

הבנייה

1. קווי ההתפתחות העיקריים

תפוקת ענף הבנייה הסתכמה ב-1971 בכ-4.5 מיליארד ל"י במחירים שוטפים. הגידול בתפוקה, במונחים קבועים, הגיע ל-9 אחוזים, לאחר גידול שנתי ממוצע בשיעור 25 אחוזים שנרשם בשנתיים הראשונות לגיאוא, 1968—1969, וגידול של 15 אחוזים ב-1970. ההאטה בקצב גידול התפוקה נובעת מגידול מואט, יחסית, בבנייה למגורים — שמבחינת היקפה הגיעה לרמה חסרת תקדים — מירידה קלה בבנייה הבטחונית, לאחר פעילות שיא ב-1970, ומגידול של כ-10 אחוזים בבנייה לענפי המשק. ההשקעה בבנייה לענפי המשק רוסנה בשנה הקודמת ע"י מדיניות אנטי מחזורית של הממשלה. מדיניות זו השתנתה ב-1971, והוחלט להרחיב את מערכת החינוך, התרבות והבריאות, וכן את מערכת התשתית (מים, תקשורת וכדומה) במקביל להתרחבות המהירה בתחום המגורים. הגידול בבניית מוסדות ושירותים ציבוריים התבטא בינתיים אך במעט בנתוני ההשקעות (בשל משך הבנייה הארוך) אך ניתן לראותו בנתוני שטח התחלות הבנייה (גידול של כ-30 אחוזים). לעומת זאת, לא חל, כנראה, גידול בהיקף התחלות הבנייה לתעשייה; כאן היתה התייצבות על רמה דומה לזו של 3 השנים האחרונות.

בבנייה למגורים בלט עודף הביקוש לדירות, שהתבטא בעלויות מחירים מהירות. במשך השנה עלו מחירי הדירות בכ-30 אחוזים ומעלה. התפתחות זו חלה למרות שב-1971 גדלו ההתחלות והגמר של בניה, ולאחר שנראה היה, שבסוף 1970 עומד שוק הדירות להתאון. כמה סיבות גרמו להיווצרות עודף הביקוש: (א) במשך 1970 התרכזה תוספת הבנייה למגורים בידי הבנייה הציבורית. כיוון שבסקטור הזה נהוגה התקשרות עם הצרכן, במקרים רבים, סמוך לסיום בניה, לא בא כל הגידול בהתחלות לידי ביטוי בשוק הדירות. (ב) ב-1971 התחדשה והתגברה, כנראה, מגמת הגידול בביקוש לדירות, שהחלה לאחר מלחמת ששת הימים, עם היציאה מן המיתון, מגמה שהיתה קשורה בחידוש העלייה בהכנסות, בגידול במספר העולים ארצה, בריבוי הטבעי ובעלייה במספר הגישאים. מגמה זו נחלשה בגלל סיבות שונות בשלהי 1969 ובמרוצת 1970, והיא נתחדשה בשנת 1971. בגידול הנמרץ הנוסף בביקוש ב-1971 בלט, כנראה, יותר מרכיב הביקוש המקדים והספקולטיבי, שניזון מהרגיעה שנשתררה בגבולות, התגברות התהליך האינפלציוני למרות צעדי הריסון שנקטה הממשלה, הגידול הרב בנזילות המשק ובאשראי האפותיקאי לדיור ומהגידול הרב בהעברות הון מחו"ל בידי עולים, מקבלי פיצויים ותושבי חו"ל. כל אלה היו משפיעים ומושפעים מציפיות להמשך עליות המחירים המהירות.

בשורה של מוצרים (מלט, סיד, קרמיקה סניטרית ועוד) מוצה כושר הייצור המקומי, והיה הכרח להרחיב את היבוא. אף על פי כן היה יבוא המוצרים לבנייה מבוטל בהשוואה לתפוקת הענף (הוא הגיע ל-2—3 אחוזים). כן הורגש מחסור בעובדים, ובעיקר עובדים מקצועיים, דבר שהתבטא בעלייה מהירה של ההזמנות שלא סופקו ובירידה בדורשי העבודה שלא הופנו לעבודה. עם זאת נראה, שהמחסור בעובדים לא היה גדול יותר מאשר בתעשייה, והדבר משתקף הן בעליית

השכר בענף — זו לא חרגה מן העלייה בכלל המשק — הן בגידול המהיר במספר המועסקים. הגיאות הרצופה בפעילות הענף, הנמשכת זו השנה החמישית, דרבנה גורמים שונים, בעיקר ממשלתיים, לתכנן ולהשקיע בתעשיית חומרי הבנייה, בציוד בנייה ובמפעלי בנייה טרומית. כן הורגשה נטייה לייבא חלקי מבנים ומבנים גמורים מחו"ל.

למרות הקשיים בהשגת עובדים מקצועיים ואבורי בניין שונים, נראה, שלא מכאן נבעה המגבלות העיקריות על היקף הבנייה ועל היצע הדירות לשוק. מאידך גיסא, ייתכן כי היצע גדול יותר של קרקע מפותחת וכשרה לבנייה מידית — היצע שבפועל היה מוגבל — היה מקל על סיפוק מלוא הביקוש להתחלות הבנייה.

הלחצים בשוק הדירות נובעים בעיקרם מההשפעה המרחיבה על הביקוש, שיש לעלויות מחירים, מצד אחד, וממשך הייצור הארוך, מצד שני. התוצאה המשולבת היא, שגידול ראשוני בביקוש (כפי שאירע לאחר מלחמת ששת הימים) יוצר מחסור בדירות גמורות. מכאן מתפתחת תגובת שרשרת, שבה מזינות עלויות המחירים והציפיות להמשכן גידול רצוף בהיקף הביקוש מתקופה לתקופה. לאחר תקופת ביניים, שבה מפגר הגידול בהיצע אחר הגידול בביקוש, נוצרת התאמה בין ההיצע לבין הביקוש השוטף, הכולל גם את הביקוש המקדים והספקולטיבי.

2. הבנייה למגורים

בשנת 1971 הוחל בבניית 51 אלף דירות חדשות (כ-5 מיליון מ"ר) ונסתיימה בנייתן של 38 אלף דירות. בכך נמשך הגידול הרצוף בבניית דירות החל מ-1968. הרמה שהושגה בהתחלות היא רמת שיא (השיא הקודם — התחלות של 48 אלף דירות — ב-1964), ואף גמר הבנייה משתווה להיקף הגמר בשנות הגיאות הקודמות. במונחי שטח ובערכים כספים בולט הגידול בהשוואה לתקופות הגיאות הקודמות ביתר שאת (ראה לוחות י"ב-1 וי"ב-3).

אף על פי כן נמשכו לחצי הביקוש בשוק הדירות וגרמו לעליית מחירי הדירות בשיעור 30 אחוזים ומעלה במשך 1971 — והתבטאו גם בהפגנות ובפלישות לדירות של זוגות צעירים וקבוצות מעוטות הכנסה. אינדיקטור חלקי (דווחי הבנייה הפרטית על התחלות בנייה ועל דירות לא מכורות; נתון משלים לגבי הבנייה הציבורית לא ניתן לקבל) מצביע על גידול של קרוב ל-40 אחוזים בהיקף המכירות של דירות מצד הבנייה הפרטית במחצית השנייה של 1971 בהשוואה לתקופה המקבילה ב-1970.

בשנה הקודמת נראה היה, כי לאחר תקופת המחסור הראשונה, שבאה בעקבות הגידול בביקוש לאחר מלחמת ששת הימים, והיציאה מהמיתון, מתקרב שוק הבנייה למגורים לאיזון. הדבר התבטא בהתייצבות וצמצום התחלות הבנייה הפרטית במשך 1970 ובהאטה בעליית מחירי הדירות בהשוואה לרמת המחירים הכללית. צמצום עודף הביקוש הביא לכך, שקבלנים בבנייה הפרטית צמצמו את התחלות הבנייה למן הרביעי האחרון של 1969 ואף מכרו דירות למשרד השיכון. אחרי זמן מה החליט משרד השיכון עצמו לצמצם את היקף התחלות (התחלות הבנייה הציבורית ירדו למן הרביעי השלישי של 1970). אולם בביקוש לדירות חל גידול נוסף ב-1971, עם התחדש המגמה ששררה מאז 1967. חידוש העלייה במחירים הגביר את הביקוש המקדים והספקולטיבי לדירות בשלבי בנייה שונים. מצד שני, חלו התפתחויות שונות בצד ההיצע, שיצרו פער בין הגידול הניכר בבנייה הפיזית בשנתיים האחרונות לבין היצע הדירות בשוק.

בהמשך מובא פירוט הגורמים השונים שפעלו מצד הביקוש ומצד ההיצע בשנים האחרונות ואשר בפעולתם המשולבת, כולל ההשפעות ההדדיות החוזרות, עשויים להסביר את הגיאות בתחום הבנייה למגורים בשנת 1971.

לוח י"ב-1
אינדקסורים עיקריים בהתפתחות הבנייה, 1964 עד 1971*
(מחירי 1970)

העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת 1971 1970		1971	1970	1969	1968	1967	1966	1965	1964	
(אחוזים)		(מיליוני ל"י)								
16	35	1,850	1,595	1,180	810	700	1,030	1,280	1,195	בנייה למגורים
9	—6	1,340	1,225	1,305	1,135	935	1,060	1,180	1,105	בנייה לענפי המשק
13	13	3,195	2,820	2,485	1,945	1,635	2,095	2,460	2,300	סך ההשקעות
		תפוקה שאינה השקעה (אומדן חלקי כולל אחזקת מבני מגורים ובנייה ביטחונית)								
—4	18	740	770	650	515	335	280	245	225	
10	15	3,935	3,590	3,130	2,460	1,970	2,375	2,710	2,525	סך תפוקת הענף
		(אלפי מ"ר)								
13	21	5,020	4,450	3,665	2,395	1,650	2,060	3,090	3,750	התחלות בנייה למגורים
14	—1	1,620	1,425	1,445	1,425	1,165	1,365	1,645	1,855	התחלות מבנים שלא מגורים
13	15	6,640	5,875	5,110	3,820	2,815	3,425	4,735	5,605	סך התחלות מבנים
		(דירות)								
34	5	33,050	24,700	23,420	15,830	9,750	13,910	18,900	21,080	בנייה פרטית — התחלות
—16	58	17,880	21,320	13,520	8,430	9,230	8,590	18,980	27,300	בנייה ציבורית התחלות

11	25	50,930	46,020	36,940	24,260	18,980	22,500	37,880	48,380	סך כל ההתחלות
13	22	22,770	20,180	16,480	13,160	15,330	18,520	18,520	18,800	בניה פרטית — גמר
40	22	15,600	11,160	9,150	9,440	12,570	19,060	19,900	19,180	בניה ציבורית גמר
22	22	38,370	31,340	25,630	22,600	27,900	37,580	38,420	37,980	סך כל הגמר
15	11	105,000	91,000	82,000	70,000	63,000	75,600	92,000	87,000	מועסקים (ממוצע שנתי)**
17	15	1,671	1,423	1,242	948	650	867	1,044	980	צריכת מלט (אלפי טון)
24	5	103	83	79	70	9	28	82	76	רכישת ציוד בנין (מליוני ל"י, מחירי 1970)
58	13	34	21.5	19	15.5	8	10			יבוא תשומות שוטפות לבניה (מליוני דולרים)
12	—3	13.4	12.0	12.4	14.0	15.8	15.4	14.0	13.6	משך הבניה של בניינים שנגמרו במסגרת הבניה הפרטית (חודשים)

* נתוני 1971 — אומדן ראשון, נתוני שנים קודמות — מתוקנים.
 ** כולל כ־2,000 מועסקים מהשטחים בממוצע שנתי ב־1968, כ־6,000 בממוצע שנתי ב־1969, כ־12,000 בממוצע שנתי ב־1970, וכ־17,000 בממוצע שנתי ב־1971.
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ועיבורי בנק ישראל.

לוח י"ב-2

תפוקת ענף הבנייה לפי הייעוד, 1965 עד 1971
(מחירי 1970)

1971 במחירים שוטפים	העליה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת		1971	1970	1969	1968	1967	1966	1965	
	1971	1970								
(אחוזים)			(מיליוני ל"י)							
בנייה למגורים										
570	22	47	500	411	279	193	200	340	456	בנייה ציבורית למגורים
1,541	14	31	1,351	1,185	902	619	499	692	824	בנייה פרטית למגורים
2,111	16	35	1,852	1,596	1,180	812	698	1,032	1,280	סך כל הבנייה למגורים
הבנייה לענפי המשק										
79	—16	105	69	82	40	41	33	42	40	חקלאות*
193	1	20	169	167	139	147	98	119	199	חרושת מכרות ומחצבים
93	13	—3	81	72	74	42	42	56	54	חשמל
56	26	3	49	39	38	55	72	76	76	מים
407	18	—26	360	305	413	337	233	238	272	הובלה ותחבורה וקשר
40	21	4	35	29	28	35	41	68	80	בתי עסק
576	5	—9	506	480	529	47	29	27	41	בתי הארחה
83	46	19	73	50	42	431	389	437	419	מוסדות ושירותים ציבוריים
1,527	10	—6	1,342	1,225	1,303	1,135	937	1,061	1,180	סך כל הבנייה לענפי המשק
(913)	(9)	(6)	(801)	(733)	(692)	(588)	(510)	(636)	(698)	מזה: מבנים
(615)	(10)	(—19)	(541)	(492)	(611)	(546)	(426)	(426)	(484)	עבודות בינוי אחרות
3,638	13	14	3,194	2,821	2,483	1,946	1,634	2,094	2,462	סך כל ההשקעות
830	—4	19	740	770	648	514	335	279	246	התפוקה אחרת** אומדן
4,468	10	15	3,934	3,591	3,131	2,460	1,969	2,373	2,708	סך כל התפוקה

* הבנייה לחקלאות בלוח זה אינה כוללת השקעות בייצור, ניקוח והכשרת קרקע.

** כולל בנייה ביטחונית ואומדן של הוצאות אחזקת מבני מגורים. הפרשים בסך הכול בטורים הסונים נובעים מעיגול מספרים. נתוני 1971 — אומדן ראשון, נתוני כנים קודמות — מתוקנים.

ה מ ק ר : הלשכה הרכבית למסטימטיקה, ועיבודי בנק ישראל.

התחלות וגמר של בניית מבנים לפי הייעוד, 1962 עד 1971*

העלייה או הירידה (—)									ממצע שנתי —1962 1965
—1971 ממצע עד 1962 1965	—1971 1970	1971	1970	1969	1968	1967	1966		
(אחוזים)		(אלפי מ"ר)							
התחלות									
51.1	12.9	5,020	4,448	3,667	2,396	1,650	2,057	3,322	בנייה למגורים
88.9	(31.5)	(3,600)	(2,737)	(2,567)	(1,732)	(1,014)	(1,496)	(1,906)	מזה : בנייה פרטית למגורים
(0.3)	((—)17.0)	(1,420)	(1,711)	(1,100)	(664)	(636)	(561)	(1,416)	בנייה ציבורית למגורים
3.3	13.8	1,620	1,424	1,447	1,426	1,164	1,364	1,569	בניית מבנים לענפי המשק
35.8	13.1	6,640	5,872	5,114	3,822	2,815	3,421	4,891	סך הכול
51.3	23.6	4,655	3,765	3,595	2,692	1,684	2,308	3,077	מזה : בנייה פרטית
9.4	(—)5.8	1,985	2,107	1,518	1,130	1,131	1,113	1,814	בנייה ציבורית
גמר									
29.6	21.4	3,805	3,134	2,428	1,994	2,381	3,116	2,936	בנייה למגורים
(52.6)	(11.4)	(2,520)	(2,263)	(1,770)	(1,375)	(1,598)	(1,888)	(1,651)	מזה : בנייה פרטית למגורים
(0.0)	(47.5)	(1,285)	(871)	(658)	(619)	(783)	(1,228)	(1,285)	בנייה ציבורית למגורים
16.8	18.7	1,570	1,323	1,215	1,427	1,137	1,755	1,344	בניית מבנים לענפי המשק
25.6	20.6	5,375	4,457	3,643	3,421	3,518	4,871	4,280	סך הכול
35.9	12.8	3,630	3,217	2,630	2,359	2,352	3,058	2,671	מזה : בנייה פרטית
8.5	40.7	1,745	1,240	1,013	1,062	1,166	1,813	1,609	בנייה ציבורית

ה מק ור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בביקוש לדירות לאכלוס, הנובע משינויים דמוגרפיים (גידול האוכלוסייה בעקבות עלייה מוגברת, עליית שיעור הנישואין ושיעור הילודה) ומגורמים כלכליים, הפועלים על הביקוש לצריכת שירותי דיור, חל גידול ניכר בשנים 1968 ו-1969, אך הגידול הואט בשנת 1970, כנראה, במקביל להאטה שחלה בגידול ההכנסה הפרטית הפנויה והצריכה והציפיות להמשך האטה זו. אף שנראה שהביקוש לדירות לאכלוס המשיך לגדול ב-1971, הרי אומדנים שונים על היקף הביקוש לאכלוס מגיעים, לכל היותר, לכ-40 אלף דירות בהתחשב בגידול האוכלוסייה וההכנסה הפרטית הפנויה בשנתיים האחרונות.¹ רמת התחלות בנייה של כ-40 אלף דירות לשנה הושגה כבר במחצית השנייה של 1969, והתחלות הבנייה ב-1970 וב-1971 המשיכו להעלות והגיעו ל-46 אלף ל-51 אלף בהתאמה (ובמחצית השנייה של 1971 לרמה שנתי של 55 אלף), אבל היקף הגמר היה עדיין נמוך במידה ניכרת. נראה מכאן, שאין להסביר הסבר מלא את הגידול בביקוש מעבר לגידול בהיצע — תוך עלייה במחירים, העולה במידה ניכרת על העלייה ברמת המחירים הכללית — על ידי העלייה בהכנסה הריאלית ועל ידי גורמים הדימוגרפיים בלבד. שורה של גורמים הן מצד הביקוש והן מצד ההיצע גרמה לכך, שהביקוש לדירות כולל עתה (ברומה למחזורי בנייה קודמים בישראל ולתופעות דומות בעולם כולו) מרכיב של ביקוש מקדים וביקוש ספקולטיבי — רכישות של דירות שאינן משקפות דוקא ביקוש מידי לצריכת שירותי דיור אלא יותר ביקוש לצריכה עתידית של שירותי דיור וביקוש לדירות כהשקעה בעלת תשואה גבוהה, יחסית לאפשרות השקעה אחרת.

גורם מפתח בהסברת התפתחות זו הוא משך הזמן הארוך הדרוש להשלמת דירות (בין שנה לשנתיים). הדבר מביא לפיגור בהתאמת ההיצע של דירות גמורות לשינוי בביקוש לדירות גמורות לאכלוס. בדוחות קודמים פורט בהרחבה כיצד נוצר מחסור ראשוני בדירות גמורות בשנים 1968 ו-1969. רמה נמוכה של התחלות בנייה בשנים 1966 ו-1967, בהשוואה לביקוש השוטף, בגלל המלאי הגדול שנצטבר בגיאות הקודמת, גרמה לרמת גמר נמוכה במיוחד בשנים 1968 ו-1969 בשעה שהביקוש לדירות גמורות גדל במהירות, ביחוד עם גידול העלייה מחו"ל. המחסור הראשוני, שנוצר בדירות גמורות לווה, כמובן, בעלויות מחירי הדירות וביצירת ציפיות להמשך המחסור ולהמשך עליות המחירים. מציפיות אלו ניוון הביקוש לדירות שלא לצרכי אכלוס מידי. כשביקוש זה מתפתח עקב מחסור ראשוני בדירות גמורות לאכלוס, ומביא לעלויות מחירים מהירות וציפיות להמשכן. בביקוש שלא לצרכי אכלוס ניתן להבחין במרכיבים אחדים:

(א) עיכוב מכירה מצד מחליפי הדירות. עיכוב זה פירושו, שמחליפי הדירות מחזיקים, תקופת זמן מסוימת, ביותר מדירה אחת. ככל שמתארך עיכוב זה (שהכדאיות הגלומה בו גדלה ככל שעלויות המחירים גדולות יותר) גדולה תרומתם של אלה ללחץ בשוק הדירות. (ב) ביקוש מקדים, דהיינו ביקוש לדירות, שהכוונה להשתמש בהן רק בעתיד. (ג) ביקוש למטרות השקעה גרידא. דירות נחשבות, בדרך כלל, לנכס שנוזילותו קטנה אולם כשמתפתח שוק של מוכרים, ועלויות המחירים הן ניכרות, הופכת דירה לנכס השקעה מושך, ואפילו לטווח הקצר.

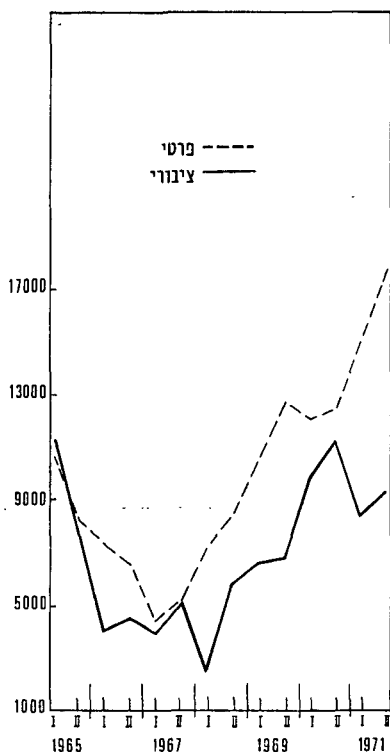
לקראת סוף 1969 הסתמן, כאמור, איזון בשוק הדירות: ההיצע גדל במהירות והדביק בערך באותה תקופה את הביקוש. ביטוי לכך נמצא בגידול המהיר שחל אז במלאי הדירות הלא מכורות, שהצטבר בידי הבנייה הפרטית. איזון זה הביא להתחלשת הציפיות לעלויות מחירים מהירות. במקביל החלה הממשלה בפעילות מרסנת (עסקת החבילה), שיצרה אי ודאות לגבי ההתפתחות הכלכלית, כולל הכנסות הפרטים והמחירים והביאה אף לדחיית רכישות. ריסון הביקוש כתוצאה מהתפתחות זו ניכר גם בצריכת בני קיימא במחצית הראשונה של 1970. נתונים חלקיים על מכירות הבנייה הפרטית מצביעים על ירידה במכירות לציבור בסוף 1969 ובמשך המחצית הראשונה של 1970.

¹ אומדנים שהוכנו עבור משרד השיכון והמתיישבים למרכיבי הביקוש הסגוליים של האוכלוסייה והכוללים אומדני ביקוש הנובעים מגרט דירות ומשינוי יעוד.

ביטוי לכך נמצא, בין היתר, בהתייצבות ובירידה בהתחלות הבנייה הפרטית, בעובדה ששיעור העלייה היחסי במחירי הדירות (בהשוואה לשיעור עליית רמת המחירים הכללית) הצטמצם ב-1970, ואף בשינוי שחל במחירי הדירות — זה הצטמצם משיעור רבעוני של 5.4 אחוזים לשיעור של 4.1 ו-2.3 אחוזים.

דיאגרמה י"ב-2

סך כל ההתחלות בבנייה הפרטית
והציבורית, 1965 עד 1971
(מ"ר)



ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

דיאגרמה י"ב-1

סך כל ההתחלות והגמר בבנייה
למגורים, 1965 עד 1971
(מ"ר)



ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

במקביל להתייצבות בהתחלות הבנייה הפרטית חל אמנם גידול רב התחלות הבנייה הציבורית, וההתחלות גדלו באופן ניכר ; אולם משרד השיכון נוהג לערוך את התקשרות החוזית או המכירה של דירותיו סמוך למועד השלמתן. כך שלמרות הגידול בפועל בהתחלות הבנייה למגורים ב-1970, לא זו בלבד שהיצע של דירות בשוק לא גדל אלא אף קטן. יתר על כן, משרד השיכון גם קנה אלפי דירות מהבנייה הפרטית בעיקר במחצית הראשונה של 1970, ובכך צמצם צמצום נוסף את היצע לציבור.

בשלהי 1970 חזר, כנראה, הביקוש לדירות לגדול, אך כנגדו נמצא היצע מוקטן של התחלות הבנייה הפרטית, שירדו, כאמור, במשך 1970. מצד שני, טרם הורגשה השפעת הגידול בהתחלות הבנייה הציבורית במשך 1970, שכן משך הבנייה בסקטור זה הוא ארוך, יחסית לזה של הבנייה הפרטית, וכאמור נערכות ההתקשרויות רק סמוך לתום השלמת הבנייה.

כפי שצינו, הופיע ביקוש מוגדל מול ההיצע המצומצם של דירות לקראת סוף 1970. התוצאה היתה התגברות עליות מחירי הדירות והתחזקות הציפיות להמשכן, ציפיות הנוטות, כשלעצמן, להגדיל שוב את הביקוש. מספר גורמים השפיעו על השינוי הראשוני במגמת הביקוש. במהלך 1970 ו-1971 נתברר, שהיתה הפרוזה בחששות למפנה בהתפתחות הכלכלית, שהתעוררו בראשית 1970 ואשר ריסנו ביקוש לרכישת דירות הן מצד רוכשים רגילים והן מצד מקדימי רכישה. למרות מדיניות הריסון חל גידול מהיר באמצעי התשלום ועליית המחירים הכללית גברה. התפתחויות אלה, נוסף על הפסקת האש, שהחלה באוגוסט 1970, יצרו רקע נוח לגידול מחודש בביקוש¹. במהלך 1971 נמשך הגידול באמצעי התשלום ונמשכה עליית המחירים הכללית המהירה. הייסופים במטבעות אירופיים ופיחות הל"י באוגוסט 1971 הגדילו את הביקוש לנכסים ריאליים מצד בעלי חשבונות במטבע חוץ.

הקלת הפיקוח על עסקות במטבע חוץ אפשרה גם ליהודים בחו"ל, שחשבו על רכישת דירה בישראל במועד כלשהו, להקדים ולרכוש דירות נוכח הציפיות להמשך עליית המחירים. אין נתונים ברורים על היקף רכישת דירות במטבע חוץ, אך אומדנים שמרגינים הם בסדר גודל של 2,000 דירות לפחות במשך 1971. העברות הון מחו"ל ע"י פרטים גדלו בשנים 1967—1971 מ-87.5 מיליון דולר ב-1967 ל-175 מיליון דולר ב-1970 ול-300 מיליון דולר ב-1971, ומה — 115 מיליון ע"י עולים. כאמור, אין אנו יודעים מה נעשה בכספי ההעברות אך אין ספק, שבגידול הרב, ביחוד בין 1970 ל-1971 לא נגרע חלקן של ההשקעות בנכסי דלא נייד. תמונה דומה מתגלה בנתוני השקעות תושבי חוץ בישראל במטבע חוץ. אלה נשארו על רמה יציבה של קרוב ל-40 מיליון דולר בשנים 1967—1970 וקפצו בשנת 1971 ל-88 מיליון דולר.

לוח י"ב - 4

אומדן האשראי ברוטו הישיר למשתכנים מכנסים אפתיקאיים 1969—1971

סך הכול	בנייה פרטית	סה"כ מוכוון	מוכוון אחר	זוגות צעירים	משכנות עוני	עולים
1969						
218.6	70.6	148.0	90.8	6.5	10.2	40.5
15.8	5.1	10.7	7.0	0.4	1.3	2.0
13.9	13.9	13.9	12.9	15.5	8.1	20.6
1970						
298.3	55.5	242.8	110.7	4.1	6.4	121.6
18.4	4.4	14.0	8.6	0.3	0.6	4.4
16.2	12.6	17.4	12.9	12.8	10.8	27.4
1971						
424.2	109.7	314.5	125.2	26.1	21.8	141.4
24.9	7.2	16.7	8.7	1.5	1.4	5.1
17.7	15.1	18.9	13.7	17.5	16.2	27.6

¹ אין נתונים ישירים על היקף הרכישות שאינן למטרת איכלוס מידר. אינדיקטור עקיף המצביע על ממדי התופעה ניתן לראות בנתונים על המצטרפים לתכניות החיסכון לדירור (בהן מוצמד החיסכון לעליית מחירי הדירור בבנייה ציבורית ומובטחים תנאים מועדפים לרכישת דירות). ניתן אולי לאמר, כי בין המצטרפים לתכנית החיסכון מצויים אותם אנשים, שאין בידם האמצעים לרכישה מידית של דירות, בבחינת מי שיש לו רוכש דירה ומי שאין לו מצטרף לתכנית חיסכון לדירור. הנתונים לשנים 1960—1971 הם: 1960/61 : 5921—1961/2 ; 7620—1962/3 ; 10,455—1963/4 ; 14,542—1964/5 ; 4,712—1965/6 ; 413(-) ; 2060—1966/7 ; 778—1967/8 (-) ; 1181—1968 ; 3130—1969 ; 5233—1970 ; 14,000—1971 כ-14,000.

ב-1970 צומצם היקף האשראי האפותיקאי לרוכשי דיור פרטי, ואילו ב-1971 הוכפל היקף אשראי זה (בעיקרו מכסף המגויס בחו"ל ע"י מספר בנקים קטנים): מ-55 מיליון ל"י ב-1970 ל-110 מיליון ל"י ב-1971 (לוח י"ב — 4). לכך יש להוסיף את הנוזילות המוגדלת בשוק הכספים ב-1971, שאפשרה לגייס אשראי, ולו רק לזמן קצר, לצורך רכישת דירות גם מהבנקים המסחריים. גידול רב חל גם באשראי הציבורי המוכווו לרוכשי דירות. אשראי זה גדל ב-72 מיליון ל"י: מ-243 מיליון ב-1970 ל-315 מיליון ל"י ב-1971. מתוספת אשראי זו קיבלו העולים החדשים 20 מיליון ל"י, ואילו התושבים המקומיים — 52 מיליון ל"י. גידול בשיעור רב במיוחד חל במתן משכנתאות לזוגות צעירים ולמפוני משכנות עוני (בעקבות ההפגנות והפלישות, שכשלעצמן, באורח פרדוקסלי, כתוצאה מהגידול בגמר הבנייה — ראה להלן): פי 6 ופי 3.5 בהתאם, אך סכום האשראי הכולל ליעודים אלה היה מצומצם יחסית — 48 מיליון ל"י בהשוואה ל-125 מיליון ל"י, שניתנו באשראי מוכווו לקבוצות משתכנים שאינם עולים, זוגות צעירים או מעוטי יכולת. נוסף על כך הקל משרד השיכון במשך השנה את תנאי המימון ע"י צמצום התשלום במוזמנים, הנדרש עד לקבלת הדירה, ובכך תרם להגדלה נוספת של הביקוש האפקטיבי לדירות.

עם זאת לא שיקף היצע הדירות למשתכנים מצד משרד השיכון את מלוא היקף הבנייה במסגרתו. הרחבת מימון, מצד אחד, ללא הגדלה מקבילה בהיצע, מצד שני, טבעי שיסייעו ליצירת מחסור בשוק ועלויות מחירים.

תביעות הווגות הצעירים הניעו את הממשלה לפנות את חברות בנייה וקבלנים בסקטור הפרטי-הסתדרותי בהצעה לבנייה מיוחדת של 14 אלף דירות לזוגות צעירים. לתכנית הובטח מימון מיוחד למתן משכנתאות למשתכנים ולמימון הבנייה. כך שגם בהרחבה זו של ההיצע ב-1971 והפעם, במסגרת הבנייה הפרטית, באו ההיצע והביקוש כרוכים יחדיו. לא ברור כמה דירות נבנו במסגרת זו בשנת 1971, אך לא מן הנמנע, שבונים שונים נטו לכלול מירב הבנייה האפשרי במסגרת תכנית זו — כולל בנייה שהופעלה קודם לכן, ובעיקר כשניתן בדרך זאת לזכות במימון ביניים, ובאמצעות הבטחת האשראי למשתכנים, גם במעמד מועדף בשוק, אם בכל זאת יתגלו עודפי דירות בשוק.

אשר למלאי הדירות הלא-מכורות בידי הבנייה הפרטי, נראה, שחל מפנה בסוף 1971, כאשר חלק מהבונים שינו מהתנהגותם הזהירה (כפי שהופגנה בסוף 1969 ובמשך 1970) והחלו צוברים מלאי מרצון מתוך כוונה ליהנות גם הם מהמשך עליות המחירים. יש לשער, כי לשינוי זה בהתנהגות תרם גם צו הפיקוח על מחירי הדירות שהונהג אחרי הפיחות. הצו אסר על העלאה במחירי הדירות (בפועל, לגבי דירות שלגביהן נחתמו כבר חוזים). בעקבות הצו הקפידו בונים שונים את מכירת הדירות מתוך ציפייה לקבלת היתר להעלאה. ואכן אישר משרד השיכון בסוף השנה העלאה כללית במחירי הדירות בשיעור העלייה במדד הוצאות הבנייה. ניתן לסכם, כי הצו שבא למנוע עליית מחירים תרם להשגת תוצאה הפוכה, בכך שיצר ציפיות לעלויות מחירים ובמקביל גרם לצמצום ההיצע בשוק.

אשר להיקף הגמר בכללותו, למרות שהיה נמוך במידה ניכרת מהיקף ההתחלות (38 אלף לעומת 51 אלף דירות) מצויים סימנים כי היה בו לספק את מרבית הביקוש לרכישת דירות לצרכי אכלוס מידי. נראה, שהזמן הקריטי מבחינת אספקת דירות גמורות היה בראשית 1970, ומאז ואילך חל שיפור במצב. בראשית 1971 כבר החלו להצטבר דירות גמורות שנבנו לעולים, ומאלף הדבר, שדווקא הדירות הגמורות שהיו ללא שימוש, הן שיצרו את הגל של הפגנות ופלישות של זוגות צעירים. בפועל, הועברו תוך זמן קצר כאלפיים דירות גמורות, שנועדו לעולים, לזוגות צעירים ולמפוני משכנות עוני. למרות הפניית חלק מהדירות הגמורות, שנועדו לעולים לצרכים אחרים, לא נתגלה קושי מיוחד לספק דירות לגל העלייה מברית המועצות, שגאה לפתע בחודשים האחרונים של 1971. אדרבא, תנאי הקליטה שופרו בהשוואה לשנת 1970 במה שנוגע להספקת דירות גם לבודדים.

תופעה אחרת, שהתרחשה השנה היא התארכות משך הבנייה בבנייה הפרטית — לאחר

3 שנים שבהן היתה התקצרות רצופה. התופעה מיוחסת, בדרך כלל, למחסור בעובדים ובאבזרי בנייה. עיון בסדרת הנתונים של משך הבנייה (לוח י"ב-1) מגלה כי משך הבנייה נוטה להתארך כאשר מצטבר עודף דירות ונוטה להתקצר כאשר מורגש מחסור בדירות.

3. בנייה לענפי המשק

לאחר צמצום בהשקעה בבנייה לענפי המשק ב-1970 חלה השנה התרחבות בבנייה, בשיעור 10 אחוזים, שטרם מצאה את מלוא הביטוי בנתוני גידול ההשקעות (ראה לוחות י"ב-2 וי"ב-5). ההשקעות בבנייה לענפי המשק הסתכמו בכ-1.5 מיליארד ל"י במחירים שוטפים. התחלות הבנייה של מבנים הסתכמו בכ-1.6 מיליון מ"ר (אומדן ראשון, המתוקן בדרך כלל, מאוחר יותר, כלפי מעלה). בכך עברה הבנייה לענפי המשק את רמות השיא, שהושגו בשנות הגאות 1964 ו-1965.

למזן 1969 הפעילה הממשלה צעדים שונים לויסות אדמיניסטרטיבי של בניית מבני ציבור ומבני עסקים. השיקול העיקרי היה הפניית כושר ייצור לבנייה למגורים. ב-1970 השתלב שיקול זה במדיניות הכללית של הממשלה לריסון לחצים אינפלציוניים. עם גידול היקף הבנייה למגורים וההערכות בדבר התקרבות לאיזון בשוק המגורים, הונהגה ליברליזציה במתן אישורים לבניית מבני ציבור ומבני עסקים במשך 1971. יתר על כן, נתברר, כי ריסון הבנייה של שירותים ציבוריים בשעה של התרחבות רבה בבניית מגורים מגדיל את הפער בין רמת הדיור לבין מערכת השירותים הציבוריים למשתכנים. הערכה זו עומדת מאחרי ההתרחבות הרבה בבנייה של מוסדות ושירותים ציבוריים, ושל ההשקעה בתחבורה ובתקשורת ובמים ב-1971, לאחר יציבות וצמצום ששררו בשנתיים הקודמות.

לצד הבנייה של שירותים ומבנים ציבוריים (בתי ספר, גני ילדים, בתי חולים, מירכזות טלפון) בולט הגידול הרב בבנייה להארחה, שנמשך למזן מלחמת ששת הימים. גידול ניכר חל השנה גם בבניית מבני עסקים ומשרדים, לאחר שרמת בנייתם הושפעה בשנים הקודמות ממלאי שהצטבר מהגאות הקודמת ומהויסות האדמיניסטרטיבי בשנתיים הקודמות.

לעומת זאת, התייצבה הבנייה לתעשייה, שעליה לא הוחל הויסות האדמיניסטרטיבי. היקף התחלות הבנייה לתעשייה התייצב על הרמה שהושגה ב-1969; וגרמה, שהיקף בנייה זה מספק את ביקוש התעשייה לתוספת מבנים (הגרס בהשוואה לציוד קטן וכיוון שבדרך כלל גבנה המבנה למפעל תוך ציפיות להרחבת הייצור, ניתן, במקרים רבים, להרחיב הייצור במפעלים קיימים ע"י החלפה ותוספת של ציוד וביקוש קטן יחסית לתוספת מבנים). ייתכן שהבנייה לתעשייה עולה, על הביקוש המיידי של התעשייה עצמה, שכן בתחום זה חזרו לפעילות מוגברת חברות ממשלתיות הברונות למכירה ולהשכרה.

4. התשומות ומחיריהן

מדד מחירי התשומות בבניית מגורים עלה במשך 1971 בשיעור 13 אחוזים. שיעור זה אינו חורג אפוא מעליית המחירים הכללית במשק. הדבר מעיד, כי היצע חומרי הבניין והיצע העובדים התאים את עצמו, בדרך כלל, ולו גם בפיגור, לגידול הציפוי בהיקף הבנייה של השנים האחרונות. בחומרים ובאבזרים שונים מוצה בינתיים כושר הייצור (בין היתר, במפעלים שהשביחו כושר ייצור במהלך השפל), והדבר התבטא בגידול של כ-60 אחוזים ביבוא תשומות שוטפות לענף הבנייה. עם זאת, חשוב לראות, כי גם לאחר הגידול הניכר ביבוא (בסך הכל הסתכם היבוא הזה בכ-34 מיליון דולר ב-1971) הוא מהווה כ-3 אחוזים בלבד מסך תפוקת הענף. אין, למעשה, מגבלות על אפשרויות הרכישה של חומרים ואבזרי בניין בחו"ל ומחסור בתשומה כלשהיא הוא, בדרך כלל, זמני וקצר, והוא נובע בעיקר מתקלות בהסדרת היבוא (התארגנות ליבוא מוצרים שלא יובאו בעבר, רשיונות, מכסים, פריקה בנמלים).

לוח י"ב-5

התחלת וגמר בנייה של מבנים לענפי המשק, 1963 עד 1971

(אלפי מ"ר)

1971*	1970	1969	1968	1967	1966	1965	1964	1963	
התחלות									
120	190	148	131	196	176	108	194	177	חקלאות והשקיה
466	489	463	332	233	288	437	720	542	תעשייה ומלאכה
336	217	217	219	176	246	330	315	214	בתי עסק, משרדים והארכה
698	528	619	745	560	654	768	628	456	בנייני ציבור
1,620	1,424	1,447	1,426	1,165	1,364	1,643	1,857	1,389	סך הכול
גמר									
234	161	136	168	139	140	191	175	174	חקלאות והשקיה
491	501	361	325	288	510	587	560	476	תעשייה ומלאכה
230	153	190	316	206	298	274	206	110	בתי עסק, משרדים והארכה
615	508	528	618	504	807	547	460	403	בנייני ציבור
1,570	1,323	1,215	1,427	1,137	1,755	1,599	1,401	1,163	סך הכול

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הפעילות המוגברת בענף הבניין והמחסור בחומרים שונים הביאה לכך, שמתוכננות ומוגשמות עתה בעידוד ממשלתי תכניות השקעה גרורות במפעלים המייצרים חומרים, אבורים וחלקי בניין. ההשקעה בענף מינרלים אל מתכתיים (דהיינו, חומרי בניין) גדלה ב-1971 ב-37 אחוזים. כזכור, חלה תופעה דומה בפעילות ענף הבנייה זמן קצר לפני השפל. חלק מההשקעות שיוזמו בשיא הגיאות הבשיל מאוחר מדי. מאחר שקשה לחזות את התפתחות הביקוש לתפוקת הענף, והואיל וקיימות אפשרויות נוחות לרכישה משלימה של חומרי בניין בחו"ל ניתן לספק את הביקוש הגואה לתשומות ללא עיכובים ניכרים גם ללא התאמה מלאה של כושר הייצור לביקוש בתקופות שיא.

לוח י"ב-6

השינויים במחירי תשומות בבניית מגורים, מ-1970 ל-1971

המשקלים	שיעור העליה במחיר בממוצע שנתי	תרומת הסעיף לסך השינוי	שיעור העליה במחיר במשך השנה	תרומת הסעיף לסך השינוי
חומרי מחצבה, שיש וחרסינה	54.8	9.8	5.4	9.3
מלט, איטונג, סיליקט ומוצריהם	110.0	9.2	10.9	11.6
ברזל ומוצרי מתכת	95.7	4.8	9.1	9.3
עץ וחומרים אחרים	96.4	12.2	9.8	14.8
חומרי אינסטלציה סניטרית וחשמלית	63.1	4.9	6.0	8.6
הוצאות עבודה	514.3	12.3	52.3	17.0
הובלה	15.7	15.1	1.6	20.7
ציוד וכלי עבודה	29.6	8.5	2.9	11.7
שונות	20.4	10.5	2.0	10.8
סך הכול	1000.0	10.5	100.0	14.3

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

תוצאותיו של גידול מזורז ברכישת ציוד עבודות עפר בשנים 1968 עד 1970 ניכרו ב-1971 בהתייזבות, ואף בירידה, של מחירי עבודות עפר, לאחר צמצום הביקוש הבטחוני — שהגיע לשיאו ב-1970 — וסיום עבודות גדולות (כצינור הנפט).

בדרך כלל, מגלים היוזמים בענף הבנייה זהירות בהשקעה בציוד בנייה. הדבר נובע מאי היציבות בפעילות הבנייה. אך בשנים האחרונות בולטת התאפקות זו במיוחד לעומת ההערכות בדבר מחסור בכושר ייצור. בניגוד לכל שאר הענפים קיימת בענף הבנייה מזה ארבע שנים ירידה במלאי ההון לעובד, שניתן להסבירה בהיצע של עובדי בנייה מהשטחים המוחזקים. רכישות ציוד בניין עלו השנה ב-25 אחוזים והסתכמו בכ-120 מיליון ל"י, אך זהו גידול של כ-5 אחוזים בלבד במלאי ציוד הבנייה הקיים והוא נמוך מהגידול בתעסוקה.

א. מועסקים ושכר

נתוני התעסוקה נשאבים משלושה מקורות שונים: (1) סקרי כוח אדם ישראליים בתוספת אומדן על המועסקים בבנייה בישראל מיהודה והשומרון ומרצועת עזה; (2) נתוני הביטוח הלאומי;

3) דיווחים ישירים של מעבידים בענף הבניין ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה. קשה ליישב את האינפרמציה המתקבלת משלושה מקורות אלו (קושי הקיים זו השנה השלישית). ימי העבודה של שכירים יומיים (דווחי מעבידים) גדלו בשיעור 4 אחוזים. במספר משרות השכירים (הביטוח הלאומי) היתה העלייה בשיעור 8 אחוזים, ואילו מספר המועסקים (סקרי כח אדם) גדל ב־15 אחוזים. סקרי כוח האדם כוללים אמנם גם עצמאיים, אולם הנתונים מלמדים שעיקר הגידול מתרכז דווקא אצל השכירים.

נראה, שתשומת העבודה לא עלתה בשיעור גבוה משיעור גידול תפוקת הענף כ־9–10 אחוזים (כאשר כנגד עלייה במשקל בניית המבנים ובעבודות הגמר, שהן עתירות עבודה, יש לקזז גידול כלשהו בפיריון העבודה). דיווחי המעבידים המורים על גידול של 4–5 אחוזים מתיישבים, על רקע ההבדל בצורת המדידה (ימי עבודה בפועל מול מספר משרות שכיר — כאשר שכירים נוהגים להחליף מקומות עבודה במשך החודש), עם נתוני הביטוח הלאומי, המצביעים על גידול של קרוב ל־8 אחוזים במספר משרות השכיר. לעומת זאת יש להטיל ספק בגידול במספר השכירים המתקבל מנתוני סקרי כוח אדם, הסותר את המקורות האחרים.

באשר לשכר ולהוצאות עבודה מצביעים הנתונים השונים של עלייה הנעה בין 11 ל־14.5 אחוזים. נתונים אלה נראים, לכאורה, כמוטים כלפי מטה. אולם יש לזכור, שהכוונה היא לעלייה הממוצעת. בשל המשך ההצטרפות של עובדים מהשטחים, ששכרם הממוצע נמוך יותר מתקבלת העלייה המתונה יחסית (לענפים אחרים ולמחירי התפוקה) בהוצאות העבודה ובשכר הממוצע בבנייה.

כמו כן גדל, כנראה, מספרם של העובדים העצמאיים. רמת "שכרם" ושיעור העלייה בהכנסתם של העובדים העצמאיים גבוהים במידה ניכרת משכרם של העובדים השכירים בשל שתי סיבות: הראשונה — העובדים העצמאיים מרוכזים בסוגי עבודה מקצועיים יותר, ובעיקר בעבודות הגמר, שהיקפן היחסי עלה בשנתיים האחרונות; והשנייה — תפוקתם (והכנסתם) גדולים במידה ניכרת בהשוואה לתפוקת עובדים המקבלים שכר יומי (מובן שמנקודת מבטו של נותן העבודה הדבר הקובע הוא הוצאות עבודה ליחידת תפוקה ולא הוצאות העבודה לעובד). מכל מקום, נראה, שהמחסור בעובדים בענף הבנייה לא חרג, בדרך כלל, מזה שהיה קיים ביתר ענפי המשק. על כך מעידים נתוני גידול התעסוקה בהשוואה לגידול התפוקה, נתוני עליית השכר בהשוואה לעליית השכר בענפים אחרים ובהשוואה למחירי התפוקה, וכן העובדה היוצאת דופן, שמלאי ההון לעובד בענף הבנייה נמצא בירידה בשנים האחרונות. גם נתוני לשכות התעסוקה בדבר שיעור ההזמנות לעובדים שלא נענו מצביעים על כך, שהמצב בבנייה אינו חמור מאשר בתעשייה — שיעור ההזמנות שלא נענו הוא 38 אחוז בבנייה לעומת 57 אחוזים בתעשייה. חל אומנם גידול ניכר בשיעור זה בבנייה בהשוואה לשנה הקודמת (20 אחוזים), אך דומה, שהדבר נובע במידה רבה מהמשך התמסדות העסקת העובדים מהשטחים המוחזקים, כאשר עם חלוף הזמן פוחתת יחסית ההתקשרות וההעסקה שלא באמצעות לשכות העבודה של עובדים מהשטחים והבקשות לעובדים עוברות בעיקרן דרך לשכות התעסוקה. עם זאת מלמדים הנתונים על הפועלים המקצועיים — הירידה במספר הלא-מועסקים ומספר ההזמנות שלא נענו — על קיום מחסור בפועלים מקצועיים.

ההערכה דלעיל, שלפיה גמיש יחסית היצע העובדים לענף הבניין ואינו מהווה הגבלה אפקטיבית להתרחבות התפוקה אינה סותרת קיומם של מחסורים ספציפיים מקצועיים ומקומיים חולפים. ההכשרה המקצועית הדרושה, צורת הפעילות והמבנה הארגוני של ענף הבניין אמנם גורמים להיווצרות מחסורים כאלה (התנודות הגדולות בפעילות בנייה מסוגים שונים ובמקומות שונים), אך מבטיחים גם שהמחסורים יהיו זמניים וחולפים, שכן קיימת בענף ניידות גבוהה ממקצוע למקצוע ממעסיק למעסיק וממקום למקום. יתר על כן, טיב ההתקשרות בין המעסיק לעובד מאפשר גם גמישות רבה בתמורה המשולמת לעובד שאינו שכיר קבוע ובכך מוקלת הניידות.