

1. קווי ההתפתחות העיקריים

לאחר כשנתיים של מגמת צמצום נסתמן השנה מפנה בפעילות ענף הבנייה. סך ההשקעות בבניית מבנים ובעבודות בינוי אחרות² הגיע בשנת 1967 לכ-1,200 מיליון ל"י. זוהי ירידה של 22 אחוזים בהיקף ההשקעות השנתי בהשוואה לשנת 1966. בשנה זו — 1966 — חלה, כזכור, ירידה של 18 אחוזים בהשוואה לקודמתה — 1965 — שהיתה שנת השיא בפעילות הבנייה. במהלך השנה חל מפנה בענף, ואינפורמציה חלקית על הרביע הראשון של 1968 מעידה על המשכו. המפנה התבטא בצורות שונות באינדיקטורים השונים³: בהתחלות הבנייה לייעודים האזרחיים פסקה הירידה שהחלה ב-1965, ולאחר הירידה הכפויה בהתחלות הבנייה ברביע השני, שנגרמה בגלל המלחמה, גדל היקף ההתחלות במחצית השנייה של השנה, כך שברביע האחרון היה היקף ההתחלות גבוה מזה שברביע הראשון של 1967, אם כי נמוך עדיין מזה שברביע האחרון ב-1966.

גם בסך ההשקעות בבנייה פסקה הירידה לאחר המלחמה ורמת ההשקעות ברביע האחרון של השנה היתה דומה לזו שברביע הראשון. היקף הפעילות ורמת התפוקה עלו לקראת סוף השנה והיו גבוהים מאלה שבראשיתה. הביאו לכך גידול ניכר בעבודות בנייה למערכת הביטחון ובעבודות תיקונים ושיפורים (שאינם נכללים בנתוני ההשקעות).

במקביל לגידול בתפוקה שלגבינו אין בידינו אומדן כמותי, חל גידול בפעילות גורמי הייצור ובצריכת תשומות ראשוניות. ברביע האחרון של 1967 היה מספר המועסקים בענף גדול ב-7 אחוזים בהשוואה לרביע הראשון. היה גם מחסור בציוד מכני כבד לעומת אבטלה של ציוד כזה בראשית השנה, והשיווק המקומי של מלט אפור היה גבוה בכ-30 אחוזים ושל ברזל בניין ב-34 אחוזים.

הנתונים החלקיים המצויים בידינו לגבי הרביע הראשון של 1968 נוטים לאשר, כי חל מפנה בהתפתחות הבנייה. נמשך הגידול בהתחלות הבנייה הפרטית לכל הייעודים (כ-15 אחוזים לעומת

¹ א תפוקת ענף הבנין כוללת, נוסף על השקעות שאומדניהן מובאים בפרק זה, גם את הבנייה למערכת הביטחון ועבודות אחזקה, תיקונים ושיפורים במבנים קיימים. מחמת היעדר נתונים על חלק מסוגי פעילות אלה מתרכז הדיון בפרק בהשקעות. בעבר הוערך שההשקעות נוטלות כ-90 אחוזים מתפוקת הענף. בשנה הנסקרת גדל חלקה של התפוקה שאינה בחזקת השקעות. המדובר הן בעבודות עבור מערכת הביטחון והן בעבודות שיפוצים ותיקונים, אך אין אומדנים על ההיקף הכמותי של תפוקה זו וניתן להתיחס אליה בצורה כללית בלבד.

ב בחישוב ההשקעות בשנת 1967 הונח מחוסר אינפורמציה כמותית, כי החשת קצב פעילות הבנייה במחצית השנייה של השנה, פיצתה על הירידה הכפויה בהשקעות בגלל המלחמה ברביע השני. ההנחה היא איפוא, שהמלחמה לא השפיעה על סך הכול השנתי של ההשקעות בבנייה, אלא על התפלגות ההשקעות על פני השנה.

² כגון: כבישים, נמלים, קווי מים וחשמל, עבודות חפירה וחציבה וכדומה.

³ ראה לוח י"ג-4 וההערה הצמודה לו.

לוח י"ג - 1

השקעות במבנים ובעבודות בינוי אחרות לפי הייעוד, 1965 עד 1967

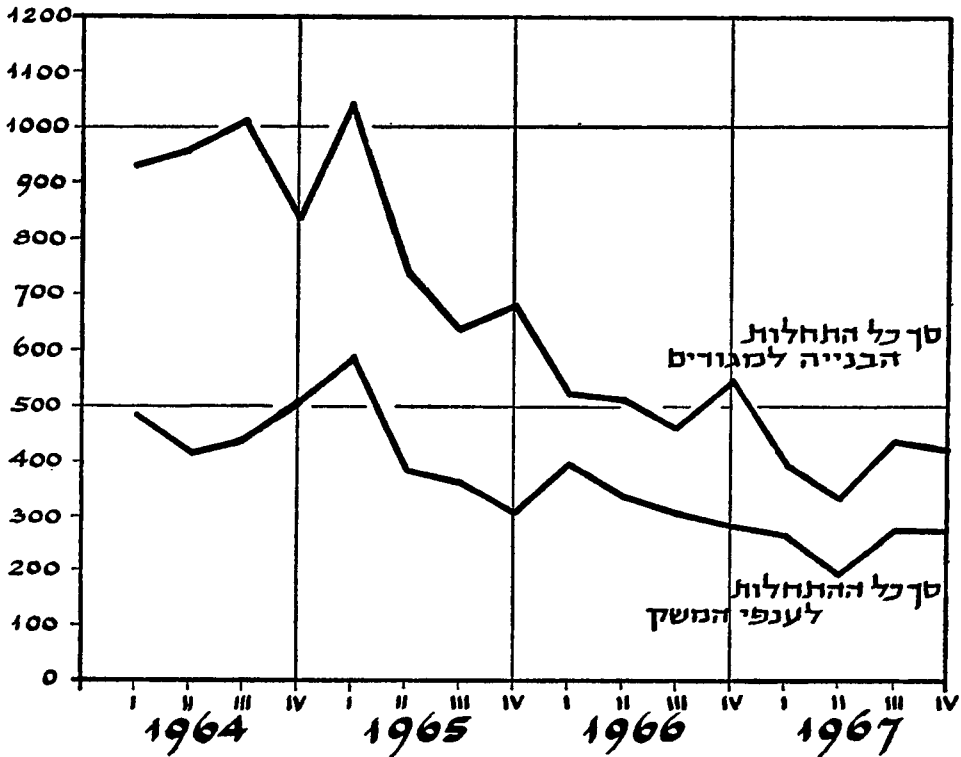
(במחירים שוטפים) *

כל שנה לעומת קודמתה העלייה או הירידה (-)		1967	1966	1965	
1967	1966				
(אחוזים)		(מיליוני ל"י)			מגורים
-27	-17	376	518	621	בנייה פרטית
-42	-25	153	263	353	בנייה ציבורית
-32	-20	529	781	974	סה"כ הבנייה למגורים
ענפי המשק					
+7	+7	34	31	29	חקלאות **
-19	+7	51	63	59	השקיה
-44	-42	40	71	122	תעשייה
+70	-38	34	20	32	מכרות ומחצבים
-18	+5	32	39	37	חשמל
+8	-22	173	160	206	תחבורה ותקשורת
+37	-20	103	75	94	מזה: כבישים
-37	-28	43	68	94	בתי עסק והארחה
-16	+1	271	321	319	מוסדות ושירותים ציבוריים
-12	-14	678	773	898	סך כל הבנייה לענפי המשק
-21	-12	375	474	538	מזה: מבנים
+1	-17	303	299	360	עבודות בינוי אחרות
-22	-17	1,207	1,554	1,872	סך כל ההשקעות בבנייה

* לא חלו שינויים במחירי עבודות בניין בשנים 1965-1967, להוציא בענף תחבורה ותקשורת בו עלו המחירים באחוז אחד בין 1965 ל-1966 וירדו באחוז אחד בין 1966 ל-1967. (ראה גם סעיף תשומות ומחיריהן).
 ** אינו כולל השקעות בחקלאות שאינן בחזקת בנייה, כגון, ייעור, ניקוז, הכשרת קרקע וכדומה.
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

התחלות הבנייה למגורים ולענפי המשק, לפי רבעי שנים, 1964 עד 1967 *

(אלפי מ"ר)



* מבנים בלבד.
המקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הרביע האחרון של 1967) ואולם סך שטח התחלות הבנייה נשאר יציב, שכן חלה, מצד שני, ירידה בהתחלות הבנייה הציבורית. השיווק המקומי של המלט האפור ושל ברזל בניין המשיכו גם הם לגדול ברביע הראשון של 1968 — עלייה של 3 אחוזים ושל 12 אחוזים בהתאמה.

גם הירידה בהיקף ההשקעות בסיכום שנתי וגם המפנה בפעילות באמצע השנה היו משותפים לבנייה למגורים ולבנייה לענפי המשק כאחת, אף כי עוצמת הצמצום והגידול המחודש לא היתה שווה בענפי המשנה השונים. בעקבות ירידה בבנייה למגורים, שהיתה גדולה יותר יחסית לירידה בבנייה לענפי המשק, השתנה השנה לראשונה משקלם היחסי של שני מרכיבים אלה, כשחלקה של הבנייה לענפי המשק גדול מזה של הבנייה למגורים. (וזאת גם כאשר הבנייה למערכת הביטחון, שעקרונית יש לצרפה לבנייה לענפי המשק, אינה כלולה באומדנינו).

בראשית 1967 עדיין נמשכה השפעתם המצמצמת של חלק מהגורמים שהביאו לצמצום הראשוני בפעילות ענף הבנייה למן אמצע 1965. הבולטים ביניהם: המלאי הגדול של מבנים לא מכורים גמורים ובתהליך בנייה, פרי ההתחלות המרובות בשלהי 1964 וראשית 1965¹. המשך הירידה במספר העולים נטו וההשפעה החוזרת של השפל הכללי במשק. כל אלה לחצו להקטנת

¹ ראה פרק "הבנייה", בבנק ישראל דין וחשבון לשנת 1966.

לוח י"ג-2

ההשקעות בבנייה לפי הייעוד, 1955 עד 1967

(מיליוני ל"י, מחירי 1965)

1967	1966	1965	1964	1963	1962	1961	1960	1959	1958	1957	1956	1955	
													בנייה למגורים
376	518	621	571	508	437	377	320	301	259	235	245	276	בנייה פרטית
153	263	353	338	311	390	279	216	249	235	267	166	196	בנייה ציבורית
529	781	974	909	819	827	656	536	550	494	502	411	472	סך כל הבנייה למגורים
													בנייה לענפי המשק
85	94	88	112	159	154	129	130	118	116	105	118	141	חקלאות והשקיה
40	71	122	132	101	94	96	78	80	60	27	27	20	תעשייה
34	20	32	50	52	36	16	13	13	6	12	14	24	מכרות ומחצבים
32	39	37	34	29	31	26	27	31	23	25	43	34	חשמל
173	158	206	175	111	80	69	50	73	51	76	30	34	תחבורה ותקשורת
43	68	94	72	62	56	64	46	30	26	27	23	21	בתי עסק והארח
271	321	319	288	247	197	181	172	170	150	132	99	99	מוסדות ושירותים ציבוריים
678	771	898	863	761	648	581	516	515	432	404	354	373	סך כל הבנייה לענפי המשק
1,207	1,552	1,872	1,772	1,580	1,475	1,237	1,052	1,065	926	906	765	845	סך כל הבנייה

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

התחלות הבנייה וגמר הבנייה של מבנים לפי הייעוד, 1966 ו-1967

התחלת הבנייה	גמר הבנייה		העלייה או הירידה (-)	העלייה או הירידה (-)		
	1967	1966		1967	1966	
	(אלפי מ"ר)	(אלפי מ"ר)		(אלפי מ"ר)	(אלפי מ"ר)	
בנייה למגורים						
בנייה פרטית	1,489	963	-35	1,888	1,569	-17
בנייה ציבורית	561	621	+11	1,228	781	-36
סך כל הבנייה למגורים	2,050	1,584	-23	3,116	2,350	-25
בנייה לענפי המשק						
חקלאות והשקיה	176	171	-3	140	135	-4
תעשייה ומלאכה	283	198	-30	506	232	-54
בתי עסק משרדים והארכה	227	145	-36	270	177	-34
בניני ציבור	634	492	-22	801	492	-39
סך כל הבנייה לענפי המשק	1,320	1,006	-24	1,717	1,036	-40
סך הכל כללי	3,370	2,590	-23	4,833	3,386	-30
מזה: בנייה ציבורית	1,105	1,091	-1	1,809	1,165	-36
בנייה פרטית	2,265	1,499	-34	3,024	2,221	-27

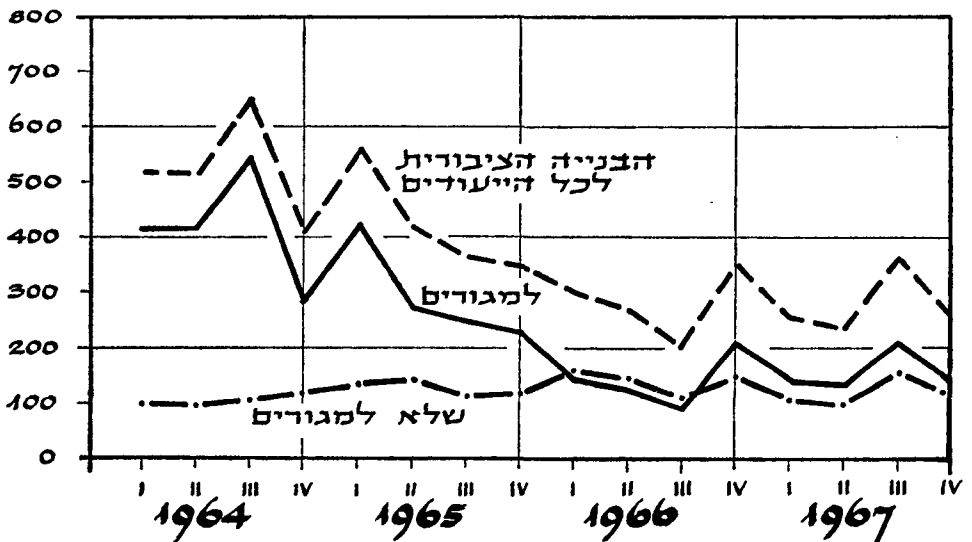
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הביקוש, ומלאי המבנים הלא מכורים אף לחץ ישירות על היוזמים בענף להמשיך ולצמצם בהיקף התחלות הבנייה החדשות. נקודת השפל בפעילות נרשמה ברביע השני של השנה כשאל הגורמים דלעיל נוספה ההפרעה בפועל לפעילות הבנייה בזמן הכוננות והמלחמה.

המפנה בפעילות הענף בא במחצית השנייה של השנה, לאחר המלחמה. מאלי מובן, שבתום תקופה של הפרעה חיצונית לפעילות הענף יש לצפות לגידול מחודש בפעילות; וכשמדובר בענף הבנייה — בו ניתן לדחות עבודות — טבעי שהגידול יהיה ניכר יותר, שכן הוא כולל גם פיצוי והשלמה בעד התקופה הקודמת. נוסף על כך נוצר בעקבות המלחמה ביקוש מוגבר לתפוקת הענף מצד מערכת הביטחון. הכוונה בעיקר לעבודות סלילה ושיפוץ דרכים בשטחים המוחזקים וכן שיפוץ ובנייה של מתקנים אחרים, כולל הנחת קווי מים ודלק. פעילות זו היוותה חלק ניכר מסך הגידול בפעילות הבנייה במחצית השנייה של 1967. חלק נוסף מהגידול בפעילות יש לזקוף לזכות מדיניות ממשלתית מכוונת שהיוזמה לגביה באה כבר באמצע השנה הקודמת, אך הבשילה פרי רק

שטח התחלות הבנייה הציבורית למגורים וליתר הייעודים, לפי רבעי שנים, 1964 עד 1967 *

(אלפי מ"ר)



* מבנים בלבד.

ה מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

במחצית השנייה של השנה. המדובר בעיקר בעבודות פיתוח, כגון סלילת כבישים והרחבתם, פיתוח עירוני ושכונתי ועבודות עפר במסגרת פרויקטים גדולים שנעשה מאמץ לזרז את הקמתם. גם בבנייה לייעודים האזרחיים הרגילים ניכר במחצית השנייה של השנה שיפור. הוא מתבטא בגידול התחלות הבנייה הפרטית למגורים ולייעודים אחרים. אפשר אמנם לראות לפחות בחלק מהגידול פיצוי על הירידה מאונס בהיקף ההתחלות ברביע השני, אולם בהסתמך על התפתחויות נוספות בענף אפשר להתייחס אל הגידול בפעילות במחצית השנייה של 1967 כאל ראשיתו של מפנה במגמה. הגידול הרב בנוזלות המשק בחודשים הראשונים של השנה ובעקבות המלחמה, הניצחון במלחמה והיצאה מאי הוודאות הכלכלית של ימי מדיניות המיתון והציפיות לעליית הכנסות ומחירים שנסתייעו גם ע"י הפיחות בסוף השנה, צפוי שיביאו לגידול בביקוש האזרחי הרגיל לתפוקת הענף, ובייחוד למגורים.

הגידול בביקוש התבטא בגידול היקף רכישת דירות בחודשים האחרונים של השנה תוך נטייה להתייצבות ואף לעלייה כל שהיא במחירי הדירות.

גם ההתפתחויות שחלו בצד ההיצע יש בהן כדי לגרום מפנה בפעילות: שטח התחלות הבנייה, לכל הייעודים ברביע הראשון של 1967 הגיע רק לכ-40 אחוזים משטח ההתחלות בתקופת השיא — שנתיים קודם לכן. צמצום ניכר זה של היצע בנייה חדשה לא ניכר כל עוד לא חלה ירידה בהיקף הגמר השוטף, וירידה זו נתעכבה עד סוף שנת 1966 בשל משך תהליך הייצור הארוך. יתר על כן, היקף הגמר עוד עלה במשך 1965 ונתייצב במרוצת 1966 על רמה גבוהה יותר מאי-פעם. משום כך המשיך לגדול מלאי המבנים ללא שימוש ומלאי זה לחץ להמשיך הירידה בהתחלות גם כשהיקף הגמר החל לבסוף להצטמצם בתחילת 1967 (במגורים החל היקף הגמר לקטון כבר מאמצע 1966). אולם כשחלה לאחר המלחמה התאוששות מסויימת בביקוש האזרחי הרגיל בלטה העובדה שהיקף הגמר השוטף, קל וחומר היקף ההתחלות

השוטפות, נמוכים ביותר, וכשהחל לקטון מלאי המבנים הלא מכורים הגיעה השעה לגידול מחודש בהתחלות הבנייה. מסיבות שונות המיוחדות לענף הבנייה, התגובות בשטח למתרחש בשוק המבנים הן איטיות (זמן רב מצריכות פעולות הכנה כתכנון, רישוי, הכנת השטח עד לחפירת היסודות — לפי חפירה זו נרשמת ההתחלה — וכדו'). בכל זאת ניכר כבר ברביע האחרון של השנה גידול בהתחלות הבנייה הפרטית למגורים שהוא הענף הגמיש יחסית, גידול שהוא מעבר לפיצוי על הירידה הכפויה קודם לכן. אינפורמציה חלקית מראשית 1968 נוטה לחזק את ההערכה בדבר היווצרות מפנה הן בתחום הבנייה הפרטית למגורים והן בתחום הבנייה לענפי המשק של פרויקטים גדולים. בעקבות התאוששות הכללית של המשק עשוי לחול גידול בביקוש למבני תעשייה, בתי עסק והארכה, אם כי גדול עדיין יחסית מלאי המבנים לייעודים אלה שאינם מכורים.

ראויה גם לציון התופעה, שהירידה בהשקעה היתה משותפת לבנייה למרבית הייעודים. שיעור הצמצום גבוה יותר, כמובן, בבנייה הציבורית למגורים, אשר כמחציתה היתה מיועדת לעולים. ההשקעות בענפי המשק ירדו בשיעור נמוך יותר מאשר במגורים, אך הצמצום היה עדיין גדול. חלק מהירידה מוסבר ע"י אותם גורמים שהביאו לצמצום הבנייה למגורים. צמצום העלייה גרר אתו צמצום בהשקעות תשתית משלימות במוסדות ובמתקנים ציבוריים שונים. אין ספק, עם זאת, שבעיקרו של דבר, הצמצום בהשקעה בענפי המשק שבלט בבנייה לתעשייה ובבנייה לבתי עסק והארכה הוא תוצאה השפל הכללי במשק. לכך נוסף — שוב בדומה למצב בבנייה למגורים — הלחץ של מלאי ניכר של מבנים גמורים ובהתליך בנייה בידי הבונים. יחסית להיקף הביקוש השוטף היה המלאי גבוה יותר בבנייה לתעשייה ולעסקים מאשר בבנייה למגורים. וכיוון שהמלאי החל להצטבר כבר בשנים 1964 ו-1965, ייתכן שהיקף ההשקעה עוד לפני השפל היה גבוה מביקוש התעשייה והעסקים לתוספת מבנים.

השפל הביא להתארגנות מחדש של הבונים והקבלנים בענף. קשייה של חברת רסקו הגיעו לידיעת הציבור, אך גם חברות ציבוריות גדולות אחרות קיבלו סיוע ממשלתי בדרך של אשראי ורכישת דירות מהן. קבלנים ובונים קטנים יותר פרשו מהענף או צמצמו את פעילותם. בצורה כללית ביותר אפשר לציין, שבונים פרטיים היטיבו להסתגל לתנאי השפל מאשר החברות הציבוריות הגדולות, שחלקן בהתחלות הבנייה החדשות ירד במרוצת השפל. נראה גם, שחברות בנייה שנוסדו בעת הגיאיות והיו קשורות עם מוסדות פינאנסיים נתקשו להחזיק מעמד, בין היתר, משום שנכנסו לשפל עם מלאי גדול יחסית של חלקות קרקע שנקנו במחירי שיא. המוסדות הפינאנסיים העדיפו, כנראה, למשוך חזרה את השקעותיהם מענף הבנייה והמקרקעין במידת האפשר.

ירידה במספר החברות בענף הבנייה שנרשמו אצל רשם החברות החלה כבר בשנת 1964, ואילו ביתר הענפים נמשך באותה שנה הגידול והירידה החלה רק ב-1965. בין 1963 ל-1966 ירד המספר השנתי של החברות החדשות שנרשמו בענף מ-298 ל-156. בולטת יותר היתה הירידה בסך ההון העצמי של החברות הנרשמות מ-63.8 מיליון ל"ל ל-5.1 מיליון ל"ל בין שתי השנים הנ"ל. לעומת הירידה ברישום חברות חדשות חל גידול בפירוק חברות (להבדיל ממחיקה) בענף מ-40 ב-1965 ל-84 ב-1966.

להוציא עבודות בנייה למערכת הביטחון בשטחים המוחזקים, קטנה השפעת שטחים אלה על ענף הבנייה בישראל. זאת משום שיתוק כמעט גמור של עבודות הבנייה הרגילות בשטחים המוחזקים, בעיקר בשל אי הוודאות הפוליטית, אך, כנראה, גם בשל הרעת תנאי האשראי, וקשיים בהעברת כספים מקרובי משפחה בארצות אחרות והגדלת היצע הדירות בעקבות מעבר תושבים אל ירדן.

פעילות הבנייה הצטמצמה איפוא בעבודות תיקונים של נזקי המלחמה, בחלקן במימון ובסיוע ממשלת ישראל, אך היקפן הוא מבוטל לגבי ענף הבנייה בישראל. להעסקת מובטלים רבים בעבודות ציבוריות בתיקון ושיפוץ כבישים בשטחים המוחזקים שוב לא היתה השפעה ניכרת על הצד הישראלי.

ראויות עם זאת, לציון שתי התפתחויות: הראשונה – היקלטות עובדי בניין פשוטים ומקצועיים מן השטחים החדשים בענף הבניין הישראלי בירושלים. פועלים אלה באים מירושלים המזרחית וסביבתה, כולל רמאללה ובית לחם ופרבריהן, והם מקבלים שכר נמוך מזה שמקבלים פועלי הבניין הישראליים. ההתפתחות השנייה היא חזרה של בניית האבן הירושלמית למקורות האספקה המסורתיים שלה בסביבות חברון ורמאללה. אבן זו משובחת יותר וזולה יותר – עד כדי מחצית מהאבן הגלילית ששימשה את ירושלים למן הקמת המדינה. ההבדל במחיר גובע הן משכר עבודה נמוך יותר והן ממרחקי הובלה קצרים יותר. כתוצאה מכך נפגעו מחצבות האבן בסביבת נצרת ובגליל המערבי.

2. היקף הבנייה

ההשקעה במבנים ובעבודות בינוי אחרות הסתכמה, כאמור, ב־1,200 מיליון ל"י¹. זוהי ירידה של כ־22 אחוזים לעומת השנה הקודמת וירידה של כ־35 אחוזים בהשוואה לשנת הגיאות – 1965. רמת השקעות דומה ניתן למצוא רק בשנת 1961, וזאת כאשר בינתיים גדל כושר הייצור של הענף כמעט כפליים.

את המפנה בענף הבנייה ב־1967 ניתן לראות בלוח י"ג-4. בלוח מובאים נתונים עיקריים על הענף בשלוש נקודות זמן: הרביע הראשון של 1965, שבו הגיעה פעילות הבנייה לשיאה. הרביע הראשון של 1967 והרביע האחרון של השנה. הרביע הראשון של 1967 נבחר לייצג את נקודת השפל בפעילות הענף. מבחינה עובדתית, היה הרביע השני גרוע ממנו, אך כיוון שהרביע השני הושפע מן המלחמה, ופעילות הבנייה הוקטנה בו באופן מלאכותי, הועדף הרביע הראשון כנקודת השוואה הן לעומת תקופת הגיאות והן להערכת ההתאוששות במחצית השנייה של 1967.

מהעיון בלוח מתברר, כי הגידול בהתחלות הבנייה התרכז בבנייה הפרטית למגורים ולייעודים אחרים, בעוד שבהתחלות הבנייה הציבורית חלה ברביע האחרון של השנה רידה. הגידול המתון בסך כל התחלות הבנייה לייעודים האזרחיים לא מנע את המשך הירידה במלאי המבנים בתהליך בנייה וזאת משום שהיקף גמר הבנייה עדיין היה גבוה מהיקף ההתחלות החדשות במשך כל שנת 1967². הפסקת הירידה בסך ההשקעות בבנייה בעוד מלאי המבנים בתהליך בנייה ממשיך לרדת מוסברת הן ע"י החשת קצב הבנייה במבנים העומדים בבנייה והן בגידול בעבודות בנייה שאינן מבנים, בעיקר סלילת והרחבת דרכים במחצית השנייה של 1967.

את הגידול שחל בתעסוקה ובצריכת מלט וברזל בניין יש איפוא לזקוף לזכות הגידול בתפוקת הענף במחצית השנייה של השנה, תפוקה, שאינה נכללת בנתוני ההשקעות. הכוונה כאמור, לעבודות בנייה למערכת הביטחון ועבודות תיקונים ושיפוצים הן לתיקון נזקי מלחמה בישראל והן במסגרת מבצע השיפוצים במבנים קיימים שיוזם משרד השיכון. נראה, שבמספר תחומים ספציפיים היו

¹ הערך המובא כאן אינו משקף את מחיר השוק של המבנים והמתקנים. הוא אמור לשקף את הוצאות הבנייה בלבד ואף אינו כולל את ערך הקרקע שעליה נבנו.

הנתונים המובאים כאן הם במחירים שוטפים. זו השנה השנייה שאנו מניחים אי שינוי בהוצאות הבנייה. מדד מחירי התשומה בבנייה למגורים אמנם מראה אי שינוי בהשוואות הממוצעת השנתית של 1967 עם 1966, ומדד מחירי התשומה בסלילה הראה ירידה של אחוז אחד. אינפורמציה אחרת מעידה על ירידה בהוצאות הבנייה במשך 1966 ו־1967 עד לרביע השלישי של השנה ועלייה לאחר מכן. בשל הסתירה בין מקורות האינפורמציה, אנו מעדיפים את ההנחה של אי שינוי. (ראה גם הערה בנידון בדו"ח בנק ישראל לשנת 1966, עמ' 290).

² היקף הגמר עצמו נמצא במגמת ירידה. לאחר המלחמה חזר ועלה גם היקף הגמר אולם גידול זה הוא בהכרח זמני, כפי שאמנם מתברר מחידוש הירידה בגמר ברביע הראשון של 1968. זאת, משום שהיקף הגמר מוכתב ע"י רמת ההתחלות בתקופה הקודמת. הגידול הזמני בגמר במחצית השנייה של 1967 הינו, כנראה, תוצאה של החשת קצב העבודה במבנים שעמדו בפני סיום מתוך היענות לגידול בביקוש שהחל להסתמן באותה עת.

אינדיקטורים בהתפתחות ענף הבנייה, 1965 ו-1967 *

העלייה או הירידה (-)				רביע אחרון 1967 (3)	רביע ראשון 1967 (2)	רביע ראשון 1965 (1)	
מ"מ (2) ל"ל (3)	מ"מ (1) ל"ל (2)	מ"מ (2) ל"ל (3)	מ"מ (1) ל"ל (2)				
(מיליוני ל"י)				(מיליוני ל"י)			
(אחוזים)							
—	-33	+2	-171	343	341	512	סך כל השקעה בבנייה **
—	-45	—	-118	143	143	261	השקעה בבנייה למגורים
+1	-21	+2	-53	200	198	251	השקעה בבנייה שלא למגורים **
(אלפי מ"ר)				(אלפי מ"ר)			
(אחוזים)							
+6	-59	+37	-965	695	658	1,623	סך כל התחלות המבנים
+14	-59	+36	-358	288	252	610	התחלות מגורים, פרטיות
-5	-66	-7	-282	135	142	424	התחלות מגורים, ציבוריות
+3	-55	+8	-325	272	264	589	התחלות מבנים שלא למגורים
-4	-25	-33	-305	873	906	1,211	סך כל גמר המבנים
							מלאי מבנים בתהליך בנייה
-11	-33	-548	-2,500	4,522	5,070	7,570	סוף רביע
+7	-35	+4,200	-33,600	67,200	63,000	96,600	מספר המועסקים
+29	-37	+44	-90	195	151	243	צריכת מלט אלף (טון)
+34	-34	+5.1	-7.8	20.1	15	22.8	צריכת ברזל בניין (טון)

הערות: גורם מפתח בניתוח ההתפתחות של ענף הבנייה החוזר ומופיע בפרק זה, הוא תהליך הייצור הארוך — כשנה וחצי, המיוחד לענף זה. כתוצאה ממשך הייצור הארוך נמצא פיגורים בעוצמה ובכיוון של האינדיקטורים השונים המצביעים על התפתחות הענף: נתוני ההתחלות מצביעים, בדרך כלל, על מגמות ההתפתחות. נתוני ההשקעות מהווים קירוב של התפוקה ושל רמת הפעילות השוטפת של גורמי הייצור. (השנה גדל כאמור חלקה של התפוקה שאינה מוגדרת כהשקעה — בנייה בטחונות ותיקונים ושיפוצים, בעיקר במחצית השנייה של 1967). מלאי המבנים בתהליך בנייה מהווה אומדן מקורב להשקעות. הבדלים בין השתנות המלאי לבין השתנות ההשקעות נובעים משינויים בקצב פעילות הבנייה ומעבודות בנייה שאינן מבנים — עבודות עפר, כבישים, גמלים, קווי דואר וחשמל, ביוב וכדומה.

* א. נתונים ארעיים.
ב. לצורך החישוב הונח שבמחצית השנייה של 1967, בכלל הרביע האחרון, הוחש קצב הפעילות כפיצוי על הירידה בפעילות ברביע השני של 1967 בגלל המלחמה.
** אינו כולל עבודות בנייה עבור מערכת הביטחון ועבודות תיקונים ושיפוצים. כולל עבודות הכשרת קרקע, ניקוז וייצור שאינם כלולים בהשקעה בבנייה בלוחות האחרים בפרק זה.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (צריכת מלט וברזל בניין — בתי החרושת).

לפעילות נוספת זו השלכות ניכרות. היקף גמר הבנייה נמצא בירידה מאז סוף 1966, ועל מצב התעסוקה של עובדי הבניין העוסקים בעבודות הגמר הקלו בודאי הן מבצע שיפוצ המבנים שעליו הכריז משרד השיכון בסוף השנה שעברה — אך שהחל ממש לאחר המלחמה — והן תיקון נזקי המלחמה. עבודות הבנייה למערכת הביטחון הן עתירות עבודות עפר ויציקות בטונים. עובדה זו הורגשה מיד הן במחסור בטפסנים ובברזילנים מקצועיים, שהיו הראשונים להיפלט מן הענף עוד ב-1965 והן במחסור בציוד מכני ורכב הובלה כבד. עוד בראשית השנה הנסקרת יוצא חלק מציוד זה לחוץ לארץ ע"י חברות בנייה ישראליות, שקיבלו שם עבודות בניין ושנואשו מהפעלה מחדשת של ציוד מכני רב ויקר בארץ. במקביל למערכת הביטחון הוצאו אל הפועל לאחר המלחמה תכניות

לסלילה ובעיקר להרחבה של דרכים קיימות. תכניות אלו תוכננו אומנם שנה קודם לכן, בין היתר, במטרה לנצל את הציוד המכני המובטל, אך הגיעו לידי הפעלת מלאה רק לאחר המלחמה. בסוף 1967 וראשית 1968 נוצר ביקוש נוסף לעבודות עפר בהיקף נרחב בפרוייקטים גדולים כתחנת הכוח רידינג ד', התשלובת הכימית בערד וצינור הנפט הגדול.¹

כאמור מילאה המלחמה תפקיד מרכזי בקביעת רמת פעילות הענף ומהלכה ב-1967. צוינה כבר תוספת הביקוש לתפוקה שיצרה המלחמה. כנגד זאת, היתה למלחמה השפעה מצמצמת בקביעת הפעילות הרגילה, שכנראה היתה גדולה יותר מהשפעת המלחמה על פעילות ענפי המשק האחרים. ענף הבניין נפגע כיתר הענפים מגיוס העובדים. אך דומה שיותר מגיוס עובדי הבניין עצמם, עוכבה פעילות הבניין בגלל מחסור במשאיות, שריתוקן למערכת הביטחון נמשך מתחילת הכוננות ועד לתחילת אוגוסט.

קשה איפוא להכריע כיצד השפיעה בסיכומו של דבר המלחמה על הסיכום השנתי של פעילות הענף. הקושי בהערכה נובע לא רק מאי פרסום נתוני הבנייה לצורכי ביטחון, כי אם גם מקשיים בחישוב ההשפעה על ההשקעה בבנייה ליעודים הרגילים.²

באשר לרמת הפעילות התקופתית במהלך השנה, כבר נאמר, שהמלחמה גרמה לצמצום בתקופה מאי-יולי ולגידול הכולל, בין היתר, פיצוי עבור צמצום זה בחודשים שלאחר מכן. ייתכן שלולא השפעות אלו של המלחמה והשפעות עקיפות אחרות שלה היה הרביע הראשון של 1967 נקבע כנקודת השפל כשממנו והלאה היינו חוזים בהתאוששות איטית והדרגתית יותר. השינוי שחל במשך השנה בשוק המבנים השפיע, כנראה, גם הוא על קצב העבודה. כל עוד נמשך השפל במכירות נמשכה עבודת הבנייה בעצלתיים, אך ברביע האחרון הוחש, כנראה, הקצב כפי שמעיד הגידול בהיקף הגמר ברביע זה שאירע באמצעיתה של מגמת ירידה רצופה בתהליך הגמר (שמוכתבת כמובן ע"י מגמת הירידה בהיקף ההתחלות כשנה ומעלה קודם לכן).

בבחינת ההשקעה לפי ייעודיה נמצא, כי הירידה בסך ההשקעות השנתי משותפת לבנייה למרבית היעודים אם כי בשיעורים שונים. בולטת הירידה בהיקף ההשקעות השנתי בבנייה למגורים ובתוכה בבנייה הציבורית למגורים שבמסגרתה פחתו ההשקעות ב-42 אחוזים.³ ההשקעות בבנייה לענפי המשק פחתו ב-12 אחוזים בלבד. בתחום זה בלטו בצמצומן ההשקעות בבנייה לתעשייה ובבניית בתי עסק משרדים והארכה. כן חלה ירידה מתונה יותר בבניית מוסדות ומתקני ציבור. מאידך גיסא, חל גידול מחודש בהיקף ההשקעה השנתי בענף המכרות והמחצבים ובענפי התחבורה והתקשורת (בעיקר בעבודות סלילת כבישים). את הגידול בענפי התחבורה והתקשורת יש לזקוף, כנראה, למדיניות ממשלתית מכוונת לעידוד הפעילות.

בעקבות הצמצום הרב יותר בבניית מגורים, לעומת הבנייה לענפי המשק, עלה השנה לראשונה ההיקף המוחלט של ההשקעות בענפי המשק על זה שבבניית מגורים. לגידול חלקה של הבנייה לענפי המשק על חשבון הבנייה למגורים יש השלכות גם בצד הייצור, שכן בבנייה לענפי המשק

¹ מחירי שכירת ציוד לעבודות עפר שירדו במידה ניכרת במשך השפל שבו ועלו במהירות לאחר המלחמה (אגב, הן הירידה והן העלייה לא מצאו ביטוי בתעריפונים הרשמיים של החברות הגדולות, ומשום כך לא השתקפו במלואם גם במדד מחירי התשומה המבוסס בחלקו על תעריפונים אלו).

² חישוב סך ההשקעה בבנייה הפרטית למגורים ובחלק מבניית המבנים לענפי המשק נעשה בצורה עקיפה, תוך הסתמכות, במקרה הטוב, על תאריכי התחלת וגמר הבנייה ושימוש בהנחה שרירותית, שלפיה קיימת התחלקות שווה על פני הזמן בין תאריך ההתחלה לתאריך הגמר של סך ההשקעה במבנה. ברור, שבחודשים מאי-יולי הואט קצב העבודה. אך משום שאין לנו בסיס עובדתי כמותי לתיוקן החישוב הרגיל, הונח, שהחשת קצב העבודה במחצית השנייה של השנה פיצתה על הירידה במשך הכוננות והמלחמה וסך ההשקעה השנתי לא הושפע איפוא מהמלחמה.

³ מאידך גיסא, חל בסיכום שנתי גידול בהתחלות הבנייה הציבורית למגורים לעומת ירידה בהתחלות הבנייה הפרטית למגורים. ראה ההערה ללוח "ג"ג-4 לגבי הקשר בין האינדיקטורים השונים.

גדול לאין שיעור מרכיב "עבודות הבינוי האחרות".¹ מה גם שהשינוי נגרם עקב גידול ענפי משנה ש"עבודות הבינוי האחרות" הן העיקר בהם. שינוי זה בסוגי הבנייה סייע, לצד הביקוש ממערכת הביטחון ביצירת המחסור שהוזכר בטפסנים, בברזילנים ובציוד מכני כבד. תהליך זה הוחרף גם מחמת הגידול בהתחלות הבנייה הרגילות, שכן בשלבי ההתחלה מועסקים גורמי הייצור המצויים במחסור, בעוד שהיקף הגמר נמצא במגמת צמצום וספק אם מבצע השיפוצים והתיקונים מקוזז אותה באשר לתעסוקת בעלי המקצוע המתאימים.

בשל לחץ האבטלה הגוברת בקרב פועלי הבניין, פנתה הממשלה באמצע 1966 לעידוד הפעילות בענף. זורו תכניות לבניית משרדי ממשלה, הוקצה תקציב מיוחד לעבודות פיתוח ברשויות המקומיות, הוחלט על מבצע שיפוץ הבתים והורחבה מחדש תכנית פיתוח רשת הכבישים. אולם ההשפעה הממשית של פעולות אלו הורגשה בשטח רק בפיגור של חודשים רבים.

בדיאגרמה י"ג-2, המתארת את התחלות הבנייה הציבורית למגורים ולענפי משק (מבנים בלבד ולא עבודות בנייה כסלילת כבישים), מופיע גידול בהתחלות ברביע האחרון של 1966. עיקר הגידול היה בתחום הבנייה הציבורית למגורים. אולם ברביע הראשון של 1967 התחדשה הירידה. (את הירידה הנוספת ברביע השני ניתן ליחס להשפעת המלחמה). ניתן לראות התפתחות זו כמבטאת, מחד גיסא, את כוונת הממשלה לעידוד פעילות הבנייה, ומאידך גיסא, את קשיי ההפעלה, להוציא פרויקטים שהיו כבר מוכנים ממש להפעלה. סיבה נוספת לגידול המועט בהתחלות הבנייה הציבורית בסיכום שנתי ולירידה המחודשת בהתחלות ברביע האחרון של 1967 (ירידה שהוחרפה ברביע הראשון של 1968), הינה קיום מלאי דירות ומבנים אחרים מבנייה עצמית ומרכישה אצל הסקטור הפרטי. מלאי זה, כשלעצמו, מרתיע מפני בנייה נוספת, מלבד שהחזקתו ספגה מימון שיועד לבנייה חדשה.

ככל שנתמשך השפל ירד היקף ההתחלות החדשות. בעקבות ירידה זו ירד היקף ההשקעות אל מתחת לרמת הביקוש השוטף, שכלעצמו, הצטמצם במשך השפל. קשיי ההתאמה האופייניים לענף גורמים לכך שכל ניסיון התאמה מבוצע בפיגור ובסופו של דבר בעוצמה ובהיקף גדולים מדי. המלאי העודף שנמצא בידי הבונים עונה על דרישות השוק בטווח הקצר. קשיי מימון שנוצרו בעקבות החזקת המלאי לחצו על הבונים — כולל חברות ציבוריות גדולות — להמשיך ולצמצם את ההתחלות החדשות. צמצום זה היה רב מדי הן משום שבעקבותיו עשוי להיוצר מחסור חדש — ולוא זמני — בשוק (שכן בגלל משך הבנייה הארוך אי אפשר לספק במהירות דרישה מוגברת) והן משום הפגיעה בכושר הייצור של הענף — לרבות עובדי הבניין שלא היתה להם תעסוקה אלטרנטיבית. צמצום כזה עשוי ליצור צווארי בקבוק, לכשתגדל מחדש הפעילות, כפי שאמנם קרה בסוף 1967, לגבי חלק מגורמי הייצור, כמתואר לעיל.

3. הבנייה מגורים

בראשית שנת 1967 הגיעו התחלות הבנייה למגורים לשפל שלא נודע כמותו בשנים קודמות. לאחר שנתיים של צמצום רצוף בהיקף התחלות הבנייה החדשות עדיין המשיך להעיק על הענף מלאי בלתי מכור של דירות גמורות ודירות בתהליך בנייה, שהחל להצטבר בסוף 1964. מספר הדירות שהוחל בבנייתן ירד מ-48 אלף ב-1964 ל-38 אלף ב-1965 ל-22 אלף ב-1966 ובמשך 1967 הסתכם ב-18 אלף בלבד. תהליך הבנייה הארוך הוא שגרם לכך שמספר הדירות שבנייתן נגמרה המשיך לגדול במשך 1965 ומרבית 1966 (ראה לוח י"ג-5) כיוון שכן, היה הצמצום בסך ההשקעה בבנייה למגורים במונחים כספיים בין שנת הגיאות 1967, לשנת 1964, מתון יותר, ירידה של 45 אחוזים לעומת ירידה של 62.5 אחוזים במספר הדירות שהוחל בבנייתן ושל 58 אחוזים בשטח

¹ עבודות חפירה חציבה וסלילה, מבני בטון מיוחדים וכדומה.

לוח י"ג-5
התחלות וגמר של בניית דירות, 1960 עד 1967

1967*	1966	1965	1964	1963	1962	1961	1960
התחלות							
13,320	17,610	25,280	30,540	25,860	23,180	21,970	19,270
9,190	13,860	18,900	21,080	19,530	17,620	15,260	14,960
4,130	3,750	6,380	9,460	6,330	5,560	6,710	4,310
4,890	4,840	12,600	17,840	12,560	22,530	19,610	7,650
1,570	2,720	9,270	15,500	10,430	17,370	13,140	3,530
3,320	2,120	3,330	2,340	2,130	5,160	6,470	4,120
18,210	22,450	37,880	48,380	38,420	45,710	41,580	26,920
1,584	2,050	3,089	3,752	3,160	3,288	2,954	2,077
גמר							
20,090	26,760	25,150	25,100	20,660	20,550	16,920	19,340
15,130	18,520	18,520	18,800	15,560	14,430	13,070	13,330
4,960	8,240	6,630	6,300	5,100	6,120	3,850	6,010
7,610	10,820	13,270	12,880	19,030	17,730	9,440	11,650
4,530	8,160	11,150	10,720	16,530	11,560	1,680	6,320
3,060	2,660	2,120	2,160	2,500	6,170	7,760	5,330
27,700	37,580	38,420	37,980	39,690	38,280	26,360	30,990
2,350	3,116	3,125	2,964	2,915	2,739	2,029	2,195

* 1967 — נתונים מוקדמים.

** לשוק הרגיל: בנייה פרטית ובנייה ציבורית במסגרת שיכון עממי וחסכון לבניין; ותיקים באזורי פיתוח, זוגות צעירים ובנייה לבני המיעוטים.

*** לעולים וכדומה: קליטת עלייה, בנייה בהתיישבות ובנייה למפוני מעברות ומשכנות עוני.

**** כולל הרחבות ותוספות במבנים קיימים.

הערות: על רקע הרכישות מבנייה פרטית לצורך שיכון עולים והעברות אחרות בין היעודים השונים במסגרת הבנייה הציבורית, יש להיזהר בניתוח הנתונים המפורטים, עם זאת, יש עדיין משמעות לחלוקה המופיעה כאן מבחינת סטנדרד הבנייה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והישובי בנק ישראל.

התחלות הבנייה למגורים¹. הצמצום בהשקעה בבנייה למגורים היה גבוה מצמצום ההשקעה בסוגי הבנייה האחרים וגרם להקטנת חלקה של ההשקעה בבנייה למגורים מתוך סך ההשקעות בבנייה מ-58 אחוזים ב-1964 ל-44 אחוזים ב-1967.

הירידה בהתחלות בנייה למגורים היתה משותפת לבנייה הציבורית ולבנייה הפרטית כאחת: בבנייה הציבורית היתה הירידה גדולה ומהירה יותר בעיקר בגלל הצמצום הדרסטי במספר העולים, והיא התרכזה בשנים 1965 ו-1966, ואילו בין 1966 ל-1967 חלה עלייה מחדשת במספר הדירות שהוחל בהן: מ-8,590 ל-9,020. בבנייה הפרטית נמשכה הירידה ההדרגתית עד אמצע 1967 (ראה לוח י"ג-5 ודיאגרמה י"ג-3).

הצמצום בהתחלות הבנייה למגורים למן אמצע 1965 ואילך היה צפוי בשל הצטברות מלאי ניכר של דירות עודפות פרי התחלות הבנייה היתרות במשך 1964 וראשית 1965; וזאת, גם אם היקף הביקוש היה נשאר יציב. אולם כבר מראשית 1964 פעלו גורמים שונים להאטה בביקוש, וב-1965 החלה ירידה גדולה בביקוש כתוצאה ממינוס העלייה. היצע עודף מזה וביקוש מצטמצם מזה שררו בשוק המגורים במשך שלוש השנים האחרונות כשהם לוחצים כל אותה עת לצמצום הולך וגובר בהתחלות הבנייה למגורים.

א. הבנייה לשוק הרגיל

תחום זה כולל את הבנייה הפרטית ואת הבנייה הציבורית הכלכלית, דהיינו הבנייה הציבורית במסגרת מפעל החיסכון לבניין, שיכון עממי, שיכון זוגות צעירים ובנייה לותיקים באיזורי פיתוח. בלוח י"ג-5 ניתן לראות את התפתחות ההיצע של הדירות לשוק הרגיל משנת 1960 ואילך. בעקבות גידול בביקוש לדירות חל למן ראשית שנות השישים גידול הדרגתי בהתחלות הבנייה החדשות. משך תהליך הבנייה הארוך גרם לכך שהיצע הדירות הגמורות גדל בפיגור רב. בשנת 1964 התקשה השוק לקלוט את התוספת הגדולה בהיצע הדירות הגמורות, אך בשל גורמים מיוחדים² המשיך היקף ההתחלות החדשות לגדול בקצב מואץ עד לראשית 1965. התוצאה היתה הצטברות מלאי גדול של דירות לא מכורות שבראשית אוגוסט 1967 (תמועד בו בוצעה המדידה היחידה של המלאי הבלתי מכור) הסתכם בכ-8,500 דירות גמורות ובכ-7,200 דירות בשלבי בנייה מתקדמים. את תגובת היוזמים בענף למשבר עודף ההיצע אפשר לראות בצמצום הרב בהתחלות הבנייה החדשות למן הרביע השני של 1965 ואילך (ראה דיאגרמה י"ג-3). אולם למרות הירידה המתמדת בהתחלות החדשות התייצב היקף הגמר השוטף על הרמה הגבוהה אליה הגיע ב-1964 (ואף למעלה מזה) במשך כל 1965 ובמחצית הראשונה של 1966, כשהגמר משקף בפיגור של כשנה וחצי את היקף השיא של התחלות הבנייה ב-1964 וראשית 1965. היקף הגמר השוטף, המלאי הלא מכור שנצטבר בידי הבונים וירידת מחירי הדירות פעלו להמשך הצמצום בהיקף ההתחלות החדשות. כתוצאה מכך הגיע מספר הדירות לשוק הרגיל שהחלו בבנייתן ב-1967 לכ-13 אלף דירות, שהן כ-40 אחוזים בלבד מרמת ההתחלות בשנת השיא 1964.

לא ניתן להעריך בצורה כמותית את התפתחות מרכיבי הביקוש הפונה לשוק הדירות הרגיל. בין הגורמים הקובעים את היקף הביקוש למגורים בולטת תוספת האוכלוסייה המקומית³. על היקף הביקוש לתוספת מלאי מגורים משפיעים גם גידול ההכנסה והרכוש הריאליים, היוצרים ביקוש לשיפור רמת הדיור, ואשר יחד עם גורמים כלכליים אחרים משפיעים על היקף הגרט של מבני מגורים קיימים, על שינוי ייעוד השימוש בדירות ממגורים לעסקים ועל רכישה מוקדמת ורכישה ספקולטיבית של דירות כאשר קיימות הנסיבות המתאימות.

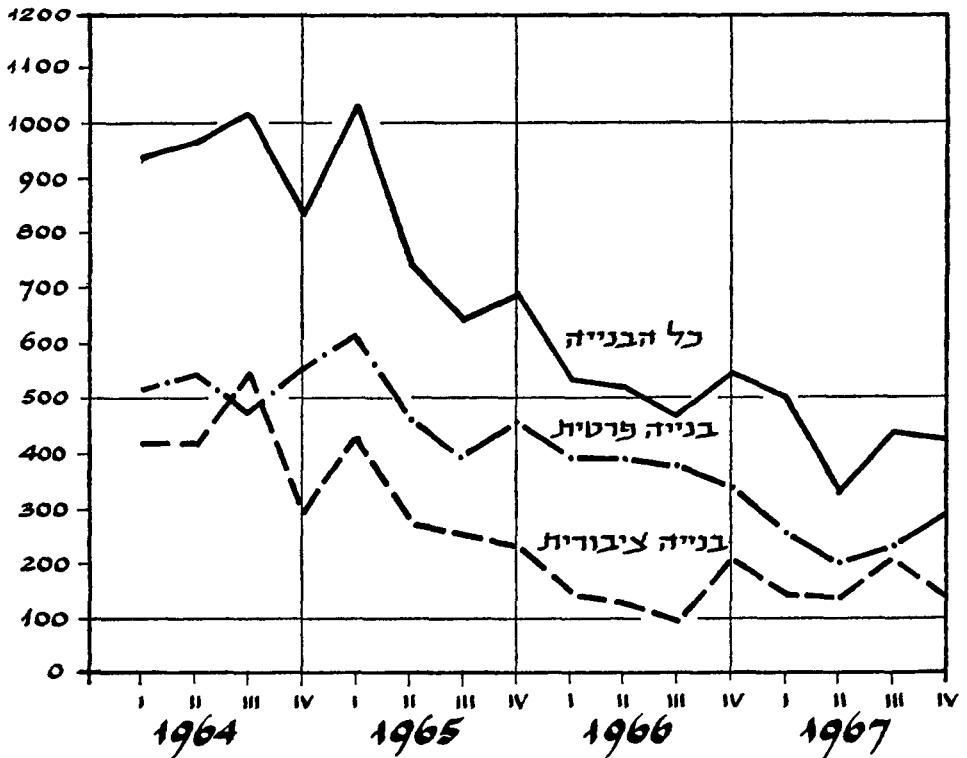
¹ חישוב הירידה בהשקעה במונחים כספיים: 1967 לעומת 1965; ובמונחי שטח ודירות 1967 לעומת 1964.

² ראה פרק הבנייה ב"דוחות בנק ישראל לשנים 1964-1966.

³ משפחות מקומיות — להבדיל ממשפחות עולים, שבדרך כלל חסרות את היכולת הכלכלית להופיע כמבקשי דירות בין בשכירות ובין ברכישה בשוק הדירות הרגיל (ראה גם להלן בסעיף הבנייה הנתמכת למגורים).

התחלות הבנייה למגורים ולענפי המשק, לפי רבעי שנים, 1964 עד 1967

(אלפי מ"ר)



ה מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בעוד שהיקף הביקוש לתוספת מגורים שניתן ליחסו לתוספת האוכלוסייה המקומית היה יציב תוך מגמת עלייה קלה בשנים 1961-1967, הרי שבגורמים האחרים המשפיעים על היקף הביקוש חלו באותה תקופה שינויים ניכרים.

בדו"חות קודמים של בנק ישראל תואר בהרחבה שלב הגידול והגיאיות בביקוש הכלכלי לדירות. הגידול המהיר בהכנסה הריאלית, הגידול בפיצויים האישיים החד פעמיים מגרמניה, הפיחות ב-1962 שהגדיל את ערך הנכסים הצמודים והעלה את הכדאיות היחסית של השקעה בנכסי דלא ניידים בהשוואה לנכסים פינאנסיים צמודי מטבע חוץ שהיו מועדפים עד אז, כל אלה יצרו גיאיות בביקוש הכלכלי לדירות; כשבשלב שני נוסף ביקוש ספקולטיבי מצד משקיעים מקומיים וזרים בעקבות עליית המחירים המהירה שיצרה ציפיות להמשכה.

מפנה בהתפתחות הביקוש הכלכלי החל להסתמן ב-1964 בעקבות תחיקה פיסקאלית, שהעלתה, מצד אחד, את הוצאות האחזקה השוטפות של נכסי דלא ניידים, וביניהם דירות, ומצד שני צמצמה אפשרויות למימוש ריוחים מעליות מחירים מהירות. הגידול הפתאומי והניכר בהיצע הדירות הגמורות שחל באותה עת ביטל גם הוא את הטעם ברכישות ספקולטיביות מובהקות ואף ברכישות

מקדימות מצד דיירים בכוח¹. יתר על כן, ציפיות לירידת מחירים בעקבות ההיצע המוגדל יצרו לחץ לדחיית רכישה. בכך הואט, כנראה, תהליך פיצול משקי בית קיימים, ואולי אף חל תהליך הפוך. עודף ההיצע והמשבר בשוק המקרקעין צמצמו את תהליך הגרט הכלכלי המתבטא בהריסת מבנים קטנים על מנת לשחרר את הקרקע לבנייה חדשה. לגבי בעל הקרקע חלה ירידה ניכרת במחיר הקרקע בעוד שערך המבנה הקיים נשאר יציב יחסית. צמצום הדרגתי בהיקף הפיצויים האישיים החד פעמיים מגרמניה תרם ודאי גם הוא לירידה בביקוש. מסוף 1965 ואילך נוספה לגורמים הקודמים השפעת השפל הכללי במשק בכיוון של צמצום הביקוש לשיפור רמת הדיוור בשל הוצאות אי ודאות לגבי התפתחות ההכנסות בעתיד.

בהמשך השפל גברה גם הרתיעה מרכישת דירה, כשהדבר כרוך בקבלת הלוואות גדולות צמודות. כל עוד נמשכה העלייה במחירי הדירות, שהיתה מהירה מהעלייה ברמת המחירים הכללית התעלמו הרוכשים מהמחיר הגבוה של הלוואות אלו, אך משהגיעה תקופת הירידה במחירי דירות מ-1965 ואילך בעוד שרמת המחירים הכללית המשיכה אף לעלות במקצת, היתה ההצמדה יותר ויותר לגורם בולט בהרתעת רוכשים בכת, וההצעות לביטול ההצמדה גרמו אף הן לעיכוב הרכישה, עד לאישורן באמצע 1967.

עד לאמצע 1967 עמדה ההתפתחות בשוק הדירות המסחרי בסימן של גידול בהיצע מול ביקוש מצטמצם. התוצאה היתה, כצפוי, הורדת מחירים ובמידה רבה יותר הטבת תנאי המכירה האחרים, כגון הקטנת התשלום במזומן, ביטול ההצמדה על הלוואות מהבונה לתקופות בינוניות, הסדרים של שכירות עם אופציה לרכישה בעתיד במחיר קבוע, כשדמי השכירות נלקחים בחשבון כתשלום עבור הרכישה וכדומה.

הורדת המחירים והטבת תנאי המכירה לא יכלה לגשר על הפער ההולך וגדל בין ההיצע לביקוש, ונוצר מלאי גדול של דירות לא מכורות שהגיע, כנראה, לשיאו בראשית 1967. בסקר חד פעמי של מלאי הדירות החדשות הלא מכורות לתאריך 1 באוגוסט 1967 נמצאו כ-8,500 דירות גמורות וכ-7,200 דירות בשלבי בנייה מתקדמים לשוק הרגיל.

אין נבמצא נתונים ישירים על היקף המכירה של דירות חדשות בשוק הרגיל, אולם גודל המלאי הבלתי מכור ב-1967 (וזאת לאחר שהממשלה רכשה כמה אלפי דירות שיועדו למכירה רגילה עבור עולים וקבוצות נתמכות אחרות) מעיד על ירידה בהיקף המכירה בשנות השפל.

הצמצום בהיקף הביקוש למגורים אינו מתמצא בירידה במספר הדירות הנרכשות. נוסף על כך חלה גם ירידה במחיר הממוצע לדירה². ירידה שבחלקה היא משקפת שינויים בהרכב הדירות החדשות ובמיקומן ובחלקה ירידת מחירים של דירות זהות. עיקר הירידה במחירי הדירות נספג ע"י ירידת מחירי הקרקע, שכן אפשרויות הקיצוץ בהוצאות הבנייה למעט הקרקע היו מועטות יחסית. מכאן שגם שיעור הירידה בסך השקעות הבנייה הפרטית למגורים (קרוב ל-30 אחוזים ב-1967 בהשוואה ל-1963) אינו מיטיב לשקף את הירידה בביקוש למגורים כיוון שמחיר הקרקע אינו כלול בנתוני ההשקעות, לזאת יש עוד להוסיף, שירידת מחירי הדירות פעלה, כשלעצמה, להגדלת כמות הדירות הנרכשות.

השינוי בהרכב הדירות החדשות ובמיקומן נבע מצמצום הביקוש לשיפור רמת הדיוור, מצד אחד, למול יציבות יחסית ביקוש לדירות נוספות מצד משקי בית חדשים. הצמצום בביקוש לשיפור רמת הדיוור גרם לצמצום ההיצע של דירות מיד שנייה, ועל כן גדל חלקן של הדירות החדשות

¹ נראה לנו, שלהתפתחות זו יש חלק לא מבוטל בירידה שחלה בהשקעות מחוץ לארץ. זרם השקעות זה שישג יחד עם הגיאות בנכסי דלא נייד (ובמניות) וגוע יחד עם השפל בשוק נכסי דלא נייד. היקף ההשקעות בסעיף זה ב-1967 הגיע רק לכשליש מההיקף ב-1964.

² ראה גם דיון במחירי הדירות בפרק המחירים. לנתונים המובאים שם על ירידת מחירי הדירות במשך השפל יש להוסיף שהמידה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נעשית רק לגבי שינויי מחירים בדירות "זהות". כתוצאה מכך לא נתפסת מלוא הירידה במחיר הממוצע לדירה בין תקופת הגיאות לתקופת השפל שנבעה בחלקה בשינוי סל הדירות הנרכש.

בסך הרכישה של משקי בית חדשים. תרם לכך גם ההיצע הגדול של דירות חדשות במחירים ובתנאי תשלום ואשראי נוחים.

הממשלה, שלה שליטה על שוק המשכנתאות נוהגת להצמיד תנאי אשראי נוחים לדירות חדשות וככל האפשר במסגרת מפעלי שיכון שיוזמת הבנייה הציבורית. כיוון שהסכומים הנותנים כאשראי למימון רכישת דיור בשוק הפרטי מוגבלים בכמותם, מובן מדוע מעדיפים הבנקים למשכנתאות את הדירות החדשות, מה גם שהבונה נוהג להשתתף בצורה זו או אחרת במימון ההלוואה הניתנת לרוכש הדירה מצד הבנקים למשכנתאות.

במהלך שנת 1967 הוכשר הרקע למפנה בבניית מגורים לשוק הרגיל. בצד הביקוש דומה שנחלשו מאמצע השנה מספר גורמים שפעלו עד אז לצמצומו: המיתון נתחלף בהתאוששות כלכלית, וחל גידול בהכנסה הריאלית. אווירת הביטחון שנתלוותה לניצחון במלחמה, והעלייה שהחלה במחירי מקרקעין ודירות הביאו, כנראה, לשינוי בציפיות לגבי מגמת המחירים. שינוי כזה סביר שיבטל דחיית רכישה ויעודד את הקדמתה. נעשו צעדים ראשונים בהגשמת ביטול ההצדמה על הלוואות במשכנתא והוצעו הקלות שונות במיסים על נכסי דלא נייד. הפיחות שנערך בנובמבר לא השפיע, כנראה, בצורה דומה לפיחות של 1962, שמייחסים לו תפקיד נכבד ביצירת הגיאות בבנייה בשנים 1962 עד 1964. באשר לשנת 1967 עצמה, הרי היה הפיחות סמוך לסופה. שיעורו הנמוך יחסית והעובדה שהוא בא במפתיע בניגוד לפיחות ב־1962, שלקראתו צבר הציבור נכסים פינאנסיים במטבע חוץ וצמודי מטבע חוץ, מחלישים את השפעתו האפשרית על גידול הביקוש למגורים. בשבוע הפיחות עצמו חלה התעוררות מסויימת בשוק הדירות והמגרשים אך זו לא נמשכה זמן רב. גורם נוסף שצריך לקחת אותו בחשבון הוא הגידול המסתמן במספר העולים מארצות הרווחה לאחר המלחמה. חלק גדול יחסית של עולים אלה פונה לשוק המסחרי בחיפוש אחר דירה. רשימת הגורמים האמורים להגדיל את הביקוש היא ארוכה למדי, אך קשה להעריך את המשמעות הכמותית של כל אחד מהם.

התפתחויות חשובות חלו בצד ההיצע. לראשונה ב־1967 החל הצמצום בהתחלות הבנייה לשוק הרגיל מראשית 1965 לתת אותותיו בשוק הדירות. מאמצע 1966 החל היקף הגמר השוטף לפחות; ובסיכום שנתי אין הוא, כנראה, גבוה ב־1967 מסך הביקוש השנתי השוטף. גורמים שונים בענף מוסרים על גידול המכירות השוטפות במחצית השנייה של 1967, מכירות שאף מקטינות את מלאי הדירות החדשות שלא נמכרו.

שטח גמר בניית מגורים לשוק הרגיל לפי חצאי שנה, 1965 עד 1967

(אלפי מ"ר)

1967		1966		1965	
II	I	II	I	II	I
870	885	1,100	1,210	1,090	1,050

ברביע האחרון של 1967 חל גידול בהיקף גמר הבנייה הפרטית למגורים. גידול זה תואם את הידיעות האחרות על גידול היקף המכירה, שכן על רקע התפתחות התחלות הבנייה במשך השנתיים הקודמות היתה צפויה ירידה הדרגתית רצופה בהיקף הגמר. את הגידול הבלתי צפוי ניתן איפוא ליחס להחשת הקצב ע"י הבונים מתוך היענות לביקוש הגובר. במקביל נמסר גם על הפסקת הירידה במחירי הדירות ועוד יותר מכך על ביטול הטבות אחרות שהיו נהוגות בזמן השפל.

גם במדד מחירי הדירות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נרשמת עליית מחירים במחצית השנייה של השנה¹.

בדיאגרמה י"ג-3 ניתן לראות, שחל גידול בהיקף התחלות הבנייה הפרטית למגורים במחצית השנייה של 1967, גידול המתיישב עם הגידול המשווער בביקוש. אפשר אמנם להסביר גידול זה כפיצוי על הירידה הנוספת בהתחלות ברבע השני שגרמה המלחמה, אך המשך הגידול בהתחלות הבנייה הפרטית למגורים ברביע הראשון של 1968 מצדיק ראיית הגידול כתחילתו של מפנה במגמת הצמצום הארוכה בהתחלות הבנייה למגורים לשוק הרגיל. דומה, שהגידול בגמר הבנייה הפרטית למגורים ברביע האחרון של השנה, אף שהוא בהכרח חולף, משקף תגובת יזמים בענף להתעוררות הביקוש.

ברור, על כל פנים, שרמת התחלות הבנייה לשוק הרגיל ב-1967 אינה יכולה להתמיד לאורך ימים. בנייתן של 13 אלף דירות בלבד לשוק הרגיל ב-1967 נתאפשרה רק בשל קיום המלאי הבלתי מכור של דירות גמורות ובתהליך בנייה, ומספר זה נמוך יותר מהביקוש השוטף לדירות חדשות, שששלעצמו הצטמצם במשך השפל וסביר שיחזור ויגדל.

ב. הבנייה הציבורית למגורים

הבנייה הציבורית² פועלת בשני השווקים של דירות חדשות: בנייה לשוק הרגיל, שאותה צירפנו קודם לכן לבנייה הפרטית לצורך גיתוח ההתפתחות הביקוש וההיצע בבנייה המסחרית של מגורים לשוק הרגיל, ובנייה שניתן להגדירה כ"נתמכת" והמיועדת לעולים, למפוני מעברות ומשכנות עוני ובנייה בהתישבות.

אנו חוזרים לדון כאן בבנייה הציבורית לשוק הרגיל משום הקשרים ההדוקים בין בנייה זו והבנייה הציבורית ה"נתמכת" ומשום שבנייה זו כשלעצמה, אין לשפוט אותה מצד ההיצע שלה על פי הקריטריונים שבהם בוחנים את פעילותם של הבונים הפרטיים. הדבר נובע מכך שלממשלה בפעולותיה הכלכליות צריכים להיות שיקולים נוספים, ולעתים מנוגדים לשיקול המנחה את היוזם הפרטי, וגם משום שבהשוואה לבנייה הפרטית, נהנית הבנייה הציבורית מתנאים נוחים יותר, בעיקר בתחום המימון³.

בלוח י"ג-4 ניתן לראות, שבבנייה לשוק הרגיל פעל הסקטור הציבורי בדומה לסקטור הפרטי הן בגיאות והן בשפל. ההערכות על סיכויי המכירה הן שהכתיבו את היקף התחלות הבנייה החדשות. בשיא הגיאות גדל מספר הדירות שהוחל בבנייתן במסגרת זו מ-6,300 ב-1963 לכ-9,500 ב-1964, וזאת למרות הלחץ הכבד בו היה נתון אז ענף הבנייה ואשר היווה את הסיבה להגבלות הבנייה שהוטלו בראשית 1965. כשבא השפל צומצם היקף התחלות הבנייה החדשות בדומה לסקטור הפרטי. שיעור הצמצום היה אף גדול יותר, בין היתר דווקא בשל הגידול הרב בשנת הגיאות האחרונה. מספר הדירות החדשות שהוחל בבנייתן לשוק הרגיל ירד מ-9,500 ב-1964 ל-6,400 ב-1965 ל-3,750 ב-1966 וחזר ועלה קמעה ב-1967 ל-4,130 דירות חדשות.

גם הסקטור הציבורי בבנייה לשוק הרגיל סבל מקשיי מימון, שיצר המלאי הלא מכור של דירות גמורות ודירות בשלבי גמר שהסתכם באמצע 1967 בכ-8,300 דירות. קשיי המימון נבעו מהעובדה, שבבנייה לשוק הרגיל קטן חלקו של המימון התקציבי והחזקת מלאי של דירות לא מכורות

¹ ראה הסעיף הדן במחירי דירות בפרק המחירים.

² הבנייה הציבורית מוגדרת כבנייה ביוזמת הממשלה, המוסדות הלאומיים, הרשויות המקומיות והחברות הנמצאות בשליטתם המלאה של המוסדות הנ"ל. יוזמה מוגדרת כתכנון הבנייה (קביעת מיקום, סטנדרט ושטח) ופיקוח עליה.

³ ראוי לציין בהקשר זה, שהבנייה הציבורית למגורים מבוצעת בפועל באמצעות קבלנים מהסקטור הפרטי, שכן לבנייה הציבורית למגורים אין פועלי בניין או ציוד בניין משל עצמה. כזכר לימי הקיצוב היא מקיימת מחסנים של חומרי בניין.

מצריכה מימון בניים בהיקף גדול. פתרון חלקי לבעית המלאי הגדול נמצא בשימוש בתקציבי שיכון עולים ובנייה נתמכת אחרת בהם גבוה חלקו של המימון התקציבי ל"רכישת" הדירות העודפות. רכישות אלו של משרד השיכון כללו גם דירות רגילות מהסקטור הפרטי, אולם בהיעדר נתונים יש להניח, שהיתה לבנייה הציבורית לשוק הרגיל עדיפות בצמצום המלאי. לאחר המלחמה הוחלט על הרחבת הרכישה מתוך דאגה לשיכון עולים מארצות הרווחה. החלטה זו הקלה על ביצוע רכישות נוספות של דירות מרווחות ויקרות יחסית בריכוזים העירוניים. בין דירות אלו נמצא מספר לא מבוטל של דירות שהיו קשיים במכירתן בשוק הפתוח. דרך נוספת לעידוד המכירה של דירות כלכליות שבידי הבנייה הציבורית היתה הצעת "Trade in", שלפיה נקנתה דירתו הקודמת של הרוכש על חשבון שיכון עולים ובנייה נתמכת אחרת. כמו כן הוגדלה ההלוואה התקציבית הבודדת תוך צמצום מספרן הכולל של ההלוואות. העיקרון המשותף לפתרונות דלעיל של בעית המלאי העודף של דירות כלכליות הינו שימוש בכספי תקציב שנועדו לבנייה חדשה לחיסול המלאי של בנייה קודמת.

בדומה לבונים בסקטור הפרטי, אם גם בפיקור זמן, נקטה גם הבנייה הציבורית בצעדים לעידוד המכירה כהגדלת ההלוואות הבנקאיות, ביטול ההצמדה על הלוואות במשכנתא ומסעי מכירות מיוחדים כולל הנחות במחיר אם התשלום נעשה במוזמן, הגרלות פרסים וכדומה. אולם חוסר גמישות בקביעת מחירים ותנאי תשלום, קביעת מיקום, לעיתים לא מתאים, של דירות רגילות (כגון בשלוב עם שיכונים למפוני משכנות העוני) ובמידה רבה היקף גמר גבוה מהרגיל בשנת 1966, פרי ההתחלות המופרזות ב-1964, גרמו למלאי לא מכור שיחסית להיקף הגמר השוטף היה גבוה הרבה יותר בבנייה הציבורית מאשר בבנייה הפרטית.

שלא כבבנייה לשוק הרגיל הרי שבבנייה הנתמכת היה הגורם הדמוגרפי — קרי עלייה, האחראי לצמצום הגדול בהיקף התחלות הבנייה וההשקעות. התחלות הבנייה עבור עולים חדשים פחתו עד כדי עשירית מ-15,500 דירות ב-1964 ל-1,570 דירות בלבד ב-1967.

בבנייה הנתמכת היה לגורמים כלכליים תפקיד קטן יותר בצמצום הביקוש. למעשה, ניכרה השפעת השפל הכלכלי על הביקוש לבנייה הנתמכת בחוסר הנכונות לקלוט גידול בהיצע הדירות, אף על פי שמלכתחילה היו תנאי הרכישה והשכירות נוחים ביותר והם עוד הוטבו במשך השפל. היצע הדירות לקבוצות משתכנים נתמכות, למעט עולים חדשים, גדל הן בעקבות שינוי היעוד של כ-5,000 דירות עולים ריקות בעירות פתוח הן בעקבות הגדלת הבנייה החדשה למפוני משכנות עוני ולהתיישבות.

ניתן להבחין בשלבים שונים בתגובת משרד השיכון, בתחום הבנייה הנתמכת, לירידה הכפויה בבנייה לעולים ובבנייה לשוק הרגיל. בשלב ראשון ב-1965 חל גידול בבנייה הנתמכת, שלא לעולים חדשים. התחלות הבנייה לייעודים הסוציאליים חזרו והצטמצמו ב-1966 בהתאם למדיניות המיתון המוצהרת. באמצע 1966 כשהתברר עומקו של השפל בענף הבניין ומשהוברר שאין סיכוי לקלוט את כל הנפלים מהענף בתעשיות אחרות כמתוכנן, וזאת לפחות לא תוך שנה-שנתיים הוחלט לפעול להגדלת היקף הבנייה. לכך יש, כנראה, לזקוף את הגידול בהתחלות בנייה לייעודים סוציאליים ב-1967. הפעולה המתוכננת שניזומה באמצע 1966 לעידוד הפעילות בענף התכוונה להגדיל את הבנייה הציבורית למגורים ע"י הפעלה מלאה של תקציבים שוטפים שלא נוצלו במלואם והפעלת בנייה חדשה על חשבון תקציבי הבנייה לשנים הבאות. ואולם היקף ההתחלות היה נמוך מהמתוכנן.

בעוד שבמסגרת התקציבים לשנתיים 1966/67 ו-1967/68 תוכננה הפעלת בנייה של כ-30 אלף דירות חדשות, הרי שלאחר רכישות והעברות בין ייעודים שונים הוחל בבניית כ-17 אלף דירות בלבד.

בתחום הפעולה לשיפור רמת הדיור של שכבות נזקקות התגלו מגבלות שונות. המעברות חוסלו כבר כמעט לחלוטין, ונמצא שאף מוצו מרבית האפשרויות לשיכון מחדש, בתנאי

רכישה, של תושבי משכנות העוני, באותם ריכוזים בהם בוצעה הפעולה. כיוון ששיפור רמת המגורים של תושבי משכנות העוני נעשה בעיקר בצמוד למפעלי בנייה מיוחדים לכך, ולא בדרך של אשראי נוח ומענקים שניתן לרכוש בהן דירות בשוק הפתוח — היתה פעולה זו מרוכזת במספר מצומצם של שכונות עוני. לאחר מספר שנות פעולה רצופה באותן שכונות נותרו בהן תושבים שאינם יכולים או מוכנים לרכוש דירה חדשה גם אם התשלום במזומן הוא נמוך מאוד ותנאי האשראי נוחים ביותר. התביעה היא לקבלת הדירה החדשה בדמי שכירות נמוכים, ואומנם נעשתה התחלה בכיוון זה לאור מלאי הדירות שלא נראית דרך אחרת להיפטר ממנו. השפל הכלכלי, מחד גיסא, ומלאי הדירות הריקות שניצב בסמוך, מאידך גיסא, פעלו, כמובן, גם הם להקטנת הנכונות לרכוש דירות חדשות. בסיכום, נראה שהצמדת העזרה לשיפור רמת הדיור להשתכנות בדירה חדשה בשיכון סמוך פגעה באפשרויות הרחבת התהליך, שכן הדבר גרם לריכוז הפעולה במספר אזורים קטן.

במהלך 1967 לאחר שנתיים של גידול בבנייה להתישבות הואט גם הביקוש מצד המושבים והקיבוצים לבנייה נוספת למרות שתנאי המימון הנוכחיים הם נוחים ביותר.

מאידך גיסא, הוגדלה פעילות הבנייה בתחום של עבודות תשתית בשכונות מגורים ובנייני ציבור למיניהם. כמו כן הוגדל בשנתיים האחרונות במידה רבה ביוזמת משרד השיכון ובתמיכתו היקף ההרחבות והתוספות למבני דיור קיימים בעיקר בהתיישבות.

בנתוני התחלות הבנייה ניתן לראות, כי בניגוד לבנייה הפרטית אכן חל גידול בהתחלות הבנייה הציבורית למגורים כבר בסוף 1966 ; ובסיכום שנתי, שנת 1966 היא שנת השפל בהתחלות. בין 1966 ל-1967 חל גידול של 11 אחוזים בשטח התחלות הבנייה הציבורית מול ירידה של 35 אחוזים בשטח התחלות הבנייה הפרטית למגורים. בנתוני ההתחלות לפי רבע שנה בולטות התנודות האופייניות לבנייה הציבורית ובתוכן גם נבלעת הירידה ברביע השני ושל 1967 שניתן ליחסה להשפעת המלחמה. לאחר המלחמה חל גידול בהתחלות הבנייה הציבורית ברביע השלישי אך ברביע האחרון חזר וירד היקף ההתחלות והירידה נמשכה גם ברביע הראשון של 1968.

מדיניות משרד השיכון, כפי שהיא מתבטאת בהתפתחות התחלות הבנייה בשנתיים האחרונות, הינה פשרה בין כוחות פועלים בכיוונים מנוגדים. השפל בפעילות הענף וביחוד האבטלה הניכרת של פועלי בניין לחצו להגדלת ההתחלות. מנגד עמד המלאי הגדול הלא מכור הן של משרד השיכון וחברותיו והן של חברות בנייה ובונים מועדפים ומשרד השיכון הפנה חלק מתקציביו להקטנת מלאי זה.

רכישת דירות מחברות בנייה שונות בסקטור הפרטי וההסתדרותי נומקה ברצון משרד השיכון לעודד את פעילות הבנייה של הסקטור הפרטי. חברות בנייה שונות נתקלו בקשיי נזילות, והיה חשש, שללא עזרת הממשלה — שהתבטאה, כאמור, ברכישת דירות וקרקע ובמתן אשראי — הן יצמצמו עוד יותר את היקף פעילות הבנייה שלהן. מכל מקום, העזרה שניתנה לסקטור הפרטי לא הביאה לגידול בהתחלות הבנייה החדשות, ושכן הבונים הפרטיים העדיפו לצמצם את חובותיהם ולא להרחיב בנייה חדשה כל עוד נמשך השפל. נראה, שמשרד השיכון העדיף מדיניות זו על פני הפניית מירב האמצעים לבנייה ישירה גם משום שכך יכול היה להקטין את המלאי הבלתי מכור של בנייה לשוק הרגיל מבנייתו שקשה היה מלכתחילה להצדיק את הוצרותו.

ייתכן, עם זאת, שהמלאי הלא מכור לא היה צריך להרתיע מפני בנייה נוספת. נסיון העבר מלמד, שבענף הבנייה עשויה החזקת מלאי להשתלם למשק. קיומו של כלי ייצור מפותח אינו פותר את הבעיות של משך הייצור הארוך של כשנה וחצי מהרגע בו מורגש הצורך בבנייה נוספת ועד להשלמת הבנייה. ברור, שתפקיד זה של החזקת מלאי לא יכול ליטול על עצמו הסקטור הפרטי. אך על רקע קיומו של כושר ייצור לא מנוצל הן בענף הבנייה עצמו והן בענפים המספקים לו תשומות, המחיר הריאלי למשק של בנייה נוספת בזמן השפל היה נמוך ביותר.

תוצאת הפשרה בין השיקולים השונים היתה גידול של 11 אחוזים בשטח התחלות הבנייה

הציבורית למגורים ב-1967 לעומת 1966. אולם למרות גידול זה עדיין היה היקף הגמר ב-1967 גדול מהקף ההתחלות. אי לכך, נמשכה גם ב-1967 הירידה בסך ההשקעות השנתי בבנייה הציבורית למגורים שירדה מ-350 מיליון ל"י ב-1965 ל-260 מיליון ל"י ב-1966 ול-150 מיליון ל"י בלבד ב-1967. שיפור מה חל במהלך שנת 1967 כשהיקף ההשקעה לרביע חזר ועלה למן הרביע השלישי. עם זאת, היה סך ההשקעות בבנייה ציבורית למגורים ברביע האחרון של 1967 נמוך מזה שברביע האחרון של 1966.

4. הבנייה לענפי המשק

ההשקעה בבנייה לענפי המשק פחתה בשנת 1967 ב-12 אחוזים (פירוט ענפי ראה בלוח י"ג-1). זו היא ירידה קטנה מהירידה ויחלה בהשקעה במגורים — 32 אחוזים — והיא נמוכה כלשהוא מהירידה בשנה הקודמת שהסתכמה ב-16 אחוזים. הירידה היחסית המתונה יותר של ההשקעות בבנייה לענפי המשק הביאו לכך שלראשונה ב-1967 נטלה הבנייה לענפי המשק למעלה ממחצית מסך ההשקעה בבנייה.

בשטח התחלות הבנייה חלה בסיכום שנתי ירידה בכל ענפי המשנה. (ראה לוח י"ג-5). במהלך השנה חל מפנה ובמחצית השנייה של השנה חלה עלייה. התפתחות זו יש ליחס, כנראה, להשפעת המלחמה, ושכן בדומה להתפתחות בבנייה למגורים נרשמה נקודת השפל בהתחלות לכלל המבנים לענפי המשק ברביע השני. מעניין לציין, עם זאת, שבהתחלות הבנייה לבתי עסק והארכה ולמבני משק חקלאי נרשמה נקודת השפל ברביע השלישי דווקא. הגידול במחצית השנייה של

לוח י"ג-6

שטח הבנייה לענפי המשק, 1960 עד 1967

	1967	1966	1965	1964	1963	1962	1961	1960
התחלות								
הקלאות והשקיה	171	176	108	194	177	204	177	268
תעשייה ומלאכה	198	283	437	720	542	553	506	464
בתי עסק, משרדים והארכה	145	227	330	315	214	182	295	259
בנייני ציבור	492	634	768	628	456	447	477	365
סך כל הבנייה לענפי המשק	1,006	1,320	1,643	1,857	1,389	1,386	1,455	1,356
גמר								
חקלאות והשקיה	135	140	191	175	174	170	218	358
תעשייה ומלאכה	232	506	587	560	476	456	551	374
בתי עסק משרדים והארכה	177	270	274	206	110	194	233	134
בנייני ציבור	492	801	547	460	403	392	375	424
סך כל הבנייה לענפי משק	1,036	1,717	1,599	1,401	1,163	1,212	1,377	1,290

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

השנה רק החזיר את רמת ההתחלות לזו של הרביע הראשון. שטח ההתחלות בסוף השנה היה עדיין נמוך במידה רבה בהשוואה לשנים קודמות.

הירידה המתונה יותר בהשקעות בענפי המשק בהשוואה לירידה בבנייה למגורים נובעת מגידול ההשקעה במבני ציבור, בכבישים ובמכרות ומחצבים. בעיקר לגבי הגידול בעבודות סלילה ובמבני ציבור היה בכך ביטוי למדיניות ממשלתית מכוונת לעידוד הפעילות.

בתחומים שבהם ממלאי הסקטור הפרטי תפקיד מכריע — בנייה לתעשייה ומלאכה ובניית בתי עסק משרדים והארכה — נמשכה הירידה בהיקף ההשקעות השנתי ואף נתחזקה. סקר מלאי המבנים הלא מכורים שנערך באמצע 1967 עשוי להסביר התפתחות זו. המלאי הבלתי מכור של מבנים גמורים ובתהליך בנייה לתעשייה ולמלאכה הגיע לכ-30 אחוזים. מההיקף השנתי של ממוצע התחלות וגמר בנייה לייעוד זה בחמש השנים האחרונות. במבנים לבתי עסק ומשרדים היה השיעור גבוה עוד יותר, כשהמלאי הבלתי מכור עולה על ההיקף השנתי של ממוצע ההתחלות והגמר של מבנים לייעוד זה בחמש השנים האחרונות. מאחר שחלק לא מבוטל מהבנייה לתעשייה ומלאכה ולבתי עסק ומשרדים הוא לפי הזמנה ספציפית, הרי היקף המלאי הבלתי מכור בהשוואה להיקף הבנייה למכירה ולהשכרה הוא אף גדול יותר. המצב הגרוע יותר של הבנייה לבתי עסק ומשרדים מבחינת גודל המלאי הניצב ללא שימוש מוסבר ע"י המשך הגיאיות בהתחלות הבנייה בסוף 1964 וראשית 1965 שנבעה מפחד הגבלות בנייה אדמיניסטרטיביות. באותה שעה היה כבר תהליך הצמצום בהתחלות הבנייה לתעשייה ומלאכה בעיצומו שכן על בנייה זו לא חלו הגבלות.

בשני התחומים הללו ניתן לקבוע שרמת ההשקעות בשנים 1963 עד 1965 היתה ודאי גבוהה מהמגמה לטווח ארוך ואף מהביקוש השוטף. ונתוני המלאי הבלתי מכור — יעידו. (ראה לוחות י"ג-2 וי"ג-5 להשוואה רב שנתית). בדו"ח בנק ישראל לשנת 1966 מוסברת תופעה זו כתוצאה לוואי של הגיאיות הכללית בשוק נכסי דלא נידי שיצרה בין היתר תמריץ למפעלים ועסקים במרכזים עירוניים לעבור למבנים חדשים במקום בו הקרקע זולה יותר תוך הפקת רווח מהקרקע עליה ניצב המבנה הקודם. במקרים כאלו אותו חלק מהמבנה החדש הבא להחליף את הקודם אינו יכול להיחשב לתוספת נטו מבוקשת למלאי המבנים.

ירידה בהיקף ההתחלות וההשקעות היתה צפויה על רקע זה. מאידך גיסא נראה שהיקף ההתחלות וההשקעות ב-1967 הוא נמוך מהמגמה לטווח ארוך אם כי אולי לא מהביקוש השוטף ב-1967. הירידה מוסברת ע"י השפל הכללי במשק שמטבע הדברים פוגע בעיקר בהשקעות חדשות וע"י המלאי הגדול של מבנים ללא שימוש. מסתבר שגם אם חל אמנם גידול בתפוקת ענפי התעשייה, המסחר והשירותים העסקיים במהלך 1967, ובעקבות זאת גדל הביקוש למבנים נוספים לייעודים אלה, ניתן היה לספק ביקוש נוסף זה מהמלאי הקיים. על כל פנים ב-1967 עצמה לא ניכר גידול מחודש של ממש בהתחלות הבנייה לייעודים אלה.

בבנייה למוסדות ושירותים ציבוריים חלה ירידה של 16 אחוזים לאחר יציבות בהשקעות בשנה הקודמת. בסיכום שנתי חלה גם ירידה ניכרת בהיקף התחלות הבנייה החדשות וזאת למרות מאמצים שנעשו החל מאמצע 1966 להחיש התחלת בניתם של משרדי ממשלה ומבני ציבור אחרים. למול מאמץ מצד הממשלה להגדיל את היקף הבנייה של מבני ציבור, הוחרפה הירידה בבניית מוסדות ציבור ע"י הסקטור הפרטי וסקטור המוסדות שלא למטרת רווח. יוצא דופן בקבוצה זאת היה הגידול בבניית מרפאות לקופת חולים במסגרת מאמץ מכוון לבצל את תקופות השפל לשם בנייה זולה ונוחה יותר ומתוך היענות לדרישות מצד הסתדרות פועלי הבניין. במחצית השנייה של 1967 חל אמנם גידול מחודש בהתחלות הבנייה למבני ציבור אך גידול זה רק מחזיר אותנו לרמת ההתחלות ב-1966 ואין בו אף כדי לפצות על הירידה שחלה בהתחלות במחצית הראשונה של 1967.

את כל הגידול בהשקעות בענף המכרות והמחצבים יש לזקוף לחידוש עבודות הבנייה במפעלי

ים המלח. השקעות אחרות בתחום זה ובעיקר התשלובת החימית בערד נדחו מסיבות שונות ומגיעות לשלב בצוע רק בתחילת 1968.

בעוד שבשנה הקודמת בלטה הבנייה למבנים בחקלאות בכך שהיה זה התחום היחידי בו חל גידול בהתחלות הבנייה החדשות, הרי שב-1967 היתה החקלאות שותפת לירידה הכללית בסך ההתחלות השנתי. הגידול בהתחלות בשנה שעברה הותיר רישומו בדמות גידול מה בסך ההשקעה בתחום זה.

5. התשומות ומחיריהן

במקביל לירידה בהיקף הבנייה נמשכה הירידה בצריכת חומרי בניין מיבוא ומיצור מקומי כשליירידה בתשומות הנצרכות בשלבים הראשונים של הבנייה הצטרפו תשומות הנצרכות בשלבי הגמר כמוצרי קרמיקה סניטריים וחשמליים, מוצרי שרברבות, ריצוף וכדומה. נתוני הייצור של הענפים המספקים תשומות לענף מצביעים על ירידה מקבילה בהיקף הייצור עד אמצע השנה. במחצית השנייה של השנה חל גידול מחדש בייצור תשומות לבנייה לאחר הירידה המוחרפת בשל המלחמה. בתשומות הנצרכות בשלבי הבנייה הראשונים היתה רמת הייצור ברביע האחרון גבוהה מבראשית השנה דומה למוצע של 1966. לעומת זאת היתה קטנה יותר התאוששות הייצור של תשומות לגמר בנייה. ההבדל נובע מחידוש התחלות הבנייה במחצית השנייה וביקוש לתשומות ראשוניות מצד מערכת הביטחון, לעומת ירידה נמשכת במלאי המבנים בתהליך בנייה ובהיקף הגמר. הרחבת עבודות הסלילה, העבודות עבור מערכת הבטחון וגידול בשטח התחלות בניית מבנים גרמו למחסור בציד מכני כבד לעבודות עפר וסלילה. ההתפתחות היתה דומה גם ביבוא תשומות לייצור שוטף לענף הבנייה. יבוא זה ירד מ-17 מיליון דולר ב-1965 ל-7.4 מיליון דולר ב-1967, ובמהלך 1967 הוא חזר ועלה משפל של 1.4 מיליון דולר ברביע השני ל-2.3 מיליון דולר ברביע האחרון.

במחירי החומרים ניכרה במשך השנה יציבות תוך נטייה לירידה בעיקר במוצרים הנצרכים בשלבי הגמר שבמחיריהם עוד המשיכו לעלות במשך מרבית השנה הקודמת. מחירי שכירת ציוד מכני ומחירי הובלה שירדו במידה ניכרת במשך 1966 ובמחצית הראשונה של 1967 חזרו ועלו בשיעורים גבוהים לאחר המלחמה לאור הביקוש הרב שנוצר להם.

מחירי עבודות הבנייה ירדו במשך השפל למרות שמחירי התשומות השונות עלו בתחילה לכל היותר היו יציבים במשך מרבית התקופה. הירידה במחירי הבנייה אפשרה בעיקר ע"ח רווחי הקבלנים ובאמצעות ויתור על מחירים מלאים הכוללים זקיפות לפחת וריבית על ציוד בניין בבעלות הקבלנים. לגבי חלק מהקבלנים הוזלו גם מחירי העבודה, מחירי שכירת ציוד והוצאות אחרות, אך באותה שעה התיקר מחירי העבודה לקבלנים אחרים ובעיקר חברות גדולות שנשארו עם צוות עובדים קבוע. הגידול בהתחלות במחצית השנייה והביקוש לעבודות בנייה מצד מערכת הבטחון גרמו לעלייה מחדשת במחירי עבודות הבנייה לקראת סוף השנה. יוצאים מכלל זה עבודות גמר כריצוף, צביעה ושרברבות.

מדד מחירי התשומות לבניית מגורים נשאר יציב במשך 1967 (עלייה של 1.1 אחוזים) להוציא החודשים האחרונים בהם חלה עלייה בעקבות הפיחות. מדד מחירי התשומות לסלילת כבישים עלה ב-2.4 אחוזים כשהעלייה מרוכזת במחצית השנייה של השנה. בחישוב אומדני ההשקעות הוחלט גם לגבי 1967, בהמשך להחלטה לגבי 1966, להניח אי שינוי במחירי עבודות הבנייה. בשנה הקודמת אומצה הנחה זו בעקבות הסתירה בין העלייה של כ-8 אחוזים במדד מחירי תשומות לבניית מגורים מצד אחד לבין אינפורמציה נוספת שהצביעה על ירידה של כמה אחוזים במחירי עבודות בנייה.¹

¹ עיקר הבעיה היא בשטח המדידה הקימת, לפיה נמדדים המחירים בסעיפי מפתח שונים לפי תעריפים רשמיים ולא לפי תשלומים בפועל. בשנים קודמות בלטה ההטייה בסעיף השכר. בשנתיים האחרונות בלט ההבדל גם בסעיף ההובלה.

ב־1967 הצביע כאמור המדד על יציבות בעוד שאינפורמציה נוספת הצביעה על המשך הירידה במחצית הראשונה של השנה ועל נטיה לעלייה מחודשת במחצית השנייה.

ההשקעה בציוד לבניין ולעבודות עפר וסלילה שהגיעה בתקופת הגיאות לכ־70 מיליון ל"י ובשנת 1965 על סף השפל בפעילות אף גדלה ל־83 מיליון ל"י, ירדה תלולות ל־30 מיליון ל"י ב־1966 ול־12.6 מיליון ל"י ב־1967. הירידה בהשקעה בציוד היתה בצמוד לירידה בפעילות הבנייה ועם הגידול המחודש בפעילות במחצית השנייה של השנה חזר ועלה יבוא הציוד בעיקר על ציוד לעבודות עפר וסלילה שנמצא כאמור במחסור לאחר המלחמה. יש לציין שבמשך השפל התפתח יצוא חזר של ציוד בנייה ע"י חברות ישראליות העובדות בחו"ל. יצוא זה הסתכם ב־1967 בכמיליון דולר.

השפל בענף לא ביטל תהליכים ארוכי טווח של שינויים טכנולוגיים ומעבר לשימוש במוצרים חדשים. כדוגמאות אפשר להצביע על הרחבת השימוש בחומרים פלסטיים כתחליפים לעץ ולאסבסט, ולבני איטונג כמחליפות לבני סליקט. יוצאת דופן בהקשר זה היתה הבנייה הטרומית, שצמצום הפעילות פגע בה ביותר. בעיקר משום שכושר הייצור הגיע לשיאו רק ב־1966 עם השלמת 3 בתי חרושת נוספים לבנייה טרומית.

בתנאים של יציבות ואף ירידה בשכר עבודה ושל קיום ציוד בניין מובטל קשה היה לבנייה הטרומית להתחרות בבנייה הרגילה. הקניות שהובטחו לבנייה הטרומית מצד משרד השיכון צומצמו במידה ניכרת בשל היעדר העלייה. הקלה מסוימת באה לאחר המלחמה בדמות ביקוש למבנים טרומיים מצד מערכת הבטחון.

6. מועסקים ושכר

מספר המועסקים בענף ירד בכ־18 אחוזים במוצע שנתי בין 1966 ל־1967, מכ־76 אלף לכ־63 אלף איש. היקף התעסוקה המשיך להצטמצם בראשית חשנה ואולי אף בקצב מואץ כאשר חברות בניין שונות נואשו מחידוש מהיר של הפעילות ופטרו לבסוף עובדים אותם החזיקו זמן ממושך ללא תעסוקה מלאה. במחצית השנייה של השנה חל גידול במספר העובדים במקביל לגידול בפעילות, ושיעור הגידול במספר המועסקים בין הרביע הראשון של השנה לרביע האחרון הסתכם ב־7 אחוזים.

לקראת סוף השנה הורגש מחסור בטפסנים וברזילנים מקצועיים שהביקוש להם גדל במידה רבה בעקבות הגידול בהתחלות הבנייה הרגילות והביקוש לעבודות מיוחדות מצד מערכת הבטחון. יש לזכור שעובדים אלה היו הראשונים להיפלט מהענף עוד ב־1965 ויש להניח שחלק ניכר נטש את ענף הבניין לצמיתות. בעקבות מחסור זה מחודשת ההכשרה המקצועית לעובדי בניין שהופסקה ב־1966. מאידך נמשכה פליטת עובדי הגמר כטייחים, רצפים, נגרים, צבעים וכדו'.

במשך השפל נפלטו מהענף קרוב ל־30 אלף מועסקים שהיוו כשליש מכלל המועסקים בענף בתקופת הגיאות ב־1965 וכמחצית מהעובדים שנותרו בענף ב־1967. בכך חזר היקף התעסוקה בענף לרמתו בשנים 1961–1962. כשם שהתפוקה לעובד גדלה כל עוד גדלה פעילות הבנייה כך היא פחתה בזמן השפל וב־1967 חזרה התפוקה לעובד לרמתו ב־1961. אלא שבינתיים חל גידול רב מאוד במלאי ההון לעובד וכן נשתכללו שיטות הייצור.

תעריפי השכר בבנייה לא שונו במשך 1967 וההכנסה החדושה הממוצעת לשכיר נשארה דומה לזו שב־1966, (ירידה של 0.4 אחוז). נראה ששיעורי השכר בפועל המשיכו להצטמצם כשהיציבות דלעיל בהכנסה החדושה הממוצעת לשכיר הושגה ע"י המשך השינוי בהרכב המקצועי והמעמדי של העובדים עקב שיעור פליטה גבוה יותר בין העובדים הבלתי מקצועיים והזמניים.

השפל בבנייה שהיה חמור מההאטה הכללית במשק נתן אותותיו בשינוי מצבו היחסי של הענף בתחום התעסוקה והשכר, בהשוואה ליתר ענפי המשק. חלקו של הענף בכלל המועסקים

במשק שהיה בעלייה מתמדת מ-1961 והגיע ל-10.4 אחוזים ב-1965 ירד ל-7.6 אחוזים ב-1967. שיעור האבטלה בקרב עובדי הבניין היה כפול משיעור האבטלה בענפים האחרים (והמדובר בפועלים מקצועיים בלבד). מצב זה השתקף היטב בירידת שיעור ההזמנות לעובדי בניין מקצועיים שלא נענו. שיעור זה ירד מכ-20 אחוז בראשית 1965 לכ-2 אחוזים בראשית 1967. בעוד שבשנים 1961-1964 עלה הגידול בשכר בבנייה על הממוצע הכלל משקי נמצא שב-1965 הוא היה זהה לממוצע המשקי, ובשתי השנים האחרונות נמוך ממנו. גם בתחום השביתות בלט הענף לרעה. בכל המשק ירד מספר השביתות הכולל בתקופת המיתון. גדל רק מספר השביתות על רקע פיטורים, ואכן בענף הבניין שם היתה הבעייה חמורה במיוחד הביאו השביתות על רקע זה לגידול בסה"כ מספר השביתות, השובתים וימי השביתה בניגוד למגמה הכללית במשק.