

פרק ב'

התוצר, השימושים וענפי המשק

- התוצר המקומי הגולמי צמח השנה בשיעור של 4.7 אחוזים, תוך ירידתה של האבטלה לשפל היסטורי. הצמיחה התמתנה במהלך השנה בעקבות האטת הביקושים.
- בשונה מרוב המשקים המפותחים האחרים, המשיך המשק הישראלי לסגור במחצית הראשונה את פער התוצר ולעבור לצמיחה המבוססת על עלייה בגורמי הייצור ולא על גידול הניצולת. התפתחויות אלו התבטאו בהמשך הייסוף הריאלי במחצית הראשונה.
- הצמיחה החלה להתמתן לקראת סוף המחצית הראשונה, בעקבות התגברות הפסימיות בעולם והשפעתה על שוק ההון והצריכה הפרטית ובעקבות התמתנות הביקושים העולמיים. התפתחויות אלו התבטאו בהסטת הון אל מדינות הנחשבות "מקלט בטוח" ובתפנית במגמות שער החליפין הנומינלי והריאלי - מייסוף במחצית הראשונה לפיחות בשנייה.
- ביקושים עולמיים מתונים במרבית השנה וייסוף ריאלי עד אמצע השנה מיתנו את היצוא, בעוד שאבטלה נמוכה וריבית ריאלית נמוכה תרמו לעליית משקלם של השימושים המקומיים, ובמיוחד של ההשקעות בענפי המשק ובמבנים למגורים.
- עלייה חדה של שיעור ההשקעה בתוצר וירידה קלה של שיעור החיסכון הפרטי השנה, יחד עם תהליך חזרתו של המגזר הציבורי לחיסכון שלילי בשלוש השנים האחרונות, הביאו לאיזון בחשבון השוּטף, לאחר שבע שנים של עודף.
- ענף התעשייה צמח השנה בשיעור מתון של כ-2 אחוזים, תוצאה של האטה בביקושים מחו"ל לתוצרתו, הרעה בתנאי הסחר והשפעה מצטברת של התחזקות השקל. הפער בין הצמיחה המהירה של התעשייה בשנת 2010 להאטה בשנת 2011 נובע גם מתנודתיות בפעילות של ענף התרופות, שהוא ענף מרכזי בתעשייה.
- ההשקעות בענף התעשייה היו השנה גבוהות במיוחד, תוצאה של ריבית נמוכה, שער חליפין מיוסף, וכן של הצמיחה המהירה בשנים האחרונות, שהעלתה את ניצולת ההון.
- במהלך השנה פחתו הביקושים לדירות, ואלו באו לידי ביטוי בירידה של היקפי המשכנתאות ומספר העסקאות ובהתמתנות חדה של קצב השינוי במחירים, אף כי עליית המחירים נמשכה, זו השנה הרביעית. תמורות אלו תאמו את ההתפתחויות במשק בכללותו, שהושפעו מעליית הריבית בתחילת השנה ומהחרפת המשבר באירופה בהמשכה. תוצאות אלו הושפעו גם מצעד מדיניות מקרו-יציבותי וצעדים פיסקליים. כן הוגברו השנה המאמצים לאישור תוכניות בנייה בוועדות המחוזיות.
- בענף הבנייה נרשמו שיעורי צמיחה גבוהים של 9 אחוזים, זו השנה השנייה, והשנה - תוך גידול של הפריץ לעובד והפריץ הכולל.
- ההשקעה בתשתית גדלה השנה ב-17 אחוזים. בלטה העלייה בענפי האנרגיה (נפט וגז), בזכות ההשקעות בשדות הגז שנתגלו בישראל - בעוד שבתחבורה היבשתית (כבישים ורכבות) ההשקעה ירדה מעט.
- תוצר המסחר והשירותים גדל השנה ב-4.2 אחוזים, לאחר גידול של כ-6.3 אחוזים בשנה הקודמת. תוצר הענפים האלה צמח בקצב מהיר יחסית במחצית הראשונה של השנה, ואילו במחציתה השנייה התמתנה הצמיחה במידה ניכרת.

1. ההתפתחויות העיקריות ותנאי הרקע

תוצר המשק הישראלי צמח השנה בשיעור של 4.7 אחוזים, בדומה לקצב הצמיחה אשתקד. קצב הצמיחה התמתן במהלך השנה בעקבות התגברות הפסימיות לגבי הכלכלה העולמית והתמתנות בפועל של הביקושים מחו"ל.

הצמיחה בישראל הייתה מהירה מאשר במדינות האיחוד האירופי, המתמודדות עם השלכות משבר החוב, ומהירה מהצמיחה בארה"ב, המתקשה להתגבר על השלכות המשבר הקודם. בשונה ממשקים אלה, המשיך המשק הישראלי להתקרב לסביבה של פוטנציאל הייצור, תוך ירידת שיעור האבטלה לשפל היסטורי ומעבר לצמיחה המבוססת על גידול התשומות ולא על עליית הניצולת. הבדלים אלו בסביבה הכלכלית ופערי הריביות שנגזרו מהם התבטאו בהמשך תהליך הייסוף של שער החליפין הריאלי¹ עד אמצע השנה. תהליך זה הפחית את כדאיות היצוא והיווה גורם נוסף למיתון הפעילות בענפים הסחירים, לצד השפעתה הדומיננטית של התמתנות הסחר העולמי.

בעוד שהתמתנות הביקושים העולמיים במהלך השנה והייסוף המתמשך של שער החליפין הריאלי הגבילו את קצב גידולו של היצוא, תמכו תהליך הצמיחה והריבית הריאלית הנמוכה בעליית משקלם של השימושים המקומיים, ובמיוחד של ההשקעה ושל

במחצית הראשונה של השנה המשיך המשק הישראלי לצמצם את פער התוצר, בשונה מרוב המשקים המפותחים האחרים, והדבר התבטא בהמשך הייסוף הריאלי במחצית זו. במחצית השנייה התמתנו הביקושים העולמיים, ואיתם גם קצב הצמיחה בישראל.

לוח ב'-1
המדדים לפעילות הכלכלית, 2004 עד 2011
(אחוזי שינוי כמותיים, במונחים שנתיים)

2011		2004-					
מחצית א'	מחצית ב'	2011	2010	2009	2008	2007	
3.4	5.1	4.7	4.8	0.8	4.0	5.2	התוצר המקומי הגולמי
1.5	3.3	2.8	2.9	-0.9	2.2	3.3	התוצר לנפש בישראל
2.3	1.3	1.9	3.1	-3.8	0.2	2.9	התוצר במדינות OECD
1.8	0.8	1.4	2.6	-4.4	-0.5	2.3	התוצר לנפש במדינות OECD
-	-	2.8	4.0	-1.8	1.6	3.8	התוצר העולמי לנפש
5.5	5.8	5.6	6.7	7.5	6.0	8.7	שיעור האבטלה (אחוזים)
4.5	-3.3	-1.4	-5.1	1.8	-10.7	2.2	שער החליפין הריאלי האפקטיבי
-3.2	-4.6	-4.1	-3.2	8.4	-5.0	-1.7	תנאי הסחר
-	4.2	6.0	12.1	-12.6	0.7	7.5	יבוא המדינות המפותחות
-3.2	5.8	3.4	10.7	-10.2	12.2	7.5	היצוא ללא יהלומים
3.6	10.2	6.8	4.3	0.4	2.5	11.4	השימושים המקומיים
3.1	2.7	3.0	1.6	0.8	3.7	4.2	ריבית בנק ישראל

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ה-IMF ועיבודי בנק ישראל.

¹ לפי מקדם PPP לכוח הקנייה.

תנאי הרקע התבטאו בעליית משקלם של השימושים המקומיים ובירידת העודף בחשבון השוטף של מאזן התשלומים.

צריכת מוצרים בני קיימא². מאחר שמוצרים אלה הם עתירי יבוא, הביא גידול הביקוש המקומי להם לעלייה חדה של היבוא. השינויים בהרכב השימושים והמקורות התבטאו גם בירידת העודף בחשבון השוטף של מאזן התשלומים. העלייה החדה של שיעור ההשקעה בתוצר מחד גיסא והירידה של שיעור החיסכון מאידך הביאו לאיזון בחשבון השוטף, לאחר שבע שנים של עודף.

ההתפתחויות במהלך השנה לא היו אחידות. בתחילתה צמח המשק בקצב מהיר, הודות לגידול נאה של כל השימושים: היצוא נהנה מהמשך ההתרחבות של הביקושים העולמיים, הצריכה הפרטית של מוצרים בני-קיימא וההשקעות בדירור גדלו מאוד, בסיוען של העלייה בהכנסה והריבית הריאלית הנמוכה, וההשקעות בענפי המשק גדלו, על רקע מיצוי כושר הייצור של מלאי ההון הקיים. תהליך ההתאוששות של המשק מהשפעות המשבר העולמי הקודם הושלם בתקופה זו: שיעור האבטלה ירד אף מתחת לרמתו ערב המשבר, ופער התוצר (הנאמד בשיטת פונקציית הייצור) הגיע לאפס. תהליך סגירת פער התוצר התבטא במהלך 2010 ובתחילת 2011 בעליית עלות העבודה ליחידת תוצר, בגידול היבוא ובהמשך הייסוף של שער החליפין הריאלי.

לקראת סופה של המחצית הראשונה, בטרם התבססו הכוחות המגבילים מצד ההיצע, התגברו הסימנים למיתון מחודש בעולם, וקצב גידולו של הסחר העולמי הואט. התפתחות זו הובילה לתפנית שלילית ברכישה של מוצרים בני קיימא, להתמתנות של ממש בקצב גידולו של היצוא, ובהמשך - גם להתמתנות הצריכה השוטפת; בהערכה כי המקור להתמתנות קצב הצמיחה הוא הפסימיות בעולם והאטת הביקושים תומכים, בין השאר, בלימת הייסוף הריאלי המתמשך, תפנית שלילית בעלות העבודה ליחידת תוצר, ירידה בניצולת של המכונות והציוד וירידה ביבוא. לעומת זאת המשיכה ההשקעה המקומית הגולמית לגדול בקצב מהיר - כנראה כביטוי להחלטות השקעה מוקדמות יותר - ומיתנה את ההשפעה השלילית של יתר השימושים על קצב צמיחתו של התוצר.

א. ההתפתחויות העולמיות ואפיקי השפעתן על המשק הישראלי

שנת 2011 התאפיינה בהאטה מחודשת של פעילות הכלכלה העולמית, תוך גידול אי-הוודאות לגביה: קצב הצמיחה של תוצר המדינות המפותחות הואט, ואיתו הואט גם הסחר העולמי, בעיקר בעקבות החרפה של משבר החובות הפיסקליים באיחוד האירופי. המדינות המתפתחות המשיכו גם השנה לצמוח בקצב מהיר.

החרפת משבר החובות באיחוד האירופי הביאה לריסון מחודש של האשראי לעסקים ולמשקי הבית ולהתגברות הפסימיות של הצרכנים והיצרנים, כפי שעולה מסקרי אומון הצרכנים וממדדי מנהלי הרכש במדינות האיחוד האירופי. בעקבות כל אלה התחדשה במהלך השנה המגמה השלילית בשוקי ההון האירופיים.

אל המשבר באירופה חברה התגברות החששות מהגדול של ממשלת ארה"ב: מחד גיסא, נדרשת תוכנית יעילה להורדת הגירעון והחוב, אך מאידך, ריסון קיצוני ומוקדם מדי עלול לפגוע בהתאוששות, שכן הכלכלה האמריקאית עדיין מתקשה לבסס מחדש את צמיחת המגזר העסקי על גורמים בני קיימא. המשבר העמוק שפרץ בארה"ב בשנת 2008 הביא להתכווצות של ממש בחלק מענפי המשק, ויש חשש כי התאמה איטית מדי

ההחמרה במשבר החובות באירופה והקצב האיטי של התאוששות המשק האמריקאי הגדילו את אי-הוודאות לגבי פעילות הכלכלה העולמית והשפיעו לרעה על המשק הישראלי.

² השימושים המקומיים ללא רכיבים אלו גדלו בשיעור מתון יותר, ראו לוח ב'-8 בסעיף A.5 בהמשך.

לוח כ'-2
ההתפתחויות העולמיות, 2008 עד 2011
(נתונים שנתיים ורבעוניים)

	2011				2010				2011	2010	2009	2008	
	IV	III	II	I	IV	III	II	I					
	שיעורי השינוי הכמותי בממוצעים שנתיים, אחוזים												
3.2	3.4	3.7	4.7	7.6	4.8	5.9	5.5	4.7	4.8	0.8	4.0	תוצר מקומי גולמי ישראל	
3.1	2.4	1.3	1.1	2.1	2.4	4.4	3.3	2.0	3.2	-3.8	0.2	תוצר מדינות מפותחות	
								6.4	7.3	2.8	6.0	תוצר עולמי	
								4.0	5.1	-0.7	2.8	תוצר מדינות מתפתחות	
	5.5	1.7	6.9	6.3	8.5	17.1	13.6	6.8	12.4	-10.7	2.9	סחר עולמי	
-2	3.0	2.2	5.4	4.4	9.2	19.0	15.0	6.0	12.1	-12.6	0.7	יבוא מדינות מפותחות	
3	-18	-2	7	2	1	-5	-1	-15	-3	14	-44	1eurostock50	
	-10	2	9	10	0	-1	3	4	12	17	-38	1s&p500	
	מחירי נפט גולמי												
96	92	105	96	87	78	80	80	95	80	62	100	(2Cushing)	
172	191	199	200	179	159	155	150	191	161	127	151	מחירי סחורות ללא נפט2	
1.27	1.48	1.23	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.25	1.00	1.25	3.87	ריבית ה-ECB	
0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	2.09	ריבית ה-FED	

(1) שיעורי השינוי השנתיים מבטאים את השינוי בין הריבית האחרון בשנה הנתונה לריבית האחרון אשתקד. שיעורי השינוי הרבעוניים הם ממוצע הריבית מול ממוצע הריבית הקודם וזהם נתונים בממוצעים רבעוניים.

(2) מדד.

המקור: מקורות שונים ושיעורי בנק ישראל.

לשינוי זה העלתה את שיעור האבטלה המבנית, המעכבת את חזרתה של הצריכה הפרטית לרמות שאפיינו אותה עד המשבר.

ההאטה בעולם משפיעה על ההתפתחויות המקרו-כלכליות בישראל דרך הקשר שבין הביקושים העולמיים ליצוא הישראלי: שינוי של אחוז אחד בסחר העולמי מוביל בממוצע לשינוי של כ-0.8 אחוז ביצוא הישראלי³. ערוץ זה, וכן המגמות המשותפות של שוקי ההון בארץ ובעולם, משפיעים על ההכנסה הלאומית, ובכך גם על הביקושים המקומיים.

אפיק חשוב נוסף שדרכו ההתפתחויות בעולם משפיעות על המשק הישראלי הוא אפיק המדיניות המוניטרית והפיסקלית. ריבית ה-Fed בארה"ב אפסית, וצפויה להישאר ברמה זו לפחות עד סוף שנת 2014, וגם ריבית הבנק האירופי נמוכה, למרות העלאתה בתחילת השנה. פער הריביות בין ישראל לבין השווקים המפותחים, על רקע הבדלים בסביבת הצמיחה, לחץ להמשך הייסוף הריאלי השנה, והיה בגורמים להאטת היצוא הישראלי מעבר להאטת הסחר העולמי. שינוי של אחוז אחד בשער החליפין הריאלי מוביל בממוצע לשינוי של כ-0.2 אחוז ביצוא הישראלי. כנגד זאת, בהיות המשק הישראלי משק קטן ופתוח לתנועות הון, הביקושים המקומיים בו מושפעים לחיוב מרמתה הנמוכה של הריבית בעולם, ומה עוד שגובהה של הריבית בחו"ל משפיע על מדיניות הריבית של בנק ישראל.

מידת ההרחבה הפיסקלית שבה בוחרות הממשלות כדי להתמודד עם ההאטה משפיעה מאוד על הפעילות בעולם, ובכך - על הביקושים ליצוא הישראלי. בשנת 2009 הצליח המשק הישראלי להתאושש במהירות מהשפעות המשבר ללא הרחבה פיסקלית מקומית (למעט המייצבים האוטומטיים). בין השאר הודות להרחבות בסדר גודל יוצא דופן שנקטו הממשלות במדינות המפותחות. מצבן הפיסקלי של המדינות המפותחות רע מזה שהיה ערב המשבר הקודם, ולכן הן מתקשות לממן הרחבה שתמתן את השלכות המשבר הנוכחי על הביקושים העולמיים.

מחירי הסחורות בעולם, שעלו במהירות בתחילת השנה, התמתנו במחצית השנייה. אולם התמתנות המחירים לא התבטאה במחירי הדלק, כנראה על רקע מגבלת היצע, הנובעת מחוסר יציבות בחלק מיצואניות הנפט. התפתחויות אלה התבטאו בהרעת תנאי הסחר של ישראל, ולכן תרמו לירידת העודף המסחרי של המשק⁴.

ב. המדיניות הכלכלית

בתחילת השנה אופיינה המדיניות של בנק ישראל⁵ בהמשך הנסיגה מההרחבה המוניטרית, והתבטאה בהמשך תהליך העלאת הריבית; זאת עקב חריגת האינפלציה מגבולו העליון של היעד, על רקע סגירת פער התוצר, וכחלק מההתמודדות עם העלייה המהירה של מחירי הדירות⁶. בהמשך השנה התגברו החששות מהחרפת משבר החובות באירופה, והשפעתו על המשק הישראלי ניכרה בהתמתנות הביקושים; לפיכך ירדה סביבת האינפלציה, ובנק ישראל חזר והרחיב את המדיניות. הריבית הריאלית הייתה השנה נמוכה יחסית לעבר. כך, למשל, היה שיעורה הממוצע נמוך ב-1.5 אחוזים מאשר בשנת 2008⁷.

³ ראו: ע' פרידמן וצ' הרקוביץ (2010), "מודל רבעוני לכלכלה הישראלית", מאמר לדיון 2010.03, בנק ישראל, חטיבת המחקר.

⁴ להרחבה נוספת בנושא זה ראו פרק ז' - מאזן התשלומים.

⁵ להרחבה נוספת בנושא זה ראו פרק ג' - המדיניות המוניטרית והאינפלציה.

⁶ לצעדים נוספים שנקטו בנק ישראל והממשלה בתחום זה ראו חלק הבניה בסעיף ענפי המשק בהמשך.

⁷ לפי מודל "עקום האפס".

הריביות בארה"ב
ובאירופה נמוכות מאשר
בישראל, ולכן הן לחצו
להמשך הייסוף הריאלי,
שהיה בגורמים להאטת
היצוא הישראלי. לעומת
זאת הושפעו הביקושים
המקומיים לחיוב
מרמתה הנמוכה של
הריבית בעולם.

המדיניות המפותחות
מתקשות לממן הרחבה
שתמתן את השלכות
המשבר הנוכחי על
הביקושים העולמיים,
ולכן השפעה על הפעילות
בעולם ועל הביקושים
ליצוא הישראלי.

מדיניות הריבית של בנק ישראל השפיעה השנה על הפעילות הריאלית בשני אפיקים עיקריים: האחד - הריבית הריאלית הנמוכה לטווח הקצר שנגזרה מהריבית המוניטרית תמכה בביקושים המקומיים, ובמיוחד בצריכה הפרטית של מוצרים בני קיימא, בהשקעה בבנייה למגורים ובהשקעה בענפי המשק, ובכך השפיעה על הרכב השימושים ועל שיעור החיסכון ותרמה לצמיחת סך התוצר. השני - הריבית המוניטרית שנדרשה כדי לשמור על יציבות המחירים בישראל הייתה גבוהה מהריבית שנדרשה באירופה ובארה"ב, על רקע ההבדלים במקומם של המשקים במחזור העסקים; פער הריביות הגדיל בשנים האחרונות את תנועות ההון לטווח קצר, ובכך תרם לייסוף ריאלי בשער החליפין⁸ ולפגיעה ברווחיות היצוא, למרות הכלים שהפעיל בנק ישראל בשוק מטבע החוץ לשם ריכוך כוחות אלה. המדיניות הפיסקלית⁹ הייתה השנה מרחיבה מעט, יחסית למקומו של המשק במחזור העסקים. הגירעון מנוכה המחזור עלה ביחס לאשתקד, בגלל הפתעה שלילית בקצב הגידול של גביית המסים. יחס החוב לתוצר ירד במקצת גם השנה. ההוצאות המתוכננות של הממשלה גדלו, בעקבות אישור המלצות הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי לקראת סוף שנת 2011 והחלטות נוספות שקיבלה הממשלה במהלך השנה. עם זאת, ההוצאה המתוכננת לא בוצעה במלואה. השינויים בשיעורי המס שאישרה הכנסת והאטה בגביית המסים בעקבות התמתנות הצמיחה צפויים להשפיע לשלילה על צד ההכנסות. לפיכך צפוי הגירעון לגדול בשנת 2012 מעבר לתקרתו, המשך לתהליך המעבר של הממשלה מעודף באמצע העשור לגירעון בשלוש השנים האחרונות. לציפיות הציבור באשר לטיפול של הממשלה במצב זה ייתכנו השלכות על יתר השימושים ו/או על החיסכון הפרטי.

ריבית בנק ישראל
הייתה השנה נמוכה
יחסית לעבר, אך גבוהה
מהריבית שנדרשה
באירופה ובארה"ב. הדבר
תרם לעליית משקלה של
הפעילות המקומית על
חשבון היצוא.

המדיניות הפיסקלית
הייתה השנה מרחיבה
מעט. הגירעון צפוי
לגדול בשנת 2012 מעבר
לתקרתו – המשך
לתהליך המעבר מעודף
באמצע העשור לגירעון
בשנים האחרונות.

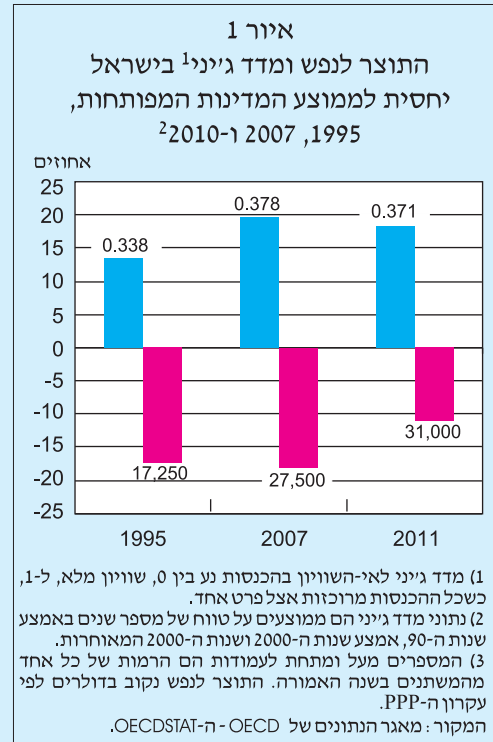
תיבה ב'-1: אי-השוויון בהכנסה ובחינוך והפיגור של ישראל בתוצר לעובד ובתוצר לנפש

הזעזועים הפוקדים בארבע השנים האחרונות את משקי העולם פגעו במשק הישראלי רק במידה מתונה, וביטוי לכך הוא צמצום הפיגור של התוצר לנפש בישראל לעומת הממוצע במדינות המפותחות מ-23 אחוזים בשנת 2007 ל-16 אחוזים בשנת 2011 (איור 1). עם זאת, הסתכלות ארוכת טווח מעט יותר מעלה שבמיתון הקודם (2001-2003) התרחב הפער, והצמצום בשנים האחרונות רק החזיר אותו לרמה של 1995; קשה לקבוע אם צמצום הפער בשנים האחרונות הוא פרמננטי, או שמא חזרה למסלול של צמיחה ביתר המדינות תביא להתרחבותו מחדש. הגידול המהיר יחסית בהכנסה הלאומית של ישראל בשנים האחרונות מעלה לעיתים את השאלה בדבר אופן התחלקותה, שאלה שעלתה גם במהלך המחאה החברתית שפרצה השנה. השוואה בין-לאומית מלמדת שאי-השוויון בהכנסה נטו, הנמדד לפי מדד ג'יני¹, גבוה בישראל, יחסית למדינות מפותחות אחרות, וכן כי

¹ מדד ג'יני נע בין 0, שוויון מוחלט, ל-1 - מצב שבו כל ההכנסה מרוכזת בידי אדם אחד.

⁸ להרחבה נוספת בעניין השפעת פער הריביות על התפתחות של שער החליפין במשק הישראלי ראו: י' יכין ו' ג'יברה, "מגבלות מבניות במודל דינמי לחיזוי מקרו-כלכלי בישראל", מאמר לדיון 2010.11, בנק ישראל, חטיבת המחקר.

⁹ להרחבה נוספת בנושא זה ראו פרק ו' - הממשלה.



משנת 1995 עלה מדד זה בישראל יותר משיעור עלייתו הממוצע במדינות אלה². גידול אי-השוויון נטו בישראל, בפרט יחסית למדינות אחרות, קשור למידתה הנמוכה של תרומת מדיניות הממשלה לצמצום הפערים בהכנסות - יחסית לעבר וביחס לאותן מדינות.

לפער לרעת ישראל בתוצר לנפש ולאי-השוויון הגבוה יחסית לממוצע יש סיבות רבות ומגוונות, חלקן משותפות לשניהם. אחת העיקריות שבהן היא ההטרונגיות הרבה של האוכלוסייה (למשל מבחינת הדת והלאום, מידת הדתיות והוותק בארץ). בפרט, אוכלוסיות הערבים והחרדים מתאפיינות בפריון ילודה גבוהה, יחסית למדינות המפותחות, ובשיעורים נמוכים של השתתפות בכוח העבודה (במיוחד בקרב גברים

חרדים ונשים ערביות). גורמים אלה רלוונטיים בעיקר לתוצר לנפש ולאי-השוויון בהכנסה לנפש³; תיבה זו תתמקד בחלקם של התוצר לעובד ושל ההכנסה הכלכלית (מעבודה או הון) בפיגור של ישראל בתחומים הנדונים.

נבדוק תחילה מהו הפער בתוצר לעובד (בשונה מהפער בתוצר לנפש, שנבחן לעיל) ובאי-השוויון בהכנסות ברוטו בקרב עובדים (בשונה מאי-השוויון בכלל האוכלוסייה לאחר התערבות הממשלה) בין ישראל לממוצע במדינות OECD. מהבדיקה עולה שהפער אמנם נמוך יותר, אך מתקיים בשני התחומים, ובמיוחד בתחום אי-השוויון בהכנסות: הפער לרעת ישראל הוא 9 אחוזים בתוצר לעובד ו-11 אחוזים במדד ג'יני לאי-השוויון בהכנסה ברוטו של עובדים. הבדיקה מעלה גם שפער זה נותר יציב ב-15 השנים האחרונות.

ממחקרו של קמחי (2011)⁴ עולה כי בעוד שאי-השוויון בהכנסה הכלכלית ברוטו יציב ב-15 השנים האחרונות, הגורמים לפערים הגבוהים בישראל השתנו בתקופה זו: הפערים בין עובדים משכילים ללא-משכילים התרחבו, ואילו פערי השכר בין נשים לגברים הצטמצמו. העלייה בשכר היחסי של משכילים מפתיעה לכאורה, על רקע העלייה המהירה של היצע העובדים האלה בשני העשורים האחרונים: בתחילת

² אי-השוויון גדל בממוצע במדינות המפותחות, להרחבה ראו:

"An over view of growing income inequalities in OECD countries: main findings", OECD 2011.

³ ראו דיון נרחב באי-השוויון ובפרט בתרומת המדיניות לצמצום אי-השוויון בפרק ח' - סוגיות במדיניות הרווחה.

⁴ אייל קמחי, "פערי הכנסות בישראל", ניר מדיניות מס' 2011.05, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית-כלכלית בישראל.

שנות ה-90 פנו ללימודי השכלה גבוהה כ-25 אחוזים מכל שכבת גיל, ואילו בשנים האחרונות התייצב שיעור זה על כ-48 אחוזים. שיעורי למידה אלה הם מהגבוהים במדינות המפותחות. המסקנה המתבקשת היא שעליית הביקוש היחסי לעובדים משכילים ומיומנים הייתה אף מהירה מקצב הגידול של מספר המשכילים, על רקע גידול חלקם של ענפים עתירי הון אנושי. תמונה זו מתבטאת בין השאר בעליית שכרם היחסי של מהנדסים בתחומי התוכנה והטכנולוגיה, כפי שעולה מבדיקה של ועדה בין-משרדית, שמסקנות ראשונות ממנה הוצגו על ידי המועצה הלאומית לכלכלה בוועדת הכלכלה של הכנסת⁵.

ממצאים המובאים בתיבה ז'-1 מלמדים שצמיחת המשק הישראלי מתבססת על ענפים עתירי טכנולוגיה והון אנושי, אף מעבר למידה שנגזרת מרמת הפיתוח שלו. כדי להתמיד בצמיחה מסוג זה, וכדי שתתלווה אליה, בטווח הארוך, התגברות השוויון והניעות החברתית-כלכלית, נדרש למצות את פוטנציאל ההון האנושי של האוכלוסייה על ידי הגדלת הגישה של כל חלקיה. שיעור הפונים ללימודי השכלה גבוהה מכל שכבת גיל גדל במהירות, והוא התייצב כבר באמצע העשור הקודם על כמעט 50 אחוזים, בדומה לשיעור הזכאות לתעודת בגרות. לפיכך נראה כי בשנים האחרונות מוצה התהליך הנוכחי של התרחבות שיעור המשכילים. התרחבות נוספת של היצע העובדים המשכילים מחייבת השקעה מוגברת בלימודי הליבה בשלבי החינוך המוקדמים בקרב ערבים, חרדים ואוכלוסיית הפריפריה, שבקרבם שיעור הזכאות לתעודת בגרות נמוך בהרבה מהממוצע.

הנחיתות בהכנסה של משקי בית מהאוכלוסיות שצוינו לעיל, בפרט על רקע אי-השוויון הגבוה שתואר בתיבה זו, עלולה להשפיע על ההון האנושי של ילדיהן. גובה ההוצאה הפרטית על חינוך מתואם חיובית עם מידרג חמישוני ההכנסה, וחלקה בהכנסה הפנויה מכביד יותר על החמישוניים התחתונים (איור 3). ההעדפה המתקנת במערכת החינוך היסודית⁶ כנראה אינה מספיקה כדי לפצות על פערים אלה: השונו בהישגים במבחנים הבין-לאומיים גבוהה יחסית, והזיקה בין הרקע החברתי-כלכלי להישגים בישראל חזקה יותר מאשר במרבית מדינות OECD⁷. למגבלות מימון של משקי הבית, המשפיעות על איכות החינוך בשלבי המוקדמים, יש השלכות על הגישה להשכלה גבוהה ועל מיצוי ההון האנושי של הפרט בטווח הארוך (ראו למשל Heckman ואחרים, 2003⁸).

Doménec ו-Castello (2002)⁹ מצאו כי אי-שוויון בחינוך מסביר היטב צמיחה איטית של התוצר לנפש, משום שהוא משקף ניצול חלקי-בלבד של פוטנציאל ההון

⁵ הוצג בוועדת המשנה של ועדת הכלכלה של הכנסת לקידום ולסיוע לתעשיות עתירות ידע ב-07/03/2011.

את הפרוטוקול ניתן למצוא בקישור: www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/kalkala/2011-03-07-01.rtf

⁶ להרחבה ראו א' בלס, נ' זוסמן וש' צור, "תקצוב החינוך היסודי 2009-2001", סדרת מאמרים לדיון 2010.18, בנק ישראל, חטיבת המחקר.

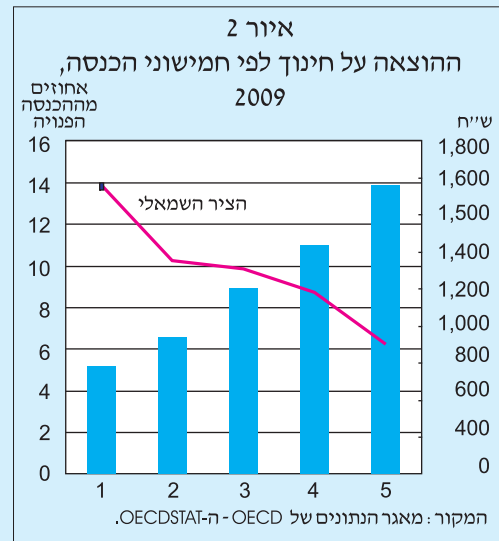
⁷ OECD (2010), כפי שמוצג למשל באיור ח'9- בדוח בנק ישראל לשנת 2010.

⁸ P. Carnerio and J.J. Heckman (2003). "Human Capital Policy", In: J.J. Heckman and A.B. , Kruegar (editors), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies*, The MIT Press, A. Cambridge Massachusetts, pp. 77-241.

⁹ A. Castelló, and R. Doménech, (2002), Human Capital Inequality and Economic Growth: Some new Evidence. *The Economic Journal*, 112, C187-C200.

האנושי. עוד עולה ממחקרם, שאחד האפיקים שדרכם אי-שוויון בחינוך משפיע על הצמיחה הוא השפעתו השלילית על תהליך הצבר ההון הפיזי, שכן ההון האנושי וההון הפיזי הם במקרים רבים "גורמי ייצור" משלימים. ייתכן שגורמים אלה אכן משפיעים על פיגור התוצר לעובד של ישראל לעומת ממוצע המדינות המפותחות (ראו דיון על ההשקעה ומלאי ההון הפיסי בסעיף 2.א בהמשך), יחד עם הפיגור של ישראל בתחום התשתיות (ראו דיון נרחב בנושא בסעיף 2.5 בהמשך). המסקנה העיקרית העולה

מתיבה זו היא שלאופן ההתמודדות של הממשלה עם אי-השוויון הגבוה בחינוך יש כנראה השלכות הן על אי-השוויון בהכנסות והן על קצב הצמיחה של התוצר לנפש, בפרט במדינה כישאל, שבה הצמיחה הכלכלית מתבססת במיוחד על הון אנושי.



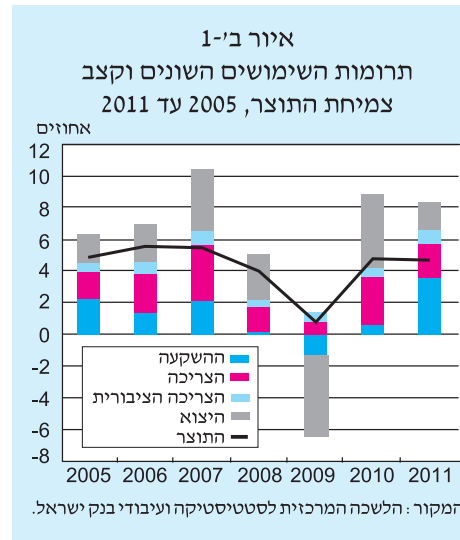
2. הביקוש המצרפי, התוצר והיבוא

א. השימושים

סך השימושים עלו השנה בשיעור של 6.2 אחוזים, גבוה משיעור גידולו של התוצר. קצב גידולם של השימושים היה מהיר יחסית לאשתקד, והוא התבסס על התרחבות השימושים

המקומיים: הביקושים המקומיים גדלו, עקב עלייתה של הכנסת הפרטים ועקב הצורך להגדיל את ההשקעה, עם מיצוי כושר הייצור של מלאי ההון הקיים, והריבית הריאלית הנמוכה האיצה את קצב גידולם; לעומת זאת, ביקושים עולמיים מתונים ורווחיות נמוכה - בין השאר על רקע פער הריביות מול העולם והייסוף הריאלי בעקבותיו - מיתנו את גידולו של היצוא. כתוצאה מכך, הרכב השימושים היה מוטה השנה במיוחד לטובת השימושים המקומיים, ובראשם ההשקעה (איור ב'-1) - שלא כהרכבם בשנות הצמיחה האחרונות (2004-2008), שבהן הוביל היצוא את צמיחת התוצר והשימושים.

קצב גידולם של השימושים היה מהיר יחסית לאשתקד, והוא התבסס על התרחבות השימושים המקומיים.



במהלך השנה התמתן מאוד קצב גידולה של הצריכה הפרטית – תוצאת ירידה של צריכת בני-קיימא והתמתנות הצריכה השוטפת בתגובה להאטת קצב הצמיחה.

הצריכה הפרטית עלתה בשיעור של 3.6 אחוזים לעומת אשתקד, אך במהלך השנה התמתן מאוד קצב גידולה, בעיקר בעקבות תפנית שלילית בצריכת מוצרים בני קיימא: בשלב הראשון התייצבה רמתה באופן טבעי, לאחר עלייה מהירה, ובשלב השני היא ירדה, בבטאה האטה בקצב הצמיחה ופינוי מקורות לצורך החלקת הצריכה השוטפת (לוח ב'-3). להתמתנות קצב הגידול של הצריכה הפרטית תרמה גם התמתנות קצב הגידול של הצריכה השוטפת במחצית השנייה, אף שצריכת מוצרים אלה כאמור מוחלקת, ורגישותה לשינויים בהכנסה השוטפת בדרך כלל מועטה. עם זאת, מוקדם להעריך אם תגובה זו מעידה על ציפיות להתמשכות המשבר ולפגיעה בהכנסה הפרמנטית, בין השאר משום שמדדי אומן הצרכנים באשר לציפיות הפרטים אינם חד-משמעיים¹⁰. גם בעבר נרשמו תנודות קצרות טווח בצריכה השוטפת בעקבות שינויים בסביבה הכלכלית, בעיקר בגלל הקושי של משקי הבית מעשירוני ההכנסה הנמוכים להחליק את צריכתם השוטפת באמצעות נטילת אשראי או שימוש בחיסכון¹¹.

לוח ב'-3
המקורות והשימושים, 2000 עד 2011
(שיעורי שינוי הכמותיים, במונחים שנתיים)

2011								
כל					-2004	-2002	-2000	
השנה	מחצית א'	מחצית ב'	2010	2009	2008	2003	2001	
3.4	5.1	4.7	4.8	0.8	5.0	0.5	4.5	התוצר המקומי הגולמי
3.8	5.8	5.2	5.8	0.3	6.0	-0.2	5.1	התוצר העסקי
-2.7	19.6	10.6	12.6	-14.0	6.5	-1.3	3.5	היבוא
0.5	13.4	8.5	9.5	-12.4	8.5	-3.8	4.7	מזה: היבוא ללא יהלומים
4.3	6.1	6.4	7.0	-3.7	5.4	0.0	4.2	סך כל המקורות
-4.1	7.2	4.9	13.4	-12.6	8.6	2.9	5.9	היצוא
-6.2	8.6	3.8	16.6	-12.7	7.6	2.6	7.6	מזה: סחורות
-0.4	7.8	7.5	6.4	-12.6	11.3	3.8	2.5	שירותים
-3.2	5.8	3.4	10.7	-10.2	11.6	1.1	7.4	יצוא ללא יהלומים
12.2	40.1	22.8	4.0	-7.0	7.1	-7.7	-0.4	ההשקעה המקומית הגולמית
								מזה: ההשקעה בנכסים
11.2	19.4	16.2	13.6	-4.1	7.1	-5.4	0.0	קבועים
0.1	5.4	3.6	5.3	1.4	4.4	0.3	6.2	הצריכה הפרטית
1.6	4.1	3.2	4.5	2.5	3.7	1.3	6.0	מזה: צריכה שוטפת
-13.6	19.6	9.4	12.3	-7.7	11.1	-9.1	8.8	בני-קיימא
4.4	2.0	3.7	2.5	2.4	1.7	1.2	2.5	הצריכה הציבורית
3.6	10.2	6.8	4.3	0.4	4.2	-0.7	4.0	השימושים המקומיים
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.								

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

¹⁰ מדד אומן הצרכנים של בנק הפועלים בסוף 2011 דומה לרמתו בתחילת השנה, ולרמה בתחילת 2008 טרם המשבר שפרץ בסוף אותה שנה, ואילו מדד אומן הצרכנים של "גלובס" ירד במחצית השנייה של השנה.

¹¹ ראו עבודתו של יעקב לביא בעניין השפעת שינויים בהכנסה השוטפת על הצריכה השוטפת, פורסמה ב-IER, Vol 1, no. 2, 2004.

הצריכה הפרטית של מוצרים בני-קיימא, הרגישה מאוד למחזורי העסקים, עלתה בשנתיים האחרונות במהירות, לרמה גבוהה מזו של ראשית 2008 (לוח ב'-4). לגידול זה תרמה עליית ההכנסה הפנויה, אך קצב עלייתה לא היה יוצא דופן, ובשנתיים האחרונות הוא היה מתון, בשל הקיפאון בשכר הריאלי. עליית הצריכה של מוצרים בני קיימא לשיא נתמכה בעיקר על ידי הייסוף בשער החליפין הריאלי והוזלת מחיר היבוא ומחיר תחליפיו המקומיים בשנים האחרונות - כפי שמתבטא במדד המחירים של מוצרים אלה, יחסית למחירי סך הצריכה הפרטית. סביר להניח שהריבית הנמוכה תרמה גם היא לעלייה הכללית המהירה של צריכת בני קיימא, הודות להוזלת האשראי למשקי הבית והירידה בתשואה לחיסכון.

לוח ב'-4

שיעור צריכת בני-הקיימא מסך הצריכה הפרטית, 2003 עד 2011

שיעור צריכת בני- הקיימא בסך הצריכה הפרטית		שיעור צריכת בני- מחיר בני-הקיימא יחסית למחיר סך הצריכה הפרטית	
(המשקל באחוזים)		(שיעור השינוי השנתי באחוזים)	
2007-2003	9.0	4.1	-0.4
2008	11.0	-0.1	-7.1
2009	10.0	6.7	-4.4
2010	16.8	1.1	-3.8
2011	11.2	2.8	-5.7

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

היצוא עלה השנה בשיעור מתון, ובמחצית השנייה הוא אף ירד, בעטייה של ההאטה בסחר העולמי.

היצוא ללא יהלומים עלה השנה ב-3.4 אחוזים, תוך התמתנות ניכרת במחצית השנייה (לוח ב'-3), בעיקר בעטייה של ההאטה בסחר העולמי. קצב גידולו של היצוא היה השנה מתון, יחסית לשנים אחרות שבהן צמח המשק הישראלי בשיעורים דומים, ומתון מעט יותר מקצב גידולם של הסחר העולמי ושל יבוא המדינות המפותחות (לוחות ב'-1 וב'-2, וכן איור ז'-6 בפרק ז').

למתינות גידולו של היצוא הישראלי, במיוחד של יצוא הסחורות, תרמה, נוסף על האטת הסחר העולמי, גם ירידה בתחרותיות היצוא, על רקע הייסוף המתמשך בשער החליפין הריאלי. לוח ב'-6 והניתוח של היצע התוצר העסקי בהמשך (בסעיף ב.1) מלמדים כי הירידה של רווחיות היצרנים בענפי היצוא בתעשייה והסטת תשומת העבודה לענפים הלא-סחירים היו בגורמים להטיה לטובת השימושים המקומיים בהרכב השימושים. הייסוף בשער החליפין הריאלי שחק את מחיר תוצרם של ענפי היצוא בשקלים ופעל למיתון היצוא. הגמישות של היקף היצוא לשינויים בשער החליפין הריאלי נמוכה בדרך כלל (0.2 בממוצע), בפרט יחסית לגמישותו לשינויים בסחר העולמי (0.8 בממוצע); גם השנה הייתה מתינותו של הסחר העולמי דומיננטית בהסבר מתינותו של היצוא. עם זאת ייתכן, שהתמשכותו של תהליך הייסוף הקשתה על המשך ספיגתה של הפגיעה ברווחיות ועל גלגול חלק ממנה אל העובדים, במיוחד בשנה שבה האבטלה כה נמוכה. בדיקת רווחיותן של חברות מייצאות בורסאיות מעלה כי ייסוף בשער החליפין הריאלי פוגע במיוחד בחברות

שאינן נמנות עם שלוש היצואניות הגדולות. עם זאת, כושר ההסבר של שער החליפין הריאלי לגבי רווחיות היצואנים מוגבל, וניתן לשער שהיא מושפעת בעיקר מגורמים אחרים, כפריון החברה וכוח השוק שלה מול המתחרות¹².

הרעת תנאי הסחר הקשתה על חברות מייצאות שייצורן עתיר באנרגיה - שכן מחיר הדלק הוביל (יחד עם המזון) את עליית מחירי היבוא - אך עם קושי זה התמודדו גם מדינות אחרות, המתחרות בישראל. עם זאת ייתכן שחברות ישראליות התקשו במיוחד להתמודד איתו, הן משום שהוא חבר אל הייסוף הריאלי והן משום שהחברות הישראליות הן לרוב קטנות יותר, ולכן מתקשות לספוג פגיעה ברווחיות לאורך זמן.

יצוא השירותים גדל, יחסית לאשתקד, בקצב מהיר מזה של יצוא הסחורות, אך זהו ביטוי בעיקר לתוואי הצמיחה השונים שלהם: יצוא השירותים גדל במחצית השנייה של השנה הקודמת, בעוד שייצוא הסחורות ירד באותה תקופה; שוני זה השתקף ברמת הממוצעת של כל אחד מהם השנה יחסית לאשתקד ("השפעת קצה"). המקור העיקרי להבדלים בתוואי הצמיחה באותן תקופות היה עלייה יוצאת דופן ביצוא של ענף שירותי המחשוב. השירותים שמוכר ענף זה הם בעלי ערך מוסף גבוה, והתחליפים לחלק מהם מצד המדינות המתחרות בישראל מוגבלים. לפיכך התפתחות היצוא של הענף אינה תואמת בהכרח את תנאי הרקע העולמיים והמקומיים.

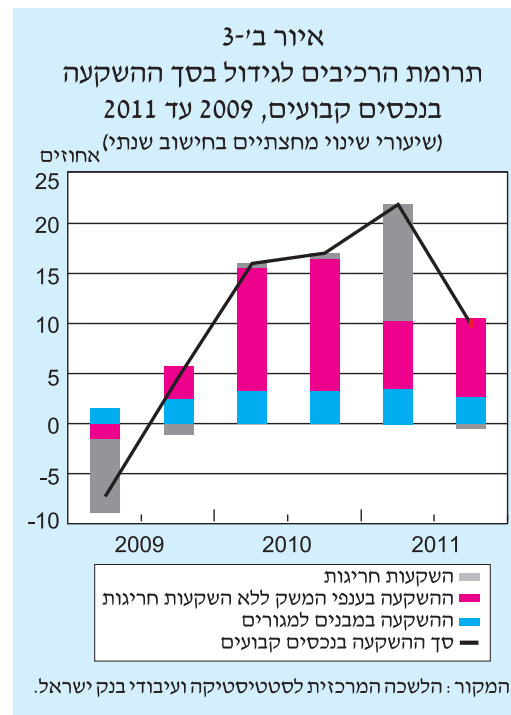
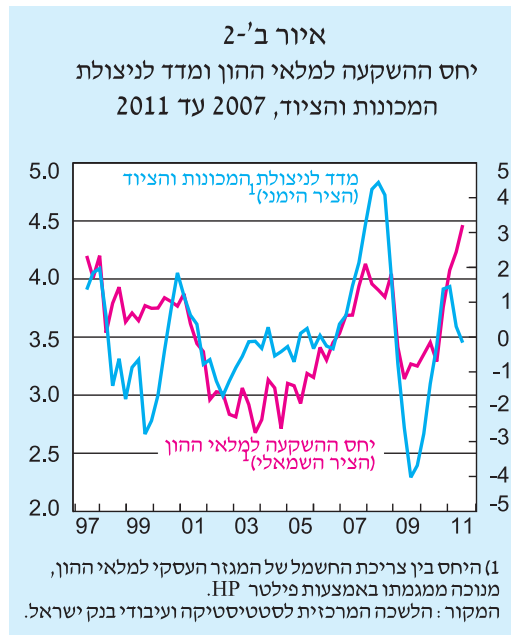
ההשקעה המקומית הגולמית עלתה השנה בשיעור של 23 אחוזים, והובילה את גידול הביקושים המקומיים ואת צמיחת המשק. חלק מגידול זה הוא תוצאת גידול של מלאי המוצרים - במיוחד בתחילת השנה - אך גם ההשקעה בנכסים קבועים גדלה במהירות (16 אחוזים). עלייתה המהירה נבעה ממספר גורמים: הראשון, במהלך השנה הקודמת עברו ענפי המשק בהדרגה מהתרחבות המבוססת על הגדלת הניצולת של התשומות הקיימות - ההון הפיזי והעבודה - לצמיחה המבוססת על הגדלתן (איור ב'-4) והדיון בו בהמשך); כפועל יוצא של תהליך זה גדלה ההשקעה בענפי המשק, בפרט יחסית למלאי ההון (איור ב'-2). הגורם השני לגידולה המהיר של ההשקעה בנכסים קבועים הוא הייסוף בשער החליפין הריאלי; זה הוזיל את עלות היבוא של מכונות וציוד, שהוא רכיב מרכזי של ההשקעה בענפי המשק: מחירו ירד בשנתיים האחרונות ב-4 אחוזים בממוצע, בעוד שמחירי התוצר עלו בקצב של כאחוז וחצי. הגורם השלישי הוא הריבית הריאלית הנמוכה לטווח הקצר; זו האיצה הן את קצב גידולן של ההשקעות בענפי המשק והן את קצב גידולן של ההשקעות במבנים למגורים. הגורם האחרון אינו קשור בהכרח לתנאי הרקע המקרו-כלכליים: השקעות חריגות בענף הרכיבים האלקטרוניים (של חברת "אינטל"¹³) ובענף הכרייה והחציבה (קידוחי הגז) תרמו כ-6 נקודות אחוז לצמיחה הממוצעת של ההשקעה המקומית הגולמית לעומת אשתקד.

הגידול המהיר של ההשקעה השנה משקף את רצונן של הפירמות לנצל את תנאי המחירים הנוחים - ריבית נמוכה לטווח הקצר והוזלת מחיר היבוא - לשם האצת ההתאמה של מלאי ההון לרמתו הרצויה בטווח הארוך. למרות העלייה המהירה של ההשקעה ביחס למלאי ההון, לא נראה שהיא חריגה או מוגזמת: מלאי ההון ביחס לתוצר אינו שונה מיחס זה בעבר, ושיעור התשואה להון גבוה יחסית לשנים הקודמות (לוח ב'-5). בהערכה זו תומכת השוואת מדדים אלה לממוצע במדינות המפותחות: נמצא כי ערב המשבר יחס ההון לתוצר בישראל היה נמוך ב-18 אחוזים והתשואה להון הייתה גבוהה ב-28 אחוזים

ההשקעה המקומית הגולמית על כל רכיביה עלתה במהירות והובילה את גידול הביקושים המקומיים ואת צמיחת המשק.

¹² להרחבה ראו סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 131, חלק ב'.

¹³ השקעות אלה השנה היו בסדר גודל של 6 מיליארד ש"ח, לעומת כמיליארד בשנתיים האחרונות.



קצב גידולה של הצריכה
הציבורית היה השנה
מהיר מזה של השנים
האחרונות.

מערכיהם הממוצעים במדינות אלה; מכאן שלפחות אז המשק הישראלי סבל מהשקעת חסר, ואפשר שההאצה הנוכחית מפצה עליה במידת מה.

איור ב'-3 מציג את תרומת הרכיבים השונים של ההשקעות בנכסים קבועים לגידול: ההשקעה בענפי המשק - גם ללא ההשקעות החריגות בענף הרכיבים האלקטרוניים ובענף הכרייה והחציבה - הייתה רכיב דומיננטי בגידול ההשקעות בשנתיים האחרונות. קצב גידולה אמנם הואט במידה מסוימת במהלך השנה, על רקע הציפיות להתמתנות הפעילות, אך גם בסופה הוא נשאר מהיר, ותרומתה של השקעה זו לצמיחת התוצר במחצית השנייה הייתה מכרעת. המשך גידולה המהיר של ההשקעה בענפי המשק למרות ההאטה ביתר הביקושים משקף כנראה בחלקו החלטות השקעה מוקדמות יותר. ייתכן שהוא נובע גם מהרצון של הפירמות לנצל את עלויות ההשקעה הנמוכות כעת, בהנחה שההאטה בביקושים לא תימשך זמן רב. ההשקעות בענף הרכיבים האלקטרוניים ובענף הכרייה והחציבה נסקו במחצית הראשונה, ובמחצית השנייה הן התייצבו ברמות גבוהות. גידול ההשקעה במבנים למגורים תרם כ-3 אחוזים לגידול ההשקעה בנכסים קבועים בכל אחת מהשנים 2010 ו-2011. **הצריכה הציבורית גדלה השנה** ב-3.7 אחוזים, מעל לקצב של השנים האחרונות, ביטוי לעלייה מהירה של הצריכה האזרחית - הן בסעיף השכר והן בסעיף הקניות - ועלייה איטית יותר של הצריכה הביטחונית. קצב גידולה של הצריכה הציבורית הואץ במחצית השנייה של השנה.

מזר מצא, כי גידול של הצריכה הציבורית פועל בטווח הקצר להגדלת הביקושים המקומיים בישראל - בדומה לממצאים במדינות מפותחות. עוד עולה ממחקר שתוספת של שקל לצריכה הציבורית ללא יבוא ביטחוני מגדילה את סך התוצר של המשק ב-70 אגורות. (י' מזר, 2011, "השפעת המדיניות הפיסקלית ורכיביה על התוצר בישראל", בנק ישראל, חטיבת המחקר, סדרת מאמרים לדיון).

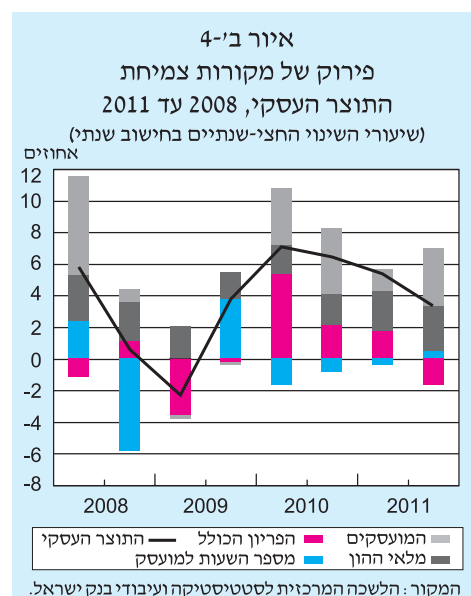
ב. המקורות

ההתרחבות המהירה של הביקושים המקומיים, ועמה של הביקוש המצרפי, התבטאה במיצוי עודפי כושר הייצור ובעודף יבוא בתחילת השנה. אמנם בתקופה זו עלתה עלות העבודה ליחידת תוצר, אך תהליך זה לא נמנה עם הגורמים להאטת קצב הצמיחה, שכן האטת הביקושים היא שהפכה דומיננטית במהלך השנה, ובלמה בשלב מוקדם את התבססותם של הכוחות המגבילים מצד ההיצע. חלק ניכר מגידול היבוא שיקף גידול מהיר של ההשקעות במכונות וציוד בענפי המשק, גידול שנועד להשלים את הפיגור שנוצר בתהליך הצבר ההון הפיזי ולהגדיל את היצע התוצר העסקי המקומי.

ההתרחבות המהירה של הביקושים המקומיים התבטאה במיצוי עודפי כושר הייצור ובעודף יבוא בתחילת השנה. האטת הביקושים הפכה דומיננטית במהלך השנה, ובלמה בשלב מוקדם את התבססותם של הכוחות המגבילים מצד ההיצע.

(1) היצע התוצר העסקי

ההתאוששות המהירה של הביקושים נענתה בשלב הראשון - בסוף שנת 2009 ותחילת 2010 - על ידי עלייה של מספר שעות העבודה למועסק ושל הרכיב המחזורי בפריזון הכולל, המבטא את עליית הניצולת של המכונות והציוד (איור ב'-4). בתקופה זו עלה הפריזון בשיעור שנתי של כ-5 אחוזים, הרבה מעבר לשיעורו הממוצע בעשור האחרון (כאחוז). בשלב השני - במהלך 2010 - התפוגגה בהדרגה תרומתם של גורמים אלו להיענות ההיצע, הפריזון התקרב לשיעור גידולו ארוך הטווח, מספר המועסקים עלה, והאבטלה ירדה, ועם מיצוי כושר הייצור של מלאי ההון הקיים גדלו מאוד גם ההשקעות ומלאי ההון. במהלך 2011 הפכה תרומתו של מלאי ההון למשמעותית בהסבר מקורות



הצמיחה של המשק, ועלייתו תרמה גם לעליית קצב הצמיחה הפוטנציאלי. (בנושא זה ראו תיבה ב'-2 בהמשך). במחצית השנייה, ירד הפריזון הכולל, כנראה ביטוי להתמתנות הביקושים וירידת ניצולת המכונות והציוד בעקבותיה.

מיצוי עודף כושר הייצור במהלך שנת 2010 התבטא בסגירת פער התוצר ברביע הראשון שלה ובתהליך של עליית עלות העבודה ליחידת תוצר (איור ב'-5). נראה שתהליך זה לא היה בגורמים להאטת קצב הצמיחה, שכן התשובה-להון - המבטאת את רווחיות הפירמות - גבוהה יחסית לעבר, ואף עלתה מעט השנה. כך או כך, בשונה מהתמשכותו של תהליך זה בשנים 2006-2008, האטת הביקושים הפכה דומיננטית במהלך שנה זו, ובלמה בשלב מוקדם את התבססותם של הכוחות המגבילים מצד ההיצע; עלות העבודה ליחידת תוצר הגיבה במהירות להתמתנות הביקושים וירדה בהמשך השנה, כך שרמתה הממוצעת השנה הייתה גבוהה רק במעט מהרמה הממוצעת בשנה הקודמת (לוח ב'-5).

איור ב'-5 מחדד תהליך המתנהל במשק הישראלי בשנים האחרונות: תגובתו של שוק העבודה לשינויים בקצב צמיחת התוצר, ובפרט לשינויים בפער התוצר, הפכה מהירה במרוצת השנים. (על תהליך זה ראו גם תיבה ה'-1 בפרק שוק העבודה). מהאיור בולט כי הן בתקופת הגאות והן במיתון של תחילת שנות ה-2000 פיגרה עלות העבודה ליחידת תוצר בתגובתה אחר השינויים בפער התוצר; לעומת זאת במשבר של שנת

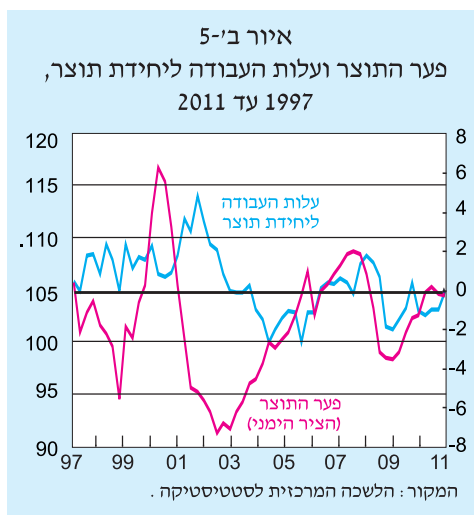
לוח ב'-5

היצע התוצר העסקי, 1999 עד 2011
(אחוזי שינוי כמותיים, במונחים שנתיים)

2011						-2003	-2001	-1999	
כל	מחצית	מחצית	2010	2009	2008	2007	2002	2000	
השנה	א'	ב'							
3.8	5.8	5.2	5.8	0.3	4.5	5.5	-1.9	7.5	התוצר העסקי
5.8	5.2	4.2	3.5	4.8	5.1	3.1	5.8	7.0	מלאי ההון הגולמי
4.8	2.9	3.3	2.6	0.2	4.4	2.5	-0.3	4.1	תשומת העבודה
-0.5	1.7	1.5	2.8	-1.4	-0.1	2.7	-3.4	2.4	הפריון הכולל
3.2	-0.6	1.1	1.6	2.1	2.7	2.1	1.1	4.0	כוח העבודה האזרחי + עובדים זרים
5.2	0.5	1.7	2.0	5.2	0.9	3.8	-0.1	7.6	התוצר לשעת עבודה (נומינלי)
-1.1	1.7	2.0	4.7	-0.3	2.6	2.8	1.7	7.0	התמורה לשעת עבודה
-6.0	1.2	0.2	2.6	-5.2	1.7	-0.9	1.8	-0.5	עלות העבודה ליחידת תוצר
-	-	69.0	68.9	67.2	70.8	68.5	73.0	71.0	שיעור התמורה לעבודה במגזר העסקי
-	-	18.3	17.6	18.0	15.9	15.8	14.0	16.6	שיעור התשואה של ההון הגולמי (אחוזים)
1.0	2.2	1.6	0.6	4.8	0.7	0.2	5.8	3.0	יחס ההון לעובד
1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.6	1.7	1.6	1.4	יחס מלאי ההון הגולמי לתוצר (רמה)
3.1	2.7	3.0	1.6	0.8	3.6	4.8	6.8	9.3	ריבית בנק ישראל - המוצהרת הנומינלית
25	25	25	26	27	29	34	36	36	שיעור מס החברות

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

תגובתו של שוק העבודה
לשינויים בקצב צמיחת
התוצר, ובפרט לשינויים
בפער התוצר, הואצה
במרוצת השנים.



תהליכי הגלובליזציה לוחצים להגמשת מחיר העבודה בענפים המסורתיים, במישורין דרך

2008 ובהתאוששות ממנו פיגר מדד זה רק במעט אחר פער התוצר, וזאת, במידה מסוימת, מפני שהמשבר היה צפוי יותר. עוד נמצא בבדיקה אמפירית¹⁴ כי גמישות סך תשלומי השכר לפער התוצר בישראל גבוהה יחסית למדינות OECD. השנה הגיבה עלות העבודה בו-זמנית וביתר שאת להתפתחויות השליליות, אך מוקדם להסיק מכך על הקשר של תגובה זו לתהליך ארוך הטווח.

ייתכן כי היחלשות כוח המיקוח של העובדים, על רקע ירידת שיעור העובדים המאוגדים, הגדילה את מהירות התגובה של החברות במשק לשינויים בביקושים.

¹⁴ להרחבה ראו סקירת ההתפתחויות בחודשים האחרונים של בנק ישראל 132, חלק ב'.

כניסת עובדים זרים ובעקיפין דרך חשיפה ליבוא מתחרה. תהליכים אלה גם מעלים את חלקם של ענפים עתירי טכנולוגיה עילית והון אנושי, שבהם נהוגים חוזים אישיים גמישים. ההתרחבות המהירה של השימושים המקומיים מחד גיסא ודשדוש היצוא מאידך השתקפו בצד המקורות: ענפים המוכרים לשוק המקומי, כענף הבנייה וענף המסחר והשירותים, צמחו מהר יותר מאשר ענף התעשייה¹⁵. לוח ב'-6 בוחן את צד ההיצע בהתפתחות זו ומציג את עלות העבודה ליחידת תוצר בענף התעשייה, הסחיר, לעומת ענפי הבנייה, המסחר וההארכה, הלא-סחירים. יצוין כי ענפי השירותים הטרוגניים מאוד במידת סחירותם, ולכן הושמטו מהניתוח.

הנתונים בלוח מלמדים שעלות העבודה ליחידת תוצר בענף התעשייה עלתה בשנתיים האחרונות ב-2.8 אחוזים בממוצע, ואף יותר מכך השנה, קצב מהיר בהרבה מאשר בקבוצת הענפים הלא-סחירים. מתינותה של העלייה בעלות העבודה ליחידת תוצר בענפים הלא-סחירים אפשרה הגדלה מהירה של מספר המועסקים בהם בשנתיים האחרונות, בעוד שמספר המועסקים בענף התעשייה קפא בתקופה זו. הירידה של רווחיות היצרנים בתעשייה והסטת תשומת העבודה לענפים הלא סחירים מסבירות אפוא חלק ניכר מההבדלים ביניהם בשיעור הצמיחה, וכן את ההטיה המקומית בהרכב השימושים.

לעלייה המהירה של עלות העבודה ליחידת תוצר בענף התעשייה שני הסברים עיקריים: האחד, שיעור בעלי ההשכלה העל-תיכונית בענף זה גבוה משיעורם בענפים הלא-סחירים המנותחים כאן (לוח ב'-6), ושיעור האבטלה של קבוצה זו נמוך מאוד¹⁶, ולוחץ לעליית עלות העבודה בענפים העתירים בעובדים כאלה; השני, הייסוף בשער החליפין הנומינלי והריאלי הוריד את מחיר היצוא ב-8 אחוזים. עקב שיעור האבטלה הנמוך בקרב בעלי מקצוע

העלייה של עלות העבודה ליחידת תוצר בענף התעשייה, הסחיר, הייתה מהירה יותר מאשר בענפים הלא סחירים, ולכן תרמה להסטת תשומת עבודה לענפים אלו. זאת על רקע תהליך הייסוף, שהוריד את מחירי התוצר של הענפים המייצאים.

לוח ב'-6

עלות העבודה ליחידת תוצר וצמיחת התוצר בענפי משק נבחרים על פי סחירותם

(שיעורי השינוי השנתיים באחוזים)

המשקל בתוצר העסקי (אחוזים)	שיעור בעלי ההשכלה העל-תיכונית (אחוזים)	עלות העבודה ליחידת תוצר		מספר המועסקים		התוצר	
		2011	2009	2011	2009	2011	2009
ענף סחיר - התעשייה	20	45.2	2.8	0.5	0.7	5.6	1.5
ענפים לא סחירים	22	24.5	0.5	-0.4	3	6.2	5.6
מזה: בינוי	8	23.6	0.5	1.0	2.4	9	8.9
מסחר, שירותי אוכל והארכה	14	25.3	0.4	-0.8	3.2	4.2	2.3

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

¹⁵ להרחבה בנושא זה ראו סעיף 5 בהמשך - ענפי המשק - בפרק זה.

¹⁶ ראו למשל איור ה'-8 בפרק ה', שוק העבודה, ולוח ב'-7 בסעיף התעשייה שבהמשך פרק זה.

שנדרשים בענף והתחרות עליהם מצד ענפים אחרים לא הצליחו היצרנים לגלגל פגיעה זו אל העובדים; הדבר התבטא בשנתיים האחרונות בעלייה חדה של עלות העבודה ליחידת תוצר הרלוונטית ליצוא התעשייתי. לכך תרמה במידה מסוימת גם עלייה של 15 אחוזים במחירי התשומות המיובאות בשקלים (שהן כ-40 אחוזים מסך התשומות בתעשייה) מאז אמצע 2009, אף כי עלייה זו משקפת בעיקר עלייה של מחירי הדלק והמזון, הרלוונטית רק לחלק קטן מהחברות במשק.

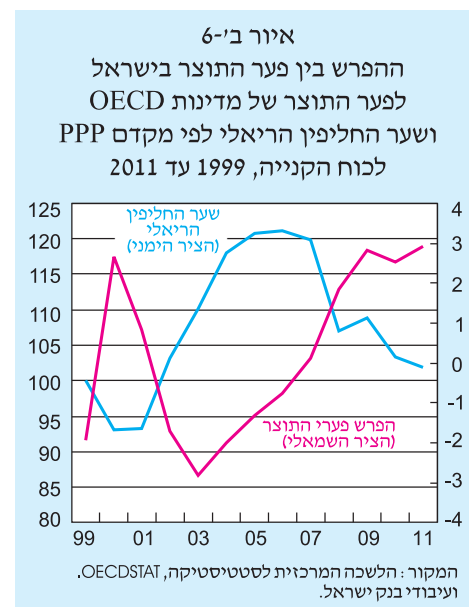
(2) היבוא

היבוא גדל השנה בשיעור ניכר, בעיקר במחצית הראשונה, כמענה לגידול המהיר של הביקושים המקומיים, על רקע תהליך סגירתו של פער התוצר. המאזן המסחרי היה השנה מאוזן; זאת בשונה מאשר אשתקד ובשנות הצמיחה המתמשכת, שבהן שירת גידול היבוא גם את ההתרחבות המהירה של יצוא הסחורות, והמאזן המסחרי היה חיובי. תמונה זו באה לידי ביטוי במשקל התשומות לייצור בסך יבוא הסחורות: בשנים 2004-2007 היה משקלן 72 אחוזים, אשתקד הן היוו 68 אחוזים, והשנה ירד משקלן ל-64 אחוזים. כפועל יוצא של תנאי רקע אלה בלט גידול היבוא של נכסי השקעה (עלייה של כ-40 אחוזים) ושל מוצרים בני קיימא (עלייה של כ-15 אחוזים).

3. הביקוש, ההיצע ושער החליפין הריאלי

הצמיחה המהירה
בישראל יחסית למשקים
מפותחים אחרים פעלה
לייסוף ריאלי עד אמצע
השנה.

שער החליפין הריאלי נקבע כשווי משקל בין גורמי היצע ארוכי טווח ובין גורמי ביקוש מחזוריים. שינויים בשער החליפין הריאלי הנובעים מגורמי ביקוש מבטאים שינויים במחזור העסקים, ולכן הם קצרי טווח, יחסית לשינויים מצד ההיצע. במהלך השנים האחרונות עלייתם של הביקושים בישראל הייתה מהירה יותר מאשר במרבית המדינות המפותחות.



הדבר התבטא בהתקרבות מהירה יותר של המשק הישראלי לפער תוצר אפסי, למרות עלייה מסוימת בקצב הגידול של התוצר הפוטנציאלי¹⁷. תהליך זה היה הגורם המרכזי לייסוף הריאלי בארבע השנים האחרונות (איור ב'-6): הגאות בביקושים לחצה בחלק מהתקופה לעליית מחירים של המוצרים המקומיים הבלתי-סחירים ולעליית מחירו של הרכיב המקומי במוצרים הסחירים. נוסף על כך הביא תהליך סגירתו של פער התוצר, עד אמצע 2011, להתרחבות פער הריביות לעומת ארה"ב ואירופה, כחלק מחתירתו של בנק ישראל להשגת יציבות מחירים, ולחץ לייסוף בשער החליפין הנומינלי.

גורם היצע שעשוי להשפיע על שער החליפין הריאלי הוא שוני בין מדינות בהתפתחות פירון העבודה של הענפים

¹⁷ להרחבה בעניין התוצר הפוטנציאלי ראו תיבה ב'-2.

הסחירים יחסית לענפים הבלתי סחירים, כפי שמתואר בהרחבה בתיבה ב'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2010. התיבה לימדה שהפיחות בשנים 1986-2008 נגרם במידה רבה משום שהעלייה של יחס הפריז בין המגזר הסחיר ללא-סחיר בישראל הייתה מתונה מעלייתו של יחס זה בארה"ב. כמו כן יש ממצאים שלפיהם הייסוף הריאלי מאז 2009 קשור בין השאר למגמה הפוכה, שהתעצמה עם התקרבותו של המשק לתעסוקה מלאה במהלך מרבית התקופה, אף כי מוקדם עדיין להעריך ממצאים אלו. ייתכן שאחד האפיקים שבהם תרמה עליית הפריז היחסי של הענפים הסחירים הוא השפעתה החיובית על העודף בחשבון השוטף, ודרכו - לייסוף נומינלי וריאלי.

נוסף על הגורמים הריאליים שתוארו לעיל יכולים גם גורמים פיננסיים להאיץ את המגמות של שער החליפין הריאלי, אמנם לזמן מוגבל, עד להתאמתם של מחירים אחרים במשק. תנועות ההון לטווח קצר בשנים האחרונות הגדילו את התנודות בשער החליפין הנומינלי, ואלה התבטאו בדרך כלל בהתעצמותו של הייסוף בשער החליפין הריאלי והניעו את בנק ישראל לרכוש מטבע חוץ כדי למתן כוחות אלה. במהלך שנת 2011 לחצו כוחות מסוג זה לפיחות: מגבלות שהוטלו על משקיעים זרים לטווח קצר, עליית פרמיית הסיכון של המשק בשל אירועים גיאופוליטיים וחילופי של משקיעים אחר "מקלט בטוח", על רקע התעצמות משבר החובות בעולם, הביאו לירידת תנועות ההון נטו למשק. ירידתן הביאה גם להפסקת רכישות מטבע החוץ של בנק ישראל. במהלך השנה התמתנו הביקושים המקומיים, נבלם תהליך המעבר לפער תוצר חיובי (פער אינפלציוני), והצטמצם מעט פער הריביות; ייתכן כי גם תהליך זה תרם לתפנית במגמות שער החליפין הנומינלי והריאלי - מייסוף במחצית הראשונה לפיחות בשנייה.

שער החליפין הריאלי נקבע כשיווי משקל בין מיגוון גורמי ההיצע והביקוש, אך משפיע בעצמו על הפעילות, ובעיקר על סחר החוץ והחשבון השוטף. חלק מהייסוף הריאלי בארבע השנים האחרונות שיקף חזרה לרמת שיווי המשקל, וחלק ממנו נבע משינוי ברמת שיווי המשקל על רקע הגורמים שתוארו לעיל; כך או כך, הייסוף המצטבר בשער החליפין הריאלי בשנים האחרונות פגע ברווחיות של חלק מהענפים המייצאים, ולכן נפגע היצוא הישראלי השנה עוד מעבר להשפעת ההאטה הכלכלית בעולם. מלבד זאת תרמה הוזלת מחירו היחסי של היבוא לעומת התחליפים המקומיים לגידול משמעותי של היבוא. כוחות אלו תרמו יחד לירידתם של העודף המסחרי ושל העודף בחשבון השוטף¹⁸.

התפתחויות בעולם
התבטאו בהסטת הון אל
מדינות הנחשבות "מקלט
בטוח" ובתפנית במגמות
שער החליפין הנומינלי
והריאלי – מייסוף
במחצית הראשונה
לפיחות בשנייה.

הייסוף המצטבר בשער
החליפין הריאלי בשנים
האחרונות פגע ברווחיות
של חלק מהענפים
המייצאים, ולכן תרם,
יחד עם גורמים נוספים,
לירידתם של העודף
המסחרי והעודף בחשבון
השוטף.

4. החיסכון, ההשקעה והחשבון השוטף

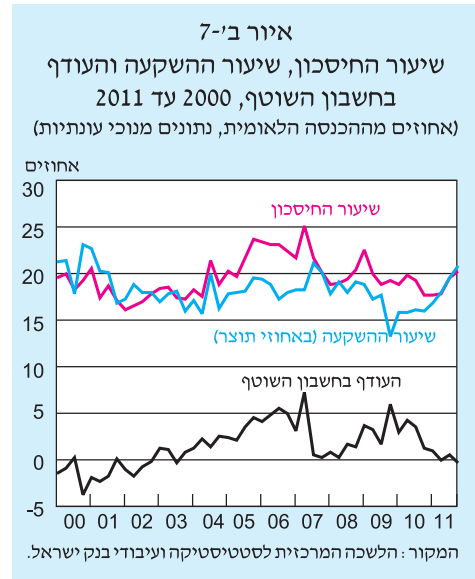
העודף בחשבון השוטף ירד השנה, והחשבון מאוזן, לאחר עודפים מאז שנת 2003. הביקושים המקומיים הגבוהים, בתמיכת הריבית הריאלית הנמוכה, קירבו את המשק למיצוי כושר הייצור שלו, והיבוא נענה להתרחבות הביקושים, וסייע להגדיל את פוטנציאל כושר הייצור בעתיד. כחלק מתהליך זה עלתה ההשקעה במהירות, כך ששיעורה מההכנסה הלאומית יתיישב עם השלב שהמשק נמצא בו במחזור העסקים; עלייה זו הייתה הגורם העיקרי לירידת העודף בחשבון השוטף השנה (איור ב'-7). לתהליך זה תרמו גם חזרתו של מאזן המגזר הציבורי לגירעון בשלוש השנים האחרונות וירידה של שיעור החיסכון הפרטי בעידודה של הריבית הנמוכה.

¹⁸ להרחבה נוספת בעניין שער החליפין הריאלי והחשבון השוטף ראו פרק ז' - מאזן התשלומים.

העלייה המהירה של ההשקעות בנכסים קבועים הביאה את שיעורה מהתוצר לרמה גבוהה מזו של המדינות המפותחות (איור ב'-8), והייתה הגורם העיקרי לירידת העודף בחשבון השוטף. התפתחות זו נובעת הן מהגידול המהיר של ההשקעה במבנים בישראל - בשונה מהקיפאון בתחום זה ברבות מהמדינות המפותחות - והן מהצורך להגדיל את מלאי ההון, על רקע מיצוי כושר הייצור הקיים. (ראו גם איור ב'-2 והדיון בהשקעה בסעיף 2.א). שתי ההתפתחויות הללו הוצאו על ידי הריבית הריאלית הנמוכה, ובכך תרמה הריבית לירידת העודף בחשבון השוטף. ההשקעה בענפי המשק גדלה גם בתמיכת הייסוף הריאלי המתמשך, שהוזיל את עלות היבוא של נכסי השקעה.

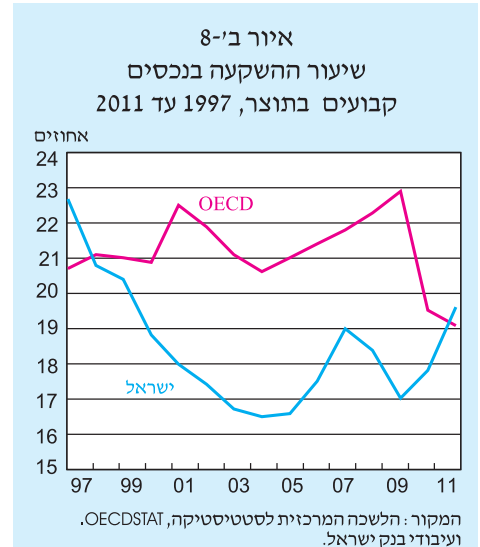
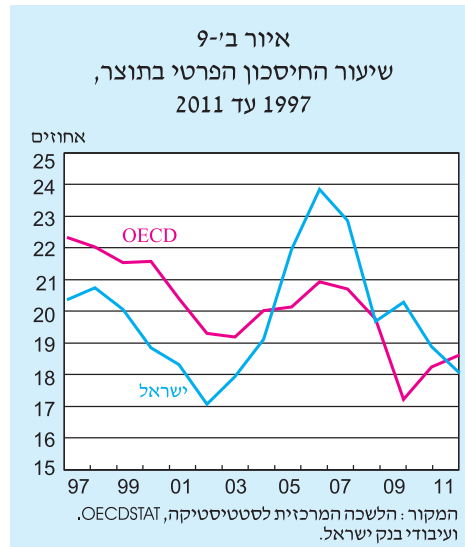
צד החיסכון תרם בשנים האחרונות למעבר של המשק מעודף לאיזון בחשבון השוטף. רמתו של החיסכון הציבורי בשלוש השנים האחרונות נמוכה יחסית לרמתו בשנים 2005 עד 2008, אז נרשמו עודפים בתקציב הממשלה, על רקע הצמיחה המהירה והקונסילידציה הפיסקלית. שינוי זה, ועמו הירידה של שיעור החיסכון הפרטי השנה, הביאו את שיעור החיסכון הלאומי לרמה נמוכה יחסית לשנים הקודמות.

איור ב'-9 מלמד ששיעור החיסכון הפרטי בישראל היה השנה נמוך מזה של המדינות המפותחות - לראשונה משנת 2004 - אף על פי שהצמיחה המהירה יותר בישראל מתיישבת דווקא עם עלייה של שיעור החיסכון בישראל יחסית לאותן מדינות. שיעור החיסכון השנה נמוך גם משיעורו בפרק הצמיחה הקודם, ולכן היה מקום לצפות שירידת החיסכון הציבורי בארבע השנים האחרונות תקווז במידה מה על ידי הגדלת החיסכון הפרטי



העלייה המהירה בהשקעה, על רקע מיצוי כושר הייצור הקיים, הייתה הגורם העיקרי לירידת העודף בחשבון השוטף.

לתהליך ירידת העודף בחשבון השוטף תרמו גם חזרתו של מאזן המגזר הציבורי לגירעון בשלוש השנים האחרונות וירידה של שיעור החיסכון הפרטי, בעידודה של הריבית הנמוכה.



(האפקט הריקורדיאני). סביר להניח שההסבר העיקרי להתפתחות המפתיעה לכאורה של החיסכון הפרטי נעוץ בריבית הנמוכה באופן מתמשך, יחסית לפרק הצמיחה הקודם ויחסית לתקופות אחרות שבהן המגזר הציבורי בגירעון: הוזלת האשראי למשקי הבית והירידה של התשואה לחיסכון עודדו את הפרטים להגדיל את צריכתם בשנתיים האחרונות, וכך גם נחלש אפיק אפשרי להתממשות האפקט הריקורדיאני.

תיבה ב'-2: התוצר הפוטנציאלי בישראל

פער התוצר משמש אינדיקטור לקביעת מצב מחזור העסקים וסמן של לחצים אינפלציוניים, ומכאן מקומו החשוב בניתוח הכלכלי של קובעי המדיניות בכלל ושל בנקים מרכזיים בפרט. לפיכך חשוב מאוד למצוא אומדנים אמינים לפער התוצר, שיסייעו, בין השאר, בקביעת המדיניות המוניטרית.

הספרות הכלכלית מגדירה את פער התוצר כהפרש בין התוצר בפועל לבין התוצר הפוטנציאלי, שאינו נצפה. מכאן שיש להגדיר תחילה מהו התוצר הפוטנציאלי. Okun (1962) מגדיר את התוצר הפוטנציאלי כרמת התוצר שהייתה מושגת בשיווי המשקל של הטווח הארוך במצב של תעסוקה מלאה, בעולם שאין בו קשיחויות ואין עיוותים נוספים (כלומר בעולם של תחרות משוכללת). לפי גישה אחרת, הרווחת בספרות הכלכלית, התוצר הפוטנציאלי הוא התוצר המקסימלי שניתן לייצר בלי לגרום לחצים אינפלציוניים. גישה זו עולה בקנה אחד עם התפיסה הניאו-קיינסיאנית, המגדירה את התוצר הפוטנציאלי כתוצר המתקבל במצב שבו אין במשק קשיחויות (מחירים ושכר), הגם שיייתכן כי השווקים עדיין אינם פועלים בתחרות משוכללת.

מעבר להבדל האמור בין ההגדרות של התוצר הפוטנציאלי ופערי התוצר הנגזר מהן ישנן גישות שונות לאמידת פער התוצר, היכולות גם הן להביא לעיתים למסקנות מדיניות שונות; לדוגמה: לפי גישה המניחה שהתוצר הפוטנציאלי משקף את המגמה ארוכת הטווח של התוצר בפועל, שאינה תלויה כלל בצעדי המדיניות המוניטרית, ההשפעה היחידה של צעדים אלו תתבטא בהקטנת שונות התוצר סביב המגמה; לעומת זאת מניחה גישה אחרת שיש בכוחם של צעדי מדיניות (למשל הורדת שיעור הריבית) להגדיל את התוצר הפוטנציאלי עצמו. לפי גישה זו חשוב להסתכל על אופק הזמן במדידת פער התוצר, שכן אם, למשל, זעזוע חיובי, כגון הורדת הריבית, מביא להאצת הפעילות הכלכלית וללחצים אינפלציוניים בטווח הקצר, ייתכן שבטווח הארוך יותר יגדלו ההשקעות, ועמן יגדל התוצר הפוטנציאלי, ולא רק התוצר בפועל. מרבית העבודות בתחום זה מניחות כי הזעזועים הפרמננטיים, ארוכי הטווח, משפיעים על התוצר הפוטנציאלי, בעוד שהזעזועים הזמניים משתקפים בעיקר בפער התוצר. במילים אחרות: ניתן להסתכל על זעזועים מצד הביקוש כמשפיעים על התוצר בפועל, ודרכו על פער התוצר, ואילו על זעזועים מצד ההיצע - כמשפיעים על התוצר הפוטנציאלי. עם זאת, במקרים רבים ההבחנה האמפירית בין הזעזועים השונים והשפעתם על המשתנים הכלכליים אינה ברורה.

הבדלי התפיסות והגישות השונות ביחס לתוצר הפוטנציאלי הביאו כאמור למיגוון רחב של שיטות למדידתו, ובולטות שתי מסגרות: שיטות סטטיסטיות (לא מבניות), ושיטות מבניות, המבוססות על תיאוריה כלכלית. במסגרת הראשונה מודדים את

התוצר הפוטנציאלי כמגמה ליניארית פשוטה, או מגמה גמישה ומוחלקת (מסנן HP) של נתוני התוצר בפועל. שיטות אלה לא מצריכות מידע רב, וניתנות ליישום אף אם ידועה רק סדרה יחידה של נתונים. חסרונן הבולט הוא בהעדר אפשרות להבחין בין זעזועי היצע לזעזועי ביקוש, וכן בהעדר מסגרת כלכלית המפרשת את השינוי בתוצר הפוטנציאלי. המסגרת השנייה כוללת שורה ארוכה של שיטות, ואחת המרכזיות שבהן היא אמידת התוצר הפוטנציאלי בעזרת פונקציית ייצור מצרפית (בדרך כלל מסוג קוב דגלאס), הכוללת את גורמי הייצור במשק (ההון והעבודה) ואת גורם השינוי הטכנולוגי. יתרון בולט - של גישת פונקציית הייצור הוא יכולתה למדוד את התרומות השונות של גורמי הייצור והפרייון הכולל לגידול התוצר הפוטנציאלי. ואולם גישה זו מצריכה מידע רב יחסית: הנחה על טכנולוגיית הייצור, נתונים על כוח העבודה הפוטנציאלי (קרי תשומת העבודה הפוטנציאלית בסקטור העסקי), הנגזרים מקצב גידולה של האוכלוסייה במשק, ונתוני שוק העבודה על תשומת העבודה, שיעור האבטלה ושיעור ההשתתפות. נתונים נוספים הנדרשים לשם חישוב התוצר הפוטנציאלי בגישה זו הם נתוני מלאי ההון, ניצולת ההון והפרייון הכולל. בפועל מרבית הנתונים האלה נגזרים כמגמה גמישה של רכיבי פונקציית הייצור (למעט ההנחה האקסוגנית על שיעור האבטלה הטבעי), דבר המקשה במידה מסוימת על פירוק מדויק של גידול התוצר בפועל לחלקו המחזורי ולזה הנובע משינוי בתוצר הפוטנציאלי. יודגש כי במקרים רבים (למשל ביישום המקובל לחישוב התוצר הפוטנציאלי, המוצג להלן)

אין התייחסות ישירה מראש לפער התוצר, כסמן ללחצים אינפלציוניים, כלומר חסרה משוואה מעין זו הנגזרת מעקומת פיליפס, הקושרת בין פער התוצר, או פער האבטלה, לאינפלציה. בחינה מעודכנת של קצב הגידול של התוצר הפוטנציאלי בגישת פונקציית הייצור והשינוי ברכיביו השונים - גידול של הפרייון הכולל, מלאי ההון וכוח העבודה הפוטנציאלי - על פי המודל שהוצג בעבודתם של Menashe and Yakhin (2005) מראה כי קצב הגידול הממוצע (השנתי) של התוצר הפוטנציאלי במגזר העסקי בשנים 2000-2011 היה 3.9 אחוזים¹ (איור 1).



¹ קצב הגידול השנתי הממוצע של התוצר הפוטנציאלי העסקי בשנים 1986-2011 היה גבוה יותר, סביב 4.9 אחוזים, אך קצב הגידול של התוצר לנפש לא השתנה בשנות התשעים ובשנים לאחר מכן, שכן מרבית הירידה בקצב הגידול של התוצר הפוטנציאלי מבטאת את האטת גידולם של האוכלוסייה וכוח העבודה מהקצבים הגבוהים ששררו בשנות התשעים בעקבות גל העלייה המאסיבי ממדינות חבר העמים.

לוח 1

גידול התוצר העסקי: התוצר בפועל, התוצר הפוטנציאלי ורכיבי התוצר
הפוטנציאלי, 2000 עד 2011 (ממוצעים שנתיים באחוזים)

גידול התוצר העסקי בפועל	גידול התוצר הפוטנציאלי	גידול הפרינץ הכולל	גידול הכוח העבודה	גידול מלאי ההון	
3.9	3.9	1.1	2.2	4.1	2011-2000
1.1	3.1	0.5	2.1	3.6	2005-2000
5.0	4.6	1.7	2.4	4.0	2008-2006
4.3	3.9	1.3	2.1	3.7	2010-2009
4	4.4	1.3	1.9	5.6	2011
5.5	4.3	1.3	1.8	5.4	2011/I
3	4.4	1.3	1.9	5.5	2011/II
4.3	4.5	1.3	2	5.6	
3.4	4.6	1.3	2	6	2011/III

המקור: בנק ישראל.

קצב גידול ארוך טווח זה² השתנה לאורך מחזור העסקים, מ-3.5 אחוזים במחצית הראשונה של שנות האלפיים, שמרביתה התאפיינה במיתון הפעילות³, ל-4.6 אחוזים, בממוצע, בשנות הגאות (2008-2005) (לוח 1). בשנת 2011 גדל התוצר הפוטנציאלי בקצב ממוצע של 4.4 אחוזים, מעל לקצב הממוצע ארוך הטווח. גידול עודף זה מיוחס לגידול גבוה של מלאי ההון, תוצאת קצב מהיר של גידול ההשקעות בענפי המשק מאז ההתאוששות מהמשבר העולמי של 2008-2009. לעומת זאת בשנות הגאות הקודמות, 2008-2005, מרבית הגידול העודף של התוצר הפוטנציאלי מעבר לקצב ארוך הטווח נבע מגידול של רכיב הפרינץ הכולל, ששיקף שינוי בהרכב המועסקים: תוספת עובדים בעלי מיומנות ופרינץ גבוהים, בעיקר בענפי הטכנולוגיה העילית, שהתאוששו מפגיעת המשבר של תחילת שנות האלפיים, בעוד שמשקלם של עובדי האבטחה, שפרינץם הנמדד נמוך יותר⁴, בסך המועסקים ירד - בין השאר, עקב השיפור במצב הביטחוני. אופיו המחזורי של התוצר הפוטנציאלי, המשתקף באיור 1, ממחיש את הבעיה באמידתו, שמקורה בקושי להפריד בין שני רכיביו של השינוי בתוצר - חלקו המחזורי והחלק הנובע השינוי בתוצר הפוטנציאלי. קושי זה בולט לאור ההערכה שהתוצר הפוטנציאלי הנאמד משקף למעשה את התפתחות רכיבי התוצר לתקופה של מספר שנים, ולא אומדן של התוצר בשיווי משקל יציב של הטווח הארוך.

² קצב הגידול ארוך הטווח של התוצר המקומי הגולמי בפועל, לתקופה השנים 2011-2000, הכולל את תוצר השירותיים הציבוריים ותוצר שירותי הדיור ולא רק את זה העסקי נע סביב 3.6 אחוזים בממוצע שנתי.

³ קצב הגידול של התוצר העסקי בפועל הוא מטבעו תנודתי יותר ומתואם עם מחזור העסקים יותר מאשר קצב הגידול של התוצר הפוטנציאלי.

⁴ ליתר הרחבה ראו פרק ב' בדוח בנק ישראל לשנת 2008, תיבה ב'-1, "השינוי בפרינץ הכולל - שיפורים טכנולוגיים או גורמים פרו-מחזוריים?", עמ' 53-57.

ייתכן שקצב הגידול של התוצר הפוטנציאלי יואט בשנים הבאות; זאת על פי התחזיות הדמוגרפיות, הצופות האטה ניכרת בקצב הגידול של האוכלוסייה, וזאת בהנחה שהאוכלוסיות הממעטות להשתתף בשוק העבודה (חרדים וערבים) לא ישנו את התנהגותן במידה משמעותית. אם נניח שקצב גידולה של האוכלוסייה בגילי העבודה יקטן מ-1.6 אחוזים בשנת 2011 לכ-1.2 אחוזים בסוף העשור, עלול קצב הגידול של התוצר הפוטנציאלי העסקי לרדת ב-0.6 נקודת אחוז, כך שהוא יעמוד על ממוצע שנתי של 3.3 אחוזים. זאת בהנחה ששאר הגורמים בפונקציית הייצור לא ישתנו ביחס לקצב גידולם ארוך הטווח (הנמדד כממוצע השנתי של השנים 2000-2011). עם זאת ייתכן כי מדיניות שתפעל לעליית שיעור המשכילים בקרב העובדים ולעידוד המחקר והפיתוח תסייע לגידול מואץ יותר של הפריון הכולל בטווח הארוך⁵.

מקורות

A. Okun (1962). "Potential GNP: its Measurement and Significance", American Statistical Association, Proceedings of the Business and Economic Statistics Section: 98 103 Washington.
Y. Menashe and Y. Yakhin (2005). "Mind the Gap: Structural and Nonstructural Approaches to Estimating Israel's Output Gap", *Israel Economic Review* 2, No 2.

⁵ לכימות של השפעת משתני מדיניות על הפריון בישראל ראו תיבה ב'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2007.

5. ענפי המשק

I. ההתפתחויות העיקריות

שנת 2011 התאפיינה בשיעור נאה של צמיחת הביקושים המקומיים לצד האטה בביקושים מחו"ל, התפתחות שהשפיעה על אופי הצמיחה של המשק. גידול הביקושים המקומיים תרם להאצת התהליך של הסטת עובדים מהמגזרים הסחירים ללא-סחירים, ובמקביל נסגר העודף בחשבון השוטר. הניתוח הענפי להלן הוא ניתוח משלים לניתוח נתוני המקרו. הניתוח מאפשר קבלת תמונה טובה של ההתפתחויות בענפים, כולל זיהוי של בעיות וקשיים בענפי משק שונים, בעיות שלעיתים אינן מזוהות בניתוח המקרו, ומדיניות נכונה עשויה לסייע לפתור אותן ולחזק את הצמיחה.

ענף התעשייה, שהוא ענף סחיר, צמח השנה בשיעור מתון של כ-2 אחוזים, תוצאה של האטה בביקושים מחו"ל לתוצרתו, הרעה בתנאי הסחר והשפעה מצטברת של התחזקות השקל. הפער בין הצמיחה המהירה של התעשייה בשנת 2010 להאטה בשנת 2011 נובע גם מתנודתיות בפעילותם של ענפי יצוא מרכזיים, ובפרט תנודתיות בייצור של ענף התרופות, אשר צמח בשנת 2010 בשיעור של יותר מ-25 אחוזים, והייצור שלו התכווץ השנה בשיעור של כ-10 אחוזים. ההשקעות בענף התעשייה היו השנה גבוהות במיוחד, תוצאה של ריבית נמוכה, שער חליפין מיוסף, וכן של הצמיחה המהירה בשנים האחרונות, שהעלתה את ניצולת ההון. ההשקעות הגבוהות בתעשייה הן ביטוי להמשך יכולתה של

לוח ב'7
המאפיינים של ענפי המשק, עד 2006
(שיעורי השינוי, במחירים קבועים)

2006-2010, ממוצעים שנתיים					2011, השינוי לעומת אשתקד				
השכר הריאלי	למשרת שכיר ²	פריזן	הפריזן הכולל ⁴	מלאי תשומות העבודה ⁵	התוצר	השכר הריאלי	למשרת שכיר ²	מלאי תשומות העבודה ⁵	התוצר
0.0	4.2	2.4	5.3	0.0	4.2	-0.2	3.3	1.0	1.9
0.8	0.1	-0.6	1.8	0.0	0.1	-0.3	2.0	-4.6	2.0
-1.3	3.8	2.9	3.7	1.8	5.6	0.6	4.7	5.9	6.1
0.9	0.5	0.2	5.9	3.9	4.4	1.4	6.4	2.9	8.9
0.9	1.8	2.0	1.3	1.8	3.6	0.4	1.1	14.5	13.5
0.0	-0.6	-1.1	6.3	4.5	3.9	-0.2	7.1	3.1	4.7
-0.3	0.9	0.5	3.9	3.2	4.1	-0.3	4.0	2.8	5.1
								100	

התעשייה
החקלאות
התחבורה והתקשורת
הבנייה
החשמל והמים
המסחר והשירותים העסקיים³
התוצר העסקי לפי ענפי המשק

(1) כולל שירותי בנקים וקופים, ולכן סכום הענפים אינו מסתכם ל-100 אחוזים.
(2) לא כולל את עובדי השטחים. משנת 2003 - לא כולל עובדים זרים.
(3) כולל שירותי אוכל והארוחה ושירותים פיננסיים, עסקיים ואישיים.
(4) תחילת שנה.
(5) תשומות העבודה בשעות של ישראלים, זרים ועובדים מהשטחים.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ויחידת בנק ישראל.

התעשייה לפעול בתנאי תחרות, ההולכים ונעשים קשים יותר כתוצאה מעלויות הייצור הגדלות עם צמיחתו של המשק, והמשך תהליך הגלובליזציה.

מחירי הדירות המשיכו לעלות השנה, זו השנה הרביעית, תוך התמתנות חדה של קצב השינוי מ-14 אחוזים בתחילתה לשיעורים שליליים בסופה. ההתפתחות בענף הבנייה במהלך השנה תואמת את התפתחות המשק בכללותו, שהושפעה מהעלאת הריבית במחצית הראשונה ומהחרפת המשבר באירופה במחצית השנייה. בהמשך לאשתקד, נקטו גם השנה צעדים לצינון שוק הדיור מצד הביקושים ומצד ההיצע, ובהם הקמת הווד"לים (ועדות לדיור לאומי). תוצר הענף גדל השנה בכ-9 אחוזים, בדומה לאשתקד, והשנה גדלו גם פריין הייצור ופריין העבודה. גידולה של פעילות הענף לוזה בהמשך הגידול של הביקוש לעובדים ושל מספר המועסקים הישראלים בענף, אך גידול הביקוש נענה רק חלקית, והמחסור בעובדים לא התבטא בעלייה משמעותית של השכר. יש לאפשר את ההיענות החלקית של היצע העובדים, כדי להביא לעליית השכר, ובכך - לקידום טכנולוגיית הייצור. גידול הפעילות בשנתיים האחרונות מומן על ידי רוכשי הדירות, כלומר על ידי המשכנתאות, ולא באמצעות אשראי ישיר לקבלנים, ולכן מידת התלות של הקבלנים בביקושים לדירות ובמכירה מהירה היא רבה.

התוצר של ענפי התשתיות שהוא 13 אחוזים מהתוצר העסקי, גדל בשנת 2011 בכ-7.5 אחוזים. עיקר גידולה של הפעילות נרשם בענפי החשמל והאנרגיה - תוצאה של תגליות הגז ושל הפעילות הקשורה בפיתוח שדות הגז. בענפי התחבורה גדלה הפעילות בשיעור דומה לזה של צמיחת המגזר העסקי בכלל.

ההשקעה בתשתית היוותה ב-2011 כ-20 אחוזים מההשקעה בענפי המשק, והיא גדלה ב-17 אחוזים לעומת 2010. בלטו העלויות בענפי התקשורת ובענפי האנרגיה (נפט וגז), בזכות ההשקעות בשדות הגז שנתגלו בישראל - בעוד שבתחבורה היבשתית (כבישים ורכבות) ירדה ההשקעה מעט.

תוצר המסחר והשירותים, שהוא כ-57 אחוזים מהתוצר העסקי, גדל בשנת 2011 ב-4.2 אחוזים, לאחר גידול של כ-6.3 אחוזים בשנה הקודמת. תוצר הענפים האלה צמח בקצב מהיר יחסית במחצית הראשונה של השנה, ואילו במחצית השנייה התמתנה צמיחתו במידה ניכרת.

II. ההתפתחויות בענפים נבחרים

א. התעשייה

(1) ההתפתחויות השוטפות

הייצור התעשייתי הוא נדבך מרכזי בפעילות המשק. אמנם תוצר התעשייה מהווה כחמישית בלבד מהתוצר העסקי, אך הוא מנוע צמיחה חשוב של המשק ומקור עיקרי של מטבע חוץ. פתיחת המשק ליבוא מתחרה לאורך השנים אמנם לחצה להצטמצמות התעשייה, אך במקביל היא תרמה להתייעלותה. המשך תהליך זה הוא חשוב, שכן העלייה בפריין העובדים בתעשייה משחררת עובדים לעבודה בענפים אחרים במשק ולהמשך הצמיחה. בשנת 2011 עלה הייצור התעשייתי בכ-2 אחוזים; ללא ענף הכימיה, שרמת הייצור שלו תנודתית, צמח הייצור התעשייתי השנה ב-3.7 אחוזים, שיעור דומה לזה של 2010, אך נמוך מהשיעור הממוצע בשנים 2004-2007. הצמיחה האיטית של הייצור התעשייתי (במיוחד על רקע הצמיחה הנאה של התוצר העסקי) מבטאת שילוב של האטה בביקושים העולמיים, תנאי רקע פחות נוחים (שער חליפין מיוסף והרעה בתנאי סחר) וכן ירידה

בשנת 2011 עלה הייצור התעשייתי בכ-2 אחוזים; ללא ענף הכימיה צמח הייצור התעשייתי השנה בשיעור דומה לזה של 2010, אך נמוך מהשיעור הממוצע בשנים 2004-2007.

בייצור של ענפי הכימיה והרכיבים האלקטרוניים, ירידה שהיא בחלקה ביטוי לתנודתיות בייצור סביב מגמת צמיחה¹⁹. הירידה החדה של שיעור האבטלה במשק וההאטה בעלייה בשיעור ההשתתפות מעלה את האפשרות שמגבלות היצע תרמו אף הן להאטה בייצור התעשייתי; אולם ירידה של מספר שעות עבודה למועסק בתעשייה וכן עלייה מתונה של מספר השכירים המועסקים בתעשייה ביחס לכלל המשק תומכות בהערכה כי מגבלת היצע עובדים לא הייתה גורם חשוב להאטת הפעילות השנה²⁰.

קצב צמיחתם של השימושים המקומיים (ללא רכיבים עתירי יבוא), ובראשם הצריכה המקומית הפרטית השוטפת, המשמשים אינדיקטור לפוטנציאל הביקוש שרואה התעשייה המקומית, היה השנה נאה, ובכך השימושים תמכו בצמיחת ענפי התעשייה שתוצרתם מיועדת בעיקר לשוק המקומי. אולם בחינת ההתפתחות של אינדיקטורים אלה לאורך השנה מצביעה על האטה משמעותית בביקושים במחצית השנייה (לוח ב'-8). לעומת הביקושים המקומיים, הביקושים מחו"ל (המיוצגים בלוח ב'-8 על ידי היבוא של מדינות OECD) היו נמוכים לאורך כל השנה, ובמחציתה השנייה החמירה ההאטה בהם כמעט עד לקיפאון. בצד ההיצע, ייתכן כי ירידת האבטלה במשק לרמות נמוכות בפרספקטיבה היסטורית הקשתה על גיוס עובדים לתעשייה, אך נראה שלקושי זה לא היה חלק משמעותי בהאטה בענף. מספר המועסקים בענף התעשייה נמוך יחסית, כ-15 אחוזים בלבד מכלל המועסקים במגזר העסקי, ולכן לגבי משלחי יד רבים היצע העבודה שרואה התעשייה גמיש יותר מהיצע העבודה המצרפי במשק. לא כך הדבר במשלחי יד שבהם ענף התעשייה הוא מעסיק עיקרי, או שלפחות נתח משמעותי מבעלי אותו משלח יד מועסקים בתעשייה. כך, למשל, ייתכן כי המחסור במהנדסים, שכ-35 אחוזים מהם מועסקים בתעשייה, הקשה על צמיחת התעשייה. למרות האמור לעיל, הירידה של מספר שעות עבודה למועסק בתעשייה תומכת בהערכה כי ברמת המקרו היצע העבודה לא היווה מגבלה על הייצור התעשייתי השנה. השכר הנומינלי של העובדים בתעשייה עלה השנה ב-4 אחוזים. השכר הוא גורם מרכזי בצד ההיצע של התעשייה, אך השפעת הפעילות בתעשייה על שכר העובדים אינה גבוהה, מפני משקלם הנמוך יחסית של המועסקים בתעשייה בסך המועסקים, ומפני שהסכמי שכר קיבוציים רחבים (בכלל המשק) משפיעים השפעה מכרעת על השכר בתעשייה. דוגמה לכך היא ההסכמה על העלאת שכר המינימום בכ-6 אחוזים בחודש יולי השנה. בין 15 ל-20 אחוזים מהמועסקים בתעשייה מרוויחים שכר מינימום ± 20 אחוזים, כך שהשינוי בשכר המינימום צפוי להשפיע על קבוצת רחבה של עובדים בתעשייה, בין אם הם משתכרים שכר מינימום ובין אם שכרם קרוב לשכר המינימום. באופן דומה, ההסכמה לשפר את תנאי השכר של עובדי הקבלן צפויה ללחוץ לשיפור תנאי השכר בתעשייה ולהעלות את הוצאות השכר בענף.

ברומה לשנים קודמות, נראה כי גם השנה רמת מלאי ההון לא הייתה גורם מעכב בייצור. מאז אמצע שנות התשעים המשק הישראלי נחשב לאטרקטיבי להשקעות (למעט תקופת האינפלציה השנייה). לכן קשה להניח כי מגבלות הון פוגעות בהתפתחות התעשייה בטווח הארוך. בטווח הקצר מגבלות היצע מצד מלאי ההון עלולות להשפיע

הביקושים המקומיים תמכו בצמיחת ענפי התעשייה שתוצרתם מיועדת בעיקר לשוק המקומי. לעומתם, הביקושים מחו"ל היו נמוכים לאורך כל השנה.

נראה כי ברמת המקרו היצע העבודה לא היווה מגבלה על הייצור התעשייתי השנה.

השכר הוא גורם מרכזי בצד ההיצע של התעשייה, אך השפעת הפעילות בתעשייה על שכר העובדים אינה גבוהה.

¹⁹ תנודתיות חדה בפעילות של חלק מהענפים מקשה על ניתוח פעילותם (בזמן אמת), שכן ייתכן כי הירידה בייצור אינה אלא תנודתיות סביב מגמת צמיחה.

²⁰ אילו גיוס עובדים חדשים היה מגבלה אפקטיבית על התעשייה היינו מצפים לראות עלייה של מספר שעות העבודה למועסק. שעות העבודה למועסק עשויות לעלות גם כאשר הביקושים עולים במהירות והייצור עולה בהתאם, כפי שאירע בשנים 1999-2000, 2000-2006 ו-2010; באופן דומה עשוי מספר שעות העבודה למועסק לרדת כשהביקושים יורדים, מצב שבלט במחצית השנייה של השנה.

לוח ב'-8

מדדים לפעילות התעשייה ותנאי הרקע, 2004 עד 2011

(שיעורי השינוי השנתי באחוזים, אלא אם כן צוין אחרת)

2011							מדדים לפעילות התעשייה ותנאי הרקע
מחצית	מחצית	-2004					
ב'	א'	2011	2010	2009	2008	2007	
-	-	20.4	21.1	21.2	21.9	22.1	משקל התעשייה בתוצר העסקי (רמה)
3.9	3.9	1.9	7.8	-6.0	7.4	6.2	הייצור התעשייתי
-3.5	5.8	3.7	4.0	-5.5	-0.2	5.3	הייצור התעשייתי ללא ענף הכימיה (24-23)
1.1	1.7	1.6	1.8	-4.7	1.9	2.5	תעסוקת השכירים בתעשייה
-1.0	1.0	0.8	2.4	-6.6	-0.2	2.4	תשומת העבודה הכוללת בשעות
-2.1	-0.8	-0.8	0.6	-2.0	-2.0	0.0	שעות העבודה למועסק
3.6	4.6	4.2	4.1	2.6	4.4	3.2	העלות הנומינלית לשעת עבודה
5.0	3.0	1.1	5.3	0.6	7.6	3.7	פריז העבודה
0.6	-5.2	-5.2	-5.7	11.0	-5.4	-3.1	תנאי הסחר (מחירי היצוא מחולקים במחירי היבוא)
3.2	-3.3	-1.4	-5.1	1.8	-10.7	2.1	שער החליפין הראילי האפקטיבי ¹
-	-	5.6	7.3	10.5	9.2	6.3	סטיית התקן הבין-ענפית של שיעור השינוי בערך המוסף
אינדיקטורים לביקוש							
4.2	6.1	4.6	2.5	2.9	1.6	3.4	השימושים המקומיים ללא רכיבים עתירי יבוא ²
1.6	4.1	3.4	4.4	2.6	1.6	4.1	הצריכה הפרטית ללא מוצרים בני קיימא
0.4	2.8	4.9	12.5	-13.8	-0.3	7.4	יבוא הסחורות (כמותי) של מדינות OECD
אינדיקטורים להיצע							
5.4	5.8	5.6	6.6	7.5	6.1	8.8	שיעור האבטלה במשק (רמה)
-	-	4.0	4.1	5.6	4.3	4.0	האבטלה בקרב בעלי מקצועות תעשייתיים (רמה) ³
-	-	1.1	2.0	3.6	1.1	1.3	האבטלה בקרב מהנדסים (רמה) ³
היחס בין מחפשי העבודה למספר המשרות הפנויות							
1.5	1.6	1.5	2.6	4.5	-	-	בקרר בעלי מקצועות תעשייתיים (יחס)
היחס בין מחפשי העבודה למספר המשרות הפנויות							
0.6	0.6	0.6	0.9	1.8	-	-	בקרר מהנדסים ואדריכלים (יחס)
-	-	3.9	1.1	9.7	4.6	1.3	מלאי ההון לעובד שכיר בתעשייה (במחירים קבועים) ⁴

(1) פחות ריאלי מסומן בסימן חיובי, וייסוף ריאלי - בסימן שלילי.

(2) השימושים המקומיים ללא השקעות במכונות, ציוד וכלי תחבורה וללא צריכת בני קיימא.

(3) הנתון אינו כולל מחפשי עבודה מעל שנה, ולכן הוא נמוך יותר מהשיעור שהיה נמדד אילו כלל מחפשי העבודה היו מובאים בחשבון.

(4) ממוצע שנתי.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ה-OECD ועיבודי בנק ישראל.

על הייצור, כאשר הביקושים עולים עלייה חדה, ואילו ההשקעות, שהן מטבען ארוכות טווח והחלטות לגביהן אורכות זמן, אינן מספיקות להדביק את הביקוש. אולם אין כל סיבה להניח שכך היה השנה.

המשבר הפיננסי שפרץ בשנת 2008 העלה את פרמיית הסיכון ואת עלות גיוס ההון להשקעות ארוכות טווח מהסוג הנדרש בתעשייה. המשבר באירופה, שהתעצם השנה, מחמיר את המצב וממשיך להקשות על גיוסי הון להשקעות. בתנאים אלו סביר מאוד כי ברמת המיקרו, מפעלים קטנים ללא גב כלכלי איתן מתקשים לגייס הון להשקעות, בפרט כאשר מקור האשראי העיקרי שלהם הוא המערכת הבנקאית, ובניגוד לפירמות הגדולות אין להם בדרך כלל גישה למקורות אשראי חוץ-בנקאיים; אך כאמור, ברמת המיקרו אנו לא מזהים בעיה של מחסור בהשקעות בתעשייה, ומלאי ההון לעובד בענף המשיך השנה לעלות. אדרבא, ההשקעות בתעשייה עלו השנה עלייה חדה, ומשקל ההשקעות בתוצר התעשייה הגיע לרמת שיא של 21 אחוזים. לגידול הנרחב של ההשקעות בתעשייה תרמו הריבית

המשבר הפיננסי העלה את פרמיית הסיכון ואת עלות גיוס ההון להשקעות ארוכות טווח מהסוג הנדרש בתעשייה. ואולם ברמת המיקרו לא ניתן לזהות בעיה של מחסור בהשקעות.

לוח ב'-9									
מלאי ההון למשרה וההשקעות בתעשייה, 2004 עד 2011									
שיעור השינוי במלאי ההון למשרה בתעשייה					שיעור ההשקעה בתוצר (ממוצע, אחוזים) ¹				
מצטבר תקופתי ²	במונחים שנתיים								
-1995	-2008	-2004	-2008	-2004	-2008	-2004	-2008	-2004	הענף
2011	2011	2010	2009	2007	2011	2010	2009	2007	
132	4	1	8	1	21	13	15	16	התעשייה
72	12	0	2	-5	33	12	7	10	כרייה וחציבה
100	7	4	5	4	17	16	15	18	מזון, משקאות וטבק
222	3	0	9	6	13	10	9	10	טקסטיל, הלבשה ועור
380	7	6	21	5	15	13	12	13	מוצרי עץ ורהיטים
43	2	1	8	-6	25	23	29	16	נייר, דפוס ומוצרי
59	5	1	0	0	17	9	12	13	כימיה
74	1	2	2	3	22	21	24	26	גומי ופלסטיקה
									מוצרים מינרליים
121	3	1	10	2	27	25	18	19	אל-מתכתיים
197	0	-1	14	5	26	17	22	25	מתכת בסיסית
77	1	2	17	-5	15	14	13	10	מוצרי מתכת
80	1	-1	0	-2	8	6	6	8	מכונות, ציוד ומנועים
235	3	-1	10	2	31	13	20	20	ענפי האלקטרוניקה
51	8	10	2	-3	12	12	10	12	כלי הובלה

(1) יחס ההשקעה לתוצר בשנים 2004 עד 2008 חושב במחירים שוטפים. היחס לשנים 2009 עד 2011 חושב במחירים קבועים (חוץ מאשר לכלל התעשייה). עקב מגבלת נתונים. עקב עליית מחירי התוצר מעבר לעליית מחירי ההשקעה, הנתונים לשנים 2009 עד 2011 במחירים שוטפים ככל הנראה נמוכים במקצת מאלה מהמוצגים בלוח.

(2) במחירים קבועים. ערך מלאי ההון ביחס לעלויות השכר עלה בשיעור מתון הרבה יותר - ביטוי לירידת המחיר של ההון יחסית למחיר העבודה. המקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הנמוכה ורמתו המיוספת של השקל, אשר הוזילו את יבוא המכונות. כך, לצד השקעות מסיביות בענף הרכיבים האלקטרוניים (השקעה של חברת "אינטל" בקו ייצור חדש) ובענף הכרייה והחציבה (בעיקר השקעות הקשורות בחיפושי גז טבעי ובבניית תשתיות לשימוש במאגרי הגז שכבר נתגלו), נרשמו השנה השקעות גבוהות במרבית ענפי התעשייה. רמתן הגבוהה של ההשקעות יחד עם עלייה איטית של מספר השכירים המועסקים בתעשייה (למעשה קיפאון, ביחס לשנת 2008) התבטאו בגידול משמעותי של מלאי ההון לעובד. גידולו המהיר נמשך מאז 2008 (למעט אשתקד), לאחר שהוא הואט בשנים 2004 עד 2007, בגלל ניצולת נמוכה של מלאי ההון בעת היציאה מהמיתון של השנים 2001-2003.

התבוננות על התפתחות מלאי ההון לעובד בתעשייה בטווח הארוך ביחס להתפתחותו בכלל המשק מצביעה על גידול מרשים, המעיד על הפוטנציאל הגלום בתעשייה הישראלית גם בעידן הגלובליזציה. גידולו של מלאי ההון בתעשייה הוא ביטוי לשינוי מבני ארוך הטווח המתחולל במשק: ההון מחליף חלק מפועלי הייצור, ובכך תורם לעליית התוצר לעובד בתעשייה. תהליך זה מאפשר לתעשייה להמשיך ולהתקיים למרות התחרות מצד מדינות שבהן עלות העבודה זולה משמעותית מאשר בישראל.

הפעילות בתעשייה בשנת 2011 התאפיינה בתנודתיות בין-ענפית, הדומה ברמתה לזו ששררה בשנת 2010 ובשנים 2006 ו-2007 ונמוכה מזו ששררה בשנים 2008 ו-2009, שנים חריגות מבחינת הירידה בביקושים, בשל המשבר הפיננסי העולמי. כך, לצד ענפים כגומי ופלסטיקה, ומוצרי מתכת, שצמחו בשיעורים של 7 אחוזים ו-11 אחוזים, בהתאמה, ענפים כציוד ומנועים חשמליים ונייר ומוצרי כמעט לא צמחו, והייצור במספר ענפים נוספים - בהם כימיקלים וזיקוק נפט, כריית חול ומחצבים, רכיבים אלקטרוניים, ודפוס והוצאה לאור - אף הצטמצם²¹. התנודתיות הבין-ענפית מבטאת מצד אחד תנודתיות בביקושים למוצרים השונים ומהצד האחר השפעות ארוכות טווח של צד ההיצע, המביאות לקצבי צמיחה שונים של ענפי התעשייה השונים.

העובדה שהתנודתיות הבין-ענפית השנה לא הייתה שונה משמעותית מהתנודתיות הממוצעת בשנים 2004-2007 מבטאת את הסביבה היציבה יחסית שבה פעלה התעשייה במרבית השנה, אולם תנאי הרקע היו פחות נוחים. במחצית הראשונה של השנה יוסף שער החליפין הריאלי, בהמשך למגמת הייסוף השוררת מאז שנת 2008. אמנם חלק מהייסוף של השנים האחרונות ניתן לייחס להצלחתה של התעשייה להרחיב את היצוא ולתרום לעודף בחשבון השוטף, אך הייסוף נובע גם מגורמים חיצוניים לתעשייה, ומבחינה זו הוא תנאי רקע פחות נוח. במחצית השנייה של השנה נרשם דווקא פחות בשיעור של כ-3 אחוזים. זהו שיפור קל בתנאי הרקע שרואה התעשייה, אך ייתכן שהוא מבטא גם את ההאטה ביצוא התעשייתי ואת סגירת העודף בחשבון השוטף.

מחירי חומרי הגלם עלו השנה בקרוב ל-15 אחוזים, המשך לעלייה של כ-5 אחוזים בשנת 2010, והיו גם הם גורם רקע המאט את צמיחתה של התעשייה. כתוצאה מהעלייה של מחירי חומרי הגלם הורעו תנאי הסחר של ישראל בשנת 2011 בשיעור של יותר מ-5 אחוזים, וחזרו לרמה הנמוכה ששררה בשנת 2008. עליית מחירי תפוקת התעשייה, בשיעור של כ-8 אחוזים השנה ובשיעור מצטבר של 12 אחוזים בשנתיים האחרונות, מפצה כמעט

במחצית הראשונה של השנה יוסף שער החליפין הריאלי, המשך למגמת הייסוף השוררת מאז שנת 2008, מגמה המקשה על צמיחת התעשייה.

²¹ ההתייחסות כאן היא לענפים ברמת פירוט של שתי ספרות. ענף התרופות (ענף 245), שמשקלו בייצור התעשייתי גבוה מ-10 אחוזים, והוא בעל תנודתיות גבוהה, נכלל בתוך ענף הכימיקלים וזיקוק הנפט (ענפים 24-23).

על מלוא העלייה של מחירי התשומות, אולם היא מייקרת את מחירם היחסי של תוצרי התעשייה, ובכך מקשה על צמיחת הענף, במיוחד על רקע ההאטה בביקושים העולמיים. גורם רקע נוסף שהקשה על צמיחת התעשייה השנה היה המחאה החברתית. כתוצאה מהמחאה החברתית ומחרם הצרכנים שליווה את פעילות המחאה נדרשו היצרנים המקומיים להוריד את מחיריהם של מוצרים מסוימים וחששו להעלות את מחיריהם של מוצרים אחרים. חשוב להדגיש כי חלק מהדרישות שעלו במסגרת המחאה החברתית להוזלת מחירים נראות מוצדקות, ומבטאות את אבחנת הציבור שכוח מונופוליסטי מנוצל לקביעת רמות מחירים גבוהות הפוגעות ב"עודף הצרכן"²². ואכן המלצות ועדת טרכטנברג לביטול מוחלט של המכס (חוץ מאשר בענפי החקלאות והרכב) וציפייה לבחינה מעמיקה של מדיניות המכס בענף החקלאות על ידי ועדת קדמי²³ היו עשויות להביא לשינוי בסביבת העבודה של ענפי התעשייה, ולהרחיב את התחרות בענפים שכיום זוכים להגנה מכסית. לעת עתה החליטה הממשלה על יישום חלקי בלבד של המלצות ועדת טרכטנברג לעניין המכס, כך שהמכסים על מוצרים המתחרים בתעשייה הישראלית יורדו בשיעור של 25 אחוזים בלבד במהלך של שנתיים, שיחל בשנת 2013. ועדת קדמי המליצה על הסרה חלקית של המכסים על מוצרי מזון טריים כגון בשר בקר, בשר כבש וטונה, אך אלו עדיין נותרו גבוהים.

גורם רקע נוסף שהקשה על צמיחת התעשייה השנה היה המחאה החברתית.

(2) ההתפתחויות בענפים השונים בתעשייה

הענפים המייצרים בעיקר לשוק המקומי צמחו השנה בשיעור של כ-1.5 אחוזים, ומספר השכירים המועסקים בהם נותר יציב (לוח ב'-10). ענפים אלו, שעל פי הגדרה כמעט אינם מייצאים, נהנים בדרך כלל מהגנה טבעית נגד יבוא מתחרה, ובמקרים מסוימים גם מהגנה ממשלתית²⁴. כתוצאה מכך הם חשופים במיוחד לתנודתיות בביקושים המקומיים, שכן ההגנה הטבעית, המקשה על היבוא המתחרה, מקשה באותה המידה גם על יצוא התוצרת של ענפים אלו לחו"ל. למרות האמור לעיל מתברר שבעשור האחרון התנודתיות בייצור של הענפים המייצרים בעיקר לשוק המקומי נמוכה מזו של הענפים המייצרים הן לשוק המקומי והן לחו"ל (או בעיקר לחו"ל). תוצאה זו נובעת מאופיים של המוצרים המיוצרים על ידי הענפים מוטי השוק המקומי, שהם בעיקר מוצרים לצריכה שוטפת, ולכן התנודתיות הנמוכה יחסית נותרת בעינה גם כאשר בחישוב התנודתיות בייצור לא מביאים בחשבון את השנים 2008 ו-2009 שבהן היה שינוי חד בסחר העולמי.

הענפים המייצרים בעיקר לשוק המקומי צמחו השנה בשיעור מתון של כ-1.5 אחוזים.

תוצר ענף המזון, המשקאות והטבק, שבו תנודתיות הביקוש (והייצור) נמוכה יחסית, מהווה יותר מ-40 אחוזים מהתוצר של סך הענפים המייצרים בעיקר לשוק המקומי. חלק ממוצרי הענף, כחלב, בשר טרי ודגים, נהנה מהגנה מכסית ומהגנה טבעית. כך, למשל, הדרישה לכשרות של רשתות השיווק הגדולות, שהיא הגנה טבעית (שמקורה באופי הביקוש של הציבור בישראל²⁵), מחייבת את המתחרים הפוטנציאליים מחו"ל להתייחסות מיוחדת

²² "עודף הצרכן" הוא רווח התועלת של הצרכן במונחים כספיים הנובע מההפרש בין התועלת שהוא מפיק ממה שהוא קנה לבין המחיר שהוא שילם על כך.

²³ ועדת קדמי לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה הוקמה בחודש יוני על רקע המחאה הגוברת על מחירי המזון הגבוהים, ובפרט על עליית מחירי מוצרי החלב.

²⁴ הכוונה בהגנה טבעית היא לקשיים ליבוא המתחרה הנובעים מאופיו של המוצר או מאופי הביקוש - למשל חיי מדף קצרים ועלויות הובלה גבוהות, כשרות ופערי שפה. הגנה ממשלתית יכולה לבוא לידי ביטוי במכס גבוה, במכסות ליבוא, או בדרישות תקינה מחמירות.

²⁵ למעשה הביקוש לחנויות כשרות על ידי חלק גדול דיו של האוכלוסייה הוא שיוצר את שיווי המשקל שבו מרבית רשתות השיווק הגדולות הן כשרות.

לשוק הישראלי ומקשה על היבואנים, במיוחד הקטנים, להתחרות מול היצרנים המקומיים. גורמים אלו מניעים את החברות הרב-לאומיות לשתף פעולה עם התעשייה המקומית ולייצר בישראל את המותגים הבין-לאומיים המשווקים בה. לצד היתרון שיש לתעשייה המקומית משיתוף פעולה זה, בחלק ממוצרי המזון נפגעת התחרות ונפגע "עודף הצרכן"²⁶. ענף הדפוס וההוצאה לאור נהנה גם הוא מהגנה טבעית - השפה העברית; אך לא כענף המזון, שקצב הגידול של הביקוש לתוצרו גבוה במקצת מזה של האוכלוסייה, ענף הדפוס סובל משינויים בהרגלי הצריכה של הציבור, דהיינו מהשימוש ההולך וגובר באינטרנט כמקור מידע והעברת חומר. מאז שנת 2004 הצטמצם התוצר של ענף הדפוס וההוצאה לאור בכ-10 אחוזים, ותשומת העבודה בו ירדה בקרוב ל-15 אחוזים, אף כי מספר השכירים המועסקים בענף כמעט לא השתנה.

סך הייצור של הענפים המייצרים בעיקר ליצוא, המהווים יחדיו כ-50 אחוזים מהתעשייה, ירד השנה בכאחוז (לוח ב'-10), תוצאה של ירידת הביקושים מחו"ל ותנודתיות בייצור של ענפים מסוימים, בעלי משקל משמעותי בייצור. כך, למשל, הייצור של ענף התרופות ירד השנה ביותר מ-10 אחוזים, לאחר עלייה של יותר מ-25 אחוזים בשנת 2010. מספר השכירים בענף התרופות עלה השנה בכ-5 אחוזים, עלייה המרמזת שהירידה בייצור משקפת בעיקר תנודתיות סביב מגמת צמיחה ולא שינוי מגמה. הייצור של ענף הרכיבים האלקטרוניים ירד השנה בכ-6 אחוזים, בעיקר כתוצאה מהאטה זמנית בייצור של מפעל "אינטל" בקריית גת. צמיחת הייצור של הענפים ציוד לבקרה ופיקוח, וכלי טיס ושיט היתה השנה נמוכה ביחס לשיעורה בשנים 2004-2007, ירידה שהושפעה מהירידה בביקושים העולמיים.

לוח ב'-10							
ההתפתחויות בענפי התעשייה על פי יעדי המכירה							
(שיעורי השינוי, אחוזים)							
סטיית התקן				המשקל	המשקל		
של שיעור				במשרות	בתעשייה		
השינוי							
2011	2010	2011-2004	2011-2004	2007	2007		
(אחוזים)							
1.9	7.8	5.0	4.4	הייצור	100	100	סך התעשייה
1.6	1.8	2.6	1.3	מספר השכירים			
1.4	3.8	3.1	1.1	הייצור	45	28	מוטי מקומי*
0.3	2.0	2.0	1.1	מספר השכירים			
8.2	11.6	7.1	3.1	הייצור	20	22	מעורב*
4.5	3.1	3.2	2.1	מספר השכירים			
-1.1	8.2	7.3	7.1	הייצור	34	49	מוטי יצוא*
2.6	2.2	3.2	2.8	מספר השכירים			

²⁶ לדיון בפערי המחירים במוצרי המזון בין ישראל למדינות OECD ראו עמ' 33 בסקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, ספטמבר-דצמבר 2011.

לוח ב'-11

הייצור התעשייתי על פי העתירות הטכנולוגיות, 2004 עד 2011

(שיעורי השינוי, אחוזים)

משקל הענף בתעשייה ¹ במשרות							משקל הענף
2011	2010	2009	2008	2007	(2007)	(2007)	
(אחוזים)							
1.9	7.8	-6.0	7.4	6.2	100	100	התעשייה
1.0	2.3	-5.2	-1.4	2.1	35	20	הענפים המסורתיים
3.0	2.7	-1.4	-1.4	1.8	15	10	מזה: מזון משקאות וטבק
-5.3	1.4	-13.8	-3.2	-0.3	5	3	טקסטיל, הלבשה ועור
-2.6	-2.4	-9.4	-3.0	2.8	7	4	דפוס והוצאה לאור
6.0	13.8	-14.7	1.9	4.9	27	23	ענפי טכנולוגיה מעורבת-מסורתית
-7.0	12.1	-10.3	0.6	-0.5	1	3	מזה: כריית חול ומחצבים
6.8	15.8	-12.2	7.1	7.3	6	5	גומי ופלסטיקה
11.1	17.7	-19.3	1.3	6.3	13	9	מוצרי מתכת
4.1	4.1	-8.7	6.6	2.8	13	16	ענפי טכנולוגיה מעורבת-עילית
2.0	11.5	-8.9	10.0	9.4	5	10	מזה: כימיה (ללא תרופות)
-0.4	8.8	-0.8	16.8	-0.4	25	40	ענפי טכנולוגיה עילית
-6.1	-1.4	32	-2.1	11.3	5	6	מזה: רכבים אלקטרוניים
7.5	-3.8	-13.5	-2.9	6.4	4	5	ציוד תקשורת אלקטרוני
5.4	8.0	-0.5	7.8	16.3	9	14	ציוד לבקרה ולפיקוח
-10.6	27	-6.8	57	8.5	3	9	תרופות

(1) לפי הערך המוסף.

המקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

(3) התמורה להון והרווחיות של ענפי התעשייה

התמורה להון בתעשייה, כאחוז ממלאי ההון ובניכוי הגרט, עמדה השנה על 12 אחוזים, רמה דומה לזו של כל אחת מארבע השנים הקודמות. העלייה של מחירי התפוקה והעלייה הקלה של פיריון העבודה קיזזו כמעט את מלוא ההשפעה של עליית השכר הנומינלי לשעת עבודה בתעשייה ושל הרעת תנאי הסחר על התמורה להון. לוח ב'-12 מציג את התמורה להון (בניכוי הגרט) כאחוז ממלאי ההון במספר ענפי תעשייה (מעודכן לשנת 2008). הלוח מבוסס על מאגר מלאי הון של התעשייה שנבנה בבנק ישראל²⁷, מאגר המאפשר לנו להסתכל על רמת הרווחיות של ענפי התעשייה השונים ברמת פירוט של שתי ספרות (רמת מקרו ענפית); זאת אמנם בפיגור של כ-3 שנים, בגלל הפיגור בפרסומם של נתוני התמורה להון לענפי התעשייה ברמת פירוט של שתי ספרות.

מהלוח בולטת התמורה הנמוכה להון יחסית למלאי ההון של ענף הטקסטיל, ההלבשה והעור (ענפים 17-19) ושל ענפי הנייר וההוצאה לאור והדפוס (ענפים 21 ו-22). הרמה הנמוכה אינה מפתיעה, והיא יכולה להסביר את ההצטמצמות של ענפים אלו על פני זמן²⁸. ענף

התמורה להון בתעשייה, כאחוז ממלאי ההון ובניכוי הגרט, עמדה השנה על 12 אחוזים, רמה דומה לזו של כל אחת מארבע השנים הקודמות.

²⁷ לתיאור אופן החישוב של מלאי ההון ראה עמ' 47 בדוח בנק ישראל לשנת 2001.

²⁸ הענף "נייר ומוצרים" (ענף 21) אמנם צמח בשיעור מתון ביותר בין השנים 2003 ו-2011, אך זאת לאחר התכווצות בשנים שקדמו ל-2003, ומכל מקום, משקלו בכלל התעשייה המשיך לרדת גם בשנים אלו.

בולטת התמורה הנמוכה
להון יחסית למלאי
ההון של ענף הטקסטיל,
ההלבשה והעור, ושל ענפי
הנייר וההוצאה לאור
והדפוס.

הטקסטיל, ההלבשה והעור ספג מכה אנושה בשוק המקומי, כתוצאה מחשיפת המשק ליבוא במחצית השנייה של שנות התשעים, ובשוקי היצוא - כתוצאה מהגלובליזציה ואיבוד היתרון שהקנו לענף הסכמי סחר בילטרליים. הייצור של ענף הטקסטיל, ההלבשה והעור ומלאי ההון של הענף המשיכו להצטמצם גם השנה, ומשקלו בסך הייצור התעשייתי עמד על כ-2 אחוזים בלבד²⁹. בענף הנייר וההוצאה לאור והדפוס, התמורה להון ביחס למלאי ההון אינה מספיקה כדי לשמר את מלאי ההון ברמתו. רמה גבוהה יותר של תמורה להון ביחס למלאי, אך עדיין נמוכה ביחס לענפי תעשייה אחרים ניתן לראות בענפים גומי ופלסטיקה ומוצרים מינרליים אל-מתכתיים. הגומי והפלסטיקה הוא ענף גדול יחסית, המייצא כ-45 אחוזים מתפוקתו. כענף מסורתי המתחרה בשווקים הבין-לאומיים, הענף חייב לשמור על שולי רווח נמוכים. היבוא המתחרה בענף הגומי והפלסטיקה הוא בהיקף משמעותי, כך שגם בשוק המקומי הענף נדרש לשולי רווח נמוכים יחסית, ומבחינה זו הייסוף הריאלי פוגע ביכולתו להתחרות בשוקי חו"ל. מעניין שלמרות רמתו המיוספת של השקל בשנים האחרונות (ביחס לאמצע שנות ה-2000), צמח הייצור של ענף הגומי והפלסטיקה בשנתיים האחרונות בשיעור נאה, כך שרמתו בשנת 2011 הייתה גבוהה בקרוב ל-10 אחוזים מרמת השיא של שנת 2008.

לוח ב'-12

התמורה להון בניכוי הגרט כאחוז ממלאי ההון בענפים נבחרים בתעשייה, 1998 עד 2008

(אחוזים)							
הענף	משקל הענף בתעשייה ¹	משקל הפדיון המקומי בסך המכירות (2007)	סטיית התקן של שיעורי השינוי בייצור (1998-2011)			התשואה להון ²	
			1998	2001	2004	2007	2008
התעשייה	100	55	12	5	12	12	12
מזון, משקאות וטבק	10	92	7	2	7	15	17
טקסטיל, הלבשה ועור	3	43	7	5	4	3	1
מוצרי עץ ורהיטים	2	82	13	7	9	10	11
נייר, דפוס ומוצרי	5	93	14	3	9	-1	-3
כימיה (ללא תרופות)	10	60	11	2	6	15	-
גומי ופלסטיקה	5	54	9	6	8	7	4
מוצרים מינרליים אל-מתכתיים	3	88	6	7	4	3	5
מתכת בסיסית	2	84	6	8	2	10	9
מוצרי מתכת	9	63	12	9	13	15	12
ענפי האלקטרוניקה	25	26	26	12	11	8	4
כלי הובלה	6	38	8	6	10	11	9

(1) לפי הערך המוסף.

(2) התמורה להון בניכוי הגרט כאחוז ממלאי ההון. לתיאור אופן החישוב של מלאי ההון ראו עמ' 47 בדוח בנק ישראל לשנת 2001. המקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

²⁹ הצירוף של התכונות אבסולוטית במלאי ההון ועלייה במלאי ההון לעובד (לוח ב'-9) אפשרי, משום שענף הטקסטיל, ההלבשה והעור הצטמצם בשיעור חד.

רמת התמורה להון בענף
מזון, משקאות וטבק היא
גבוהה.

לעומת הרמה הנמוכה של התמורה להון בענפים טקסטיל, הלבשה ועור, נייר ודפוס, וגומי ופלסטיקה, מעניין לציין שרמתה בענף מזון, משקאות וטבק הייתה בשנים 2007 ו-2008 גבוהה. לכאורה ניתן היה לחשוב שבענף זה, שהוא ענף מסורתי ומאופיין בתנודתיות נמוכה של הביקושים והייצור, התמורה להון תהיה נמוכה, אך ייתכן שההגנה הטבעית והממשלתית, וכן מבנה השוק של מוצרי מזון מסוימים (וגם של שוק המשקאות הקלים), הוא שתורם לתמורה להון הגבוהה יחסית בענף זה. בשנת 2011 עלו מחיריהם של חומרי הגלם המיובאים המשמשים תשומות לתעשיית המזון ביותר מ-15 אחוזים (במונחים שקליים), ובכך הם חזרו לרמות השיא שנרשמו בשנת 2008. מחירי התפוקה של ענף המזון, המשקאות והטבק היו השנה גבוהים בכ-5 אחוזים מאשר בשנת 2008. אמנם שכר העבודה הנומינלי בענף המזון, המשקאות והטבק עלה בשלוש השנים האחרונות במעט יותר מ-10 אחוזים, אך לנוכח משקלן של הוצאות השכר בסך עלויות הייצור והשינויים במחיר חומרי הגלם ובמחירי התפוקה נראה כי התמורה להון בענף השנה ביחס לשנת 2008 לא ירדה, ואולי אף עלתה.

ענף הכימיה (ללא
תרופות) נהנה גם הוא
מתמורה גבוהה להון.

ענף הכימיה (ללא תרופות) נהנה גם הוא מתמורה גבוהה להון. ענף זיקוק הנפט, הפטרוכימיה והסיבים העשויים, שעיקר תפוקתו מיועדת לשוק המקומי מהווה יותר מ-65 אחוזים מענף הכימיה (ללא תרופות) במדידה על פי הפדיון, ויותר מ-40 אחוזים במדידה על פי התוצר. שאר הפעילות בענף הכימיה (ללא תרופות) כוללת את תעשיית הדשנים וחומרי ההדברה והחיסוי וכן תעשיות כימיות אחרות (חומרי ניקוי, תמרוקים, צבעים, ומוצרים כימיים אחרים). אין ביכולתנו להעריך את התמורה להון כאחוז ממלאי ההון של ענף זיקוק הנפט בנפרד, אך לנוכח העדר תחרות בענף זיקוק הנפט, המשקל הגבוה של תעשיית זיקוק הנפט והפטרוכימיה בענף הכימיה (ללא תרופות) והרכב שאר התעשיות בענף, סביר להניח כי התמורה להון ביחס למלאי ההון של תעשיות זיקוק הנפט והפטרוכימיה היא גבוהה.

במהלך שלושת העשורים
האחרונים נמשך תהליך
ארוך טווח של צמצום
משקל המועסקים
בענף התעשייה בסך
המועסקים במשק.

4) ניתוח ההתפתחויות ארוכות הטווח בתעשייה בפרספקטיבה בין-לאומית
במהלך שלושת העשורים האחרונים נמשך תהליך ארוך טווח של צמצום משקל המועסקים בענף התעשייה בסך המועסקים במשק, ובמקביל ירד בשיעור מתון יותר משקל תוצר התעשייה בסך התוצר העסקי. תהליך זה של ירידת משקל המועסקים והתוצר של התעשייה במשק מבטא שילוב של שני גורמים מרכזיים: האחד הוא תהליך פיתוח וצמיחה, שבו טכנולוגיות ייצור חדשות וצבירת הון משחררים כוח אדם מהתעשייה לעבודה בענפי השירותים, והשני הוא תהליך הגלובליזציה, הפועל למעבר של תעשיות עתירות עבודה למדינות המתפתחות ולצמצום משקלם של ענפי התעשייה במדינות המפותחות. שני גורמים אלו תוארו בעבר בדוחות בנק ישראל בהקשר של ענפים ספציפיים בתעשייה, בפרט על רקע תהליך החשיפה ליבוא שהתנהל במהלך שנות ה-90³⁰. להלן נתמקד בתיאור התהליך של צמצום כוח האדם המועסק בתעשייה ובדמיון שבין התפתחות התעשייה בישראל להתפתחות התעשייה במדינות המפותחות.

במחצית השנייה של שנות ה-70 הועסקו בתעשייה כ-25 אחוזים מהמועסקים בישראל, ואילו כיום שיעורם נמוך מ-15 אחוזים. ירידה זו של משקל המועסקים בענף התעשייה אינה ייחודית לישראל; היא מבטאת תופעה רבת-שנים ומוכרת בספרות: החל מרמת הכנסה מסוימת לנפש מתרחש מעבר של עובדים מעיסוק בתעשייה לענפי השירותים. בצד ההיצע, העלייה בפריון ענפי התעשייה מעבר לעלייה בפריון ענפי השירותים מסבירה חלק ממעבר כוח האדם לעבודה בענף השירותים, ובצד הביקוש, העלייה ברמת ההכנסה לנפש, המגדילה

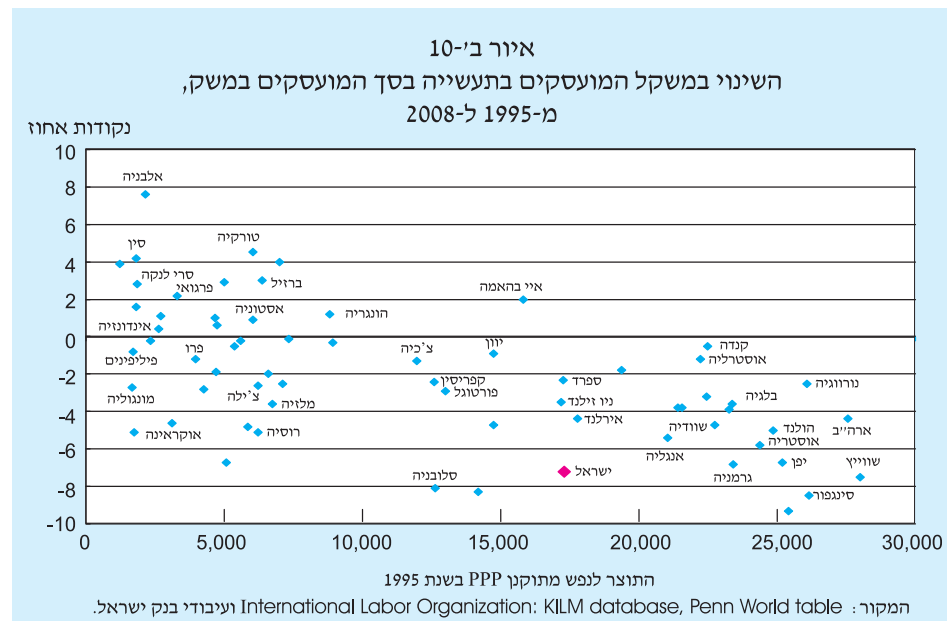
³⁰ ראו למשל דוח בנק ישראל לשנת 2002, עמ' 40-41.

הירידה של משקל המועסקים בענף התעשייה אינה ייחודית לישראל; היא מבטאת תופעה רבת-שנים ומוכרת בספרות.

את הביקוש לשירותים, תומכת אף היא בהתרחבות התעסוקה בענפי השירותים³¹. נדגיש כי כוחות אלו אינם קשורים להשפעת הגלובליזציה על התעשייה במדינות המפותחות, אלא מבטאים תהליך פיתוח כלכלי של כל משק בנפרד. תהליך הגלובליזציה הוא גורם נוסף הפועל לירידת משקל המועסקים בתעשייה במדינות המפותחות. המדינות המפותחות מסיטות ייצור של מוצרים עתירי עבודה אל מדינות שבהן העבודה זולה יחסית, והן עצמן עוברות להתמחות בייצור מוצרים עתירי הון והון אנושי או במתן שירותים.

איור ב'-10 מציג את השינוי במשקל המועסקים בתעשייה בין השנים 1995 ו-2008 ב-68 ממדינות העולם (כולל כל מדינות OECD) מול רמת התוצר לנפש בכל משק בשנת 1995. מהאיור ניתן לראות את הירידה של משקל המועסקים בתעשייה במדינות המפותחות לצד עלייה של משקלם בתעשייה בחלק מהמדינות המתפתחות. הקשר השלילי בין רמת התוצר לנפש בתחילת התקופה לשינוי במספר המועסקים בתעשייה מבטא את השוני בשלב ההתפתחות הכלכלית שבו נמצאים המשקים השונים, לצד תהליך הגלובליזציה, המאיץ את תהליך צמצום התעשייה במדינות העשירות יותר ומגביר את התהליך של מעבר מחקלאות לתעשייה במדינות המתפתחות. מעניין לציין כי בכל המדינות שבהן ההכנסה לנפש בשנת הבסיס גבוהה מחמישה עשר אלף דולרים (למעט אחת) ירד משקל המועסקים בתעשייה בשנים אלו, ובישראל הירידה הייתה גבוהה יחסית (7 נקודות אחוז). הסיבה העיקרית לירידה הבולטת בישראל היא שהשינויים המבניים אשר התחוללו במשק הישראלי בחמש עשרה השנים האחרונות היו משמעותיים יותר משינויים אלה בחלק ניכר מהמשקים המפותחים האחרים, ותהליך החשיפה ליבוא שהתנהל בישראל היה גורם מוביל בתהליכים אלו. בחלק מהמדינות המפותחות תהליך הצמצום החד של משקל המועסקים בתעשייה התרחש לפני שנת 1995, ולכן אין לייחס להתבלטותה האמורה של ישראל חשיבות יתירה.

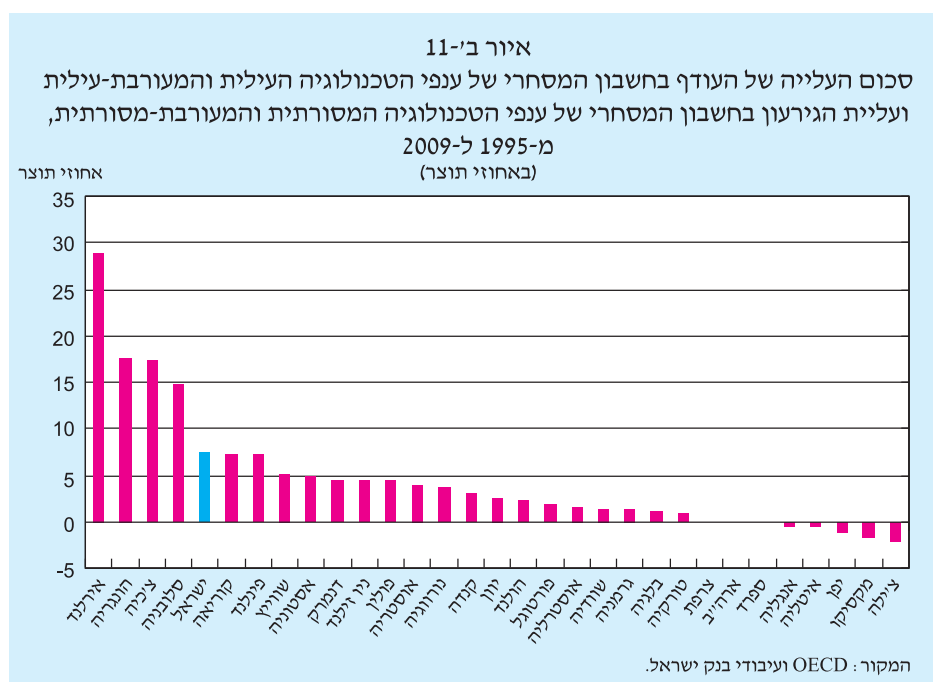
הקשר השלילי בין רמת התוצר לנפש לשינוי במספר המועסקים בתעשייה לאורך השנים מבטא את השוני בשלב ההתפתחות הכלכלית שבו נמצאים המשקים השונים ואת הגלובליזציה, המאיצה את תהליך צמצום התעשייה במדינות העשירות.



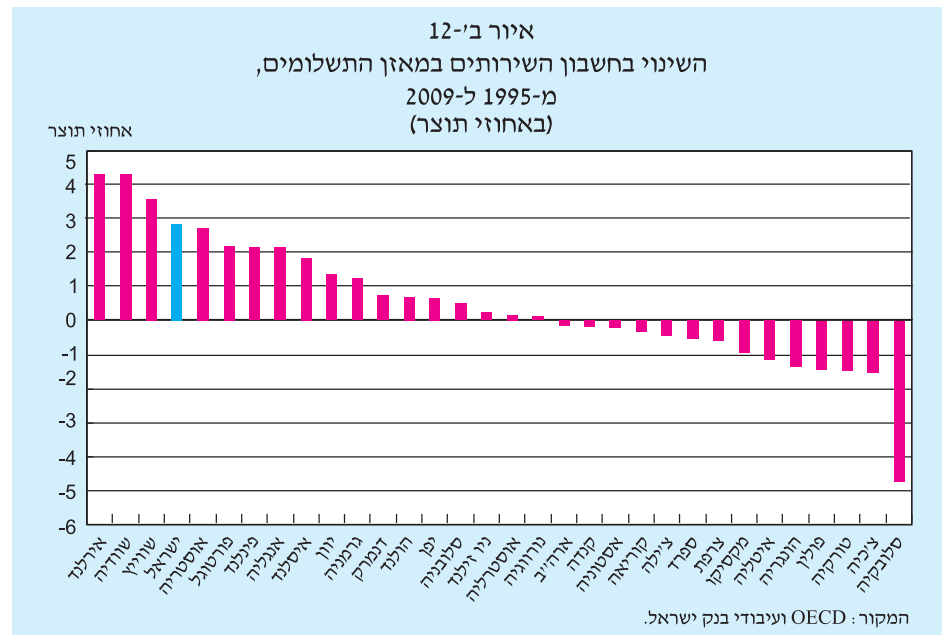
³¹ לדין בשאלה זו בספרות ראו למשל R. Schettkat and L. Yocarini (2006). "The Shift to Services Employment: A Review of the Literature", *Structural Change and Economic Dynamics* 17, 127-147.

תהליך הפיתוח של המשקים השונים בשילוב עם הגלובליזציה פועל, כאמור, להסטת הייצור של מוצרים מסורתיים עתירי עבודה לעבר מדינות שבהן העבודה זולה יחסית, ואילו המדינות המפותחות מרחיבות את התמחותן בייצור מוצרים עתירי הון והון אנושי או במתן שירותים. תהליכים אלו מתוארים באיורים ב'11 וב'12. איור ב'11 מציג את סכום גידולו של העודף בסחר החוץ בתעשיות הטכנולוגיה-עילית והטכנולוגיה המעורבת-עילית וגידול הגירעון בסחר החוץ של תעשיות הטכנולוגיה המסורתית והטכנולוגיה המעורבת-מסורתית באחוזי תוצר בין השנים 1995 ו-2009 במדינות OECD.³² באיור ניתן לראות את התהליך של התרחבות עודף היצוא של מוצרי טכנולוגיה עילית ומעורבת-עילית והגדלת עודף היבוא של מוצרי טכנולוגיה מסורתית ומעורבת מסורתית במדינות OECD. באיור ב'12 ניתן לראות את השיפור בחשבון השירותים במאון התשלומים, באותן השנים, בקרב המדינות שבהן ההכנסה לנפש היא הגבוהה יותר מבין מדינות OECD, שיפור המבטא את השינוי המבני של מעבר מתעשייה לשירותים.

בשני האיורים ניתן לראות כי התמורות בישראל אינן שונות באופיין מאלו שהתרחשו במדינות המפותחות. התרחבות עודף היצוא של מוצרי תעשיות הטכנולוגיה העילית והמעורבת-עילית ועודף היבוא של מוצרי התעשיות המסורתית והמעורבת-מסורתית בין שנת 1995 ו-2009 הסתכמה בכ-8 אחוזי תוצר, והשיפור בחשבון השירותים הסתכם בקרוב ל-3 אחוזי תוצר. נתונים אלו מבטאים בחלקם את השינויים המבניים שהתחוללו בתעשייה באותה התקופה, אך הם הושפעו גם מהשיפור הכללי שחל בחשבון השוטף של ישראל בשנים אלו.



³² כך, למשל, במדינה שבה העודף בחשבון המסחרי של מוצרי טכנולוגיה עילית גדל בין השנים 1995 ו-2009 באחוז תוצר, ובמקביל גדל באחוז תוצר גם הגירעון בחשבון המסחרי במוצרים מסורתיים תוצג עמודה בגובה של 2 אחוזי תוצר.



ב. הבנייה

ההתפתחות בענף
במהלך השנה תואמת
את ההתפתחות במשק
בכללותו, שבו התמתנה
הפעילות במחצית
השנייה של השנה.

מחירי הדירות המשיכו לעלות השנה, זו השנה הרביעית, וכן גם שכר הדירה. עם זאת, קצב השינוי של מחירי הדירות התמתן במהלך השנה בשיעור חד, מ-14 אחוזים בשליש הראשון של השנה לשיעורים שליליים בסופה³³. במקביל למגמת ההתמתנות בקצב השינוי של מחירי הדירות ירד היקף העסקאות בדירות, היקף המשכנתאות ומספר התחלות הבנייה, ומלאי הדירות החדשות הלא-מכורות גדל, וחזר לרמה של תחילת העשור. ההתפתחות בענף במהלך השנה תואמת את ההתפתחות במשק בכללותו, שבו התמתנה הפעילות במחצית השנייה של השנה.

בתגובה להמשך עליית מחירי הדירות ושכר הדירה³⁴, ננקטו במחצית הראשונה של השנה, ובהמשך לאשתקד, צעדים לצינון שוק הדיור: מצד הביקוש - צעדים בתחומים המוניטרי, המקרו-יציבותי והפיסקלי; מצד ההיצע - מאמצים להגברה של שיווק הקרקעות ואישור תוכניות הבנייה באמצעות הקמת וד"לים (ועדות לדיור לאומי). בקיץ פרצה מחאה חברתית, שזכתה לאהדה רבה בכל שכבות הציבור, וסיבתה העיקרית הייתה עליית מחירי הדירות ושכר הדירה. בעקבות המחאה הקימה הממשלה את ועדת טרכטנברג, שדנה בסיבות למחאה והגישה את המלצותיה לשיפור מצבו של מעמד הביניים.

³³ מחירי הדירות מתפרסמים בפיגור של חודשיים, ושלושת הנתונים החודשיים האחרונים מתעדכנים בכל חודש. עם פרוץ המחאה, במחצית השנייה של יולי, מדד מחירי הדירות הידוע היה לאפריל-מאי, והמדדים הראשונים המשיכו להצביע על קצבי שינוי גבוהים, כמו אשתקד.

³⁴ סעיף שירותי הדיור במדד המחירים לצרכן מכונה "מדד מחירי הדיור". סעיף זה נמדד ברובו על פי חווי שכר דירה, ולכן יכולה כאן שכר דירה.

שיעור השינוי השנתי הממוצע (אחוזים)						הרמה ב-2011 (מיליארדי ש"ח)
2011	2010	2009	2008	2007-2003	2002-1997	במחזורי (2005)
9.2	11.1	2.1	4.7	0.3	-3.6	71.3
13.2	12.7	8.3	10.8	0.5	-4.6	42.2
4.8	11.9	-4.0	2.0	-1.4	-5.3	15.1
2.5	10.3	-5.7	-5.4	1.8	1.8	11.5
14.1	6.4	3.1	3.7	-0.9	-5.7	77.5
9.5	14.4	5.7	7.1	-0.6	-7.6	43.6
2.4	1.3	7.3	3.2	-3.2	-9.1	33.9
25.9	6.7	-8.7	-1.6	-2.3	--	13.8
8.9	9.2	0.7	4.3	1.4	-2.7	35.8
2.6	7.2	-3.1	3.1	-0.1	-3.3	228.8
1.9	0.8	-1.7	1.9	0.8	1.1	6,529
7.3	15.3	12.6	2.5	-3.0	-2.2	--
3.1	2.9	11.5	-1.5	-3.4	2.5	--
6.6	14.5	10.0	2.8	-2.3	-3.6	--
2.3	2.3	8.9	-1.2	-2.7	1.7	--
0.6	-0.1	-3.3	-0.6	3.9	-0.2	--
3.2	2.5	1.9	4.5	5.3	6.2	--

1) כולל אומדן לעובדים זרים לא מדווחים.

2) עד שנת 2002 נגזר משכרם של ישראלים וזרים; מ-2002 - של ישראלים בלבד.

רמתה הגבוהה של הפעילות בענף נמשכה השנה. תוצר הענף גדל בכ-9 אחוזים, בדומה לשיעור גידולו אשתקד, וכן גדלו השנה פריין הייצור ופריין העבודה. הפעילות הערה באה לידי ביטוי בגידול מספרן של התחלות הבנייה והדירות שבבנייה פעילה. בסיומי הבנייה של דירות לא נרשם גידול של ממש, אך הוא מתיישב עם ההתחלות של שנת 2009, שכן משך הבנייה הוא כשנתיים. גידול הפעילות בענף לוהה בהמשך הגידול של מספר המועסקים הישראלים בו, אשר סיפקו רק חלקית את הביקוש. ואולם, למרות הגידול הניכר של הביקוש לעובדים, גם בעבודות ה"רטובות", השכר היחסי כמעט לא עלה גם השנה. אשר למימון הפעילות: למרות הפעילות הגואה והיותו של הענף ממונף מאוד, לא גדל בשנתיים האחרונות המימון הישיר לענף - ממקורות בנקאיים וחוז-בנקאיים - והשנה הוא אף ירד. פעילות הענף בשנתיים האחרונות מומנה אפוא על ידי מכירת דירות, יותר מאשר בעבר, במועד סמוך לתחילת בנייתן, חלקן הגדול באמצעות משכנתאות לרוכשים. על כן, ולנוכח קשיי המימון לענף מהמערכת הבנקאית והחוז-בנקאית, מידת התלות של הקבלנים במכירה מהירה של הדירות היא רבה. סיכוני הענף תלויים אפוא בביקושים ובהתפתחות המחירים, ואלו תלויים עתה במידה רבה בהתפתחות המשבר באירופה ובהשלכותיו על המשק הישראלי בכללותו, ובתגובת המדיניות המוניטרית לזעזועים בעטיו.

(1) המחירים

רמת מחירי הדירות המשיכה לעלות השנה, אך קצב עלייתם התמתן לשיעור שנתי ממוצע של 7.3 אחוזים במונחים ריאליים, לעומת כ-14 אחוזים בממוצע בשנתיים הקודמות (לוח ב'-13)³⁵. ביטויים נוספים להתמתנות הביקושים היו ירידה של היקף העסקאות בדירות, ירידה בהיקפי המשכנתאות וגידול מספרן של הדירות החדשות הלא-מכורות (אלה שנועדו למכירה). במהלך השנה התמתן קצב השינוי במחירי הדירות אף יותר, ושיעורו הריאלי היה השנה 4.7 אחוזים, לעומת 11.9 אחוזים אשתקד ו-16 אחוזים בשנת 2009.

גם השינוי על פני השנה לא היה אחיד: ברביע הראשון נמשך קצב השינוי הנומינלי הגבוה ששרר אשתקד, ובשליש השני הוא ירד לכרבע משיעור זה, ל-3.6 אחוזים (במונחים שנתיים). ירידת מדרגה נוספת הייתה בשליש האחרון של השנה, שבה נרשמו מדדים שליליים - לראשונה מאז שנת 2007 (להוציא חודשיים של תחילת המשבר הנוכחי בסוף 2008); אלה הסתכמו בקצב נומינלי שנתי שלילי של 2.3 אחוזים. אשר לאזורי הארץ - מהנתונים, שאינם מנוכי איכות³⁶, עולה כי כבר ברביע השני נרשמה ירידת מחירים

אף שרמת מחירי הדירות המשיכה לעלות השנה, זו השנה הרביעית, קצב עלייתם ירד מ-14 אחוזים בתחילת השנה לשיעורים שליליים בסופה.



³⁵ מנוכה במדד המחירים ללא סעיף הדיור.

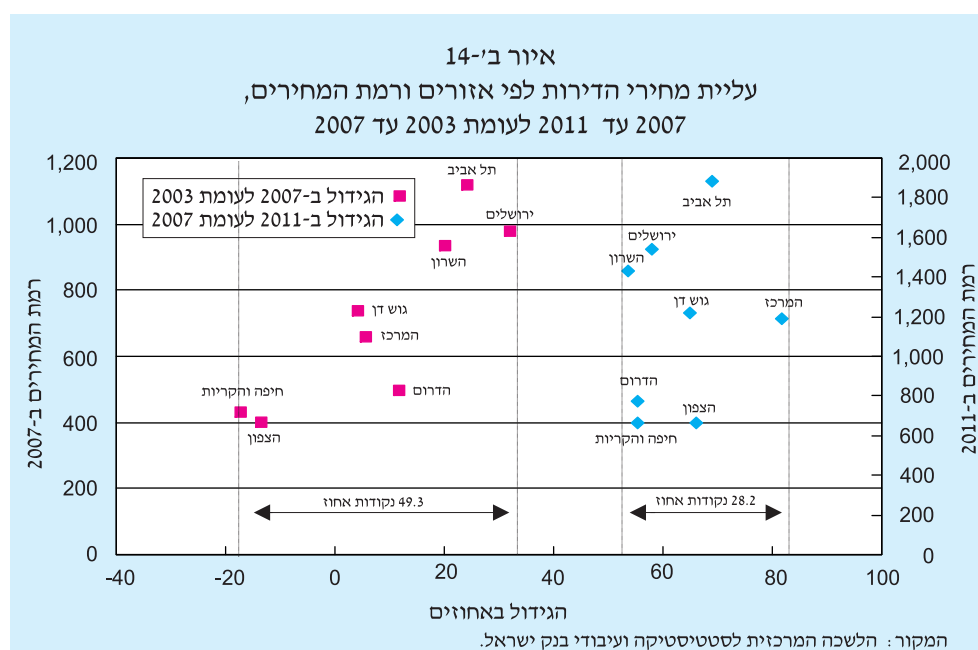
³⁶ לכן מהמינותם פחותה. למרות זאת יש בהם כדי לתת אינדיקציה לגבי התפתחות המחירים באזורי הארץ.

ברוב האזורים, ובהם בתל אביב ובמרכז, וזו התחזקה ברביע השלישי. בסיכום כללי ירדו מחירי הדירות ב-2 אחוזים, תוך שונות בין אזורי הארץ: בחיפה והצפון נמשכה עליית המחירים הניכרת כמו בשנתיים הקודמות, בעוד שבתל אביב והמרכז ירדו המחירים ב-4 אחוזים.

התמתנות קצב השינוי במחירים במהלך השנה הייתה אפוא חדה. אף שהתמתנות מסוימת החלה עוד במחצית השנייה של 2010, נותרת שאלה חשובה לגבי הגורמים שהביאו השנה לירידה הדרמטית של קצבי השינוי, נושא שיידון בהמשך.

למרות ההתמתנות של קצב עליית המחירים, המשיכה רמת המחירים לעלות השנה (איור ב'-13). מאז תחילת מחזור המחירים הנוכחי, שהחל ב-2008 והואץ בשנים 2009 ו-2010, עלו מחירי הדירות בשיעור נומינלי של 59 אחוזים (לוח ב'-14) - פי שניים מאשר שכר הדירה (מחירי הדירור במדד המחירים לצרכן), ובמונחים ריאליים אף יותר. אמנם בנקודת ההתחלה של המחזור הנוכחי היו מחירי הדירות ברמתם הנמוכה ביותר מאז תחילת העשור, ולכן חלק מעלייתם במחזור זה מבטא התאמה; ואולם, גם בשכר הדירה הייתה מגמה דומה, ולכן לא נרשמה התנתקות משמעותית ביניהם. לעומת זאת, במחזור המחירים הנוכחי אנו עדים להתנתקות רבה ביניהם. מגמה משותפת לאורך זמן, כפי שמראה איור ב'-13, משקפת את היותם תחליפיים במתן שירותי דיור (ראו נגר וסגל, 2011³⁷). לעומת זאת במחזור המחירים הנוכחי אנו עדים להתנתקות רבה ביניהם; זאת משום שדירות נרכשות גם ממניעי השקעה וחיסכון ולא רק לשם מגורים. התנתקות רבה מבטאת אפוא אנומליה של סביבת ריבית נמוכה, המגבירה את הרכישה של דירות ממניעים אלו.

ההתנתקות בין מחירי הדירות לשכר הדירה במחזור העסקים הנוכחי מבטאת אנומליה של סביבת ריבית נמוכה.



³⁷ ו' נגר וג' וסגל (2011), "מה מסביר את מחירי הדירות ושכר הדירה, 1999-2010", סקר בנק ישראל 85, דצמבר.

לוח ב'-14

השינוי במהלך התקופה במחירי הדירות והדירור (שכר הדירה) במחזור הנוכחי

מחירי הדירות			מחירי הדירור			
השינוי הריאלי			השינוי הריאלי			
השינוי הריאלי	מנוכה במדד המחירים לצרכן	המחירים לצרכן	השינוי הריאלי	מנוכה במדד המחירים לצרכן	המחירים לצרכן	
השינוי הריאלי	מנוכה במדד המחירים לצרכן	המחירים לצרכן	השינוי הריאלי	מנוכה במדד המחירים לצרכן	המחירים לצרכן	
10.6	6.5	8.7	12.1	8.0	10.2	2008
19.9	15.4	16.0	5.6	1.6	2.1	2009
14.1	11.1	11.9	4.9	2.1	2.9	2010
5.3	3.1	3.9	5.1	2.9	3.7	2011
59.2	40.7	43.1	30.4	15.3	20.0	סה"כ

המקור: בנק ישראל.

איור ב'-14 משווה את שיעורי השינוי במחירי הדירות בגל העליות הנוכחי, בשנים 2008-2011, לשיעורי השנים 2004-2007, טרם הגאות הנוכחית. מהגרף עולה כי אחוזי השינוי בין אזורי הארץ בגל המחירים הנוכחי היו דומים יחסית, למרות פערי המחירים הגבוהים בין האזורים. משמע שעליית המחירים הייתה גורפת. לעומת זאת בתקופה 2004-2007 ניכר פיזור גדול בין שיעורי השינוי באזורי הארץ, והפערים בקצוות כמעט כפולים מאשר בגל הנוכחי; באזורים מסוימים אף נרשמו שיעורים שליליים; וככל שהמחיר גבוה יותר, גם אחוזי השינוי גבוהים יותר. מצב זה מאפיין יותר את הביקושים שמקורם בהתפתחות האזורית היחסית, ולכן - את החסר היחסי בדירות (בדומה להתפתחות נורמלית בשוק מניות). לעומת זאת, עליית מחירים גורפת וללא הבחנה מצביעה פחות על מחסור בדירות. בתגובה לעליות המחירים הניכרות ננקטו מסוף 2010, ובהמשך לצעדים קודמים, מספר צעדי מדיניות שנועדו לרסן את הביקושים ולהגדיל את היצע הדירות. בצד ריסון הביקושים כללו צעדי בנק ישראל את העלאת הריבית המוניטרית - צעד שהשתלב גם עם השגת יעד האינפלציה ועם תהליך מיצוי כושר הייצור של המשק - מרמה של 2 אחוזים בינואר ל-3.25 אחוזים ביוני, וצעד מקרו-יציבותי, בחודש מאי, שהגביל את האשראי למשכנתאות בריבית משתנה לתקופות של עד 5 שנים לכדי שליש בלבד מסך ההלוואה לכל לווה, גם לרוכשי דירה ראשונה. (ראו גם פרקים ג' ו-ד' של דוח זה.) בצד הפיסקלי, נוסף על הגדלת שיווקי הקרקעות (כמפורט בהמשך), הוכרזו בסוף 2010 מספר צעדים שנחקקו במהלך 2011³⁸, ובהם העלאת מסי הרכישה ופטור ממס שבח למוכרי דירה שנייה ושלישית עד סוף 2012, ללא תלות במשך החזקת הנכס. במאסר הוכרזו על הקמת הווד"לים לשם זירוז

בתגובה לעליות
המחירים הניכרות ננקטו
גם השנה צעדים מקרו-
יציבותיים ופיסקליים
לריסון הביקושים, ומצד
ההיצע הואצו הליכי
אישורי הבנייה באמצעות
הקמת הווד"לים.

³⁸ תוקפם של הצעדים הוא מיום החקיקה, ולא מיום ההכרזה. הסיבה לציון שני התאריכים בדוח נעוצה באפשרות שההכרזה יצרה ציפיות.

הליכי אישורי הבנייה בוועדות המחוזיות, ובמאי הוכרו על ביטול הפטור ממס שבח על מכירת דירה שנייה החל מ-2013, צעד שהשתנה בחקיקה. (ראו מסגרת).

צעדי המדיניות שננקטו בתחום הפיסקלי בשנים 2010 ו-2011

א. תמצית הצעדים שננקטו בשנת 2010 (להרחבה ראו דוח בנק ישראל לשנת 2010)

1. **צעדים לריסון הביקושים** - בדצמבר 2010 הוכרו על העלאת מס הרכישה לרוכשי דירות לשם השקעה, לשיעורים של 5 (מ-3.5), 6 ו-7 אחוזים (העלאה של נקודת אחוז אחת) לגבי דירות שמחיריהן עד 1, 3-1 ומעל 3 מיליון ש"ח, בהתאמה. צעד זה נחקק ב-21 לפברואר 2011. נוסף על כך בוטל במחצית הראשונה של השנה הפטור ממע"מ לקבוצות רכישה.

2. **צעדים להגדלת ההיצע** - בדצמבר הוכרו על פטור ממס שבח למוכרי דירה שנייה ושלישית עד סוף 2012, בגין סכום כולל של 2.2 מיליוני ש"ח. הצעד נחקק ב-21 בפברואר 2011. נוסף על כך הכריזה מועצת ממ"י על מתן הנחה של 15 אחוזים במחיר הקרקע לקבלנים שיסיימו את הבנייה בתוך 30 חודשים מיום הזכייה במכרז, במיזמים של 50 דירות לפחות. בנובמבר 2010 הוכרו על הנחה במס שבח למוכרי קרקעות זמינות לבנייה, בתנאי שהבנייה עליהן תסתיים בתוך 30 חודשים.

ב. צעדים שננקטו בשנת 2011

1. **הארכת משך הזמן של החזקת הדירה לצורך הפטור ממס שבח על מכירת דירה שנייה מארבע לשמונה שנים** - בהכרזה המקורית בחודש מאי דובר על ביטול הפטור ממס שבח מתחילת 2013. צעד זה, בצירוף הפטור שניתן עד סוף 2012 למכירת דירה שנייה (ושלישית), יצר מסדרון זמן של מפלט ממס, ובכך הגדיל את הכדאיות של יציאת משקיעים קיימים משוק הדירות. בחקיקה ב-1.8.2011 הוכנס שינוי: משך החזקת הדירה לצורך הפטור הוארך מארבע לשמונה שנים, במקום ביטול הפטור ללא קשר לתקופת ההחזקה. (הרחבה ראו בסקירת ההתפתחויות האחרונות בחודשים האחרונים 131, בנק ישראל, חטיבת המחקר, נובמבר 2010). במקביל ניתן פטור ממס שבח למכירת דירה שאינה משמשת למגורים והסבתה למגורים. הפטור ניתן עד ל-3 ביוני 2013 (נחקק ב-1.8.2011). ביולי הוכרו על הקמת 10 אלפי מעונות לסטודנטים, דבר שהומלץ גם בדוח טרכטנברג.

2. **ועדות דיור לאומיות (וד"לים)** - ב-7 במארס הכריז ראש הממשלה על הקמת וד"לים, שנועדו לזרז את הליכי אישורי הבנייה בוועדות המחוזיות על פי תוכנית שתימשך 18 חודשים. הווד"לים הם ועדות משנה של הוועדות המחוזיות. מיום ההכרזה ועד

לתאריך החקיקה¹ הם פעלו במסגרת סמכות הוועדות המחוזיות, תוך מתן העדפה לתוכניות מוגדרות (להלן), ועם החקיקה כוחם רב מזה של הוועדות המחוזיות². במסגרת התוכנית יוגשו לאישור 50 אלף יחידות דיור לפחות "בנתיב המהיר", וכ-63 אלף יחידות נוספות במסגרת הרגילה של הוועדות המחוזיות. יאושרו רק תוכניות בנייה למגורים שלפחות 80 אחוזים מהן על קרקעות המדינה, ותוכניות הבנייה שיוגשו לה יהיו כפופות לקריטריונים הבאים: התוכנית תכלול לפחות 200 יח"ד; ישנה היתכנות למימוש התכנית; בתוכנית החל הליך תכנון משמעותי; התוכנית תתרום להגדלת ההיצע באזורי ביקוש. החלטה נוספת שהתקבלה מורה לוועדות המחוזיות לתת קדימות מלאה לתוכניות של בנייה למגורים, על פי רשימה שתוגש לה, על פני שלל התוכניות האחרות, שאינן למגורים (כגון תחבורה, תחנות דלק, מבני תעשייה ומסחר) וכן על פני תוכניות בנייה למגורים על קרקע פרטית.

הווד"לים לעומת המסלול הרגיל - שלבי ה"ייצור" של אישורי בנייה והערכת הזמן הנדרש

השלב	יוזם התוכנית	המאשרים	משך הזמן המשוער במסלולים הרגילים	משך הזמן בתוכנית הווד"לים
1. בדיקת שלב ההיתכנות			מינימום שנה	
2. מוגשת תוכנית לאישור הוועדה המחוזית	ממ"י, משב"ש או רשות מקומית	הוועדה המחוזית	מינימום 3 שנים ממוצע 5 שנים	כשנה
3. הכנת תוכנית פיתוח (מים, חשמל ודרכים)	ממ"י, משב"ש או רשות מקומית	הרשות המקומית ומשרדי הממשלה השונים ¹	כשנה וחצי	
4. שיווק הקרקע	ממ"י, משב"ש		חצי שנה	
5.1. ביצוע הפיתוח (הוצאת מכרז לקבלני הפיתוח)	ממ"י, משב"ש		כ-3 שנים (תוצאות רגרסיה). הדברים נעשים במקביל	
5.2. הכנת תוכנית לקבלת היתר בנייה	הזוכה במכרז הקרקע (הקבלן)	ועדה מקומית		
6. התחלת-גמר בנייה	הקבלן		כשנתיים	כשנתיים

(1) תוכנית הפיתוח טעונה אישור של הרשות המקומית ומשרדים שונים, כגון אגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד התחבורה.

ככלל, ניתן להעריך כי הליכי האישור לבנייה נמשכים בישראל כ-11 שנים בממוצע, לפי השלבים המוצגים בטבלה. תוכנית הווד"לים מתרכזת אפוא בקיצור שלבי האישור בוועדות המחוזיות (שלב 2 בטבלה), מ-5 שנים בממוצע לשנה, וזאת על ידי שתי פעולות מרכזיות לייעול עבודת הוועדות: הראשונה היא ריכוז כל ההליכים בידי המתכנן המחוזי, והשנייה היא קיצור הזמן בין השלבים השונים בהליכי האישור בוועדה המחוזית (כגון הגשת התוכנית, זמן הגשת חוות הדעת של המשרדים השונים הנוגעים בדבר ומשך זמן הערעורים). עוד חשוב לציין כי אין בתוכנית ויתור על שלב כלשהו של

¹ לתוכנית זו ניתנו שמות נוספים: "המסלול הירוק", "הנתיב המהיר" וכן לה"ב - תוכניות להאצת הבנייה. החלטת הממשלה התקבלה ב-13.3.2011, והחקיקה - ב-3.8.2011 ("חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים - הוראת שעה התשע"א, 2011). על פי החקיקה הוראת השעה תהיה בתוקף עד סוף 2013, במקום למשך 18 חודשים על פי החלטת הממשלה.

² באופן דומה הוקמו גם ועדות משנה ארציות לטיפול במסגרת הוועדה הארצית, וגם כאן כוחה של ועדת המשנה הארצית רב משל הוועדה הארצית.

הליכי האישור בדרג המחוזי. לאחר האישור הסופי של הוועדה המחוזית (המפורסם ברשומות), התוכנית מקצרת את הזמן לקבלת היתר סופי בשנה וחצי (שלבים 3-5 בטבלה) על ידי טכניקה של קביעת מועד סיום: אם הליכים אלו לא הסתיימו בתוך 3.5 שנים, תוחזר התוכנית לוועדה המחוזית, וזו תהיה הפוסקת הסופית. נציין כי תוכנית דומה הופעלה בעת גל העלייה של שנות התשעים, בתקופת כהונתו של אריאל שרון כשר השיכון, ונקראה ול"לים - ועדות לדירור לאומי, ובמסגרתה אושרו, על פי הערכות, כמאה אלף יח"ד. על תוכניות אלו נמתחה ביקורת - על איכות הבנייה, הפיתוח הסביבתי ומבחינת איכות הסביבה. על כן בתוכנית הווד"לים הנוכחית מתבצעים כל השלבים כמו במסלול הרגיל, וישנה מעורבות של כל הגופים הרלוונטיים על פי חוק התכנון והבנייה, אך תוך ייעול התהליך.

(א) היצע אישורי הבנייה והקרקעות

תפוקת הווד"לים - העבודה "בנתיב המהיר" (באמצעות הווד"לים, בסמכות הוועדות המחוזיות) החלה כבר ביוני, על פי החלטת הממשלה ובטרם החקיקה בתאריך 3.8.2011. מנתונים חלקיים עולה כי השנה גדל מספר התוכניות שנידונו בוועדות המחוזיות השונות (הוועדה המחוזית הרגילה, התוכניות במסלול המהיר, והווד"לים לאחר אישור החוק - כמתואר במסגרת לעיל), וכן גדל מספר האישורים הכולל. עם זאת, הגידול במסגרת הווד"לים היה מועט, מהסיבות הבאות: (א) הווד"לים שבמסגרת החוק הוקמו במהלך אוגוסט-ספטמבר, ולכן עד סוף השנה נותרו 3 חודשים בלבד. (ב) נראה שחלק מהתוכניות התקדמו בשלב או שניים בתוך הוועדות. (ג) כאשר תוכניות לוקות, לדעת הוועדה, בחסר, הן מוחזרות ליזמים (בעיקר ממ"י ומשב"ש) בשלבים הסטטוטוריים השונים לצורך תיקונים והשלמות. התיקונים וההשלמות לתוכניות כרוכים בשיתוף ואישור של שחקנים נוספים, כגון משרד התחבורה, המשרד לאיכות הסביבה ורשויות מקומיות, ודורשים הקצאת תקציבים לפיתוח התשתיות, כגון כבישים, ביוב, בתי ספר וגני ילדים. זירוז ההליכים דורש גם תוספת כוח אדם אצל היזמים והשחקנים הנוספים, הן לצורך הגשת תוכניות "בשלות" יותר והן לצורך תיקון מהיר של התוכניות המוחזרות מהוועדה המחוזית.

התוצאה המתקבלת היא שעבודת הווד"לים - ולפני החקיקה, במסגרת המסלול המהיר - התייעלה במובן של קיום הדיונים בתוכניות, אך החסמים האחרים נותרו בעינם. עם זאת, תחושת הדחיפות וההתייעלות במסגרת התוכניות במסלול המהיר הביאו בסופו של דבר לגידול סך התוכניות שאושרו השנה, אף שתפוקת הווד"לים לאחר החקיקה, במדידה על פי האישורים סופיים, הייתה, כאמור, מועטה בשלב זה. כן ראוי לזכור שגם לו הנפיקו הווד"לים אישורים סופיים ליזמים, עדיין נותרים השלבים הנוספים שלאחר עבודת הווד"לים - הכנת הקרקע לשיווק, הוצאת מכרזי פיתוח, שיווק הקרקע ושלבי האישורים בוועדות המקומיות - הנמשכים חמש שנים נוספות עד למתן היתר בנייה סופי. (ראו שלבים 3-5 בטבלה שבמסגרת. אלה קוצרו בחוק הווד"לים ל-3.5 שנים).

עסקאות בדירות למגורים שאושרו על ידי ממ"י ("אישורי ממ"י") - מספר האישורים השנה דמה למספרם אשתקד - כ-25 אלף יח"ד, לעומת 17.2 ו-15.1 בשנים 2009 ו-2008, בהתאמה. מספר "אישורי ממ"י" בשנה נתונה כולל גם שיווקי קרקעות לזוכים ששילמו

הקמת הווד"לים ייעלה את הטיפול בתוכניות לבניית דירות, אך חסמים אחרים נותרו בעינם.

בשנה זו עבור קרקעות ששווקו בשנים קודמות (ולכן אין, בכל שנה, התאמה בין השיווקים לאישורים). הקרקע משווקת לאחר שקיבלה אישור סופי מהוועדות המחוזיות, ולאחר הוצאת מכרזי תשתית לקבלנים, שכן עלות השיווק כוללת גם את עלויות הפיתוח. משך הזמן העובר משיווק הקרקע על ידי ממ"י (לאחר קבלת האישורים של הוועדות המחוזיות) ועד לקבלת היתר הבנייה סופי נאמד בכ-3 שנים³⁹.



היתרי הבנייה, הסופיים - הנתונים
כוללים רק את הבנייה ביוזמה פרטית (על קרקע הפרטית וקרקעות ששווקו על ידי ממ"י). תוצאות רגרסיה של הרצת התחלות הבנייה על היתרי הבנייה מלמדות שרוב ההיתרים מתממשים בתוך חצי שנה. מאז 2008, וביתר שאת משנת 2009, גדל מספר היתרי הבנייה, והגיע לשיאו בחודש יוני השנה - 38.2 אלפי יח"ד; מאז מסתמנת ירידה (איור ב'-15). הירידה בהתחלות הבנייה ברביע השלישי יכולה אפוא לנבוע גם מהירידה בהיתרי הבנייה, מלבד גורמים נוספים של קשיי מימון וירידה בביקושים. מסיכום הדברים וממשך הזמן הממוצע למתן אישורי הבנייה ניתן להסיק כי הגדלת שיווקי הקרקע על ידי ממ"י בשנתיים האחרונות טרם באה לידי ביטוי משמעותי בהיתרים הסופיים - מסקנה הנתמכת גם בנתוני

התחלות הבנייה לפי הבעלות על הקרקע, שלפיהם ההתחלות על קרקע בבעלות פרטית המשיכו להיות כמחצית מסך ההתחלות. הקמת הווד"לים חושפת את קיומם של חסמים משמעותיים אחרים, וגם אם התוכנית תצליח, היא תבוא לידי ביטוי בהיתרים הסופיים רק בעוד 4.5 שנים. על כן, אם יש לאישורי ממ"י ולווד"לים, עד כה, השפעה על המחירים, הרי זה באמצעות הציפיות, ולא באמצעות התחלות הבנייה בפועל.

(ב) ניתוח הגורמים לשינוי החד בקצב השינוי של מחירי הדירות השנה
ההתמתנות החדה של קצב עליית מחירי הדירות השנה, מ-14 אחוזים בשליש הראשון של השנה לשיעורים שליליים בשליש האחרון, ראויה לבחינה וכימות של הגורמים לה, על רקע הצעדים הרבים שננקטו במהלך השנה; זאת כדי להבין את השפעתם ולעמוד על

³⁹ כך עולה מתוצאות רגרסיה של הרצת סדרת "אישורי ממ"י" על היתרי הבנייה.

מגמתם. להלן נעריך, במונחים של מחיר דירה, את השפעת הצעדים השונים, שאת רובם ניתן לייחס לגורמי ביקוש⁴⁰.

הגדלת מס הרכישה לרוכשי דירת השקעה ב-1.5 אחוזים מייקרת, מבחינת המשקיע הפוטנציאלי את הדירה בשיעורים אלו.

צעדי מס שבח: הפטור על מכירת 2 דירות השקעה עד סוף 2012 גם עבור תקופת החזקה קצרה מ-4 שנים - צעד זה מכוון ליציאת משקיעים קיימים (היצע). ניתוח של השפעת צעדי מס השבח⁴¹ מלמד כי, בהנחות מסוימות לגבי תקופת ההחזקה והרווח שהצטבר, אי-ניצול הפטור למכירת דירת השקעה עד לסוף 2012 משמעותו הפסד של 2 אחוזים ממחיר הדירה. הארכת תקופת ההחזקה לצורך הפטור ממס שבח על דירת השקעה מ-4 ל-8 שנים - צעד זה מופנה בעיקר לכניסה פוטנציאלית של משקיעים חדשים. צעד זה אינו משפיע על כניסת משקיעים "מסורתיים", המחזיקים את הדירה לתקופות ארוכות. לגבי משקיעים חדשים מהטיפוס הספקולטיבי השפעת הצעד, לעומת המצב לפני כן, היא הפסד של 0.8 אחוז ממחיר הדירה.

סיכום הדברים מראה כי השפעת הצעדים על משקיעים קיימים וגם על משקיעים פוטנציאליים מסתכמת בכ-2 אחוזים ממחיר הדירה. כך, למשל, העלות הנוספת למשקיע מהטיפוס הספקולטיבי כתוצאה מהשינויים במס הרכישה ובמס השבח היא 1.8-2.3 אחוזים, ולמשקיעים אחרים היא נמוכה יותר. (נציין גם כי במקביל צעדים אלו לוחצים לעליית שכר הדירה, בטווח הקצר.)

העלאת הריבית מ-2 אחוזים בינואר ל-3.25 אחוזים ביוני - ממודל אקונומטרי⁴² מתקבל כי העלאה פרמננטית של אחוז ורבע מורידה ממחירי הדירות 7.8 אחוזים. גם על פי נוסחות היוון זרמי התשלומים במשכנתה מתקבל כי שיעור הירידה במחיר הדירה המפצה על העלאה כזאת של הריבית היא 6.2 ו-12.1 אחוזים, עבור הלוואה לתקופות של 10 ו-20 שנים, בהתאמה, ובהנחה שהדירה ממומנת כולה מהלוואות (או בהנחה שניתן לקבל על ההון העצמי את תשואת הריבית).

הצעד המקרו-יציבותי - הרכב ההלוואה לרוכש פוטנציאלי (כולל דירה יחידה, ולא רק למשקיע) יהיה מעתה שליש בריבית לא צמודה ושני שלישים בריבית צמודה, שהיא יקרה יותר בעת נטילת ההלוואה, במקום הרכב של 50 אחוזים בכל אחת מהן, כפי שהיה בממוצע ערב נקיטת הצעד (באפריל 2011). בהשוואה בין הריביות שהיו אז מתקבל כי הצעד שקול להעלאת הריבית ברבע אחוז⁴³, ועל כן הוא מוריד את מחיר הדירות ב-1.6 אחוזים. כנגד זאת, השפעת העלאת הריבית באחוז ורבע תפחת מ-7.8 אחוזים ל-5.2 אחוזים.

⁴⁰ הניתוח הוא במונחים של מחיר מפצה. למשל: נניח שמשקיע פוטנציאלי צפה, טרם הצעד, קצב מסוים של עלייה במחירי הדירות, וכתוצאה מכך החליט לרכוש דירה. עתה, לאחר הצעד, אנו שואלים מהי עליית המחיר הנוספת שנדרשת למשקיע זה כדי להחזירו לאותו המצב טרם הצעד; או, לחלופין, בכמה נשחק הרווח ההוני של משקיע זה כתוצאה מהמס. ואולם גישה זו אינה מתאימה למצב שבו המשקיע צופה ירידת מחירים, שכן בכל מקרה - גם ללא צעדי המיסוי, ובוודאי עם צעדי המיסוי - האטרקטיביות למשקיע פוטנציאלי פוחתת, וגדלה עבורו הכדאיות של יציאה מההשקעה.

⁴¹ ראו ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, מס' 131, בנק ישראל, חטיבת המחקר, נובמבר 2011.

⁴² ו' נגר וג' סגל (2011) - ראו הערה 37. עלייה זו מתקבלת בהנחה שהאשראי הלא צמוד הוא מחצית מסך המשכנתה, והמחצית האחרת היא בריבית הצמודה למדד המחירים לצרכן. מלוא ההשפעה על המחיר היא כעבור שנתיים, עבור שינוי פרמננטי.

⁴³ הריביות ששררו בעת נקיטת הצעד היו (נתוני אפריל 2011): ריבית בנק ישראל - 3 אחוזים; הריבית על הלוואת משכנתה לא צמודה - 4.1 אחוזים (פריים פחות 0.4 אחוז); הריבית הריאלית הצמודה בבנקים למשכנתאות (בממוצע לכל התקופות) - 2.6 אחוזים; הציפיות האינפלציוניות לשנה, הנגזרות משוק ההון - 3.1 אחוזים. נציין כי הצעד הוכרז בסוף אפריל, ונכנס לתוקף ב-18 במאי.

הגורם הדומיננטי
להתמתנות החדה של
קצב עליית מחירי הדירות
השנה היה העלאת הריבית
המוניטרית במחצית
הראשונה.

אחוזים⁴⁴, כך שסיכום השפעת שני הצעדים האלה על ההלוואות מיוני ואילך הוא ירידת מחירים של 6.8 אחוזים.
לוח ב'-15 מסכם את ההשפעות, שרובן גורמי ביקוש. התוצאה היא שהשפעת הצעדים הפיסקליים במונחי מחיר הדירה מסתכמת בכ-2 אחוזים, וההשפעה המשמעותית ביותר היא של העלאת הריבית המוניטרית, כ-7-8 אחוזים⁴⁵.

לוח ב'-15		
צעדי המדיניות שננקטו והערכת השפעתם על מחירי הדירות		
ההשפעה על המחיר	קהל היעד	הצעד
(אחוזים)		
2.3-1.8		1. סך ההשפעה בגין מס הרכישה ומס השבח
1.5-1	משקיע פוטנציאלי	מזה: א. בגין הגדלת מס הרכישה
0.8	פוטנציאלי-ספקולטיבי	ב. בגין הארכת משך החזקת הדירה לצורך פטור ממס שבח
2	משקיעים קיימים	2. ביטול הפטור ממס שבח עד סוף 2012
7.8	כל לווי המשכנתאות, הפוטנציאליים והקיימים	3. העלאת הריבית המוניטרית
6.8	רוכש פוטנציאלי	4. העלאת הריבית המוניטרית + צעד מקרו-יציבותי
המקור: עיבודי בנק ישראל.		

מצד ההיצע - תיתכן השפעה של צעדי הווד"לים והגברת שיווק הקרקעות על הציפיות לירידת מחירים; ואולם, כיוון שהשפעותיהם יתבטאו רק כעבור כמה שנים (אם התוכנית תצליח), הם לא היו גורם מרכזי לירידה החדה של קצב עליית המחירים (באמצעות ערוץ הציפיות), שהיינו עדים לה השנה. תרומת הגידול של מספר התחלות הבנייה וסיומיה (3.6 ו-0.8 אלפי יח"ד, בהתאמה, ראו להלן) לירידת המחירים מוערכת בכ-1.2 אחוזים, אף אם מתייחסים להתחלות כאל בנייה שכבר נסתיימה⁴⁶. נראה אפוא שגם העליות בהתחלות ובסיומים אינן סיבות מרכזיות להתמתנות החדה של קצב עליית המחירים השנה; ומה עוד שמלאי הדירות הלא-מכורות גדל במקביל, וחזר לרמה של תחילת העשור הקודם - מצב שאינו עולה בקנה אחד עם מחסור משמעותי בדירות, ומתיישב עם ריסון הביקושים. עוד חשוב לציין כי התמתנות הקצב של עליית מחירי הדירות במחצית השנייה של השנה תאמה את השינויים בפעילות בכלל המשק, ולפיכך ייתכן שההתמתנות במגמת מחירי הדירות הושפעה גם מגורמים מחזוריים אלו, ולא רק מהצעדים הספציפיים שננקטו

⁴⁴ השפעת העלאת ריבית ב-1.25 נקודות אחוז על ירידת מחירי הדירות בשיעור של 7.8 אחוזים מתקבלת כאשר מחצית מההרכב הממוצע של הלוואות המשכנתה החדשות הוא בריבית לא צמודה. הפחתת ההרכב מחצי לשליש משמעותו גם הפחתת ההשפעה של הריבית בשליש, ל-5.2 אחוזים במקום 7.8 אחוזים.

⁴⁵ לניתוח הגורמים לעלייה במחירי הדירות ראו גם דוח בנק ישראל לשנת 2010, פרק ב' סעיף הבנייה.

⁴⁶ הערכה זו מתבססת על המודל של ו' נגר וג' סגל (2011). במודל זה כלול משתנה של יחס האוכלוסייה למלאי הדירות. בסימולציה שבה, מנקודת מוצא מסוימת, מעלים את מלאי הדירות כך שהשפעת משתנה זה על המחיר תתאפס, מתקבל גידול של 3,000 דירות גורם להורדת מחירי הדירות באחוז אחד.

בשוק הדיור. במחצית השנייה התמתנו שיעורי הצמיחה במשק, ירדו המחירים, עלו התשואות בשוק ההון, והיה מעבר לפיחות נומינלי וריאלי; זאת לאחר שבארבע השנים הקודמות פעלו כוחות לייסוף, שהתבטאו גם ברכישות מט"ח מתחילת 2008 עד המחצית הראשונה של השנה. הסיבות לשינויים אלו במחצית השנייה של השנה, מעבר להשפעה של העלאת הריבית במחצית הראשונה, לא היו סיבות מקומיות; החרפת המשבר באירופה הגדילה את אי-הוודאות והביאה לחיפוש אחר "מקלט בטוח" יותר, ולכן - ליצוא הון, בין השאר לארה"ב. בעקבות זאת פוחת השקל, למרות העלאת הריבית במחצית הראשונה. מצב זה איפשר שמירה של רמת ריבית גבוהה יותר מאשר בשנתיים הקודמות; הריבית המוניטרית הריאלית הנגזרת אף הפכה חיובית במחצית השנייה של השנה, לראשונה מאז 2009, תוך צמצום שיפוע העקום גם מצד הירידה בתשואות הארוכות (ראו גם פרק ג'), שמשמעותו צמצום במידת ההרחבה המוניטרית.

למעשה, הגל הנוכחי של עליית מחירי הדירות משנת 2008 הוא ביטוי לכוחות לייסוף הריאלי של השקל, כפי שמראה איור ב'16. כאשר מתרחש זעזוע בחו"ל, כפי שאירע במשבר הנוכחי, שהחל ב-2008, נוצרת שם אבטלה, ונגרמים לחצים לירידת השכר, ולכן - לחץ לירידת מחירים. במקביל פועלת המדיניות המוניטרית שם להורדת הריבית, כדי לעודד את הפעילות, ובכך גורמת ליצוא הון. שתי התפתחויות אלו יוצרות כוחות לפיחות ריאלי בחו"ל, שמשמעותו כוחות לייסוף ריאלי בשותפות הסחר, ובהן ישראל. (להרחבה ראו גם פרק ז'). נתאר להלן שני ערוצים שבהם מצב זה משליך על המשק הישראלי ועל שוק הדירות: (א) הריבית המוניטרית - בניסיון לבלום את הכוחות לייסוף הריאלי במשק הישראלי, שעלול ליצור אבטלה דרך הקטנת רווחיות היצוא, ננקטת מדיניות של הפחתת הריבית המקומית. הריבית הנמוכה מפחיתה את כדאיות החיסכון הפיננסי, ומעודדת צריכת מוצרים ורכישת נכסים כגון בתים באמצעות אשראי זול. (ב) "השפעת ההכנסה" - כשהמחירים בחו"ל מוזלים, כמתואר לעיל, נותר כסף פנוי לקניית סל מוצרים נתון ("השפעת ההכנסה"). ניתן אפוא להגדיל את סל הצריכה של כל המוצרים - מוצרי יבוא ומוצרים מקומיים - או להגדיל את החיסכון. ואולם, אם התמורה לחיסכון יורדת, למשל כתוצאה מהורדת הריבית, שנועדה לתמוך בפעילות המשק ולמנוע את הייסוף הריאלי - הכסף שהתפנה יופנה גם לרכישת מוצרים מקומיים, או לחיסכון אחר באמצעות רכישת דירה, המשמשת לחיסכון, וגם לצריכה של מוצר מקומי, בדמות שירותי דיור. מצב זה דוחף לעליית המחירים של המוצרים המקומיים (הפועלת לשחיקת ההכנסה שהתפנתה), וכך מתפתח בכל זאת תהליך של ייסוף ריאלי. ואולם, במוצרים שבהם ניתן להגדיל את ההיצע במהירות יחסית - באמצעות הגדלת הייצור או יבוא - עליית המחירים תהיה קטנה; לעומת זאת, במוצרים שבהם ההיצע קשיח, כגון דירות, שהן גם מוצר מקומי מובהק, השוק מתנקה באמצעות עליית מחירים.

התפתחות מחירי הדירות תלויה במידה רבה בהתפתחות המשק העולמי, בהשלכותיה על המשק הישראלי ובתגובת המדיניות להשפעות אלו.



הברירה הקשה בגל
המחירים הנוכחי הייתה
בין גידול האבטלה,
תוצאת כוחות לייסוף
השקל, לבין בלימת
הכוחות לייסוף השקל
על ידי הפחתת הריבית,
המביאה לעלייה של
מחירי הדירות.

אין תימה אפוא, שזעקת המחאה נסבה גם על המחירים היקרים של מוצרים מקומיים אחרים, כגון מוצרי החלב, הנהנים מהגנה מפני יבוא.

הברירה הקשה, על פי דיון זה, הייתה אפוא בין מתן ביטוי רב יותר לכוחות לייסוף השקל, שתוצאתו האפשרית היא גידול שיעורי האבטלה, לבין ניסיונות לבלום כוחות אלו על ידי הפחתת הריבית (לצד התערבות ישירה בשוק מט"ח), ובכך להביא לעליית מחירי הדירות (אולם בעקבותיה להרחבת הפעילות בענף הבנייה). המסקנה העולה מניתוח זה היא שהתפתחות מחירי הדירות - אף שהן מוצר מקומי מובהק - תלויה במידה רבה בהתפתחות המשק העולמי, בהשלכותיה על המשק הישראלי, ובתגובת המדיניות להשפעות אלו.

(2) הפעילות

בתגובה על עליות המחירים נמשך הגידול המרשים של פעילות הענף, ותוצרו גדל בכ-9 אחוזים, זו השנה השנייה (לוח ב'-12). משקלו בסך התוצר העסקי המשיך לגדול, ל-8 אחוזים השנה, לעומת 7.2 אחוזים בשנת 2008, ובשנתיים האחרונות רשם הענף את שיעור הגידול הרב ביותר של תוצרו מכל ענפי המשק. עיקר הגידול היה בבנייה למגורים, כ-13 אחוזים, כמו אשתקד, והתרחבה גם הבנייה שלא למגורים, אמנם פחות. מספרן של התחלות הבנייה למגורים המשיך לגדול השנה, לרמה של 43.4 אלפי יח"ד בסופה, לעומת 39.8 ו-34.9 אלפים בשנים 2010 ו-2009, בהתאמה. רמה כזאת לא נרשמה מאז תחילת 2001 (איור ב'-17). השנה היה מספר ההתחלות גבוה מהתוספת השנתית הממוצעת של משקי הבית בעשור האחרון (40 אלף). נציין כי הרמה השנתית של התחלות הבנייה הגיעה לשיא של 44.3 אלפי יח"ד באוגוסט השנה, ומאז היא ירדה. כיוון שירד גם מספר ההיתרים (ראו גם איור ב'-15), לא ברור אם הירידה בהתחלות מקורה בהיתרי הבנייה או בהחלטות הקבלנים עקב ירידת המחירים הצפויה וקשיי המימון. במקביל גדל מספר הדירות הפנויות למכירה בשיעור חד, מהשליש השני של השנה, מ-15.4 אלפי דירות באפריל ל-19.3 אלפים בסוף השנה, ובכך הוא חזר לרמה של שנת 2002.

בסיומי הבנייה לא נרשם גידול של ממש ביחס לאשתקד, ובסופה נרשמו 33.9 אלפי יח"ד. הגידול האיטי משקף את משך הבנייה הממוצע של דירה בישראל, כשנתיים, כך שהעלייה בהתחלות הבנייה במחצית השנייה של 2009 התבטאה בסיומים רק במחצית השנייה. זאת ועוד, בשנתיים האחרונות גדל משקלה של הבנייה הרוויה בהתחלות הבנייה - 60 אחוזים מהדירות הן בבניינים של 3 קומות ויותר, לעומת 52 אחוזים בשנים 2008-2009 - וייתכן שבנייה זו ממושכת יותר (למשל עקב בנייה של חניות תת-קרקעיות). אפשרות נוספת היא מחסור בעובדים, העולה מסקר המשרות הפנויות. (ראו בהמשך). עם זאת, לנוכח הרצון לשפר את תהליכי הייצור ולהתנתק מההישענות על עובדים זרים, מחסור חיכוכי, זמני, הוא טבעי, ויש לאפשר אותו כדי להביא לעלייה בשכר ובכך לגידול בהון ולשיפור טכנולוגי.

(3) גורמי הייצור והרווחיות

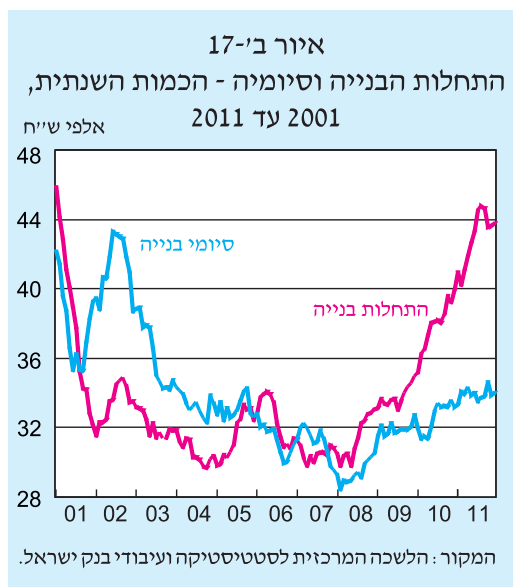
(א) המועסקים

במקביל לפעילות הגואה בענף הבנייה השנה המשיך לגדול מספר המועסקים, ולענף הצטרפו 5.1 אלף עובדים ישראלים. בקרב העובדים הלא-ישראלים הייתה תחלופה בין העובדים הזרים, שפחתו, לפלסטינים, שמספרם גדל ב-4.4 אלף⁴⁷. גידולה של תעסוקת הישראלים השנה היה המשך לגידול המרשים אשתקד, 13.8 אלף עובדים - כרבע מתוספת

⁴⁷ העובדים הזרים לא כוללים את המסתננים מאפריקה (אריטריאים וסודנים). עם זאת, ממקורות לא רשמיים ידוע כי חלקם עובדים בבנייה.

השנה נמשך הגידול
המרשים של תוצר הענף,
כמו אשתקד; השנה גדל
גם הפריזון הכולל.

גידול הפעילות התבטא
גם בהמשך הגידול של
מספר ההתחלות של
בניית דירות, שהשנה
היה גבוה מהגידול
השנתי הממוצע של
משקי הבית. סיומי
הבנייה תואמים את
התחלות הבנייה שנתיים
קודם לכן (2009).



המועסקים במגזר העסקי, והרבה מעבר למשקלו של הענף בתוצר העסקי. תוספת העובדים הקטנה השנה אינה מאפשרת קבלת תמונה ברורה, מבחינה סטטיסטית, באשר למקצועות (לוח ב' 16). מכל מקום, תוספת קטנה זו עולה בקנה אחד עם התמונה העולה מסקר המשרות הפנויות, שלפיה גדל הביקוש לעובדים בעבודות ה"רטובות"⁴⁸ - ל-6.4 אלפי עובדים בסוף השנה.

הביקוש היה הגורם הדומיננטי לגידול מספרם של המועסקים; על כך מעידים גידול מקביל של הפעילות בעקבות עלייתם של מחירי הדירות ומספר גדול של משרות פנויות בענף, על פי סקר המשרות הפנויות. למרות זאת לא עלה השכר הריאלי לעובדים

ישראלים אלא באחוז אחד בלבד, המשיך לעלייה של 0.7 אחוז אשתקד. אמנם שיעור עלייתו לעובדים ישראלים במגזר העסקי היה קטן יותר, 0.2 אחוז, אך על רקע הביקוש הגובר היה ניתן לצפות לשיעורי עלייה גדולים יותר, כדי למשוך עובדים ישראלים לענף; זאת בפרט לאור הנתונים המראים שרמת השכר הממוצעת לישראלים בענף הבנייה היא רק 89 אחוזים מהשכר הממוצע של הישראלים במגזר העסקי. ראוי אפוא שהמשרות הפנויות יאוישו בישראלים, תוך עלייה של השכר.⁴⁹

בעשור האחרון גברו מאמצי המדיניות להפחתת מספר העובדים הלא-ישראלים, ובפרט הזרים (ראו גם דוח בנק ישראל לשנת 2010), ובמסגרת זו הוחלט בעבר להפחית את מספר הזרים לאפס עד סוף 2010 (פרט למומחים)⁵⁰, ואשתקד הוחלט על דחיית ההחלטה לתחילת 2013. למרות זאת החליטה הממשלה השנה שוב להאריך את תוקפה של מכסת העובדים הנוכחית בענף הבנייה עד לסוף 2015. נוסף על כך אישרה הממשלה הגדלה של מספר העובדים הפלסטינים ב-5.3 אלפים, מהם 4 אלפים בבנייה. (להרחבה ראו פרק ה'). חוסר העקביות במדיניות של הפחתת העובדים הלא-ישראלים, כפי שהיה גם השנה, מעכב את הביקוש לעובדים ישראלים ואת איוש המשרות תוך עלייה בשכר, ובכך - גם את ההתפתחות הטכנולוגית בענף.

ראוי שהמשרות הפנויות יאוישו על ידי ישראלים, תוך עלייה בשכר, ובכך תקודם ההתפתחות הטכנולוגית בענף.

⁴⁸ רצפים, סתתים, טייחים, בנאים, טפסנים וברזלנים.

⁴⁹ כדי להשוות את השכר בענף לשכר הממוצע במגזר העסקי בדומה לתמונה העולמית ובדומה לשנות השישים בישראל טרם כניסת לא-ישראלים לענף, נדרשת עליית שכר בשיעור ריאלי ממוצע של 20 אחוזים בענף הבנייה. זה יעלה את מחיר הדירות ב-3.5 אחוזים בממוצע כדי לשמר את הרווחיות; זאת אף ללא שינוי בטכנולוגיית הייצור וללא הפחתה בכמות העובדים כתוצאה מכך. להרחבה ראו: ויצמן נגר (2011) "התפתחות תהליכי התיעוש בענף הבנייה, 1960-2010", בהכנה לפרסום; וכן "דוח הוועדה להסדרה, פיקוח ואכיפה בתעסוקת עובדים פלסטינים בישראל", מאי 2011.

⁵⁰ החלטת ממשלה מספר 446 משנת 2006. החלטות מס' 147 משנת 2009, 1066 (2009) דחו את יישומה לסוף 2011, תוך שינוי גם במידת ההפחתה ההדרגתית, לאחר שנותרו 8 אלפי עובדים. החלטה 2080 (2010) דחתה את יישומה לתחילת 2013.

לוח ב'-16								
הרכב המועסקים בענף הבנייה, 2006 עד 2011 (אלפים)								
מספר המועסקים	השינוי התקופתי (אלפים)					(אלפים)		
	2011-2006	2011-2001	² 2011	2010	2009	2011	2005	2000
סה"כ	44.2	-9.4	5.8	15.0	-6.5	228.1	184.5	238.1
ישראלים	34.3	44.7	5.1	13.8	-8.3	162.5	128.2	117.8
זרים	-4.8	-30.6	-3.7	-1.2	0.5	32	36.8	62.5
שטחים	14.7	-23.6	4.4	2.4	1.3	34.2	19.4	57.8
הרכב הישראלים								
בנאים ועובדי בניין	14.7	19.5	1.4	6.1	-7.6	57.9	43.2	38.4
מוזה: רטובות ¹	9.5	15.8	0.5	5.3	-7.5	41.3	31.7	25.5
סה"כ לא יהודים	26.8	37.8	7.6	6.7	-1.8	81.1	54.3	43.3
בנאים ועובדי בניין	12.5	17.4	-0.1	5.9	-4.2	38.8	26.3	21.4
מוזה: בעבודות רטובות ¹	9.6	14.6	-0.6	6.7	-4.4	31.8	22.2	17.2

(1) עובדים בעבודות רטובות הם בנאים, רצפים, טייחים, ברולנים וטפסנים.
(2) כשהמספר קטן מ-2 התוצאה אינה מובהקת.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

מתחילת העשור פחת מספר העובדים הזרים והפלסטינים ב-54 אלפי עובדים, והענף קלט כ-45 אלפי ישראלים, מהם כ-35 אחוזים בעבודות ה"רטובות" (לוח ב'-16). למרות תחלופה זו בהרכב העובדים, השכר לא גדל, ולישראלים בענף הוא אף ירד ב-4.5 אחוזים, לעומת ירידה של 0.1 אחוז במגזר העסקי בכללותו (לוח ב'-17). תופעה זו - כניסת עובדים ישראלים אף ללא עלייה בשכר - מפריכה את הטענה הרווחת זה מכבר שאין ישראלים המוכנים לעבוד בבנייה, ובפרט בעבודות ה"רטובות". במקביל גדל ההון בענף, ומלאי ההון לשעת עבודה אף הוכפל. כתוצאה מכך גדל פריון העבודה, בייחוד לשעת עבודה, וכן הפריון הכולל. (ראו להלן). מכאן שיש להמשיך ולהתמיד במדיניות להפחתת העובדים הלא-ישראלים. מדיניות זו תורמת לא רק לתיעוש והוזלה של תהליכי הייצור, אלא גם להפחתת אי-השוויון בהכנסות ולהורדת שיעורי העוני - ומה עוד שהעובדים המצטרפים לענף רובם גברים, שהם בדרך כלל המפרנסים הראשיים במשפחותיהם. הנתונים לגבי 2010 אף מלמדים שחלק מהמצטרפים הישראלים לענף הבנייה באו מקרב המובטלים (פרק ה', לוח ה'-8). נראה אפוא שחוסר העקביות ואי ההתמדה במדיניות של הפחתת העובדים הלא-ישראלים הוא גורם משמעותי להמשך קיומו של השכר הנמוך בענף, למרות החוסר בעובדים (על פי סקר המשרות הפנויות), ובכך - למלאי ההון הנמוך בו (ראו להלן). המשקף פיגור טכנולוגי. לפיכך ראוי שתמיכה בענף תבטא בסיוע בשכר העבודה בתקופת ההתמקצעות של העובדים החדשים, וגם בסיוע בהשקעות הון - ולא בהגדלה או המשך של העסקת עובדים לא-ישראלים.

עוד נציין כי השנה נחתם צו הרחבה להסכם השכר שנחתם בינואר אשתקד, ולפיו יועלה השכר ל-5,000 ש"ח לחודש מינואר 2012, לעומת 4,437 ש"ח ערב חתימת הצו. (ראו גם פרק ה'). בכך יגדל הפער לעומת שכר המינימום הכללי במשק, העומד כיום על 4,100 ש"ח, ויועלה באוקטובר 2012 ל-4,300 ש"ח. זהו צעד בכיוון הנכון כדי למשוך ישראלים

ראוי שתמיכה לענף
תבטא בסיוע בשכר
העבודה בתקופת
הקליטה הראשונית של
עובדים חדשים ובסיוע
בהשקעות הון – ולא
בהגדלה או המשך
של העסקת עובדים
לא-ישראלים.

לוח ב'-17

אינדיקטורים לפיריון בענף הבנייה, 2008 עד 2011

2011-2006	2011-2001	2011	2010	2009	2008	
						התוצר
43.6	23.6	8.9	9.2	0.7	4.3	סה"כ
16.1	29.0	6.1	1.8	3.9	1.2	למועסק
16.2	34.7	6.0	3.1	3.2	1.8	לשעה
						ההון
14.9	91.2	5.5	-2.1	8.9	4.5	למועסק
15.3	100.1	5.4	-0.9	8.1	5.2	לשעה
						השכר הריאלי למשרת שכיר בבינוי
4.4	0.2	1.7	1.1	-2.0	1.1	סה"כ
6.8	1.5	1.9	0.8	-1.7	1.9	ישראלים וזרים
5.7	-4.5	1.1	0.7	-1.9	2.5	ישראלים
						השכר הריאלי למשרת שכיר במגזר העסקי
0.6	-1.5	0.3	0.7	-2.6	-0.7	סה"כ
1.2	-0.1	0.3	0.7	-2.5	-0.3	ישראלים
7.3	13.6	5.8	2.1	3.0	0.7	אומדן לפיריון הכולל בבנייה ¹

(1) מחושב על פי פונקציית ייצור קוב-דאגלס, בהנחה שמשקל ההון בתוצר הוא 10 אחוזים.

המקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח ב'-18

מימון ענף הבנייה, 2009 עד 2011

(מיליארדי ש"ח)

השינוי		היתרות			
2011 ¹	2010	2011	2010	2009	
					1. מהמערכת הבנקאית בארץ ¹
0.3	2.0	105.9	106.2	104.2	סיכון האשראי המאזני
9.8	19.3	197.0	187.2	167.9	סיכון האשראי הכולל
					2. משוק ההון
6.1	5.9				הנפקות: אג"ח
1.6	7.0				מניות
10.5	12.0				פירעונות (כולל ריבית)
-2.5	0.9				גיוס הון נטו

(1) הנתונים על המערכת הבנקאית לשנת 2011 - הרביעי השלישי (ולעומת המקביל לו אשתקד).

המקור: בנק ישראל.

לענף ולשפר את תהליכי הייצור, אך ייתכן שהוא לא יספיק כדי להביא לשינוי הרצוי במצבו הטכנולוגי ובהרכבו התעסוקתי, והשכר יצטרך להמשיך ולעלות.

(ב) ההון, הפריזון ומימון הפעילות

שיעור הגידול של ההון בענף היה השנה גבוה מזה של תשומת העבודה, ועל כן נרשם גידול של ההון למועסק, לאחר שחיקה בו אשתקד (לוח ב'-17). מצב זה תרם לגידול התוצר למועסק, אף ששיעורי גידולו של התוצר הכולל דמו לאלה של אשתקד. גידול ההון תרם גם לעליית הפריזון הכולל, שנאמדה השנה ב-5.8 אחוזים, לעומת 2.1 אחוזים אשתקד, וזאת למרות שיעורי הגידול הדומים של התוצר הכולל בשנתיים אלו. הפריזון הכולל נאמד בהנחה שפונקציית הייצור היא מטיפוס קוב-דוגלס, ובהנחה שמשקל ההון בתוצר הוא 10 אחוזים. ההנחה בדבר משקלו הנמוך של ההון נשענת על העובדה שיחס מלאי ההון לתוצר בענף הוא רק כשליש מזה של המגזר העסקי - 0.66 לעומת 1.7, בהתאמה - ועל ההנחה הרווחת שמשקל ההון בתוצר העסקי הוא 33 אחוזים⁵¹. רמה זו של יחס ההון לתוצר בבנייה השתפרה בהשוואה לשנת 2000, אז עמד היחס על 0.44 בלבד. למרות גידולו של ההון, רמתו מצביעה על פיגור עמוק בענף, ועדיין נדרש שיפור גדול⁵². גידול ההון במהלך העשור האחרון שיפר לא רק את הפריזון למועסק, אלא גם את הפריזון הכולל: הוא מאפשר הגדלה של התשומות המתועשות בתהליכי הבנייה, וכן שיפור של תהליכי הייצור. הדבר בא לידי ביטוי בפריזון הכולל, שהוא מעבר לשיפור בפריזון העבודה וההון. גידול הפריזון מאפשר את העלאת השכר - אולם השכר (למשרת שכיר) כמעט לא עלה במהלך העשור, למרות גידולם של פריזון העבודה והפריזון הכולל. מצב זה מדגיש שוב את התחרות הקיימת מצד עובדים פלסטינים וזרים, המעכבת את העלאת השכר ואת המשך השיפור הטכנולוגי. יחד עם זאת ייתכן שאי עליית השכר היא גם חלק מתופעה רחבה יותר - קיפאון של השכר הריאלי במגזר העסקי בכללותו בעשור האחרון.

הפעילות בענף הבנייה ממומנת בדרך כלל באשראי, ויחס האשראי למאזן הוא בדרך כלל גבוה. (ראו גם פרק ד'). ואולם למרות הפעילות הגואה בענף לא גדל האשראי השוטף לקבלנים, והשנה הוא אף ירד: הגיוס נטו משוק ההון, באמצעות מניות ואג"ח (כולל תשלומי ריבית) היה שלילי בסך 2.8 מיליארדי ש"ח. אשר למימון הבנקאי - האשראי המאזני גדל רק ב-0.3 מיליארד ש"ח. מה, אם כן, מימן את הפעילות? האשראי החוץ-מאזני לענף הנדל"ן והבינוי גדל ב-9.8 מיליארד ש"ח (נתונים עד הרביע השלישי), לעומת 19.3 אשתקד, וחלק ניכר מאשראי זה הוא ערבויות מכר שניתנו לרוכשי דירות. נראה אפוא שהשוק הגואה והקדמת מכירתן של דירות למועד סמוך יותר לתחילת בנייתן הם שמימנו את פעילות הקבלנים. ואולם, עם הירידה בביקושים במחצית השנייה של השנה - שבאה לידי ביטוי גם בירידה של היקף המשכנתאות ומספר העסקאות ובגידול מספר הדירות הפנויות למכירה - הצטמצם משמעותית גם ערוץ זה של מימון, וגברו קשיי המימון של הקבלנים. הקושי בגיוס מימון באמצעות שוק ההון, בגלל הזעזועים מאירופה, וכן הוזירות של הבנקים במתן אשראי והדרישות להגדלת הלימות ההון לפי באזל III, מגבילים אף הם את אפשרויות המימון בענף. לפיכך יכולות המימון תלויות במידה רבה במכירה מהירה של הדירות; אלו תלויים בביקושים לדירות ובמשכנתאות הנלוות לכך, והאחרונים תלויים במידה רבה

הגידול של פעילות
ענף הבנייה בשנתיים
האחרונות לא מומן
באמצעות אשראי ישיר
לקבלנים, אלא באמצעות
מכירה מוקדמת של
דירות; לפיכך, עם
הירידה בביקושים,
המשך מימון הפעילות
תלוי גם בנכונות
הקבלנים להתפשר על
מחירים נמוכים יותר.

⁵¹ נציין כי הפריזון הכולל נאמד לפי מספר המועסקים, ולא לפי שעות העבודה, שפחתו יותר במהלך העשור, עקב הירידה של מספר העובדים הזרים. נוסף על כך, בחישוב זה, ככל שמשקל ההון גדול יותר, הפריזון הכולל המתקבל נמוך יותר. כך, למשל, העלאת משקל ההון בתוצר ל-20 אחוזים מביאה לגידול הפריזון השנה ב-5.2 אחוזים, בתקופה 2006-2011 ב-12.1 אחוזים, ובתקופה 2001-2011 ב-2.1 אחוזים.

⁵² להרחבה ראו ויצמן נגר (2011), הערה 49.

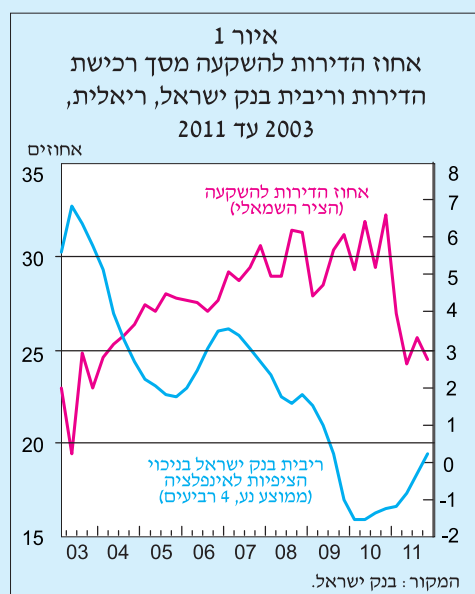
גם בריבית המוניטרית ובהתפתחות המשבר באירופה ובהשלכותיו על המשק הישראלי בכללותו. לפיכך, מימון פעילות הענף בתנאים אלו תלוי גם בנכונות הקבלנים להתפשר על מחירים נמוכים יותר.

תיבה ב' - 3: ההתפתחויות המרכזיות בשוק הדירות להשקעה בשנים האחרונות

ההתפתחויות בשוק הדירור זכו לתשומת לב רבה מאז החלה הנסיקה במחירי הדירות בשנת 2008. תופעה מרכזית בתקופה זו היא העלייה של שיעור הדירות הנרכשות כדירה שנייה ומוגדרות כ"דירה להשקעה" (בניגוד לדירה לצורך מגוריו של הרוכש); זה עלה מכ-22.5 אחוזים מסך רכישת הדירות בשנת 2003 לכ-31 אחוזים בשנת 2010. תיבה זו תספק תיאור של ההתרחשויות המרכזיות בשוק הדירות להשקעה, כולל בהיבט המימוני שלהן¹.

מספר הדירות הנרכשות להשקעה וכן שיעור הרכישות מסך רכישת הדירות עלה לאורך מרבית העשור האחרון והגיע לשיא בשנים 2009-2010. ניתוח שנערך במינהל הכנסות המדינה² על רכישת דירות להשקעה בשנים 2003-2009 מצביע על שתי תקופות מרכזיות בטווח זה - עד שנת 2008 ומאז שנה זו. התקופה הראשונה

הושפעה, בין היתר, מרפורמת המיסוי הפרסונלי, שנכנסה לתוקף באמצע 2002, ובמסגרתה בוטלה אפליית המס, שהיטיבה עם תושבי ישראל המשכירים דירה בחו"ל לעומת אלו המשכירים דירה בישראל, וכן מהטלת מס על רווחי הון בשוק ההון החל משנת 2003. הסבר נוסף לעלייה של שיעור הדירות הנרכשות להשקעה הוא גידול - לאורך העשור - של מספר הדירות שרוכשים תושבי חוץ, דירות שחלק ניכר מהן נועד להשקעה³. התקופה השנייה מושפעת מההתרחשויות סביב המשבר הפיננסי. עם ירידת הריבית במשק לרמות נמוכות היסטורית ירדו התשואות באפיקי ההשקעה הסולידיים, ובמקביל עלה



¹ בעוד שקיימים נתונים על רכישת דירות להשקעה, אין נתונים שוטפים על מכירת דירות להשקעה, ולכן לא תהיה התייחסות ליתרת הדירות להשקעה אלא רק לצד הרכישה. זאת ועוד, בשל מחסור בנתונים שוטפים על פעילות תושבי חוץ בשוק הדירות להשקעה לא נעשית כאן הפרדה בין פעילות תושבי חוץ לפעילות תושבי ישראל.

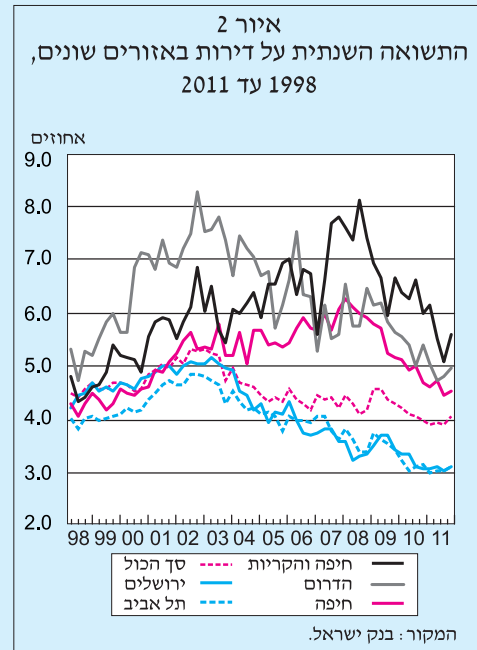
² "רוכשי דירות להשקעה - מאפיינים ומגמות, ניתוח רב שנתי", מאת גלית בן נאים, מאמרים וניירות עמדה, מינהל הכנסות המדינה 2009. תודתנו נתונה לגב' בן נאים גם על הסיוע בהכנת תיבה זו.

³ "סקירה שנתית של פעילות תושבי החוץ בשוק הנדל"ן בשנת 2009", מאמרים וניירות עמדה, מינהל הכנסות המדינה 2010.

משמעותית הסיכון בנכסים מסוכנים יותר (כגון מניות). לעומת זאת, התשואה⁴ הארצית הממוצעת על דירות עמדה בכל אחת מהשנים 2006-2008 על כ-4.5 אחוזים, ובאזורים מסוימים אף יותר מכך. ואכן, לא רק ששיעור הדירות להשקעה בסך הרכישות עלה (וזאת על אף ירידה משמעותית בפעילות של תושבי חוץ); העלייה לוותה בשינוי המגמה הגיאוגרפית: את הבכורה של תל אביב כיעד מועדף להשקעה עד שנת 2008 ירשו אזורים באר שבע וחיפה, שם התשואה הייתה גבוהה במידה ניכרת מאשר בעבר (איור 2).

ניתוח פרופיל המשקיעים מאז 2008 מעלה כי הוא דומה לזה שהיה לפני 2008. חלוקה לשכירים ולא שכירים (עצמאיים ומנהלי חברות) מעלה כי את

עיקר הגידול בשנים האחרונות אפשר לייחס לעובדים שכירים, שחלקם עלה מ-57 אחוזים ב-2006 ל-61 אחוזים ב-2009. ההכנסה החציונית של רוכש דירה להשקעה הן בשנת 2006 והן בשנת 2009 הייתה גדולה ב-40 אחוזים מהשכר הממוצע באותה שנה. המחיר החציוני של דירה שנרכשה להשקעה עמד בשנת 2009 על כ-600 אלף ש"ח (נומינלית), והשינויים שנצפו בו לעומת שנים קודמות קטנים (במונחים ריאליים). אולם על רקע העלייה של מחירי הדירות, ערכה היחסי של דירה להשקעה לעומת מחיר דירה ממוצעת ירד מכ-80 אחוזים בשנים 2003-2007 ל-67 אחוזים בשנת 2009. המחיר החציוני של דירה במונחי שנות עבודה של רוכש דירה להשקעה כמעט לא השתנה מ-2006 עד 2009, ועמד על כ-4.5 שנות עבודה. נראה אפוא שעל אף גידול חלקן של הדירות הנרכשות להשקעה, כמעט לא השתנה פרופיל המשקיעים מבחינת ההכנסה וההון העומד לרשותם, אלא רק מספרם. מחירה היחסי של הדירה הנרכשת ירד, ממצא המשתלב עם המעבר לרכישה באזורים שבהם המחירים נמוכים יותר. שיעור הדירות להשקעה ירד משמעותית מתחילת שנת 2011 לכ-25 אחוזים מכלל רכישת הדירות בשנה זו, בין היתר בגלל צעדי המדיניות שנקטו בתחום הדיור במהלך שנה זו. (פירוט של הצעדים ראו לעיל). אמנם אין עדיין ניתוח של פרופיל המשקיעים והדירות הנרכשות מאז השינוי, אולם ניתן להניח שכשם שהפרופיל לא השתנה כאשר התנאים לרכישת דירה להשקעה השתפרו, הוא לא השתנה גם כשהם הורעו. הנחה זו חשובה לצורך ניתוח ההיבט המימוני של רכישת דירות להשקעה, משום שנתונים על היבט זה בדיווח החודשי על המשכנתאות הניתנות לרכישת דירה להשקעה מצויים רק מאפריל 2011.



⁴ המחושבת כשכר הדירה השנתי חלקי מחיר הדירה.

בהתאם לפרופיל המשקיעים שצויר לעיל נראה כי רוכשי דירה להשקעה זקוקים פחות מרוכשי דירה למגורים להלוואה לשם מימון הרכישה: מתוך כ-15,000 דירות שנרכשו להשקעה בחודשים אפריל-דצמבר 2011, רק לשם רכישת כ-7,600 דירות ניתנו משכנתאות. משמע שרק כמחצית מרוכשי דירה למטרת השקעה נזקקו להלוואה כדי לממן את הרכישה, וזאת לעומת למעלה מ-90 אחוזים מרוכשי הדירות למטרת מגורים בחודשים אלה.

גודלה הממוצע של משכנתה שנוטלים רוכשי דירה להשקעה נמוך ב-8.1 אחוזים מזה של משכנתה שנוטלים רוכשי דירה למגורים. תקופת הפירעון הצפויה לראשונים קצרה ב-3.5 שנים מאשר לאחרונים, והריביות לראשונים גבוהות מעט יותר. שקלול הפרמטרים (בהנחות מסוימות) מעלה כי גודל ההחזר החודשי במשכנתאות שניתנו למטרת רכישת דירה להשקעה גבוה ב-6.5 אחוזים מזה של רוכשי דירה למגורים. לכך עשויים להיות שני הסברים, המשלימים זה את זה: ראשית, למשקיעים אמצעים כלכליים רבים יותר, המאפשרים להם לשאת בהחזר חודשי גדול יותר⁵; שנית, בהנחה שמדובר ברכישה למטרת השכרה (ולא רק בציפייה לרווחי הון) השכירות שתשולם תהיה בסיס מרכזי להחזר החודשי.

הממצאים לעיל מעידים כי התנהגותם של רוכשי דירה למטרת השקעה בשוק המשכנתאות שונה מזו של רוכשי דירה למטרת מגורים, וזאת מפני שוני בפרופיל הרוכשים. ההון העצמי הגבוה יחסית שבידי הרוכשים לשם השקעה והדירות הזולות יחסית שהם רוכשים מאפשר לכמחציתם לא ללוות כלל. גם אלו שלווים מסתפקים בהלוואה קטנה מזו שנוטלים רוכשי דירות למטרת מגורים, וההחזר החודשי שהם מתחייבים לו גדול יותר. לממצאים אלו משמעות לגבי האפקטיביות של כלים נקודתיים שונים שננקטו במטרה ליצור תמריצים שליליים לרכישת דירה להשקעה: הואיל והעלאת מס הרכישה חלה על כלל רוכשי דירה שנייה, סביר שתהיה לכך השפעה על השיקולים ברכישת דירה להשקעה. לעומת זאת, הואיל ורק כמחצית מרוכשי הדירות להשקעה נזקקים למשכנתה, וגם אלו מסוגלים לשאת בהחזר חודשי גדול יותר, הרי שההשפעה של שורת ההגבלות שהוטלו על כלל נוטלי המשכנתאות במהלך 2011 על רוכשים אלה הייתה ככל הנראה חלשה יותר.

לוח 1

המשכנתאות שניתנו לפי מטרת הרכישה, אפריל עד דצמבר 2011

למטרות השקעה	למטרות מגורים	
3,993.2	28,050.3	סכום המשכנתאות (מיליוני ש"ח)
50.5%	92.5%	מספר ההלוואות המבוקשות מסך הרכישות (ללא אשראי שמוחזר)
12.5%	87.5%	האחוז מסך המשכנתאות שניתנו
523.1	568.9	הגודל הממוצע של משכנתה (אלפי ש"ח)
3.8%	3.6%	הריבית הממוצעת
17.1	20.6	תקופת הפירעון הממוצעת
המקור: נתוני הפיקוח על הבנקים.		

⁵ אף כי ללא נתונים על ההכנסה אין אפשרות לדעת אם רק סכום ההחזר גדול יותר או גם חלקו בהכנסה.

ג. ענפי התשתיות: הפעילות, ההשקעה וההסדרה

ענפי התשתיות הם ענפי התחבורה, התקשורת, האנרגיה והמים. לפעילות הכלכלית בענפי התשתיות שלושה אספקטים - התוצר, ההשקעות בתשתית והאסדרה. התוצר של ענפי התשתיות מהווה 13 אחוזים מהתוצר העסקי, והוא גדל ב-2011 בכ-7.5 אחוזים (לוח ב'-19). עיקר גידולה של הפעילות נרשם בענפי החשמל והאנרגיה - תוצאה של תגליות הגז ושל הפעילות הקשורה בפיתוח שדות הגז. בענפי התחבורה גדלה הפעילות בשיעור דומה לצמיחת המגזר העסקי בכללו.

התוצר של ענפי

התשתיות גדל ב-2011

בכ-7.5 אחוזים. בענפים

אלה הועסקו כ-230 אלף

מועסקים.

לוח ב'-19				
ענפי התשתיות, התוצר ותשומת העבודה, 2005 עד 2011				
(שיעורי שינוי, אחוזים)				
תשומת העבודה	התוצר			
	2011	2010-2005	2010	
	6.7	4.3	5.9	7.5
סך כל התשתיות				
	4.3	4.3	9.4	4.4
מזה: תחבורה ואחסנה				
	9.1	5.9	6.9	-1.5
תקשורת				
	14.5	3.7	0.2	13.5
חשמל, אנרגיה ומים				
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.				

ההשקעות והאסדרה: ההשקעה בתשתיות היא תחום שבו המעורבות הישירה של הממשלה בפעילות המשקית מוצדקת, שכן ברובן התשואה למשקיע נמוכה מהתשואה למשק ("יתרונות חיצוניים"), ולכן גוף פרטי לא ישקיע בהן די הצורך. מיצוי היתרונות החיצוניים של ענפי התשתיות תלוי במידה רבה באסדרה והפיקוח של הממשלה. האסדרה מעודדת השקעות - ודוגמה בולטת לכך היא חלוקת הזיכיונות לקידוחי נפט וגז - וכן מייעלת את הענף, למשל באמצעות הכנסת מתחרים חדשים בתחום הסלולר.

ההשקעה בתשתית גדלה

ב-17 אחוזים לעומת

2010. בלטה העלייה

בענפי האנרגיה (נפט וגז).

ההשקעה בתשתית היוותה ב-2011 כ-20 אחוזים מההשקעה בענפי המשק, והיא גדלה ב-17 אחוזים לעומת 2010. בלטה העלייה בענפי האנרגיה (נפט וגז), בזכות ההשקעות בשדות הגז שנתגלו בישראל - בעוד שבתחבורה היבשתית (כבישים ורכבות) ירדה ההשקעה במעט. ההשקעה בתשתית היוותה ב-2011 כ-20 אחוזים מההשקעה בענפי המשק, והיא גדלה ב-17 אחוזים לעומת 2010 (לוח ב'-20). בלטה העלייה בענפי האנרגיה (נפט וגז), בזכות ההשקעות בשדות הגז שנתגלו בישראל - בעוד שההשקעה בתחבורה היבשתית (כבישים ורכבות) ירדה במקצת ונותרה ברמה הריאלית הממוצעת של השנים 1995 עד 2004. בהרכב ההשקעה בתשתית בולטים חלקה המרכזי של התחבורה, כ-30 אחוזים, וחלקה העולה של האנרגיה, כ-28 אחוזים, שעד לשנים האחרונות הייתה חלק זניח מההשקעות. האסדרות העיקריות השנה היו: בענף הגז - נחקק חוק "מיסוי רווחי נפט", וזאת על סמך המלצות "הוועדה לבדיקה המדיניות הפיסקלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל"; בענף התקשורת - הופחתו דמי הקישוריות, והותרה כניסה של מפעילים סלולריים נוספים, שתאפשר גם גידול של ההשקעות בענף. בענף התחבורה הציבורית - אורגנה מחדש התחבורה הציבורית בגוש דן.

לוח ב'-20
השקעות ברתשות, עד 1995
(אחוזים, שנתי)

התחבורה									
המ"מ	האנרגיה (נפט וגז)	החשמל	מזדה:		מזדה:		מזדה:		ס"כ התשתיות
			נמל לים ואוויר	רכבת	מזדה:	כבישים	תחבורה יבשתית	סה"כ	
0.9	-8.6	-1.9	6.2	14.0	3.8	4.4	4.7	11.8	4.0
5.9	1.7	1.1	-16.7	40.9	-12.2	-0.3	-2.4	-9.4	-3.0
-3.3	50.9	0.0	18.8	-7.8	8.2	1.3	2.9	-0.3	4.4
31.7	77.6	15.6	-33.5	-10.0	-2.6	-4.7	-8.4	-4.6	16.5
2,445	7,324	4,751	719	1,883	5,172	7,075	7,794	3,207	25,749

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ענף התקשורת

התוצר של ענף התקשורת, שהוא 4 אחוזים מהתוצר העסקי, נותר השנה כמעט ללא שינוי⁵³. במגזרי הטלפון הנייד, האינטרנט המהיר והטלביזיה הרב-ערוצית שיעורי החדירה בקרב האוכלוסייה כבר הגיעו לרוויה. מכאן שחלק משמעותי מגידול ההכנסות של הענף, בשנים האחרונות, נבע מהכנסת מוצרים חדשים, בעיקר בתחום הטלפון הנייד. ההשקעות בענף ירדו ב-2011 ב-5 אחוזים, לאחר ירידתם בעשר השנים האחרונות, עם סיומן של השקעות גדולות בתשתיות הטלפון הנייד ובטלביזיה הרב-ערוצית.

לאסדרה בענף שתי פנים: אסדרה המאפשרת לייעל את הפעילות ואסדרה המאפשרת השקעות בתשתית הענף, ובכך - לא רק ייעול של פעילותו אלא גם הוספת שירותים חדשים. חלק גדול מההשקעות בענף טעונות - אישור האסדרה.

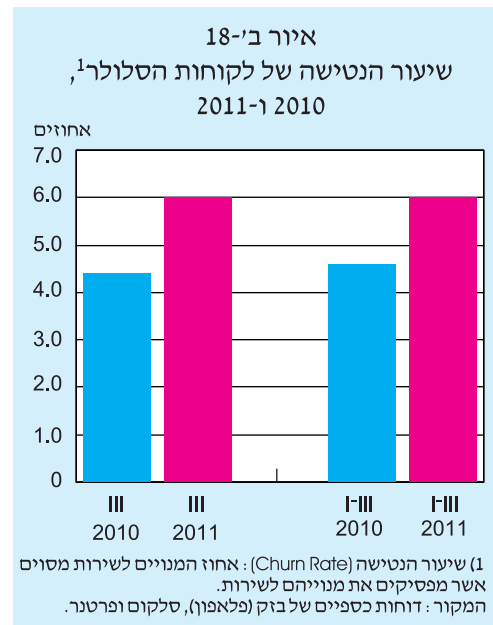
הממשלה פעלה בשנים האחרונות כדי לייעל את הפעילות בענף ולאפשר שירותים חדשים. האסדרה שייעלה את הפעילות התבטאה, בתחילת 2011, בהקטנת דמי הקישוריות (התעריף המשולם עבור השלמת שיחה מלקוח של מפעיל אחד אל לקוח של מפעיל אחר). דמי הקישוריות מפוקחים על ידי הרגולטור, מפני שקביעת הרשת שאליה מוציא השיחה מתקשר אינה נתונה בידיו (כלומר מהווה למעשה מקטע מונופוליסטי). כעת דמי הקישוריות בישראל הם מהנמוכים בעולם.

כן נכנסו לתוקף תקנות לביטול קנסות היציאה בכל ענפי התקשורת (הטלפון הנייד, הטלביזיה הדיגיטלית והאינטרנט), לאחר שבתחילת השנה בוטלו קנסות היציאה לסלולרי. הדבר מקל על הצרכנים לעבור ממפעיל למפעיל, ולכן גדלה התחרות. אינדיקציה לכך התקבלה מגידולו של שיעור הנטישה - שיעור לקוחותיהן של חברות הסלולר העוברים מחברה לחברה (איור ב'-18).

אסדרה נוספת לייעול הפעילות בתחום הסלולר היא מתן רישיונות למפעילים

וירטואליים (מפעיל הקונה זמן אוויר ממפעיל בעל תשתית). שמונה מפעילים קיבלו בשנתיים האחרונות רישיונות כאלה, ואחד מהם כבר החל למכור חבילות תקשורת לצרכנים. חלקם של המפעילים הוירטואליים במספר המנויים הסלולריים ב-OECD הוא בדרך כלל נמוך מאוד, פחות מ-5 אחוזים, ועוד פחות מכך בהכנסות⁵⁴, אולם בהיותם איום תחרותי על המפעילים בעלי התשתית הם משפרים את התחרות.

אסדרה שאפשרה השקעות בתשתית, ובכך ייעול של הפעילות, התבטאה בהענקת רישיונות לשני מפעילים סלולריים נוספים בעלי תשתית, שיתחילו לפעול בשוק הפרטי, ככל הנראה ב-2012. נוסף על כך החליטה הממשלה על הקמת



התוצר של ענף התקשורת, שהוא 4 אחוזים מהתוצר העסקי, נותר השנה כמעט ללא שינוי.

הממשלה פעלה בשנים האחרונות כדי לייעל את הפעילות בענף התקשורת ולאפשר שירותים חדשים. בתחילת 2011 הוקטנו דמי הקישוריות, וכן נכנסו לתוקף תקנות לביטול קנסות היציאה בכל ענפי התקשורת.

משרד התקשורת העניק רישיונות לשני מפעילים סלולריים נוספים בעלי תשתית, והם יתחילו לפעול בשוק הפרטי, ככל הנראה ב-2012.

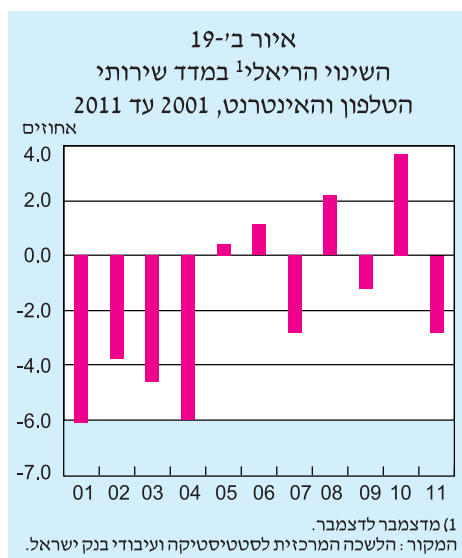
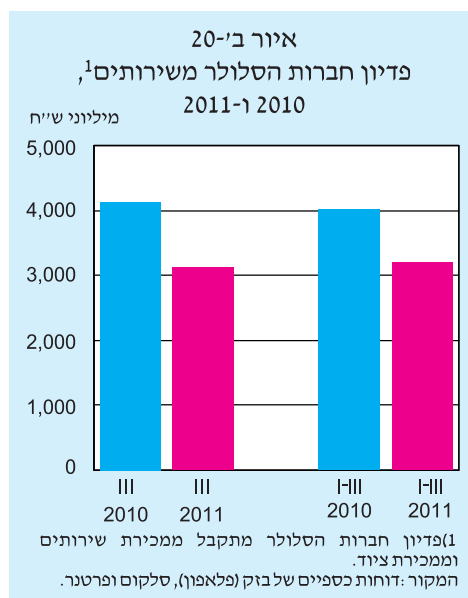
⁵³ ההערכה הראשונית של הלמ"ס היא שהתוצר ירד בכ-1.4 אחוזים, ובמהלך השנה הוא שב וגדל.

⁵⁴ OECD communication outlook 2011.

חברה נוספת שתפעל בתחום תשתית האינטרנט. מדיניות זו תתבטא בהגדלת ההשקעות בענף בשנים הבאות.

רפורמות אלה הביאו לירידת מחירי התפוקה בענף: מדד המחירים לצרכן של שירותי הטלפון (הנייח והנייד) ירד ריאלי בשנת 2011, לאחר עלייתו בשנה קודמת (איור ב'-19), וזאת, כנראה, בעיקר הודות לירידת דמי הקישוריות. כן ירדו הכנסותיהן המצרפיות של חברות הסלולר ממכירת שירותים, כתוצאה מההיערכות לתחרות וכניסת מפעיל וירטואלי (איור ב'-20).

רפורמות בענף התקשורת הביאו לירידת המחירים לצרכן.



(2) ענפי התחבורה

ענף התחבורה מורכב מענפי התחבורה הציבורית, המשאיות, ההובלה הימית והאווירית ונמלי הים והאוויר. תוצר הענף גדל ב-4.4 אחוזים, ותשומת העבודה גדלה בכ-4 אחוזים (לוח ב'-21).

תוצר ענף התחבורה גדל ב-4.4 אחוזים, ותשומת העבודה גדלה בכ-4 אחוזים.

(א) התחבורה הציבורית: האוטובוסים, הרכבת והסעת המונים⁵⁵

נתוני ענף התחבורה הציבורית מצביעים על עלייה קלה בלבד בפעילותו: אמנם מספר מקומות הישיבה באוטובוסים גדל בכ-5 אחוזים, והנסועה בכלליתה גדלה בכ-3 אחוזים, אך הנסועה בקווים הקבועים גדלה בכאחוז בלבד, וברכבת ירד מספר הנוסעים בכאחוז. הירידה ברכבת נרשמה לאחר עלייה ניכרת של מספר הנוסעים עד 2008, בזכות הפיתוח המואץ בשנים 1998 עד 2008, אולם בשנים האחרונות ירדה רמת ההשקעות, קיבולת המושבים גדלה אך במעט⁵⁶, לא היו כמעט שיפורים בזמני הנסיעה, ואף היו הפסקות זמניות בשירות, עקב עבודות הרחבה ויחסי עבודה מעורערים.

נתוני ענף התחבורה הציבורית מצביעים על עלייה קלה בלבד בפעילותו. מספר הנוסעים ברכבת לא גדל מאז 2008.

⁵⁵ הרכבת כוללת את רכבת ישראל, והסעת המונים כוללת את התחבורה הציבורית במטרופולינים, כגון הרכבת הקלה והמטרונית.

⁵⁶ בשנת 2012 צפוי גידול של קיבולת הקרונות ב-1,400 מושבים.

לוח ב'-21

מדדים עיקריים להתפתחות התחבורה, 2011

(שיעורי השינוי, אחוזים)

תשומת העבודה	התוצר	המשקל בתוצר התחבורה (אחוזים)	
4.1	4.4	100	תחבורה ואחסנה
		24	מזה: אוטובוסים, מוניות ורכבת
3.5	2.9		משאיות
	7.0	30	הובלה ימית ואווירית, נמלים
-4.8	2.2	22	ושדות תעופה

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(ב) מדיניות הממשלה בענף התחבורה הציבורית

המדיניות בתחום התחבורה הציבורית בישראל מתבטאת בעיקר באסדרה, בהשקעות ובסבסוד. במסגרת האסדרה אורגנה מחדש התחבורה הציבורית בגוש דן למבנה המקטין את הפיתול ברשת. כן שונה מבנה התעריפים באופן המאפשר, באמצעות כרטיס "חכם", מעבר חופשי בין מפעילים באזור רחב בזמן קצוב. ההשקעות בשנים האחרונות קטנות יחסית, ולכן הן אינן מאפשרות פיתוח של תחבורה ציבורית לרמת השירות המקובלת במערב אירופה; הסבסוד מוריד את המחיר הריאלי של הנסיעה, או לפחות שומר על מחיר ריאלי קבוע. התוצאה של מדיניות זו - יחד עם גורמים אחרים, בהם העלייה של רמת החיים - היא, שחלקה של התחבורה הציבורית בנסיעות-הנוסע, בעיקר במטרופולינים, קטן מאוד, יחסית למקובל במטרופולינים באירופה, והוא אף הולך ויורד.

ההשקעות: סך ההשקעות בתחבורה הציבורית - ברכבת ובמערכות להסעת המונים - גדלו מאוד בשנים 2000 עד 2005, אולם בשנים שלאחר מכן הן פחתו, עקב ירידת ההשקעות ברכבת ישראל. אשר להסעת המונים - במטרופולין חיפה הולכים ומוקמים שלושה קווים של הסעת המונים במסלולים ייעודיים ("מטרונית"), באורך כולל של כ-45 ק"מ, והפעלתם צפויה ככל הנראה בסוף 2012; בירושלים הופעל קו אחד של רכבת קלה בסוף 2011, ואילו במטרופולין תל אביב הקמת הרכבת הקלה מתעכבת.

הסובסידיה לתחבורה הציבורית: הממשלה מעודדת את הענף באמצעות הוזלת מחיר הנסיעה, או לפחות אי-עלייה של מחירה הריאלי. (תעריף הנסיעה ירד מהשיא, שנרשם בשנת 2004, בכ-6 אחוזים עד שנת 2006, ומאז הוא נותר כמעט ללא שינוי.) כן מתוכננות הוזלות נוספות, על פי החלטת הממשלה, שאימצה, בינואר, את מסקנות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי. עם זאת, בחינה אמפירית של השפעת תעריף הנסיעה על מספר נסיעות-הנוסע בתחבורה הציבורית מעלה כי השפעה זו, שאמנם פעלה בעבר, נחלשה, ובשנים האחרונות התפתח קשר חדש⁵⁷: הצמיחה לנפש פועלת להפחתת השימוש באוטובוסים, שכן העלייה של רמת החיים מאפשרת ליוממים לרכוש רכב פרטי.

⁵⁷ נמצא שמספר הנסיעות לנפש באוטובוסים בקווים הקבועים מושפע בעיקר, ובאופן שלילי, מהמצב הביטחוני, ובמידת מה, גם זאת באופן שלילי - מהצמיחה לנפש. לעומת זאת לא נמצאה השפעה של תעריפי הנסיעה באוטובוס ושל מחירי המכוניות החדשות.

במסגרת האסדרה
בתחבורה הציבורית
אורגנה מחדש התחבורה
הציבורית בגוש דן למבנה
המקטין את הפיתול
ברשת. כן שונה מבנה
התעריפים.

סך ההשקעות בתחבורה
הציבורית - ברכבת
ובמערכות להסעת
המונים - גדלו מאוד
בשנים 2000 עד 2005,
אולם בשנים שלאחר
מכן הן פחתו, עם ירידת
ההשקעות ברכבת
ישראל.

לוח ב'-22

השוואה בין-לאומית של איכות התחבורה הציבורית במטרופולינים¹ (בשנת 2008)

(1)-(2)	(2)	(1)			
איכות התחבורה הציבורית: ההפרש בין שיעור נסיעות הנוסע בתחבורה הציבורית בפועל לשיעור המחושב על פי הרגרסיה ² (אחוזים)	השיעור בפועל של נסיעות הנוסע בתחבורה הציבורית (אחוזים)	השיעור המחושב על פי הרגרסיה של נסיעות הנוסע בתחבורה הציבורית (אחוזים)	התוצר לנפש באירו	גודל המשפחה הממוצע	
21.6	50.1	28.5	45,381	2.3	לונדון ³
14.8	38.0	23.2	48,850	2.1	הלסינקי
14.5	36.4	21.9	45,795	2	שטוקהולם
9.6	52.1	42.5	15,672	2.6	בודפשט
9.0	49.5	40.5	30,850	2.8	מדריד
5.4	30.6	25.2	34,700	2.1	וינה
2.4	29.4	27.0	47,155	2.3	פאריס
-1.5	34.9	36.4	29,836	2.6	ברצלונה
-2.4	45.5	47.9	15,439	2.8	וורשה
-2.7	18.0	20.7	41,735	1.9	קופנהגן
-4.2	26.8	31.0	19,973	2.2	טורינו
-6.3	28.5	34.8	19,832	2.3	שפילד
-6.4	18.1	24.5	39,221	2.1	שטוטגרט
-7.7	15.9	23.6	37,260	1.9	ברלין
-8.0	17.2	25.2	33,800	2.1	אמסטרדם
-10.4	21.4	31.8	25,980	2.3	מונטריאול
-12.6	23.0	35.6	23,755	2.4	בירמינגהם
-33.6	39.0	72.6	18,345	3.8	באר שבע ⁴
-37.5	24.0	61.5	18,748	3.4	תלאביב (2003) ^{4,5}
-38.5	24.0	62.5	19,311	3.5	חיפה ⁴
-69.7	23.0	92.7	16,170	4.3	ירושלים (2006) ⁶

¹ האומדן מבוסס על רגרסיה, שבה המשתנה המוסבר הוא שיעור הנסיעות בתחבורה ציבורית מכלל נסיעות הנוסע במטרופולין, והמשתנים המסבירים הם התוצר לנפש וגודל המשפחה במטרופולין.

² הפרש חיובי משמעותו תחבורה ציבורית איכותית.

³ בלונדון קיימת אגרת גודש, המתמרת נסיעות בתחבורה הציבורית.

⁴ בישראל גודל המשפחה הממוצע גבוה במיוחד יחסית למקובל באירופה. מהצבה של הערך 2.8 כגודל המשפחה למטרופולינים בישראל, הקצה העליון של גודל המשפחה באירופה, נמצא ששלושת המטרופולינים (תל אביב, ירושלים וחיפה) עדיין מאכלסים את המקומות האחרונים בטבלה ואילו מטרופולין באר שבע ממוקם בדומה לשפילד.

⁵ בת"א האומדן לנסיעות הנוסע בתחבורה ציבורית לתוצר הוא מ-2003. בשנה זו הייתה השפעה של טרור, ולכן הנתונים מוטים במקצת לשלילה.

⁶ בירושלים האומדן הוא מ-2006. יש בירושלים, ככל הנראה, בעיה טופוגרפית, המונעת שימוש נרחב בתחבורה הציבורית. גודל המשפחה הוא נתון גבוה במיוחד, כך שיתכן כי השיעור המחושב על פי הרגרסיה מוטה במקצת כלפי מעלה.

המקור: EMTA Barometer of Public Transport in the European Metropolitan Areas, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד התחבורה.

בהשוואה בין-לאומית
- חלקה של התחבורה
הציבורית בנסיעות-
הנוסע במטרופולינים
בישראל הוא הנמוך
ביותר.

השוואה בין-לאומית: השוואת חלקה של התחבורה הציבורית בנסיעות-הנוסע במטרופולינים בעולם ובישראל מקיפה 17 מטרופולינים בעולם, רובם באירופה המערבית, ובישראל - את המטרופולינים תל אביב, ירושלים, חיפה ובאר שבע. נמצא שחלקה של התחבורה הציבורית בנסיעות-הנוסע במטרופולינים בישראל הוא הנמוך ביותר. ההשוואה מביאה בחשבון, באמצעות אמידה ברגסיה, את ההשפעות של רמת החיים, על פי התמ"ג לנפש, ושל גודל המשפחה הממוצע במטרופולין על החלק של התחבורה הציבורית בנסיעות הנוסע באותו מטרופולין.

במטרופולינים שאיכות התחבורה הציבורית בהם חיובית משמע שרמתה גבוהה מממוצע הכולל את 17 המטרופולינים בעולם, ואילו במטרופולינים שאיכות התחבורה הציבורית בהם שלילית משמע שרמתה נמוכה מהממוצע האמור (לוח ב'-22). כך, לדוגמה, בלונדון, שבה פועלת מערכת מפותחת של הסעת המונים, נמצא שאיכות התחבורה הציבורית גבוהה, כך שכ-22 אחוזים מנסיעות הנוסע שהיו אמורות, על פי הרגסיה, להתבצע בכלי רכב פרטיים, מבוצעות בפועל בתחבורה ציבורית⁵⁸. עוד נמצא שרמת החיים, הנמדדת על ידי התמ"ג לנפש, משפיעה שלילית על חלקה של התחבורה הציבורית בנסיעות-הנוסע, ואילו גודל המשפחה משפיע על חלק זה חיובית, שכן ילדים הם, בדרך כלל, צרכנים של תחבורה ציבורית⁵⁹.

התוצאה של מדיניות ההשקעות והסבסוד היא שהרכב הפרטי משמש חלופה עדיפה מבחינת בעל הרכב, אולם ההשפעות החיצוניות של השימוש ברכב פרטי שליליות - צורך להוסיף ולפתח את מערכת הכבישים במטרופולינים, זיהום אוויר, הוצאות אנרגיה, עלויות זמן, וכן הפסד של הפריזם שהיה יכול להתקבל מהגדלת צפיפות הבנייה, המתאפשרת אם פועלת מערכת יעילה של הסעת המונים⁶⁰.

כדי להגדיל את מספר
הנוסעים בתחבורה
הציבורית יש לשפר את
השירות, כך שהוא ישמש
חלופה ראויה לשירותי
רכב פרטי.

כדי להגדיל את מספר הנוסעים בתחבורה הציבורית יש לשפר את השירות, כך שהוא ישמש חלופה ראויה לשירותי רכב פרטי. זאת על ידי השקעות במערכות הסעת המונים ובנתיבי תחבורה ציבוריים והענקת סובסידיה להגדלת תדירות הנסיעות ולשיפור השירות. *אסדרה בענף התעופה*: הוזלה של מחירי ההובלה האווירית תגדיל את יצוא התיירות והסחורות, תשפר את הפתיחות של המשק, ואף את רווחת הצרכנים - באמצעות הוזלת הסחורות המיובאות והחופשות בחו"ל. בתחומי האיחוד האירופי ובארה"ב מתאפשרת תחרות רבה בין חברות התעופה בזכות שני תנאים הכרחיים לתחרות - מדיניות תעופה גמישה וביקושים גדולים לשירותי הובלה אווירית; אלה מתבטאים בנפח טיסות גדול, ובכך מאפשרים ריבוי של מובילים ותחרות ביניהם. לעומת זאת בישראל רמת התחרות, ככל הנראה, אינה גבוהה.

שורה של החלטות ממשלה ב-2008 ובתחילת 2009 הגמישה את מדיניות התעופה על ידי הפיכה הדרגתית של הסכמי התעופה לליברליים: ההסכמים מאפשרים בחלק מהמדינות ריבוי מובילים להפעלת טיסות סדירות וקביעה של הקיבולת ותדירות הטיסות הסדירות על ידי המובילים הנקובים, ללא צורך באישור ממשלתי. בשנת 2011 נחתמו בין ישראל לבין צ'כיה והונגריה הסכמי תעופה ליברליים, שעשויים לשפר את התחרות, אולם טרם נחתמו הסכמים ליברליים עם מספר מדינות שנפח התנועה מישראל אליהן אינו

⁵⁸ עם זאת בלונדון מוטלת אגרת גודש, המתמרצת נסיעות בתחבורה ציבורית.

⁵⁹ ראו הערה 4 בלוח ב'-22 בנושא גודלה הממוצע של משפחה בישראל.

⁶⁰ Graham (2007) מצא שגמישות התוצר ביחס לצפיפות הבנייה, ו/או לגודל האוכלוסייה בעיר ו/או לגודל מרכזי התעסוקה בעיר היא כ-0.13, תוצאת גמישות גבוהה לענפי השירותים (0.2) ונמוכה לענפי התעשייה (0.07). אם פועלת מערכת הסעת המונים ברמה גבוהה, ניתן לצופף את האוכלוסייה.

נמוך - ביניהן הולנד, רומניה ופולין⁶¹. ב-2008 גם הוגבלו הסכמי הכרטוס המשותף (code share) מהסוג המקביל - שבו שתי חברות פועלות באותו קו, וכתוצאה משיתוף הפעולה ביניהן נפגעת התחרות. כן החליטה הממשלה ב-2008 לקדם הסכם של שמים פתוחים מול האיחוד האירופי, אשר יאפשר ריבוי מובילים, ללא הגבלה על קיבולת המושבים ותדירות הטיסות מכל יעד באיחוד⁶².

על רקע החלטות הממשלה וגידול הביקושים לתחבורה אווירית השתפרה בשנים האחרונות רמת התחרות בישראל במגזר ההובלה האווירית, כפי שמשקף במדדים (לוח ב'-23).

לוח ב'-23

מדדי תחרות במגזר ההובלה האווירית הבין-לאומית של נוסעים,

2011 עד 2004

המדד	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
חלק השוק של חברות ה-minor ¹	0.49	0.48	0.51	0.54	0.57	0.58	0.55	0.58
קווים עם ריבוי מובילים (3 ומעלה)	0	0	1	1	6	8	8	9

(1) חלק השוק של חברות ה-minor הוא אחת פחות חלק השוק של החברה הדומיננטית בס"כ הנוסעים בחברות סדירות, שבמקרה זה, הוא אחת פחות חלק השוק של חברת "אל על". ככל שחלק השוק של ה-minors גבוה יותר, רמת התחרות גבוהה יותר.

המקור: משרד התחבורה, רשות התעופה האזרחית.

(3) ענפי החשמל, האנרגיה והמים

ענף החשמל עוסק בייצור החשמל ובחלוקתו; ענפי האנרגיה הם ענף חיפושי הגז והקמת התשתית להולכת גז, וענפי המים עוסקים בהובלת המים, טיפול במים וחלוקתם, וכן בהתפלת מים. פעילות ענפים אלה התבטאה ב-2011 בגידול ניכר של התוצר, של תשומת העבודה, וכן של ההשקעות בתשתית, בעיקר בזכות ההשקעה בפיתוח תגליות הגז (לוחות ב'-19 וב'-20).

התשתיות ואסדרה בענף החשמל: על פי משרד התשתיות רזרבת ייצור החשמל, שהיא כיום כ-9 אחוזים משיא הביקוש, נמוכה מדי בסביבה שבה הביקוש גדל, ואין למדינה אפשרות להתחבר, לשם גיבוי, לרשת של מדינה אחרת⁶³. ולפיכך, ולנוכח קשיים באישור תחנה פחמית, הופעלה תוכנית חירום להגדלת יכולת הייצור של חברת החשמל באמצעות תחנות מסוג "מחזור משולב", הפועלות בגז, שבנייתן מהירה יחסית. הפעלת התוכנית הגדילה את יכולת הייצור ביותר מ-16 אחוזים מאז סוף שנת 2007, והיא תאפשר עד סוף 2014 הגדלת הרזרבה ל-15 אחוזים. זמינותו של הגז, בזכות מערכת הולכת הגז (ראו ענף האנרגיה), ועלותו הנמוכה, יחסית למזוט, הביאו גם להסבתן של תחנות לייצור חשמל שהופעלו במזוט להפעלה בגז (לוח ב'-24).

האסדרה: רוב מדינות OECD כבר פתחו לתחרות את שוק ייצור החשמל, ואף את חלוקתו. לעומת זאת בישראל הרפורמה בחברת החשמל, שתכליתה פירוק המונופול האנכי

פעילות ענפי החשמל,

האנרגיה והמים

התבטאה ב-2011

בגידול ניכר של התוצר

ותשומת העבודה, וכן

של ההשקעות בתשתית,

בעיקר בזכות ההשקעה

בפיתוח תגליות הגז.

על פי משרד התשתיות

רזרבת ייצור החשמל,

כיום כ-9 אחוזים משיא

הביקוש, נמוכה מדי

בסביבה שבה הביקוש

גדל.

⁶¹ וכן, ההסכם בין רוסיה לישראל מאפשר כמעט רק מוביל אחד לכל מדינה, אף שנפח התנועה גדול.

⁶² יישום ההחלטה, שמתעכב, צריך להיות מלווה בבדיקה של מבנה שוק התעופה הרצוי. לאחרונה הוקמה במינהל התעופה ועדה בנושא.

⁶³ (OECD economic survey Israel, 2011)

(בייצור, בהולכה ובחלוקה), מתעכבת. עם זאת בשנים האחרונות מתאפשרת פעילות של יצרנים פרטיים בתחום ייצור החשמל.

בשנים האחרונות הוענקו רישיונות לבניית מתקנים לייצור חשמל ליצרני חשמל פרטיים, וכיום הולך ונבנה על ידם הספק של כ-1,300 מגה-ואט (כ-10 אחוזים מהיכולת הנקובה). בסיום הבנייה, ככל הנראה עד סוף 2014, יחזיקו היצרנים הפרטיים בהספק משמעותי, אולם חברת החשמל תמשיך לשלוט על שרשרת הספקת החשמל. 500 מגה וואט נוספים יופקו על ידי מתקנים שבונה חברת החשמל, כך שבסך הכול מצויים בשלבי בנייה שונים אמצעים שיגדילו את יכולת הייצור בכ-14 אחוזים.

על פי החלטת הממשלה להקים מתקני ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות בהיקף של 2,700 מגה-ואט, ניתנו רישיונות להקמת מתקנים אלה. יתרונם של מתקנים אלה הוא באנרגיה הנקייה שהם מייצרים, אולם הם מוכרים את החשמל לחברת החשמל בתעריף גבוה יחסית, גבוה בהרבה מעלות הייצור של חברת חשמל או של יצרן קונוונציונלי פרטי. לדוגמה: עלות הייצור של קוואט"ש על ידי חברת החשמל היא כ-30 אגורות, ואילו "החשמל הירוק" נמכר כיום לחברת החשמל בכ-1 ש"ח לקוואט"ש. זאת ועוד, מפאת האופי הלא רציף של ייצור מאנרגיות מתחדשות עלויות חיבור המתקנים לתשתית הולכת החשמל גבוהות, יחסית לעלויות של מתקנים קונוונציונליים. עלויות אלה (התעריף הגבוה ועלויות החיבור) מועמסות על תעריף החשמל לצרכן.

בשנים האחרונות
הוענקו ליצרני חשמל
פרטיים רישיונות לבניית
מתקנים לייצור חשמל,
וכיום הולך ונבנה על
ידם הספק של כ-1,300
מגה-ואט.

לוח ב'-24							
היכולת הנקובה של ייצור החשמל בחברת החשמל ¹ לפי סוגי הדלקים, 2003 עד 2014							
תחזית תחזית תחזית	ל-2014 ²	ל-2013 ²	ל-2012 ²	2011	2010	2009	2008
היכולת הנקובה לסוף השנה (MW)							
חברת החשמל	13,666	13,666	13,291	13,166	12,769	11,664	11,430
היצרנים הפרטיים ^{4,3}	1,376	526	76	76			
הרכב ייצור החשמל במשך השנה (אחוזים)							
גז	54 ⁵			32	37	33	26
פחם	44			62	61	65	65
מזוט	2 ⁵			2	1	1	3
סולר				5	1	2	6
(1) היכולת הנקובה שונה כמובן מהייצור בפועל. כך שאף כי ב-2010 20 אחוזים מהיכולת הנקובה הייתה בסולר, הרי בפועל רק אחוזים מועטים מתפוקת החשמל היא בסולר. (2) התחזית היא על פי ההספק שכבר בבנייה. (3) לא כולל אנרגיה ירוקה, משום שלא ניתן להשוות הספק מותקן שהוא זמין כמעט כל השנה לאנרגיות ירוקות, שזמינותן, בפרט של אנרגיה סולרית ואנרגיית רוח, נמוכה יותר. (4) ללא קו-גנרציה. קיימת גם יכולת בקו-גנרציה בהיקף של 412MW, אולם זו באה לספק בעיקר צורכי לקוח גדול, ולא את ביקושי הרשת הארצית. (5) התחזית לגז טבעי מותנית בהזרמה מ"תמר", בהזרמה ממצרים ובשימוש בעת הצורך בגז טבעי נזילי ממסוף מול חדרה. התחזית למזוט וסולר כוללת בעיקר סולר, וגם אנרגיה מתחדשת. המקור: חברת החשמל ומשרד התשתיות.							

ענף האנרגיה: בישראל התגלו מאגרי גז בהיקף משמעותי (מאגר "תמר", מאגר "לווייתן" ועוד). הכנסת אישרה במהלך 2011 את חוק "מיסוי רווחי נפט", שחוקק על סמך המלצות "הוועדה לבדיקה המדיניות הפיסקלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל" (ועדת ששינסקי), ובכך גם המדינה נהנית מהתגליות, באמצעות מיסוי נאות. דיון בהשפעות המקרו של התגליות ראו בפרק ז', מאזן התשלומים.

במקביל לגילויי הגז נמשכה הפריסה של מערכת להולכת גז טבעי, המחברת כבר היום את מרבית אזורי הארץ, ובכך התאפשרה הגדלת השימוש בגז טבעי - שהוא מקור אנרגיה תחליפי זול, ואף פחות מזהם, לנפט ומוצריו - לכ-14 אחוזים מצריכת האנרגיה בישראל בשנת 2009 ולכ-17 אחוזים ב-2010; זאת בעיקר לייצור חשמל ולצריכה של מפעלים גדולים. אולם בשנת 2011, בגלל ניתוק חלקי של האספקה ממצרים והתדלדלות הגז במאגר "ים תטיס", ירדה צריכת הגז הטבעי בישראל (לוח ב'-24 - הרכב ייצור החשמל). עם סיום פיתוח ושדה "תמר", באמצע 2013, יתאפשר המשך הגידול של צריכת הגז הטבעי. תחזית הביקושים לגז טבעי, שהוכנה במשרד התשתיות, צופה גידול ניכר של השימוש בגז טבעי מ-5.3 BCM בשנת 2010 ל-11.1 BCM ב-2020, בעוד שצריכת אנרגיה ממקורות אחרים גְּדֵלָה בקצב נמוך הרבה יותר. בכך גְּדֵלָה עצימות השימוש בגז בייצור חשמל, וכן לשימושים אחרים, בעיקר בתעשייה.

משק המים: צריכת המים השפירים בישראל עמדה ב-2010 על 1,260 מלמ"ק⁶⁴ - עלייה של 8 אחוזים לעומת 2009 - מתוכם כ-55 אחוזים צריכה של המגזר הביתי. עיקר הגידול של צריכת המים השפירים היה במגזרים החקלאי והתעשייתי, ואילו במגזר הביתי עלתה צריכת המים בפחות מאחוז. בשנים האחרונות נוצר מחסור במים, בהיותן שנים שחונות במיוחד, ומשום שתעריפי מים לא שיקפו את הנזקים שנגרמו למאגרים בגלל שימוש במים כשהרזרבות נמוכות מאוד. בשל המחסור החליטה הממשלה ב-2008 על הגדלת היצע המים באמצעות התפלה: כמות המים המותפלים תוגדל ל-600 מלמ"ק (לוח ב'-25).

בישראל התגלו מאגרי גז בהיקף משמעותי (מאגר "תמר", מאגר "לווייתן" ועוד).

בשנת 2011, בגלל ניתוק חלקי של האספקה ממצרים והתדלדלות הגז במאגר "ים תטיס", ירדה צריכת הגז הטבעי בישראל, אולם עם סיום פיתוח שדה "תמר" באמצע 2013, יתאפשר המשך הגידול של צריכת הגז הטבעי.

צריכת המים השפירים בישראל עמדה ב-2010 על 1,260 מלמ"ק – עלייה של 8 אחוזים לעומת 2009.

לוח ב'-25

התפלת מים, 2008 עד 2014

תוספת הקיבולת לעומת סוף השנה הקודמת (מלמ"ק)	הקיבולת של מפעלי התפלת מי ים בסוף השנה (מלמ"ק) ¹	
130	130	דצמבר 2008
10	140	דצמבר 2009
130	270	דצמבר 2010
23	293	דצמבר 2011
		תחזית
21	314	דצמבר 2012
79	393	דצמבר 2013
193	586	דצמבר 2014

1 הקיבולת היא יכולת הייצור של מים לשנה במשך 20-25 שנים, על פי התנאים שפורטו בהסכם עם המדינה. לרוב ייצור בשעות הלילה בלבד, כאשר החשמל הוא זול וזמין. על פי ההתחייבות בהסכם עם המדינה.
המקור: רשות המים.

⁶⁴ נתוני צריכת המים מותקבלים מרשות המים בפיגור של שנה.

בד בבד עם הגדלת ההיצע הוחלט גם על ריסון הביקושים באמצעות מדיניות התעריפים. הממשלה קבעה שהעלויות הריאליות של הפקת מים, ובפרט מים מותפלים, יופנמו באמצעות התעריפים, שאם לא כן ייווצר עודף ביקוש למים. עיקרון זה מקטין את תמיכתה של הממשלה בענף, ואכן, תעריפי המים והביוב לצרכן הביתי הועלו בתחילת 2010 בכ-40 אחוזים, ומאז הם נותרו כמעט ללא שינוי⁶⁵.

משק המים עבר בשנים האחרונות שינוי מבני: הסמכויות בענייני מים הועברו מיחידות שונות למשרד המים, הקצאת המים, אישור ההשקעות בתשתיות מים וביוב ותכנון משק המים. עיקרון חשוב שנקבע כאן הוא שהרשות המאשרת את ההשקעות קובעת גם את תעריפי המים. בכך צריכה הרשות לאזן בין הרצון להגדיל את ההשקעות במשק המים לבין עליית מחירי המים, הנובעת מכך. חוק תאגידי המים מ-2001 הביא להוצאת נושא המים מהרשויות המקומיות ולהקמת תאגידי מים. התאגידים מופקדים, ברשויות המקומיות, על הספקת המים וגביית התמורה בעדם, על ההשקעה ברשת המים ועל הקטנת הפחת. כיום פועלים יותר מ-50 תאגידי מים אזוריים - חלקם קטנים מאוד, אף שהענף מאופיין בתשואה לגדול. אולם רק חלק קטן מתעריף המים נובע מעלות התאגוד. העלאת תעריף המים לאחר הרפורמה מאפשרת לתאגידי להגדיל את ההשקעה בתשתיות המים והביוב, ואלה עשויות להביא להקטנה הדרגתית של הפחת (נזילות בצנרת המים העירונית)⁶⁶. ואולם נתונים ראשוניים לשנת 2010 אינם מצביעים על גידול ההשקעות של תאגידי המים והביוב ושל השקעות הרשויות המקומיות בתחומים אלו⁶⁷.

ד. המסחר והשירותים

תוצר המסחר והשירותים, שהוא כ-57 אחוזים מהתוצר העסקי, גדל בשנת 2011 ב-4.2 אחוזים, לאחר גידול של כ-6.3 אחוזים בשנה הקודמת (לוח ב'-26). תוצר הענפים האלה צמח בקצב מהיר יחסית במחצית הראשונה של השנה, ואילו במחציתה השנייה התמתנה הצמיחה במידה ניכרת.

תשומת העבודה במסחר ובשירותים גדלה בשנת 2011 בשיעור נמוך משיעור גידולה אשתקד. השכר הריאלי נותר כמעט ללא שינוי, וייתכן שתוספת של מועסקים חדשים, הנקלטים בשכר נמוך יחסית, מיתנה את עלייתו.

את צמיחתו של ענף המסחר והשירותים הובילה בעיקר עלייה ביצוא - שעיקרו יצוא של שירותי מחשוב ומו"פ ושל שירותי תיירות - בכ-10 אחוזים השנה, וכן גדלה הפעילות המקומית, גידול, המתבטא בצריכה הפרטית.

פריזון העבודה בענפי המסחר והשירותים: הרמה של פריזון העבודה בישראל, במונחי כוח קנייה, הייתה ב-2010 כ-60 אחוזים מהרמה בארה"ב, ו-80 אחוזים מהממוצע ב-OECD. בתוצר לעובד הפערים קטנים יותר - תוצאה של שעות עבודה רבות יותר לעובד בישראל - 68 אחוזים מהרמה בארה"ב ו-95 אחוזים מהממוצע ב-OECD.

השוואה בין מדינות מבחינת התוצר-לעובד בענף מסוים ביחס לתוצר-לעובד בסך המגזר העסקי עשויה להצביע על הבדלים בפונקציית הייצור, על מחסומי כניסה ענפיים,

⁶⁵ תעריפי המים לחקלאות ולתעשייה עולים על פי מיתווה שסוכם עם נציגי המגזרים. תעריפי המים לחקלאות נמוכים בהרבה מהתעריפים למגזר הביתי.

⁶⁶ גיא נבון (2011), תאגידי המים, טיפול בפסולת ביתית והשלכות התקציביות, תזכיר של בנק ישראל.

⁶⁷ עיבוד מיוחד של הלמ"ס לנתוני ההשקעות במים וביוב.

לוח ב'-26				
מדדים עיקריים להתפתחות המסחר ושירותים, 2004 עד 2011				
(שיעורי השינוי, אחוזים)				
השכר הריאלי לעובד	תשומת עבודה	המשקל בתוצר המסחר והשירותים (אחוזים)	התוצר	
2010 - 2004				
1.0	3.7	5.9	100	המסחר ושירותים
0.0	2.3	5.0	22	המסחר
0.9	4.4	6.1	78	השירותים
0.1	3.3	9.0	5	מזה: אוכל והארוחה
1.5	4.6	6.0	60	פיננסים ושירותים עסקיים
-0.7	4.8	6.5	6	אנשים ואחרים
2010				
1.0	3.3	6.3	100	המסחר ושירותים
0.2	2.4	4.6	21	המסחר
1.1	3.6	6.7	79	השירותים
1.3	2.9	14.0	4	מזה: אוכל והארוחה
1.4	3.0	6.6	62	פיננסים ושירותים עסקיים
-0.6	3.5	5.2	6	אנשים ואחרים
2011				
0.2	2.4	4.2	100	המסחר ושירותים
-0.5	3.3	1.8	20	המסחר
0.5	2.1	4.8	80	השירותים
-0.7	1.1	2.9	4	מזה: אוכל והארוחה
1.0	0.2	4.7	63	פיננסים ושירותים עסקיים
0.0	5.3	5.5	6	אנשים ואחרים
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.				

ועל רווחים מעל לנורמליים, המעידים על תחרות חלשה. התוצר לעובד בכל ענפי המסחר והשירותים והתחבורה והתקשורת (לוח ב'-27) ביחס לתוצר לעובד בסך המגזר העסקי במשק הישראלי דומה ליחס המקביל במשק האמריקאי, אולם בחלוקה לתת-ענפים נמצאו הבדלים בין שני המשקים.

בענף המסחר ושירותי האירוח והאוכל נמצא, בשנת 2010, שהתוצר-לעובד ביחס לתוצר-לעובד בסך המגזר העסקי בישראל (0.65) פחות נמוך מאשר בארה"ב (0.59), וכן שחלקו של הענף במגזר העסקי בישראל קטן יחסית לארה"ב. ענף זה מאופיין בשכר נמוך מאוד למועסק הן בארה"ב והן בישראל. ייתכן ששכר המינימום בישראל, שהוא גבוה יותר מאשר בארה"ב (כשיעור מהשכר הממוצע), מהווה חסם להתפתחות הענף בישראל⁶⁸.

⁶⁸ בשנת 2000, בניגוד לשנת 2010, לא היה הבדל בין ישראל לארה"ב בתוצר-לעובד במסחר ושירותי האוכל ביחס לתוצר-לעובד בסך המגזר העסקי. ההבדל נוצר על רקע עליית שכר המינימום בישראל יחסית לשכר הממוצע במשק.

לוח ב'-27

התוצר לעובד בענפי המסחר והשירותים ביחס לתוצר לעובד בסך המגזר העסקי, ישראל
וארה"ב, 2000 ו-2010

2010		2010		2000	
ישראל	ארה"ב	ישראל	ארה"ב	ישראל	ארה"ב
77	68	0.94	0.93	0.97	0.98
התוצר לעובד במסחר והשירותים ובתחבורה ותקשורת ביחס לתוצר לעובד בסך המגזר העסקי					
פירוט:					
17	14	0.59	0.65	0.67	0.66
התוצר לעובד במסחר ובשירותי האירוח ואוכל ביחס לתוצר לעובד בסך המגזר העסקי					
10	11	1.93	2.51	1.74	1.80
התוצר לעובד בשירותים הפיננסיים ביחס לתוצר לעובד בסך המגזר העסקי					
28	23	1.66	1.28	1.64	1.44
התוצר לעובד בשירותים העסקיים ביחס לתוצר לעובד בסך המגזר העסקי					
8	10	1.31	1.33	1.17	1.58
התוצר לעובד בתחבורה והתקשורת ביחס לתוצר לעובד בסך המגזר העסקי					

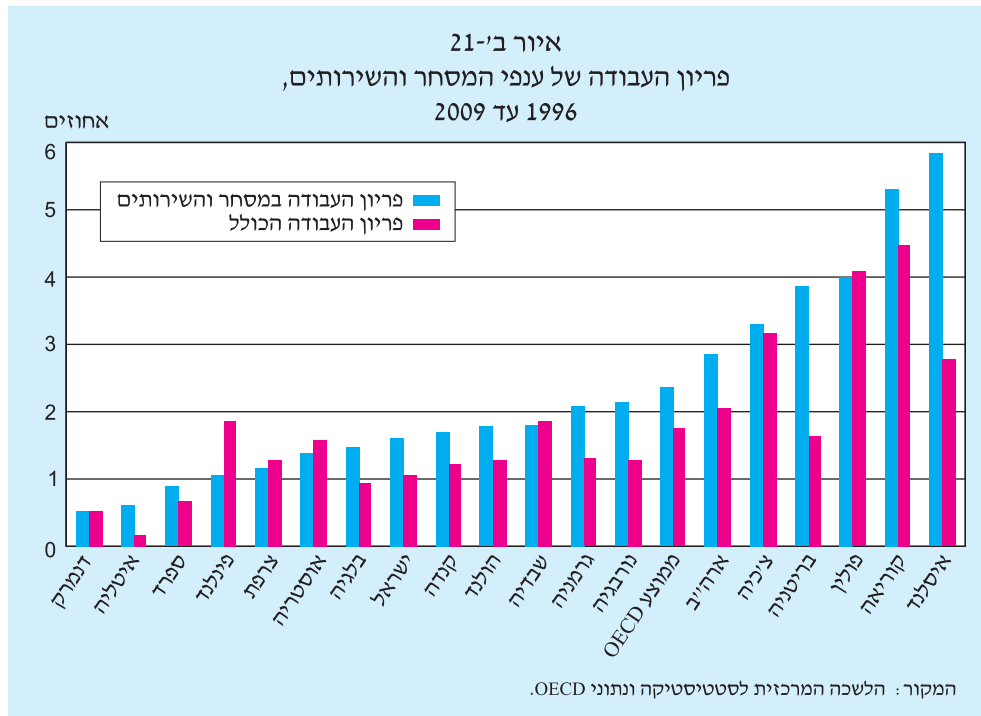
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הסטטיסטיקה האמריקאי.

גם בשירותים הפיננסיים התוצר-לעובד ביחס לתוצר-לעובד בסך המגזר העסקי בישראל גבוה יותר מאשר בארה"ב. חשוב לציין שענף זה כפוף לרגולציה, הקובעת במידה רבה את רמת התחרות ואת חסמי הכניסה אליו. הענף אינו סחיר, ולכן אפשר שהתחרות המוגבלת בישראל, בהיותה מקום קטן, מאפשרת שכר גבוה בענף, יחסית לארה"ב, אולם גם מגבילה את התפתחותו.

במגזר השירותים העסקיים התוצר-לעובד בישראל ביחס לתוצר-לעובד בסך המגזר העסקי נמוך מאשר בארה"ב. בענף זה בולט בארה"ב חלקם הגדול יותר של שירותי הנדל"ן, שבהם התוצר-לעובד גבוה מאוד. במגזר התחבורה והתקשורת נמצא שבישראל התוצר-לעובד ביחס לתוצר-לעובד בסך המגזר העסקי דומה למקבילו בארה"ב.

בהשוואה למדינות OECD קצב עלייתו של פריון העבודה בענפי המסחר והשירותים היה בישראל, בשנים 1996 עד 2009, נמוך מהממוצע ב-OECD (איור ב'-21). עלייה נמוכה זו עולה בקנה אחד עם עליית השכר הריאלי ועם הקצב האטי של עליית פריון העבודה בכלל המשק ביחס ל-OECD. בחינה של תת-ענפים כגון ענפי המסחר ושירותי האירוח והאוכל, וכן של ענפי השירותים הפיננסיים והעסקיים, מעלה תמונה דומה.

קצב עלייתו של פריון העבודה בענפי המסחר והשירותים בישראל היה בשנים 1996 עד 2009 נמוך מהממוצע ב-OECD.



שירותים נבחרים

ענף השירותים העסקיים: תוצר ענף השירותים העסקיים, המהווה כרבע מהתוצר העסקי, המשיך לצמוח בשנת 2011 אף כי בקצב איטי יותר (5.7 אחוזים) מאשר ב-2010. הגורם המרכזי לצמיחת הענף היה האצה ביצוא השירותים העסקיים - בעיקר יצוא של שירותי המחשוב והמו"פ - המהווה מעל ל-40 אחוזים מתוצר הענף. קצב הגידול של השימושים המקומיים, ואיתם הביקוש המקומי לשירותים, היה נמוך יותר, אך גם הוא תרם לעלייתו של תוצר הענף. מספר המועסקים בענף השירותים העסקיים נותר השנה כמעט ללא שינוי, תוצאה של גידול מספרם בענפים מוטי היצוא, כגון שירותי המחשוב והמו"פ, וירידה קלה בשאר ענפי השירותים העסקיים.⁶⁹

התוצר של שירותי המחשוב והמו"פ הוא כשליש מתוצר השירותים העסקיים. הפעילות בענף, שירדה ב-2010, שבה והתרחבה השנה, וזאת בשיעור גבוה יותר מאשר סך הפעילות במסחר והשירותים. יצוא השירותים האחרים - הכולל את יצוא שירותי המחשוב והמו"פ - עלה ב-2011 בכ-10 אחוזים, לאחר עלייה מתונה בלבד בשנת 2010. גידול הפעילות בענף התבטא גם בעלייה ניכרת של התשומות - שיעור המועסקים בענף גדל ביותר מ-7 אחוזים - ובגיוס הון-הסיכון בענף. גיוס הון סיכון, שהוא מנוע צמיחה של חברות ההזנק בענף זה, גדל ב-2011 בכ-70 אחוזים לעומת שנת 2010, והיה אף גבוה מהרמות שאפיינו את הענף לפני המשבר הפיננסי, ב-2007 ו-2008.

תוצר ענף השירותים העסקיים המשיך לצמוח בשנת 2011, אף כי קצב צמיחתו הואט.

התוצר של שירותי המחשוב והמו"פ גדל השנה, וזאת בשיעור גבוה יותר מאשר סך הפעילות במסחר והשירותים.

⁶⁹ להרחבה נוספת ראו פרק ה' - שוק העבודה.

הבנקאות, הביטוח והמוסדות הפיננסיים האחרים⁷⁰: תוצר המוסדות הפיננסיים, שהוא כ-12 אחוזים מהתוצר העסקי, גדל השנה ב-2.4 אחוזים, ומספר המועסקים בענף גדל ב-2.2 אחוזים בלבד, לאחר עלייה ניכרת בשנה הקודמת. השכר הריאלי בענף השירותים הפיננסיים הוסיף ועלה השנה, בשיעור של 0.4 אחוזים בלבד. עם זאת, רמת השכר נמוכה מזו ששררה לפני המשבר הפיננסי.

התיירות: תעשיית התיירות מושתתת על ענף שירותי ההארחה. תוצר ענף שירותי ההארחה והאוכל, שהוא 2.5 אחוזים מהתוצר העסקי, גדל השנה ב-2.9 אחוזים. בלבד, לאחר גידול של 14 אחוזים בשנה הקודמת. מקורות גידולו של ענף התיירות הם הביקוש של התיירים לביקורים בישראל והביקוש של ישראלים לשירותי לינה, שהוא במידה רבה תחליפי לביקוש התיירים, בעיקר בעתות של אי-יציבות ביטחונית⁷¹.

לינות התיירים והישראלים נותרו השנה כמעט ללא שינוי יחסית לשנה הקודמת, שהייתה שנת שיא בתיירות. אי הגידול הוא ככל הנראה תוצאה של מצב ביטחוני דומה לזה ששרר ב-2010, ושל המצב הכלכלי באירופה ובארצות הברית, שמהן מגיעים לישראל רוב התיירים. נוסף על כך יש לזכור שקיבולת החדרים מוגבלת, והתפוסה בשנתיים האחרונות, כ-70 אחוזים, נחשבת בענף לתפוסה נמוכה.

הלינות בבתי מלון אמנם מהוות רק 30 אחוזים מההוצאה של תייר בישראל, אולם מחסור בחדרי מלון הוא חסם להתפתחות הענף. מספרם של אלה עומד על 47 אלף חדרים, והוא כמעט לא השתנה בעשר השנים האחרונות. יש לזכור שענף בתי המלון הוא ענף מתוכנן במידה רבה. הממשלה מעודדת אותו באמצעות הקצאת קרקע לייצור תיירותי, אישור תוכנית בנייה של בתי מלון, ובחלק גדול מהאזורים אף באמצעות מענקי השקעה.

תוצר ענף שירותי
ההארחה והאוכל גדל
השנה ב-2.9 אחוזים
בלבד, לאחר גידול של 14
אחוזים בשנה הקודמת.

⁷⁰ ההתייחסות כאן נועדה להשלים את התמונה של ענפי המשק. לדיווח נרחב על הענף ראו המפקח על הבנקים, *סקירה שנתיית, 2011*, שתתפרסם בקיץ, ופרק ד', המערכת הפיננסית, בדוח זה.

⁷¹ ראו י' מנשה ור' שהרבני, "שוק בתי המלון בישראל" סדרת מאמרים לדיון 2011.3, חטיבת המחקר של בנק ישראל.

