

פרק ח'

ההשקעה במשק

1. קווי ההתפתחות העיקריים

ב־1974 חלה לראשונה מאז 1967 ירידה — בשיעור של כ־6 אחוזים — בהיקף ההשקעה הגולמית בנכסים קבועים. ירידה מתונה יותר, כ־2 אחוזים, מתקבלת בהשקעה בנכסים קבועים למעט אגרות ומטוסים. ההשקעה בענפי המשק ירדה (בשיעור של כ־7 אחוזים), גם כן לראשונה מאז 1967, אם כי בניכוי רכישת אגרות ומטוסים הירידה בה היא זעירה בלבד (כחצי אחוז). שיעורי שינוי אלה, המתקבלים מהשוואת שנת 1974 עם שנת 1973 כולה, הנם אומדנים מוטים כלפי מעלה של מגמת הירידה בהשקעות. הצמצום בהשקעות ברביע האחרון של שנת 1973 בעטיה של המלחמה מוריד את רמת ההשקעה בשנה זו, וביצוע השקעות אלה נדחה לשנת 1974.

מגמת הירידה בהשקעה חדה איפוא עוד יותר מן המשתקף בשיעורי השינוי הנ"ל. ברביע הראשון ב־1974 היה חלק ניכר מגורמי הייצור במשק עדיין מגויס — דבר, הבא לידי ביטוי בעיקר בבנייה למגורים ובהשקעות בציד, הממשיכות לגדול ברביע השני של השנה בקצב מואץ. עיון בלוח ח'־3 מראה, סך ההשקעות (למעט אגרות ומטוסים) גדל בשיעור של כ־15 אחוזים ברביע הראשון של השנה לעומת הרביע האחרון של 1973 והוסיף לגדול בשיעור של כ־9 אחוזים ברביע השני; ברביע השלישי והרביעי מתייצבת ההשקעה ברמה של הרביע השני. סביר איפוא, שגורמי הייצור היו מגבלה בהשקעות ברביע הראשון בלבד. מסיבה זאת מהווה השוואת תשעת החודשים האחרונים ב־1974 עם תשעת החודשים הראשונים ב־1973 אומדן להתפתחות ההשקעות, המנוכה מהשפעת המלחמה. עם זאת יש לזכור, ששיעור הירידה, המתקבל מהשוואה זו, הוא בין שתי תקופות, שהמרחק ביניהן גדול משנה, ולכן הוא אומדן מוטע כלפי מטה של שיעור השינוי השנתי. סך ההשקעות (למעט או"מ) בשלושת רבעי השנה האחרונים ב־1974 ירד ב־7 אחוזים לעומת שלושת הרבעים הראשונים ב־1973 (שיעור השינוי, המתקבל מהשוואת השנים במלואן הוא, כאמור, 2— אחוזים). השוואה מקבילה של ההשקעה בענפי המשק (למעט או"מ) נותנת ירידה של כ־5 אחוזים (בהשוואת שתי השנים המלאות התקבלה, כאמור, ירידה זעירה בלבד).

פרט למכונות וציוד מיבוא, שההשקעה בהן ב־1974 עלתה בכ־5 אחוזים, ירדו רוב רכיבי ההשקעה האחרים — הבנייה למגורים, הבנייה לענפי המשק, נכסי השקעה מייצור חקלאי ומכונות וציוד מייצור מקומי — בשיעורים שבין 4 ל־6 אחוזים, ובסך הכל ירדה ההשקעה מייצור מקומי בכ־4 אחוזים. לירידה זו היתה השפעה מצמצמת על הפעילות הכלכלית במשק. התוצר הנובע מן ההשקעה ירד בכ־3 אחוזים. יבוא התשומות הנובע ירד, לעומת זאת, בכ־1.5 אחוזים בלבד, וזאת בשל רכיב היבוא הנמוך, יחסית, בבנייה, המהווה את רובה של ההשקעה מייצור מקומי. הגידול בציוד מיובא לעומת הירידה ברכיבי ההשקעה האחרים נובע בחלקו מהוזלתו היחסית של ציוד מיובא לעומת ציוד מייצור מקומי. מחיר מכונות וציוד מיבוא עלה ב־1974 ב־21 אחוזים, לעומת עלייה של 47 אחוזים במחיר מכונות וציוד מייצור מקומי.

לוח ח' 1

ההשקעה הגולמית וההשקעה הנקייה, 1970 עד 1974

העלייה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת (מחירים קבועים)											
1974	1973 (9)	1973	1972	1971	1970	1974	1973	1972	1971	1970	
(אחוזים)						(מיליוני ל"י — מחירים שוטפים)					
0	14	4	21	10	1	9,471	6,970	5,480	3,094	3,090	השקעה גולמית בענפי המשק ללא אניות ומטוסים
—7	25	12	6	22	5	10,150	7,877	5,696	4,589	3,288	ההשקעה הגולמית בענפי המשק
12	..	6	10	10	10	4,442	2,872	2,207	1,719	1,372	בניכוי בלאי בענפי המשק
—17	..	17	4	31	2	5,708	5,005	3,489	2,870	1,916	ההשקעה הנקייה בענפי המשק
—5	17	4	28	20	39	6,365	4,567	3,510	2,348	1,736	ההשקעה הגולמית במגורים
11	..	14	8	9	7	1,627	1,003	703	555	452	בניכוי הבלאי במגורים
—9	..	1	34	24	55	4,738	3,564	2,807	1,793	1,284	ההשקעה הנקייה במגורים
—6	22	9	13	21	14	16,515	12,444	9,206	6,937	5,024	סך הכול השקעה גולמית בנכסים קבועים
40	—5	14	2	25	0	1,426	867	548	486	349	ההשקעה במלאי
—3	20	9	13	22	13	17,941	13,311	9,754	7,423	5,373	סך הכול השקעה גולמית
11	..	7	9	10	9	6,069	3,875	2,910	2,274	1,824	בניכוי הבלאי
—12	..	11	14	27	16	11,872	9,436	6,844	5,140	3,549	סך כל ההשקעה הנקייה

להבנת המגמות, שפעלו בתחום ההשקעות, יש להבחין בין השקעות, שמגמתן משקפת את ההתפתחות השוטפת במשק, המבוצעות בדרך כלל בידי הסקטור הפרטי, לבין השקעות, שאינן מושפעות במישרין מן ההתפתחויות בטווח הקצר, המבוצעות בעיקר בידי הסקטור הממשלתי והמלכ"ר. ביצוען של השקעות הסקטור הציבורי נקבע, בדרך כלל, בהתאם לצורכי התשתית של המשק בטווח הארוך, אם כי בטווח הקצר יכולה הממשלה להרחיב או לצמצם את אותן השקעות שבביצועה הישיר בהתאם למדיניות שהיא נוקטת. בתקופה הנסקרת פעלו המגמות העיקריות בשני סוגי ההשקעות באותו כיוון והביאו לירידה בסך ההשקעות במשק.

בתחום השקעות הסקטור הפרטי ובעיקר בבנייה הפרטית למגורים ובתעשייה פעלה מגמה, שתחילתה ב-1973 הנובעת משינוי ציפיות בענפים אלה. בשני הענפים קדמה להאטה ב-1973 (9) השקעה בקצב מואץ, שנמשכה מאז היציאה מן המיתון. בבנייה למגורים היה שיעור הגידול בשנים האחרונות מעל ומעבר לדרוש לצורכי איכלוס שוטפים. האטה בביקוש לדירות, שהשתקפה בהצטברות מלאי דירות לא מכורות, החלה לתת את אותותיה ב-1972 והביאה לירידה בהתחלות בנייה כבר לקראת סוף אותה שנה.

הירידה המוחלטת בהתחלות הבנייה הפרטית למגורים נמשכה בכל רבעי 1973. בשני הרבעים הראשונים של 1974 חלה אמנם התאוששות לאחר רבע המלחמה, אולם ברבע השלישי שוב יורדות התחלות הבנייה ומגיעות לרמה של אותו רבע ב-1973, וברבע האחרון של 1974 ממשיכה הירידה בקצב מואץ (לוח ח'-4).

התפתחות זו מתבטאת בהשקעות הסקטור הפרטי בבנייה למגורים¹, אשר ירדו ב-1974 בכ-11 אחוזים. בהתפתחות השקעות אלה במשך השנה (לוח ח'-3) אנו רואים גידול בשיעור מואץ ברבע הראשון והשני וירידה מוחלטת ברבע השלישי, הנמשכת בקצב מואץ ברבע האחרון. השפעת המלחמה מוצתה איפוא במחצית הראשונה של השנה ואילו במחצית השנייה משקפת ההתפתחות את מגמת הירידה שתחילתה, כאמור, ב-1973.

בהשקעות בתעשייה חלה ב-1974 עלייה בשיעור של כאחוז אחד בלבד (מהשוואת תשעת החודשים האחרונים ב-1974 עם תשעת החודשים הראשונים ב-1973 מתקבלת ירידה של כ-2 אחוזים). ב-1973 (9) עלו השקעות אלה בשיעור של 6 אחוזים בלבד — האטה ניכרת בהשוואה לשנים שקדמו. (שיעור הגידול הממוצע בשנים 1969—1972 היה כ-17 אחוזים ואף באחת מן השנים האלו לא נפל מ-10 אחוזים). כפי הנראה, חברו כאן יחד שינויי ציפיות בענפים, שהביקוש למוצריהם הואט או ירד, ואי-ודאות במספר קטן יותר של ענפים, למרות שבביקוש למוצריהם היתה החשה. מלאי ההון, הדרוש לייצור התפוקה התעשייתית (בהנחת קביעות מקדמי הון/תפוקה בענפי המשנה בתעשייה²), ומלאי ההון למעשה עלו עד שנת 1972 בקצב זהה, ואילו משנת 1972 עלה מלאי ההון למעשה בשיעור כפול ממלאי ההון הדרוש, אם כי חלה האטה בגידולו; ייתכן, שפער זה משקף את העובדה, שהענפים, שבהם היו שינויי ציפיות כתוצאה מהאטה בפעילותם לא הצליחו להגיב מיד ע"י הפסקה או דחיה של ביצוע השקעות, ושבהתייבשות ההשקעות ב-1974 באה לידי ביטוי התחלה של תהליך התאמה זה. כן ייתכן, שהתהליך האינפלציוני שהוא החל בשנת 1972, ואשר הגדיל במידה רבה את הסובסידיה הגלומה בהלוואות הבלתי צמודות שניתנו למשקיעים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, הוא שתרם לגידול במלאי ההון מעבר למתחייב מגידול התפוקה התעשייתית. את התפתחות ההשקעות בתעשייה, שבוצעו בשנת 1974 (בעיקר בידי הסקטור הפרטי) יש לראות, איפוא, כצירוף תהליך ארוך טווח, המחייב האטה בהשקעות

¹ אומדן השקעות הבנייה הפרטית למגורים ("הבנייה האקוויולנטית") הוא פונקציה של שטח התחלות הבנייה ומשך הבנייה; לכן, ירידת התחלות הבנייה ב-1973, שמשקלן באומדן ההשקעה ב-1973 עדיין קטן, באה לידי ביטוי מלא באומדן ההשקעה ב-1974.

² דיון מפורט יותר בנושא זה מובא בסעיף "ההשקעה בענפי המשק" להלן.

לוח ח' 2

אינדיקטורים עיקריים בהתפתחות תפוקה הבנייה 1970, עד 1974

העלייה או הירידה (—) לעומת התקופה המקבילה אשתקד										
1974	1973 (9)	1973	1972	1971	1974	1973	1972	1971	1970	
(מיליוני ל"י במחירי 1973)										
(אתחים)										
—5	17	4	28	20	4,345	4,567	4,412	3,457	2,881	בנייה למגורים
—5	10	—	17	10	2,638	2,769	2,777	2,370	2,148	בנייה לענפי המשק
—5	14	2	23	16	6,983	7,336	7,189	5,827	5,029	סך ההשקעות בבנייה
52	—5	—11	—12	1	1,336	881	990	1,129	1,117	תפוקה שאינה השקעה *
1	12	0.5	18	13	8,319	8,217	8,179	6,956	6,134	סך תפוקת הענף
					(אלפי מ"ר)					
—4	—3	—16	25	13	5,105	5,320	6,340	5,085	4,500	התחלות בנייה למגורים
—14	2	—13	21	27	1,665	1,945	2,240	1,850	1,460	התחלות בנייה שלא למגורים
—7	—1	—15	24	16	6,770	7,265	8,580	6,935	5,960	סך התחלות מבנים
—3	14	6	23	21	4,800	4,945	4,670	3,805	3,134	גמר בנייה למגורים
—3	19	15	—16	21	1,500	1,545	1,345	1,600	1,323	גמר בנייה שלא למגורים
—3	18	8	11	21	6,300	6,490	6,015	5,405	4,457	סך הכול גמר בנייה

* אומדן חלקי הכולל אחזקת מבנים ובנייה בסחונות.

לוח ח' 3

התפתחות ההשקעות לפי רביעים, 1973 ו-1974

רביעים	בנייה ציבורית למגורים	בנייה פרטית למגורים	סך בנייה למגורים	בנייה לענפי המשק	סה"כ בנייה	ציוד מיבוא	ציוד מקומי	סה"כ ציוד	כלי רכב	השקעה בענפי המשק למעט או"מ	סך כל ההשקעה
שיעורי שינוי ריאליים, רביע לעומת קודמו)											
1973											
1	7.4	0.8	2.9	1.7	2.5	-13.4	1.0	-8.4	12.6	-2.1	-0.2
2	5.2	3.9	4.3	-12.2	-2.1	9.9	-11.4	1.7	-9.1	-5.4	1.7
3	-3.0	2.1	0.4	11.4	4.2	-5.9	19.7	2.6	-12.3	4.2	-0.6
4	-24.4	-44.9	-38.0	-27.2	-34.0	-15.2	-13.1	-14.4	2.6	-17.9	-26.1
1974											
1	3.9	24.3	15.9	18.0	16.7	7.8	-1.1	4.3	42.7	14.2	14.7
2	21.0	25.3	23.8	-6.1	11.4	10.5	2.2	7.4	-1.2	1.0	8.8
3	19.4	-5.8	3.2	13.0	6.6	1.2	-6.4	-1.5	-40.0	-2.5	0
4	-1.4	-8.0	-5.2	-1.2	-3.7	8.8	11.4	9.7	9.1	5.2	1.0

כתוצאה מהתאמת שיעורי השינוי במלאי ההון למעשה למלאי ההון הדרוש, וכן מגורמי אי-ודאות, הפועלים בטווח הקצר, הנובעים מהשונויות הרבה בהתפתחות תפוקת ענפי התעשייה מאז 1973.

השקעות הסקטור הציבורי הן בחלקן השקעות, שהממשלה מבצעת אותן ישירות, ולכן בידיה לזרוז או להאט את ביצוען בהתאם למדיניות של הרחבה או של ריסון שהיא נוקטת. הנתונים בלוח ח'-5 מראים על ירידה מוחלטת בהשקעות הממשלה, הרשויות המקומיות והמוסדות הלאומיים. רוב רובן של השקעות אלה נעשה במבנים ובעבודות עפר. הירידה בהן, הנובעת בעיקר מצמצום ההשקעות בכבישים (בשיעור של 21 אחוזים) והשקעות במבנים בשירותי הממשלה (בשיעור של 11 אחוזים), מבטאת נקיטת צעדי ריסון בידי הממשלה. הממשלה ניסתה לנקוט צעדים אלה גם לגבי הבנייה בשירותים אחרים: מטרתו של צו הפיקוח על הבנייה, שפורסם בתחילת יולי 1974 היתה ויסות הבנייה בענף זה. אולם נראה, שהאפקטיביות של הצו היתה מעטה, והנפגעת העיקרית מהפעלתו היתה בניית המלכ"ר, ובעיקר הבנייה באוניברסיטאות.

מטרת הממשלה בצעדיה לריסון הבנייה היתה להביא להרפיית הפעילות הכלכלית במשק, במגמה לאפשר נקיטת אמצעים המכוונים לשיפור המצב במאזן התשלומים. השפעת ההאטה בענף הבנייה להקלת תעסוקת היתר היתה חשובה. עם זאת יודגש, שרכיב היבוא בבנייה הינו מן הנמוכים, ועל-כן. התרומה הישירה של צמצום הבנייה להורדת היבוא הינה נמוכה. השפעה ישירה אפקטיבית יותר היתה מושגת אילו פעלה הממשלה לצמצום ההשקעות בציוד, שבהן רכיב היבוא גבוה. במידה מסוימת פעלה הממשלה בכיוון זה על-ידי ייקורם של נכסי השקעה מיבוא כתוצאה מהעלאת היטל הביטחון ביולי במסגרת התכנית הכלכלית החדשה, והפיחות שבוצע בנובמבר, אולם ברור, שלצעדים אלה היתה השפעה מועטה בשנת 1974.

ההשקעות האקסוגניות האחרות הן אלה של חברות הסקטור הציבורי, שהשפעת הממשלה עליהן בטווח הקצר מעטה. ההשקעות במגזר זה מרוכזות במספר מצומצם של פרויקטים גדולים,

לוח ח'-4

התחלות בניה למגורים ולענפי המשק לפי רביעים, 1973 ו-1974

(אלפי מ"ר)

שנה	סה"כ התחלות	התחלות בנייה למגורים	מזה: בנייה פרטית	התחלות בנייה לענפי משק	מזה: להארכת עסקים ומשרדים	לתעשייה ומלאכה	מבנים ציבוריים	למשק חקלאי	
1972	4	2,165	1,590	1,020	575	152	167	199	57
1973	1	2,185	1,620	1,140	565	112	190	218	45
	2	2,160	1,570	940	590	119	210	193	68
	3	1,980	1,430	900	550	99	196	193	62
	4	940	700	370	240	27	97	89	27
1974	1	1,385	950	515	435	52	160	136	87
	2	2,020	1,485	870	535	100	245	122	68
	3	1,870	1,450	780	420	66	201	110	43
	4	1,495	1,220	660	275	21	132	94	28

והירידה בהשקעות ב-1974 משקפת את משקלם היחסי הגדול יותר של אותם פרויקטים שהושלמו לעומת אלה, שהתחילו או המשיכו בביצועם.

ב-1974 היתה האצה בהשקעות בציוד לבנייה ועבודות עפר. ההשקעות בציוד זה, שרובו מיובא, עלו בכ-43 אחוזים, ונבעו מהרחבה בבנייה הביטחונית. אולם ספק, אם להתרחבות זו היה דרוש גידול רב כל כך בציוד מכני כבד, גם אם מובאת בחשבון השתתפות של ציוד כזה בתקופת המלחמה, שהרי לפני המלחמה הצטבר בתחום זה כושר ייצור בלתי מנוצל. ב-1974 היתה עלייה גם בהשקעה בכלי רכב, אם כי בשיעור איטי לעומת 1973 (9). חלק מגידול זה (שהתרכז במחצית הראשונה של השנה — ראה לוח ח'-3) היה יבוא המשאיות, שנרכשו בעקבות החשש למחסור בהן בתקופת המלחמה.

2. ההשקעות לפי הסקטור¹

מיון ההשקעות בענפי המשק (למעט כלי תחבורה) לפי הסקטור המשקיע מראה ירידה מוחלטת בהשקעות הסקטור הציבורי והמלכ"ר והאטה ניכרת בקצב עליית השקעות הסקטור הפרטי. כאשר מוסיפים להשקעות אלה את הבנייה למגורים² מתקבלת ירידה מתונה יותר בהשקעות הסקטור הציבורי והמלכ"ר ויציבות בהשקעות הסקטור הפרטי.

מבין השקעות הסקטור הציבורי היתה הירידה התלולה ביותר (23 אחוזים) בחברות הציבוריות. מבחינת ענפי המשק אלו הן בעיקר ההשקעות בחשמל, במפעלי מים ובמכרות ומחצבים. המאפיין את ההשקעות במגזר זה הוא:

- א) אי הסדירות בהן לאורך זמן, הנובעת מהממדים הגדולים של הפרויקטים המבוצעים;
 - ב) היותן אוטונומיות במידה רבה: מחד-גיסא ההחלטה לבצען, למרות היותה טעונה אישור הממשלה, אינה תלויה, בדרך כלל, במדיניות הממשלה בתחום ההשקעות, ומאידך גיסא, אין השקעות אלה מושפעות באופן ישיר מן הפעילות הכלכלית השוטפת במשק.
- הירידה בהשקעות אלה ב-1974 משקפת איפוא הסתיימות ביצועם של מספר פרויקטים גדולים.

השקעות המפעלים הממשלתיים ירדו בכ-11 אחוזים. מבחינת ענפי המשק אלה הן ההשקעות בשירותי תחבורה ותקשורת. בטווח הארוך נקבעות השקעות אלה בהתאם לצורכי התשתית של המשק, אולם המאפיין אותן בטווח הקצר הוא היותן גם כלי למדיניות כלכלית בידי הממשלה לייצוב המחזוריות במשק. ב-1974 הפעילה הממשלה כלי זה כחלק ממדיניות הכלכלית לריסון האינפלציה ולשיפור מאזן התשלומים. צעדי ריסון אלה באים לידי ביטוי, גם אם בעוצמה חלשה יותר, בהשקעות הישירות של הממשלה, הרשויות המקומיות והמוסדות הלאומיים, אשר ירדו ב-3 אחוזים. הירידה כאן נבעה בעיקר מצמצום ההשקעה בכבישים (בשיעור של כ-20 אחוזים) ובמבנים בשירותי הממשלה (11 אחוזים) וראוי לציין שבגלל רכיב היבוא הנמוך בהשקעות אלה תרמה הירידה בהן מעט לשיפור מאזן התשלומים, אך יותר להקלת הלחץ בשוק העבודה. יתר על כן, בגלל ההערכה (המוטעת) שהיה קיים מחסור בפועלי בנייה המשיכו דווקא בבניית מבנים בשיטות עתירות מטבע חוץ.

סך כל השקעות הסקטור הציבורי בענפי המשק ירדו בכ-11 אחוזים. לעומת זאת, היתה עלייה

¹ במיון ההשקעות לא נכללו כלי תחבורה (אניות ומטוסים וכלי רכב) בגלל הקושי בשיוכם הסקטוריאלי.

² סידרת ההשקעות בבנייה למגורים לפי הסקטור היוזם המובאת בלוח ח'-5 תוקנה ע"י העברת הבנייה לזוגות צעירים ("תכנית האמיסיות") מן הסקטור הפרטי לסקטור הציבורי. בנייה זו, אף כי היא מבוצעת ע"י חברות השיכון הגדולות המוגדרות כפרטיות, יוזמה ומכוונת בידי הממשלה ונועדה לאוכ"ל לנטייה הזכאית לתמיכה ציבורית. מסיבות אלה, נכון יותר לכלול את הבנייה במסגרת תכנית האמיסיות, בבנייה הציבורית.

לוח ח' 5

אומדן ההשקעות בנכסים קבועים למעט כלי תחבורה לפי הסקטור המשקיע או היוזם, 1970 עד 1974

העליה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת											
1974	1973 (9)	1973	1972	1971	1974	1973	1972	1971	1970		
(מיליוני ל"י, מחירי 1973)					(אחוזים)						
ההשקעה בענפי המשק (למעט כלי תחבורה) לפי הסקטור המשקיע											
1.	ממשלה רשויות מקומיות ומוסדות לאומיים	851	893	1,109	1,137	1,105	5	24	3	13	—3
2.	מפעלים ממשלתיים	394	544	690	707	628	38	27	3	13	—11
3.	סה"כ הסקטור הממשלתי (1+2=3)	1,245	1,437	1,799	1,844	1,733	15	25	3	13	—6
4.	חברות ציבוריות	839	817	1,048	899	689	—3	28	—14	—10	—23
5.	סה"כ השקעות הסקטור הציבורי (3+4=5)	2,084	2,254	2,847	2,743	2,422	8	26	—3	5	—11
6.	השקעות מלכ"ר	359	436	470	443	377	21	8	—6	3	—15
7.	סה"כ ההשקעות בסקטור ציבורי והמלכ"ר (5+6=7)	2,443	2,690	3,317	3,186	2,799	10	23	—4	4	—12
8.	השקעות הסקטור הפרטי (למעט כלי תחבורה וציוד בנייה)	1,985	2,168	2,574	2,768	2,990	9	19	8	20	8
9.	השקעות הסקטור הפרטי (למעט כלי תחבורה) (9=10—7)	2,119	2,337	2,763	2,957	3,261	10	18	7	18	10
10.	השקעה בענפי המשק (למעט כלי תחבורה)	4,562	5,027	6,080	6,143	6,060	10	21	1	13	—1
ההשקעות בבתי מגורים לפי הסקטור היוזם											
11.	בנייה ציבורית למגורים	931	1,121	1,424	1,582	1,680	20	27	11	21	6
12.	בנייה פרטית למגורים	1,950	2,336	2,988	2,985	2,665	20	28	0	15	—11
13.	סך בנייה למגורים	2,881	3,457	4,412	4,567	4,345	20	28	4	17	—5

(בכ"6 אחוזים) בהשקעות במגורים שביזמת הסקטור הציבורי — התפתחות, הבולטת על רקע הירידה הכללית בבנייה למגורים. בתחום זה הכריעו, כפי הנראה, השיקולים של הטווח הארוך — ביצוע תכניות השיכון הממשלתיות.

בהשקעות המלכ"ר חלה ירידה ניכרת. שיעור הירידה של 15 אחוזים, המתקבל מדיווחי הביצוע של אחדים ממוסדות הסקטור, הוא בבחינת חסם עליון לשיעור הירידה שחלה. אומדן הירידה, המתקבל מבדיקת תקציבי המוסדות, הוא כ-25 אחוזים (ראה הסעיף "קניות בחשבון ההון" בלוח י"א-1, פרק י"א — המלכ"ר) נראה לעומת זאת, מוטא כלפי מטה. מכל מקום ברור, שבניית הסקטור ירדה בכ-15 אחוזים לפחות, ושהירידה נבעה בעיקר מצמצום רב בבניית מוסדות חינוך גבוה. נראה גם שבניית המלכ"ר היתה הבנייה העיקרית שהושפעה מהפעלת צו הפיקוח על הבנייה, שפורסם באמצע 1974 כחלק מהמדיניות הכלכלית החדשה.

השקעות הסקטור הפרטי, המתקבלות כשארית, מראות עלייה של כ-10 אחוזים (8 אחוזים כאשר מנכים מהן את ההשקעות בצידוד לבנייה ולעבודות עפר). מבחינת ענפי המשק נבעה עלייה זו בעיקר מן ההשקעות בשירותים הפרטיים. ההתפתחות בבנייה הפרטית למגורים, שכבר הוזכרה בסעיף 1 לעיל, מביאה את סך השקעות הסקטור ליציבות.

3. ההשקעה בענפי המשק

א. החקלאות

ההשקעות בחקלאות עלו ב-1974 בכ-3 אחוזים לאחר יציבות ב-1973(9). בעיקר תרם לעלייה זו צידוד מיבוא, שעלה בכ-15 אחוזים (בהשוואה לעלייה של 33 אחוזים ב-1973(9)). לעומת זאת חלה ירידה מוחלטת (בשיעור של כ-27 אחוזים) בשינוי במלאי בעלי חיים. ירידה זו נובעת מחיסול מואץ של רפתות במושבים בעקבות ירידת רווחיותן. ראה דיון מפורט בנושא זה בפרק י"ג — החקלאות.

ב. התעשייה

את הירידה בהשקעות בתעשייה יש לראות כהמשך מגמה שתחילתה ב-1973(9): לאחר שבתקופה 1969—1972 היה שיעור הגידול הממוצע של ההשקעות בתעשייה כ-17 אחוזים,

שיעורי השינוי במלאי ההון בתעשייה למעשה ושיעורי השינוי המתחייבים מגידול התפוקה התעשייתית, 1970 עד 1975

(אחוזים, תחילת שנה לעומת קודמתה)

1975	1974	1973	1972	1971	1970	
(מלאי ההון הגולמי)						
..	4.0	4.6	10.7	10.6	9.3	שיעור השינוי המתחייב
8.5	8.7	10.5	11.0	10.6	11.2	שיעור השינוי למעשה
(מלאי ההון הנקי)						
..	4.2	5.0	11.1	10.6	10.7	שיעור השינוי המתחייב
7.5	8.8	11.2	11.3	11.5	11.2	שיעור השינוי למעשה

ההשקעה הגולמית בענפי המשק לפי הענף,

השינוי בערך (אחוזים)					מיליוני ל"י מחירים שוטפים				
1974	1973	1972	1971	1970	1974	1973	1972	1971	
44	20	19	42	12	653	453	380	267	חקלאות
32	14	14	66	20	(192)	(146)	(128)	(77)	מזה: תפוקה חקלאית
9	11	4	41	27	106	97	93	66	מפעלי מים
33	30	21	29	29	2,201	1,651	1,365	1,059	תעשייה
78	35	24	29	43	337	189	152	118	ציוד בנייה
6	9	6	128	—5	363	341	321	141	חשמל
9	94	67	1	79	3,114	2,855	1,708	1,692	תחבורה ותקשורת
—25	424	320	—68	247	(679)	(907)	(216)	(685)	מזה: א. אניות ומטוסים
33	64	43	49	23	(1103)	(827)	(579)	(388)	ב. כלי רכב
19	34	23	47	44	(1,332)	(1,121)	(913)	(619)	ג. תחבורה ותקשורת למעט כלי תחבורה
47	48	36	35	25	3,376	2,291	1,678	1,246	מסחר ושירותים
29	52	38	24	40	10,150	7,877	5,697	4,589	סך הכול ענפי המשק
36	37	27	40	26	9,471	6,970	5,480	3,904	סך הכול ענפי המשק למעט אניות ומטוסים
39	40	30	49	35	6,365	4,567	3,510	2,348	מגורים
33	50	35	33	38	16,515	12,444	9,207	6,937	סך כל ההשקעה בנכסים קבועים

ואף באחת משנים אלה לא נפל מ־10 אחוזים, חלה ב־1973 (9) האטה ניכרת: ההשקעות עלו בשיעור של 6 אחוזים וב־1974 היתה בהן עלייה קלה בלבד. השלכת שיעורי הגידול השנתיים המתקבלים ממדדי הייצור התעשייתי (בין השנים 1969 ו־1974) על אומדני מלאי ההון בענפי המשנה בתעשייה בראשית 1968, נותנת את מלאי ההון הדרוש לייצור התפוקה התעשייתית בכל אחת מהשנים 1969 עד 1974, בהנחה, שהיחס הון/תפוקה בענפי המשק בתעשייה אכן נשאר קבוע. את שיעור הגידול השנתי בסך מלאי ההון הדרוש, המתקבל בחישוב זה, ניתן להשוות לשיעורי הגידול של מלאי ההון בתעשייה למעשה¹. ההשוואה בוצעה הן לגבי מלאי ההון הנקי והן לגבי מלאי ההון הגולמי, ובשני המקרים מתברר, שעד תחילת שנת 1972 גדלו מלאי ההון הדרוש ומלאי ההון למעשה בשיעורים שווים כמעט, ואילו משנת 1972 גדל מלאי ההון למעשה בשיעור כפול ממלאי ההון הדרוש, אם כי חלה האטה בקצב גידולו. ייתכן, שההאטה בגידול בהשקעות ב־1973 (9) וב־1974 משקפת מגמת התאמה של שיעורי השינוי במלאי ההון למעשה

¹ נתונים שוטפים על מלאי ההון למעשה קיימים רק לגבי סך התעשייה.

1971 קר 1974

השינוי במחיר					השינוי בכמות				
1974	(9)1973	1973	1972	1971	1974	(9)1973	1973	1972	1971
40	20	22	16	13	3	1	-3	23	-1
40	15	15	12	15	3	1	-3	23	4
44	34	28	16	14	-24	-17	-18	21	12
32	22	24	16	17	1	6	-2	11	10
24	22	24	15	14	43	11	0	12	26
39	17	23	16	15	-23	-6	-13	96	-18
40	19	20	20	14	-22	63	39	-16	58
67	30	30	18	9	-55	304	222	-73	219
24	13	12	21	22	7	45	28	23	1
43	20	23	13	17	-17	12	0	30	23
41	24	25	15	13	4	20	9	17	10
39	22	23	17	15	-7	25	12	6	22
36	20	22	16	16	0	14	4	21	
47	26	26	17	13	-5	17	4	28	20
39	24	25	17	14	-6	22	9	13	21

למלאי ההון הדרוש. אף ייתכן, שהתהליך האינפלציוני; שהואץ החל בשנת 1972, ואשר הגדיל במידה רבה את הסובסידיה הגלומה באשראי המוכוון, שניתן למשקיעים בתעשייה במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, הוא אשר תרם לגידול במלאי ההון מעבר למתחייב מגידול התפוקה. נוסף על מגמת ההאטה, הנובעת מתהליך ההתאמה שנידון לעיל, פעלו ב־1974, ללא ספק, גורמי אי־ודאות, שהתבטאו בביצוע זהיר של השקעות, או דחייתן, גם באותם ענפים, שהגידול בתפוקתם חייב הרחבה בכושר הייצור.

הגידול המתון (בשיעור של כאחוז אחד) בהשקעות בתעשייה נבע כולו מעלייה (בשיעור של כ־5 אחוזים) בציוד מיבוא. עלייה זו מרוכזת במספר מצומצם של ענפים: בענף המזון, בתעשייה הכימית והפטרוכימית, במוצרי מתכת ובתעשייה הבסיסית של מתכת. כמעט בכל שאר הענפים היו ירידות ריאליות מוחלטות בהשקעות בציוד מיבוא. כמחצית מערך הציוד המיובא הושקע בענפי המתכת, והדבר נובע, כנראה, מההשקעות הנרחבות שבוצעו בקריית הפלדה בשנת 1974; השקעות אלה אינן מושפעות במישרין מהביקוש המקומי לתפוקת הענף אלא קשורות בתכנית ארוכת טווח להעמקת תהליך הייצור של מוצרי מתכת ליצוא.

סך כל האשראי שניתן לתעשייה בידי המערכת המוסדית של שוק ההון¹ עלה ב־1974 ב־15 אחוזים — עלייה המורכבת מגידול של 28 אחוזים באשראי המוכוון וירידה מוחלטת ניכרת באשראי החופשי. הירידה באשראי החופשי לא היתה מלווה בהתרחבות מפצה של האשראי המזל, ולכן אין היא נובעת מהחלפת האחד בשני, אלא משקפת את ההאטה בגידול ההשקעות. דבר זה שיפר את היחס בין המקורות העצמיים לבין סך תכניות ההשקעה (המוקטנות) של היוזמים ב־1974, ובכך איפשר להם להזדקק לפחות מימון חופשי, שחלה בו התייקרות ניכרת בשנה זו. האשראי המוכוון והמענקים הניתנים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון למפעלים מאושרים עלו בשיעור של 28 אחוזים ו־12 אחוזים בהתאמה, וזאת לעומת עלייה של 33 אחוזים בערך ההשקעות בתעשייה במחירים שוטפים. דהיינו שיעור המימון המוכוון בתעשייה ירד. להתפתחות זו שני הסברים:

א. הסבר חלקי לירידת אחוז המימון המוכוון בהשקעות ב־1974 לעומת 1973 הוא בדחיית הביצוע (מחמת המלחמה) של השקעות, שהיו מתוכננות ושהמימון בשבילן כבר התקבל. קיים, כנראה, פיגור מסוים בין ביצוע ההלוואות והמענקים לבין ביצוע ההשקעה עצמה. מאחר שמלחמת יום הכיפורים לא היתה צפויה, הרי לא יכלה להשפיע על ההשקעות שתוכננו לרביע האחרון של שנת 1973, כלומר, על המימון בשביל השקעות אלה, שהתקבל עד פרוץ המלחמה. מסיבה זו ההשוואה של המימון, שביצעו נרשם ב־1973 עם ההשקעות שבוצעו מטה כלפי מעלה את יחס המימון להשקעות ב־1973. לעומת זאת מוטה יחס המימון להשקעות ב־1974 כלפי מטה, כי הרי ההשקעות שבוצעו בשנה זו כוללות גם את אותן השקעות, שהמימון להן התקבל כבר ב־1974, ושביצען נדחה בגלל המלחמה. אולם, יש להדגיש שזהו הסבר חלקי בלבד מאחר שלא ידוע מה מידת הפיגור שבין ביצוע המימון המוכוון לביצוע ההשקעות, ומאחר שבגלל עונתיות קיימת תמיד ירידה מסוימת בנתוני המימון המוכוון ברביע האחרון של השנה.

ב. הסבר נוסף אפשר למצוא בכך שב־1974 חל, כנראה, שינוי במבנה האזורי של ההשקעות. כפי הנראה, ירד משקלן של ההשקעות במפעלים המאושרים באזורי הפיתוח, הנהנים משיעורי אשראי גוהים יותר לעומת מפעלים באזורים האחרים — דבר, העשוי להסביר גם את ירידת חלקם של המענקים בהשקעות.

ג. חשמי מפעלי מים

בשני ענפים אלה חלה ב־1974 ירידה בשיעור מואץ. למרות ירידת ההשקעות בחשמל לא חל פיגור משמעותי בהקמת תחנות כוח חדשות: הירידה נבעה מצידוד, שההשקעה בו פחתה בלמעלה משליש לעומת השנה הקודמת, בעוד שההשקעות במבנים עלו. בכך התהפכה ההתפתחות בשנת 1973, שבה הבנייה עלתה בשיעור מואץ, ואילו הצידוד ירד (לוח ח'־6). הדבר מוסבר בהשלמת ההשקעות בפרוייקט אחד (אשכול ג') ב־1973, והתחלת ביצוע פרוייקט חדש (אשכול ד') ב־1974; ההשקעות בתחנות כוח עתירות בנייה בשלביהן הראשונים ועתירות צידוד בשלבי הסיום שלהן. לירידה המוחלטת בצריכת החשמל הביתית בעקבות העלאת תעריפי החשמל ולהאטה בצריכת החשמל התעשייתית היתה השפעה שולית בלבד על ההשקעות בענף זה. השפעת הירידה בצריכה באה לידי ביטוי בעיקר בצמצום ההשקעה בקווי חלוקה שהיוזמה להתקנתם באה על פי רוב מצד הצרכנים.

סדר הגודל של ההשקעות במפעלי מים הוא קטן — ההשקעה השנתית הממוצעת בתקופה 1970—1972 היתה כ־100 מיליון ל"י (במחירי 1973) שהן פחות מ־2 אחוזים מממוצע ההשקעות בענפי המשק בתקופה זו — ולכן תנודות מוחלטות קטנות משתקפות בשיעורי עלייה או ירידה

¹ להגדרת המערכת והסברים נוספים עיין בפרק י"ח "המערכת המוסדית של שוק ההון".

לוח ח' 7

התפתחות ההשקעה הגולמית בענפי המשק לפי רכיביה

(שיעורי שינוי שנתיים, אחוזים)

1974	1973	1973	1972	1971	
2.9	0	-2.6	22.8	-0.6	חקלאות
1.5	-15.6	-15.6	30.6	-14.1	מבנים
4.1	19.1	12.4	15.0	18.3	ציוד
-24.1	-16.9	-18.0	20.9	11.8	מפעלי מים
-26.5	-11.6	-19.1	22.5	22.8	מבנים
-12.4	-41.2	-12.6	13.3	-22.2	ציוד
1.4	6.4	2.3	10.9	10.3	תעשיה
-1.7	25.8	8.2	16.0	2.9	מבנים
2.3	1.6	-4.8	9.7	12.1	ציוד
43.7	10.9	0	12.0	26.0	ציוד בנייה
-23.4	-6.5	-13.5	95.7	-17.5	חשמל
5.9	-25.5	30.9	30.3	-4.2	מבנים
-35.2	3.9	-3.7	172.9	-29.1	ציוד
-22.0	62.6	39.4	-16.1	57.6	תחבורה וקשר
-16.4	7.3	0.6	6.8	26.1	מבנים
-23.8	92.1	57.6	-23.9	72.3	ציוד
(-54.8)	(304.0)	(222.1)	(-73.3)	(218.6)	מזה: אניות ומטוסים
(7.0)	(44.6)	(27.8)	(22.7)	(1.4)	כלי תחבורה יבשתיים
4.0	20.0	9.0	17.2	9.9	מסחר ושירותים
0	18.7	5.0	19.1	9.6	מבנים
9.8	21.9	15.1	14.6	10.3	ציוד
-6.6	24.9	12.4	6.1	22.1	סה"כ ענפי המשק
-4.7	10.0	0	17.1	9.7	מבנים
-7.6	34.8	20.7	0	30.3	ציוד
-0.5	13.6	3.8	20.8	9.6	סה"כ למעט אניות ומטוסים
-4.7	10.0	0	17.1	9.7	מבנים
2.3	15.5	6.7	23.5	9.6	ציוד

גדולים. כמחצית ההשקעה במפעלי מים נועדה להחליף ציוד שנגרט. הרמה הנמוכה של ההשקעות בענף מתבטאת בשיעורי גידול קטנים בתוספת למלאי ההון של הענף. הגידול השנתי הממוצע במלאי ההון של מפעלי מים מאז 1970 הוא כ-1.5 אחוזים לעומת שיעור גידול ממוצע של כ-6 אחוזים בשנות הששים. האטה זו מוסברת בעובדה, שפוטנציאל המים בארץ מנוצל כיום כמעט במלואו. תוספת מהותית של מים יכולה לבוא כיום ממקורות יקרים בלבד, כגון התפלת מי-ים ופיתוח נוסף של גשם מלאכותי. ייתכן, שהקצאה כלכלית אופטימלית של תוספת במים (כלומר, כך שמחירה י שקף את ערכה השולי למשק) תצדיק גם השקעות בייצור מים ממקורות יקרים.

ד. תחבורה ותקשורת

בענף זה חלה ירידה משמעותית הן בהשקעות בתקשורת ובכבישים והן באניות ומטוסים. ההשקעות בתקשורת ובכבישים מבוצעות כולן בידי הסקטור הממשלתי ובטווח הארוך הן נקבעות בידי צורכי התשתית של המשק. אולם בטווח הקצר יכולה הממשלה לצמצם או להרחיב השקעות אלה בהתאם למדיניות ריסון או הרחבה שהיא נוקטת. ב-1974 נקטה הממשלה צעדי ריסון, שבאו לידי ביטוי בעיקר בהשקעות בתחום זה. ההשקעות בכבישים ירדו בשיעור של כ-21 אחוזים וההשקעות בתקשורת ירדו בשיעור של כ-10 אחוזים.

ירידה חדה בשיעור של כ-60 אחוזים חלה גם ברכישת אניות ומטוסים. בהשקעות אלה קיימת אי סדירות רבה, הנובעת ממשקלה הגדול של כל יחידת השקעה ומאי קביעות במועד הספקת ההזמנות. הירידה ב-1974 באה אחרי התרחבות גדולה ב-1973(9), שבה עלו השקעות אלה פי ארבעה.

בהשקעות בכלי רכב היתה עלייה, אם כי בשיעור מתון, לעומת העלייה ב-1973(9). בחלקן משקפות רכישות אלה (ובעיקר רכישת מכוניות נוסעים) ציפיות לפיחות, ובחלקן הן משקפות את היבוא המאסיבי של משאיות שנבע מן החשש למחסור בהן עקב גיוס המשאיות האזרחיות בתקופת מלחמת יום הכיפורים.

ה. מסחר ושירותים

ההשקעות בענף זה עלו ב-4 אחוזים — גידול, הנובע כולו מעלייה בהשקעה בציוד. הבנייה, לעומת זאת, נשארה באותה רמה כב-1973. ההתייזבות בבנייה בענף השירותים מוסברת בירידה המוחלטת, שחלה בבניית בתי מלון ומבני מוסדות להשכלה גבוהה, ובההאטה הניכרת בכל שאר המבנים בענף פרט לבתי-חולים. בניית בתי מלון ירדה ב-1974 בכ-18 אחוזים לאחר האטה ניכרת בשיעור גידולה ב-1973(9). הירידה בבניית בתי מלון הסתמנה כבר ב-1972 בהתחלות הבנייה, והיא משקפת את התאמת מלאי ההון לתפוקת ענף התיירות. תהליך התאמת מלאי ההון לתפוקה בענף זה אינו רציף, לכן יש תקופות, שבהן קיים בענף עודף כושר ייצור, ולהיפך. ב-1970, עם ההתפתחות המואצת בתיירות, התחילה בנייה בקנה מדה נרחב של בתי מלון חדשים והרחבה של בתי הארחה קיימים. שיעור הגידול הממוצע בבנייה זו עד שנת 1972 היה כ-43 אחוזים. הירידות המוחלטות מאז 1973 מסמנות איפוא את התקרבותו של גל בנייה זה לסימומו. ההשקעה הנרחבת בציוד בענף השירותים (שעלייתה בשיעור של כ-10 אחוזים מסבירה, כאמור, את עליית ההשקעות בענף זה ב-1974) משקפת כפי הנראה, את צידום של בתי מלון שבנייתם הושלמה ב-1973 וב-1974.

צו הפיקוח על הבנייה, שפורסם בראשית יולי 1974 במסגרת התוכנית הכלכלית החדשה היה מכונן בעיקר לבנייה בענף השירותים. ועדת המומחים, שמונתה על מנת לאכוף את הצו, אמנם הורתה עד תחילת ספטמבר 1974 על הקפאתם של מספר פרויקטים גדולים ובעיקר בניית המוסדות להשכלה גבוהה ומספר מלונות ומרכזים מסחריים בערים הגדולות, אולם בחלק מהמקרים נמשכה הבנייה בכל זאת. נראה, שהנפגעת העיקרית מהפעלת הצו היתה הבנייה באוניברסיטאות — דבר, המשתקף בירידה המוחלטת — בשיעור של 18 אחוזים — שחלה בה.

ו. הבנייה למגורים

ב-1974 היתה רמת הפעילות בתחום הבנייה למגורים — כפי שהיא משתקפת בנתוני ההתחלות והגמר של בניית דירות — דומה לזו של 1973. עם זאת, יש לזכור, כי ברביע האחרון של 1973 צומצמה הפעילות בצורה חריפה בשל המלחמה, ועל כן מבליע הדמיון בין השנים מגמה של

ירידה. השנה בולט במיוחד השוני במגמות ההתפתחות בין הבנייה הפרטית ובין הבנייה הציבורית : בעוד שהראשונה ירדה בתלילות, חלה עלייה באחרונה.

הפרעות המלחמה שגרמו העברת פעילות מ-1973 ל-1974 והרמה הגבוהה של התחלות הבנייה הציבורית, למרות קיום גורמים, שהיו אמורים לפעול לצמצומה, הביאו יחד לכך, שבסיכום שנתי לא חלה ב-1974 ירידה בסך התחלות הבנייה למגורים — 54 אלף דירות, בהשוואה ל-1973 — 55.5 אלף דירות. יתר על כן, בתקופות משנה קצרות בתוך 1974 (הרביעים השני והשלישי) גרמה העתקת הפעילות מ-1973 ל-1974, עקב המלחמה, לכך, שרמת ההתחלות היתה נמוכה אך במעט מרמת השיא של 1972 (ראה לוח ח' 9).

כיוון שדירות הן מוצר עמיד, חשובה להבנת מגמת ההתפתחות לא רק הפעילות השוטפת כי אם גם המצטברת לאורך זמן. הצמצום בביקוש, שהלך והחריף בשנתיים האחרונות הביא לכך, שסך התחלות הבנייה בשנה וחצי האחרונות (הכוללות הן את הצמצום הכפוי בפעילות עקב המלחמה, הן את הפעילות המוגברת המפצה לאחר מכן) הסתכם בכ-77 אלף דירות בהשוואה לכ-99 אלף דירות בשנה וחצי הקודמות — ירידה של כ-23 אחוזים (לוח ח' 9). את ההתפתחויות הללו יש להבין על רקע המגמות ארוכות הטווח בענף. ההתייצבות בביקוש הציבור לרכישת דירות חדשות¹ הסתמנה כבר ב-1972. מאמצע 1973 נרשמה ירידה ברורה בביקוש זה — ירידה, שהחריפה ב-1974 (ראה לוח ח' 8). בתחום מחירי הדירות משתקפת התפתחות זו בעובדה, שההתייכרות היחסית של דירות (בהשוואה למדד המחירים לצרכן) — התייכרות, שבלטה מאוד עד 1972, פסקה במהלך 1973 ובמשך 1974 חלה ירידה יחסית במחירי הדירות, אשר כשלעצמם עלו בשיעור ניכר — 36 אחוזים. התפתחות דומה חלה גם במחירי הדירות בהשוואה למחירי התשומות בבנייה למגורים, אלא ששם הירידה היחסית במחירי הדירות החלה עוד ב-1973, והלחץ, שנוצר על רווחיות הבונים התבטא נוסף על ירידה בהתחלות הבנייה גם בירידה במחירי המגרשים. עוד יש לציין בהקשר זה, כי מגמת הירידה ברכישת הדירות אירעה למרות גידול רב מאוד באשראי האפותיקאי לרוכשי דירות ב-1974 — גידול שהיה מעל ומעבר לעלייה במחירים הנומינליים של הדירות (ראה לוח ח' 8). בעוד שבבנייה הפרטית, הרגישה יותר לביקוש השוטף, חלה ירידה תואמת בהתחלות הבנייה החדשות כבר מהרביע השני של 1973 — ולמעט הפרעות המלחמה, נמשכה הירידה והחריפה במשך 1974 — בבנייה הציבורית נמשכה פעילות התחלות בנייה ברמה גבוהה (ראה לוח ח' 9). זאת, למרות הצמצום בביקוש הציבור לדירות, הצמצום בעלייה, ולמרות מדיניות ממשלתית מרסנת מוצהרת במשך בכלל ובענף הבנייה בפרט, עד כדי החמרת מדיניות הריסון האדמיניסטרטיבי והחלתו על הבנייה למגורים.

1. מגמות בביקוש הציבור לדירות

כאינדיקטור לביקוש הציבור לדירות משמש היקף הרכישה השוטף של דירות בידי הציבור מהבנייה הפרטית. מאמצע 1973 ואילך חלה ירידה בהיקף הרכישה, לאחר התייצבות, שנמשכה במשך 1972 וראשית 1973 (ראה לוח ח' 8). בשיא הגיאות עמד היקף המכירות לציבור על רמה של קרוב ל-6 אלפים דירות לרביע ושיעור המכירות מההצע השוטף עלה על 50 אחוזים, ואילו ברביע האחרון של 1974 הסתכמו המכירות בכ-2,700 דירות, ושיעור המכירות מההצע השוטף ירד ל-30 אחוזים בקירוב. אם להשוות תקופות ארוכות יותר בכוונה לבטל השפעתן של תנודות קצרות טווח, שנגרמו בין היתר מחמת המלחמה, נמצא, כי בשנה וחצי האחרונות, בהשוואה לשנה וחצי הקודמות, ירד היקף הרכישה בכ-35 אחוזים : מ-4,900 ל-3,200 דירות לרביע, ושיעור המכירה מההצע ירד מ-39 ל-27 אחוזים.

¹ כאינדיקטור לביקוש הציבור לרכישת דירות משמשים נתוני מכירות דירות בידי הבנייה הפרטית ב-12 הערים הגדולות.

לוח ח' 8

אינדיקטורים למגמות בשוק הדיירות, בנייה פרטית, 1970 עד 1974

12 ערים גדולות, בנייה פרטית — אלפי דירות													
שינוי המחירים במשך השנה													
סך אשראי אפוקטאי	סך אשראי אפוקטאי	מחירי דירות יחסית למחירים לצרכן	מחירי דירות יחסית למחירים לצרכן	מחירי דירות יחסית למחירים לצרכן	מחירי דירות יחסית למחירים לצרכן	מחירי דירות יחסית למחירים לצרכן	גמר בנייה ציבורית ופרטית (כל הבנייה)	אחוז המכירות מההצעה השוטף	היצע	מכירות			
סך אשראי אפוקטאי לא מוכוון	סך אשראי אפוקטאי לא מוכוון	מחירי דירות יחסית למחירים לצרכן	מחירי דירות יחסית למחירים לצרכן	מחירי דירות יחסית למחירים לצרכן	מחירי דירות יחסית למחירים לצרכן	מחירי דירות יחסית למחירים לצרכן	גמר בנייה ציבורית ופרטית (כל הבנייה)	אחוז המכירות מההצעה השוטף	היצע	מכירות			
(מיליוני ל"י)	(מיליוני ל"י)	(אחוזים)	(אחוזים)	(אחוזים)	(אחוזים)	(אחוזים)	(אלפי מ"ר)	(אלפי מ"ר)	(אלפי מ"ר)	(אלפי מ"ר)	נתונים ריבעונים		
											3 1970		
									40	3.6	-3.9		
110	424	21.7	20.9	12.6	13.3	37.0	31.4 1970		44	9.4	4.1	4	
									4.7	46	9.1	4.2	1 1971
									6.2	51	9.8	5.0	2
									6.8	53	11.2	5.9	3
									6.6	45	11.9	5.4	4
55	298	4.3	2.7	13.1	14.9	18.0	38.5 1971		6.1	49	10.5	5.1	ממוצע לרביע 1971
									5.8	49	11.7	5.7	1 1972
									5.3	40	11.6	4.6	2
									5.6	32	12.5	3.9	3
									5.0	36	14.0	*5.1	4

105	584	12.5	7.9	13.2	18.0	27.3	47.2	1972	5.4	39	12.4	4.8	ממוצע לרביע	1972
									6.6	37	13.7	5.0		1 1973
									4.8	39	13.0	5.1		2
									4.2	29	12.5	3.6		3
									1.9	15	10.7	1.6		4
135	767	1.0	-6.4	29.5	39.8	30.8	50.7	1973	4.4	31	12.4	3.8	ממוצע לרביע	1973
									2.6	31	12.2	3.7		1 1974
									4.2	32	12.8	4.1		2
									3.1	28	11.5	3.2		3
									2.9	24	11.3	2.7		4
2330	1,445	11.5	-7.5	47.1	53.8	36.0	50.5	1974	3.2	29	11.9	3.4	ממוצע לרביע	1974
							73.8		5.5	39	12.7	4.9	עד אמצע 1973	1972
							74.7		3.2	27	11.8	3.2	אמצע 1973 עד סוף 1974	
									-43			-36	שיעור שינוי	
													שיעור שינוי 1974 (4)	
									-57				בהשוואה ל-1971 (3) *	

* תקופת השיא.

לוח ח' 9

רמות שנתיות * של התחלות הבנייה של ידירות, 1970 עד 1974

אלפי ידירות

סה"כ	בנייה ציבורית	בנייה פרטית	בנייה פרטית 12 הערים הגדולות
1970	46.5	21.3	25.2
1971	51.0	17.7	33.9
1972	66.1	30.3	35.8
1973	55.5	25.9	29.5
1974	54.2	30.0	24.2
(9)1973	64.0	29.0	35.0
(9)1974	54.5	30.0	24.5
1974, תשעה חודשים אחרונים	59.0	32.5	26.5
מאמצע 1973 עד סוף 1974	51.0	27.4	24.0
3 1973	59.5	27.4	32.0
4	30.0	17.0	13.0
1 1974	40.0	22.0	18.0
2	62.0	33.0	29.0
3	61.3	35.3	26.0
4	53.3	29.5	23.8
1 1975			8.0 (15.0)**

* מוגש על בסיס שנתי גם לתקופות הקצרות או הארוכות משנה.

** אומדן מוקדם — בנק ישראל.

ה ס ק ו ר : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וציבורי בנק ישראל.

את מגמות התפתחות הביקוש השוטף של הציבור לידירות יש לראות על רקע הגידול הרב בהתחלות ובגמר, לרבות הבנייה הציבורית. עם התאוששותו של הענף לאחר תקופת המיתון חל גידול רב מאוד בהצע. (ההתחלות ירדו מ-48 אלף ב-1964 ל-19 אלף ב-1967 וחזרו ועלו עד ל-66 אלף ב-1972. היקף הגמר נע מ-38 אלף ב-1964—1966 ל-23 אלף ב-1968 ועד ל-50 אלף

ב-1973). אינדיקטורים שונים¹ מעידים, כי כבר רמת הגמר של 1971 — 38 אלף, סיפקה את מלוא הביקוש לדירות חדשות לאכלוס, אך תקופת המחסור הקודמת יצרה ביקוש ספקולטיבי ובבנייה הציבורית היה פיגור בין בניית הדירות להצעתן לשוק, ועל אלה נוספה הגדלה ניכרת של האשראי האפותיקאי לרוכשי דירות.

אלה, בצירוף ניהול מדיניות ויסות אדמיניסטרטיבי לסוגיה, שתרמה מדי פעם לחששות למחסור מחודש בדירות, גרמו לכך, שמפנה חד משמעי בביקוש הציבור לדירות נדחה, כאמור, עד לאמצע 1973, כשבניתיים נצבר מלאי גדול של דירות ריקות הן בידי הציבור הרחב הן בידי גופי הבנייה הציבורית, ורמות ההתחלות ומכאן גם רמת המלאי בבנייה הגיעו לשיאים חסרי תקדים. רק משנתברר סופית כי יש עודף ברור בדירות לצורכי איכלוס, וכי נצבר מלאי ניכר של דירות ללא שימוש בידי הציבור — חל שינוי חד בביקוש השוטף של הציבור לדירות. תופעה זאת מוכרת גם מן העבר: רכישה מוקדמת וספקולטיבית של דירות בתקופת גאות מעלה את הביקוש השוטף הרבה מעבר לצרכים השוטפים לדירות חדשות לאיכלוס מיד, יוצרת מלאי של דירות הלווץ לאחר מכן בכיוון הפוך — לרמת רכישות שוטפת שהולכת ונופלת מרמת הביקוש השוטף לדירות לאיכלוס מיידי. הביטוי החיצוני להתנהגות "ספקולטיבית" זו בשוק הדירות הוא ביקוש הולך וגדל ככל שהמחירים הולכים ומואצים (כל עוד לא מתברר סופית שהמצב האמיתי הוא של עודף בהיצע), ולאחר מכן ביקוש הולך ומצטמצם כאשר המחירים מתייצבים ויורדים.

נוסף לתיאור דלעיל המסביר את הצמצום בביקוש לדירות ב-1974 ובמקביל לו את מגמת הירידה בהתחלות הבנייה הפרטית למגורים בתהליך המחזורי האופייני לענף זה, ניתן להצביע על פעולת שורת גורמים נוספים, שהראשון ביניהם: הירידה בהכנסה הפרטית הריאלית מהמלחמה ואילך (אך כאמור, רכישות הציבור התייצבו אחרי עלייה מרשימה כבר בסוף 1971 ומאמצע 1973 הרכישות נמצאות בירידה ברורה). הגבלות על גובה ההלוואה האפותיקאית ועל מחיר הדירה שכנגדה ניתן לקבל הלואה אפותיקאית. הגבלות אלו הונהגו באמצע 1972, אף על פי כן עדיין היה לפחות גל נוסף של עלייה ברכישת דירות בסוף 1972 ובראשית 1973, ואולם יתכן שהעלייה המואצת הנמשכת במחירי הדירות הפכה הגבלות אלו לאפקטיביות יותר במרוצת 1973 ו-1974. הגבלות על רוכשי דירות מבין אזרחי חו"ל — גם אלה הונהגו באמצע 1972 אך השפעתן שולית, כיוון שבלאו הכי היקף הרכישה ע"י תושבי חו"ל הינו מצומצם והתופעה כולה תלויה במגמות השוק המקומי. לנוכח ההאטה בשוק הדירות הנטייה אצל הרוכשים מחו"ל אינה לרכישה נוספת אלא למכירת הדירות שכבר מצויות בידיהם ושנקנו בחלקן במטרות ספקולטיביות נוכח הגיאות בשוק המקומי. השפעת ההאטה בעלייה לארץ ב-1974, על שוק הדירות מצומצמת, כיון שרוב העולים מרוסיה משוכנים בדירות בשכירות מהבנייה הציבורית (ושוב, יש לזכור כי המפנה במכירות לציבור בבנייה הפרטית בא דוקא כשגאתה העלייה ב-73—1972). כן יש להזכיר את הטלת מס הרכש וכן את החששות ממס יסף, בשיעור ניכר, שאמור היה לחול על מוכרי דירות שהחזיקו בדירותיהם תקופה קצרה. מצד שני, האטה ואף צמצום מוחלט בשכירת דירות מהציבור לצורך איכלוס זמני של העולים תרמה ב-1974, בעיקר בסופה, לתחושת עודף ההיצע של הדירות בשוק הפרטי. נראה, שהמימון הציבורי הרב, שהוענק השנה לרוכשי דירות, שהשתקף גם בהעלאת שיעור המימון האפותיקאי לרכישת דירות לקבוצות נתמכות ל-95 אחוזים, פעל למיתון הירידה בביקוש הציבור לדירות. הירידה במקורות העצמיים של רוכשי דירות והירידה בחלקו של "הכסף הכבד" ברכישה הם, מנקודת ראות רוכשי הדירות, הוזלות במחיר הדירה.

יש לציין, כי נוסף על ההרחבה הכוללת של האשראי לרכישת דיור והעלאת שיעור המימון, הופעלה, גם לפני המלחמה, תוכנית לשיפור רמת הדיור של המתגוררים בצפיפות של 3 נפשות

¹ במסגרת מפקד האוכלוסין בראשית 1972 ובדיקות של חברת החשמל במשך 1972 נמצאו עשרות אלפי דירות ריקות. הדבר בא לידי ביטוי גם בקלות הרבה, שבה הצליח משרד הקליטה לשכור כ-8,000 דירות מהציבור לאיכלוס זמני של עולים.

ומעלה לחדר, אך מתברר, כי גם הרחבה זו של מעגל הזכאים לתמיכה ציבורית לא הטתה את הכף נגד הצימצום בביקוש לדירות ב-1974.

2. התחלות הבנייה למגורים

על רקע מגמת הצמצום בביקוש הציבור שהסתמנה כבר בשנתיים הקודמות ושהחריפה במהלך 1974 יש לבחון את נתוני התחלות הבנייה. שני גורמים נוספים פעלו ב-1974 בקביעת היקף ההתחלות: הראשון — השפעת המלחמה, והשני — התנהגות הבנייה הציבורית.

המלחמה גרמה להעברת פעילות הן בשוק הדירות והן בפעילות התחלות הבנייה מ-1973 ל-1974. ואכן הנתונים השנתיים מטשטשים את מגמת הירידה בבנייה הפרטית. עיון בנתונים הרבעוניים מלמד שברביע הראשון של 1975 הגיעה רמת ההתחלות לכ-15 אלף על בסיס שנתי לעומת 35 אלף ב-1972.

התופעה השנייה, המסבירה את היקף ההתחלות ב-1974, היא הבנייה הציבורית, שפעילותה מותנית פחות בהתפתחות הביקוש בשוק הדירות. הבנייה הציבורית פועלת ע"י חברות שהן בעיקר "בונות" (כשיכון עובדים ורסקו) "מבצעות" (כסולל בונה) "ומשכנות" (כעמידר ושיכון ופתוח) ולפי הכוונה, לעתים אינדיבידואלית, של המשתכנים ע"י משרדי השיכון והקליטה. עד היום לא מצויים לגבי הבנייה הציבורית נתונים שיקבילו למידע הנאסף ומתפרסם ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אודות מצב ההיצע השוטף והמכירות לציבור של דירות מהבנייה הפרטית.

כך קורה שבעוד הבנייה הפרטית מתאימה עצמה לצמצום הרב בביקוש השוטף של הציבור בצמצום מקביל של התחלות הבנייה (אם כי המלחמה "מקלקלת" את מגמת הירידה ע"י תנודות הנובעות מהעברת הפעילות מתקופת משנה אחת לרעותה) הרי שבבנייה הציבורית אין ב-1974 כל סימן למפנה בשוק הדירות — לפחות במידה שדבר זה אמור להשתקף במגמת התחלות הבנייה.

ייתכן, שחלק מסוים מהרמה הגבוהה של התחלות הבנייה הציבורית במקביל לצמצום ההתחלות הפרטיות נובע ישירות מצמצום הפעילות הפרטית. נראה, שגבר לחץ חברות הבונות הן לשוק הפרטי והן במסגרת ציבורית לפעילות מוגברת תחת המטריה הציבורית כפיצוי לצמצום פעילותן על אחריותן הן במסגרת הבנייה הפרטית.

ההפרעות שגרמה המלחמה למהלך הפעילות הסדיר מסרבלות את תמונת ההתפתחות ולכן מובאים בלוח נתונים אלטרנטיביים לתקופות משנה שונות. באופן כללי קיימת מגמת ירידה ברורה בהתחלות הבנייה הפרטית בהתאם לירידה בביקוש של הציבור. בבנייה הציבורית, המושג פעת פחות ממצב שוק הדירות, נשמרה רמת פעילות גבוהה. יתר על כן בסיכומים שנתיים ובסיכומים של תקופה ממושכת יותר — מאמצע 1973 עד סוף 1974 — משך זמן בו חלו הפרעות המלחמה, אך גם היתה קיימת האפשרות לפיצוי על הפרעות אלה — אנו מוצאים ירידה בסך התחלות הבנייה בהשוואה ל-1972 שהיתה שנת השיא, ואילו בתקופות משנה קצרות יותר — באמצע 1974 — אנו מוצאים רמת התחלות הקרובה מאוד לרמת ההתחלות בשיא הגיאואות.

ניתן לסכם, כי בגלל הפרעות המלחמה ואי התאמה של הבנייה הציבורית לביקוש השוטף לדירות כפי שהוא בא לידי ביטוי בנתוני המכירות והמחירים, רמת התחלות הבנייה בתקופות משנה ב-1974 גבוהה באופן מיוחד ואף סך כל התחלות הבנייה ב-1974 מוטה כלפי מעלה, הן בהשוואה למגמת ההתחלות הנורמלית מתפתחת והן בהשוואה לאומדני ביקוש נורמטיביים לדירות חדשות הנעים בין 40 ל-50 אלף דירות (בהנחה של עלייה בהיקף של 60 אלף עולים לשנה).

במחצית השנייה של 1974 מסתמנת מגמת ההתחלות ה"נורמלית" לאחר "הפיצוי" עבור

הפרעות המלחמה. בבנייה הפרטית בולטת הירידה לעומת 1972 (ב-12 הערים הגדולות למחצית ההיקף של תקופת השיא, בסך הבנייה הפרטית לכשני שלישים מהיקף השיא, ונתונים ראשונים לרביע ראשון 1975 מורים אף על ירידה לרמה של כשליש מרמת השיא של 1972).

3. היקף התחלות הבנייה הציבורית ב-1974¹

בניגוד לבנייה הפרטית, שבה ניכרת התאמה יחסית לירידה בביקוש השוטף לדירות, הרי שבבנייה הציבורית נשמר ב-1974 ההקף הגבוה של התחלות הבנייה החדשות ומספרן אף עלה על זה של 1973, אם כי היה נמוך כלשהו מהיקף השיא של שנת 1972.

תופעה זו של פיגור בהתאמה לתנאי הביקוש המשתנים חוזרת ונשנית בתולדות הבנייה הציבורית בישראל. התאמת ההיצע לשינויים בביקוש הן כלפי מעלה והן כלפי מטה מבוצעת בפיגור ניכר בהשוואה לבנייה הפרטית ובדרך כלל כשהתאמה מגיעה, השינוי הוא חד ובעוצמה רבה לעומת שינוי הדרגתי בבנייה הפרטית.

האחראים על הבנייה הציבורית היו מודעים להאטה שחלה ברכישת דירות מהבנייה הפרטית (שם יש נתונים) והודאגו מאפשרות בניית יתר. אי לכך הוסכם בראשית 1973 על יסודות מרצון (זו הסיבה שהתחלות הפרטיות ברביע זה שברו את השיאים) והוחלט על הרחבת מעגל הזכאים לתמיכה, גם על המתגוררים בצפיפות של 3 נפשות ומעלה לחדר בקיץ 1973, אך בהיעדר נתונים על מצב המלאי, המכירות וההשכרות של הבנייה הציבורית, לא נעשה דבר להאט את קצב התחלות בבנייה הציבורית. כנגד זאת לחצו חברות גדולות, שפעלו הן בשוק הפרטי מיוזמתן ועל אחריותן והן כקבלנים בשביל הממשלה, להגדיל התחלות ציבוריות על מנת לקזז ירידה בהתחלות הפרטיות שלהן. מצב זה נמשך למעשה עד סוף 1974 כאשר התברר סופית כי בידי הבנייה הציבורית מלאי גדול מאוד (נתונים מפורטים ממש אינם מתפרסמים, וככל הידוע גם אינם מצויים בידי משרד השיכון, אך אינדיקטור למצב מהווה ההיענות המתונה מאוד להצעת כ-6,000 דירות לזוגות צעירים בסוף 1974).

¹ החלוקה המקובלת של הבנייה לשני סקטורים, נסמכה על הגדרת הבנייה הציבורית כבנייה ביוזמת הממשלה, הסוכנות היהודית והרשויות המקומיות (כולל חברות אשר לגופים אלה יש שליטה בהן). למן מלחמת ששת הימים הלכה וניטשטשה האבחנה לצורך ניתוח ההתפתחויות בשוק המגורים, משום שעקב מחסור חריף במיוחד בדירות מבנייתה הפנתה הממשלה חלק הולך וגדל מאוכלוסיית הזכאים לתמיכה ציבורית אל השוק הפרטי. שינוי מכריע חל בצד ההצעה בסוף 1971 – הכוונה לבנייה לזוגות צעירים ע"י חברות שיוכן גדולות המוגדרות כפרטיות במסגרת תכנית מימון מיוחדת, הידועה כתכנית האמיסיות. מבחינות רבות היתה זו בנייה ציבורית הן משום שהיוזמה וההכוונה היתה ציבורית, הן משום שזכתה למימון מוכוון מיוחד והן משום שיועדה אקסקלוסיבית לאוכלוסייה, הזכאית לתמיכה ציבורית ועל סמך הפניה אישית של כל זכאי. כל אלה הצדיקו הכללת בנייה זו במסגרת הבנייה הציבורית אך רק לאחרונה החליטה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לעשות כן, כולל תיקון נתוני התחלות הבנייה מ-1972. מבחינת ציבור רוכשי הדירות המשיך להיטשטש ההבדל בין שני הסקטורים, וצעדים נוספים הגבירו מגמה זו בשנתיים האחרונות – מתן זכות לזכאים לתמיכה כגון משפחות בתנאי דיור צפופים וזוגות צעירים לרכישת דירה בשוק הפתוח כולל מיד שנייה. ההבדלים המכריעים בין הבנייה הפרטית לציבורית מסתכמים, כמדומה, בשניים בולטים: (1) חלק ניכר מהבנייה הציבורית מופנה לבנייה בתנאי שכירות לעולים חדשים ולזכאים לתמיכה מעוטי יכולת. הבנייה הפרטית מיועדת רובה ככולה למכירה בשוק; (2) הבנייה הפרטית תלויה בצורה חדים-משמעת בביקוש הציבור לדירות. אין לגורמי הבנייה הפרטית מקורות מימון המאפשרים לה לסטות לאורך זמן מהמגמה המוכתבת ע"י הביקוש השוטף לרכישת דירות המממן את פעולות הבנייה הפרטית. בבנייה הציבורית על שלותותיה כולל המסחריות באופיין, מאפשר תקציב המדינה ואשראי מוכוון אי התאמה, לפעמים לאורך פרק זמן ניכר בין פעילות הבנייה בשטח לבין מכירתן והשכרתן של הדירות לציבור.

לוח ח' - 10

אתדיקטורים עיקריים בהתפתחות התשומות בבנייה, 1970 עד 1974

העלייה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת										
1974	1973 (9)	1973	1972	1971	1974	1973	1972	1971	1970	
—8.6	—2.2	—3.3	12.5	10.2	87.7	96.0	99.3	88.3	80.1	המועסקים הישראליים (אלפים, ממוצע שנתי)
13.9	58.6	21.5	47.5	58.0	36.1	31.7	26.1	17.7	11.2	המועסקים בשטחים (אלפים, ממוצע שנתי)
—3.1	4.9	1.8	18.3	16.1	123.8	127.7	125.4	106.0	91.3	סך המועסקים (אלפים, ממוצע שנתי)
44	11	0	12	26	271	189	189	169	134	השקעה גולמית בציוד בנייה (מיליוני ל"י, מחירי 73)
6	..	6	5	3	1,267	1,194	1,122	1,067	1,032	מלאי ההון בציוד בנייה (מיליוני ל"י, מחירי 73)
9	..	5	—11	—11	10,234	9,350	8,947	10,066	11,303	הון לעובד (ל"י, במחירי 73)
11	2	—8	27	17	2,149	1,940	2,114	1,671	1,426	צריכת מלט (אלפי טונות)
..	24.6	6.0	32.0	54.0	..	46.3	43.7	33.1	21.5	יבוא תשומות שוטפות (מיליוני דולרים, מחירי 1970)
1	12	05	18	13	8,319	8,217	8,179	6,956	6,134	תפוקת ענף הבנייה (מיליוני ל"י, מחירי 73)

4. גורמי הייצור בבנייה

תפוקת ענף הבנייה עלתה ב־1974 באחוז אחד, למרות הפרעת המלחמה לפעילות השוטפת במיוחד ברביע האחרון של 1973. במשך כל 1974 עמדה התפוקה על רמה נמוכה מזו שהתקיימה לפני המלחמה. ההתפתחות על פני השנה היתה דומה לזו שבענפים אחרים: התאוששות מהירה ברביע הראשון והשני אחרי הקיפאון החלקי בסוף 1973 לרמה שהיתה נמוכה במקצת בהשוואה לזו שנתקיימה לפני המלחמה, ומן הרביע השלישי יציבות תוך נטייה לירידה בפעילות.

כנגד מגמת הצמצום הכללית בבנייה הפרטית למגורים והבנייה לענפי המשק, המשתקפת בירידה בהתחלות הבנייה (ראה לוח ח'4) היו כמה גורמים שפעלו, אם כי בעוצמה חלשה הרבה יותר, לעלייה, ואף האצה, בתפוקת הענף: א) פיצוי עבור הפעילות המוגבלת בסוף 1973 ותחילת 1974 (אף כי בדיעבד מפליא היקף התחלות הבנייה החדשות שבוצעו ברביע האחרון של 1973 כאשר היתה תחושה של מחסור בגורמי ייצור; ב) המשך הפעילות המוגברת בבנייה הציבורית למגורים; ג) ביקוש מערכת הביטחון לעבודות ביצורים לאחר המלחמה.

ההאטה הניכרת בפעילות הבנייה משתקפת בירידה מוחלטת בהקף התעסוקה בענף. בהקשר זה ראוי לציין שמדיניות ויסות הבנייה ב־1974 נסמכה, בין היתר, על מחסור בפועלי בניין. עתה ברור שב־1974 היה היקף התעסוקה של עובדי הבנייה במגמת צמצום עוד לפני הפעלת צעדי הויסות של יולי. יתר על כן, על סמך ההערכה, שלפיה הבעיה היא מחסור בעובדים, ניתנה העדפה להמשיך בבנייה למבנים שניבנו בשיטות בנייה עתירות במטבע חוץ (שלדי פלדה, למשל).

באשר לחומרי בניין, נראה, כי בנייה ביטחונית מוגברת יצרה ביקוש מעל למקובל — יחסית לסך הבנייה — למלט. כבשנים קודמות נתמלא חלק מהביקוש המקומי על ידי מלט מיובא. בחומרי בנייה אחרים, ובהם גם מוצרים הנצרכים בשלבי הגמר, הורגשה ירידה חריפה למדי בביקוש כבר ברביע השלישי למרות שפעילות הבנייה נשארה, כאמור, על רמה גבוהה למדי. נראה, שלנוכח הצמצום המתפתח בהתחלות הבנייה החליטו בונים שצברו בשנים הקודמות מלאי של חומרי בנייה לצורך מהמלאי שלהם, וכך הצטמצמה הרכישה השוטפת בשיעור רב יותר מהצריכה השוטפת של חומרי הבנייה. בסוף השנה התברר, שהצטבר מלאי גדול מאוד של עץ וברזל בנייה מיבוא, שניקנו בהיקף נרחב בשל ציפיות למחסור ולעליות מחירים — הן עליות בשוק הבינלאומי והן בעקבות שינוי שער החליפין.

הגידול הרב, שנרשם ביבוא ציוד לבנייה ועבודות עפר, נבע מחששות מוגזמים למחסור מיד אחר המלחמה בשל שחיקת ציוד במלחמה וביקוש רב לו בפעילות ביצורים לאחריה. בדומה למה שהתרחש בענף המשאיות, עודפים שהתקיימו לפני המלחמה בלטו ביתר שאת בעקבות הרכישה המופרזת מיד לאחריה.

5. ההשקעה לפי סוג הנכס

היציבות בהשקעות בענפי המשק (למעט אניות ומטוסים) בשנת 1974 מורכבת מירידה מוחלטת בבנייה לענפי המשק ובהשקעות של ציוד מייצור מקומי ומעלייה בהשקעות של ציוד מיבוא וכלי רכב.

הירידה בבנייה לענפי המשק נבעה משלושה גורמים:

א) שינוי ציפיות המשקיעים בעקבות ההאטה הכללית בפעילות הכלכלית במשק. התפתחות זו הביאה לביצוע זהיר של השקעות והעדפה של הרחבות קטנות על פני הקמת מפעלים חדשים, דבר המשתקף בירידת רכיב הבנייה בהשקעות.

לוח ח"י 11

ההשקעה הגולמית בנכסים קבועים לפי סוג הנכסים, 1970 עד 1974

העלייה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת					1974	1973	1972	1971	1970	
(9)1973	1974	1973	1972	1971						
(מיליוני ל"י, מחירי 1973)										
(אחוזים)										
17	—5	4	28	20	4,345	4,567	4,412	3,457	2,881	בתי מגורים
11	—5	0	17	10	2,534	2,665	2,667	2,296	2,093	בנייה שלא למגורים
15	—5	2	23	16	6,879	7,232	7,079	5,753	4,974	סה"כ מבנים ועבודות עפר
—1	—6	—1	48	4	137	146	148	100	96	נכסי השקעה מייצור חקלאי
18	—4	11	15	13	1,075	1,122	1,009	877	773	מכונות וציוד מיצור מקומי
7	5	—2	29	10	2,314	2,211	2,254	1,745	1,599	מכונות וציוד מיבוא
11	2	2	24	11	3,389	3,333	3,263	2,631	2,372	סה"כ מכונות וציוד
45	7	28	23	1	885	827	647	527	520	כלי רכב
304	—55	223	—73	219	410	907	281	1,056	331	אניות ומטוסים
22	—6	9	13	21	11,700	12,445	11,418	10,067	8,294	סה"כ השקעה בנכסים קבועים

חלקו של הציוד בהשקעה הגולמית, 1967 עד 1974

(אחוזים, מחירי 1970)

1974	1973	1972	1971	1970	1969	1968	1967	
51.8	50.1	42.8	46.8	39.8	49.2	41.3	36.7	חקלאות *
19.5	16.9	15.9	16.8	24.3	22.0	18.5	11.9	מפעלי מים
78.7	78.1	80.2	81.1	79.7	80.8	72.7	65.8	תעשייה
60.3	71.3	64.0	45.9	52.4	45.5	60.3	50.5	חשמל
55.4	57.4	55.5	39.5	43.2	34.5	35.3	46.2	תחבורה **
44.4	42.1	39.9	39.6	40.2	35.5	30.8	28.2	מסחר ושירותים
59.1	58.1	57.1	55.1	55.5	51.7	47.1	39.7	סך כל ענפי המשק ***

* לא כולל מלאי בעלי חיים.

** לא כולל אניות ומטוסים, כלי רכב וכבישים.

*** כולל ציוד בנייה.

ב) הגורם המחזורי בבניית מלונות ובתי הארחה. התנופה בהשקעות אלה שהחלה ב-1970 באה לסיומה וב-1974 היתה בהן ירידה מוחלטת ניכרת.

ג) מדיניות ויסות הבנייה של הממשלה, שהיתה מכוונת בעיקר למבנים בענף השירותים, ואכן הביאה להאטה בבניית מבני ציבור.

נוסף על מגמת הטווח הארוך של עליית שיעור הציוד בהשקעות (דבר, הנובע מאורך החיים הקצר יותר של הציוד מאשר של המבנים) היתה איפוא ב-1974 גם התפתחות קצרת טווח באותו כיוון כתוצאה מצמצום הבנייה לענפי המשק. דבר זה בא לידי ביטוי בעיקר בענף השירותים (ראה לוח ח' 12). יוצאת דופן היא ההתפתחות בחשמל, כאן חלה ירידה ניכרת בשיעור הציוד בהשקעות. אולם בהשקעות אלה ישנן תנודות במשקלם של הציוד והמבנים בהתאם לשלב שבו מצוי תהליך ההשקעה. בחשמל הושלמו ב-1973 ההשקעות באשכול ג' ועל כן רכיב הציוד בהן היה גדול ואילו ב-1974 החלו ההשקעות בתחנת כוח חדשה — אשכול ד' — ולכן היו עתירות בנייה.

ההשקעות בציוד מייצור מקומי ירדו בשיעור של כ-4 אחוזים בעוד שההשקעות בציוד מיובא עלו (בשיעור של כ-5 אחוזים). הדבר משתקף בירידת חלקו של הייצור המקומי בסך ההשקעות במכונות ציוד וכלי רכב (ראה לוח ח' 13). התפתחות זו נובעת בחלקה מהזולתו היחסית של ציוד מיובא לעומת ציוד מייצור מקומי. מחיר מכונות וציוד מיובא עלה ב-1974 ב-21 אחוזים לעומת עלייה של 47 אחוזים במחיר מכונות וציוד מייצור מקומי.

ראוי לציין שלירידת רכיב הבנייה והייצור המקומי בהשקעות היתה השפעה מצמצמת גדולה יותר על התוצר הנובע מן ההשקעות (שירד בכ-3 אחוזים) מאשר על היבוא הנובע מהן (שירד בכ-1.5 אחוזים). יתר על כן, בהפעלת מדיניות ויסות הבנייה העדיפה הממשלה את המשך בנייתם של מבנים עתירי תשומות מיובאות ובכך הוחלשה עוד יותר ההשפעה המצמצמת של ההאטה בהשקעות על מאזן התשלומים.

הייצור המקומי בהשקעות * במכרות, ציוד ובלי תחבורה לפי ענף ייעוד, 1964 עד 1974
(אחוזים, מחירים קבועים של 1970)

1974	1973	1972	1971	1970	1969	1968	1966 1967 ממוצע	1964 1965 ממוצע	
(אחוזים)									
50	53	58	60	60	56	58	64	57	חקלאות
20	22	21	23	24	26	24	32	29	תעשייה
37	30	30	43	28	36	27	25	25	חשמל ומפעלי מים
8	13	18	16	16	16	12	37	23	ציוד לבנייה
36	31	30	36	38	42	45	48	43	תחבורה וקשר **
46	50	49	54	51	48	48	52	53	מסחר ושירותים
33	34	32	36	37	38	37	45	41	סה"כ (למעט אוניות ומטוסים)
30	28	30	27	32	36	31	42	35	סה"כ (לרבות אוניות ומטוסים)

* ההשקעות במחירים קבועים של שנת 1970.
** למעט אוניות ומטוסים.

6. מלאי ההון במשק

ב-1974 חלה האטת מה בגידולו של מלאי ההון הגולמי. מלאי ההון גדל במשך השנה בשיעור של 8.5 אחוזים לעומת שיעור גידול של כ-10 אחוזים בכל אחת משלוש השנים שקדמו. עם זאת, ראוי לציין שבהאטה זו עדיין יש פיגור לעומת ההאטה שחלה בעליית התל"ג ב-1973 וב-1974. הפיגור בין ההאטה בגידול מלאי ההון הגולמי, לבין ההאטה בתוצר התקיים גם ברוב ענפי המשק, ובפרט בתעשייה, דבר שכבר נידון בסעיף 3 — "ההשקעה בענפי המשק", לעיל.

השינויים של הזמן הארוך במשקלם היחסי של הענפים השונים במלאי ההון הגולמי במשק נמשכים באותם כיוונים כבעבר גם ב-1974. בולטת במיוחד העלייה המתמדת במשקל מלאי ההון בתחבורה ותקשורת ובשירותים, ולעומת זאת הירידה בחקלאות, במפעלי מים ובחשמל (ראה לוח ח'-15). העלייה במשקל מלאי ההון בענף התחבורה והתקשורת, ובענפי השירותים, נובעת, בין השאר, מפיתוח רבי-שנתי מואץ של רשתות הכבישים ומערכות הקשר ושל שירותי חינוך ובריאות ומשתקפת בה עליית הרווחה במשק.

מלאי ההון למועסק עלה בשיעור מואץ — כמעט כפול, משיעור גידולו הממוצע בשלוש השנים שקדמו. כפי הנראה, משקף הדבר את הפיגור בהתאמת עליית מלאי ההון להאטה בפעילות הכלכלית לעומת ההתאמה המהירה יותר ברמת התעסוקה להאטה זו. לתופעה דומה אנו עדים בשנות המיתון שגם בהן הוכפל כמעט (אם כי ברמה גבוהה יותר) שיעור הגידול של מלאי ההון למועסק. בולטת במיוחד עליית מלאי ההון למועסק בענפי החקלאות, הבנייה, והשירותים (ראה לוח ח'-16).

מלאי ההון הגולמי במשק לפי הענף, 1974 ו-1975

(מיליוני ל"י, מחירי 73)

משקל הענף בתוספת למלאי ההון 1974	משקל הענף במלאי ההון בתחילת		מלאי ההון בתחילת 1975	התוספת למלאי ההון 1974	הגרס 1974	ההשקעה הגולמית ב-1974	מלאי ההון בתחילת 1974	
	1975	1960						
6	11	22	8,482	365	101	466	8,117	חקלאות
0	5	9	3,976	29	45	74	3,947	מפעלי מים
23	22	23	16,154	1,294	381	1,675	14,860	תעשייה
3	2	3	1,417	150	121	271	1,267	ציוד ובנייה
2	5	7	3,908	116	145	261	3,792	חשמל
30	26	18	19,845	1,678	548	2,226	18,167	תחבורה ותקשורת
36	29	18	21,674	2,041	341	2,382	19,633	מסחר ושירותים
100	100	100	75,456	5,673	1,682	7,355	69,783	סך כל ענפי המשק
			48,447	4,032	322	4,345	44,424	בתי מגורים
			123,903	9,696	2,004	11,700	114,207	סך כל הנכסים הקבועים

לוח ח' 15

ההשקעה הגולמית בענפי המשק לפי הענף, 1970 עד 1974

העלייה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת (במחירים קבועים)											
1974	1973 (9)	1973	1972	1971	1970	1974	1973	1972	1971	1970	
(מיליוני ל"י, מחירי 1973)											
(אחוזים)											
3	1	—3	23	—1	16	466	453	465	379	381	חקלאות
—6	—1	—1	48	4	—5	137	146	148	100	96	מזה: תפוקה חקלאית
—24	—17	—18	21	12	6	74	97	118	98	88	מפעלי מים
1	6	—2	11	10	13	1,675	1,651	1,689	1,524	1,382	תעשייה
43	11	0	12	26	7	271	189	189	169	134	ציוד לבנייה
—23	—6	—13	96	—18	9	261	341	394	201	244	חשמל
—22	63	39	—16	58	—3	2,226	2,855	2,051	2,446	1,552	תחבורה ותקשורת
—55	304	222	—73	219	111	410	907	281	1,056	331	מזה: א. אניות ומטוסים
7	45	28	23	1	—2	885	827	647	527	520	ב. כלי רכב
—17	12	0	30	23	—23	931	1,121	1,123	863	701	ג. תחבורה ותקשורת למעט כלי תחבורה
4	20	9	17	12	3	2,382	2,291	2,102	1,793	1,632	מסחר ושירותים
—7	25	12	6	22	5	7,355	7,877	7,008	6,610	5,413	סך כל ענפי המשק
0	14	4	21	9	1	6,945	6,970	6,727	5,554	5,082	סך כל ענפי המשק למעט אוניות ומטוסים
—5	17	4	28	20	39	6,945	6,970	6,727	5,554	2,881	מגורים
—6	22	9	13	21	14	11,700	12,444	11,420	10,067	8,294	סך כל ההשקעה בנכסים קבועים

לוח ח' 16

הגידול במלאי ההון הראלי מעומס*, 1961 עד 1974

(אחוזים)

ממוצע 1961—1965	חקלאות	תעשייה	בנייה	תחבורה וקשר	מסחר ושירותים	סך כל ענפי המשק**
6.7	..	3.5	7.6	10.5	6.1	ממוצע 1961—1965
10.4	2.5	33.3	21.5	11.2	10.2	1966
6.4	15.2	18.6	2.4	14.4	12.2	1967
3.9	-11.5	-19.0	1.5	2.8	-3.3	*** 1968
4.0	3.8	-3.6	2.0	4.8	3.4	1969
7.0	7.8	-7.7	16.7	6.0	6.2	1970
1.3	6.9	-10.0	7.0	6.0	3.4	1971
1.6	5.2	-11.1	11.2	7.3	3.7	1972
7.6	-0.8	4.4	11.2	5.9	4.8	1973
15.7	6.8	15.5	2.8	9.2	7.3	1974

* נתוני מלאי ההון הם לתחילת שנה ומספר המועסקים הוא ממוצע שנתי.

** בסך ענפי המשק כללנו גם את ענפי החשמל והמים, שלגביהם לא הוצגו תוצאות נפרדות. יצוין, כי צירוסם של ענף המים לחקלאות ושל ענף החשמל לתעשייה אינם משנים את התוצאות בצורה מהותית.

*** משנת 1968 כלולים במועסקים גם עובדי השטחים.