

הבנייה

1. קווי ההתפתחות העיקריים

בשנת 1966 חלה ירידה ניכרת בפעילות ענף הבנייה, לאחר 5 שנים של התרחבות רצופה בפעילות.

סך ההשקעות¹ בבניית מבנים ובעבודות בינוי אחרות² המשקף את הפעילות בענף הגיע ב-1966 ל-1.5 מיליארד ל"י והיה נמוך בכ-20 אחוזים בהשוואה ל-1965, כשהירידה מקיפה את כל ייעודי הבנייה.

הצמצום בפעילות הענף החל, למעשה, עוד במחצית השנייה של 1965, אך בסיכום שנתי היה עדיין סך הפעילות ב-1965 גבוה בכ-5 אחוזים מזה שב-1964. שטח התחלות הבנייה החדשות ירד במשך 1966, להוציא את הרביע האחרון באותה שנה, שבו חלה עלייה קלה, בהמשך למגמת הירידה שהחלה ברביע השני של שנת 1965. הירידה בשטח התחלות הבנייה היתה חריפה יותר: כ-32 אחוזים בהשוואה לשנת 1965, וזאת לאחר שגם בשנת 1965 חלה ירידה בכ-15 אחוזים בשטח התחלות הבנייה לעומת שנת 1964. הירידה בפעילות הענף פיצלה איפוא אחרי הירידה בהתחלות הבנייה, עובדה הנעוצה בעיקרה בתהליך הייצור הארוך, האופייני לענף הבנייה. אכן, חלק ניכר מפעילות הענף הוקדש למבנים ועבודות בינוי שהוחל בהן בשנתיים הקודמות, ושטח גמר הבנייה היה דומה, בסיכום שנתי, לזה של השנים הקודמות, אם כי גם בו ניכרה מגמת ירידה במשך השנה.

תנודות בפעילות ענף הבנייה שכיחות הן בישראל והן בארצות אחרות, וזאת בעיקר בשל משך הייצור הארוך ובשל גורמים נוספים המקשים על הסתגלות הענף לשינויים בהיקף הביקוש, הרכבו ומיקומו. אף על פי כן בולט הצמצום בפעילות הענף ב-1966 בחריפותו. בשנה מובהקת של נסיגה בענף הבניין — שנת 1956 — חלה ירידה בשיעור 10 אחוזים בקירוב בהשקעות, ובשנת 1960 — הנחשבת אף היא לשנת שפל בבנייה — הסתכמה הירידה בסך ההשקעות באחוז אחד בלבד (ראה לוחות י"ג-2 וי"ג-3).

הירידה התלולה בפעילות ניכרת, בעיקר בהשלכותיה על היקף התעסוקה, בענף הבניין עצמו ובענפים הקשורים בו. בשל משקלו הגדול של ענף הבנייה בכלל המשק, יחסית לארצות אחרות, תרם הצמצום הניכר בפעילות הענף לשפל שהקיף בשנה הנסקרת את המשק כולו³.

כפי שנראה להלן, מובנת הירידה הגדולה בהשקעות שחלה ב-1966 על רקע ההתפתחויות בביקוש לתפוקת הענף והתפתחות היצע הענף בשנים הקודמות, ובפרט בשנתיים האחרונות. בשנים 1961 עד 1963 גדל בהתמדה הביקוש לתפוקת הענף.

¹ תפוקת ענף הבנייה כוללת, נוסף על השקעות שאומדניהן מובאים בפרק זה, גם את הבנייה למערכת הביטחון ועבודות אחזקה, תיקונים ושיפורים במבנים קיימים. מחמת היעדר נתונים על חלק מסוגי פעילות אלה דן הפרק רק בהשקעות (לפי אומדנים שונים נוטלות ההשקעות כ-90 אחוזים מתפוקת הענף).

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

³ ראה פרק ב', "המקורות, השימושים וההכנסות", וכן פרק ט', "האוכלוסייה, כוח האדם, התעסוקה והאבטלה ופרק י"ב, "התעשייה".

השקעות במבנים ובעבודות עפר לפי הייעוד, 1965 ו-1966

(מחירים שוטפים *)

העלייה או הירידה (-) מ-1965 ל-1966	1966	1965	
(מחירים)	(מיליוני ל"י)		
			מגורים
-17	515	621	בנייה פרטית
-26	261	353	בנייה ציבורית
-20	776	974	סך כל הבנייה למגורים
			ענפי המשק
-4	26	27	חקלאות **
3	61	59	השקיה
-44	68	122	תעשייה
-40	19	32	מכרות ומחצבים
—	37	37	חשמל
-20	164	206	תחבורה ותקשורת
-30	57	82	בתי הארחה ועסק
-11	293	330	מוסדות ושירותים ציבוריים
-9	264	290	מזה: מבנים
-28	29	40	עבודות בינוי אחרות
-19	725	895	סך כל הבנייה לענפי המשק
-20	1,501	1,869	סך כל ההשקעות בבנייה
-20	1,203	1,508	מזה: מבנים
-18	298	361	עבודות בינוי אחרות

* המחירים ב-1966 לא עלו לעומת 1965, למעט מחירי הבנייה בענף תחבורה ותקשורת: אלה עלו באחוז אחד.
** אינו כולל השקעות בחקלאות, שאינן בחזקת בנייה, כגון: ייעור, הכשרת קרקע וכדומה.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בתחום המגורים נבע הדבר מהכפלת ממדי העלייה ב-1961 והמשך גידולה בשנים 1962 ו-1963. גידול ההכנסה הפרטית ופיחות המטבע בתחילת 1962, ששינה את הכדאיות היחסית של החזקת נכסים במטבע חוץ בהשוואה לנכסי דלא נידי. האיטיות היחסית של הסתגלות הענף לגידול בביקוש גרמה לעליות מחירים מהירות ובכך ליצירת ביקוש נוסף, ספקולטיבי, שנבע מציפיות להמשך עליית המחירים. הגידול המהיר בביקוש הביא להרחבה ניכרת של כושר הייצור של הענף ושל הענפים הקשורים בו ולגידול בהיצע, התואם את רמת השיא של הביקוש, כולל הביקוש הספקולטיבי.

כשם שרכישה מוקדמת וספקולטיבית גורמת, כל עוד היא פועלת, להיקף ביקוש הגבוה מזה המוצדק על ידי הגורמים הריאליים (גידול אוכלוסייה, גידול בהכנסה הפרטית), הרי כאשר היא פוסקת — והכרח הוא שתיפסק לאחר זמן מה — יורד היקף הביקוש אל מתחת לרמה המוצדקת על

לוח י"ג-2

השקעות בבנייה לפי הייעוד, 1955 עד 1966

(מיליוני ל"י, מחירי 1964)

1966	1965	1964	1963	1962	1961	1960	1959	1958	1957	1956	1955	
בנייה למגורים												
490	592	544	484	416	359	305	287	247	224	233	263	בנייה פרטית
249	336	322	296	371	266	206	237	224	254	158	187	בנייה ציבורית
739	928	866	780	787	625	511	524	471	478	391	450	סך כל הבנייה למגורים
בנייה לענפי המשק												
83	82	107	152	147	123	124	113	111	100	113	135	חקלאות * והשקיה
65	116	126	96	90	91	74	76	57	26	26	19	תעשייה
18	30	47	49	34	15	12	12	6	11	13	23	מכרות ומחצבים
35	35	32	28	29	25	26	29	22	24	41	32	חשמל
154	196	166	105	76	65	47	69	48	72	28	32	תחבורה ותקשורת
55	78	69	59	53	61	44	29	25	26	22	20	בתי עסק והארוחה
278	314	274	235	188	172	164	162	143	126	94	94	מוסדות ושירותים ציבוריים
688	851	821	724	617	552	491	490	412	385	337	355	סך כל הבנייה לענפי המשק
1,427	1,779	1,687	1,504	1,404	1,177	1,002	1,014	883	863	728	805	סך כל הבנייה לענפי המשק

* אינו כולל השקעות בחקלאות שאינן בחזקת בנייה, כגון: ייעור, הכשרת קרקע וכדומה.
ה פ ק ו ר : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

השינוי הריאלי בהשקעות בבנייה לפי הייעוד*, 1956 עד 1966

(אחוזים)

1966	1965	1964	1963	1962	1961	1960	1959	1958	1957	1956	
בנייה למגורים											
-17	9	12	16	16	18	6	16	10	-4	-11	בנייה פרטית
-26	4	9	-20	39	29	-13	6	-12	61	-16	בנייה ציבורית
-20	7	11	-1	26	22	-2	11	-2	22	-13	סך כל הבנייה למגורים
בנייה לענפי המשק											
1	-23	-30	3	20	-1	10	2	11	-12	-16	חקלאות והשקיה
-44	-8	31	7	-1	23	-3	33	119	—	37	תעשייה
-40	-36	-4	44	127	25	—	100	-46	-15	-44	מכרות ומחצבים
—	9	14	-3	16	-4	-10	32	-8	-42	28	חשמל
-21	18	58	38	17	38	-32	44	-33	157	-13	תחבורה ותקשורת
-30	13	17	11	-13	39	52	16	-4	18	10	בתי עסק והארכה
											מוסדות ושירותים
-11	15	17	25	9	5	1	13	13	34	—	ציבוריים
											סך כל הבנייה
-19	4	13	17	12	12	—	19	7	14	-5	לענפי המשק
סך כל ההשקעות בבנייה											
-20	5	12	7	19	17	-1	15	2	19	-10	

* חושב מתוך לוח י"ג-2.
ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ידי הגורמים הריאליים. דבר זה נתרשש, כנראה, ב־1964. עובדה זו, מצד אחד, והגידול הניכר שחל ב־1964 בהיצע של דירות גמורות לשוק הרגיל ומבנים אחרים (מבנים למכירה ולהשכרה לתעשייה ומלאכה ומבני עסקים ומשרדים), מצד שני, הביאו להתהוות היצע עודף של מבנים גמורים במשך 1964. למרות היצע עודף זה — שביטל את הטעם לביקוש ספקולטיבי וגרם להקטנה נוספת בביקוש, ביוצרו ציפיות לירידת מחירים — נמשך הגידול בהתחלות הבנייה ביתר שאת, כשפעולות שונות בתחומי המיסוי והחקיקה מנעו התאמה של היצע הבנייה לביקוש המצטמצם. בתחילת 1965 הגיע מלאי המבנים בתהליך בנייה לשיא של כ־7 מיליון מ"ר, ולמן הרביע השני של 1965 החלה ירידה ניכרת בהיקף התחלות הבנייה, ירידה שנדחתה עד אז בגלל צו הגבלת הבנייה.

גורמים אלה התמידו, אך ביתר עוצמה, גם ב־1966. היקף העלייה המשיך להצטמצם, ולראשונה אף חלה ירידה מוחלטת בהכנסה הפרטית הריאלית לנפש. לכך ניתן להוסיף את אי הוודאות ביחס להכנסות בעתיד וציפיות להוזלת מחירי הדירות ולהקלות בשיטת הצמדת המשכנתאות שהביאו לדחייה ברכישת דירות. אף כי היקף ההתחלות החדשות החל להצטמצם כבר ברבע השני של 1965, לא ירד היקף הגמר השוטף ב־1966 והיה גדול מהביקוש המצטמצם. תוצאה בלתי נמנעת היתה צמצום נוסף בהיקף התחלות הבנייה במשך 1966.

ההתפתחות בתחום הבנייה לענפי המשק: תעשייה, עסקים ומשרדים, היתה דומה לזו של

הבנייה למגורים. גם כאן היתה בשנים 1962 עד 1964 בניית יתר, שנוזנה משיקולים ספקולטיביים, והקשורה בגיאות הכללית בשוק המקרקעין. כמו כן נוספה ההשפעה המצמצמת, שנבעה מסיומן ההדרגתי של עבודות פיתוח גדולות היקף, כמוביל הארצי, הנמלים, מפעלי ים המלח ותמנע, מבלי שבאו במקומם אחרים ב-1966. האטת קצב גידולו של התוצר ב-1965 וב-1966 והירידה ברווחיות הקטינו את הביקוש למבנים מצד ענפי המשק, התוצאה היתה ירידה בשיעור 19 אחוזים בהשקעה בבנייה לענפי המשק ושל 26 אחוזים בשטח התחלות הבנייה של מבנים לענפי המשק.

כאשר התפתחה הפעילות המוגברת בענף הבנייה ב-1961 ואילך לא נעשה ניסיון רציני לצמצם את הביקוש הגואה לתפוקת הענף. במקביל לגידול בבנייה לעולים ובבנייה הפרטית למגורים ולענפי המשק, חל גידול ניכר בבנייה הציבורית למגורים לשוק הרגיל ובבנייה הציבורית לייעודים אחרים. במקום הגבלה זמנית של בנייה שניתן לדחותה, ניתן סיוע רב להרחבת כושר הייצור של הענף עצמו ושל הענפים המספקים לו תשומות.¹

התרחבות כושר הייצור של הענף ובעיקר גידול חלקו של ענף הבנייה בסך התעסוקה במשק בשנים 1961 עד 1963 יצרו צורך בריסון הענף, הגידול הנוסף בפעילות ב-1964, בעיקר עקב גידול הבנייה הציבורית, גרם למחסור זמני בעובדים, למרות כושר הייצור המורחב והביא לפרסום צו הגבלת הבנייה בינואר 1965. ואולם מדיניות מרסנת זו באה באיחור, לאחר שענף הבנייה עמד כבר ממילא להצמצם, מחמת היווצרות עודף היצע של מבנים גמורים במשך 1964. יתר על כן, הידיעות המוקדמות בדבר צו הגבלת הבנייה יצרו ציפיות להיווצרות מחסור מחודש וגרמו לגל אחרון של התחלות בנייה חדשות בסוף 1964 ותחילת 1965 בבנייה לייעודים, שלגביהם עמד הצו להחמיר: בנייה למגורים, מבני ציבור ובנייה לעסקים ולמשרדים. המלאי המוגדל של מבנים גמורים ושל מבנים בתהליך בנייה, מצד אחד, והירידה בביקוש, מצד שני, הביאו לירידה חדה בהתחלות הבנייה למן הרביעי השני של 1965. עם זאת, היה אחד מעיקרי מדיניות המיתון ב-1966 צמצום מכון בחלקו של ענף הבנייה בכלל תפוקת המשק תוך העברת עובדים מענף זה לענפי היצוא.

מדיניות המיתון התבטאה, בין היתר, בעיכוב בניית משרדי ממשלה, ובלחץ על הרשויות המקומיות לצמצום תקציבי הפיתוח שלהם (המוצאים ברובם על עבודות סלילה, מבני חינוך, עבודות ביוב וכו'). מאידך גיסא, לא היתה כל הגבלה מצד הממשלה לגבי בנייה למגורים או לענפי המשק. יתר על כן, בראשית 1966 בוטלו סופית ההגבלות על הבנייה שהוטלו במסגרת צו הגבלת הבנייה בראשית 1965, הגבלות שלא היו, כאמור, אפקטיביות ממילא.

מדיניות המיתון השפיעה על ההתפתחויות בענף ב-1966 גם בכך שהיא תרמה לצמצום נוסף של הביקוש, בגלל אי ודאות לגבי ההכנסות בעתיד; אך את עיקר ההשפעה של מדיניות זו יש למצוא בהתאפקות מהפעלת עבודות בנייה, כמשקל נגד לצמצום הפעילות הרגילה בענף, אלא שגם התאפקות זו הוגבלה למחצית הראשונה של השנה. לנוכח העמקת השפל בפעילות במחצית השנייה של 1966, הוכנו תכניות להעסקת פועלי בניין מובטלים בעבודות שיפוצים והרחבות, והוחלט על הפעלה מוגברת של התחלות בנייה, החלטה שנתמשה רק ברביעי האחרון של השנה (ראה דיאגרמה י"ג-1). פעולות נוספות להקלת השפל בענף היו רכישת דירות מחברות בנייה (אך רכישות אלו של דירות גמורות באו במקום בניית דירות חדשות על ידי משרד השיכון), מתן אשראי לבונים שבידיהם מלאי דירות לא מכורות והקלות שונות במיסים, בעיקר על מגרשים לבנייה, שנתנו הרשויות המקומיות.

¹ ראה מאמרו של מ' מרחב, "כמה תוצאות כלכליות של התחדשות העלייה בקנה מידה גדול", סקר בנק ישראל מס' 17, ירושלים, אוגוסט 1962. המאמר מצביע על אפשרות של התרחבות יתר של כושר הייצור, הן עקב השפעותיו על הענף עצמו, כאשר תחלוף הגיאות הומנית בביקוש, והן על מבנה המשק לטוח ארוך, ומציע ריסון זמני של הביקוש עלידי מיסוי מרתיע.

עודף ההיצע בשוק המבנים הגמורים הלך והחריף ולפי הערכות שונות היו בידי הבונים הפרטיים בסוף 1966 כ־6,000 דירות שלא נמכרו ונראה, שמספר הדירות הלא מכורות בידי הבנייה הציבורית המיועדות לשוק הרגיל מגיע אף הוא לכ־2,500.¹ קצב מכירת הדירות החדשות לא עלה על זה שבשנה הקודמת, וכנראה, אף ירד. אינדיקטור חלקי לכך הוא הירידה במספר המשכנתאות שניתנו לרוכשי דירות פרטיות. הבונים ניסו לעכב ככל האפשר הורדת מחירים והעדיפו בתחילה לעודד את המכירה על ידי שיפור תנאי הרכישה, בדרך של תשלומים לשיעורים, משכנתא גדולה יותר וביטול חלקי של ההצמדה, באשר להצמדה, הרי שרק במקרים מועטים בוטלה ההצמדה לגבי משכנתאות לזמן ארוך.² עם זאת, הלכו ונתרבו במשך 1966 הורדות המחירים. ראשונים בכך היו קבלנים וחברות פרטיות קטנות הן משום שלא יכלו לצפות לרכישת דירות מהם מצד הממשלה, הן משום שקשה להם יותר לגייס אשראי; וייתכן שהשפיע גם הקשר הבלתי אמצעי וההתמקחות עם ציבור הקונים הפוטנציאלי. מפעל החיסכון לבניין וחברות הבנייה הגדולות הציבוריות למחצה פגרו בהורדת מחירים ולהטבת תנאי הרכישה ואמנם נראה, שקצב הרכישה אצלם היה נמוך מאשר אצל מתחריהם הקטנים. רק במחצית השנייה של 1966 גילו גם האחרונים נכונות להורדת מחירים ולהטבת תנאי הרכישה. שוב ניכרת כאן השפעתו של משך הייצור הארוך בענף. לגבי הבונים ניכרה השפעת התמחיר ההיסטורי בניסיונם לעכב ירידת מחירי הדירות, מה גם שהתייקרות התשומות נמשכה ב־1965 ואף בראשית 1966. לפי מדד מחירי הדירות³ נמשכה העלייה במחירי הדירות עד אמצע 1965 ולאחר תקופה של יציבות החל לרדת בקצב איטי ב־1966. לפי מקורות שונים פסקה העלייה במחירים כבר ב־1964 וירידתם החלה כבר ב־1965. דומה שהירידה במחירי דירות ישנות חריפה יותר, אף שאין נתונים של ממש בתחום זה.

צמצום הפעילות בענף הביא, כמובן, לצמצום ניכר גם בתשומות השונות. בעיקר נפגעו הענפים והמפעלים המספקים תשומות לשלבי הבנייה הראשונים: מחצבות, מלט, ברזל ועץ. במחצית השנייה של השנה, עת החלה הירידה גם בהיקף גמר הבנייה, נפגעו גם מפעלים נוספים: זכוכית, קרמיקה סניטרית, אביזרי שרברבות וכדומה.

מספר המועסקים במוצע שנתי ירד בכ־15 אחוזים וסך כל פליטת המועסקים מהענף מנקודת שיא התעסוקה בראשית 1965 עד סוף 1966 הסתכמה בכ־20 אלף איש. למרות זאת חלה עלייה בהכנסה החודשית הממוצעת לשכיר בבנייה בשיעור כ־14 אחוזים במוצע שנתי, בעיקרה בשל הסדרים מוסדיים ועליית תוספת היוקר בתחילת השנה, וכן בשל שינוי ניכר בהרכב העובדים בענף. לקראת סוף השנה הסתמנה ירידה בשיעורי השכר.

2. חיקף הבנייה

ההשקעות בבנייה הסתכמו בשנה הנסקרת בכ־1,500 מיליון ל"י, בהשוואה לכ־1,870 מיליון ל"י ב־1965.⁴ דהיינו ירידה בשיעור 20 אחוזים בקירוב. הנתונים המובאים הם במחירים שוטפים. כיוון שלא חל שינוי בהוצאות הבנייה בין 1965 ל־1966 מבטאים השינויים במחירים שוטפים גם שינויים ריאליים.

מנתוני ההשקעה (לוח י"ג-1) בולטת האחידות במגמת הירידה, שהקיפה את כל ענפי המשנה,

¹ נוסף על כך היו מצויות בראשית 1967 בידי הבנייה הציבורית כ־7,500 ומעלה דירות פנויות הראויות לאיכולס המיועדות בעיקר לעולים. (דירות פנויות — הכוונה לדירות שהן ריקות בפועל ואין לגביהן חוזה השתכנות אינדיבידואלי תתום).

² דיון מפורט על השינויים שחלו ב־1966 בהצמדת משכנתאות מצוי בפרק י"ז "המוסדות הכספיים" סעיף 3.

³ ראה גם פרק ו' "המחירים", סעיף צד'. למדד מחירי הדיור מספר מגבלות ואחת העיקריות היא דיווח בפיגור זמן של מספר חודשים, או יותר, בהשוואה להתפתחויות בפועל.

⁴ ראה גם ההערה בפרק המשנה — תשומות ומחיריהן — להלן.

התחלת הבנייה וגמר הבנייה של מבנים לפי הייעוד, 1965 ו-1966

התחלת הבנייה		העלייה או הירידה (-)		גמר הבנייה		העלייה או הירידה (-)
1966	1965	1966	1965	1966	1965	
(אלפי מ"ר)		(אחוזים)		(אלפי מ"ר)		(אחוזים)
בנייה למגורים						
1,944	1,462	-25	1,893	1,851	-2	בנייה פרטית
1,167	556	-52	1,232	1,224	-1	בנייה ציבורית
3,111	2,018	-35	3,125	3,075	-2	סך כל הבנייה למגורים
בנייה לענפי המשק						
106	172	62	191	138	-28	חקלאות והשקיה
417	262	-37	587	470	-20	תעשייה ומלאכה
330	213	-35	274	243	-11	בתי עסק, משרדים והארכה
768	550	-28	547	763	39	בנייני ציבור
סך כל הבנייה לענפי המשק						
1,621	1,197	-26	1,599	1,614	1	
4,732	3,215	-32	4,724	4,689	-1	סך הכול כללי
1,672	1,055	-37	1,523	1,794	18	מזה: בנייה ציבורית
3,060	2,160	-29	3,201	2,895	-10	בנייה פרטית

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ובהשוואה ל-1965 לא נשתנתה כמעט התחלקות סך ההשקעה בין בנייה למגורים לבנייה לענפי המשק.

מלאי המבנים הגיע לשיאו בראשית 1965 והצטמצם במידה ניכרת במחצית השנייה של 1965 ובמשך 1966, כשהיקף הגמר שהיה דומה לזה שב-1965 דהיינו גדול בהרבה מהיקף ההתחלות. הירידה החריפה בהתחלות החלה ברביע השני של 1965 (ראה דיאגרמות י"ג-1 ו"ג-2), והיקף הגמר החל להצטמצם רק במחצית השנייה של 1966 ואף אז בקצב מתון. להתפתחות זו אחראי, כמובן, משך הייצור הארוך המאפיין את ענף הבנייה.

משך הבנייה הממוצע המשיך להתארך גם בשנה הנסקרת. בעניין זה יש לציין, שהקפאת הבנייה של מבנים שבהקמתם הוחל התרכזה בעיקר במבנים למשרדים, עסקים ובמבנים למלאכה. התברר, כי בניגוד להערכות שונות בדבר הקפאת בנייה של בנייני מגורים — בעיקר של אלה שבהקמתם הוחל, כדי לעקוף את צו הגבלת הבנייה בראשית 1965 — נמצא בפועל רק מספר מבוטל של מקרים של האטה ניכרת או הפסקת בנייה. מאידך גיסא, נמסר על פרויקטים, הן למגורים והן לענפי המשק, שהיקפם המקורי צומצם מפאת השפל בשוק המבנים הגמורים.

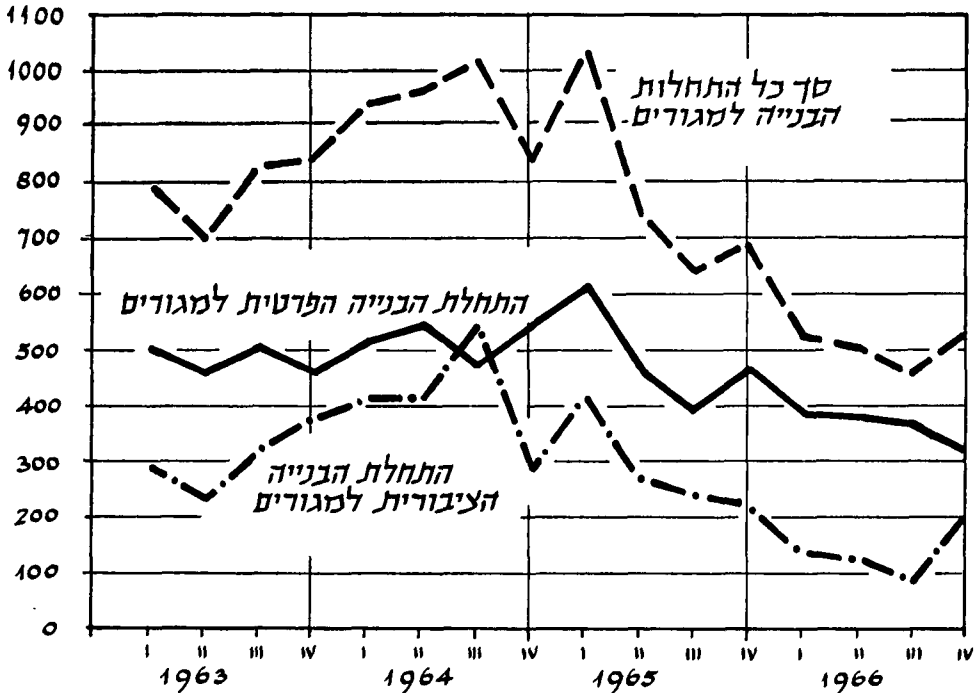
א. הבנייה למגורים

ההשקעה בבניית מגורים פחתה בשנה הנסקרת ב־20 אחוזים. הוחל בבנייתן של כ־22 אלף דירות, בהשוואה ל־38 אלף ב־1965 וכ־48 אלף ב־1964. בשנת השפל הקודמת בענף הבנייה — 1960 — הוחל בבניית 27 אלף דירות, ומספר דומה לזה של השנה נמצא רק בשנת 1956, שגם היא היתה שנת שפל בבנייה.

דיאגרמה י"ג-1

התחלות הבנייה למגורים לפי רבעי שנים 1963 עד 1966

(אלפי מ"ר)



מאידך גיסא, לא חל שינוי ניכר במספר הדירות שבנייתן נסתיימה: כ־37 אלף ב־1966 בהשוואה ל־38–39 אלף דירות בארבע השנים הקודמות. עובדה זו ממחישה את קצב ההסתגלות האיטי של הענף לשינויים בביקוש, שכן מאז 1964 הולך הביקוש לדירות ומצטמצם, ואף על פי כן לא ירד מספר הדירות הגמורות שהציע הענף. התפתחות זו מסבירה את הירידה במחירי הדירות, שהחלה עוד בראשית 1965 ושהוחשה בשנה הנסקרת. למרות ירידת המחירים והטבות אחרות המיועדות לעידוד המכירה¹, המשיך לגדול מלאי הדירות הגמורות הבלתי מכורות, בעיקר בבנייה הציבורית אך, כנראה, גם בבנייה הפרטית.

בסוף 1966 נאמד מלאי הדירות הריקות בידי הבנייה הפרטית בכ־6,000, ואילו המלאי שבידי הבנייה הציבורית לכל היעודים הסתכם בכ־10,000 דירות ומעלה, כולל כ־2,500 המיועדים לשוק הרגיל.

¹ כולל הפניית זוגות צעירים, מפוני משכנות עוני ועולים לדירות של מפעל החיסכון לבניין, תוך מתן הלוואות תקציביות.

בניית דירות, 1960 עד 1966

1966	1965	1964	1963	1962	1961	1960	
התחלות							
17,330	25,460	30,540	25,860	23,180	21,970	19,270	1. לשוק הרגיל* סך כל הדירות
							מזה:
13,580	19,080	21,080	19,530	17,620	15,260	14,960	בנייה פרטית
3,750	6,380	9,460	6,330	5,560	6,710	4,310	בנייה ציבורית לשוק הרגיל
4,740	12,600	17,840	12,560	22,530	19,610	7,650	2. לעולים וכדומה** סך כל הדירות
							מזה:
2,690	9,270	15,500	10,430	17,370	13,140	3,530	קליטת עלייה חדשה
2,050	3,330	2,340	2,130	5,160	6,470	4,120	היתר
22,070	38,060	48,380	38,420	45,710	41,580	26,920	סך כל הדירות (1) + (2)
2,018	3,111	3,752	3,160	3,288	2,954	2,077	סך הכול, (אלפי מ"ר)
גמר							
26,400	25,150	25,100	20,660	20,550	16,920	19,340	1. לשוק הרגיל* סך כל הדירות
							מזה:
18,160	18,520	18,800	15,560	14,430	13,070	13,330	בנייה פרטית
8,240	6,630	6,300	5,100	6,120	3,850	6,010	בנייה ציבורית לשוק הרגיל
10,750	13,270	12,880	19,030	17,730	9,440	11,650	2. לעולים וכדומה** סך כל הדירות
							מזה:
8,180	11,150	10,720	16,530	11,560	1,680	6,320	קליטת עלייה חדשה
2,570	2,120	2,160	2,500	6,170	7,760	5,330	היתר
37,150	38,420	37,980	39,690	38,280	26,360	30,990	סך כל הדירות (1) + (2)
3,075	3,125	2,964	2,915	2,739	2,029	2,195	סך הכול (אלפי מ"ר)

* לשוק הרגיל: בנייה פרטית ובנייה ציבורית במסגרת שיכון עממי וחיסכון לבניין, ותיקים באזורי פיתוח, זוגות צעירים ולבני המעוטים.

** לעולים וכדומה: קליטת עלייה, בנייה בהתיישבות ובנייה למספוני מעברות ומשכנות עוני.
ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ותיכודי בנק ישראל.

הירידה בשיעור 20 אחוזים בקירוב בהשקעות בבניית מגורים בשנה הנסקרת הינה, למעשה, תגובה, בפגור של כשנתיים, למפנה שחל בהתפתחות הביקוש למגורים בשנת 1964, אם כי התגובה בהתחלות הבנייה היתה מהירה יותר.

כאמור בראשית הפרק, הביא הגידול הניכר בביקוש לתפוקת הענף ועליית המחירים שנתלוותה אליו להתרחבות ניכרת של כושר הייצור בענף. התרחבות זו העלתה את מספר הדירות הגמורות לשוק הרגיל מכ-17 אלף ב-1961 ל-20.5 אלף ב-1962 וב-1963 (בשתי שנים אלו עדיין היתה הכמות המבוקשת גדולה מהמוצעת ועדות לכך יש בעליית המחירים המהירה והרצופה) ולכ-25 אלף דירות בשנת 1964 (ראה לוח י"ג-5). התוספת של כ-4,500 דירות לשוק הרגיל בשנת 1964 בהשוואה ל-1963 הביאה למפנה בשוק הדירות. היקף הביקוש, כשלעצמו, התייצב ואולי אף ירד ב-1964. במקום הקדמת רכישה מצד קונים פוטנציאליים בשנים 1962/63, מתוך ציפיות להמשך עליית המחירים באה דחיית רכישה מתוך ציפיות להורדת מחירים.² כיוצא בזה לגבי משקיעים מקומיים וזרים, ובעיקר המשקיעים הספקולטיביים, שהפכו ממבקשי דירות למציעי דירות. על האחרונים השפיע, כנראה, גם התיקון בחוק מס שבח מקרקעין שנחקק באוגוסט 1963. חוק זה צמצם במידה רבה את האפשרות לרווחי הון גדולים ומהירים ממסחר בנכסי דלא נידי. התפתחות זו משתקפת גם, כנראה, בתנועת ההשקעות מחוץ לארץ, שחלק מהן פנה לעסקי נכסי דלא נידי. ההשקעות ברוטו מחוץ לארץ עלו בקצב מהיר: מ-55 מיליון דולר ב-1960 ל-173 מיליון דולר ב-1963. ב-1964 פסקה העלייה בהשקעות והן ירדו ב-1965 ל-124 מיליון דולר. מאידך גיסא, גבר תהליך חיסול השקעות מחוץ לארץ: 10 מיליון דולר ב-1963, 17 מיליון ב-1964 ו-26 מיליון ב-1965.

למרות ההאטה בגידול הביקוש והיווצרות עודף דירות במשך 1964 הגיע היקף התחלות הבנייה של דירות ב-1964 לשיא חדש, כתוצאה מפעולת גורמים שונים שנעמוד עליהם להלן, ומאידך גיסא, המשיך הביקוש למגורים להצטמצם ב-1965 וב-1966. התוצאה הבלתי נמנעת היתה ירידה חריפה בהיקף התחלות הבנייה למן הרביע השני של 1965. אך בשל תהליך הייצור הארוך בענף הבנייה וקיומו של מלאי שיא של דירות בתהליך בנייה, נדחה הצמצום בפעילות הענף עד לסוף 1965 והתבטא במלוא חריפותו רק במשך 1966.

1. הבנייה הפרטית למגורים

למרות הצטברות עודף דירות במרוצת 1964, הוחש שיעור הגידול של התחלת בניית דירות מצד הבנייה הפרטית (ראה דיאגרמה י"ג-1). תרמה לכך, כנראה, ההתפתחות בשוק המקרקעין. העלאות גדולות בשומות לצורך מס של מגרשים פנויים לבנייה, ייקרו את החזקתם, ותיקון חוק מס שבח מקרקעין, באוגוסט 1963, הקטין את הרווחים הצפויים מהחזקתם. כתוצאה מכך באה התייצבות והחלה ירידה במחירי קרקעות בסוף 1963 וראשית 1964. מאחר שבאותה עת עדיין שגשג שוק הדירות, פנו בעלי מגרשים לבנייה על מגרשיהם, כדרך להיפטר מהם ברווח ולהמנע מתשלום מס שבח. לקראת סוף 1964 נוסף תמריץ חדש לבנייה והוא הידיעות המוקדמות על כוונת הממשלה להגביל את היקף הבנייה. מתוך ציפיות להיווצרות מחסור בדירות עקב הצו, שנכנס לתוקפו בינואר 1965, חלה עלייה מחודשת בהיקף ההתחלות ברביע האחרון של 1964 והיא נמשכה גם ברביע הראשון של 1965. משנתברר לבסוף, כי מכסות הצו אינן נמוכות מהדרשה לרישיונות בנייה (מה גם שהדרשה לרישיונות בנייה היתה מוגזמת על רקע המלאי של דירות גמורות משל דירות בבנייה), החלה הירידה הצפויה בהתחלות הבנייה. ירידה זו נמשכה

¹ חלק מהדירות הופנה לשיכון עולים, שכן במחצית השנייה של 1964 היה מחסור זמני בדירות גמורות לעולים.
² כאינדקסור חלקי לשינוי בביקוש יכול לשמש השינוי במספר החוסכים החדשים (בניכוי הפורשים) ל"מפעל החיסכון לבניין", שמספק כ-20 אחוזים מסך הבנייה בשוק הרגיל למגורים, כולל בנייה פרטית (שנים תקציביות): 1960 — 5,921; 1961 — 7,620; 1962 — 10,455; 1963 — 14,542; 1964 — 4,712; 1965 — 413; 1966 — 1,866 (אפריל 1966 — פברואר 1967).

לוח י"ג-6

הדירות שבנייתן התחילה לפי מספר החדרים, 1964 עד 1966

כל הבנייה			הבנייה הציבורית			הבנייה הפרטית			
1966	1965	1964	1966	1965	1964	1966	1965	1964	
(אחוזים)									
									מספר החדרים
3	2	1	1	—	—	4	3	3	1
21	27	22	21	31	25	21	22	19	2
63	60	68	78	66	73	54	55	60	3
13	11	9	—	3	2	21	20	18	4 ומעלה
100	100	100	100	100	100	100	100	100	סך הכול
22,070	38,060	48,380	8,490	18,980	27,300	13,580	19,080	21,080	סך כל הדירות שבנייתן התחילה
63,640	107,850	137,830	23,530	51,410	75,760	40,110	56,440	62,070	סך כל החדרים בדירות שבנייתן התחילה

2.9	2.8	2.8	2.8	2.7	2.8	3.0	3.0	2.9	מספר החדרים הממוצע לדירה
81.2	74.1	71.8	61.2	58.0	60.1	93.7	90.3	87.0	השטח הממוצע לדירה (מ"ר)

ה מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ותיכורי בנק ישראל.

עד לסוף 1966, פרט לעלייה מסוימת ברביע האחרון של 1965, כנראה, בשל ציפיות חולפות לפיחות, שנפוצו בעת הבחירות לכנסת ולאחר מכן, עת הכריזה הממשלה על מדיניות כלכלית חדשה. מספר הדירות שבבנייתן הוחל ב-1966 כ-13.5 אלף (פחות מאשר ב-1960) נמוך, כנראה, מהביקוש בטווח הארוך ואולי אף מהביקוש השוטף ב-1966/67. רמה נמוכה זו נובעת, כמובן מקיום מלאי של דירות לא מכורות, הנע, לפי אומדנים שונים, בסביבות 6,000 דירות בידי הבנייה הפרטית (כולל חברות ציבוריות אך לא ממשלתיות). נוסף על כך היו מצויות בראשית 1967 בידי הבנייה הציבורית כ-2,500 דירות לא מכורות המיועדות לשוק הרגיל. יש להבהיר, שהמצב ב-1964 היה נהיר ליזמים שונים בענף, אך מסתבר שהגורמים המיוחדים שנמנו לעיל מנעו התאמה בעיתה של התחלות הבנייה החדשות להיקף הביקוש שנצטמצם.

צעדים שונים שנקטו במשך 1966 הממשלה והרשויות המקומיות — מתן אשראי לקבלנים שבידיהם דירות לא מכורות והקלות במיסים על מגרשים פנויים לבנייה — במגמה להקל על הבונים הפרטיים ולעודד המשך הבנייה, לא השיגו, לפחות בטווח הקצר, את התוצאה המקווה לגבי עידוד התחלות בנייה חדשות.

2. הבנייה הציבורית למגורים

התחלות הבנייה הציבורית למגורים בשנת 1966 לא הגיעו אף למחצית היקף ההתחלות ב-1965, וזאת לאחר שב-1965 עצמה ירד היקף ההתחלות בכ-30 אחוזים בהשוואה ל-1964. הבנייה הציבורית, בדומה לבנייה הפרטית, נפגעה מצמצום בביקוש לבניית מגורים בשוק הרגיל — צמצום שחל בעת שנמצא עודף היצע מהתחלות הבנייה המופרזות ב-1964 — אך השפעה מכרעת נודעה לצמצום החד בהיקף העלייה.

בבנייה הציבורית למגורים ניכרת אי סדירות בהיקף התחלות הבנייה השנתי ופיזור ההתחלות במשך השנה. וזאת גם כאשר גורמים חיצוניים, כעלייה ארצה, שעליהם אין שליטה, נשארם יציבים. דומה, שלהסבר התפתחות הבנייה הציבורית ב-1966 צריך לחזור אחורנית עד ל-1963, ואולי אף ל-1962 (ראה לוח י"ג-5 ודיאגרמה י"ג-1).

בחינת התפתחות הבנייה הציבורית למגורים (התחלות הבנייה) בשנים 1963 עד 1965 מגלה גידול ניכר בבנייה לכל הייעודים (פרט לבנייה בהתיישבות) בין 1963 ל-1964, וצמצום מקביל בגודלו בכל הייעודים (להוציא שיכון מפונים) ב-1965 בהשוואה ל-1964. לגבי מרכיב אחד של התנודות הללו, הבנייה לעולים, שהוא גם החשוב ביותר מבחינת היקפו, יש הסבר חלקי. הכוונה לצמצום הגדול והבלתי צפוי בהיקף העלייה ב-1965. עם זאת, היה היקף ההתחלות נמוך מדי ב-1963 (הורגש מחסור בדירות לעולים ב-1964) וגבוה מדי ב-1964 (אף יחסית לציפיות באותה שנה לגבי היקף העלייה ב-1965/66). ההיקף הגדול של התחלות בנייה ב-1964 נעשה כשהיה מחסור בעובדים מיומנים (כטפסנים), דבר שהביא לקשיים בביצוע התחלות הבנייה, ולניצול לא יעיל של כושר הייצור של הענף, שכן גורמי הייצור פוזרו בהתחלות בנייה רבות בעת ובעונה אחת.

כתוצאה מהתפתחות זו ומהצמצום הבלתי צפוי בהיקף העלייה ב-1965, הפך המחסור הזמני בדירות עולים בסוף 1964 לעודף ניכר בדירות במרוצת שנת 1965.

בבנייה הציבורית לשוק הדירות הרגיל חל גידול רב ב-1964 בהשוואה ל-1963, ובעקבותיו חל צמצום ב-1965. בדומה למצב בבנייה הפרטית, יצרו ההתחלות ב-1963 עודף היצע בדירות ריקות במחצית השנייה של 1964. עם זאת, נמשכה העלייה בהיקף ההתחלות בבנייה הציבורית לשוק הדירות הרגיל במשך 1964, לקראת הפעלת צו ויסות הבנייה בסוף ינואר 1965. היקף התחלות הבנייה לשוק הרגיל עלה ב-50 אחוזים, וזאת למרות הירידה בביקוש, שהתבטאה בירידה חדה במספר המצטרפים למפעל החיסכון לבניין ב-1964. בכך גרמה הבנייה הציבורית לשוק הדירות הרגיל להחרפת התנודות בסך הבנייה. צו ויסות הבנייה מצא איפוא את הבנייה הציבורית עם מלאי ניכר של דירות בתהליך בנייה — הן לבנייה רגילה והן לבנייה לעולים — שעלה במידה

ניכרת על הביקוש הצפוי. דבר זה הביא לצמצום ההתחלות בבנייה הציבורית במשך שנת 1965 בהתאם למדיניות הוויסות, תוך שמירה ואף גידול במלאי הדירות שברשותה. לקראת שנת 1966 נתברר, כי מצויים עודפים ניכרים בדירות לעולים ולייעודים אחרים. ממדי העודפים נתבררו יותר בהמשך השנה, וכתוצאה מכך הוחל בהקמתן של כ-8,500 דירות בלבד, אף כי בתקציב 1966/67 (המסתיים בסוף מארס 1967) תוכננה בתחילת הקמת כ-18,000 דירות חדשות. בשורה של תיקונים צומצמה תכנית הבנייה ל-1966/67 עד ל-15,900 דירות, וכאמור, הוחל בבנייתן של 8,500 בקירוב (כולל הדירות שהיו מיועדות להקמה ברבע הראשון של 1967). מסיבות שונות הוחלט להפנות בשנתיים האחרונות חלק גדול יותר מהעלייה לאיזור המאוכלס, בעיקר בשל הרכב העולים השונה מזה שהגיע בשנים 1962 עד 1964. לצורך זה נוצלו עודפי דירות שנבנו מלכתחילה לשוק הרגיל הן במסגרת הבנייה הציבורית עצמה והן על ידי חברות הבנייה הגדולות. ובמשך השנה נרכשו 1,500–2,000 דירות במרכזים העירוניים והועמדו לרשות העולים. מאידך גיסא, הוחלט על הקצאת כ-5,000 דירות גמורות ובשלבי בנייה, שנבנו עבור עולים באזורי פיתוח לשיפור תנאי הדיור של התושבים הוותיקים וזוגות צעירים באזורי הפיתוח. בהקשר זה בולטת העובדה שאין להתייחס למלאי הדירות בכל הארץ בצורה כוללת מדי, בגלל הבדלים בגודל הדירות ובטיבן ובגלל חוסר נידות גיאוגרפית.

בעת דיוני התקציב היה לחץ לקיצוצים במסגרת המדיניות הכללית של המיתון, הקיצוץ במסגרת זו נגע בעיקר לתכנית הבנייה לחיסול משכנות עוני ודיור פגום: מ-3,700 יחידות בהצעה המקורית ל-2,090 יחידות בתקציב המאושר. מן הגיסוין שנרכש בשנים קודמות, נראה גם ההיקף המוקטן כמוגזם, לנוכח הביקוש של תושבי משכנות העוני, ואמנם בסוף השנה הועלו הצעות להעמיד דירות אלו לרשות המפונים בשכירות נמוכה, באמצעות סובסידיות, שכן לא נתגלתה נכונות לרכוש דירות אלו אף בתנאי הרכישה הנוחים שהוצעו.

עם החמרת השפל במשך השנה, הביא הגידול המהיר במספר המובטלים להכנת תכניות לביצוע מזורז של עבודות בנייה להקלת האבטלה. במסגרת זו הוצעה תכנית גדולה לביצוע שיפורים, שיפוצים והרחבות בדירות קיימות והשלמת הפיתוח בשכונות שנבנו במסגרת הבנייה הציבורית. עיקר פעולות אלו לא הגיע לידי ביצוע במשך השנה הנסקרת, ואולם ברביע האחרון חלה עלייה ניכרת בהתחלות הבנייה, במסגרת התכנית המתוקנת לשנה 1966/67. התחלות הבנייה בתחילת 1966 המשיכו לרדת בצורה חריפה והגיעו לשפל של 88 אלף מ"מ ברביע השלישי של 1966 בהשוואה לרמת השיא של 545 אלף מ"מ ברביע השלישי של 1964. כאמור, היתה זו תוצאה של המלאי הגדול של דירות גמורות ודירות בבנייה שלא היה להם דורש. ההחלטה שהוזכרה לעיל, בדבר העברת 5,000 דירות לשיפור תנאי הדיור באזורי הפיתוח, היקלה על משרד השיכון את ההחלטה בדבר הגברה מחודשת של היקף התחלות הבנייה, וברביע האחרון של 1966 הסתכמו ההתחלות בכ-200 אלף מ"מ, אך לפי ידיעות מוקדמות, חזר וירד היקף ההתחלות ברביע הראשון של 1967. אף כי עודנו גבוה מהממוצע לרביע ב-1966.

ב. הבנייה לענפי המשק

ההשקעה בבנייה לענפי המשק ירדה בשיעור דומה לירידת ההשקעה במגורים — כ-19 אחוזים. ושוב — בדומה לבנייה למגורים — הירידה בהשקעות ב-1966 באה לאחר חמש שנים של התרחבות (ראה לוח י"ג-3).

הירידה הקיפה את מרבית ענפי המשנה להוציא השקעה בהשקיה ובחשמל. בולטת ביותר הירידה בבנייה לתעשייה ומלאכה — 44 אחוזים ובתי עסק משרדים והארכה — 30 אחוזים. (פירוט — ראה בלוח י"ג-1).

לכאורה, אין הירידה בהשקעות — בשיעור 20 אחוזים בקירוב — צריכה להפתיע, על רקע ההאטה בגידול הביקוש המקומי והתוצר ב-1965 ובשנה הנסקרת. אף על פי כן נראה, שאין בכך בכדי להסביר את הירידות החריפות יותר בתעשייה ובמבני עסקים. מה גם שהפעלת תכניות

שטח הבנייה לענפי המשק, 1960 עד 1966

1966	1965	1964	1963	1962	1961	1960	
התחלות							
172	106	194	177	204	177	268	חקלאות והשקיה
262	417	720	542	553	506	464	תעשייה ומלאכה
213	330	315	214	182	295	259	בתי עסק, משרדים והארכה
550	768	628	456	447	477	365	בנייני ציבור
סך כל הבנייה לענפי המשק							
1,197	1,621	1,857	1,389	1,386	1,455	1,356	
גמר							
138	191	175	174	170	218	358	חקלאות והשקיה
470	587	560	476	456	551	374	תעשייה ומלאכה
243	274	206	110	194	233	134	בתי עסק, משרדים והארכה
763	547	460	403	392	375	424	בנייני ציבור
סך כל הבנייה לענפי המשק							
1,614	1,599	1,401	1,163	1,212	1,377	1,290	

ה מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

השקעה מצריכה זמן רב וסביר להניח פיגור של שנה ויותר בין ההחלטה להשקיע לבין התחלת הבנייה עצמה.

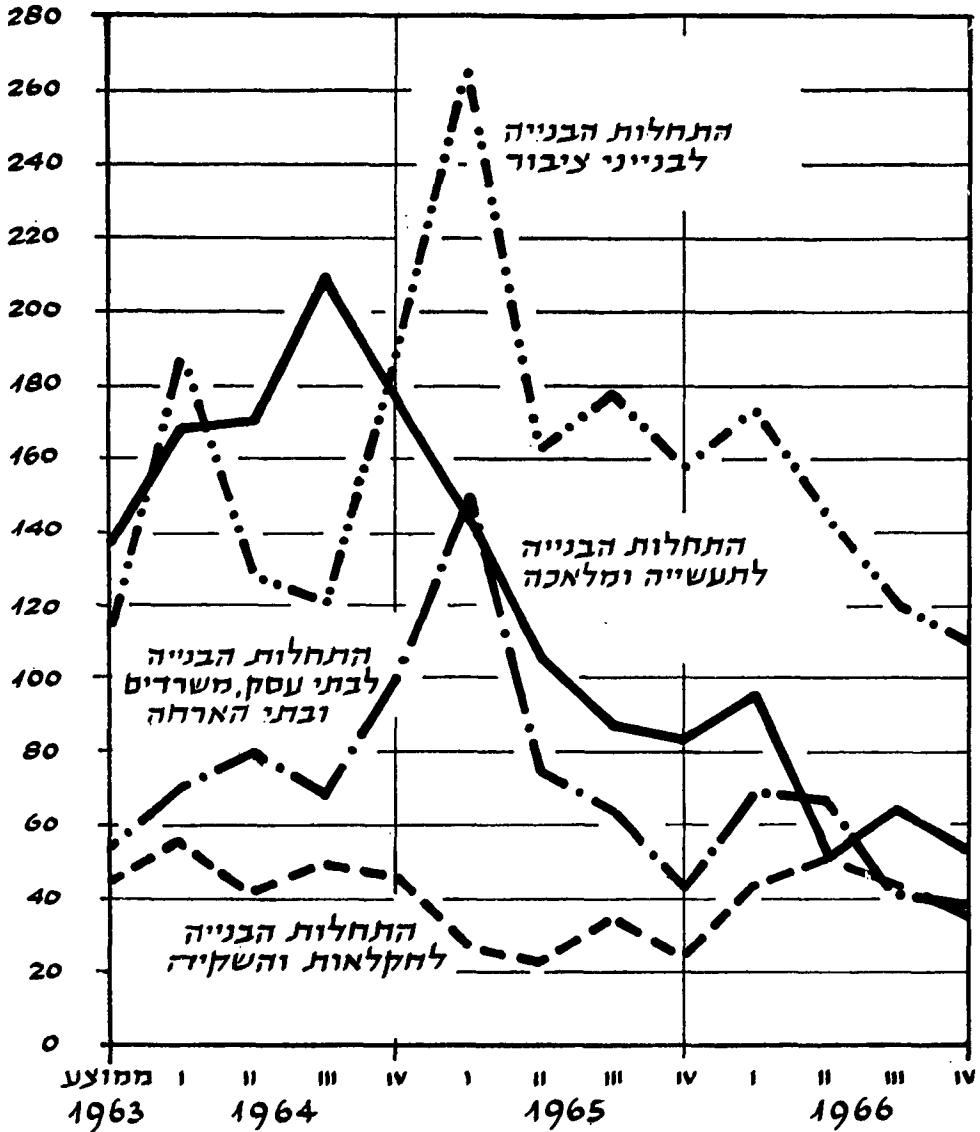
חלק מסויים מהירידה נעוץ בכך שבשנותיים האחרונות נסתיימה בנייתם המלאה, או החלקית, של מספר פרויקטים גדולים שנבנו ביוזמת הממשלה ובמימונה (המוביל הארצי, נמל אשדוד והרחבת נמלי חיפה ואילת ומפעל ים המלח) בלא שבאו פרויקטים חדשים במקומם ב-1966. באשר לבנייה לתעשייה, לעסקים ולמבני ציבור, נראה ההסבר מורכב יותר. יש סימנים לכך, שהגיאיות בשוק נכסי דלא נידי נתנה אותותיה גם בבנייה לענפים אלו. בניגוד למקובל בעבר, התפתחה גם בשוק זה בנייה שניתן להגדירה, לפחות בחלקה, כספקולטיבית, ושיצרה עודף היצע ב-1964.

הגיאיות במחירי הקרקעות אפשרה לבעלי מפעלים ועסקים מסויימים לממן חלק ניכר ממחיר המעבר למבנים חדישים על ידי פינוי הקרקע שמחירה האמיר במרכזים עירוניים. חלק מביקוש זה נודרנו לספק חברות בניה, בחלקן ממשלתיות-עירוניות, שהחלו בבניית מבני עסק ומבנים לתעשייה ומלאכה למכירה ולהשכרה ולא לסיפוק הזמנה ספציפית. סיכום חלקי של היקף התחלות הבנייה השנתי של מבני תעשייה ומלאכה של חברות הבנייה הבולטות בתחום זה מראה על עלייה מ-40 אלף מ"ר ב-1962 ל-84 אלף מ"ר ב-1963 ול-166 אלף מ"ר ב-1964. לפעילות זו יש, כאמור, עוד להוסיף בניה עצמית של מבנים חדשים מצד מפעלים קיימים, כשרק חלק משטח המבנים החדשים הינו הרחבה ואילו רוב השטח בא להחליף מבנה קיים שנועד להיהרס.

בלוח י"ג-7 ניתן לראות, שפרי פעילות זו, בדמות מבנים שבנייתם נגמרה, הופיע בשנת 1964 בפיגור של שנתיים ונוצר בשוק עודף היצע של מבנים לתעשייה ולמלאכה ומבני עסקים ומשרדים. אולם במשך מרבית שנת 1964 עדיין הלכו וגדלו התחלות הבנייה לייעודים אלה שעליהן הוחלט זמן רב קודם לכן, ושלא היה ניתן לסגת מהן. הקמת פרויקטים גדולים כרוכה לרוב

התחלות הבנייה לענפי המשק לפי רבעי שנים, 1964 עד 1966

(אלפי מ"ר)



בהתקשרויות לצורך מימון וסכומים רבים מושקעים עוד לפני התחלת הבנייה בתכנון, רישוי, אגרות בנייה והכשרת הסביבה והשטח. עודף ההיצע שהחל ב-1964 הביא לירידה בשטח התחלות הבנייה, אך השלמת המבנים שבבנייה הלכה והגדילה עודף זה והוא לחץ על השוק משך כל שנת 1965 ו-1966. חלק מהבנייה לייעודים אלה הוקפא באמצעו או שהושלם רק בחלקו. לגבי הבנייה לבתי עסק ומשרדים, הרי שצו הגבלת הבנייה שהחמיר לגביהם הביא להמשך גידול ההתחלות גם בסוף 1964 ותחילת 1965 ורק מן הרביע השני של 1965 ואילך, כאשר הוברר לכל, כי ההגבלות

אינן אפקטיביות — ומשום כך אין כל מקום לצפות להיווצרות מחסור — החלה הירידה בהתחלות שנמשכה גם ב־1966.

השפעה זו של צו הגבלת הבנייה ניכרת גם בהתפתחות הבנייה של מבני ציבור שגם לגביהם החמיר הצו, ושוב כמעט שלא היה אפקטיבי בביצועו. (ראה דיאגרמה י"ג-2).

את הירידה בהשקעות ב־1966 בבנייה לייעודים הללו יש לראות איפוא על רקע הגיאות המופרזת בשנים 1962 עד 1964 ושבחלקה נמשכה גם בראשית 1965 בגלל צו הגבלת הבנייה. בענף תחבורה ותקשורת חלה ירידה של כ־20 אחוזים הנובעת בעיקרה מסיום הדרגתי של פיתוח הנמלים וירידה בלתי צפויה בסלילת כבישים, לאחר גידול מהיר ורציף בשנים הקודמות. צמצום ההשקעה בכבישים ב־1966 ודאי שאינו נובע מצמצום בצרכים, וכנראה, הוא תוצאת צמצום תקציבי הפיתוח של הרשויות המקומיות במסגרת לחץ משרד הפנים לצמצום גירעונותיהן התקציביים.

יש לציין, עם זאת, שלא ננקטה פעולה מאזנת מצד הממשלה, ורק לקראת סוף השנה עם החמרת האבטלה הוחל בזירוז תכניות סלילה. מאידך גיסא, נמשך גידול ההשקעה בבנייה לדואר ותקשורת, והשקעות רכבת ישראל בבנייה נשארו ברמה הגבוהה יחסית של 1965.

ההשקעה בחקלאות ובהשקיה היתה על רמה דומה לזו של 1965. בולט על רקע הירידה הכללית בהתחלות, הגידול בהתחלות בנייה למשק חקלאי הקשור, כפי הנראה, בהתרחבות רבתי של השימוש בחממות קבע, בתהליך התמחות ענפי המחייב הקמת מבנים חדשים ובהרחבה מזורזת של רפת החלב.

3. תשומות ומחיריהן

השפל בפעילות הבנייה נתן אותותיו בענפי התעשייה הקשורים בו. כ־10 אחוזים מסך התפוקה התעשייתית משמשים לענף הבניין, והוא אחראי במידה לא מעטה להאטה ולירידה של התפוקה התעשייתית במספר ענפים שלגביהם הוא הלקוח העיקרי. כזכור, החלה הירידה בהתחלות הבנייה כבר ברבע השני של 1965, אך ענפי התעשייה החלו לחוש בכך רק לקראת סוף 1965 ובתחילת 1966, כשהנפגעים הראשונים הם מלט ומוצרי, חומרי מחצבה, ברזל בניין, מוצרי חימר וסיד. מצד שני, היקף גמר הבנייה עדיין עלה בסוף 1965 ובתחילת 1966 והחל לרדת רק במחצית השנייה של 1966. אף כאן החלה ירידה בשיווק מוצרים הנצרכים בשלבי הגמר של הבנייה — נגרות בניין, ארמטורות, חוטי חשמל ואביזרי חשמל, קרמיקה סניטרית וכדומה. למרות הירידה בשיווק של המוצרים השונים, ניסו מרבית בתי החרושת להמנע מצמצום ניכר של הייצור והעדיפו לצבור מלאי במשך שנת 1966. אך בהדרגה הלך הייצור והצטמצם. במטרה להתגבר על ירידת הביקוש המקומי נעשו גם ניסיונות להתארגנות ליצוא חומרי בניין.

לירידה בביקוש לחומרי בניין היתה השפעה מרסנת על מחיריהם. העלאות השכר בתעשייה בראשית השנה לחצו להעלאת מחירים ואמנם הועלו מחיריהם של מוצרים שונים, בראשית 1966, בפרט אלה המשמשים לשלבי הגמר של הבנייה. במשך השנה פסקה עליית המחירים והמגמה הכללית היא של הוזלה גם מצד אלה שהעלו מחירים בתחילה. יוצאים מן הכלל מפעלים, שלהם עמדה מונופוליסטית שהעלו מחירי תוצרתם ולא הורידום עדיין. הכוונה היא למלט (אך לא מוצרי מלט בהם יש תחרות רבה), ברזל בניין, מוצרי איטונג וצינורות פלדה. גם במקרים אלו היתה ההעלאה מתונה למדי. ביבוא תשומות לבנייה היתה ירידה בכ־45 אחוזים בהשוואה ל־1965. כאן, כנראה, משפיעה גם הקטנת מלאי חומרי הגלם מצד המפעלים בארץ.

השפעת צמצום הביקוש לתשומות בנייה נראית חמורה יותר על רקע ההתרחבות המהירה בענף בחמש השנים האחרונות שהביאה להרחבה מזורזת של כושר הייצור של הענף ושל הענפים המשרתים אותו. היקף ההשקעות בציוד בענף הבניין עצמו הגיע לכ־50 מיליון ל"י לשנה בשנים 1962 עד 1965. הענף עבר תהליך של מיכון, וכן הוקמו בתי חרושת לבנייה טרומית בסיועה של

הממשלה ובעידודה¹. חלק ניכר מכושר הייצור המורחב הבשיל בשנים 1964 ו-1965, כשהביקוש לתפוקת הענף כבר החל להצטמצם. למשל, הפעלת כבשן מלט ברמלה בסוף אוקטובר 1964, שעל הקמתו הוחלט ב-1962 והפעלת כבשן מלט נוסף בחיפה באוגוסט 1966, שעל הקמתו הוחלט בקיץ 1964. במקביל נאלץ בית החרושת שמשון להפסיק את ייצורו, לאחר שחלה ירידה בשיעור 17 אחוזים בצריכה השנתית המקומית של מלט ב-1966. בשנה הנסקרת הושלמה גם הקמתם של שלושה בתי חרושת חדישים לבנייה טרומית, ומפאת השפל הוחלט שלא להפעיל 2 מהם כלל, ואילו השלישי עובד בתפוקה חלקית. כמו כן צומצמה העבודה במספר בתי חרושת קיימים לבנייה טרומית.

מדד מחירי התשומות בבניית מגורים עלה בממוצע שנתי ב-8.1 אחוזים בין 1965 ל-1966. ובמשך השנה הנסקרת עלה המדד ב-6.3 אחוזים; ומרבית העלייה, כ-5 אחוזים, התרכזה בתקופה ינואר עד אפריל 1966. אם ננכה את עליית שכר העבודה במדד זה תישאר עלייה בשיעור 1.5 אחוזים במשך השנה, ויש מקום לשער שאף עלייה זו לא נתרחה בפועל, שכן ידוע על מתן הנחות והוזלות שלא לפי התעריף, בעיקר במחצית השנייה של השנה, ואלו לא נלקחו בחשבון במדד מחירי התשומה. מכל מקום מוסרים מקורות שונים על ירידה במחירי ביצוע עבודות בניין². ירידה המתאפשרת במידה רבה על חשבון רווחי הקבלן, ותוך כדי ויתור על הפרשה לפחת ותמורה זקופה להון עבור ציוד בניין שאין לו שימוש אלטרנטיבי. לפחות לגבי חלק מהזימים בענף, הוזל גם מחיר העבודה, וההבדל בין מעבידים שונים לגבי ההוצאה על מרכיבי העבודה הינו הרקע העיקרי לתחרות העזה על מכרזי בנייה. נראה, שהוצאות השכר של מעבידים גדולים המעסיקים צוות עובדים קבוע עלו ב-1966 בהשוואה ל-1965. מאידך גיסא, כנראה, לא עלו באותה מידה הוצאות השכר של קבלנים שאינם מעסיקים צוות קבוע ואשר יכלו לשכור פועלי בניין בשכר יומי, לפעמים אף בשכר נמוך מהתעריף הרשמי, שלא לדבר על שכר מעל התעריף שהיה נהוג בשנים קודמות. דבר זה נכון גם לגבי תשלומי השכר לקבוצות עובדים קבלניות. שכר זה ירד השנה בעיקר בשל המתח הרב של התשלומים מעל התעריף שהיו נהוגים בעבר. למרות ירידות אלו עדיין גבוה שכרם של חלק מהעובדים בקבלנות מהשכר לפי התעריף הרשמי.

4. מועסקים ושכר

מספר המועסקים בענף הבניין ירד בממוצע שנתי בין 1965 ל-1966 בכ-15 אחוזים מ-90 אלף ל-76 אלף, על ירידה בשיעור דומה במספר השכירים בענף מורים גם נתוני הביטוח הלאומי. מהתחלת הצמצום בפעילות הענף ברביע השני או השלישי של 1965 ועד לסוף 1966 נפלטו לפי סקרי כוח אדם כ-20 אלף מועסקים (מ-96.3 ל-76.3).

לגבי השכירים נרשם שיא התעסוקה באוגוסט 1965: 76.5 אלף, ומספרם ירד ל-56.9 אלף בנובמבר 1966. דהיינו, אף כאן פליטה של כ-20 אלף שכירים. הנתון האחרון נראה כפחות מהימן, לגבי העתוי של שיא התעסוקה, באוגוסט 1965.

מצמצום התעסוקה נפגעו ראשונים פועלים זמניים ובלתי מקצועיים וביניהם אלה שעבדו מחוץ למקומות מגוריהם (עובדי בניין ערביים רבים נאלצו לחזור לכפריהם). מבחינה מקצועית נפגעו בעיקר פועלי השלד — טפסנים ובנאים, שכן עיקר הירידה בפעילות הבנייה נבע מירידה

¹ ראה הערה 1 בעמוד 278.

² על רקע האינפורמציה השונה לגבי מחירי ביצוע עבודות בניין (כולל ירידה במחירי עבודות במכרזים ממשלתיים ועירוניים), הוחלט להניח אי שינוי בהוצאות הבנייה בין 1965 ל-1966. אין הכוונה שזה משקף בדיוק את ממוצע המחירים שניתנו בעד ביצוע עבודות בנייה ב-1966 בהשוואה ל-1965. ההנחה בדבר אי שינוי נבחנה דווקא משום שהיא מצביעה על חוסר ודאות לגבי ההתפתחות בפועל. המגמה בתוך 1966 היתה, על כל פנים, בכיוון של ירידה.

ניכרת בהתחלות חדשות, בעוד היקף הגמר היה דומה, בסיכום שנתי, להיקפו בשנים הקודמות, והוא אף עלה בסוף 1965 ובראשית 1966 ורק במחצית השנייה של השנה הנסקרת החל להצטמצם. הצמצום הניכר בהיקף התעסוקה בוצע למרות הקשיים המוסדיים הכרוכים בכך בארץ. ואכן בסוף 1965 ובמשך 1966 היתה קיימת נוסף על פליטת העובדים גם תת תעסוקה של פועלי בניין, שאמנם לא פוטרו אך גם לא נמצאה להם תעסוקה מלאה. ביטוי לכך ניתן ביציאה מקפת לחופשות, בעבודה בתורנות של קבוצות קבלניות ובצמצום מספר השעות הנוספות. בראשית 1967 אף נעשו ניסיונות לעבור לשבוע עבודה של חמישה ימים. מכאן שסך תשומת העבודה בבנייה ירד אף בשיעור גבוה מזה של הצמצום במספר המועסקים, והוא היה, כנראה, דומה לשיעור ירידת היקף ההשקעות שהגיע כאמור ל-20 אחוזים.

הצמצום בתעסוקה בא לאחר מספר שנים של התרחבות מתמדת בתעסוקה בענף מ-1961, תוך גידול משקל הענף בסך התעסוקה במשק ומחסור בעובדי בניין — שהביא, בין היתר, לעלייה מהירה בשכרם.

התפתחות התעסוקה ב-1966 אינה משתקפת בנתוני הביטוח הלאומי על השינוי בשכר. האחרונים מורים על גידול בשיעור 14 אחוזים בממוצע שנתי בין 1965 ל-1966 בהכנסה החודשית הממוצעת לשכיר בבנייה. בעוד שבענפים אחרים אפשר להסביר את העלאת התעריפים בראשית 1966 בכך, שבאותו זמן עדיין לא היה השפל ברור, קשה לאמור זאת על ענף הבנייה. נראה, שפעלו כאן כוחות מוסדיים, שכתוצאה מהם נכלל ענף הבנייה בהעלאה הכללית של שיעורי השכר. עליית התעריפים ותוספת היוקר הביאו, על כל פנים, לעלייה בשיעור 13.4 אחוזים בממוצע שנתי ושל כ-10 אחוזים במשך השנה, לפי סעיף העבודה במדד מחירי תשומות בבניית מגורים (המודד תעריפים). בתוך השנה נרשמה בדיווחי הביטוח הלאומי מגמת ירידה של השכר שהחלה במחצית השנייה של 1966.

אף-על-פי-כן, נראה, שההתפתחות בפועל היתה מסובכת יותר. לגידול בהכנסה החודשית הממוצעת לשכיר תרם ודאי גם שינוי בהרכב כוח האדם המועסק בבנייה, שכן נפלטו ראשונים דווקא בעלי השכר הנמוך, ועצם פליטתם מעלה את השכר הממוצע לשכירים הנותרים. לפי מקורות אחרים ניתן, אולי, לחלק את השכירים בענף לקבוצות משנה בהתאם להתפתחות שכרם ב-1966. נראה, שעובדי לשכה יומיים — שהם פועלים בלתי מקצועיים, אמנם קיבלו העלאת שכר אפקטיבית בשיעור עליית התעריפים הרשמיים ותוספת היוקר. מאידך גיסא, נראה, שלגבי עובדים יומיים אחרים — בעלי מקצוע שקיבלו בעבר תוספות שכר מעל לתעריפים, לא חלה עלייה אפקטיבית כלל, או שחלה בשיעור נמוך יותר, שכן ההעלאות הרשמיות קוּזְזו על ידי ביטול חלקי או מלא של התשלומים מעל לתעריף.

תהליך ביטול ההטבות מעל לתעריפים נתקל, כמובן, בהתנגדות והיה קשה בעיקר לגבי עובדים מקצועיים קבועים. כך שבסוף 1966 עדיין היו קבוצות שונות, וביניהם עובדים בקבלנות, שקיבלו תשלומי שכר מעל לתעריף הרשמי, אם כי קטן ההפרש בין התעריף לבין התשלום בפועל בהשוואה לשנים קודמות.