

## ההשקעות והבנייה

### 1. קווי ההתפתחות העיקריים

ב-1978 חל גידול בהיקף ההשקעות השנתי. הגידול בא לאחר חמש שנים, שתחילתן האטה ובהמשכן, ירידה של ממש בהשקעות. סך ההשקעה בנכסים קבועים, למעט אניות ומטוסים, גדל ב-7 אחוזים; כאשר ההשקעה בענפי המשק גדלה ב-11 אחוזים בעוד שההשקעה במגורים לא היתה שונה מזו של 1977 (נבלם תהליך הירידה ובמהלך השנה אף החל להסתמן גידול). המפנה במגמת ההשקעות הינו מקיף למדי. הבדלים, שראוי לצייןם הם בין השקעות עסקיות, שעלו בשיעורים מהירים, לבין השקעות תשתית במימון ציבורי. אלה האחרונות, בעיקר בתחבורה ובתקשורת (למעט כלי תחבורה), המשיכו לרדת. המשך הירידה בהשקעות התשתית (והבנייה הציבורית למגורים) משקפת, כנראה, שילוב של מדיניות מרסנת בהוצאות הציבוריות, מצד אחד, עם קשיים בהוצאה אל הפועל של הפעילות שתוקצבה ותוכננה (למשל, בנייה ציבורית חדשה למגורים והר-חבת רשת הטלפונים).

אבחנה נוספת ראוי לעשות בין השקעות עתירות בציוד לבין השקעות עתירות בבינוי. גידול ביוזמות בנייה חדשות מוצא את ביטויו המלא בהשקעות כעבור זמן רב יותר, בשל משך הייצור הארוך. כך, בעוד ששטח התחלות הבנייה לכל הייעודים גדל ב-1978 בכ-20 אחוזים, לא היה שינוי בסך ההשקעות בבנייה בין 1977 ל-1978.

כיוון שבהשקעות תופסים מקום עיקרי עבודות בנייה וציוד מיבוא, עלו מחירי ההשקעות ב-1978 בשיעורים ניכרים מעבר לעליית רמת המחירים הכללית. הגידול הממוצע נע סביב 70 אחוזים והוא מגיע ל-80 אחוזים ומעלה בציוד מיבוא. לכך גרמו הפיחות האפקטיבי הגבוה לגבי ציוד מיבוא והתאצה בעליות המחירים בבנייה, לאחר הפיגור בעליית מחירי בנייה בהשוואה לרמת המחירים הכללית, בשלוש השנים הקודמות.

בעיקרו של דבר, מציין הגידול המחודש של ההשקעות ב-1978 מפנה במחזור הכלכלי האופייני למשק הישראלי. מחזור עסקים, שרכיביו העיקריים, תנודות משולבות של עלייה והשקעות, בעיקר בבנייה. לאחר כמה שנים, שבמהלכן נספג חלק מעודפי ההשקעות (וחלק אחר ממלאי הון לא הועסק בשל היעדר התאמה למערך הביקושים שהשתנה), הסתמן מפנה כבר במהלך 1977. סימניו הראשונים באו משוק הדירות, שעבר במהירות מעודפי היצע לעודפי ביקוש. כן הואץ הגידול בצריכה הפרטית (בעיקר, עלייה ניכרת ברכישת בני קיימא) והתרחבה הפעילות העסקית בכללותה לסיפוק הביקושים המקומיים.

ההתאוששות הכללית בביקושים המקומיים מתבטאת בנתוני ההשקעות בענפי המשק בכך, שב-1978 מקיף הגידול בהשקעות מגוון רחב של ענפי התעשייה, ואילו בשנתיים הקודמות התרכזו ההשקעות במספר מצומצם של ענפי יצוא.

כבעבר, אנו מוצאים, כי למחזוריות ההשקעות, ובעיקר כשמדובר בעיתויו של מפנה ובעוצמתו, תורמים גם אירועים חיצוניים מיוחדים. כשם שהשפל בהשקעות מ-1973 ואילך הושפע גם מהשפל הכלכלי הכללי עולמי (עליית מחירי חומרי הגלם ובעיקר מחירי הנפט) וממדיניות ריסון בעקבות מלחמת יום הכיפורים, כך ניתן לציין כמה גורמים אשר, ככל הנראה, השפיעו על גידול ההשקעות ב-1978. ביניהם — הליברליזציה בפיקוח על מטבע-חוץ, שהיתה מלווה בפיתוח גדול לגבי מעבירי מטבע חוץ לישראל (את מוקד ההשפעה יש לחפש בשוק הדירות), ובתוספת הגנה ליצרנים המייצרים לשוק המקומי. ייתכן שלציפיות החיוביות לגבי רמת הפעילות, וכתוצאה מכך גם לגבי תוכניות ההשקעה, תרם גם תהליך השלום.

בשנים האחרונות בלטה התופעה של גידול מהיר ביחס הון-תוצר. ההשקעות החדשות, אף-על-פי שהיו, כשלעצמן, בירידה, היו גדולות מהגרס השוטף, והן הגדילו את מלאי ההון; אף על פי שהקיפאון בסך כל הייצור לא הצדיק גידול במלאי ההון.

כדי להסביר תופעה זאת נדרשים, בדרך כלל, להסבר דלקמן: שינוי בהרכב הייצור, בעיקר גידול בייצור ליצוא מול ירידה בייצור של מפעלים שונים לשוק המקומי, אכן אמור לגרום לעלייה ביחס הון תוצר כולל. שכן, מפעלים שייצורם מצטמצם מתקשים להקטין את מלאי ההון שלהם מעבר לגרט השוטף, ואילו מפעלים חדשים, או מתרחבים, מגדילים את מלאי ההון. אם, נוסף על כך, גדל משקלם של מוצרים עתירי הון בייצור (כפי שאמנם קרה עם התרחבות הייצור והיצוא של המפעלים הפטרוכימיים והמחצבים) יש בכך גורם נוסף לעליית היחס הכולל של הון תוצר. בניתוח זה מונח איפוא, ולו גם באופן חלקי, קיום הון בלתי מנוצל במפעלים שייצורם פחת, ועל כן יש להניח, כי גידול מחודש בייצור של מפעלים כאלה יתרום, כשלעצמו, להורדה של יחס הון-תוצר.

הגידול בהשקעות ב-1978 מפחית ממשקל הסבר זה. מתברר, כי במקביל לגידול בייצור חל גידול מחודש בהיקף ההשקעות השוטף בכל ענפי המשנה התעשייתיים, גם כאלה, שאמור היה להיות ברשותם מלאי הון בלתי מנוצל. נראה איפוא, שאת ההסבר העיקרי לתופעה זאת יש למצוא בסבסוד השקעות ההון — סבסוד שהלך והעמיק במקביל להחשה באינפלציה. ברור, שהעמקת סבסוד ההון תורמת להגדלת הפער בין כדאיות ההשקעה למשק לכדאיותה למשקיע היחיד, הנהנה מן הסובסידיה, ובכך, להגדלת היחס הון-תוצר. סבסוד ההשקעה גדל בשנים הקודמות, והוא העמיק יותר בשנה זו, הן בשל ההחשה הנוספת באינפלציה והן בשל תיקון החוק לעידוד השקעות הון.

באשר להתפתחות אחרונה זו, ראוי לציין, כי תיקון החוק לעידוד השקעות הון התרכז בפישוט הליכים נוהליים ולא נוצל להערכה מהותית מחודשת של כל נושא עידוד ההשקעות. אם הונהגו שינויים בעלי משמעות כלכלית, הם הסתכמו, בינתיים לפחות, בהגברת הסיבסוד.<sup>1</sup>

מדיניות עידוד ההשקעות, המתבטאת בחוק לעידוד השקעות הון — תקציבי פיתוח בריבית מסובסדת, מענקים והחזרי מסים, פחת מואץ לצרכי מס, אבטחת אשראי מוזל באמצעות ביטוחי שער והצמדה (ובהגנה מכסית ונוהלית על תוצרת הארץ מפני יבוא מתחרה), נוצרה על רקע כלכלי, שנוסבותיו שונות בתכלית בעשר השנים האחרונות. ממצב של אבטלה וזמינות כוח אדם בעל השכלה נמוכה וחוסר הכשרה מקצועית עבר המשק הישראלי למצב של מחסור בכוח אדם, ובעיקר כוח אדם פשוט, אף על פי שלרשות המשק עמד מאגר נוסף של כוח אדם פשוט מהשטחים. המשך סבסוד השקעות הון (והגנה על תוצרת הארץ), בנסיבות הנוכחיות והצפויות בעתיד מכביד על השגת יעדי המשק, בכך שהוא מונע ניצול יעיל של כוח האדם, העומד בפועל ובכוח לרשות המשק הישראלי. חשוב במיוחד להדגיש, שבעוד שהשקעות במיכון להחלפת עובדים

<sup>1</sup> פרטים ראה בפרק על המוסדות הכספיים.

לצורך ייצור בהיקף נתון, אינן מצריכות סבסוד ההון, כיוון שהן כדאיות מעצם המחסור בעובדים המתבטא בעליית שכרם, הרי שסבסוד הון מעודד פעילויות ייצור נוספות וחדשות המגדילות סך הביקוש לכוח אדם, וביניהן כאלה, שהן בלתי כדאיות למשק, המשלם את מחיר ההון המלא, אך רווחיות ליום היחיד, המשלם מחיר מוזל עבור ההון המועמד לרשותו.

ביצוע השקעות שכדאיותן מפוקפקת איננו תופעה חדשה. אולם, בארבע השנים הקודמות, השנים בהן מעמיק הסבסוד, לא נראה הזמן נוח לחקן את המעוות בשל החשש להתפרצות אבטלה רבתי. נוכח הלחץ המתפתח עתה על המקורות, כולל החרפת המחסור בעובדים והגידול בגירעון השוטף, נראה שהזמן בשל עתה לביטול הסבסוד להון.

אגב, עיוות נוסף הנובע מהאינפלציה הוא מיסוי אינפלציוני של רווחים, ואולם עיוות זה אינו מקוץ את העיוות שבסבסוד ההון, אלא נוטה כשלעצמו להחריף את התוצאה הבלתי רצויה בכל האמור להגומה בהיקף ההשקעות.

בבנייה למגורים ראויה לציון מיוחד דווקא המחנינות של ההתאוששות. איטיות התגובה של הבנייה הציבורית (ושל חלק מחברות הבנייה הגדולות הקשורות היסטורית עם הבנייה הציבורית ונוטות גם להידמות לה בסירבול פעולתן) היא תופעה מוכרת ממחזורי הבנייה הקודמים; אולם מפתיעה העובדה, שגם התחלות הבנייה הפרטית למגורים עלו בשיעור מתון, ובמהלך 1978 אף נסתמנה בהן נסיגה. בעיקרו של דבר, דומה, שמגמת התחלות הבנייה הפרטית ממשיכה להיות תואמת את התפתחות הביקוש האפקטיבי לדירה. המייתך בתחום זה את 1978, בהשוואה להתפתחות חיות בשלבים דומים של מחזורים קודמים, הוא ההשפעה המרסנת של מערכת האשראי והסיוע לזכאים לדירה (על פי הגדרות משרד השיכון) על רקע החשת האינפלציה. פיגור בהתאמת סכומי האשראי המוצעים למחירי הדירות, שעלו השנה בשיעורים של 100 אחוז בקירוב, מנע מציבור נרחב של זכאים לרכישת דירה, מלהופיע כרוכשים בשוק הדירות. בכיוון דומה השפיעה גם העלאת הריבית הנומינלית: בהלוואות בסכומים גדולים ולטווח ארוך, העלאת שיעורי הריבית הנומינליים, אף בשיעור קטן, במקום הסדרי הצמדה, גורמת לנטל פירעון שוטף התחלתי, שחלק גדול מציבור הזכאים אינו יכול לעמוד בו. כך אנו מוצאים, מצד אחד, שלאחר עלייה ראשונה ניכרת בהיקף הרכישה של דירות חדשות במהלך 1977 וראשית 1978, באה ירידה במהלך 1978, ואתה, כמובן, גם ירידה בהתחלות הבנייה החדשות.

תחושת המחסור בדירות, שאפיינה את שנת 1978, יותר משהיא מבטאת מצוקת דירה פיזית, היא משקפת את העלויות הניכרות במחירים והחששות להמשך עליות המחירים בצירוף להיעדר מערכת אשראי הולמת. רמת הגמר השוטף של דירות בשנים האחרונות, כולל 1978, והנתונים על הירידה הרצופה בצפיפות הדירה אינם מאשרים תחושה זאת. חלק מתחושת המחסור נובע דווקא מהופעת נורמות דירה משופרות, שלוותה את העלייה ברמת הדירה.

במהלך 1978 הועלו הצעות לשינוי מערכת האשראי. עיקרן: הגדלת סכומי ההלוואות תוך הצמדת האשראי והפירעון השוטף והחלפת הסיוע הציבורי, הגלום עתה בריבית המסובסדת על האשראי, בסיוע תקציבי ישיר.

על פי הניסיון, יש לצפות לגידול בהתחלות הבנייה הפרטית במקביל לגידול ברכישות, ואם תאפשר מערכת האשראי והסיוע רכישת דירות בשוק (לאו דוקא חדשות), יכול הענף להגדיל במידה ניכרת את היצע הדירות מעבר לרמה הנוכחית (כ־30 אלף התחלות). יש לזכור, כי בראשית שנות ה־70 הגיעה רמת ההתחלות ל־70 אלף בקירוב, והענף היה מסוגל להתחיל ולסיים בנייה של למעלה מ־50 אלף דירות לשנה.

מאידך גיסא, מצד ההיצע, גורמת החשת האינפלציה לבעיה מחריפה והולכת, קרי: גביית מס הכנסה ומע"מ מרווחים אינפלציוניים הנובעים מהחזקת מלאי, בעיקר קרקע, בידי הבונים.

לוח ט' 1

ההשקעה הגולמית בנכסים קבועים לפי הענף, 1975 עד 1978

| העלייה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת |      |      |           |      |         |                           |         |         |
|----------------------------------------|------|------|-----------|------|---------|---------------------------|---------|---------|
| השינוי במחירים<br>1978                 |      |      |           |      |         |                           |         |         |
| 1978                                   | 1978 | 1978 | 1977      | 1976 | 1978    | 1977                      | 1976    | 1975    |
| (מיליוני ל"י,<br>מחירים שוטפים)        |      |      | (באחוזים) |      |         | (מיליוני ל"י, מחירי 1975) |         |         |
| 3,050                                  | 59   | 12   | —12       | 3    | 1,090   | 970                       | 1,100   | 1,070   |
| 560                                    | 58   | 16   | —8        | —8   | 210     | 180                       | 200     | 220     |
| 2,830                                  | 67   | 3    | 13        | 6    | 960     | 940                       | 830     | 780     |
| 10,490                                 | 71   | 20   | —12       | —8   | 3,550   | 2,960                     | 3,380   | 3,690   |
| 420                                    | 73   | 24   | 51        | —43  | 150     | 120                       | 240     | 420     |
| 8,230                                  | 82   | 12   | —13       | —12  | 2,520   | 2,240                     | 2,570   | 2,930   |
| (3,600)                                | 73   | —6   | —13       | —22  | (1,220) | (1,290)                   | (1,950) | (1,910) |
| 4,410                                  | 65   | —1   | 11        | 8    | 1,480   | 1,500                     | 1,940   | 1,240   |
| 8,630                                  | 65   | 8    | —10       | —16  | 2,960   | 2,730                     | 3,040   | 3,690   |
| 38,620                                 | 74   | 11   | —8        | —10  | 12,920  | 11,640                    | 12,700  | 14,040  |
| 16,870                                 | 74   | —2   | —21       | —13  | 5,940   | 6,040                     | 7,640   | 8,730   |
| (14,230)                               | 75   | 6    | —6        | —4   | (4,870) | (4,610)                   | (4,910) | (5,100) |
| (2,630)                                | 54   | —25  | —48       | —25  | (1,070) | (1,430)                   | (2,730) | (3,630) |
| 55,490                                 | 71   | 7    | —13       | —11  | 18,860  | 17,680                    | 20,340  | 22,770  |

- (1) כולל: חקלאות ייעור והכשרת קרקע וכן השקעה במלאי בעלי חיים.  
 (2) למעט השקעות באניות ובמטוסים. נתון זה מפורט בלוח ט"ז.  
 (3) בשל היעדר נתונים ישירים על התחלקות ההשקעה בציוד מייצור מקומי בין ענפי המשנה של השירותים, החלוקה המופיעה כאן, בין שירותים עסקיים לצבוריים, היא אומדן של בנק ישראל. לצורך אומדן זה, הונח שההשקעות בציוד מייצור מקומי מתפלגות בדומה להשקעות בציוד מיבוא. השירותים הציבוריים כוללים ממשלה, רשויות מקומיות, סוכנות ומוסדות ללא כוונת רווח.  
 המספר: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המחלקה לחשבונות לאומיים. הנתונים מעוגלים, שיעורי השינוי חושבו מהנתונים המקוריים.

ההשקעה הגולמית בנכסים קבועים לפי כוג הנכס, 1975 עד 1978

| העלייה או הירידה (—) לעומת השנה הקודמת |      |          |      |      |                           |        |         |         |                                                               |
|----------------------------------------|------|----------|------|------|---------------------------|--------|---------|---------|---------------------------------------------------------------|
| השינוי במחירים                         |      |          |      |      |                           |        |         |         |                                                               |
| 1978                                   | 1978 | 1978     | 1977 | 1976 | 1978                      | 1977   | 1976    | 1975    |                                                               |
| (מיליוני ל"י, מחירים שוטפים)           |      | (אחוזים) |      |      | (מיליוני ל"י, מחירי 1975) |        |         |         |                                                               |
| 16,870                                 | 74   | —2       | —21  | —13  | 5,940                     | 6,040  | 7,640   | 8,730   | 1. מבני מגורים                                                |
| 14,030                                 | 62   | 2        | —4   | —11  | 5,030                     | 4,950  | 5,170   | 5,810   | 2. בנייה שלא למגורים                                          |
| 30,900                                 | 69   | 0        | —14  | —12  | 10,970                    | 10,980 | 12,800  | 14,540  | 3. סך כל הבנייה                                               |
| 7,090                                  | 57   | 18       | —5   | —14  | 2,700                     | 2,290  | 2,410   | 2,800   | 4. ציוד מייצור מקומי                                          |
| 18,950                                 | 81   | 14       | —9   | —7   | 5,500                     | 4,810  | 5,300   | 5,690   | 5. ציוד מיבוא                                                 |
| 26,040                                 | 73   | 15       | —8   | —9   | 8,200                     | 7,100  | 7,720   | 8,490   | 6. סך כל הציוד                                                |
|                                        |      |          |      |      |                           |        |         |         | 7. סך כל ההשקעה בבנייה                                        |
| 56,930                                 | 71   | 6        | —12  | —11  | 19,170                    | 18,080 | 20,520  | 23,020  | ובציוד (6) + (3)                                              |
| 4,640                                  | 84   | 38       | —12  | 5    | (1,300)                   | (950)  | (1,070) | (1,020) | 8. (כלי תחבורה יבשתיים)                                       |
| 1,430                                  | 93   | —23      | 120  | —27  | (320)                     | (410)  | (190)   | (260)   | 9. (אניות ומטוסים)                                            |
|                                        |      |          |      |      |                           |        |         |         | 10. סך כל הציוד, למעט אניות ומטוסים                           |
| 24,610                                 | 74   | 18       | —11  | —9   | 7,890                     | 6,690  | 7,530   | 8,230   |                                                               |
|                                        |      |          |      |      |                           |        |         |         | 11. סך כל ההשקעה בבנייה ובציוד, למעט אניות ומטוסים (10) + (3) |
| 55,490                                 | 71   | 7        | —13  | —11  | 18,860                    | 17,680 | 20,340  | 2,770   |                                                               |

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המחלקה לחשבונות לאומיים. הנתונים מעוגלים, שיעורי השינוי חושבו מהנתונים המקוריים.

לוח ט' 3

התפתחות מלאי ההון הגולמי, 1960 עד תחילת 1979

| התפלגות<br>הענפית<br>של מלאי<br>ההון<br>הגולמי<br>לתחילת<br>1979 | השינוי במלאי ההון הגולמי ב־1978 <sup>1</sup> |                            |                                   |                         |  | העלייה או הירידה (—) במלאי ההון הגולמי |          |      |      |      |                        |                        |                        |                      |
|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------|-----------------------------------|-------------------------|--|----------------------------------------|----------|------|------|------|------------------------|------------------------|------------------------|----------------------|
|                                                                  | המלאי<br>לתחילת<br>שנת<br>1979               | הגרס<br>ב־1978             | ההשקעה<br>הגולמית<br>במשך<br>1978 | המלאי<br>בתחילת<br>1978 |  | 1978                                   | 1977     | 1976 | 1975 | 1974 | ממוצע<br>1968-<br>1973 | ממוצע<br>1965-<br>1968 | ממוצע<br>1960-<br>1965 |                      |
|                                                                  | (אחוזים)                                     | (מיליארדי ל"י, מחירי 1978) |                                   |                         |  |                                        | (אחוזים) |      |      |      |                        |                        |                        |                      |
| 9.1                                                              | 53.6                                         | 0.92                       | 3.05                              | 51.5                    |  | 4.1                                    | 3.8      | 5.0  | 5.2  | 4.9  | 3.6                    | 3.4                    | 5.8                    | חקלאות               |
| 3.7                                                              | 21.9                                         | 0.12                       | 0.56                              | 21.4                    |  | 2.0                                    | 1.7      | 2.0  | 2.3  | 2.1  | 2.2                    | 4.3                    | 9.0                    | מים                  |
| 22.1                                                             | 129.6                                        | 2.97                       | 10.49                             | 122.0                   |  | 6.2                                    | 5.1      | 6.7  | 8.3  | 8.2  | 10.1                   | 3.5                    | 9.0                    | תעשייה               |
| 1.7                                                              | 9.7                                          | 0.44                       | 0.42                              | 9.8                     |  | —0.1                                   | —0.9     | 2.6  | 7.1  | 8.8  | 4.6                    | 1.2                    | 13.5                   | ציוד בנייה           |
| 4.9                                                              | 28.9                                         | 0.65                       | 2.83                              | 26.7                    |  | 7.6                                    | 7.9      | 7.4  | 7.5  | 7.0  | 6.3                    | 7.0                    | 7.5                    | חשמל                 |
| 28.0                                                             | 164.7                                        | 5.33                       | 9.67                              | 160.3                   |  | 2.9                                    | 2.6      | 3.8  | 5.3  | 9.4  | 12.3                   | 11.6                   | 15.1                   | תחבורה               |
| 22.8                                                             | 133.8                                        | 1.47                       | 8.63                              | 126.6                   |  | 5.6                                    | 5.6      | 7.0  | 9.7  | 1.9  | 11.6                   | 13.1                   | 15.8                   | שירותים צבוריים      |
| 7.7                                                              | 45.0                                         | 2.01                       | 4.41                              | 42.6                    |  | 5.4                                    | 6.8      | 6.9  | 7.1  | 9.4  | 9.4                    | 11.4                   | 16.3                   | שירותים פרטיים       |
| 100.0                                                            | 587.1                                        | 13.89                      | 40.06                             | 561.0                   |  | 4.7                                    | 4.4      | 5.5  | 7.0  | 8.6  | 9.0                    | 7.5                    | 10.9                   | סך כל ענפי המשק      |
|                                                                  | 363.3                                        | 0.75                       | 16.87                             | 347.2                   |  | 4.7                                    | 5.0      | 6.8  | 8.5  | 9.9  | 8.6                    | 7.0                    | 9.7                    | בתי מגורים           |
|                                                                  | 950.4                                        | 14.64                      | 56.93                             | 908.2                   |  | 4.7                                    | 4.7      | 6.1  | 7.6  | 9.1  | 8.8                    | 7.3                    | 10.4                   | סך כל הנכסים הקבועים |

(1) הנתונים מעוגלים. שיעורי השינוי חושבו מהנתונים המקוריים.  
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל.

פיתרון חלקי לבעייה זו הוא ב"עסקות אחוזים"<sup>2</sup> עם בעלי קרקע והזמנת בנייה מצד הקונה הסופי על מגרש שהוא עצמו רוכש. התקשרויות בדרך זו גדלו לאחרונה, אך אין בכך פתרון כולל, והרווח האינפלציוני הינו גורם המקשה על פעילות מתוכננת ורציפה של הבונה.

מחירי הדירות עלו במהלך 1978 בשיעור כפול משיעור עליית המחירים הכללית, לאחר שעליית מחירי הדירות פיגרה בשנים הקודמות אחרי עליית מדד המחירים לצרכן. עליית המחירים נבעה בעיקר ממיעוט היצע של דירות חדשות גמורות או בשלבי גמר. היצען של אלה קשיח, כמובן, ביותר בזמן הקצר בשל משך הבנייה הארוך ומיעוט ההתחלות בשנים הקודמות הוא שקובע את ההיצע הנמוך ב-1978. בעניין זה מעניין לציין, כי ברביע האחרון, חלה האטה בקצב עליית המחיר היחסי של הדירות. התפתחות זו תואמת את הירידה במכירות ואת העלייה במלאי הבלתי מכור של דירות בידי הבונים ברביע האחרון של 1978. הסיבות המשוערות לירידת הביקוש בשוק במהלך 1978 צוינו לעיל ואין איפוא להניח, כי ההתייצבות במכירות ובהתחלות היא בת קיימת.

## 2. השקעות בענפי המשק

גידול של כ-10 אחוזים בהשקעה בענפי המשק (למעט אניות ומטוסים) לעומת ירידות בשיעורים דומים בשנתיים הקודמות (לאחר האטה שתחילתה ב-1973), מסמל, ללא ספק, מפנה במגמת ההשקעות.

בניגוד לשנתיים הקודמות, הקיף הגידול בהשקעות את מרבית ענפי המשק, ובתעשייה — את מרבית ענפי המשנה. ניתן איפוא להצביע על קשר ברור בין הגידול המחודש בהשקעות לבין ההתאוששות הכללית של הפעילות לשוק המקומי, פעילות שנסיימה — יחסית ליצוא גם בהגנה מוגברת מפני יבוא מתחרה. יתר על כן, ייתכן, שחלק מן הגידול בהשקעות ב-1978 לא היה בבחינת תגובה לגידול בפועל בביקושים המקומיים, אלא שיקף ציפיות מצד היזמים לגידול מואץ בביקושים אלה בעתיד.

שיעור גידול גבוה — כ-17 אחוזים נמצא בהשקעות בחקלאות, בעיקר עקב הנהירה לבניית חממות ליצוא פרחים גם מעבר למסגרות האשראי המוכוון והמסובסד.

הגידול הנמרץ ביותר חל ביבוא רכב עסקי, כ-40 אחוזים, אחרי שלוש שנים של ירידה חריפה במיוחד. הגידול הרב נבע בעיקר מגידול רכב נוסעים פרטי (ש-30 אחוז ממנו מוכללים בהשקעה העיסקית) ורכב מסחרי קטן, שהוא תחליף קרוב לרכב נוסעים פרטי. רכישת משאות כבדות שהביקוש להן אמור לגדול התעכבה בשל ציפיות להגדלת שיעור הימיון (והסבסוד) ע"י הממשלה. כזכור, נצברו עודפי רכב בעקבות היבוא החפז לאחר מלחמת יום הכיפורים כשמגד, הצטמק במידה ניכרת הביקוש לשירותי הובלה, שרכיב עבודות העפר בו גבוה.

בשירותים הפרטיים נבלם הגידול בהשקעות. כאן לא פסק הגידול גם בשנים הקודמות. תחום זה סבל פחות מההאטה הכללית במשק, כנראה, בשל המגמות ארוכות הטווח של עליית משקל השירותים עם עליית רמת התוצר ורמת החיים, כולל גידול חלקן של רשתות השיווק הגדולות, העתירות יותר בהון והתפשטות שינויים טכנולוגיים, ממיחשוב בתחום השירותים הפי-

<sup>2</sup> הכוונה לרכישת מגרש תמורת חלק מהדירות הנבנות עליו. העסקה חוסכת לקבלן מימון רכיב הקרקע ותשלום מס הכנסה על רווחים אינפלציוניים הנובעים מעליית ערך הקרקע.

נגסים והעסקיים, דרך קופות רושמות ועד מזון קפוא המהפך העלה במידה משמעותית את השער ליצוא שירותים למיניהם. אך בשלב זה, אין בנמצא נתונים שיוכלו להצביע על השקעות חדשות בשירותים שניתן ליחסן להתפתחות זו.

לעומת הפסקת הגידול בהיקף ההשקעות בשירותים העסקיים, חל השנה גידול בהשקעות בתחום השירותים הציבוריים, גידול, שהתרכז על פי נתוני הבנייה, במבני רפואה ובנייני ציבור. גם לאחר הגידול שחל השנה עדיין נמוך סך ההשקעות בשירותים ציבוריים ב־1978 בכ־20 אחוזים בהשוואה ל־1975.

הגידול הניכר בהשקעות בתעשייה ב־1978 הינו תפנית ברורה בהשוואה לשנים הקודמות. בשנתיים הקודמות היתה ירידה בסך ההשקעות בתעשייה, למרות הסבסוד הניכר של ההון, למרות השינויים המבניים ולמרות השקעות גדולות במספר פרויקטים ליצוא בתחום המכרות והמחצבים והתעשייה הפטרו־כימית. להתפתחות הביקושים המקומיים, שהכתיבה את הירידה בשנתיים הקודמות, יש לזקוף את הגידול המחודש ב־1978. סימן מובהק לכך הוא העובדה, שמרבית ענפי התעשייה נהנו מן הגידול, ולא דווקא הענפים שעיקר תוצרתם מיועד ליצוא. ראוי לציין בעניין זה את העלייה שחלה בעקבות המהפך בכדאיות הייצור לשוק המקומי לעומת הייצור לייצוא. השפל בביקושים המקומיים קיזז את השפעת הפסקת תהליך החשיפה של השוק המקומי ליבוא מתחרה למן 1974; ואולם, איחוד שערי החליפין, שלא לוהה בחשיפה משמעותית, הגדיל את הכדאיות המוחלטת (והיחסית בהשוואה ליצוא) של הייצור לשוק המקומי, מה גם ששינוי זה אירע הפעם במקביל להתאוששות השוק המקומי. כשם שאין זה ברור אם רצוי גידול ההשקעות לייצור לשוק המקומי כשהן נעשות מאחורי חומת הגנה ותוך סיבסוד משמעותי של ההון, כך גם בתחום חלק מההשקעות ליצוא. בשנים האחרונות נעשו כמה השקעות על רקע זמינות רבה יחסית של אשראי מוכוון ומסובסד ותוך הסתמכות על תמריצים ישירים ליצוא, במסגרת מדיניות שתמכה בהרחבת יצוא, בלא שניתן לוודא, אם בחשבון כולל יש בכך כדי לשפר את הגירעון במאזן התשלומים. עם ביטול מרבית הפרשי השערים, באוקטובר 1977, הועמדו חלק מההשקעות אלו בפני עובדת אי כדאיות הייצור והיצוא, חרף הסבסוד הניכר של רכיב ההון שהוא העיקרי בהוצאות הייצור (למעט חומרי הגלם). יש לציין, כי בתגובה לכך, דרשו מפעלים שונים (ובחלקם אף נענו, על סמך התחייבויות שניתנו להן בעבר) תוספת סיבסוד דרך אשראי זול נוסף.

בהשקעות בתשתית נמשכה השנה הירידה, להוציא חשמל ומים. הירידה הנמשכת בהשקעה בכבישים ובתקשורת<sup>8</sup> באה למרות הפיגור הכרוני, הבולט ביתר שאת ב־1978 על רקע ההאצה בכלל הפעילות הכלכלית במשק, ומערים קשיים לא מעטים על דרכם של יומים שהשקעותיהם הספציפיות מסובסדות. ייתכן שיחס זה כלפי השקעות בתשתית נובע, בין היתר, מכך שהן ממומנות במישרין ובאופן גלוי מתקציב המדינה, שלא כמו הסיבסוד להשקעות העסקיות, המתבצע בחלקו באמצעות הסדרים חוץ תקציביים (כהגנה מכסית ואדמיניסטרטיבית כנגד יבוא וביטוחי שער וביטוחי הצמדה להלוואות).

אם אכן יש ליחס את צמצום ההשקעות הציבוריות בתשתית לרצון להגביל את סך הביקושים במשק, משיקולי אינפלציה והגירעון במאזן התשלומים, ראוי לתת את הדעת לכך שסבסוד ההשקעות העסקיות, גם אם אינו מוצא ביטוי ישיר בתקציב, אין הוא נופל במאום, בהשפעתו על סך הביקושים, מההשפעה שנודעת להשקעות בתשתית או כל הוצאה ציבורית אחרת. אדרבא, כיוון שהסיבסוד מאפשר גם השקעות נפל, שאינן כדאיות למשק, הרי שמניעת השקעות כאלה, כדרך לצמצום סך הביקושים במשק, קודמת לכל קיצוץ הוצאה אחר.

<sup>8</sup> נתוני "התשקעה בתחבורה ובתקשורת, למעט כלי תחבורה" בלוח ט"ו משקפים בעיקרם את השקעות התשתית הציבורית.

### 3. הבנייה למגורים

האופי המחזורי של שוק הבנייה, כולל הנטייה להתבדרות כאשר נוצרת סטייה ממצב של שיווי משקל, נדונו בהרחבה בדוחות השנתיים של בנק ישראל למן אמצע שנות ה-60. מחסור ראשוני היוצר עליות מחירים ובעקבותיהן, התוספות ביקושים מקדימים וספקולטיביים, בשל ציפיות להמשך המחסור ולהמשך עליות המחירים, הם תהליך מוכר שאינו צריך ראייה. המיוחד

#### לוח ט' - 4

#### נתונים עיקריים לפעילות הבנייה, 1975 עד 1978

| 1978   | 1977   | 1976   | 1975   |                                               |
|--------|--------|--------|--------|-----------------------------------------------|
| 12,310 | 12,290 | 14,260 | 16,580 | כך התפוקה (מיליוני ל"י במחירי 1975)           |
| 5,940  | 6,040  | 7,640  | 8,730  | מזה : השקעה במגורים                           |
| 5,030  | 4,950  | 5,170  | 5,810  | השקעה בבנייה שלא למגורים                      |
| 1,340  | 1,310  | 1,460  | 2,040  | תפוקת בנייה אחרת <sup>1</sup>                 |
| 5.6    | 4.7    | 5.6    | 6.3    | התחלות בניית מבנים (מיליוני מ"ר)              |
| 3.7    | 3.0    | 3.7    | 4.7    | מזה : למגורים                                 |
| 1.9    | 1.7    | 1.9    | 1.6    | שלא למגורים                                   |
| 33     | 27     | 35     | 52     | התחלות בניית דירות (אלפים)                    |
| 36     | 43     | 56     | 56     | גמר בניית דירות (אלפים)                       |
| 111    | 114    | 119    | 126    | מועסקים (אלפים)                               |
| 80     | 85     | 86     | 90     | מזה : ישראלים                                 |
| 31     | 29     | 33     | 36     | מהשטחים                                       |
| 2.0    | 1.9    | 2.1    | 2.4    | שיווק מלט (מיליון טונות)                      |
| 150    | 120    | 240    | 420    | השקעות בצידוד בניין (מיליוני ל"י, מחירי 1975) |
|        |        |        |        | השינוי במוצא שנותי במדדי המחירים : (אחוזים)   |
| 57.3   | 30.9   | 26.4   | 30.7   | תשומות בבנייה למגורים                         |
| 75.1   | 36.3   | 26.0   | 49.1   | תשומות לסלילה                                 |
|        |        |        |        | התחלות בניית מבנים ביהודה, שומרון וברצועת     |
| 1.1    | 0.9    | 0.9    | 0.8    | עזה (מיליוני מ"ר)                             |

(1) כולל בנייה ביטחונית ואומדן חלקי של עבודות אחזקה. אין בדינו אומדן כולל לעבודות שיפוץ ושינויים, ולכן סביר שאומדן התפוקה כאן מוטא כלפי מטה, הטיה ההולכת וגוברת בשנים אחרונות.  
ה מ ק ו ר : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

#### לוח ט' - 5

#### שטח התחלות הבניה לענפי המשק, 1974 עד 1978 (אלפי מ"ר)

| סה"כ<br>ענפי<br>המשק | מבני הארחה<br>עסקים ומשרדים | מבני תעשייה<br>ומלאכה | מבני<br>ציבור | מבנים <sup>1</sup><br>לחקלאות |      |
|----------------------|-----------------------------|-----------------------|---------------|-------------------------------|------|
| 2,120                | 330                         | 775                   | 595           | 425                           | 1974 |
| 1,600                | 180                         | 560                   | 530           | 325                           | 1975 |
| 1,870                | 330                         | 490                   | 635           | 420                           | 1976 |
| 1,710                | 250                         | 450                   | 655           | 355                           | 1977 |
| 1,870                | 330                         | 590                   | 680           | 265                           | 1978 |

(1) אינו כולל חממות.  
ה מ ק ו ר : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

את הגיאות הנוכחית הן עליות מחירים משמעותיות (בעיקר יחסית להכנסה השוטפת ולאשראי האפותיקאי), הפועלות לרסן את היקף הביקושים לדירות נוספות. כך ניתן להסביר את הרמה הנמוכה יחסית (להיקפי התחלות בתקופות גיאות קודמות) של התחלות הבנייה במשך 1978 לאחר קפיצה ראשונית של כ-50 אחוזים בהיקף התחלות בסוף 1977 וראשית 1978. מערכת האשראי והסיוע שהיתה בתוקף ב-1978 מאופיינת בהיעדר הצמדה של האשראי ופירעונו השוטף, ולכן, גם בסכומי הלוואה קטנים יחסית למחיר הדירה, משך פירעון קצר ופירעון התחלתי גבוה. כל אלה, משום שהיעדר ההצמדה משמעו סיבסוד האשראי. מערכת זו לא הפריעה אלא נטתה אף לסייע דווקא לבעלי היכולת, שחלק מביקושם לדירור (נוסף או משופר) ניתן לדחייה. הנפגעים היו בעיקר מעוטי היכולת, המבקשים דירור ראשוני. היכולת להשפיע באמצעות מערכת האשראי על היקף הביקוש השוטף לא נוצלה איפוא כראוי. במקום שמצויות נורמות מחייבות בדבר זכאותן

#### לוח ט' - 6

#### בניית דירות, 1967 ו-1978 (אלפים)

| ג מ ר                       |                |            | ה ת ח ל ו ת     |                |            |        |
|-----------------------------|----------------|------------|-----------------|----------------|------------|--------|
| בנייה<br>צבורית             | בנייה<br>פרטית | סך<br>הכול | בנייה<br>צבורית | בנייה<br>פרטית | סך<br>הכול |        |
| 19.2                        | 18.8           | 38.0       | 27.3            | 21.1           | 48.4       | 1964   |
| 12.6                        | 15.3           | 27.9       | 9.3             | 9.8            | 19.0       | 1967   |
| 9.4                         | 13.2           | 22.6       | 8.4             | 15.8           | 24.3       | 1968   |
| 20.5                        | 26.9           | 47.3       | 30.5            | 37.0           | 67.5       | 1972   |
| 23.9                        | 27.8           | 51.7       | 33.3            | 25.3           | 58.6       | 1974   |
| 26.5                        | 29.1           | 55.6       | 27.7            | 23.9           | 51.6       | 1975   |
| 27.5                        | 28.2           | 55.6       | 12.3            | 23.1           | 35.4       | 1976   |
| 19.6                        | 23.3           | 42.8       | 5.9             | 20.9           | 26.7       | 1977   |
| 15.0                        | 20.6           | 35.6       | 7.2             | 25.3           | 32.4       | 1978   |
| נ ת ו נ י ם ר ב ע ו נ י י ם |                |            |                 |                |            |        |
| 5.9                         | 6.3            | 12.1       | 1.7             | 4.6            | 6.3        | I 1977 |
| 4.6                         | 6.1            | 10.8       | 1.6             | 5.2            | 6.8        | II     |
| 4.8                         | 5.4            | 10.2       | 1.1             | 5.3            | 6.4        | III    |
| 4.3                         | 5.5            | 9.8        | 1.5             | 5.8            | 7.2        | IV     |
| 3.6                         | 5.3            | 9.0        | 1.9             | 6.6            | 8.5        | I 1978 |
| 4.3                         | 5.2            | 9.5        | 1.6             | 6.8            | 8.3        | II     |
| 4.1                         | 4.7            | 8.8        | 1.9             | 5.7            | 7.6        | III    |
| 3.0                         | 5.3            | 8.3        | 1.8             | 6.2            | 8.0        | IV     |

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

של קבוצות שונות באוכלוסייה לרמת דיור נתונה בסיוע הממשלה, אי היכולת לממש את הביקוש הנורמטיבי בשל עליות המחיר והיעדר אשראי אפותיקאי מתאים<sup>4</sup>, אינה מביאה ליצירת שיווי משקל יציב. הלחצים החברתיים נוטים להביא להגדלה מסיבית של הסיוע הציבורי על צורתיו השונות, כך שהביקוש הנורמטיבי מוצא ביטוי מלא בכנף קנייה בשוק גם מצד הנזקקים לסיוע. התוצאה הסופית הינה התעצמות הביקושים האפקטיביים, עם הגידול באשראי והסיוע, המעוררת רכישות מקדימות וספקולטיביות (המחריפים אותה). בהקשר זה דומה, שלא ניתנה תשומת לב נאותה לגידול שהסתמן בהיקף העלייה ארצה, גידול העשוי להפוך לגל עלייה חדש. את עליות המחירים הניכרות הן במוצרים הסופיים — דירות — והן בתשומות למיניהן — קרקע, חומרי בניין, יש לראות בעיקר כתנועת התאמה להתפתחות האינפלציה הכללית לאחר פיגור שהצטבר במשך שלוש השנים הקודמות.

#### לוח ט' 7

#### מכירות ומחירים של דירות, 1971 עד 1978

| מדד מחירי דירות<br>בבנייה פרטית,<br>במרכוזים העירוניים | השינוי במחירי דירות<br>פרטיות ממוצע שנתי | היחס בין השינוי<br>במדד מחירי דירות<br>פרטיות לבין השינוי<br>למדד מחירים לצרכן<br>(ממוצע שנתי) |
|--------------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                        | (אחוזים)                                 | (אחוזים)                                                                                       |
| 1971                                                   | 100                                      | 28.1                                                                                           |
| 1972                                                   | 95                                       | 31.9                                                                                           |
| 1973                                                   | 75                                       | 27.9                                                                                           |
| 1974                                                   | 68                                       | 39.8                                                                                           |
| 1975                                                   | 52                                       | 26.0                                                                                           |
| 1976                                                   | 46                                       | 9.3                                                                                            |
| 1977                                                   | 49                                       | 12.0                                                                                           |
| 1978                                                   | 55                                       | 93.3                                                                                           |

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחישובי בנק ישראל.

מלכתחילה ברור, שמשך ייצור ארוך של בניית דירות הינו רקע נוח לעליית מחירים כתוצאה מגידול בביקוש. קשיחות היצע יחסית נכונה גם, אם כי במידה פחותה, לגבי היצע התחלות הבנייה החדשות. ואולם ניתן לראות בלוח ט' 8, כי צוואר הבקבוק האפקטיבי, היוצר את התנאים להעלאת מחירים בשוק, הוא היצע הדירות בשלבי הבנייה המתקדמים: בולטת הירידה בשיעור המלאי הבלתי מכור של דירות "לפני גמר". העלייה הבלתי צפויה בשיעור זה בסוף 1978 מבטאת את הנפילה במכירות, שכאמור יש ליחסה לשילוב המגביל של עליות המחירים מול מערכת האשראי והסיוע (ראה לוח ט' 8).

<sup>4</sup> בעוד שמחירי הדירות הוכפלו, בקירוב, בין 1977 ל-1978. עלה גובה ההלוואות ל-"זכאים" בשיעורים שבין 10 אחוזים (ווגות צעירים) ל-30 אחוזים (דיור צפוף ועולים).

דומה, שתחושת המחסור בדירות, שאפיינה את שנת 1978, יותר משהיא מבטאת מצוקת דיור פזיזת, היא משקפת את העליות הניכרות במחירים והחששות להמשך עליות המחירים. רמת הגמר השוטף של דירות בשנים האחרונות, כולל 1978, והנתונים על הירידה הרצופה בצפיפות הדיור אינם מאשרים תחושה זאת. חלק מתחושת המחסור נובע דווקא מהופעת נורמות דיור משופרות, שלוותה את העלייה ברמת הדיור, כולל הביקוש לדיור נפרד מצד הצעירים, ביניהם כאלה הזונחים תנאי דיור נוחים אצל הוריהם. עם כל זאת ודאי שבהשוואה לתנאים שהתקיימו לפני שנתיים חל מפנה של ממש, הן בצמצום מבחר הדירות העומד לרשות המבקש לרכוש או לשכור דירה, ועוד יותר מכך מפנה במחירים.

## א. הבנייה הציבורית למגורים

בניית יתר ביוזמת משרד השיכון ב־1974 ואף בראשית 1975 יצרה עודפים, שלחצו על השוק במשך השנים 1975 עד 1977. מרמת התחלות, שהגיעה לשיא של כ־11.5 אלף דירות ברביע הראשון של 1975, ירדו התחלות הבנייה לרמה של 1,500 דירות ברביע הראשון של 1977 ולכ־1,800 דירות בממוצע לרביע ב־1978.

משרד השיכון היה הפעם ער לעובדה שהיקף ההתחלות השוטף (כולל של הבנייה הפרטית) נמוך מדי, וכי לנוכח משך הייצור הארוך אין להמתין ולחדש את ההתחלות עד היווצרות מחסור. ואולם כאשר היו מצויות אלפי דירות ריקות, והיה צורך לסייע לחברות בניה גדולות שהסתבכו,

## לוח ט' - 8

מכירות, מלאי לא מכור ומחירים בשוק הדיור הפרטי, 1977 ו-1978

| (נתונים רבעוניים)                                                                                  |                                                                           |                                                                           |                                             |        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|--------|
| העלייה או הירידה (—) לעומת הרביע הקודם במחירי הדירות הפרטיות <sup>1</sup> יחסית למדד המחירים לצרכן | חלקן של הדירות הלא מכורות בידי הבונים בכלל הדירות בשלבי הבנייה "לפני גמר" | חלקן של הדירות הלא מכורות בידי הבונים בכלל הדירות בשלבי בנייה עד גמר השלד | מכירות של דירות פרטיות ב־21 מרכזים עירוניים |        |
| (אחוזים)                                                                                           |                                                                           |                                                                           |                                             |        |
| 1977                                                                                               |                                                                           |                                                                           |                                             |        |
| —2.5                                                                                               | 71.2                                                                      | 78.0                                                                      | 2,695                                       | רביע I |
| —5.0                                                                                               | 59.4                                                                      | 72.7                                                                      | 3,230                                       | II     |
| —2.0                                                                                               | 61.6                                                                      | 72.4                                                                      | 2,700                                       | III    |
| —4.0                                                                                               | 56.8                                                                      | 66.8                                                                      | 3,300                                       | IV     |
| 1978                                                                                               |                                                                           |                                                                           |                                             |        |
| +8.7                                                                                               | 47.2                                                                      | 57.5                                                                      | 4,420                                       | רביע I |
| +12.2                                                                                              | 44.5                                                                      | 66.8                                                                      | 3,170                                       | II     |
| +17.8                                                                                              | 34.3                                                                      | 64.1                                                                      | 3,255                                       | III    |
| +9.6                                                                                               | 48.4                                                                      | 70.7                                                                      | 2,405                                       | IV     |

(1) ממוצע המחירים בסקר חצי שנתי, שמרכזו בסוף הרביע הנתון, מחולק בממוצע הסקר החצי השנתי הקודם. לכל שני סקרים חצי שנתיים עוקבים משותף הרביע שביניהם. למשל: עלית המחירים, בשעור 12.2 אחוזים המיוחסת לרביע האחרון של 1977 היא תוצאת חלוקת ממוצע המחירים של הסקר מהתקופה 1.10.77 עד 31.3.78 בממוצע המחירים של הסקר מהתקופה 1.7.77 עד 31.12.77.

ה מ ק ר : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

היה זה מעבר לכוחו של המשרד לשכנע את משרד האוצר והכנסת להקצות תקציבים לבנייה חדשה.

משרד השיכון ניסה ואומנם, כבר מסוף 1973, להגדיל את הסיוע לקבוצות זכאים שונות (תוכנית 3+) ולהרחיב את מעגל הזכאים לקבלת אשראי מוזל לרכישת דיור – הכל מתוך כוונה לעודד רכישת דיור בתקופת השפל ולמתן את המחזוריות. אולם, נוכח הציפיות, המתעוררות כאשר מצוי ערוף בדירות ומחיריהן היחסיים יורדים, ציפיות המדרבנות דווקא לדחיית רכישה, לא היה די בהגדלה סתמית של ההלוואה המוצעת. שיפורים אלה בתנאי הסיוע נטו להגביר את הציפיות האמורות. נוכח אופיו המיוחד של שוק הדירות, כולל השפעת מערכת הציפיות והגמישות בעתוי הרכישה, נראה שיש צורך במערכת סיוע גמישה, שתפעל לניטרול מערך הציפיות של הציבור בניסיון לווסת את היקף הרכישות.

הגידול המחדש בהיקף העלייה מהווה הזדמנות נאותה לבדוק את מדיניות שיכון העולים. מזה כמה שנים הסתמנה מגמה ליציאת הממשלה מפעילות של בנייה וחלוקה של דירות (הדברים אמורים ביוזמה, מימון והקצאה של הדירות; בפועל, מבוצעת גם "הבנייה הציבורית" באמצעות חברות וקבלנים מהסקטור הפרטי). ביטוי מובהק למגמה זו ניתן בשלהי 1974, כשהוחלט לסייע לזוגות צעירים לרכוש דירה מכל מקור שהוא, ולא דווקא מבנייה של משרד השיכון או מחברות מסוימות שבנו תוך תיאום ומימון חלקי של המשרד. מגמת ליברליזציה זאת פסחה על השיכון לעולים, ובתחום זה נמשכת גם כיום הקצאת דירות ספציפיות מבנייה ציבורית. לבד מהפגם העקרוני, שיש במערכת חלוקה מינהלית, המחלקת רכוש בשווי של מאות אלפי ל"י לכל משפחה, מלמד ניסיון תקופות הגאות הקודמות בעלייה, שדווקא בעת קיום מחסור בדירות, נוטה מנגנון החלוקה המינהלי לאגור דירות רבות. מכל שיקול שהוא נראית עדיפה, גם לגבי העולים, שיטת הסיוע בכסף כדרך לסיוע בפתרון דיור קבוע לעולים.

ב-1978 לא מומשו הכוונות המוצהרות לבנייה ציבורית חדשה, במידה רבה בשל קשיים אובייקטיביים, הנובעים משלבי התכנון המינהלי והכספי, המאפיינים משרד ממשלתי בהתקשר-רויותו בתחום העסקי. ואולם, ייתכן שעצם פרסום הכוונות להגדיל את היקף התחלות הבנייה הציבורית היה בו בכדי להרתיע יוזמים פרטיים שונים מבנייה בהיקף גדול יותר ביוזמתם, מתוך הגדלת אי הוודאות באשר לסך היצע הדירות שיופיע בשוק.

#### 4. גורמי הייצור בבנייה

בשל תהליך הייצור הארוך לא חל, כאמור, שינוי בסך הפעילות השנתי של הענף למרות המפנה הברור בהתחלות. האינדיקטורים העיקריים – תעסוקה ושיווק מלט – מצביעים על יציבות. מבין המועסקים נמשכה הפרישה של הישראלים, ואת מקומם תפסו עובדים מן השטחים, שמספרם חזר לגדול אחרי 3 שנים של צמצום בתעסוקתם בענף (ראה לוח ט"ו-4).

מניסיון של מחזורי בנייה קודמים, אפשר לקבוע בצורה חד משמעית, שמחסור בגורמי ייצור לא היה ב-1978 גורם למחסור בדירות, אף כי בתהליך המעבר משפל לגאות בפעילות הבנייה, גדל הביקוש לגורמי ייצור ולכוח אדם, בפרט, ותהליך קליטת כוח האדם הנוסף מתבטא בהתחרות על העובדים הקיימים ובהעלאות שכר. ואולם עד כה לא נתקשה ענף הבנייה בגיוס עובדים, שכן מרבית עובדי הבנייה אינם זקוקים להכשרה ארוכה ומיוחדת. למרות הערכה זו קיימת בישראל מסורת של הטלת ויסות מינהלי על מגזר זה או אחר של בנייה שלא למגורים כל אימת שמסתמן מחסור בדירות. בחמש עשרה השנים האחרונות היו 3 צווים מנהליים לויסות בנייה (1975, 1969 ו-1974) והצהרות בדבר ויסות צפוי (1973). בכל המקרים לא תרמו הוויסותים דבר לעניין הדירות ומחיריהן אך שיבשו, אם מעט ואם הרבה, את פעילות הבנייה. הוויסותים

שינויים בפעילות הבנייה במחזורי הבנייה האחרונים, שנים נבחרות  
(אחוזים)

| שיווק מלט | המועסקים | סך תפוקת הבנייה |                                 |
|-----------|----------|-----------------|---------------------------------|
| —38       | —32      | —28             | 1. 1967 לעומת 1965              |
| —19       | —10      | —30             | 2. 1977 לעומת 1975 <sup>1</sup> |
| +157      | +67      | +108            | 3. 1971 לעומת 1967              |
| +60       | +14      | +50             | 4. 1971 לעומת 1965              |

הערות:

(א) השנים 1965 ו-1975 היו שנות שיא הגיאות בפעילות. השנים 1967 ו-1977 היו שנות השפל בפעילות.  
(ב) בעיות במדידת התפוקה תרמו, כנראה, לשיבוש של היחסים בין התשובות לתפוקה בין 1975 ל-1977. פעילות שיפוצים והרחבות ההולכת וגדלה מעסיקה עובדים, אך אינה כלולה ברובה באומדני התפוקה. כמו כן גאתה בשנים האחרונות פעילות הבנייה ביהודה ובשומרון וברצועת עזה, אך אין בדינו נתונים להפריד את סך שיווק המלט בין בנייה ישראלית, שלגביה נערכו אומדני התפוקה, לבין בנייה ערבית בשטחים.  
המקור: שיעורי השינוי הושכו על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מנעו בנייה של מתקנים ציבוריים, כגון מרכזות טלפונים, גרמו לפלישת משרדים, כולל ממשל-תיים, לבתי מגורים, תוך הוצאה גדולה יותר בכסף ובגורמי ייצור לצורך אסבת בתי המגורים למשרדים. אם מתבצעת פעולת בנייה שאינה כדאית למשק — כפי שאכן ייתכן, נוכח הסיבסוד הרב הניתן להשקעות — יש לשקול שמא עדיף למונעה בביטול הסיבסוד ובמניעת תקציב ולא באיסור בנייה מינהלי.

באשר להיצע העובדים — בתקופות הגיאות הקודמות עמד בפני ענף הבנייה היצע שופע של עובדים בלתי מקצועיים, מקרב העולים ארצה, ותושבי השטחים (לאחר מלחמת ששת הימים). ההיצע היה כה רב עד כי ענף הבנייה בישראל נמנע מלאמץ שיטות ייצור מודרניות, חוסכות בכוח אדם, המקובלות בעולם (למעט סוגי ציוד שיתרוזנם מכריע כגון ציוד לעבודות עפר, עגורנים ובטון מוכן). הדבר התבטא בתופעה יוצאת הדופן של ירידה בכמות ההון למועסק בשנות ה-70 הראשונות כאשר גאתה פעילות הבנייה.<sup>5</sup>

בשנים הקרובות לא צפוי היצע כה שופע של כוח אדם בלתי מקצועי בישראל — אלא אם כן תותר העסקת עובדים מחו"ל. אולם, נוכח האמור לעיל סביר להניח, שניתן להגדיל במידה ניכרת את התפוקה למועסק באמצעות אימוץ שיטות ייצור וחומרי בניין המצויים בעולם. יתר על כן, נוכח העסקתם של עובדים פשוטים רבים בייצור מקומי מוגן ומסובסד ומשום כך גם לא יעיל, בתעשייה, בחקלאות ובתיירות, קיימת אפשרות, שיגדל היצע כוח האדם שיעמוד לרשות ענף הבנייה, אם תיפסק מדיניות העידוד באמצעות מכס מגן וסיבסוד השקעות הון, וכתוצאה מכך לא ייספגו עובדים נוספים בפעילויות שכדאיותן ליזם מובטחת רק בתנאי עידוד מלאכותיים אלה.

<sup>5</sup> ב-1978 חל גידול מרשים, לכאורה, בהשקעות בציוד בנייה — 25 אחוזים בהשוואה ל-1977. ואולם, הרמה המחולטת כה נמוכה עד כי שיעור הגידול מטעה. בלוח ט'3, ניתן לראות עד כמה זעום מלאי ההון בבנייה (שאגב לא נהנה מסבסוד השקעות), בהשוואה לענפים אחרים ויחסית למשקלו של הענף בתעסוקה — 10% אחוזים.