

הבנייה והדיור

1. קווי ההתפתחות העיקריים

בשנת 1964 הוחשה ההתרחבות בפעילות ענף הבנייה. ההשקעות¹ במיבנים ובעבודות בינוי אחרות² גדלו בשנה זו בכ"10 אחוזים במונחים ריאליים, לעומת גידול בשיעור 5 אחוזים בקירוב בהיקף ההשקעות בשנה הקודמת, והסתכמו בכ"1,558 מיליון ל"י במחירים שוטפים. חלקן של ההשקעות בבנייה בסך ההשקעות במשק ירד קמעא בשנת 1964 והגיע ל"54 אחוזים בקירוב, לעומת כ"58 אחוזים בשנת 1963.

הגידול בהשקעות ארע, בעיקרו, בבנייה למגורים, שהיקפה עלה כ"12 אחוזים, בהשוואה לשנת 1963. ההשקעה בבנייה הפרטית למגורים גדלה כ"13 אחוזים. שיעור גידול זה אינו חורג מהממוצע של שלוש השנים הקודמות, אולם על רקע הריפיון שפקד את שוק הדירות במשך השנה ושהתבטא בהצטברות מלאי של דירות ריקות ובהתייצבות מחירי הדירות, נראה שיעור גידול זה גבוה למדי. גורמים שונים פעלו להמשך התרחבות הבנייה הפרטית למגורים, וביניהם, מיסוי עירוני מוגבר של מגרשים פנויים וידיעות מוקדמות על כוונת הממשלה להגביל את הבנייה.

ההשקעה בבנייה הציבורית³ למגורים עלתה כ"1964 בכ"11 אחוזים, לעומת ירידה בשיעור 20 אחוזים בקירוב כ"1963 בהשוואה ל"1962. גידול רב חל בבנייה לעולים וגידול מתון יותר בבנייה לייעודים אחרים, לרבות הבנייה לשוק הדירות הרגיל. נתוני התחלות הבנייה הציבורית למגורים מצביעים על תנודות גדולות יותר: עלייה בשיעור 32 אחוזים כ"1964 בהשוואה ל"1963, לעומת ירידה בשיעור 23 אחוזים כ"1963 בהשוואה ל"1962.

הבנייה לענפי הייצור והשירותים עלתה בשיעור נמוך יותר — 7 אחוזים, תוך שינויים בהרכבה. חלה עלייה גדולה בהשקעות בענף התחבורה והתיקשורת, על מרבית ענפי המיזנה שלו — כבישים, נמלים ודואר. עליות ניכרות חלו גם בהשקעות בבנייני ציבור, בבתי עסק, בענפי התעשייה ובחשמל, מאידך, חלה ירידה חריפה בהשקעות בהשקיה, עם סיום העבודות במוביל המים הארצי, ואילו בענף המיכרות והמחצבים ובענף החקלאות, נשאר היקף ההשקעה דומה לזה שבשנה הקודמת.

מדד מחירי התשומות לבניית מגורים, שהונהג בינואר 1964, עלה במשך השנה כ"7.5 אחוזים, לעומת עלייה של 2 אחוזים בלבד במדד הוצאות הבנייה במשך שנת 1963. עם זאת, מסתבר מבדיקת סעיפי המדד בהם נרשמה עלייה, שההתייכרויות מקורן יותר בגורמים חיצוניים ופחות בעודף לחץ על התשומות מצד הענף.

¹ תפוקת ענף הבניין כוללת, מלבד ההשקעות שאומדניהן מובאים להלן, גם את הבנייה עבור גורמי הביטחון ועבודות אחזקה ותיקונים. מחמת היעדר נתונים על חלק מסוגי פעילות אלה מתייחס הפרק רק להשקעות.

² כגון: כבישים, נמלים, קווי מים וחשמל וכדומה.

³ הבנייה הציבורית — בנייה ביוזמת הממשלה, המוסדות הלאומיים, הרשויות המקומיות והחברות: "עמידר", "שיכון ופיתוח לישראל".

השקעות במיכנים ובעבודות עפר, לפי הייעוד, 1963 ו-1964*

העלייה או הירידה (-) מ־1963 ל־1964		1964		1963	
מחירים קבועים	מחירים שוטפים	מחירים שוטפים	מחירי 1963	מחירי 1963	
(אחוזים)		(מיליוני ל"י)			מגורים
13	18	482	459	407	בנייה פרטית
11	16	320	304	275	בנייה ציבורית
12	18	802	763	682	סך כל הבנייה למגורים
					ענפי המשק
—	6	36	34	34	חקלאות**
-36	-32	74	70	109	השקיה
18	26	111	104	88	תעשייה
2	7	49	47	46	מיכרות ומחצבים
7	15	31	29	27	חשמל
35	42	139	132	98	תחבורה ותיקשורת
17	22	66	63	54	בתי הארחה ועסק
12	17	250	238	213	מוסדות ושירותים ציבוריים
11	17	206	196	176	מזה: מיבנים
14	19	44	42	37	עבודות בינוי אחרות
					סך כל הבנייה לענפי המשק
7	13	756	717	669	
10	15	1,558	1,480	1,351	סך כל ההשקעות בבנייה
12	17	1,216	1,156	1,036	מזה: מיבנים
3	9	342	324	315	עבודות בינוי אחרות

* לנבי 1963 — נתונים מתוקנים; לנבי 1964 — אומדן ראשון.

** לא כולל השקעות בחקלאות שאינן כחוקת בנייה כנון: ייעוד, הכשרת קרקע וכדומה.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מספר המועסקים הממוצע גדל ב-4 אחוזים בקירוב ותשומת העבודה גדלה בשיעור דומה, בהשוואה לגידול בשיעור 6 אחוזים שחל בשנה הקודמת. הגידול הרב בהשקעות בשנה זו — 10 אחוזים — התאפשר בגלל גידול ניכר בתפוקה לעובד ובדרך כלל לא הורגש מחסור מיוחד בעובדים בענף זה, יחסית ליתר ענפי המשק. העלייה בשכר הכולל לשעת עבודה הגיעה השנה בממוצע ל-9 אחוזים והיתה נמוכה במקצת מעליית השכר הממוצעת ביתר ענפי המשק; כנראה שתוספות השכר הלא־רשמיות, מעבר להסכם השכר הכלל משקי, לא עלו במשך שנה זו. הגידול בשיעור 8.5 אחוזים בכמות המלט ששווקה לענף לא לווה בעליית מחירו. מאידך, נרשמה עלייה ניכרת במחירי חומרי מחצבה — חול גרוס ואבן, ובעקבות עליית מחירים בשוק הבינלאומי, עלו מחירי העץ והמתכות האל־ברזליות.

ההשקעות בבנייה, לפי הייעוד, 1955 עד 1964

(מיליוני ל"י, במחירי 1963)

1964	1963	1962	1961	1960	1959	1958	1957	1956	1955	
										בנייה למגורים
459	407	365	325	282	266	230	211	216	240	בנייה פרטית
304	275	342	241	184	211	199	225	140	170	בנייה ציבורית
										סך כל הבנייה למגורים
763	682	707	566	466	477	429	436	356	410	
										בנייה לענפי המשק
104	143	139	113	114	103	101	92	104	124	חקלאות * והשקיה
104	88	83	83	67	69	52	23	23	17	תעשייה
47	46	33	14	11	11	6	10	12	21	מחצבים ומיכרות
29	27	27	23	24	27	20	23	37	29	חשמל
132	98	71	59	43	63	43	65	25	30	תחבורה ותיקשורת
63	54	53	50	38	24	21	22	19	17	בתי עסק והארכה
										מוסדות ושירותים
238	213	168	159	151	150	133	117	87	87	ציבוריים
										סך כל הבנייה לענפי המשק
717	669	574	501	448	447	376	352	307	325	
										סך כל ההשקעות בבנייה
1,480	1,351	1,281	1,067	914	924	805	788	663	735	

* לא כולל השקעות בחקלאות, שאינן בחזקת בנייה, כגון ייעור, הכשרת קרקע וכדומה.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בשנים האחרונות עובר, כפי הנראה, על ענף הבנייה תהליך של ריכוז חלק גדול והולך מהפעילות בידי חברות בנייה גדולות. גורמים שונים מסייעים לכך: שינויים טכנולוגיים, כשימוש מוגבר במיכון, בנייה טרומית ובנייה לגובה, שבניצולם יש יתרונות לגודל; והצורך במקורות מימון נכחים; הן לשם החזקת מלאי קרקע לבנייה והן לקרנות למתן משכנתאות ולמימון ביניים של הבנייה. לגורמים אלה נוספו בשנת 1964 השפלה בשוק המקרקעין ובשוק הדירות והקשיים בהשגת אשראי. בתנאים כאלה יש עדיפות ברורה לחברות גדולות, הנתמכות על ידי מוסדות פינאנסיים, בעלי מקורות מימון נוחים לטווח ארוך. לחברות גדולות עדיפות נוספת הבאה לידי ביטוי לאחרונה: יכולתן להפיק רווחים מעליית ערך הקרקע, כשהן מפתחות ובונות איזור מגורים חדש. על רקע הריפיון בשוק הדירות והצטברות דירות ריקות בידי הבונים, בלטה השנה התרחבות הבנייה הציבורית לשוק הדירות הרגיל. הכוונה לבנייה במסגרת מפעל החיסכון לבניין, זוגות צעירים, שיכון לוותיקים באיזורי פיתוח ובנייה מסחרית רגילה על ידי חברת "שיכון ופיתוח לישראל"¹. מספר הדירות, שבנייתן החלה במסגרת זו, גדל ב-1964 ב-35 אחוזים לעומת 1963, והסתכם

¹ ראה הערה ללוח י"ג-5.

השינוי הריאלי בהשקעות בבנייה, לפי הייעוד, 1956 עד 1964 *

(אחוזים)

העלייה או הירידה (-) לעומת השנה הקודמת								
1964	1963	1962	1961	1960	1959	1958	1957	1956
בנייה למגורים								
13	12	12	15	6	16	9	-2	-10
11	-20	42	31	-13	6	-12	61	-18
סך כל הבנייה למגורים								
12	-4	25	21	-2	11	-2	22	-13
בנייה לענפי המשק								
-27	3	23	-1	11	2	10	-12	-16
18	6	—	24	-3	33	126	—	35
2	39	136	27	—	83	-40	-17	-34
7	—	17	-4	-11	35	-13	-38	28
35	38	20	37	-32	47	-34	160	-17
17	2	6	32	58	14	-5	16	12
מוסדות ושירותים ציבוריים								
12	27	6	5	1	13	14	34	—
סך כל הבנייה לענפי המשק								
7	17	15	12	—	19	7	15	-6
סך כל ההשקעות בבנייה								
10	5	20	17	-1	15	2	19	-10

* מחושב על פי לוח י"ג-2.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בכ-8,500 דירות. התפתחות זו משתלבת, במידת מה, בתהליך הריכוז של ענף הבנייה, שעמדנו עליו לעיל; מה גם שהבנייה המסחרית הרגילה של חברת "שיכון ופיתוח לישראל" שהיא בבעלות ציבורית מלאה, מבוצעת בשיתוף עם חברות בנייה ומימון פרטיות.

הפיזור הגיאוגרפי של התחלות הבנייה למגורים בשנת 1964 לא עלה בקנה אחד עם יעדי פיזור האוכלוסיה. לפי החלטת הממשלה, יש להפנות אל מחוץ לשפלת החוף כ-40 אחוזים מתוספת האוכלוסיה, ואילו חלקן של התחלות הבנייה למגורים מחוץ לשפלת החוף הגיע השנה ל-30 אחוזים בלבד.

התחלת הבנייה וגמר הבנייה של מיבנים, לפי הסוג, 1963 ו-1964

(אלפי מטרים מרובעים)

אחוז העלייה או הירידה (-)	גמר הבנייה		אחוז העלייה או הירידה (-)	התחלת הבנייה		
	1964	1963		1964	1963	
						בנייה למגורים
18	1,786	1,509	13	2,178	1,928	בנייה פרטית
-15	1,194	1,406	32	1,631	1,232	בנייה ציבורית
2	2,980	2,915	21	3,809	3,160	סך כל הבנייה למגורים
						בנייה לענפי המשק
-3	169	174	6	188	177	חקלאות והשקיה
13	538	476	27	690	542	תעשייה ומלאכה
93	212	110	50	320	214	בתי עסק, משרדים והארכה
-4	388	403	18	537	456	בנייני ציבור
12	1,307	1,163	52	1,735	1,389	סך כל הבנייה לענפי משק
5	4,287	4,078	22	5,544	4,549	סך הכל כללי
-12	1,499	1,713	31	2,024	1,547	מזה: בנייה ציבורית
18	2,788	2,365	17	3,520	3,002	בנייה פרטית

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטאטיסטיקה.

2. היקף הבנייה

ערך ההשקעות בבנייה במחירים שוטפים¹ הסתכם בשנת 1964 ב-1,558 מיליון ל"י; הערך הריאלי היה גבוה ב-10 אחוזים לעומת 1963. מלבד הגידול בסך ערך ההשקעה, המשקף את היקף פעילות גורמי הייצור בענף, יש עניין רב לבדוק במה מתרכזות פעילות מוגברת זו. השלמתו של פרויקט בנייה אורכת למעלה משנה, ולפיכך ברור שהיקף הפעילות בשנה מסוימת מושפע לא רק מהחלטות יזמים בענף באותה שנה, אלא גם מהחלטות שנתקבלו בשנה הקודמת. מסתבר שגידול היקף ההשקעה ב-1964 מבטא, בעיקרו, גידול בשטח התחלות הבנייה, בעוד ששטח גמר הבנייה ב-1964 עלה אך בצורה מתונה. שטח התחלות הבנייה הפרטית למגורים עלו ב-13 אחוזים, בדומה לשנים הקודמות. כן חל גידול של כ-32 אחוזים בהתחלות הבנייה הציבורית למגורים, בהשוואה לירידה בשיעור של 23 אחוזים בשנה הקודמת. הרחבות ותוספות של יחידות דיור קיימות נטלו כ-9 אחוזים משטח הבנייה למגורים, שהושלם השנה. חלקן של ההרחבות והתוספות בכלל שטח הבנייה הפרטית למגורים גבוה יותר והגיע לכ-13 אחוזים, ואילו חלקן בשטח הבנייה הציבורית הגיע לכ-2 אחוזים בלבד.

¹ הערך הנקוב כאן אינו משקף את מחיר השוק של המיבנים, הן משום שאינו כולל את ערך הקרקע שעליה נבנו המיבנים, והן משום שהוא מחושב לפי העלות, בלי לשים לב לתנודות במחירי השוק של המיבנים הגמורים.

מספר הדירות החדשות, לפי היוזם*, 1963 ו-1964

אחוז העלייה או הירידה (-)	גמר		אחוז העלייה או הירידה (-)	התחלות		
	1964	1963		1964	1963	
-20	19,210	24,130	41	26,640	18,890	בנייה ציבורית
-32	12,910	19,030	44	18,100	12,560	מזה: לעולים ודומיהם **
24	6,300	5,100	35	8,540	6,330	תוכנית החיסכון ודומיה ***
20	18,690	15,560	14	22,260	19,530	בנייה פרטית
-5	37,900	39,690	27	48,900	38,420	סך הכל

* כאשר מקבצים סוגי בנייה שונים בשתי קבוצות ראשיות, אין כמובן מנוס מהחלטה שרירותית בדבר שיוכם של מקרי גבול לאחת משתי הקבוצות הראשיות.
 ** עולים, חיסול מעברות, שיוכו מפונים ושיוכו בהתיישבות.
 *** שיוכו עממי וחיסכון, ותיקים באיזורי פיתוח, זנות צעירים ובנייה "אחרת", הכוללת בנייה מסחרית רגילה ובנייה לבני המיעוטים.
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחישובי בנק ישראל.

(א) הבנייה למגורים

התפתחות הבנייה למגורים ב-1964 הושפעה מנסיבות מיוחדות, שבחלקן פעלו בכיוונים מנוגדים, ביניהן: עליות ניכרות במיסים על נכסי דלא נידי לקראת סוף 1963; ריפיון בביקוש לדירות; שמועות על כוונת הממשלה להגביל את הבנייה; מחסור זמני בדירות גמורות לאיכלוס עולים חדשים; והרחבת פעילות הבנייה הציבורית בשוק הדירות הרגיל.

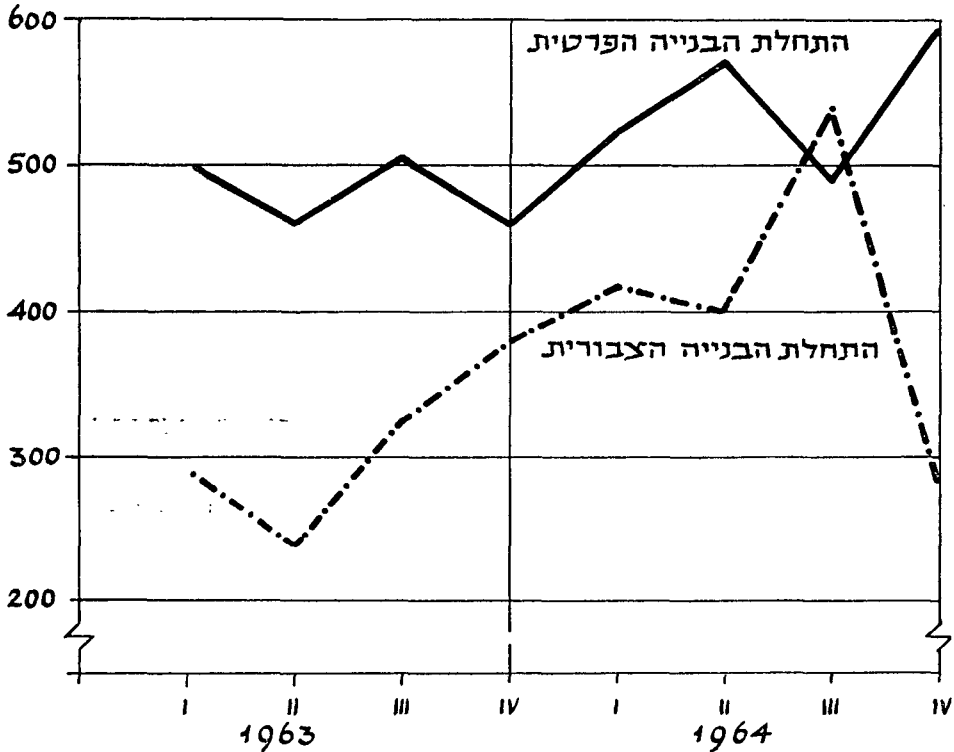
בולט ביותר היה המיפנה בשוק הדירות. למן שנת 1961 ניכרה החשה בהתרחבות הביקוש לדירות, שלוותה בעליית מחירים מהירה. גרמו לכך הציפיות לפיחות, שאירע ב-1962, ולאחר מכן, ההמרה המוגברת של יתרות מטבע חוץ, שנצטברו בידי הציבור¹, וההתרחבות המוניטארית בעקבותיה. הגאות שנשתררה בשוק זה משכה לשוק גורמים ספקולטיביים מקומיים וזרים, מתוך ציפייה לריווחי הון גדולים ומהירים, ובתוכם גם רוכשי דירות לעצמם, שהזדרזו והקדימו את הרכישה. בשנים 1962 ו-1963 התקיים אף מסחר בחוזי רכישה. פעולת הגורמים הספקולטיביים הביאה, כנראה, לצבירת מלאי מסויים של דירות ריקות. היזמים בענף הבנייה נעצו להתרחבות בביקוש והתחלות הבנייה הפרטית למגורים עלו מ-15,260 דירות ב-1961 ל-17,620 דירות ב-1962 והגיעו ל-19,530 דירות בשנת 1963.

סביר לצפות שתהליך של צבירה ספקולטיבית של דירות והקדמת רכישתן ייחלש ואף ייפסק בזמן מן הזמנים. יש סימנים לכך שהמיפנה החל להסתמן לקראת סוף 1963 והתגבר במשך שנת 1964. תיקון חוק מס שבח מקרקעין באוגוסט 1963, הגם שתחולתו על דירות הינה מוגבלת ביותר, עירער את שיקוליהם של המשקיעים הספקולטיביים. חוק זה גם השפיע בעקיפין על שוק הדירות דרך שוק המגרשים, שבו היתה תחולתו אפקטיבית. במקביל, חלה ב-1964 ירידה בהכנסות מטבע

¹ הכנסות חד פעמיות מפיצויים אישיים מהוות גורם נכבד בביקוש לדור, שכן כ-40 אחוזים מהן מופנים לרכישת נכסי דלא נידי.

התחלות הבנייה למגורים, לפי רבעי שנה, 1963 ו-1964

(אלפי מטרים מרובעים)



חוץ מפיצויים אישיים, שחלק ניכר מהם מופנה כאמור לשוק הדירות, ואף נצטמצמו האפשרויות להשגת אשראי. מצד שני, הופיע בשוק הדירות ב-1964 היצע מוגדל של דירות גמורות, שבנייתן החלה ב-1963 כשהגיאוזות היתה בעיצומה¹. הביקוש המוקטן וההיצע המוגדל הביאו יחד לשפל בשוק הדירות, שהתבטא החל במחצית 1963 ביציבות ואולי אף בירידה כלשהי במחירי הדירות² והצטברות מלאי ניכר של דירות ריקות בידי הבונים. עובדה זו גרמה כנראה להארכה מסוימת במשך הבנייה הממוצע בבנייה הפרטית למגורים.

(ב) הבנייה הפרטית

למרות השפל בשוק הדירות, שהתגבש במרוצת 1964, הוחש שיעור הגידול של התחלת בניית דירות על ידי הבנייה הפרטית, והגיע לכ-14 אחוזים, לעומת כ-11 אחוזים ב-1963. תרמה לכך, כנראה, ההתפתחות בשוק המקרקעין. ההעלאה הגדולה ב-1963 בשומוות של מגרשים פנויים לבנייה, לצורך מיסוי עירוני, יקרה את החזקתם, ותיקון חוק מס שבח מקרקעין באוגוסט 1963, הקטין את

¹ בשנת 1963 גדל מספר הדירות הגמורות, שהוצעו על ידי הבונים הפרטיים ב-1,130, ואילו ב-1964 הסתכמה התוספת ב-3,130 דירות.

² דיון מפורט בהתפתחות מחירי הדירות ב-1964 ראה בפרק ו', "המחירים".

הרווחים הצפויים מהחזקתם. התוצאה המשולבת היתה היווצרות שפל וירידת מחירי קרקעות לקראת סוף שנת 1963. העובדה שהמיסים העירוניים על מגרש בנוי הינם נמוכים במידה רבה מהמיסוי על מגרש ריק, דחפה בעלי מגרשים לבנייה על מגרשיהם, מה גם שהשפל בשוק הדירות פיגר אחרי השפל בשוק המקרקעין.

גורם נוסף שהמריץ יומים בענף להתחיל בבנייה חדשה היה הידיעות על כוונת הממשלה להגביל את הבנייה מראשית שנת 1965.

למרות העובדה שתנודות בהיקף הפעילות הינן שכיחות בענף הבנייה, קשה להצביע בוודאות על מקורותיהן. אפשר, אולי, להצביע על קשר אפשרי בין השפעת שני הגורמים, שפורטו למעלה, לבין השינויים בהיקף התחלות הבנייה הפרטית למגורים במשך שנת 1964 (ראה דיאגרמה י"ג-1). את הגידול בהיקף ההתחלות במחצית הראשונה של השנה ניתן לייחס להשפעות המיסוי, את הירידה ברביע השלישי — להשפעת השפל בשוק הדירות, ואת העלייה המחודשת בהיקף ההתחלות ברביע האחרון של השנה — להשפעת הידיעות על הגבלת הבנייה.¹

(ג) הבנייה הציבורית למגורים²

שטח התחלות הבנייה הציבורית למגורים עלה ב־1964 ב־32 אחוזים לעומת השנה הקודמת. עקב זאת עלה חלקה בכלל שטח התחלות הבנייה למגורים מ־39 אחוזים ב־1963 ל־43 אחוזים ב־1964.³ בסך הכל הוחל ב־1964 בבניית 26,640 דירות חדשות, בהשוואה ל־18,890 בשנת 1963. היקף ההתחלות הנמוך, יחסית, בשנת 1963 התבטא בירידת מספר הדירות שבנייתן הושלמה — 19,210 ב־1964 לעומת 24,130 ב־1963.

עיקר הגידול בבנייה הציבורית למגורים התרכז בהתחלות בניית דירות לעולים, שעלו ב־50 אחוזים לעומת 1963. במחצית הראשונה של 1963 חל עיכוב בבנייה חדשה לעולים, וההחשה הניכרת בהתחלות הבנייה ליעוד זה, במחצית השנייה של 1963, לא יכלה למנוע את דילדול המלאי והיווצרות מחסור זמני בדירות גמורות לאיכלוס עולים במשך 1964. המחסור בדירות לעולים נפתר על ידי בנייה מזוירות של 920 יחידות דיור ארעיות, לעומת כ־70 יחידות ב־1963, על ידי איכלוס עולים ב־2000 דירות בקירוב, שנועדו מלכתחילה ליעודים אחרים, או שנרכשו בשוק הדירות הרגיל ואף על ידי איכלוס עולים בדירות שטרם הושלמו.

ריבוי התחלות הבנייה לעולים ב־1964 בא לחדש את מלאי הדירות עבור העלייה הצפויה בשנים 1965/6. אין ספק, עם זאת, שהבנייה החדשה בהיקף כה גדול באה על חשבון החשת השלמת הדירות עבור העולים של 1964. יתר על כן, יתכן שב־1964 היתה התארכות מסויימת של משך הבנייה הממוצע, כבשנים הקודמות, התגלה גם ב־1964 הצורך החיוני בפעילות מתוכננת וסדירה של הבנייה הציבורית למגורים.

¹ הסבר אפשרי נוסף לגידול המואץ בהתחלות הבנייה הפרטית, למרות השפל בשוק הדירות, קשור להתרשמות בדבר התרכקות חלק גדול והולך של פעילות הענף בידי חברות גדולות, שברשותן מקורות מימון נוחים. במידה שתכורות אלה מעריכות שהשפל בשוק הוא זמני וחולף, הן עשויות להעדיף (ויש להן היכולת לעשות זאת מבחינת מקורות המימון שלהן) הגדלת חלקן בענף בטווח הארוך על פני שיקולי ריווחיות בטווח הקצר. זאת ועוד, תכנון, אירגון והכנת השטח, הכרוכים בהוצאות ניכרות, מקדימים את התחלת חפירת היסודות הנגרשמת בסטטיסטיקה כ־התחלת הבנייה". מכאן מסתברת אפשרות של פיגור בהתאמה לתנאי שוק חדשים.

² בנייה ביוזמת הממשלה, המוסדות הלאומיים, הרשויות המקומיות והחברות: "עמידה" ו"שיכון ופיתוח לישראל". משמעות "יוזמה": תכנון הבנייה (קביעת המקום, הסטנדרד והשטח) ופיקוח עליה.

³ חלקה של הבנייה הציבורית בסך ההשקעה בבנייה למגורים ירד קמעא ב־1964 בהשוואה ל־1963, כתוצאה מירידה בהיקף גמר הבנייה הציבורית למגורים. זוהי למעשה השתקפות מאוחרת של הנסיגה בהתחלות הבנייה הציבורית בשנת 1963, ומשום כך אין ללמוד ממנה על מגמות ההתפתחות בשנת 1964 עצמה.

במקביל לגידול הרב בבנייה לעולים, חלה השנה התרחבות ניכרת, הן בהתחלות והן בגמר הבנייה הציבורית לשוק הדירות הרגיל. בנייה זו יכולה למתן אך במעט את עליית מחירי הדירות במרכזים המפותחים, שכן עליית מחירים זו משקפת, בעיקרה, את לחץ הביקוש לקרקע במרכזים המפותחים, שהיצע הקרקע הפנויה לבנייה מוגבל בהם ביותר. מאידך, הגדלת היצע הדירות על ידי הבנייה הציבורית גם כשהיא ממתנת, במידת מה, את עליית מחירי הדירות, עומדת בניגוד למדיניות הממשלה בתחומי הגבלת הבנייה ופיזור האוכלוסיה.¹

פיזור גיאוגרפי של הבנייה הוא אמצעי עיקרי ותנאי הכרחי להשגת יעדי פיזור האוכלוסיה. עיון בלוח י"ג-6 מראה, שהפיזור הגיאוגרפי של התחלות הבנייה ב-1964 לא תאם את היעדים האלה, בעיקר לגבי מחוז תל-אביב. כיוון שאין לצפות לבנייה פרטית באיזורים לא מיושבים, לא די בכך שהבנייה הציבורית למגורים כשלעצמה תתחלק בהתאם ליעדי פיזור האוכלוסיה, אלא מוטל עליה להטות את הכף בכך שתתרכז בבנייה באיזורים הפחות מפותחים ותימנע, ככל האפשר, מבנייה באיזור החוף.

לוח י"ג-6

התחלקות התחלות בנייה של דירות חדשות, לפי המחוז ולפי חיוזם, 1964

(אחוזים)

המחוז	התחלקות האוכלוסיה ב-31.12.63	התחלקות תוספת האוכלוסיה בהתאם ליעדי פיזור האוכלוסיה	התחלקות התחלות הבנייה	
			כל הבנייה למגורים	בנייה ציבורית למגורים
צפון	13.0	18.7	10.5	12.7
דרום	7.3	14.0	13.0	21.1
ירושלים	8.6	7.4	7.1	8.7
חיפה *	19.3	20.3	16.5	16.8
מרכז **	20.7	23.9	25.5	27.0
תל-אביב	31.1	15.7	27.4	13.7
סך הכל	100.0	100.0	100.0	100.0

* מחוז חיפה כולל נהריה ועכו.

** לרבות אשדוד ואשקלון.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשות לתכנון כלכלי וחישובי בנק ישראל.

(ד) הבנייה לענפי הייצור והשירותים

היקף ההשקעה בענפי הייצור והשירותים גדל בשנת 1964 ב-7 אחוזים. ההשקעה במיבנים ובעבודות בינוי אחרות הסתכמה ב-756 מיליון ל"י, במחירים שוטפים (ראה לוח י"ג-1). עלייה גדולה בשיעור 35 אחוזים בקירוב חלה בהשקעות בענף התחבורה והתיקשורת. ההשקעה בסעיף זה גדלה בשיעור ניכר מאז שנת 1961, אך נראה שהסכומים הגדולים טרם הדביקו את הצרכים, בעיקר באשר לכבישים ולדואר. סכומים ניכרים הושקעו השנה בבניית נמל אשדוד

¹ מיתון עליית המחירים אפשרי רק בטוח הקצר. בטוח הארוך בנייה ציבורית במרכזים העירוניים מגדילה את לחץ הביקוש של האוכלוסיה לקרקעות באותם מרכזים שההיצע בהם, כאמור, מוגבל ומגבירה בכך את עליית מחירי הדירות במרכזים אלה.

ונמלי אילת וחיפה. נמשך פיתוח רשת הכבישים הבינ-עירוניים וגידול בשיעור ניכר חל בהשקעה ברכבת, בהארכת המסילה לדימונה. גם ההשקעה במיתקני הדואר גדלה בשיעור ניכר. לעומת העלייה הגדולה בתחבורה, נרשמה ירידה בשיעור דומה, אך בסכום מוחלט גדול יותר, בהשקעות בהשקיה, עם סיום העבודה במוביל המים הארצי. בחקלאות היה היקף ההשקעות בבנייה דומה לזה של אשתקד.

ההשקעות בענף התעשייה גדלו ב-18 אחוזים, לעומת 6 אחוזים אשתקד. בשנתיים האחרונות הופיעו חברות בנייה, ציבוריות בחלקן, הבונות מרכזי תעשייה ומלאכה למכירה ולהשכרה. מאידך, לא נראה שבמקביל התפתח ביקוש ער למיבנים אלה, המיועדים בדרך כלל להתליף מיבנים ישנים באיזורי מגורים ומסחר. בידי הבונים הצטבר, איפוא, מלאי מסויים של מיבנים גמורים שאין להם דורש.

גידול מתון — כ-2 אחוזים — נרשם בענף המיכרות והמחצבים, לאחר עליות ניכרות בהיקף ההשקעות בשלוש השנים הקודמות. מרבית ההשקעה, שהגיעה השנה לכ-50 מיליון ל"י, קשורה בהרחבת מפעלי ים-המלח.

בענף בתי העסק, משרדים והארכה עלתה ההשקעה ב-17 אחוזים והסתכמה ב-66 מיליון ל"י. גמר הבנייה גדל ב-1964 ב-93 אחוזים, לעומת 1963 ואף כאן יש סימנים שהיצע המשרדים הגמורים עלה ב-1964 על הביקוש להם.

ההשקעה במוסדות ובשירותים ציבוריים עלתה ב-12 אחוזים והסתכמה ב-250 מיליון ל"י. עיקר הסכום הופנה לבניית מיבנים — בתי-חולים, בתי-ספר, משרדים, ומיעוטו לבניית מתקנים — ביוב, גינון, תאורה וכדומה.

בבנייה זו, שבה גדול יחסית מרכיב העבודות האלקטרו-מכניות, ניכר מחסור, הן במתכנני מערכות והן בעובדים מיקצועיים, המעכב את הבנייה.

לוח י"ג-7

התפתחות מרד מחירי התשומות בבניית מגורים*, 1964

הסעיף	המשקל במדד דצמבר 1964	העלייה בדצמבר לעומת ינואר	תרומת הסעיף לעליית המדד במשך 1964
חומרים			
חומרי מחצבה, שיש וחרסינה	63.0	11.7	9.9
מלט, איטונג, סיליקט ומוצריהם	136.5	1.7	3.0
חומרי אינסטלציה	68.5	5.7	5.2
ברזל ומוצרי מתכת	85.6	3.0	3.5
עץ וחומרים אחרים	96.3	8.3	10.7
כל החומרים	449.9	5.4	32.3
שכר עבודה	479.1	10.3	65.8
הובלת ציוד ושונות	71.0	2.0	1.9
כל המדד	1,000.0	7.5	100.0

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

3. התשומות

מדד מחירי התשומות בבנייה למגורים, שהונהג בינואר 1964, עלה במשך השנה ב-7.5 אחוזים. עלייה זו היתה גדולה מהעלייה, שנרשמה במדד הוצאות הבנייה הישן בשנת 1963, אך עדיין היתה מתונה לעומת 1961 ו-1962, שהיו שנות התרחבות רבה בפעילות הענף. יתר על כן, מבדיקת סעיפי המדד שבהם נרשמה עלייה, מסתבר, שההתייכרויות נובעות, בעיקר, מגורמים חיצוניים לענף, וכי בדרך כלל, הסתגלו תשומות החומרים וגורמי הייצור להתרחבות הפעילות בענף ללא קשיים מיוחדים.

עליית השכר גרמה לשני שלישים בקירוב מסך העלייה במדד; חומרי המחצבה תרמו 10 אחוזים, בעיקר עקב התייקרות הזיפוף וחול מחצבה גרוס ב-21 אחוזים, עם הגבלת שטחי כריית הזיפוף והתייקרות האבן והחצץ. עליית מחירי העץ והמתכות האל-ברזליות בשוק העולמי תרמה לעלייה נוספת בשיעור העולה על 10 אחוזים מסך העלייה במדד.

(א) השכר והתעסוקה

השכר הכולל לשעת עבודה בענף הבנייה עלה במשך השנה ב-11¹ אחוזים בקירוב, ובממוצע שנתי היה גבוה ב-1964 ב-9.1 אחוזים². שיעור עליית השכר היה נמוך, לעומת שלוש השנים הקודמות ואף נפל משיעור הגידול הממוצע בכל ענפי המשק ב-1964. כנראה שתוספות שכר לא רשמיות, המקובלות בענף הבניין, לא עלו השנה, בניגוד לשנתיים הקודמות, וייתכן שבמקרים מסויימים אף נטו להצטמצם.

לוח י"ג-8

התעסוקה בבנייה, 1958 עד 1964

השנה	מספר המועסקים הממוצע	אחוז השינוי לעומת השנה הקודמת	אחוז השינוי הריאלי בהשקעות	המועסקים בבנייה באחוזים מכלל המועסקים
1958	64,000	—	—	9.8
1959	65,000	1.6	15	9.6
1960	65,000	—	-1	9.3
1961	68,000	4.6	17	9.3
1962	75,200	10.6	20	9.7
1963	79,700	6.0	5	9.8
1964	82,700	3.8	10	9.7
ממוצע שנתי 1958-1964	—	4.4	11	—

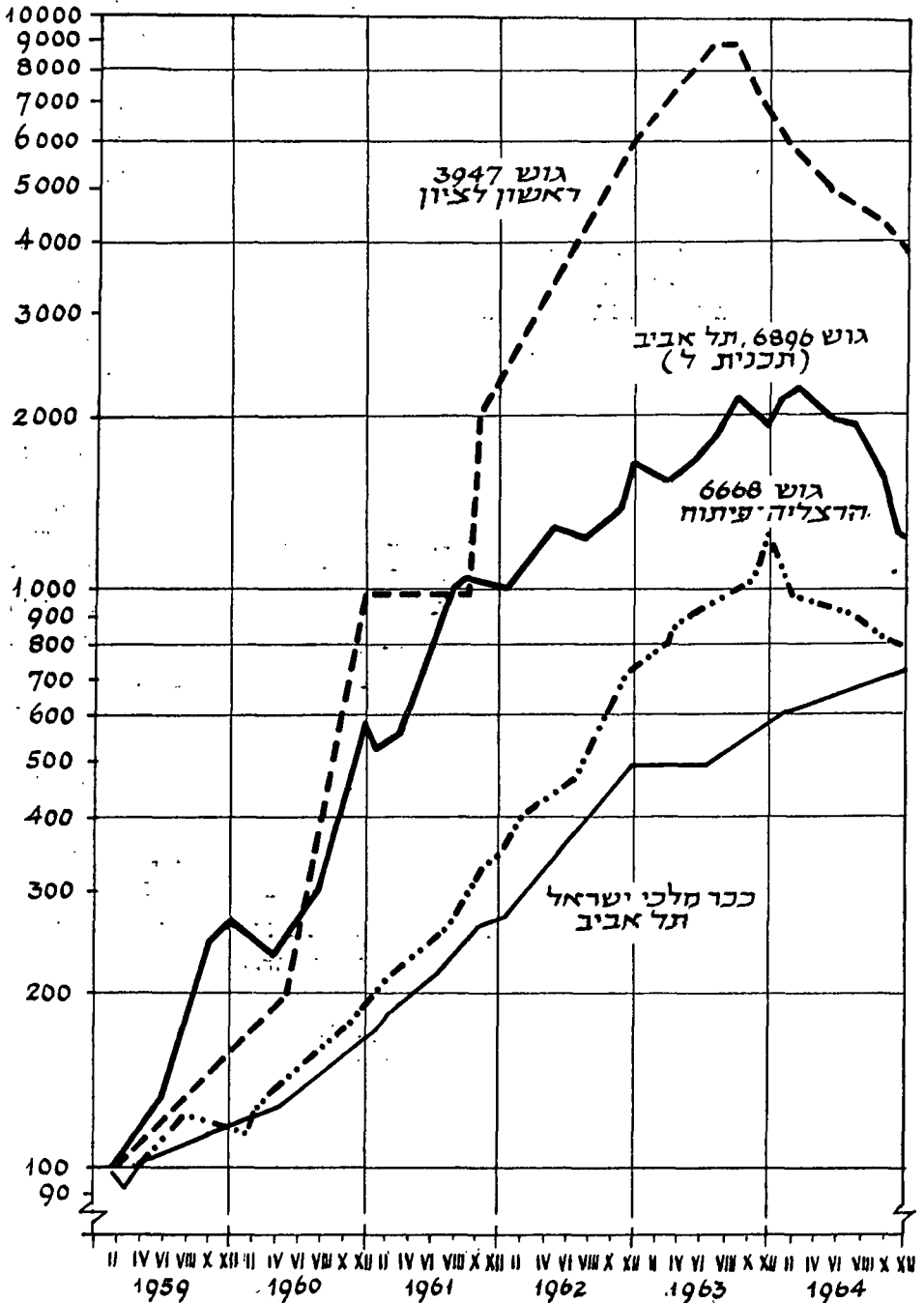
ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחשובי בנק ישראל.

העלייה המתונה בשיעורי השכר, הן בהשוואה לשנים קודמות והן בהשוואה לממוצע בענפי המשק, משקפת, במידה רבה, את מצב התעסוקה בענף. מספר המועסקים גדל ב-3.8 אחוזים, פחות משיעור הגידול של כלל המועסקים במשק בשנת 1964, כלומר, השנה חלה ירידה קלה בחלקם של

¹ שיעור דומה לשיעור עליית התעריפים הרשמיים ותוספות היוקר, מסתבר, איפוא, שזחילת השכר (עלייה בדרגות וכדומה) קוזה עלידי אי-עליית התשלומים מעבר לתעריפים הרשמיים.
² דיון מפורט ראה בפרק י', "השכר".

מדרי השתנות מחירי הקרקעות ב-4 איזורים, 1959 עד 1964

(פברואר 1959 = 100)



כיוון חצי פונדיתמרי

המועסקים בבנייה בתוך כלל המועסקים, בניגוד למגמה, ששררה בשלוש השנים הקודמות. תשומת העבודה גדלה בשיעור נמוך מעט משיעור הגידול במספר המועסקים, כתוצאה מירידה כלשהי במספר שעות העבודה הממוצע לשבוע למועסק.

היקף ההכשרה המיקצועית של פועלי בניין חדשים נשאר ברמה דומה לזו של אשתקד והגיע ל-1,017 מתלמידים¹. הורגש מחסור בטפסנים, כנראה עקב הגידול הניכר במספר התחלות הבנייה, ואומנם למעלה ממחצית המתלמידים השנה הוכשרו כטפסנים.

התפוקה למועסק גדלה השנה בשיעור 6 אחוזים בקירוב, בדומה לשיעור הגידול הממוצע בשנים 1958 עד 1964. התפתחות זו ניתן לייחס לעליית הרמה המיקצועית של עובדי הענף וכן להשקעות הון ולשינויים בטכנולוגיה ובאירגון הבנייה, המתבטאים, בין היתר, בהפעלה מוגברת של ציוד בנייה, מעבר לבנייה באתרים גדולים יותר ובנייה טרומית חלקית ומלאה. מאידך, מסתבר שתהליך זה אינו רצוף ושהתנודות בתפוקה למועסק משנה לשנה הן חריפות ביותר (ראה לוח י"ג-8). ייתכן שהתנודות השנתיות נובעות מגורמים שונים, שאינם באים לידי ביטוי בנתון המסכם של סך ההשקעה² במשך השנה, ביניהם: הבדלים במרכיב העבודה בתפוקה, הן בין סוגים של עבודות בנייה והן בין השלבים השונים של כל סוג בפני עצמו; מידת הפיזור של היקף ההשקעה השנתי על פני השנה; ולבסוף, תנודות בקצב רכישתו והפעלתו של ציוד בנייה.

(ב) הקרקעות

השפל במחירי הקרקעות, שראשיתו בסוף שנת 1963, נמשך בשנת 1964. התייצבות מחירים וירידת מחירים לאחריה ניכרו בתחילה בקרקעות שבגבולות המרכזים העירוניים, שבשנים 1962 ו-1963 עלו מחיריהן בקצב מהיר ביותר. אולם, בשנת 1964 התפשטה תופעה זו גם למרכזים העירוניים עצמם. עם זאת, נראה שחלקות בודדות, שנשארו בלתי בנויות באיזורים שהבנייה בהם כמעט שנסתיימה, לא נפגעו מירידת המחירים.

את השפל יש לייחס לירידת כדאיות החזקת מגרשים פנויים לבנייה, כתוצאה ממספר התפתחויות שחלו ב-1963 וב-1964. העלאת שומות המגרשים לצורך מיסוי עירוני ב-1963, וביטול הנחות במשך 1964 הגדילו במידה ניכרת את סכומי המס. הוצאות החזקת המגרשים עלו גם עקב התיקרות המימון במשך שנת 1964. במקביל לעליית הוצאות החזקה, פחת הרווח הצפוי, עם תיקון חוק מס שבח מקרקעין באוגוסט 1963, תיקון שסימן את המיפנה בשוק.

כתוצאה מכך חלק גדול יותר, יחסית, ממלאי הקרקעות הפנויים הוצע לשימוש מיידי לבנייה, התפתחות שהיתה אחראית, במידה מסוימת, לגידול המואץ בהתחלות הבנייה בראשית שנת 1964. ירידת מחירי הקרקעות בשנה זו היא חלק מתהליך ההסתגלות לתנאים החדשים — יקור הוצאות האחזקה וירידת הרווח הצפוי לבעלי המגרשים — שעדיין לא הגיע לסיומו בסוף שנת 1964. ברור, עם זאת, שלא חל שינוי יסודי בתנאים השוררים בשוק זה בטווח הארוך, דהיינו, היצע מוגבל מחד וביקוש הולך וגדל לקרקעות מאידך. למרות זאת, יזכו בעלי הקרקעות ברווחים מוקטנים בלבד מעליית מחירים בעתיד, בהשוואה לעבר.

¹ לפי נתוני הסתדרות פועלי הבניין.

² בנוסף לעבודות בנייה, שאינן בחזקת השקעה ואינן כלולות באומדנים, כגון: בנייה עבור מערכת הביטחון ועבודות אחזקה ותיקונים, שהעובדים המועסקים בהן נכללים בנתון על המועסקים בענף הבנייה, שבו מדובר כאן.

הדירות שבנייתן נסתיימה, לפי מספר החדרים, 1962 עד 1964

(אחוזים)

מספר החדרים בדירה	הבנייה הפרטית			הבנייה הציבורית			כל הבנייה			מלאי הדירות ב־1963
	1962	1963	1964	1962	1963	1964	1962	1963	1964	
1	5	5	4	1	1	0	3	2	2	17
2	32	29	25	55	39	30	46	35	28	45
3	49	53	57	43	60	68	45	58	63	33
4 ומעלה	14	13	14	1	0	2	6	5	7	5
סך הכל באחוזים	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
סך כל הדירות שבנייתן נסתיימה	14,430	15,560	18,690	23,850	24,130	19,210	38,280	39,690	37,900	594,810
סך כל החדרים בדירות שבנייתן נסתיימה	39,050	43,110	52,760	58,380	62,850	52,090	97,430	105,960	104,850	1,355,000
ממוצע חדרים לדירה	2.71	2.77	2.82	2.45	2.60	2.71	2.55	2.67	2.77	2.3
שטח ממוצע לדירה (ממ"ר)	85.6	84.1	82.7	53.1	57.1	60.3	65.3	67.7	71.4	—

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחישוכי בנק ישראל.

4. תנאי הדיור

תנאי הדיור המשיכו להשתפר גם בשנת 1964. מלאי הון המגורים לנפש גדל בכ-6 אחוזים והגיע ל-3,400 ל"י לנפש. חל גידול במספר החדרים בממוצע לדירה ובשטח הממוצע לדירה, כשחלקן של הדירות בנות 3 ו-4 חדרים הולך וגדל מידי שנה (ראה לוח י"ג-9). ההבדל בין שנה אחת לשנייה הוא קטן יחסית, אך השוואת מספר החדרים בדירות, שבנייתן נסתיימה ב-1964, למלאי הדירות בסוף 1963¹ מראה על הבדלים ניכרים.

בבנייה הפרטית למגורים הולך ועולה מספר החדרים בממוצע לדירה, ואילו השטח הממוצע לדירה קטן מזה שנתיים. בבנייה הציבורית ממשיך גם השטח הממוצע לדירה לעלות. השוני נובע, בעיקרו, מהרמת המוחלטת הנמוכה יותר בשטח הממוצע לדירה בבנייה הציבורית. עשויה לגרום לשוני זה גם העובדה, שמחיר הקרקע ליחידת דיור בבנייה הפרטית גבוה יותר, הן בשל התרכזות חלק גדול יותר של הבנייה הפרטית במרכזים המפותחים והן בשל תנאי רכישת הקרקע הנוחים יותר למשרד השיכון. על כל פנים, מסתבר שרוכשי הדירות מהבנייה הפרטית מעדיפים מספר חדרים גדול יותר, ולו גם על חשבון הקטנת שטחו הממוצע של כל חדר.

תהליך השיפור ברמת הדיור מוצא ביטוי גם בגידול אחוז המשפחות, שלרשותן שירותים נבחרים בדירה, וכמו כן בירידת צפיפות הדיור. השוואה בינלאומית של תנאי הדיור² מראה כי רמת השירותים בדירה בישראל גבוהה, יחסית, וצפיפות הדיור בה דומה לזו שבארצות בעלות רמת הכנסה דומה לנפש.

לוח י"ג-10

אחוז המשפחות באוכלוסיה, שלרשותן שירותים נבחרים בדירה, 1957, 1959 ו-1963

השירותים בדירה	1957	1959	1963
חשמל	82.9	87.2	93.3
סידורים לבישול	95.7	93.4	94.7
בית-שימוש	94.7	94.4	96.2
אמבטיה או מקלחת	83.8	84.8	87.6
מים זורמים	92.8	94.1	97.0

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מאידך, מתברר שב ישראל התחלקות החדרים בין האוכלוסיה אינה מאוזנת ואחוז גבוה יותר של האוכלוסיה, יחסית לארצות אירופה, גר בצפיפות העולה על הממוצע. יתר על כן, נמצא שככל שצפיפות הדיור עולה, רמת השירותים יורדת; כך למשל יש ל-90 אחוזים מהמשפחות, הגרות בצפיפות של עד 2 נפשות לחדר, אמבטיה לשימוש המשפחה בלבד, בעוד שרק 45 אחוזים מהמשפחות הגרות בצפיפות של 4 נפשות ויותר לחדר נהנות משירות זה. גרמו לכך, כנראה, תנאי הקליטה המהירה בשנים הראשונות שלאחר קום המדינה, כשמספר גדול של עולים וביניהם משפחות מרובות ילדים, שוכנו במיבנים ערביים נטושים ובשיכוני עולים קטני-מידות וחסרי שירותים. החלק הגדול, יחסית, מכלל שטח הבנייה למגורים המופנה בשנים האחרונות להרחבות

¹ לפי ממצאי סקר תנאי הדיור, שנערך על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

² ההשוואה מתייחסת לשנת 1961. תנאי הדיור בישראל מושווים לתנאי הדיור בארצות אירופיות בעלות רמת הכנסה דומה לנפש.

ותוספות — כ-9 אחוזים — בא כנראה לענות על בעייה זו של שיפור השירותים והקטנת הצפיפות בדירות קיימות. במקביל מתבצע על ידי עמידר תהליך של פירוק והריסת מיבנים ישנים ומיבנים ארעיים, הלוקים הן בחוסר שירותים והן בשטח מגורים קטן.

לוח י"ג-11

המשפחות היהודיות*, לפי מספר הנפשות לחדר, 1957 עד 1963

(ממוצעים שנתיים)

מספר נפשות לחדר	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
(אחוזים)							
פחות מאחת	6.1	5.5	6.1	6.6	7.8	7.4	9.3
1.00 עד 1.99	38.0	37.5	37.0	40.9	46.7	46.8	49.0
2.00 עד 2.39	31.7	34.1	34.0	31.7	27.7	27.5	25.1
3.00 עד 3.99	11.5	10.6	10.7	10.3	9.4	9.8	9.2
4.00 ומעלה	12.7	12.3	12.2	10.5	8.4	8.5	7.4
סך הכל	100	100	100	100	100	100	100
סך כל המשפחות	455,200	486,500	499,600	505,700	530,900	553,000	577,200

* אינו כולל משפחות במוסדות.

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.