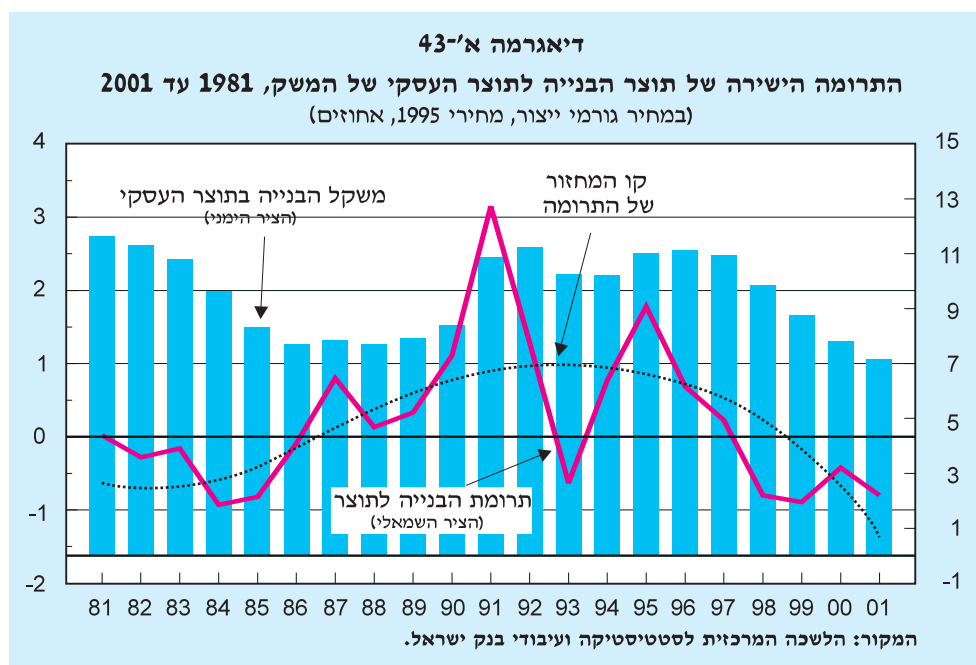


V הבנייה

שנת 2001 הייתה שנת שפל עמוק בענף הבנייה: התפוקה ותוצר הענף, היורדים זו השנה הרביעית ברציפות, ירדו השנה בשיעורים גבוהים (לוח א'-22), ובעיקר ירדה תפוקת הבנייה למגורים ביוזמה הפרטית; מספר התחלות הבנייה השנה, 32,000, הוא הנמוך ביותר מאז סוף שנות השמונים, ונמוך בהרבה מתוספת משקי הבית (נטו), המוערכת ב-45,000. משקלו של הענף בתוצר העסקי המשיך לרדת (דיאגרמה א'-43).

ירידתה של תפוקת הענף הקיפה כמעט את כל ענפי המשנה, ובלטה ירידה של 16 אחוזים בתפוקת הבנייה הפרטית (ללא שיפוצים), שמשקלה בסך תפוקת הענף הוא 40 אחוזים. תפוקת עבודות העפר (שמשקלה בסך התפוקה 19 אחוזים) עלתה ב-15 אחוזים, כנראה עקב העלייה בסלילת הכבישים.

שתי סיבות עיקריות לשפל בענף השנה: העיקרית שבהן היא ירידת ביקושים, הן בתחום הבנייה למגורים והן בתחום הבנייה לענפי המשק. סיבה נוספת היא מה שנראה בדיעבד כתחזית ביקושים שלא התממשה, בשלושת הרבעים הראשונים של שנת 2000 (לפני פרוץ האינתיפדה), אשר גרמה להשקעה עודפת בתקופה זו, תוך כדי ירידת מחירים וגידול המלאי. מכל מקום, נראה שהתאמת הענף לעידן שאחרי גל העלייה הסתיימה, ולכן הירידות בתפוקת הענף בשנתיים האחרונות הן תוצאה של גורמים מחזוריים, לא של גורמים ארוכי טווח, כמו בשנים 1998 ו-1999.



נראה שהירידה בהיצע העבודה אינה, כיום, מגבלה אפקטיבית להגברת הפעילות. אמנם, האינתיפדה השפיעה באופן מיידי על היצע העבודה לענף, ויצרה מחסור זמני בעובדים ברביע האחרון של 2000, אולם השנה נוספו לענף עובדים זרים רבים, ואפילו מעט ישראלים (לוח א'-23). וירידת הביקוש תרמה גם היא למניעת מחסור בעובדים. במסקנה זו תומכים נתוני סקר החברות של בנק ישראל: אחוז

שנת 2001 הייתה שנת שפל עמוק בענף הבנייה: מספר התחלות הבנייה הוא הנמוך ביותר מאז סוף שנות השמונים.

ירידת ביקושים ותחזית ביקושים שלא התממשה הן הסיבות העיקריות לשפל בענף השנה.

נראה שהירידה בהיצע העבודה אינה, כיום, מגבלה אפקטיבית להגברת הפעילות.

השנה עלה מאוד יחס
האשראי לתוצר של
הענף, המצביע על עלייה
בסיכון האשראי הענפי.

החברות שדיווחו על מחסור בעובדים כמגבלה להרחבת הפעילות ירד (בצורה מונוטונית) מ-33 אחוזים ברביע האחרון של שנת 2000 ל-7 אחוזים בלבד ברביע הנוכחי⁵, ובמקביל עלה שיעור החברות שדיווחו על מגבלת ביקוש מ-38 ל-66 אחוזים. מגבלה היצע נוספת היא מגבלת מימון; אינדיקציות לכך הן התקצרות זמן הבנייה (ממצא מפתיע, המוסבר בהמשך), נתוני סקר החברות, המצביעים על עליית אחוז החברות שדיווחו על קשיי מימון ברביע האחרון, ונתוני מערכת הבנקאות בדבר יחס האשראי לתוצר: סך האשראי לענף⁵² נשאר יציב במהלך שני הרבעים הראשונים, ועלה ברביע השלישי. הירידה בתוצר הענף גרמה לעלייה גדולה של יחס האשראי לתוצר⁵³, המצביע על ירידה של כושר ההחזר, ולכן על עלייה בסיכון האשראי הענפי; זו עלולה להוביל לקיצוב - וייקור - של האשראי, בעיקר משום שירידת המחירים מורידה את ערך הערבויות. עם זאת נראה, שירידות הביקושים והמחירים הן גורמים מרכזיים לקשיי מימון אלו.

לוח א'-22

התפוקות והתוצר בענף הבנייה, 1986 עד 2001¹

העלייה או הירידה השנתית הממוצעת											
1986 - 1990											
2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1989	2001	2000	1999	
(אחוזים)											
סך כל תפוקת הבנייה											
-7.4	-5.7	-10.3	-6.5	1.8	8.6	14.2	3.3	31,966	34,526	36,601	(מיליוני ש"ח, מחירי 1995)
-13.4	-7.8	-7.5	-9.5	0.9	6.1	13.0	3.2	14,941	17,253	18,707	מזה: למגורים
-2.7	-5.4	-14.6	-3.9	3.1	11.4	19.1	5.4	14,348	14,754	15,588	לענפי המשק
6.3	9.2	-2.0	0.9	0.6	10.4	0.6	-1.3	2,677	2,519	2,306	תפוקת בנייה אחרת ²
שטח התחלות של בניית											
-25.5	7.4	-8.0	-12.8	-7.6	-10.4	22.2	1.4	7,232	9,704	9,038	מבנים (אלפי מ"ר)
-26.7	14.7	-9.8	-12.8	-6.8	-13.9	21.1	2.8	5,210	7,107	6,195	מזה: למגורים
-22.1	-8.7	-3.7	-12.6	-9.5	-1.5	25.3	-2.6	2,022	2,597	2,843	לענפי המשק
-30.6	18.3	-12.8	-16.9	-9.4	-19.1	24.2	-1.3	32	46	39	התחלות של בניית דירות (אלפים)
-14	-7.2	-14.1	-20.9	28.4	37.6	9.4	-2.6	37	43	46	גמר של בניית דירות (אלפים)
-9.2	-4.8	-9.0	-7.3	2.1	9.5	7.5	3.7				השינוי בתוצר הבנייה

(1) החישובים - לפני עיגול המספרים.

(2) כולל בנייה ביטחונית ואומדן גס של עבודות אחזקה ושיפוצים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

51 ייתכן שיש מחסור בעובדים בחברות קטנות ובשיפוצים. המדגם של סקר החברות אינו מדגם מייצג.

52 נתוני האשראי המאזני. המפקח על הבנקים, בנק ישראל, מידע שנתי על התאגידים הבנקאיים, לוח ד'-3.

53 כללית, יחס האשראי לתוצר העסקי נמצא זה שנים מספר במגמת עלייה. אך מגמת העלייה בענף הבנייה גבוהה מהמגמה הכללית. ראה גם: המפקח על הבנקים, בנק ישראל, מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2000.

תחזית ביקושים שלא
מתממשת גורמת
להיווצרות מחזור
בפעילות הענף. נראה
שגורם זה תרם לירידת
הפעילות השנה.

היצע הענף נקבע על פי ציפיות הקבלנים למחירים; במילים אחרות: הזרם (ההשקעה) נקבע על פי מחיר המלאי⁵⁴. זרם ההשקעה יחסית למלאי הוא קטן (כ-2 אחוזים בערך). ולכן ניתן להניח שההיצע קשיח בטווח הקצר, כך שהמחיר בטווח זה משתנה בעיקר עקב שינוי בביקוש. עקב הזמן הממושך הדרוש לביצוע פרויקט בנייה⁵⁵, ההשקעה נקבעת על פי התחזית לביקוש הצפוי כעבור שנתיים-שלוש, ותחזית ביקושים שלא מתממשת גורמת להיווצרות מחזור בפעילות הענף⁵⁶. נראה שגורם זה תרם לירידת הפעילות השנה; רמז לכך ניתן לראות בהתפתחות סדרת המלאי הבלתי מכור שבידי הקבלנים ובהתחלות הבנייה בשנתיים האחרונות: המלאים עלו בהתמדה במהלך שנת 2000, והגיעו לשיא בסוף השנה; התאמת הפעילות בשנת 2001 התבטאה בירידה תלולה של מספר התחלות

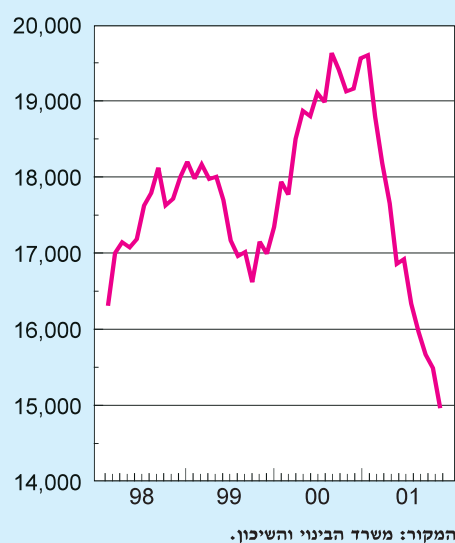
הבנייה (לוח א' 22) ובירידה של יותר מ-30 אחוזים במספר ההיתרים לבנייה ביזמה הפרטית (המשקף טווח ציפיות ארוך יותר). בדיעבד נראה שציפיות הקבלנים לשינוי בפעילות, כפי שהתבטאו בהתחלות הבנייה, התבדו: בשנת 2000 עלה מספר התחלות הבנייה ב-18.3 אחוזים, ומכאן שהקבלנים צפו עליית ביקושים - אבל מחירי הדירות ירדו במידה ניכרת בשנתיים האחרונות (לוח א' 25), גם לפני פרוץ האינתיפדה.

תהליכים אלו, ובייחוד הירידה בביקושים, הובילו להתערבות ממשלתית ישירה, באמצעות תכנית לעידוד הביקושים ובאמצעות הצעה לרפורמה במיסוי הענף. (נושאים אלו נדונים בתיבות א' 13-ו-14).

בבנייה לענפי המשק התרחש תהליך דומה, אף כי בתחום זה הירידה בתפוקה ובשטח ההתחלות הייתה מתונה מעט יותר. כאן הגורם ארוך הטווח הפועל לצמצום ההשקעה הוא ירידת במשקלה של ההשקעה במבנים ועליית משקל ההשקעה בציוד. (ראו סעיף ההשקעה). הגורם המשפיע לטווח קצר הוא מחזור העסקים. על הבנייה לענפי המשק, אין נתוני מלאי ומחיר מסודרים, אך נראה שעודפי היצע גרמו לירידת מחירים.

דיאגרמה א'-44

דירות חדשות למכירה בבנייה הפרטית,
ינואר 1998 עד דצמבר 2001



המקור: משרד הבינוי והשיכון.

54 בהנחה שאין מגבלות. המיתאם בין מדד מחירי הדירות יחסית למדד התשומות בבנייה לבין ההשקעה בבנייה משנת 1995 הוא 0.8. כיוון שרכיב הקרקע נכלל במחיר הדירה אך לא במדד התשומות, נבדק המיתאם לתקופה קצרה יחסית.
55 בבנייה למגורים שלב הבנייה בלבד נמשך כשנתיים בממוצע ארוך טווח (לעומת שנה בארה"ב).
56 נראה שהציפיות הן אדפטיביות: משה בר-נתן, מיכאל בינשטוק ויואל חיטובסקי, "An Econometric Model of the Israeli Housing Market", מאמר לדיון 95.02, מחלקת המחקר, בנק ישראל.

הגורמים המרכזיים
לירידת הביקוש השנה
הם מחזור העסקים
והמצב הביטחוני.

הגורמים המרכזיים לירידת הביקוש השנה הם מחזור העסקים והמצב הביטחוני. נראה שהאינתיפדה גרמה לירידה בביקוש לא רק באזורים הנתפשים כמסוכנים, וזאת בגלל העלייה באי-הוודאות בשוק, ולכן בסיכון של החזקת דירות. על ירידת הביקוש השנה ניתן ללמוד מהירידה במימוש המשכנתאות, במספר העסקאות (לוח א'–24), ובמחירים (לוח א'–25). נציין שנתוני המחיר הם אומדן חסר לירידת הביקוש, משום שהקבלנים נוטים לחלק הטבות שונות במקום להוריד מחירים, ובמחירי הדירות הטבות אלו אינן מובאות בחשבון.

השפעתה החזקה של האינתיפדה על הענף בולטת בנתוני החשבונאות הלאומית לרביע האחרון של שנת 2000, שבו ירדה ההשקעה בבתי מגורים בכמעט 50 אחוזים (בשיעור שנתי). נתון זה הפך את מגמת העלייה בפעילות בראשית 2000, כך שסך כל תפוקת הענף ירדה בשנת 2000. מאז מצביעים נתוני החשבונאות הלאומית הרבעוניים על מגמת ירידה.

ריבית המשכנתאות,
שהגיעה לשיא בתחילת
השנה, נמצאת מאז
במגמת ירידה, ובממוצע
שנתי היא ירדה בשיעור
מתון של חצי נקודת
אחוז.

ריבית המשכנתאות, שהגיעה לשיא בתחילת השנה, נמצאת מאז במגמת ירידה, ובממוצע שנתי היא ירדה בשיעור מתון של חצי נקודת אחוז. אמנם גמישות הביקוש ביחס לריבית נאמדה כגבוהה⁵⁷, אך מתברר שגורם זה לא היה דומיננטי, וזאת מכמה סיבות: ראשית, ייתכן שגורם הסיכון, שהתחזק עם התגברות אי-הוודאות במשק, היה חזק יותר; שנית, ירידת הריבית צפויה להשפיע רק אם היא לא משקפת ירידה בביקוש להשקעות. במבט לעתיד, עליית משקלן של המשכנתאות בריבית משתנה (הצמודה לריביות קצרות יותר) צפויה לחזק את השפעת הריבית על הביקוש.

לאחרונה נראים סימנים
לשינוי במגמת
הביקושים: מגמת
הירידה במחירי הדירות
נעצרה באמצע השנה.

יש לציין שלאחרונה נראים סימנים לשינוי במגמת הביקושים: מגמת הירידה במחירי הדירות נעצרה באמצע השנה, ונראה שמאז מסתמנת עליית מחירים⁵⁸. לכך תרמו תכנית משרד הבינוי והשיכון לעידוד הביקושים (שהסתיימה בסוף השנה), וירידת הריבית לאחרונה צפויה לחזק מגמה זו. ייתכן שהירידה תתרום לעליית ביקושים בתקופה הקרובה, וזאת בהנחה שהשפעתו של המצב הביטחוני על המחירים מוצתה. ייתכן ששינוי מגמת המחירים של הדירות בשנים האחרונות גורם לשינוי בתפישת הסיכון של נכס זה, או לשינוי בציפיות לרווח הון בעתיד. תהליכים אלו יכולים להסביר את מה שנראה כסתירה לתנאי שיווי משקל בשוק: במהלך השנה עלה מחיר שירותי הדיור (הנמדדים על פי החוזים המתחדשים של שכר הדירה), בעוד שמחיר הדירות ירד (לוח א'–25); לפיכך השתנה הרכב התשואה הכולל על דירות, שינוי שהייתה לו השפעה גדולה על מדד המחירים לצרכן.

היסטורית, התשואה משכירות הייתה נמוכה, והתשואה הכוללת על דירה הורכבה גם מרווח הון של 2-3 אחוזים לשנה, ודמתה לתשואה על איגרות חוב – ראייה לכך שהשוק נמצא בשיווי משקל. הרכב התשואה הכוללת נתמך על ידי הציפיות שמגמתם של מחירי הדירות תהיה חיובית גם בעתיד, עקב קצב גבוה של גידול האוכלוסייה; ואולם, נראה שהציפיות השתנו לאחר מספר שנים של ירידה במחירי הדירות והתגברות אי-הוודאות במשק.

57 לפי: צבי אקשטיין, עמי ברנע ומנחם פרלמן, "הביקוש לאשראי של ענף הבנייה" מאמר לדיון 98.01, בנק ישראל.

58 הנתונים על מחירי הדירות הם לרביע השלישי.

התעסוקה, ההשקעות והפריזון בענף

האינתיפדה גרמה לשינוי חד בתעסוקה בענף ובהרכבה: הרכב העבודה בענף לפני פרוץ האירועים התפלג כדלקמן: 121,200 עובדים ישראלים, 63,000 עובדים מהשטחים – יותר מרבע מהעובדים בענף – ו-60,700 פועלים זרים (כולל עובדים ללא היתר, נתונים מקוריים, לרביע השלישי של שנת 2000); ברביע השני השנה הועסקו בענף 121,100 ישראלים, 73,200 זרים, ו-4,300 עובדים מהשטחים בלבד. (כולם לא חוקיים; החל מיוני 2001 אין כניסת עובדים מהשטחים בהיתר.)

מדי פעם בפעם עולה הטענה, שעובדי השטחים או העובדים הזרים משלימים את העובדים הישראלים, משום שבמספר מקצועות בנייה-העבודות הרטובות⁵⁹ – הישראלים אינם מוכנים לעבוד. לפי נימוק זה יישמר יחס קבוע בין העובדים הישראלים ללא-ישראלים בענף, ואין תחלופה ביניהם; לעומת זאת מלמדים נתוני התעסוקה כי בעוד שמספר הלא-ישראלים ירד מאוד השנה, מספר הישראלים לא רק לא ירד, אלא אף עלה. מסקרי כוח האדם הרבעוניים (מנוכי העונתיות) של ראשית השנה, אמנם עולים סימנים לתחלופת עובדים, אך מגמה זו השתנתה בהמשך; מהרביע השני החל לעלות מספר הזרים, בעוד שמספר הישראלים ירד מעט.

סתירה נוספת לטענה בדבר ההשלמה ניתן למצוא בנתוני התעסוקה לשנים 1997 עד 2000, אז עבר הענף תהליך של התאמה לתקופה שאחרי גל העלייה; תהליך זה התבטא בירידת מספר המועסקים הכולל, אך בעליית התעסוקה של לא-ישראלים על חשבון תעסוקת הישראלים⁶⁰.

שכר העבודה בענף עלה השנה ריאלית, ב-4.8 אחוזים לעומת ממוצע 2000 (כולל עובדים מהשטחים ומחו"ל), והוא משקף את השינוי בהרכב התעסוקה. ללא העובדים מהשטחים, ירד שכר העבודה מעט (ב-0.3 אחוז, לוח ב' 9) – קרוב לוודאי, עקב עליית משקלם של העובדים הזרים. עליית השכר העלתה את מדד תשומות הבנייה באחוז אחד. (ללא שכר העבודה, לא השתנה מדד התשומות מתחילת השנה.)

ההשקעות בציווד לבנייה ומלאי ההון: יחס ההון לעובד בישראל נמוך מאוד בהשוואה בין-לאומית⁶², אולם נראה שב-1994 השתנתה המגמה וקצב ההשקעות גבוה הרבה יותר מאשר קודם לכן. יחס ההון לעובד הוכפל בשנים 1994 עד 2000, אך זאת אולי בגלל שינויים בהרכב הבנייה – למשל עליית משקלה של הבנייה לענפי המשק, שהיא מתועשת יותר, או מעבר לבניית רבי-קומות, המחייבת השקעה במנופים. נתוני ההשקעה, הגבוהים יחסית ל-2001 (ירידה קטנה לעומת השנה הקודמת), למרות הציפיות הנמוכות, משקפים את התחלופה בין הון לעבודה. על תחלופה בכיוון ההפוך ניתן ללמוד מירידת מלאי ההון בשנים 1967 ו-1968, ו-1985 עד 1990, שבהן זרם לענף כוח עבודה זול מהשטחים (לוח א' נ' 14).

59 בטון, טיט, טיח וריצוף.

60 בשנת 1996, מספר הישראלים בענף הגיע לשיא של 150,500 עובדים. בשנה זו הועסקו בענף 95,200 לא-ישראלים (זרים ועובדים מהשטחים). בשנת 2000 הועסקו בענף 116,400 ישראלים בלבד, ואילו מספר הלא-ישראלים עמד על 119,500.

61 הנתון הוא של מלאי הון הציווד בבנייה בלבד, ולכן הוא מהווה אומדן חסר למלאי ההון בענף.
62 מנחם פרלמן, "פונקציית הייצור של ענף הבנייה ותיעוש הבנייה", א.ג.פ. אפלייד אקונומיקס בע"מ, 1998. ההשוואה היא בנתוני 1994.

ייתכן שישנה סיבה נוספת לתיעוש הנמוך בענף: מפני התהליך הדמוגרפי הלא סדיר בארץ (גלי עלייה), התנודות בפעילות גבוהות ואלה מפחיתות את הכדאיות של תהליך התיעוש. משום שאת מלאי ההון, בניגוד לתשומת העבודה, לא ניתן להתאים לפעילות בטווח הקצר (בהנחה שזהו הון ספציפי לענף ולא ניתן למכרו). לפיכך יעדיפו הקבלנים להשתמש במידה רבה בעבודה (ובייחוד בעבודה זולה) במקום בהון, שהניצולת הממוצעת שלו עלולה להיות נמוכה.

הפריזון: עקב הצמצום המיידני בכוח העבודה ירד כושר הייצור⁶⁵ של הענף ירידה תלולה, ופריזון העבודה עלה. צמצום זה גרם גם לעלייה בפריזון הכולל - למרות הירידה החזקה בתוצר - לאחר ירידה בשנים הקודמות, תוצאה של פיגור בהתאמת גורמי הייצור לפעילות בענף.

עקב הצמצום המידי
בכוח העבודה, עלו פריז
העבודה והפריז הכולל.

לוח א'-23

גורמי הייצור והפריזון בענף הבנייה, 1985 עד 2001

(אֶחָזִים)

העלייה או הירידה השנתית הממוצעת											
		1990		1985							
2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1989	2001	2000	
-15.9	-2.9	-3.8	-1.9	4.8	8.0	9.8	8.2	3.9	198.4	235.9	המועסקים (אלפים) ¹
0.3	-3.2	-8.4	-10.4	-2.5	4.4	3.3	12.9	3.7	116.7	116.4	מקומיים
-86.6	-8.8	7.1	42.5	28.1	-12.9	-18.3	-6.2	4.1	7.9	59.0	מיוש"ע
22.0	4.5	-4.6	-11.3	10.1	36.5	114.6			73.8	60.5	זרים
מלאי ההון בציוד הבנייה											
8.5	7.3	8.6	10.8	13.7	19.9	19.6	10.4	-2.7	9,633	8,880	(מיליוני ש"ח, מחזירי 1995) ²
-3.5	-7.0	-4.8	-7.8	-2.4	-9.8	24.0	11.9	2.5	4,345	4,502	שיווק המלט (אלפי טונות)
6.1	-2.3	-4.0	-4.5	-2.8	-3.3	3.2	0.2	0.4	פריון העבודה (התוצר לשעת עבודה)		
1.4	-3.8	-6.2	-6.6	-4.0	-4.7	2.4	-0.1	3.3	הפריון הכולל ³		
-5.5	4.9	1.8	3.3	5.4	-1.9	0.0	0.2	-2.5	22.2	23.5	משך זמן הבנייה למגורים (חודשים) ⁴

(1) מספר המועסקים על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(2) מלאי ההון לתחילת שנה.

(3) התוצר ליחידה משוקללת של הון ועבודה: משקלה הממוצע של העבודה - 84 אחוזים.

(4) בבנייה פרטית.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

משך הבנייה למגורים

משך הבנייה למגורים ירד השנה באופן מפתיע (לוח א'–23). אף שהצטמצמות כוח האדם עלתה בהרבה על זו של מלאי הבניינים בבנייה. תמונה דומה עולה מהנתונים הרבעוניים. להלן שני הסברים אפשריים:

63 כושר הייצור מחושב בהנחה שמשקל העבודה בפונקציית הייצור הוא 0.84 ומשקל ההון 0.16.

משך הבנייה למגורים
ירד השנה באופן מפתיע.

- ייתכן שישנה הסטה של עובדים מבנייה שלא למגורים לבנייה למגורים. מעבר כזה יכול להתבצע במהירות, משום שרוב החברות הקבלניות עוסקות בשני התחומים. נתוני סקר כוח אדם אינם מאפשרים בדיקה של השערה זו, כי אין בהם הפרדה בין ענפי הבנייה. אם הסבר זה נכון, משך הבנייה לענפי המשק יעלה.
- ייתכן שישנה הסטה של עובדים למיזמים הנמצאים בשלבי גמר, גם עקב בעיות מימון. משך הבנייה נמדד על פי הבניינים שבנייתם נסתיימה; אפשר שמשך הבנייה של הבניינים-בתהליך עלה מאוד, ואם כן, משך הבנייה ישוב ויעלה בעתיד הקרוב.

מגמות ארוכות טווח בביקוש לדירות

לירידת הביקוש לדירות
יש סיבות ארוכות טווח.

בשנים האחרונות הסיבה העיקרית לירידת הביקושים הייתה השינוי הדמוגרפי - התאמת גודלו של הענף לעידן שאחרי קליטת גל העלייה. מלבד שינוי זה ישנן כנראה סיבות ארוכות טווח נוספות לירידת הביקוש לדירות, ביניהן הירידה בסביבת האינפלציה, שהגדילה את הסיכון היחסי של נכסי נדל"ן⁶⁴. סיבה נוספת היא הריבית הריאלית על משכנתאות, שהייתה במגמת עלייה בשנים 1995 עד 2000. מלבד כל אלה מצויות כיום חלופות רבות יותר להשקעה, עם השתכללות שוק ההון ופתיחת אפשרויות להשקיע בנדל"ן בחו"ל⁶⁵.

לוח א'-24
אינדיקטורים לביקוש ולהיצע בשוק הדירות, 1990 עד 2001

2001	2000	1999	1998	1997	1996	ממוצע שנתי 1995-1990	
23,712	30,397	30,795	33,263	36,574	35,164		היתרים לבניית דירות ביוזמה פרטית
81,424	95,694	101,452	88,675	96,643	117,780	115,619	מספר העסקאות בדירות ¹
14,595	22,466	28,299	18,434	30,219	36,640	40,333	שיווק הקרקעות למגורים (יחידות דיור) ²
15,395	14,009	14,302	14,537	16,460	17,100	12,848	מכירת הדירות במגזר הפרטי ³
34,619	38,518	40,241	41,062	45,578	54,962	51,536	מספר מממשי ההלוואות לדיור לזכאים
8,002	9,003	9,772	9,987	14,802	21,365	22,300	מזה: עולים
20,969	21,937	23,623	26,102	25,455	27,015	17,631	זוגות צעירים
17,518	18,870	19,593	17,257	18,554	17,865	11,781	סך כל ההלוואות במשכנתא (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)
13,976	14,228	14,426	12,815	13,917	12,157	6,310	מזה: לא-מוכוונות
6.05	6.51	6.28	5.93	5.13	5.61	5.16	הריבית הממוצעת על משכנתאות חופשיות ליותר מ-15 שנים

- (1) לפי תאריך ביצוע העסקה. כולל דירות חדשות, דירות יד שנייה ומתנות ללא תמורה לקרובים. לא כולל ירושות, דירות הנמכרות כחלק ממשק חקלאי, דירות בשכר מוגן התפוסות בזמן המכירה, חלק מהדירות במבנים תעשייתיים או מסחריים הנמכרות כעסקה אחת ו"בנה ביתך".
- (2) על פי מספר העסקאות שבוצעו (להבדיל מסך כל היחידות שהוצעו), לא כולל יחידות דיור שטרם תוכננו (נתוני מנהל מקרקעי ישראל).
- (3) עד 1998 - 24 הערים הגדולות, החל מ-1998 - כלל ארצי.
- המקור: משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל ונציבות מס הכנסה.

64 יונה רובינשטיין "מחירי הדירות בישראל 74-96: בועה פיננסית?" בתוך: ליאו ליידרמן (עורך) אינפלציה ודיסאינפלציה בישראל, בנק ישראל, 1999.

65 קשה להעריך את היקף ניצולה של אפשרות זו. נתוני מאזן התשלומים אינם מאפשרים זיהוי מדויק של עסקאות אלו משום שרובן מתבצעות על ידי העברה בין-בנקאית לחשבון בחו"ל.

תהליכים אלו הובילו לירידות רצופות של תוצר הענף בשנים 1998 ו-1999. בסך הכול בשנות התשעים (1990 עד 2000), תוספת הדירות דומה לתוספת (נטו) של משקי הבית, מה שמצביע על סיומה של התאמת הענף לגל העלייה⁶⁶. הגורמים האחרים שהוזכרו צפויים להמשיך ולהשפיע על הביקושים.

לוח א'-25

מחירים נבחרים ומחירים יחסיים בענף הבנייה¹, 1986 עד 2001 (העלייה או הירידה לעומת התקופה הקודמת) (אחוזים)

התקופה	מחירי הדירות	יחסית למדד המחירים לצרכן ²	יחסית למדד מחירי התשומה	יחסית לשער הדולר	מחירי שכר הדירה		מחירי	
					יחסית למדד המחירים לצרכן	התשומות	התפוקה	התוצר
1986-1989 (ממוצע שנתי)	24.1	-1.1	-2.5		-0.2	27.2	29.9	32.2
1990-1995	22.8	8.1	9.6		15.5	12.0	14.1	13.7
1995	15.1	4.6	3.4	15.2	-5.4	11.3	23.4	11.2
1996	16.0	4.2	7.4	9.3	-0.2	8.0	8.3	10.3
1997	9.1	0.1	1.0	0.6	2.7	8.0	8.2	8.2
1998	3.7	-1.7	-1.6	-5.5	4.9	5.3	5.0	5.0
1999	4.2	-1.0	-0.7	-4.4	2.9	4.9	5.0	5.2
2000	-4.8	-5.8	-6.8	-3.3	-3.0	2.2	1.1	2.4
2001	-3.3	-4.3	-4.5	-7.9	2.3	1.3	1.1	2.7
1999								
I	-0.6	0.0	-1.2	2.9	-1.8	0.6		
II	-0.7	-1.0	-1.7	-1.4	-0.5	1.0		
III	1.3	0.1	-0.9	-1.0	2.2	2.2		
IV	-0.4	-1.4	0.7	-1.5	0.1	-1.1		
2000								
I	-4.3	-3.4	-4.3	-0.2	-3.4	0.0		
II	1.1	0.3	0.0	0.1	-1.0	1.1		
III	-2.2	-2.4	-4.7	-1.2	0.0	2.6		
IV	-1.5	-1.5	0.2	-2.5	0.2	-1.7		
2001								
I	-0.8	-0.2	-1.1	-2.9	1.4	0.3		
II	-1.3	-2.6	-1.4	-0.8	0.029	0.1		
III	0.7	-0.3	-1.3	-3.7	1.4	2.0		
IV	0.3	0.4	1.7	-1.1	0.9	-1.4		

(1) השינויים במחירי הדירות - מקורם בסקר מחירי הדירות (מאז ינואר 1999 אינם חלק ממדד המחירים לצרכן).

(2) שיטת החישוב של מדד המחירים לצרכן ושל מדד מחירי התשומה בבנייה למגורים מתבססת על חישוב מדדים אלה בהתאמה לתקופות הסקר: .

לכל תקופת סקר חושב ממוצע מדד המחירים בהתאם.

החל מחודש ינואר 1999 מחשבת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את מדד המחירים לצרכן במתכונת מעודכנת. השינויים העיקריים הם עדכון מערכת המשקלות של המצרכים והשינויים הכלולים ב"סל" המדד וכן שינויים בשיטת המדידה של סעיף הדיור, במדד הכללי. על פי המתכונת החדשה, משמשים השינויים בשכר הדירה (על פי חוזים מתחדשים בלבד) אומדן לשינויים בערך השימוש שעושה הדייר בשירותי הדיור, של הדירה שבעלותו.

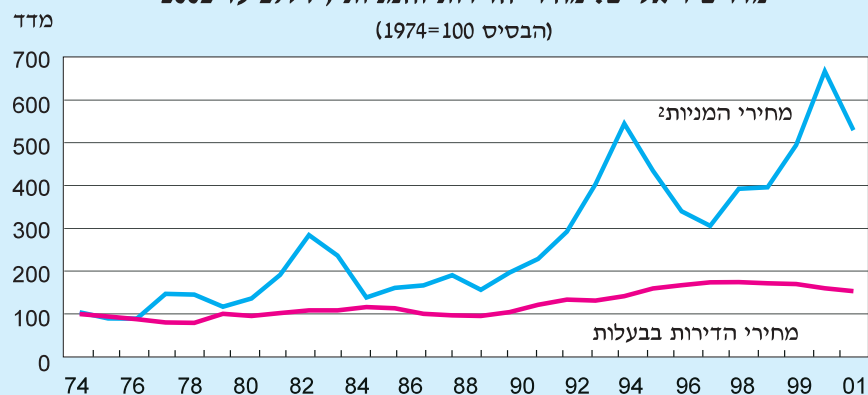
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

66 על פי נתוני מפקד האוכלוסין ל-1995 כ-100,000 דירות מגורים שימשו למטרות אחרות. ייתכן שמלאי זה השתנה מאז, ולכן החישוב למעלה אינו מדויק לחלוטין.

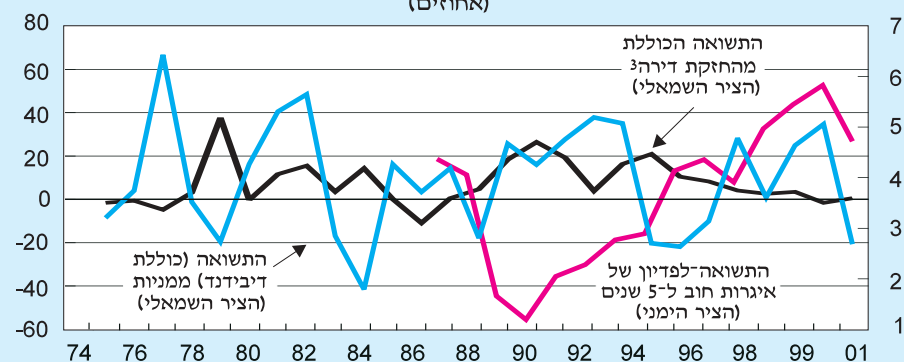
דיאגרמה א'-45

מדדים ריאליים: מחירי הדירות והמניות¹, 1974 עד 2001

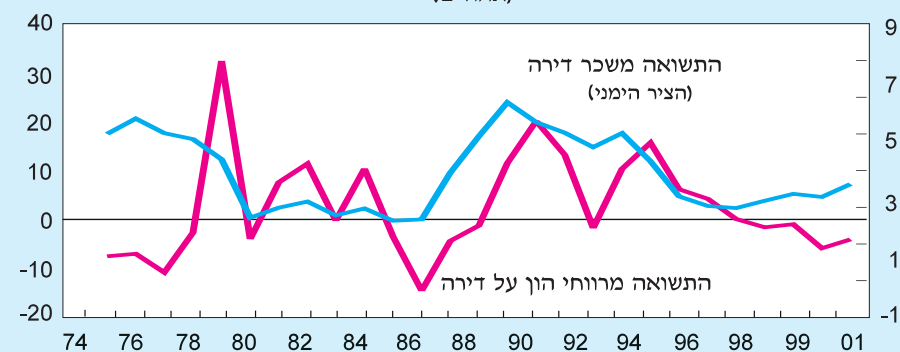
(הבסיס 100=1974)



התשואות הריאליות מהחזקת דירה, מאגרות חוב צמודות למדד וממניות⁴ (אחוזים)



התשואה משכר דירה ומרווחי הון על דירה בבעלות (אחוזים)



- 1) המחירים והתשואות מנוכים במדד המחירים לצרכן. כל הנתונים הם ממוצעים שנתיים.
 - 2) מחירי המניות חושבו בניכוי הדיבידנד הכלול במדד המניות של הבורסה.
 - 3) התשואה מהחזקת דירה כוללת תשואה משכר דירה ותשואה מרווחי הון על דירה, המחושבת לפי השינוי במחירי הדירות, ובהתייחס לדירה ממוצעת על פי סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שכר הדירה מחושב על פי סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (אוקטובר 1994), המתייחס לדירה ממוצעת בהשכרה.
 - 4) התשואות הן לאחר מס.
- המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

תיבה א-13 - מדיניות ממשלתית והביקוש לדירות לטווח ארוך

מדי פעם עולות הצעות לביצוע מדיניות אנטי-מחזורית בשוק הבנייה, כדי להחליק את הפעילות בענף, במטרה למנוע אבטלה של גורמי ייצור ותנודות חריפות במחירי הדירות, או כחלק מניהול מדיניות אנטי-מחזורית כללית; במקרה האחרון הטענה היא כי עקב עתירות השימוש בתשומות מקומיות, תמיכה בענף היא דרך יעילה לביצוע מדיניות כזאת. על רקע הירידה החזקה בפעילות הענף השנה ועליית מלאי הדירות הלא מכורות בשנת 2000, הוחלט להפעיל תכנית התערבות ממשלתית להגברת הביקושים. תכנית משרד הבינוי והשיכון ("תכנית שרנסקי") קבעה תוספת סיוע זמנית (מה-17.6.2001 עד סוף השנה) לזכאים, לרכישת דירות חדשות בכ-20 יישובים, סיוע נוסף לרוכשים בפסגת זאב והר חומה, וסיוע מוגבר גם באזורי העדיפות הלאומית א' ו-ב'. קצב המכירות החודשי ביישובים בהם חלה התכנית כמעט הוכפל יחסית לראשית 2001 מאז שהופעלה תכנית הסיוע¹. נוסף על כך הוקמה ועדה לבחינה מחודשת של המיסוי בענף. (ראו התייחסות לנושא בתיבה נפרדת.)

מה צריכות להיות מטרותיה של המדיניות הממשלתית, ואילו כלים יש להפעיל כדי להשיגן?

עקרונית, כשהשווקים משוכללים, אין מקום להתערבות בשוק הבנייה למגורים, לפחות לא משיקולי יעילות כלכלית. בפועל כיוון שהיצע הקרקעות, תהליכי התכנון ואישורי הבנייה הם בשליטת המדינה, השאלה אם להתערב אינה רלוונטית; המדינה שולטת למעשה, באופן כמעט מלא, על צד ההיצע לטווח ארוך.

מקובל לחשוב שמטרתה העיקרית של המדיניות הממשלתית היא הבטחת יכולת "דיור הולם" למשקי הבית, וזאת למטרות חברתיות וכלכליות גם יחד: מחירי דיור גבוהים יכולים להוביל לצפיפות דיור לא אופטימלית, ואף להגירה מהארץ או לירידה בשיעור העלייה אליה. לעלייה של מחירי הדיור, בגלל משקלו של סעיף זה בכלל ההוצאה, יכול להיות גם מחיר אלקטורלי.

משרד השיכון מפעיל לאורך השנים, תכניות סיוע, הבאות לאפשר לזוגות צעירים לרכוש דירה. בשנת 2000 סייע המשרד לרכישת דירות בסכום של 1.6 מיליארדי ש"ח, וזאת נוסף על סיוע בשכר דירה לאוכלוסיות מסוימות (1.4 מיליארדי ש"ח באותה שנה).

נושא הקשור למדיניות הבנייה הוא פיזור האוכלוסין, מסיבות של יעילות כלכלית: מדיניות הממשלה צריכה להתחשב ביתרונות-לגודל של ערים, וכן בפיזור יעיל מבחינת תפוקת העבודה. כך, לדוגמה, הבדלי שכר בין מקומות שונים בארץ (לעיסוקים זהים), מצביעים על חוסר יעילות בייצור² (בהנחה שהשכר מתואם עם התפוקה השולית). שיקול נוסף במדיניות הממשלה הוא שמירה על שטחים פתוחים.

1 עם זאת ברור שהשפעה זו היא בחלקה תוצאה של עצירת הביקושים מרגע שהחל הדיון בתכנית הסיוע.

2 "Real Estate and the Macroeconomy", Karl .E.Case, Brookings Papers on Economic Activity, 2000 (2).

אם נגדיר "כמות" בשוק כמספר יחידות הדיור, הביקוש לתוספת יחידות הדיור הוא (לפחות בטווח מחיר מסוים), שווה לתוספת (נטו) של משקי הבית; משמע שלפי הגדרה זו הסיבה היחידה לשינוי בביקוש היא שינוי דמוגרפי.³ ההנחה היא שכל משק בית יוצר ביקוש לדירה אחת: ברור שעבור מחיר גבוה מאוד, או הכנסה פרמננטית נמוכה, מספר משקי בית יחלקו יחידת דיור (כפי שהיה מקובל בארץ בשנות החמישים), או יגורו יחד כמשפחה מורחבת. מתפיסה זו עולה המסקנה שכדי לשמור על השוק ברמת מחיר נתונה, מספר התחלות הבנייה בשנה צריך להיות שווה לתוספת החזויה של משקי בית (אם שאר הגורמים קבועים). את תגובת המחיר על סטייה מכלל זה היה ניתן לראות היטב בשנים 1990 עד 1995, שבהן תוספת הדירות (247,000) הייתה נמוכה משמעותית מתוספת משקי הבית (324,000), עקב גל העלייה; בשנים אלו מחירי הדירות עלו (ריאלית) בקצב שנתי ממוצע של 8 אחוזים, הרבה מעבר למגמה ארוכת הטווח של העלייה במחיר.

עקב שליטתה בהיצע הקרקעות האפקטיבי ובתהליכי התכנון, יכולה המדינה להבטיח שתוספת הכמות תהיה שווה בערך לשינוי הדמוגרפי. על ידי יצירת מלאי תכנוני זמין ניתן גם לאפשר לשוק להגיב במהירות על שינויים לא-צפויים בתהליך הדמוגרפי. כיום המדינה מנהלת את מדיניות הקרקע גם משיקולים פיסקליים: מכרזי קרקע שבהם לא מתקבל מחיר מינימלי, מתבטלים. לפיכך, המדיניות של מינהל מקרקעי ישראל היא בדרך כלל פרו-מחזורית. נוסף על כך שיקולי פיזור האוכלוסין של הממשלות אינם מתיישבים בהכרח עם שיקולי יעילות.

למרות שליטתה המלאה על צד ההיצע (התוספת), ולפיכך על מחיר הדירות בטווח הארוך, בחרה המדינה השנה דווקא בצעדים הקשורים לצד הביקוש ("תכנית שרנסקי"). ההצדקה לכך אינה ברורה, ומה עוד שהעלאת הביקוש על ידי צורות שונות של סבסוד תגרום לעליית מחירים: הואיל והסובסידיה מתחלקת למעשה בין הקונים לקבלנים בהתאם ליחס בין גמישות ההיצע לביקוש, נוצרת בעיה של "סיכון מוסרי" (moral hazard), שכן הקבלנים לא מפנימים את מלא הסיכון הכרוך בפעילות, במיוחד כשהסבסוד ניתן בדיעבד; במצב כזה הם לא יפעלו לפי שיקולי רווח והפסד בלבד, אלא ימתינו לתכנית הסיוע הבאה.

מקובל לחשוב שלפעילות בענף הבנייה יש השפעה גבוהה על הפעילות בענפים אחרים⁴ עקב עצימות השימוש שלו בתשומות מייצור מקומי, אך נראה שלא זה המצב כיום. בשנת 1995, כשתפוקת הענף הייתה גבוהה ב-22 אחוזים מאשר בשנה הנסקרת, קנה הענף כמעט 10 אחוזים מתפוקת התעשייה⁵. בשנים האחרונות משקלו של הענף בתוצר ירד בהתמדה, ובגודלו הנוכחי, נראה שהוא אינו מסוגל "לדחוף"

3 אם מגדירים כמות כשטח דירה, מניחים שההכנסה הפרמננטית ושער הריבית משפיעים גם הם על הביקוש.

4 השפעת ה"מכפיל".

5 לוחות תשומה-תפוקה ל-1995, לוח עסקאות (מקדמים ישירים).

את הפעילות במידה ניכרת, אלא אם כן יהיו ביקושים גבוהים מאוד, למשל אם יגיע גל עלייה. זאת ועוד, תכנית החשיפה פתחה את שוק התשומות ליבוא מתחרה של תשומות בנייה כגון ברזל ומלט, כך ש"מכפיל" הענף היום נמוך יותר מאשר בעבר. כן יש לזכור שהענף עדיין מעסיק אחוז גבוה של עובדים לא-ישראלים, כך שהקשר הישיר בין תוצר הבנייה לרווחה (של ישראלים) אינו ישיר.

בסיכום, אין סיבה, וכנראה אין גם אפשרות, להפעיל מדיניות אנטי-מחזורית כללית דווקא דרך ענף הבנייה, וודאי לא דרך צד הביקוש. לעומת זאת צריכה מדיניות הקרקע לכוון לביקושים לטווח ארוך – כלומר להיות א-מחזורית, אולם כיום נראה שהיא פרו-מחזורית. יעד המדיניות צריך להיות התאמת ההיצע לביקוש לטווח ארוך, ולא קבלת תקבולים מקסימליים.

6 ראו פרק התעשייה.

תיבה א-14 - הרפורמה במסי הנדל"ן

באוגוסט הקים שר האוצר ועדה ציבורית ("ועדת רבינוביץ"), שהוטל עליה לבחון את מערכת מיסוי המקרקעין ולהציע רפורמה.

בענף הבנייה נגבים שלושה מסים ייחודיים – מסי נדל"ן: מס השבח, שהוא למעשה מס על רווחי הון, הנגבה בעיקר על עסקאות בקרקעות; מס הרכישה, שהוא מס מחזור פרוגרסיבי המוטל על הקונה; מס המכירה, שהוא מס מחזור קבוע, ששיעורו על עסקאות בדירות חדשות מופחת. בשנת 2000 הסתכמה הגבייה של מסי הנדל"ן ב- 3.8 מיליארדי ש"ח, מתוכם רק 1.6 מיליארדים על עסקאות בדירות; רוב התקבולים נגבו על עסקאות בקרקע (בעיקר שבח) ובמבנים שלא-למגורים.

משקלם של המסים הייחודיים בענף לעומת כלל נטל המס על הענף נמוך, וכן נראה כי פגיעתם של המסים הייחודיים ביעילות הכלכלית ("הנטל העודף") נמוכה, עקב קשיחות הביקוש; נוסף על כך ההיצע אינו גמיש לחלוטין, ולכן המס האופטימלי, כלומר זה הממזער את "הנטל העודף" גבוה.

נטל המס על הענף הופחת לאחרונה, הודות לרפורמה במסי הנדל"ן שבוצעה בינואר 2000: מס הרכוש שהיה נהוג עד אז, בוטל, שיעור מס הרכישה הועלה, והוטל מס המכירה. סיבה נוספת לשינויים היא המשך תכנית החשיפה.

1 הנטל העודף משקף את הפגיעה בהקצאת המקורות הנובעת משינויי המחיר היחסי לעומת מצב של העדר מיסוי. בישראל גמישות הביקוש לדירור נמוכה משמעותית מיחידתית: צבי אקשטיין, עמי ברנע, מנחם פרלמן הביקוש לאשראי של ענף הבנייה, מאמר לדיון 98.01, בנק ישראל, 1998.

2 הטלת מס גבוה על מוצר שהביקוש וההיצע שלו קשיחים ממזער את הפגיעה ביעילות הקצאת המקורות ("כלל רמזי").

3 מס שנתי בגובה 1.2 אחוזים מערך הקרקע המשמשת מלאי עסקי ו-2.5 אחוזים מקרקע אחרת.

הוועדה המליצה על שורה של צעדים זמניים, בעיקר הפחתות מס, עד סוף שנת 2003, וכן על הפחתות מס פרמנטיות, שמטרתן להגביר את הביקושים בענף, במיוחד בתקופה הקרובה.

הרפורמה היא גירעונית, ועלותה לשנת 2002 מוערכת על ידי הוועדה בכ-200 עד 300 מיליוני ש"ח.

ההמלצות העיקריות של הוועדה הן:

מס שבח - הפחתה קבועה בשיעור המס על השבח שנצבר מאז "היום הקובע" (7.11.01) לשיעור אחיד של 25 אחוזים. הנחה זמנית בשיעור מס השבח לשנת 2002, ובמידה פחותה לשנת 2003, הן ישירות והן על ידי הכרה בפחת מואץ על מקרקעין.

מס הרכישה - הנחה בשנתיים הבאות.

מס המכירה - היום משלמים הקבלנים במכירת דירות מגורים חדשות כ-0.5 אחוז אפקטיבי⁴. על קרקע ומבנים עסקיים גובה המס הוא 2.5 אחוזים. רוב העסקאות בדירות פטורות מתשלום המס⁵ והוועדה ממליצה לבטלו.

שלל הקלות, הנחות, ופטורים ממסי שבח ומכירה לפרויקטים של פינוי-בינוי, לעסקאות שחלוף, לדירות בדמי מפתח ולבנייה להשכרה.

מס הכנסה - הוועדה ממליצה שלא לראות בתשלומי המשכנתה הוצאה מוכרת, בעיקר משום שצעד כזה מחייב מעבר לשיטה של דיווח כללי.

פירוט ההמלצות הוועדה

כיום	לשנת 2002	לשנת 2003	לשנת 2004 ואילך	
מס שבח יחידים	30%-50%	20% הנחה	10% הנחה	25% על השבח הנצבר מהיום הקובע
	+ פחת מואץ של 50% על נכסי מקרקעין	+ פחת מואץ של 25% על נכסי מקרקעין		
מס שבח חברות	36%	כמו מס על יחידים	כמו מס על יחידים	
מס רכישה				
מדרגה תחתונה	0.5%	0% לזכאים	0.5%	
מדרגה עליונה	5%	4.5%	4.75%	5%
מס מכירה	2.5%	0%	0%	0%
מס מכירה על מלאי עסקי	0.8%	0%	0%	0%

4 גובה המס לדירות חדשות הוא 0.8 אחוז, אך תשלום המס הוא הוצאה מוכרת.
5 על פי דוח מינהל הכנסות המדינה לשנת 2000, רוב העסקאות הפטורות משבח פטורות גם ממס המכירה.

מהן ההשלכות של המלצות אלו? ככלל, הדיון במדיניות מיסוי הוא למעשה דיון בתחלופה בין יעילות כלכלית לבין צדק חלוקתי; לפיכך זהו דיון נורמטיבי בחלקו. נוסף על כך קיימים השיקולים הפיסקליים – מימון ההוצאה הציבורית, וכן שאלת השפעתן הישירה של המלצות אלו על הפעילות בענף הבנייה.

נראה שההמלצה המשמעותית ביותר, לפחות מבחינה פיסקלית, נוגעת למס השבח. הפחתת מס השבח חלה בעיקר על עסקאות בקרקע ובמבנים לא-למגורים, ולכן הקשר שלה להגברת הפעילות בענף הבנייה למגורים הוא עקיף בלבד. כיוון שההנחה בשבח היא זמנית, הדבר יגרום ודאי להקדמת עסקאות. לפיכך, אף שהעלייה בפעילות תקוז חלק מהפסד התקבולים, יש כאן למעשה ויתור על הכנסות עתידיות.

במקרה של דירות מגורים, בסיס הגבייה הוא צר (רוב העסקאות פטורות), והתקבולים מדירות נמוכים (140 מיליוני ש"ח בשנת 2000). ייתכן שעדיף לפטור עסקאות בדירות ממס זה, גם מסיבות אדמיניסטרטיביות וכדי להפחית את חיכוך הרשויות עם האזרח – אלא אם כן תתבצע רפורמה מקיפה שתכלול מיסוי על ההון⁶, ובסיס המס יורחב.

מס הרכישה הוא מס מחזור גבוה למדי על ניידות. כך לדוגמה, על דירה במחיר של מיליון ש"ח גובה המס לדירה ראשונה הוא 2.7 אחוזים – (לדירה שנייה ומעלה – 4 אחוזים). עם זאת המס על דירות זולות הוא נמוך. הנטל העודף הנגזר ממס הרכישה יכול להתבטא בירידת פריון העבודה בגלל הפגיעה בניידות. מסי מחזור כגון מסי המכירה והרכישה אינם קיימים בארה"ב, אך מוטלים במדינות רבות אחרות, ובשיעור קבוע, כפי שמעידה ההשוואה הבאה:

מסי רכישה במדינות שונות⁷ (אחוזים)

מדינה	אוסטריה	אוסטרליה	איטליה	גרמניה	הולנד	טורקיה	נורווגיה	ספרד	צרפת	שווייץ
שעור המס	3.5	5	7	3.5	6	1.8	2.5	7-6	4.9	3.5

(באיטליה וטורקיה מס בשיעור הנקוב נגבה גם מהמוכר וגם מהקונה.)
חשוב לשים לב שחלק מהפחתות המס שהציעה הוועדה הן זמניות. מהסיבות שצינו בתיבה הקודמת, וגם מסיבות פיסקליות, שהוסברו לעיל, עדיף להתמקד בצעדים פרמננטיים.

6 המלצת הוועדה לטווח ארוך בסעיף זה דומה למעשה להצעה של ועדת בן-בסט, שבה זהו חלק מרפורמה כוללת.

7 המקור: פרסומי PWC.