתחמים שבהם ערך הקרקע הממוצע ליח"ד עולה על 80 אלף ש"ח, כולל הוצאות פיתוח ולאחר ההנחה. המכרזים של "מחיר מטרה" לא יכללו את השטחים שמחנות צה"ל עתידים לפנות.

הקצאת הקרקע: רמ"י תשווק קרקע במסגרת "מחיר מטרה עם הגרלה" ללא מחיר מינימום. אם המחיר בהצעה שווה לאפס, המציע (הקבלן/ היזם) יצרף הצעה לשיעור הדירות שהוא מתחייב למכור במחיר מטרה, וזה לא יעלה על שיעור הדירות המקסימלי שקובעים תנאי המכרז. יזכה היזם שיציע את השיעור הגבוה ביותר, וכדי לבחור זוכה יידרשו שתי הצעות לפחות. עמותות/ קבוצות רכישה יוכלו להשתתף במכרז, וקיימת אפשרות לשווק קרקעות במסגרת הסכמי הגג. על הפיקוח יופקד משרד הבינוי. אף שכבר פורסמו שני מכרזים<sup>33</sup>, הגשת ההצעות מתעכבת בשל המתנה לחוברת המכרז.

<sup>29</sup> לקראת ינואר 2016 תבחן רמ"י, לאחר התייעצות עם השמאי הממשלתי הראשי, אם יש לשנות את מועד השומה.

<sup>30</sup> 20% מהדירות יימכרו בשוק החופשי כדי לאפשר לקבלנים לבנות דירות ייחודיות (דירות ג', דירות גג), וכדי להבטיח מפרט איכותי ברכוש המשותף ואוכלוסיית דיירים מגוונת.

<sup>31</sup> המפרט כולל פרטים רבים. הוא נשען על קודקס הבנייה שקבינט הדיור יזם השנה, ואשר כולל את התקנים לבנייה ולאבזורים.

<sup>32</sup> בנייה רוויה – בניין ובו לפחות שש יח"ד לדונם אחד, בשתי קומות לפחות.

<sup>33</sup> בראש העין – 2,795 יח"ד (מהן 1,695 יח"ד [60%] במחיר מטרה), ובמודיעין – 700 יח"ד (מהן 524 [75%] במחיר מטרה).

### הביקורת על "מחיר מטרה"

1. קיים סיכון שההיצע של השוק החופשי עלול לרדת בסביבה הקרובה למתחמים של "מחיר מטרה": הקבלנים עלולים להפחית, בסביבת המתחמים של "מחיר מטרה", את התחלות הבנייה, והדבר עלול להעלות את מחירי הדירות לאוכלוסייה שלא תזכה בהגרלה.
2. התכנית דורשת רגולציה: להוציא את סוגיית השמאות שנידונה לעיל, המנגנון של "מחיר מטרה" מסורבל בהרבה מהמנגנון של "מע"מ אפס" ודורש גם יותר הסדרה ופיקוח, בין השאר על התחומים הבאים: בחירת הקרקעות, שיטת המכרז על הקרקע, קביעה דקדקנית של מפרט החומרים והרכיבים (יש צורך לרדת לפרטי פרטים, לרבות סוג הברזים, האריחים, הדלתות והחלונות והגוונים שלהם). עם זאת, העובדה שמדובר במספר קטן של מתחמים, ובבנייה רוויה וסטנדרטית, מקלה על הפיקוח על איכות הבנייה.
3. התכנית מצמצמת את הכנסות המדינה ממכירת קרקע.



## ז'-ב': סוגיית שער החליפין

### שער החליפין הריאלי

להתפתחות שער החליפין  
הריאלי השפעה רבה על  
הפעילות במשק.

להתפתחות שער החליפין הריאלי (להלן גם שער החליפין) השפעה רבה על הפעילות במשק. במהלך השנים 2006 עד 2013 יוסף שער החליפין הריאלי של ישראל בכ-20 אחוזים. לייסוף זה הייתה השפעה מרסנת על היצואנים ועל יצרנים שתוצרתם מיועדת לשוק המקומי ומשמשת תחליף למוצרי יבוא (להלן המגזר הסחיר); השילוב של ייסוף והאטה בביקוש העולמי פגע ביצוא הישראלי ובפעילות במשק. כדי להבין את הגורמים להתפתחות שער החליפין הריאלי של ישראל נדון להלן בגורמים המשפיעים על שערי החליפין הריאליים של מדינות אחרות. בסעיף הראשון נעסוק בגורמי הטווח הארוך, בסעיף שני נדון בהשפעת מחזורי העסקים על שער החליפין, והסעיף השלישי יקשור בין שער החליפין הריאלי למדיניות המוניטרית.

### 1. שער החליפין הריאלי בטווח הארוך<sup>1</sup>

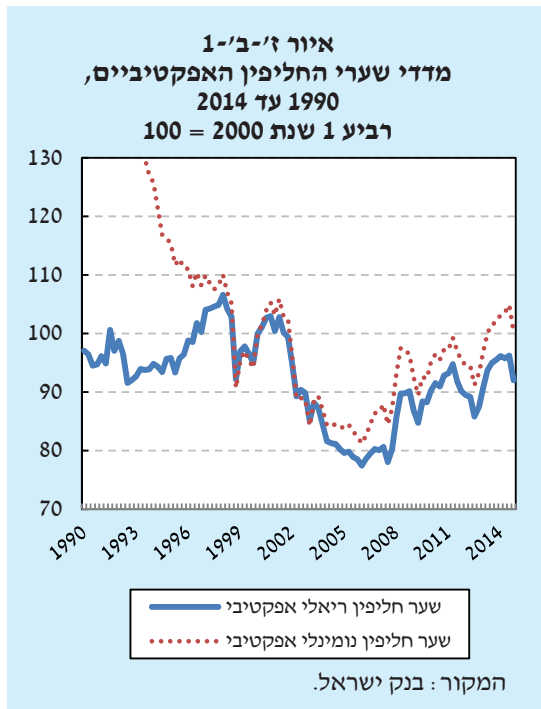
מחקרים מלמדים  
שבטווח הארוך שער  
החליפין הריאלי הוא  
משתנה חסר מגמת זמן,  
החוזר בעקביות לממוצע.

מחקרים מלמדים שבטווח הארוך שער החליפין הריאלי הוא משתנה חסר מגמת זמן, החוזר בעקביות לממוצע. שער החליפין הריאלי מוגדר כיחס המחירים בין שני משקים כשהמחירים נמדדים במטבע אחיד. היחס בין רמת המחירים במשק לרמת המחירים בחו"ל לאורך זמן הוא אמנם תנודתי, אך חסר מגמה (תנודתי סביב ממוצע קבוע) – מצב המוסבר בהשערת "חוק המחיר האחיד" בגרסתו החלשה<sup>2</sup>: שינוי חד-פעמי בשער החליפין הנומינלי בין שתי מדינות המתאפיינות ברמת המחירים קבועה יפתח פער ארביטרז' – כלומר אפשרות להפיק רווח מרכישת מוצרים זולים מהמשק שהמטבע שלו נחלש ומכירתם במשק האחר; גידול הביקוש במשק שהמטבע שלו נחלש יגרור התייקרות יחסית של המוצרים עד לסגירת פער הארביטרז'; כך המחירים היחסיים (כלומר שער החליפין הריאלי) בין שתי המדינות יחזרו לרמותיהם הקודמות. השערת החוק החלש של המחיר האחיד נבחנה במחקרים רבים, וזכתה לאישוש באלה שהשתמשו בבסיסי נתונים ארוכים מאוד ובשערי חליפין בין מדינות מפותחות. כך, לדוגמה, בחנו Taylor & Taylor (2004) את שער החליפין הביטלרלי של ארה"ב ובריטניה לאורך 200 שנה, ומצאו שרמות המחירים היחסיות בשתי המדינות אינן מתבדרות. מחקרם בחן גם את התפתחות רמת המחירים בפנל רחב של מדינות לאורך תקופה קצרה יותר, 30 שנה, והמסקנה דומה: רמות המחירים מתואמות ואינן מתבדרות לאורך תקופת המדגם כולה. (אף שבנתונים השנתיים המתאם קלוש). מחקר אחר<sup>3</sup> מצא שחוק המחיר האחיד (היחסי) נוטה להתקיים במדינות שבהן הפתיחות לסחר בין-לאומי גבוהה יחסית, שיעור הצמיחה דומה לשיעורה בארה"ב, האינפלציה נמוכה, והתנודתיות

<sup>1</sup> שער החליפין הריאלי מוגדר כיחס בין המחיר של סל מוצרים במשק המקומי לבין מחירו של סל מוצרים זהה במדינות האחרות במונחי מטבע אחיד. ייסוף ריאלי בשער החליפין של ישראל משמעותו התייקרות של סל המוצרים בישראל, הנמדד במונחי שקלים, ביחס לסל מוצרים זהה במדינות אחרות, הנמדד במונחי מטבע זר ומתורגם למונחי שקלים על פי שער החליפין (הנומינלי). פחות ריאלי משמעותו הוזלה של סל המוצרים בישראל ביחס למחירו במדינות אחרות.

<sup>2</sup> לפי חוק המחיר האחיד בגרסתו החזקה רמות המחירים המוחלטות בשני המשקים, כשהם נמדדים במטבע אחיד, חוזרות בעקביות לממוצע קבוע שלהן. לעומת זאת לפי גרסתו החלשה של החוק רמות המחירים המוחלטות בשני המשקים עשויות להישאר שונות – בשל הבדלים ברמת המיסוי, בעלויות ההובלה וכו' – ורק יחס המחירים בין המשקים (כשהם נמדדים במטבע אחיד) הוא שחוזר בעקביות לממוצע קבוע שלו.

<sup>3</sup> Alba, D.J. and H.D. Papell (2007). "The purchasing power parity and countries characteristics: Evidence from panel data testes", Journal of Development Economics 84, 240–251.



של שער החליפין הנומינלי מתונה. לפיכך הוא נטה להתקיים במדינות אירופה ואמריקה הלטינית יותר מאשר במדינות אסיה ואפריקה. שער החליפין הריאלי של ישראל היה חסר מגמת פיחות או ייסוף בשלושת העשורים האחרונים, בהתאם להשערת חוק המחיר האחד, אולם זאת תוך סטיות גדולות ומתמשכות מהממוצע ארוך הטווח (איור ז'-ב'-1). הספרות הדגישה שסטיות בשערי החליפין הריאליים דועכות לאט מאוד<sup>4</sup>, תופעה אשר ערערה את האמון בקיומו של חוק המחיר האחד אפילו בטווח הארוך.

**משקים המתאפיינים בצמיחה מהירה ומתמשכת עשויים לחרוג מחוק המחיר האחד החלש, ולהתאפיין בייסוף ריאלי מתמשך.** הסיבה לכך היא שחלק מהמוצרים והשירותים אינם נסחרים בסחר הבין-לאומי (שירותי

משקים המתאפיינים בצמיחה מהירה ומתמשכת עשויים לחרוג מחוק המחיר האחד החלש, ולהתאפיין בייסוף ריאלי מתמשך.

דיוור, חינוך וכו'): תהליך הייסוף נובע מגידול מהיר ומתמשך של פריון הענפים המייצרים מוצרים סחירים, שבעקבותיו גדל הביקוש לעובדים במגזר הסחיר ועולה השכר של כלל העובדים במשק; עליית השכר במשק מייקרת את עלויות הייצור בענפי המגזר הלא סחיר, שבהם לא השתפר הפריון, מוצריהם (שירותי דיוור, חינוך וכו') מתייקרים ביחס לעולם, בעוד שמוצרים הנסחרים בין מדינות ומיובאים מחו"ל לא מתייקרים. תופעה כזאת התרחשה ביפן בשנות השבעים והשמונים<sup>5</sup>. סטייה מתמידה מחוק המחיר האחד נגרמת אפוא עקב גידול חריג של פריון המגזר הסחיר ביחס לפריון המגזר הלא סחיר בהשוואה ליחס זה במדינות הסוחרות עם המשק. עלייה בפריון היחסי של המגזר הסחיר שאינה חורגת מזו שבמדינות האחרות הסוחרות עם המשק לא תגרור ייסוף. מרבית המחקרים שבחנו השערה זו מצאו לה תימוכין<sup>6</sup>, אך לא מעטים, בפרט מחקרי פנל, דחו אותה<sup>7</sup>. מקובל להניח שגידול מהיר של פריון המגזר הסחיר מתואם עם גידול מהיר של פריון המשק, וכן עם גידול התוצר לנפש – אולם כפי שניתן לראות באיור ז'-ב'-2, לא נמצא קשר חיובי בין עליית שער החליפין לעליית התוצר לנפש (בין 1980 ל-2010).

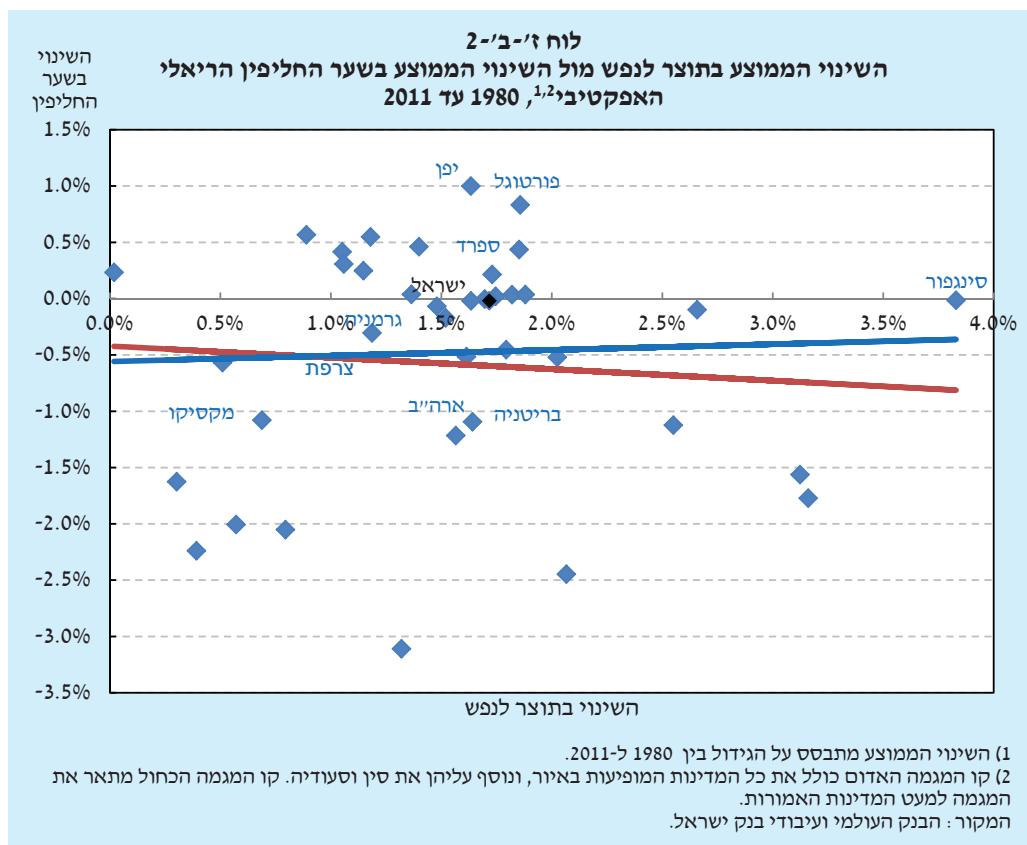
<sup>4</sup> על פי K. Rogoff (1996) משך הזמן עד לדעיכת מחצית הסטייה הוא 3 עד 5 שנים.

<sup>5</sup> ישנן מדינות שצמחו לאורך זמן ללא ייסוף ריאלי – צילה ומדינות דרום מזרח אסיה: תאילנד, מלזיה, הונג-קונג וסינגפור. מכאן שגם משקים המתאפיינים בצמיחה מהירה ומתמשכת עשויים לקיים את חוק המחיר האחד היחסי; במיוחד אם צמיחתם מתבססת על גידול של מלאי ההון ולא של הפריון.

<sup>6</sup> Tica, J. and I. Druzic (2006). "The Harrod-Balassa-Samuelsom Effect: A survey of empirical evidence", Working paper 06-07/686.

<sup>7</sup> לדוגמה: נמצא שגידול פרמננטי של פריון המגזר הסחיר לא גרר ייסוף פרמננטי אף באחת ממדינות ה-G7.

Coresti, G., L. Dedola and S. Keduca (2006). "Productivity, external balance and exchange rates: Evidence on the transmission mechanism among G7 countries", NBER.



בספרות על שער חליפין של שיווי משקל מוצגות מספר גישות, שאחת מהן מגדירה את שיווי משקל ככזה המאזן את החשבון השוטף. תחילה בוחנים את הגירעון המבני (או עודף מבני), אומדים את השינוי בשער החליפין הנדרש כדי לאפשר איפוס שלו. מודלים אלו משקפים את העובדה שגירעון גדול בחשבון השוטף גרם פעמים רבות לפיחות נומינלי חד במשקים שבהם שרר משטר של שער חליפין קבוע. פיחות זה, אם היה ריאלי (כלומר אם הוא לא לווה בעליית מחירים דומה), איזן את החשבון השוטף<sup>8</sup>.

**גישה אחרת בספרות אומדת את שער החליפין של שיווי משקל באמצעות אמידת הקשר שבין שער החליפין בפועל למשתנים כלכליים שיש יסוד תיאורטי להניח כי ישפיעו עליו.** מחקר שנערך בקרן המטבע הבינ-לאומית<sup>9</sup> בחן את התפתחות שער החליפין הריאלי בפועל ב-48 מדינות מפותחות ומתעוררות במשך 25 שנה ומצא את הקשרים הבאים:

**גישה אחרת בספרות אומדת את שער החליפין של שיווי משקל באמצעות אמידת הקשר שבין שער החליפין בפועל למשתנים כלכליים שיש יסוד תיאורטי להניח כי ישפיעו עליו.** מחקר שנערך בקרן המטבע הבינ-לאומית<sup>9</sup> בחן את התפתחות שער החליפין הריאלי בפועל ב-48 מדינות מפותחות ומתעוררות במשך 25 שנה ומצא את הקשרים הבאים:

<sup>8</sup> ייסוף מייקאר את היבוא במונחי המטבע המקומי, ובכך מקטין את הכמות המיובאת. הייסוף מגדיל את רווחיות היצואנים, ובכך מגדיל את היצוא.

<sup>9</sup> Ricci Antonio Luca, Milesi-Ferretti Gian Maria and Lee Jaewoo (2008). "Real Exchange Rates and Fundamentals: A Cross-Country Perspective", IMF working paper 08/13.

- גידול הפריון היחסי של המגזר הסחיר בשיעור של 10% (ביחס לפריון המגזר הלא סחיר) גורר ייסוף של 2%.
- עלייה של 10% במדד תנאי הסחר (מחירי היצוא ביחס למחירי היבוא) גוררת ייסוף של 5.5%.
- גידול עודף הנכסים של המשק מול חו"ל גורר ייסוף; צבירת נכסים בחו"ל בהיקף השווה לזה של היצוא גורר ייסוף של 4%.
- גידול של משקל הצריכה הציבורית בתוצר בנקודות אחוז גורר ייסוף של 3%.
- הסרת מכסים וחסמים לסחר בין-לאומי גוררת פחות ריאלי.

**ממחקר זה נגזר ששער החליפין הריאלי של שיווי משקל בישראל יוסף במידה מתונה בלבד**

**בעשור האחרון**, תקופה שבה היה ייסוף משמעותי (2006 עד 2014). משקל הצריכה הציבורית בתוצר (למעט היבוא הביטחוני) נותר ללא שינוי, גידולו של עודף הנכסים מול חו"ל מסביר ייסוף של 4%; פער הפריון יכול להסביר תוספת של כ-2% (ואולי מעט יותר)<sup>10</sup>, ואילו ההרעה במדד תנאי הסחר תרמה פחות של כ-2%. אומדן שער החליפין הריאלי הנגזר מהגורמים הכלכליים הבסיסיים של ישראל יציב למדי. אומדניהם של שערי החליפין הריאליים הנגזרים מגורמים כלכליים בסיסיים מניבים בדרך כלל אומדנים יציבים למדי של שערי החליפין בין מדינה מפותחת אחת לאחרת על פני זמן, שכן הפערים בקצב גידולו של הפריון היחסי בין מדינה מפותחת אחת לאחרת לרוב אינם גדולים, משקל הצריכה הציבורית בתוצר יציב לאורך זמן, ותנאי הסחר של מרבית המדינות המפותחות מושפעים במידה אחידה למדי מתנודות במחיר העולמי של חומרי אנרגיה וחומרי גלם אחרים (למעט מדינות מפותחות העתירות במשאבי טבע – נורבגיה, צ'ילה, מקסיקו, אוסטרליה וקנדה). אמידת שער החליפין בפועל מלמדת שגורמים המגדילים את הגירעון בחשבון השוטר פועלים לפיחות, וגורמים המגדילים את העודף גורמים לייסוף; לפיכך גם שער החליפין של שיווי משקל המתבסס על אמידת שער החליפין בפועל (כמו במחקר האמור של קרן המטבע) נוטה לפעול לאיזון החשבון השוטר, ומכאן שאין סתירה בין מודלים האומדים את שער החליפין של שיווי משקל בהתבסס על התנהגותו בפועל למודלים האומדים את שער החליפין של שיווי משקל התואם איזון של החשבון השוטר בטווח הארוך.

**המשק הישראלי עבר מגירעון מתמשך בחשבון השוטר בעבר לעודף בחשבון השוטר.** לישראל

עודף בחשבון השוטר משנת 2003 ואילך ועודף משמעותי משנת 2005 עד היום (4.3 מיליארדי דולרים במוצא שנת). השיפור בחשבון השוטר נבע משינוי מבני בענפי היצוא של ישראל והתבססות היצוא על ענפי הטכנולוגיה העילית. משקלם של ענפי הטכנולוגיה העילית בסך היצוא הוכפל בתוך שני עשורים בלבד (1990–2010). ההרכב הענפי של היצוא הישראלי הפך דומה לזה של המדינות המפותחות ביותר בעולם – עתיר במוצרי אלקטרוניקה, תרופות, כלי טיס, שירותי תוכנה ושירותי מחקר ופיתוח. השינוי בהרכב הענפי נבע משילוב של מספר גורמים: עלייה של מספר שנות הלימוד וגידול ההון האנושי של המועסקים, חשיפת המשק ליבוא ממדינות עתירות עבודה ועוד. כתוצאה משינוי זה גדל התוצר הממוצע לעובד בענפי היצוא וגדל הפריון היחסי של המגזר הסחיר (ביחס לפריון המגזר שאינו סחיר). גידול הפריון הביא להקטנת הגירעון בחשבון השוטר, ובהמשך – ליצירת עודף – תהליך שצפוי להימשך (הודות לגילוי מאגרי הגז), ואולי גם להשפיע על שער החליפין הריאלי. להלן נבחן את התפתחות שער החליפין הריאלי במדינות שבהן היה עודף משמעותי ומתמשך בחשבון השוטר ובמדינות שבהן היה בו שיפור משמעותי ומתמשך.

ממחקר שנערך בקרן המטבע הבין-לאומית נגזר ששער החליפין הריאלי של שיווי משקל בישראל יוסף במידה מתונה בלבד בעשור האחרון.

המשק הישראלי עבר מגירעון מתמשך בחשבון השוטר בעבר לעודף בחשבון השוטר.

<sup>10</sup> בשנים 2006 עד 2014 גדל התוצר לשכיר בתעשייה ב-12%, והתוצר למועסק בכלל המשק גדל ב-7%.

עודף גדול בחשבון  
השוטף נוטה להתמיד,  
וגורר בעקבותיו ייסוף  
מתון בלבד של שער  
החליפין הריאלי.

**עודף גדול בחשבון השוטף נוטה להתמיד, וגורר בעקבותיו ייסוף מתון בלבד של שער החליפין הריאלי.** לבחינת השפעתו של עודף גדול בחשבון השוטף נעזרנו בפנל נתונים רחב, הכולל נתונים על העודף בשנים 1980 עד 2011<sup>11</sup>. חישובנו לכל מדינה את העודף הממוצע אחת לארבע שנים (1980–1983, 1984–1987 וכו'): בכ-20% מהמקרים העודף הממוצע הארבע-שנתי היה של 2.5 אחוזי תוצר או יותר – עודף שהגדרנו כ"עודף גדול". מעקב אחר התקופה העוקבת לאחר עודף גדול מגלה שב-72% מהמקרים הוא נשמר (לוח ז'-ב'1; העודף הממוצע בארבע השנים העוקבות היה גבוה מ-2.5 אחוזי תוצר). רק ב-28% ירד העודף אל מתחת לרף שהגדרנו. בין המדינות שבהן היו תקופות רבות של עודף גדול בחשבון השוטף בלטו מדינות עתירות במשאבי טבע (ערב הסעודית, קטר, כוויט, איחוד האמירויות ועומן), מדינות מזרח אסיה הצומחות (יפן, סינגפור, הונג-קונג, טאיוון ומלזיה) ומספר מדינות בצפון-מערב אירופה (הולנד, שווייץ, גרמניה, אוסטריה ומדינות סקנדינביה). במדינות העתירות במשאבי טבע נשחק העודף בתקופה העוקבת, אך אין להסיק מהן על הצפוי בישראל, משום שלמדינות אלו עודפים גדולים במיוחד בחשבון השוטף, והן מושפעות מאוד מהתנודות במחירי הסחורות. במדינות שאינן עתירות משאבים נמצא שבתקופה העוקבת עודף גדול בחשבון השוטף נשמר ברוב המקרים (70%). העודף הממוצע בחשבון השוטף ירד בשיעור מתון יחסית (0.5 אחוז תוצר), ובשער החליפין הריאלי לא היה שינוי של ממש<sup>12</sup>. שינויים בסדר גודל דומה נמצאו בתת-מדגם של המדינות המתועשות (למעט נורבגיה, עתירת הנפט והגז) שלהן מאפיינים דומים יותר לישראל ולגביהן היו נתונים על שער החליפין. בבדיקה נוספת איתרנו את כל המדינות המתועשות שבהן העודף בחשבון השוטף גדל משמעותית במהלך שלושת העשורים האחרונים; רק בשתיים מבין 11 המדינות שאיתרנו גידול העודף לווה בייסוף (לוח ז'-ב'2).

**לוח ז'-ב'1**

**התפתחות החשבון השוטף ושער החליפין בעקבות אפיזודות של עודף גדול בחשבון השוטף<sup>1</sup>, 1980 עד 2011**

שער החליפין הריאלי	חשבון שוטף, באחוזי תוצר				עודף גדול בתקופה העוקבת (אחוזים)	מספר אירועי העודף	המדינות
	שינוי בנקודות אחוז	העודף בתקופה העוקבת	העודף בתקופה אפס	העודף בתקופה			
2.4	-2.3	6.8	9.2	72	124	כל המדינות	
6.7	-5.9	8.9	14.8	76	42	עתירות משאבים	
0.7	-0.5	5.8	6.3	70	82	שאינן עתירות משאבים	
2.0	-0.3	7.6	7.9	71	34	מזרח אסיה	
0.5	-0.2	4.4	4.6	71	38	OECD למעט נורבגיה	

<sup>1</sup> יפן ודרום קוריאה נכללות הן במדינות ארגון ה-OECD והן במדינות מזרח אסיה. שער החליפין של קרן המטבע מול שותפות הסחר. המקור: קרן המטבע הבין-לאומית ועיבודי בנק ישראל.

<sup>11</sup> הקובץ כלל 150 מדינות, אך על חלק מהן חסרו נתוני החשבון השוטף לחלק מהשנים. שיעור הכיסוי הוא 88%.

<sup>12</sup> נתוני שער חליפין עוקבים היו רק ל-53 מתוך 82 האפיזודות.

השפעתם של הכוחות הפועלים לאיזון החשבון השוטף במקרים שבהם יש גירעון גדול בחשבון השוטף ברורה הרבה יותר מאשר במקרים שבהם יש גירעון גדול בחשבון השוטף יותר מאשר במקרים של עודף גדול בחשבון השוטף.

**השפעתם של הכוחות הפועלים לאיזון החשבון השוטף במקרים שבהם יש גירעון גדול בחשבון השוטף ברורה הרבה יותר מאשר במקרים של עודף גדול בחשבון השוטף.** נעזרנו בפנל הנתונים וחישבנו לכל מדינה את הגירעון הממוצע בקבוצות של ארבע שנים (1980–1983, 1984–1987 וכו'): "גירעון גדול" הגדרנו כגירעון ממוצע ארבע-שנתי של 4.0 אחוזי תוצר או יותר, ועקבנו אחריו. בתקופה העוקבת הגירעון בחשבון השוטף היה נמוך משמעותית (בממוצע ב-3.3 אחוזי תוצר. ב-44% מהמקרים "הגירעון הגדול" לא התמיד, והגירעון בתקופה העוקבת היה נמוך מ-4 אחוזי תוצר. "גירעון גדול" גרר פיחות של 7.7% בממוצע, בשליש מהמקרים "גירעון גדול" גרר פיחות חד של למעלה מ-10%. גירעון גדול בחשבון השוטף נוטה להצטמצם כעבור זמן קצר יחסית, בלוויית פיחות משמעותי בשער החליפין הריאלי. עודף גדול בחשבון השוטף מתמיד יותר, וגורר ייסוף מתון בלבד בשער החליפין הריאלי. השוני בין השפעתו של גירעון בחשבון השוטף על שער החליפין להשפעת עודף נובע מהקושי לגייס מקורות למימון החוב החיצוני, ההולך וגדל במצב של גירעון: בעלי החוב הזרים דורשים פרמיית סיכון, ההולכת וגדלה עם הגידול בחוב; כשגובר החשש של המשקיעים הזרים לאפשרות של אי פירעון החוב הם ימשכו את כספם מהמשק וימירו אותו למטבע חוץ; ההמרה תביא לפיחות, ובמקרים מסוימים אף לפיחות חד ולערעור היציבות הכלכלית. עודף בחשבון השוטף וצבירת רכוש בחו"ל אינם גוררים התפתחות כזאת, ולכן העודף יכול להימשך תקופה ארוכה בטרם יביא לייסוף משמעותי. הייסוף עשוי להידחות עד אשר זרם ההכנסות מריבית ודיווידנד הנובע מהנכסים שנצברו בחו"ל יגבר, והיקפו יהפוך משמעותי.

לוח ז'-ב'-2

**התפתחות שער החליפין באפיזודות של עלייה משמעותית של העודף בחשבון השוטף<sup>1</sup>**

התקופה הנחקרת	גידול העודף בין התקופות (נקודות אחוז)	החשבון השוטף בתקופה המוקדמת (אחוזי תוצר)	החשבון השוטף בתקופה המאוחרת (אחוזי תוצר)	הייסוף בשער החליפין הריאלי בין התקופות (אחוזים, ממוצע)	שיעור השינוי השנתי ביצוא בתקופה הנחקרת (אחוזים)
אוסטריה	1992-2011	4.7	-1.8	-2	6.4
בלגיה	1980-1999	6.1	-0.8	1	4.1
קנדה	1988-2007	4.8	-3	-12	5.9
צ'ילה	1992-2011	4.6	-3.1	-3	7.9
דנמרק	1980-1999	4.8	-3.6	8	5.8
פינלנד	1984-2003	9	-2.7	-21	6.3
גרמניה	1992-2011	7.0	-1.0	-7	6.6
אירלנד	1980-1999	9.2	-6.7	-1	9.8
נורווגיה	1984-2003	9.1	0.2	-6	5.8
שוודיה	1984-2003	5.3	-0.7	-15	5.7
שווייץ	1984-2003	5.5	4.1	4	4.1
ממוצע 11 המדינות		6.4	-1.7		6.2
ישראל	1992-2011	5.7	-2.9	-13	<sup>2</sup> 6.4

<sup>1</sup> התקופות המוקדמת והמאוחרת הן שמונה השנים הראשונות והאחרונות בתקופת הנחקרת, בהתאמה. השינוי בשער החליפין הריאלי הוא השינוי בשער הממוצע בתקופה המאוחרת לעומת ממוצע התקופה המוקדמת. עלייה מציינת ייסוף.

<sup>2</sup> גידול היצוא בשנים 1995 עד 2011.

המקור: קרן המטבע הבין-לאומית ועיבודי בנק ישראל.

בסיכום, שער החליפין של מרבית המדינות נמצא יציב וחסר מגמה בטווח הארוך (סטציונרי), בהתאם לצפוי על פי חוק המחיר האחיד החלש. שער החליפין הריאלי של מרבית המדינות המפותחות נמצא חסר מגמה בטווח הארוך. הגורם הבסיסי המרכזי המשפיע על שער החליפין בטווח הארוך הוא הפריון היחסי – של המגזר הסחיר ביחס לפריון של המגזר הלא סחיר – ביחס לפריון היחסי בשותפות הסחר: במרבית המשקים שצמחו בקצב איטי במיוחד היה פחות ריאלי (ונצואלה, בוליביה ופרגוואי); ואילו משקים שצמחו בקצב מהיר לרוב לא התאפיינו בייסוף ריאלי (מלזיה וצ'ילה). אי-סימטריה דומה נמצאה גם בהשפעת הגירעון בחשבון השוטף: גירעון גדול גורר פחות ריאלי משמעותי, ואילו עודף גדול איננו גורר בהכרח ייסוף. שער החליפין הריאלי של ישראל התפתח ללא מגמה בשני העשורים האחרונים, ואת התנודות בו בתקופה זו ניתן לייחס בעיקר למחזורי העסקים ולגורמים חולפים. הגידול המהיר של פריון היחסי בישראל (הפריון של המגזר הסחיר בישראל ביחס לפריון שאינו סחיר) ביחס לפריון היחסי במדינות אחרות וגידול העודף בחשבון השוטף אמנם היו גורם בסיסי לייסוף שער החליפין, אך לא היה בהם כדי לגרום למגמת ייסוף ולסטייה מחוק המחיר האחיד החלש.

**2. שער החליפין הריאלי בעת מחזורי עסקים**

נמצא מתאם בין רמת שער החליפין הריאלי של ישראל לבין מחזור העסקים בישראל ביחס למחזור העסקים בארה"ב: ייסוף בתקופות גאות יחסית ופיחות בעתות שפל יחסי. בשני העשורים האחרונים קצב הצמיחה של התוצר לנפש בישראל היה דומה לזה של ארה"ב; ואולם בין השנים 1995 ו-2004 צמח התוצר לנפש בישראל בקצב איטי יותר מאשר בארה"ב, ואילו בשנים 2004 עד 2014 הוא צמח בקצב מהיר יותר מאשר בארה"ב<sup>13</sup>. בשנים שבהן רמת התוצר לנפש הייתה בשפל ביחס לארה"ב (2003–2004) שער החליפין הריאלי של ישראל היה מפותח ביחס לממוצע ארוך הטווח שלו, ובשנים שבהן מחזור העסקים בישראל ביחס לארה"ב היה בשיאו (1995–1996 ו-2012–2014) שער החליפין של השקל היה מיוסף יחסית לממוצע ארוך הטווח שלו. אמידה סטטיסטית מלמדת שעלייה של אחוז אחד בתוצר לנפש של ישראל ביחס לזה של ארה"ב מתואמת עם ייסוף של כ-1.2 אחוזים בשער החליפין הריאלי של ישראל. כפי שנראה גמישות זו איננה חריגה בהשוואה למדינות מפותחות אחרות שבהן תנועות ההון חופשיות.

**שער החליפין הריאלי של מדינות OECD רגיש למחזור העסקים, וגמישותו כיום גבוהה בהרבה מאשר בעבר.** גמישות שער החליפין הריאלי של מדינות OECD ביחס לתוצר לנפש היחסי היא יחידתית: צמיחת התוצר לנפש באחוז אחד מעבר לצמיחה בארה"ב מתואמת עם ייסוף של אחוז אחד בשער החליפין הריאלי (1990 עד 2011, במונחי PPP). גמישות זו גדלה עם הזמן: בתקופת המדגם, שכללה את שנות השמונים (1980 עד 2011), היא נאמדה ב-0.3% בלבד, ואילו בתקופה שהחלה בשנת 1995 (עד 2011) נאמדה גמישות גבוהה מיחידתית – 1.2%. במדינות שאינן חברות בארגון הגמישות של שער החליפין הריאלי למחזור העסקים מתונה יותר: 0.30% בתקופה 1980 עד 2011, ו-0.41% בתקופה שהחלה בשנת 1995. העלייה בגמישות שער החליפין הריאלי למחזור העסקים מושפעת מן הפתיחות הגוברת לתנועות הון: במדינות הפתוחות לתנועות

נמצא מתאם בין רמת שער החליפין הריאלי של ישראל לבין מחזור העסקים בישראל ביחס למחזור העסקים בארה"ב: ייסוף בתקופות גאות יחסית ופיחות בעתות שפל יחסי.

שער החליפין הריאלי של מדינות OECD רגיש למחזור העסקים, וגמישותו כיום גבוהה בהרבה מאשר בעבר.

<sup>13</sup> התוצר לנפש של ישראל גדל משנת 1995 עד היום במצטבר ב-3.5% מעבר לזה של ארה"ב (פער של 0.17% בקצב גידולו השנתי). בשנים 1995 עד 2004 נסוג התוצר לנפש של ישראל ב-11% ביחס לארה"ב, ובשנים 2004 עד 2014 הוא גדל ב-16.5% מעבר לזה של ארה"ב.

הון הייתה גמישות זו גבוהה יותר מאשר במדינות האחרות<sup>14</sup>, גמישות זו גדלה במקביל לגידול בפתיחות לתנועות הון.

**גמישותו הגוברת של שער החליפין הריאלי למחזור העסקים נובעת מהפתיחות הגוברת לתנועות הון.** גאות של הביקוש המקומי במשק הפתוח לתנועות הון ולסחר תביא לעלייה ביבוא (גירעון בחשבון השוטף), וכן להתייקרותם של המוצרים שלא ניתן לייבאם (ייסוף ריאלי). עודף היבוא ימומן באמצעות הלוואות מהעולם, ללא עלייה של ממש בריבית הריאלית המקומית; הגאות בביקוש והגישה הנוחה לאשראי זר ישתקפו בהתייקרות המוצרים הלא סחירים, שהיצעם מוגבל. לעומת זאת במשק הסגור לתנועות הון (שאינו יכול ללוות מחו"ל) עודפי הביקוש יגררו עלייה של הריבית הריאלית המקומית, וזו תפעל למיתון הביקוש למוצרים סחירים ולא סחירים גם יחד; עליית הריבית וריסון הביקוש ימתנו את התייקרות המוצרים הלא סחירים. סיכמו של דבר – התרחבות תנועות ההון בעולם מגדילה את גמישות שער החליפין הריאלי למחזור העסקים.

**בישראל גאות במחזור העסקים לא מלווה תמיד בייסוף ריאלי בו-זמני.** תקופת גל העלייה ממדינות חבר העמים לוותה בייסוף מתון, יחסית לעוצמת הגאות במחזור העסקים: גל העלייה גרר גידול ניכר של הביקוש להשקעה, שפירושו גידול של הגירעון בחשבון השוטף (הגירעון זהה לעודף ההשקעה על החיסכון) ועודף ביקוש למטבע חוץ. המחסור במטבע חוץ מנע ייסוף משמעותי יותר של שער החליפין, משום שבאותה תקופה ישראל לא הייתה פתוחה לתנועות הון. הייסוף התגבר דווקא בסיום מחזור העסקים; אז ירד שיעור ההשקעה, והואט שיעור גידולו של התוצר. גאות נוספת הייתה בשנים 1999–2000, על רקע אופוריה שסחפה את המשקיעים בארה"ב בכל הנוגע לעתיד ענפי הטכנולוגיה העילית בכלל והחברות הקשורות לאינטרנט בפרט ('בועת הדוט-קום'). הגאות הביאה לגידול ההשקעות הזרות בענפי העילית בישראל, לגאות בפעילות ולייסוף ריאלי, אך אלו לא נבעו משיפור של ממש בכושר הייצור של המשק (גידול של פרויון המגזר הסחיר), אלא מציפיות לגידול עתידי של הפריון. קריסת 'בועת הדוט-קום' בארה"ב והתפרצות האינפלציה בסוף שנת 2000 גררו מיתון חמור, שנמשך עד תחילת 2004. שער החליפין פוחד בשיעור ניכר במהלך מחזור העסקים הזה, אך תגובתו באה בפיגור רב אחר התפתחות המחזור: הפיחות החד התרחש רק שנתיים לאחר שקצב הצמיחה של המשק צנח, והתפוגג רק חמש שנים תמימות לאחר שקצב הצמיחה של המשק שב והתאושש (במהלך 2004). התפוגגות הפיחות במקביל לתחילת האטה בארה"ב (בשנת 2008) תומכת בהשערה שמחזור העסקים היחסי הוא הגורם המשפיע על שער החליפין הריאלי. ייתכן שהתמדת הפיחות נבעה גם מתהליך הליברליזציה שהתרחש אז, אשר הקל על ישראלים להשקיע בחו"ל (גידול של הביקוש למטבע חוץ).

גמישותו הגוברת של שער החליפין הריאלי למחזור העסקים נובעת מהפתיחות הגוברת לתנועות הון.

בישראל גאות במחזור העסקים לא מלווה תמיד בייסוף ריאלי בו-זמני.

**רגישות היבוא והיצוא של ישראל לשינוי בשער החליפין הריאלי אינה גדולה.** הפיחות הריאלי המשמעותי שהיה במהלך השנים 2001 עד 2004 לא גרר האטה חריגה בקצב גידולו של היבוא: במהלך השנים 1999 עד 2005 גדלו היבוא והתוצר בשיעורים דומים (ריאלי). גם הייסוף המשמעותי שהיה בשנים 2007 עד 2010 לא גרר גידול חריג של היבוא: בשנים 2005 עד 2012 גדלו היבוא והתוצר בשיעורים דומים (ריאלי). מכאן ניתן ללמוד שלתנודות בשער החליפין יכולת מוגבלת להטות את הביקוש המקומי מהשוק המקומי לחו"ל. אשר ליצוא – התפתחותו מתואמת עם התפתחות שער החליפין הריאלי. קצב גידולו של היצוא בשנים 1997 עד 2007 היה מהיר בהרבה מזה של התוצר של ישראל; זאת על רקע פיחות ריאלי

רגישות היבוא והיצוא של ישראל לשינוי בשער החליפין הריאלי אינה גדולה.

<sup>14</sup> החלוקה מתבססת על מדד הפתיחות לתנועות הון של Chinn-Ito, המבוסס על נתוני קרן המטבע.

Chinn, M. and H. Ito (2006) "What Matters for Financial Development? Capital Controls, Institutions and interactions", Journal of development economics .81, 163-192.



משמעותי בשער החליפין, אך גם על רקע גידול מהיר של הסחר העולמי. מאז ועד היום הואט קצב גידולו של היצוא והשתווה לזה של התוצר. זאת על רקע הייסוף שהיה בשנים 2007 עד 2010

**לוח ז'-ב'-3**  
**התפתחות שער החליפין הריאלי, היבוא, היצוא, הצריכה וההשקעה ביחס לתוצר בישראל**

שער החליפין	היבוא	הצריכה	ההשקעה	היצוא
100	34	57	22	29
120	35	59	18	35
107	34	57	20	35

1995-2001  
2003-2009  
2010-2014

<sup>1</sup> משקלות היבוא, היצוא, הצריכה וההשקעה בתוצר, במחירים קבועים של שנת 2010.  
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

והאטה בקצב הגידול של הסחר העולמי. אמידת גמישויותיהם של היצוא והיבוא לתוצר, לסחר העולמי (כל המשתנים במחירים קבועים) ולשער החליפין הריאלי העלתה שלאחרון השפעה מתונה על היצוא: פיחות של 10% מגדיל את היצוא ב-2% כעבור שנה (ובהמשך השפעתו דועכת). לשער החליפין הריאלי לא נמצאה השפעה מובהקת (בו-זמנית) על היבוא. אומדנים בסדר גודל דומה נתקבלו באמידות גמישות המחיר קצרת הטווח ביחס ליצוא וליבוא במדינות ה-G7<sup>15</sup>. המסקנה: השפעת ההכנסה היא ההשפעה הדומיננטית הן על היבוא של ישראל והן על היצוא שלה: ההכנסה המקומית (הנובעת בעיקר מהתוצר של ישראל) מכתיבה את היבוא, וההכנסה העולמית (השקולה לתוצר עולמי) מכתיבה את היצוא.

לשינוי בשער החליפין השפעות תחלופה והכנסה על היבוא. השפעות אלו פועלות באותו כיוון, אך השפעתן המשותפת אינה גדולה.

**לשינוי בשער החליפין השפעות תחלופה והכנסה על היבוא. השפעות אלו פועלות באותו כיוון, אך השפעתן המשותפת אינה גדולה. השפעת התחלופה:** ייסוף מוזיל את מחירי היבוא, ובכך מעודד החלפה של צריכת מוצרים מייצור מקומי במוצרים דומים שיוצרו בחו"ל. נציין שהשפעת התחלופה פועלת בעיקר בענפים שבהם יש תחרות ישירה בין מוצרי יבוא למוצרים מייצור מקומי (תעשיית המזון, שירותי נופש, תחבורה בין-לאומית ועוד); למרבית מוצרי הצריכה וההשקעה המייבואים אין ייצור מקומי מתחרה. כמו כן היבוא המתחרה לענפי השירותים (שירותים עסקיים ופיננסיים, מסחר, תקשורת וכו') נמוך למדי<sup>16</sup>. ההתמחות של המשק בייצור מוצרים מסוימים אף מקטינה את השפעת התחלופה. **השפעת ההכנסה:** במשק הישראלי, שבו ערך היצוא וערך היבוא דומים, שינוי בשער החליפין הריאלי לא ישפיע על סך ההכנסה הלאומית השוטפת. ייסוף אמנם מוזיל את מחיר היבוא ומותיר בידי הצרכן המקומי הכנסה פנויה גבוהה יותר, אך כנגד זאת הוא גורר ירידה בהכנסה הפנויה של אנשי מגזר היצוא – עובדים ובעלי ההון. לייסוף השפעה נוספת – הגדלת ערך הרכוש של הציבור, רכוש שרובו מקומי (רווחי הון במונחי מטבע חוץ) – אולם מגמת צבירת הנכסים של ישראלים בחו"ל מצמצמת השפעה זו בהדרגה<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> גמישויות אלה נעו בתחום של 0 עד -0.2 ליבוא, 0.1 עד -0.5 ליצוא (סחורות ושירותים, כמותי); הגמישויות לטווח ארוך היו גבוהות יותר: 0.1 עד -0.9 ליבוא ו-0.3 עד -1.6 ליצוא.

Hooper, P., K. Johanson and J. Marquez (1998). "Trade elasticities for G-7 countries", International Finance Discussion Papers.

<sup>16</sup> חלק גדול מהיבוא הוא של מוצרי השקעה. יבוא זה רגיש מאוד למחזור העסקים. לא כן יבוא של חומרי אנרגיה ושירותים.

<sup>17</sup> היקף הנכסים נטו של הישראלים בחו"ל הוא 10% מסך הנכסים נטו של הציבור – עדיין נמוך בהשוואה למשקל היבוא בצריכה הפרטית והציבורית; לכן פיחות ריאלי שוחק את ערך הרכוש הציבורי במונחי צריכה.

**ענפי היצוא המרכזיים של ישראל (תוכנה, אלקטרוניקה ותרופות) מתאפיינים בפריון גבוה, בהון אנושי גבוה ובמומחיות רבה.** פיחות ריאלי מגדיל את רווחיות היצוא ופועל להגדלתו, אך תהליך ההתאמה צפוי להיות איטי יחסית, משום שענפי היצוא זקוקים לעובדים בעלי השכלה גבוהה ולידע ספציפי, הנרכש בזמן עבודתם בפירמה<sup>18</sup>. לאחר שנוצרו משרות אלו, הפירמות והעובדים לא ימהרו לוותר עליהן בתגובה לייסוף בשער החליפין (הון אנושי שקוע). ההתמחות של ענפי היצוא ותהליכי הפיתוח והייצור הממושכים מתיישבים עם הממצא שלשער החליפין השפעה מתונה יחסית על היקף היצוא. השפעת שער החליפין גדולה יותר על היקף היצוא של הענפים המסורתיים ועל הפעילות במגזר הסחיר המתחרה בתחיליפי היבוא: בענפים אלו שיעור הרווחיות נמוך, ולכן ייסוף זמני עלול להביא לסגירת קווי ייצור ולפיטורי עובדים. בסיכום: השפעת שער החליפין על היצוא גדולה יותר מאשר על היבוא, אך לרוב השפעות אלו אינן גדולות במיוחד; גאות במחזור העסקים של המשק המקומי גוררת לרוב ייסוף משמעותי בשער החליפין הריאלי; אירועים של ייסוף משמעותי ומהיר בשער החליפין עשויים לגרור נזק מתמשך למגזר הסחיר, ובפרט לענפים הסחירים המסורתיים ועתירי העבודה.

ענפי היצוא המרכזיים של ישראל (תוכנה, אלקטרוניקה ותרופות) מתאפיינים בפריון גבוה, בהון אנושי גבוה ובמומחיות רבה.

### 3. המדיניות המוניטרית ושער החליפין הריאלי

**הבעייתיות של ייצוב מחזור העסקים בולטת בתקופות של האטה הנובעת מפגיעה בפעילות במשק העולמי.** בעת כזאת ענפי היצוא סופגים פגיעה כפולה – ירידה ישירה בביקוש העולמי וייסוף ריאלי, הנובע מתנועות ההון אל המשק. הפגיעה בענפי היצוא איננה מחויבת המציאות, משום שלמשק גורמי ייצור לא מנוצלים, שיכולים לשמש ליצוא אם מחירו לא יועלה. מנקודת המבט של המשק המקומי אין אפוא צורך בייסוף, משום שהמשק אינו נהנה מתעסוקה מלאה אלא רק מגאות יחסית לעולם השרוי במיתון. ייסוף יגרור את המשק בכיוון האטה העולמית. כדי להקחות את הפגיעה בענפי היצוא ולמנוע מיתון ניתן לנקוט צעדי מדיניות פיסקליים לעידוד ענפי היצוא<sup>19</sup>, או להפעיל מדיניות מוניטרית מרחיבה, הפועלת על כלל ענפי המשק. אפשרות נוספת שעולה על הפרק היא להפעיל מדיניות מוניטרית הממוקדת בעידוד של ענפי היצוא ושל ייצור תחיליפי היבוא. מדיניות כזאת תשאף למתן את השפעת הייסוף הריאלי ולמנוע צמצום של פעילות היצוא עד אשר יחלוף המיתון העולמי. השפעת המדיניות המוניטרית על שער החליפין הריאלי (ועל שיעור הריבית הריאלי) אפקטיבית בעיקר בזמן הקצר, ופוחתת בטווח הארוך יותר<sup>20</sup>.

הבעייתיות של ייצוב מחזור העסקים בולטת בתקופות של האטה הנובעת מפגיעה בפעילות במשק העולמי.

**בספרות ניטש ויכוח באשר לפונקציית התגובה הרצויה של הבנק המרכזי במשק קטן ופתוח.** Ball<sup>21</sup> וכלכלנים אחרים<sup>22</sup> סברו שפונקציית התגובה המיטבית של הבנק המרכזי כוללת ייצוב של התנודות בשער החליפין הריאלי, אולם הגישה הדומיננטית גורסת שעל המדיניות המוניטרית

בספרות ניטש ויכוח באשר לפונקציית התגובה הרצויה של הבנק המרכזי במשק קטן ופתוח.

<sup>18</sup> יואב פרידמן (2013), "עובדי טכנולוגיות המידע: עובדים, שכר והתמודדות עם זעזועים." חטיבת המחקר 2013.07.

<sup>19</sup> אבל לרוב שינויים פיסקליים אינם גמישים ומהירים במידה שתספיק להתמודדות עם מחזורי עסקים.

<sup>20</sup> ע' ברנדר וסי' ריבון (2014) "השפעתן של המדיניות הפיסקלית והמוניטארית בישראל". חטיבת המחקר, 2015.02.

<sup>21</sup> Ball, L. (1999). "Policy Rules for open economies", in B.J. Taylor (ed.). Monetary policy rules, University of Chicago press.

<sup>22</sup> Obstfeld, M. and R. Kenneth (1995). "The mirage of fixed Exchange rates." Journal of Economic Perspectives, 9, 73-96.

<sup>23</sup> Gali, J. and T. Monacelli (2005). "Monetary policy and exchange rate volatility in a small open economy", review of economic studies, 72, 707-734.

להגיב אך ורק לסטיות מיעד האינפלציה ולפער התוצר<sup>23</sup> (הפער בין רמת האבטלה בפועל לרמת האבטלה הטבעית), כי בדרך זו המדיניות מגיבה לתנודות בשער החליפין בהתאם להשפעתם על יעדי המדיניות. תגובה נוספת וישירה לתנודות בשער החליפין לא תועיל לייצוב המחירים והתוצר – שני יעדי המדיניות הבלעדיים של הבנק המרכזי; כאמור, גישה זו אינה מייחסת חשיבות להרכב התוצר<sup>24</sup>. חוסר ההסכמה הקיף גם את ההתייחסות לתוצאות האמידה האמפירית: Ball אמד פונקציית תגובה הכוללת את שני יעדי המדיניות המקובלים – האינפלציה ופער התוצר – ואת שער החליפין הריאלי (בפיגור ובו-זמנית), ומצא שהבנק המרכזי מפחית את הריבית בתגובה לייסוף ריאלי. Svensson<sup>25</sup> אמד פונקציית תגובה דומה ומצא שייסוף ריאלי גורר הפחתת ריבית זמנית בלבד: הריבית יורדת למשך תקופה אחת ושבה ועולה בתקופה הבאה. מחקר מאוחר יותר<sup>26</sup> מצא שפונקציית התגובה של הבנקים המרכזיים של בריטניה נורבגיה ושבדיה לא כללה את שער החליפין הריאלי, בעוד שזו של קנדה, אוסטרליה וניו-זילנד כללה אותו; ואולם גם בשלוש המדינות האחרונות השפעת שער החליפין הריאלי התפוגגה בעשור האחרון, ובמקביל התחזקה השפעת הציפיות לאינפלציה בעתיד על הריבית שקבעו שלושת הבנקים המרכזיים. אשר לישראל, נמצא שפונקציית התגובה של בנק ישראל כוללת את שער החליפין הריאלי דבר המעיד על רצון לייצב את שער החליפין הריאלי ואת הרכב התוצר. פונקציית תגובה דומה נמצאה גם לבנק המרכזי של שוויץ. בסיכום, למדיניות מוניטרית החותרת להגן על המגזר הסחיר יש בסיס בתיאוריה הכלכלית. ואולם הגישה הדומיננטית להתנהגות הבנקים המרכזיים והתיאוריה הכלכלית (עדיין) אינן מייחסות להרכב התוצר חשיבות רבה, ואינן כוללות את שער החליפין הריאלי בפונקציית התגובה.

---

<sup>24</sup> Taylor, B. J. (2001). "The role of exchange rate in monetary policy rules", *The American economic review*, 91, 263-267.

<sup>25</sup> Svensson, L. (2000). "Open-Economy inflation targeting" *Journal of international economics*, 50, 155-83.

<sup>26</sup> Sgherri, S. (2008). "Explicit and implicit targets in open economies", *Applied economics*, 40, 969-980.

