

פרק ב'

התוצר, השימושים וענפי המשק

- קצב הצמיחה של התוצר במשק הישראלי ירד השנה ל-3.1 אחוזים, לאחר צמיחה של 4.6 אחוזים אשתקד.
- הצמיחה בישראל בשנים האחרונות איתנה מהצמיחה במרבית המדינות המפותחות, בהן ארה"ב ומדינות גוש האירו. מדינות אלה מתמודדות עם השלכותיו הישירות של משבר גלובלי מתמשך, שהשפיע על ישראל בעיקר דרך התמתנות הביקושים העולמיים.
- לצד השפעתו הדומיננטית של המשבר בחו"ל העיבו השנה על הפעילות גם מספר גורמים מקומיים, ובהם המתיחות הגיאופוליטית והעלייה בהוצאות המשק על יבוא חומרי אנרגיה. בנוסף ירד קצב התרחבותו של ענף הבנייה בהשוואה לשיאו ב-2011.
- את האטת הביקושים במהלך השנה ספג בעיקר היבוא, בשעה שבקצב צמיחת התוצר חלה האטה קלה בלבד; כתוצאה מכך, וכתוצאה מגמישותו של שוק העבודה, האבטלה נותרה בשיעור נמוך יחסית לעבר.
- כושר הייצור של המשק עלה השנה במהירות: מלאי ההון הפיזי גדל בשיעור מהיר יחסית לעבר, הודות לכך שההשקעה בענפי המשק גדלה מאוד בשנים הקודמות, והיצע העבודה גדל תוך עלייה בשיעור ההשתתפות.
- שילוב של גורמי הביקוש וההיצע הרחיב את פער התוצר – תוך הורדת ניצולת המכונות והציוד – ותרם לפיחות בשער החליפין הריאלי הממוצע.
- העודף בחשבון השוטף ירד השנה, בהמשך לירידתו אשתקד בשל הגידול ביבוא הדלקים והתמתנות הביקושים בעולם. ירידת העודף בשנים האחרונות נובעת גם מכך שהמגזר הציבורי עבר לגירעון בארבע השנים האחרונות.
- הן הענפים שתפוקתם מוטה לביקושים המקומיים, והן הענפים מוטי היצוא, האטו את קצב צמיחתם ב-2012.
- ענף התעשייה – בניכוי ענף הרכיבים האלקטרוניים, שהאיץ בזכות פתיחתו של מפעל אינטל – צמח בשיעור של 0.8 אחוז בלבד, בעיקר עקב האטת הביקושים מחו"ל אך גם עקב האטה בביקושים המקומיים.
- ענפי השירותים העסקיים צמחו בשיעור של 4.9 אחוזים, כתוצאה מהמשך מגמת המעבר מענפי תעשייה לענפי שירותים, וכן כתוצאה מגידול בביקושים העולמיים לשירותי מחשוב ומחקר ופיתוח, שירותים המהווים חלק נכבד מתוצרם.
- ההשקעה בתשתיות גדלה השנה ב-26 אחוזים. הגידול בהשקעה השתקף כמעט בכל ענפי התשתיות, אך במיוחד בענפי האנרגיה (נפט וגז), עקב ההשקעה בשדות הגז שנתגלו בישראל, ובענפי החשמל והמים. גידול נרשם גם בהשקעה בתשתיות התחבורה, ובפרט בתחבורה היבשתית. מנגד ירדה ההשקעה בתקשורת.
- ענף הבנייה צמח השנה ב-4.3 אחוזים, לאחר שבכל אחת מהשנתיים האחרונות הוא צמח ב-9 אחוזים. רמת הפעילות הגיעה לשיא של עשור וכך גם המלאי של הדירות החדשות הפנויות למכירה. מספר התחלות הבנייה ירד השנה, במקביל לירידה בהיתרי בנייה שהנפיקו הוועדות המקומיות.

1. ההתפתחויות העיקריות ותנאי הרקע

קצב הצמיחה של התוצר במשק הישראלי ירד השנה ל-3.1 אחוזים, לאחר צמיחה של 4.6 אחוזים אשתקד. קצב הגידול של היבוא ושל השימושים הואט גם כן, אך בדומה לקצב גידולו של התוצר, שיעור גידולם לעומת אשתקד אינו שונה משמעותית מהממוצע ארוך הטווח (לוח ב'-1). הצמיחה בישראל בשנים האחרונות איתנה מהצמיחה במרבית המדינות המפותחות, בהן ארה"ב ומדינות גוש האירו, שכן בניגוד לישראל הן מתמודדות עם השלכותיו הישירות של משבר גלובלי מתמשך; משבר זה השפיע על ישראל בעיקר דרך התמתנות הביקושים העולמיים. עם זאת, פער הצמיחה בין ישראל לבין המדינות המפותחות הצטמצם בשנה האחרונה, והפער בקצב הצמיחה של התוצר לנפש כבר קטן מאוד.

התמתנות הביקושים העולמיים עקב החרפת משבר החובות באיחוד האירופי היה הגורם הדומיננטי לירידת המדרגה בקצב הצמיחה מהרביע השני של 2011. לצד גורם חיצוני זה העיבו השנה על הפעילות גם מספר גורמים מקומיים, ובהם המתיחות הגיאופוליטית ומבצע "עמוד ענן" וכן העלייה בהוצאות המשק על יבוא חומרי אנרגיה. בנוסף, ירד קצב התרחבותו של ענף הבנייה בהשוואה לשיאו ב-2011.

ההאטה המתמשכת בקצב התרחבות הביקושים מחו"ל המשיכה לפגוע ביצוא, והוא גדל בקצב מתון, במיוחד אם מביאים בחשבון את העלייה החריגה ביצוא של חברת אינטל. חולשת הביקושים מחו"ל השפיעה גם על הביקושים המקומיים, ודבר זה – בשילוב השפעתם של תנאי הרקע המקומיים – הוביל במהלך השנה להאטה גוברת בקצב הגידול של הצריכה הפרטית ושל ההשקעות (לוח ב'-3). בצד המקורות, היבוא ירד וספג חלק ניכר מהאטת הביקושים המקומיים, ובקצב צמיחת התוצר חלה האטה קלה נוספת לעומת הקצב בסוף 2011.

הגידול בכושר הייצור של המשק הואץ השנה: מלאי ההון הפיזי לתחילת השנה גדל בשיעור מהיר יחסית לעבר – ביטוי לכך שההשקעות בענפי המשק גדלו מאוד בשנים הקודמות. בנוסף, היצע העבודה גדל בזכות עלייה בשיעור ההשתתפות. עלייה זו קיבלה תמיכה מכך שהתוצר ושוק העבודה המקומיים הפגינו עמידות יחסית למשבר בחו"ל. השילוב של גורמי הביקוש וההיצע הגדיל את פער התוצר בישראל, ובעיקר את פער ניצולת ההון הפיזי. זאת בשעה שמספר המועסקים ותשומת העבודה דווקא המשיכו לגדול, ושיעור האבטלה נותר נמוך יחסית לעבר.

בשנה וחצי האחרונות המשק הישראלי עבר מצמיחה מהירה מהצמיחה הפוטנציאלית לצמיחה מעט איטית ממנה, והדבר תרם לכך שלעומת אשתקד, המשק עבר מייסוף בשער החליפין הריאלי לפיחות בו (לוח ב'-1). זאת בין השאר דרך תגובת בנק ישראל: הוא הפחית את הריבית בתקופה זו וצמצם את פערי הריבית מול חו"ל. ברביע האחרון של השנה יוסף שער החליפין הריאלי בדומה למגמה שאפיינה אותו במרבית השנים האחרונות.

העודף בחשבון השוטף ירד השנה, בהמשך לירידתו אשתקד. ירידת העודף בשנתיים האחרונות נבעה במידה רבה מהגידול התלול בהוצאה על יבוא חומרי אנרגיה – בשל השיבושים באספקת הגז ובשל עליית מחירי הדלק בעולם – כמו גם מהתמתנות הביקושים מאירופה. לירידת העודף בשנים אלה תרמה גם ירידת החיסכון הלאומי בארבע השנים האחרונות כתוצאה מכך שהמגזר הציבורי עבר מהאיזון (ולפעמים אף מהחיסכון החיובי) של השנים 2005–2008 לחיסכון השלילי של השנים 2009–2012. הסבר נוסף לירידת העודף נעוץ באיתנות היחסית של הביקושים המקומיים, ובפרט של ההשקעה, גם כתוצאה ממדיניות הריבית הנמוכה שנקטה בארץ ובעולם עקב המשבר.

צמיחת המשק התמתנה השנה לקצב הנמוך במעט מהממוצע ארוך הטווח, אך מהיר ממרבית המשקים המפותחים.

הביקושים התמתנו וכושר הייצור עלה.

גורמי הביקוש וההיצע הרחיבו את פער התוצר, והרחבה זו תרמה לפיחות בשער החליפין הריאלי.

לוח ב'-1
המדדים לפעילות הכלכלית, 2004 עד 2012
 (אחוזי שינוי כמותיים, במונחים שנתיים)

2012							
מחצית א'	מחצית ב'	2012	2011	2010	2009	2008-2004	
2.6	2.8	3.1	4.6	5.0	1.1	5.1	התוצר המקומי הגולמי
1.4	1.4	1.6	1.9	3.0	-3.6	2.4	התוצר במדינות ה-OECD
0.7	1.0	1.2	2.7	3.1	-0.7	3.2	התוצר לנפש בישראל
0.8	0.8	1.0	1.3	2.4	-4.2	1.7	התוצר לנפש במדינות ה-OECD
6.8	6.9	6.9	7.1	8.4	9.5	10.3	שיעור האבטלה (אחוזים)
4.1	3.1	3.7	-1.4	-5.1	1.8	-0.4	שע"ח הריאלי האפקטיבי
1.3	1.2	1.2	-3.5	-3.1	8.3	-2.3	תנאי הסחר
0.5	1.6	1.7	4.0	11.4	-11.9	5.9	יבוא המדינות המפותחות
-2.0	10.4	4.2	4.1	10.8	-9.9	11.7	היצוא ללא יהלומים
-1.3	6.5	4.2	6.6	4.3	0.6	4.3	השימושים המקומיים
-11.3	19.6	6.9	9.0	9.4	-12.2	8.5	היבוא ללא יהלומים
2.2	2.5	2.3	2.9	1.6	0.8	4.1	ריבית בנק ישראל (ממוצע לתקופה)

* נתוני המחציות הם במונחים שנתיים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, OECD. Stat, קרן המטבע הבין-לאומית ועיבודי בנק ישראל.

א. ההתפתחויות העולמיות ואפיקי השפעתן על המשק הישראלי

במוקד ההתפתחויות
השנה עמד משבר
החובות באירופה.

במהלך 2012 נמשכה ההאטה בצמיחה העולמית ובקצב ההתרחבות של הסחר העולמי. במוקד ההתפתחויות השנה עמד משבר החובות באירופה. התוצר בגוש האירו התכווץ וחולשת הפעילות זלגה גם למדינות החזקות בגוש, בהן גרמניה. בניגוד לאירופה, בארה"ב הפעילות הכלכלית מתאוששת, גם אם באיטיות. קצב הצמיחה בה עלה מעט, האבטלה ירדה קלות, וניכרת התעוררות בשוק הדיור. עם זאת, רמת הפעילות עדיין נמוכה, וההכרה בצורך בריסון פיסקלי, בטווח הקצר ו/או הארוך, מעיבה על המשך ההתאוששות¹. גורם זה משותף לכלכלה האמריקאית והאירופית: מדינות אלה סובלות ממצב פיסקלי בעייתי – הוא אחד הגורמים להתמשכות המשבר – ולכן הן מתקשות לממן הרחבה שתמתן את השלכותיו של הפרק הנוכחי של המשבר על הביקושים העולמיים.

הפעילות העולמית
משפיעה על הפעילות
המקומית בעיקר דרך
השפעתה על היצוא.

הביקושים העולמיים, והקשר בינם לבין היצוא הישראלי, הם הדרך העיקרית שבה ההתפתחויות העולמיות משפיעות על ההתפתחויות המקרו-כלכליות בישראל: אומדנים מלמדים ששינוי של אחוז אחד בסחר העולמי מוביל בקירוב לשינוי של אחוז ביצוא הישראלי². כפי שמדגים איור ב'-1, גם בשנתיים האחרונות התמתן היצוא של ישראל בד בבד עם התמתנות הביקושים של המדינות המפותחות. אך התמסורת מהתמתנות היצוא

¹ הרחבות באשר להתפתחויות בעולם ניתן למצוא בפרק א' ובפרק ג'.

² ראו: ע' פרידמן וצ' הרקוביץ (2010), "מודל רבעוני לכלכלה הישראלית", מאמר לדיון 2010.03, בנק ישראל, חטיבת המחקר.

להתמתנות הביקושים המקומיים אינה מיידית. בעוד שהמשבר הגלובלי החריף ברביע השני של 2011 קצב הגידול של הצריכה הפרטית ושל ההשקעה הגיב בפיגור מסויים ונותר נמוך השנה. לשם השוואה, בשנת 2008 קצב הגידול של ההשקעה ושל הצריכה הפרטית בישראל התמתנו משמעותית עוד לפני שיא המשבר, מעט לאחר האטת השימושים בעולם. זאת למרות שקצב הגידול של היצוא הישראלי המשיך להיות סביר עד החרפת המשבר בסוף 2008; בנקודה זו חלה בו תפנית של ממש.

אף שהפעילות העולמית משפיעה על הפעילות המקומית בעיקר דרך השפעת הביקוש על היצוא, היא אינה משפיעה עליה רק דרך ערוץ זה. יש לה ערוצים נוספים, והם קובעים את העיתוי, העוצמה והאופן שבהם הפעילות בעולם משפיעה על הפעילות בישראל. כאן נתאר שלושה ערוצים חשובים תוך התייחסות לפעולתם גם ב-2008. הערוץ הראשון הוא המגמה המשותפת של שוקי ההון בארץ ובעולם וההשלכות של שווקים אלה על רכוש הציבור ודרכו על הצריכה הפרטית (איור ב'-2). שוקי ההון בעולם היו יציבים יחסית בשנתיים האחרונות, למרות הקשיים שפקדו את מדינות האיחוד האירופי. יציבות זו תרמה ליציבות שוקי ההון בישראל ולכך שצריכת בני הקיימא נותרה ברמה גבוהה: שיעורה מסך הצריכה עמד השנה על 10.5 אחוזים, שיעור גבוה יחסית לעבר. במשבר של 2008 ערוץ שוק ההון פעל בעוצמה רבה יותר כבר בראשית השנה, וצריכת בני הקיימא ירדה מאוד, במקביל לצניחה המשותפת של מדדי המניות בישראל ובעולם.

הערוץ השני הוא הקשר בין הציפיות של הציבור בישראל ושל הציבור בעולם באשר להתפתחויות הכלכליות. קשר זה מתבטא במגמות המשותפות של מדדי המניות (כפי שרואים באיור ב'-2), וכן בקשר בין ההערכות של מנהלי הרכש בישראל ושל מנהלי הרכש בעולם (איור ב'-3), הערכות שמבטאות בחלקן את מידת האופטימיות של המנהלים. בשנתיים האחרונות מדדי מנהלי הרכש במדינות המפותחות ירדו בהדרגה, ואיתם ירדו גם מדדי מנהלי הרכש בישראל. אולם כפי שניתן לראות, עד ראשית 2011 דיווחי המנהלים בישראל היו יותר אופטימיים מהדיווחים בעולם, וב-2012 הם היו פסימיים יותר, בין היתר בעקבות הסיכונים הגיאופוליטיים המקומיים. בהתאם לכך, שיעור הגידול של ההשקעה בענפי המשק ירד, וזאת באיחור יחסית ליתר ההתפתחויות ובמקביל לירידה במדד מנהלי הרכש בישראל. בשנת 2008 מדדי מנהלי הרכש בארץ ובחו"ל התפתחו באופן אחיד מבחינת החומרה והעיתוי, וגם ההשקעה בענפי המשק התפתחה בהתאם.

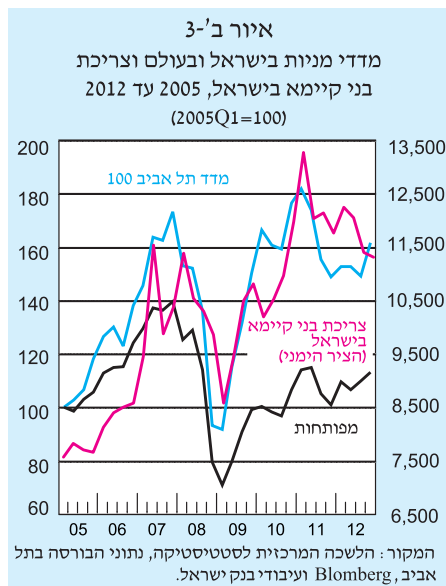
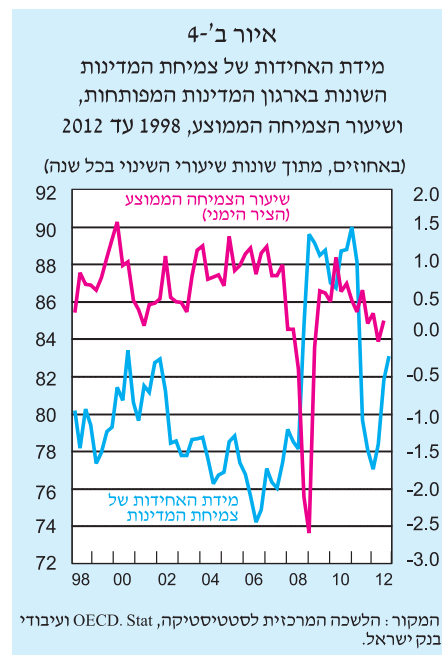
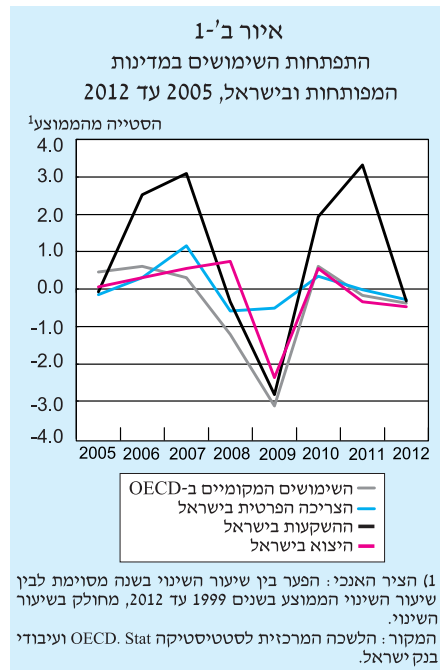
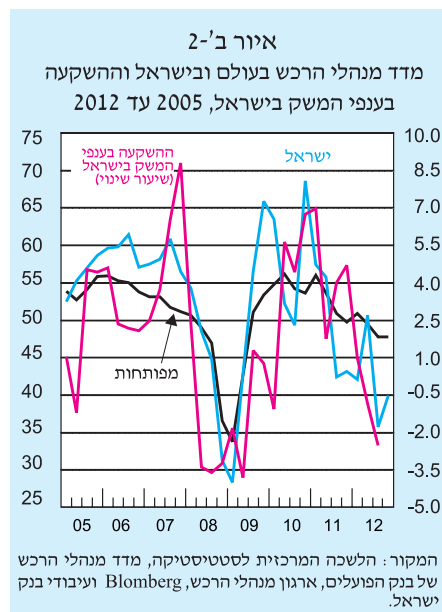
הערוץ השלישי הוא המדיניות המוניטרית. הריבית של הבנק המרכזי האמריקאי (ה-Fed) היא אפסית, והיא צפויה להישאר ברמה זו לפחות עד שהאבטלה תרד ל-6.5 אחוזים (שיעור האבטלה נכון לסוף 2012 הוא 7.7 אחוזים) וכל עוד תישמר יציבות המחירים. גם הריבית של הבנק המרכזי האירופי נמוכה. הביקושים העולמיים והביקושים בישראל מושפעים לחיוב מסביבת הריביות הנמוכות בארץ ובעולם, שנועדה לתמוך בפעילות הממונת. עם זאת, פער הריביות בין ישראל לבין השווקים המפותחים – על רקע הבדלים בסביבת הצמיחה הן בפרק הנוכחי של המשבר והן בפרק הקודם – לחץ במשך זמן רב לייסוף ריאלי. צמצום הפער, ועמו גם גורמים אחרים, לחצו במרבית שנה זו לפיחות. אומדנים מלמדים כי ייסוף (פיחות) של אחוז אחד בשער החליפין הריאלי מוביל בממוצע לירידה (עלייה) של כ-0.2 אחוז ביצוא הישראלי.

ככל שמדינות מפתח בכלכלה העולמית סובלות מהתפתחויות שליליות מקיפות וחרפות יותר, כך עולה ההסתברות שהתפתחויות אלה יהיו משותפות ויכללו יותר ערוצי השפעה על הפעילות במדינות אחרות, בהן ישראל. איור ב'-4³ מלמד שבפרק המשבר

הערוצים הנוספים שדרכם הפעילות העולמית משפיעה על הפעילות המקומית כוללים את המגמה המשותפת של שוקי ההון בארץ ובעולם, את הקשר בין הציפיות של הציבור בישראל ושל הציבור בעולם ואת ערוץ המדיניות המוניטרית.

³ האיור מציג את אחוז השונות הנצברת מניתוח רכיבים עיקריים (PCA), וניתוח זה נערך על סמך חמש קומבינציות לינאריות שמסבירות את מרב השונות בסדרות צמיחת התוצר של 34 מדינות מפותחות.

הנוכחי הקשר בין כלכלות העולם קטן יחסית לקשר בתקופת השפל הגדול של שנת 2008; לעומת התקופה הנוכחית, תקופת השפל התאפיינה בקריסה של בנקים ושל חלק מהחברות הפיננסיות הגדולות בעולם, בצניחות חריגות בשוקי ההון בעולם ובמחנק אשראי עולמי.



ב. תנאי הרקע המקומיים והמדיניות הכלכלית

1. תנאי הרקע המקומיים

לצד השפעתה הדומיננטית של ההאטה בחו"ל העיבו השנה על הפעילות שני גורמי רקע מקומיים. ראשית, אי-הוודאות הגיאוגרפית-פוליטית התגברה בעקבות החששות מעימות עם איראן ובעקבות חוסר היציבות השלטונית במצרים ובסוריה. ייתכן כי התפתחויות אלה תרמו השנה להאטת קצבי הגידול של ההשקעות – דרך עליית הסיכון העסקי – ולהאטת קצב הגידול של צריכת בני הקיימא, דרך ביצועי חסר של מדדי המניות בישראל. לאלה יש להוסיף את ההשפעה השלילית והקלה שהייתה למבצע "עמוד ענן" על הצמיחה ברביע האחרון של השנה.

שנית, ביטול הסכם הגז עם מצריים, אזילת הגז במאגר "ים תטיס", וכן עליית מחירי הדלק בעולם, הביאו לגידול ניכר בהוצאות המשק, ובמיוחד בהוצאות על ייצור חשמל. הדבר התבטא, נכון לשלב זה, במיוחד בגידול החוב של חברת החשמל ובירידת העודף בחשבון השוטף, ולא ברווחתם של משקי הבית או בקצב צמיחת התוצר. זאת כיוון שהוחלט לפרוש את ההשפעה של התייקרות הדלקים על מחירי החשמל ולהתחשב בכך שהגז ממאגר "תמר" צפוי להתחיל לזרום ברביע השני של שנת 2013.

השנה ירדו התחלות הבנייה למגורים – המצויות עדיין ברמה גבוהה יחסית לעבר – בעיקר על רקע מגבלת היתרי הבנייה. כתוצאה מכך ירד קצב הצמיחה השנתי של ענף הבנייה, מ-9 אחוזים בשנים 2010 ו-2011 ל-4.7 אחוזים השנה, ותרומתו לצמיחת התוצר הייתה פחותה מזו של 2011.

2. המדיניות הכלכלית

למדיניות הכלכלית בישראל היו השנה השפעות מרחיבות על פעילות המשק. בנק ישראל המשיך להפחית את הריבית, והתשואות הריאליות לטווח הקצר ירדו. הממשלה הגדילה את הוצאות השכר שלה ואת ההוצאות על שירותים חברתיים, ותקבולי המס ירדו אף מעבר לירידה הצפויה כתוצאה מפעולת המייצבים האוטומטיים בעקבות הקיפאון בשכר הריאלי. המדיניות המוניטרית תרמה לצמיחת התוצר הואיל והריביות המוניטריות הנמוכות בארץ ובעולם מכתבות תשואות ריאליות נמוכות לטווח הקצר, ואלה מצדן תומכות בביקושים המקומיים. הפחתות הריבית של בנק ישראל בשנה האחרונה תמכו גם בענפים הסחירים; זאת משום שההפחתות צמצמו את פער הריביות ותרמו לפיחות בשער החליפין הריאלי.

הממשלה ביטלה בתחילת השנה את מתווה הפחתת המס, ובהמשך העלתה מיסים, וזאת בשל הגירעון שנפער בתקציב השנה ובשל הקשיים התקציביים הצפויים בשנים הבאות. הגירעון חרג מיעדו השנה בעיקר כיוון שבקצב הגידול של תקבולי המס חלה האטה מעבר לחזוי. המצוקה הצפויה לשנים הבאות התפתחה לנוכח הקושי של הממשלה לשלוט בהוצאותיה: תנאי הרקע החברתיים כלכליים, מחאת קיץ 2011, ודוח הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי שבא בעקבותיהם, הובילו להגדלה של הוצאות הממשלה על השירותים החברתיים. אלה התווספו להסכמי שכר ולהתחייבויות תקציביות אחרות שהממשלה נטלה על עצמה.

חישוב על סמך מחקרו של מזר (2011, ראו תיבה ו'1). מעלה כי למדיניות הפיסקלית הייתה השנה השפעה מרחיבה, והיא תרמה 0.2 נקודת אחוז לצמיחת התוצר השנה. עם זאת, את התרומה החיובית של המדיניות הפיסקלית לצמיחה בשנה האחרונה יש לטעת

גורמים מקומיים שהעיבו השנה על הפעילות הם המתיחות הגיאוגרפית-פוליטית ומבצע "עמוד ענן", וכן העלייה ביבוא חומרי האנרגיה.

הן למדיניות המוניטרית והן למדיניות הפיסקלית היו השנה השפעות מרחיבות על המשק.

בהקשר רחב יותר: למדיניות הפיסקלית, ובפרט לגירעון הממשלתי, יכולות להיות השפעות שליליות ארוכות טווח על צמיחת המשק, ועל מאזן התשלומים.

2. הביקוש, ההיצע ושיווי המשקל

א. הביקוש המצרפי – השימושים

אף על פי שגורמים מקומיים תרמו להתמתנות השימושים, למשבר בחו"ל הייתה השפעה דומיננטית גם השנה. המשבר השפיע על השימושים בשני שלבים. הראשון התרחש ברביע השני של 2011, אז התמתן קצב הגידול של היצוא בתגובה להאטת הביקושים בחו"ל (לוח ב'-3). השלב השני התרחש בהמשך אותה שנה ובשנה זו, ובמהלכו חלה התמתנות נוספת ביצוא, נבלם הגידול בצריכת בני הקיימא, ולאחר מכן נבלם גם הגידול בהשקעה בנכסים קבועים. כאשר מביטים בתרומה השנתית של כל אחד מהשימושים לקצב גידולם הכללי

(איור ב'-5), רואים שתרומת היצוא ירדה מאוד כבר אשתקד, בהתאם להתפתחות שתוארה לעיל, אך גם השנה היא סייעה מאוד להסביר את הירידה בקצב הגידול של השימושים שכן היא הייתה אפסית. תרומת ההשקעה לגידול השימושים ירדה השנה, שכן ההאטה המשמעותית בקצב גידולה התרחשה רק השנה. ייתכן שתורמו לכך גם גורמים מקומיים, ובהם עליית פרמיית הסיכון של המשק על רקע המתרחשות הגיאו-פוליטית ובלית הגידול המהיר בהשקעה במבנים למגורים.

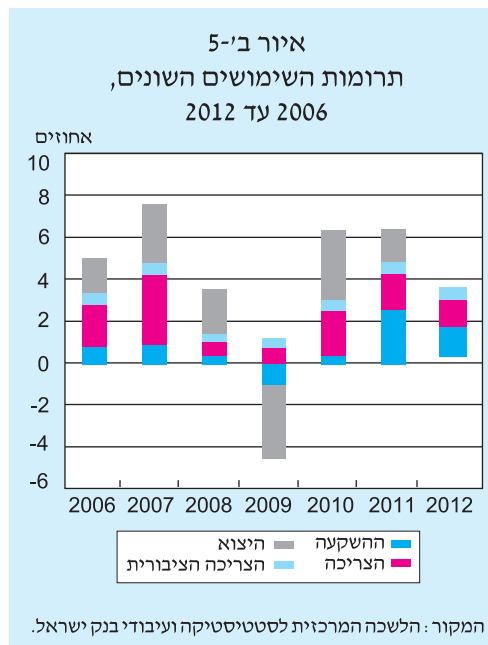
הצריכה הפרטית

קצב הגידול של הצריכה הפרטית התמתן, ובפרט הצריכה הפרטית של מוצרים בני קיימא, ואילו הצריכה השוטפת גדלה בקצב דומה לזה של אשתקד. זוהי התנהגות צפויה לנוכח ההאטה בקצב הצמיחה: הפרטים החליטו לדחות את

הרכישה של מוצרים בני קיימא לנוכח ההרעה במצב הכלכלי. תזמון זה של הרכישות מסייע לפרטים להחליק את הצריכה השוטפת של מוצרים ושירותים, שהיא מטבעה פחות רגישה למחזורי העסקים.

למרות שצריכת בני הקיימא ירדה בשנה האחרונה, שיעורה מסך הצריכה עמד על כ-10.5 אחוזים, והוא גבוה יחסית לעבר ודומה לשיעורה בשנתיים הקודמות. כפי שנכתב ביתר פירוט בסעיף 1.א, וכפי שהודגם באיור ב'-2, ליציבות היחסית בשיעור צריכת בני הקיימא תרמה העובדה ששוקי ההון בעולם ובישראל היו יציבים, וזאת על אף תנאי הרקע

להתמתנות היצוא
הייתה תרומה ניכרת
לירידה בקצב הגידול
של השימושים, בדומה
לאשתקד. תרומת
ההשקעה לגידול
השימושים ירדה רק
השנה.



דחיית הרכישה של
מוצרים בני קיימא,
לנוכח ההרעה במצב
הכלכלי, מסייעת
לפרטים להחליק את
הצריכה השוטפת של
מוצרים ושירותים; זו
האחרונה אכן גדלה
השנה בקצב דומה לזה
של אשתקד.

השליילים בעולם. בנוסף, עליית מחירי הדירות בשנים האחרונות הגדילה את ערך הרכוש של בעלי הדירות ותרמה גם היא לגידול הצריכה של בני קיימא: קהן וריבון⁴ (טרם פורסם) מראים כי העלייה במחירי הדירות בשנים 2009 עד 2011 תרמה לעלייה בהוצאה לצריכה הפרטית של בעלי הדירות, בשעה שבשנים קודמות היא תרמה פחות. אמנם עליית שכר הדירה תרמה לצמצום צריכתם של שוכרי הדירות, אך החוקרים מראים כי בסך הכול שוק הדיור תרם להתרחבותה של הצריכה הפרטית בשנים האחרונות. לבסוף, ייתכן שהעלייה שחלה בשנים האחרונות ברכישת הדירות תרמה לגידול בהיקף הרכישות של בני קיימא לנוכח הצורך לצייד את הדירות.

לעומת הירידה בצריכת בני הקיימא, קצב הגידול של הצריכה השוטפת – אף כי הוא מתון מהממוצע בשנתיים האחרונות – שמר על יציבות ואף הואץ מעט לעומת אשתקד. יציבות זו אינה מפתיעה, ודאי לאור העובדה שההכנסה הפרטית הפנויה (מכל המקורות) עלתה השנה בקצב מהיר מזה של אשתקד, וזאת למרות ההתמתנות בקצב צמיחת התמ"ג. אחת הסיבות לכך היא העלייה בשיעור התמורה להון: שיעורי המס על ההכנסות מהון נמוכים משיעורי המס על עבודה.

לוח ב'-2

המקורות והשימושים, 1996 עד 2012 (שיעורי השינוי הכמותיים, במונחים שנתיים)

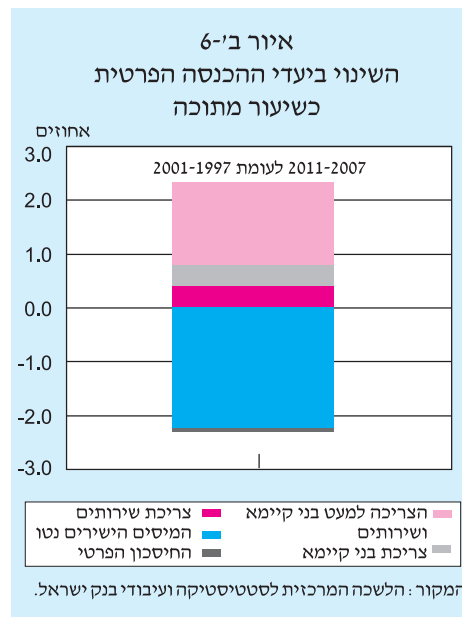
2012	2011	2010	2009	2008-1996	
3.1	4.6	5.0	1.1	4.0	התוצר המקומי הגולמי
3.1	5.1	5.4	0.5	4.4	מזה: התוצר העסקי
3.4	11.1	12.5	-13.9	5.1	היבוא
6.9	9.0	9.4	-12.2	5.7	מזה: היבוא ללא יהלומים
3.2	6.4	7.0	-3.4	4.3	סך כל המקורות
0.1	5.5	13.5	-12.3	7.4	היצוא
4.2	4.1	10.8	-9.9	9.0	מזה: יצוא ללא יהלומים
-2.4	5.6	16.0	-12.4	7.0	סחורות
6.0	5.2	8.0	-12.2	8.7	שירותים
11.0	23.5	3.8	-8.1	1.9	ההשקעה המקומית הגולמית
3.6	16.0	12.2	-3.1	1.8	מזה: ההשקעה בנכסים קבועים
2.7	3.8	5.3	1.9	4.2	הצריכה הפרטית
3.3	3.2	4.6	2.9	4.1	מזה: צריכה שוטפת
-4.5	12.5	10.9	-6.5	5.5	בני-קיימא
3.4	2.9	2.9	2.6	2.3	הצריכה הציבורית
4.2	6.6	4.3	0.6	3.2	השימושים המקומיים

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

⁴ קהן מיקי וריבון סיגל, "השפעת מחירי הדירות והשכירות על הצריכה הפרטית - בחינה באמצעות נתונים מיקרו-כלכליים", יתפרסם בקרוב במסגרת סדרת המאמרים לדיון של חטיבת המחקר בבנק ישראל.

העלייה בהכנסה הפנויה בשנה האחרונה הופנתה להגדלת שיעור החיסכון. נראה כי הגדלה זו נבעה בעיקר ממניע הזהירות, על רקע החששות מהחמרת המשבר בעולם ובישראל. גם בשנים 2002 ו-2009, שנים שבהן חששו מהתמשכותו של מיתון כלכלי, עלה החיסכון הפרטי מסיבה זו.

ביטול מתווה הפחתות המס בסוף השנה שעברה, והעלאות המיסים עליהן הוחלט באוגוסט שנה זו, חותמות פרק משמעותי שבו המדיניות הפיסקלית תרמה להגדלת ההכנסה הפרטית הפנויה מחד גיסא, אך מאידך גיסא צמצמה את היקף השירותים הציבוריים שהיא מעניקה לאזרחים⁵. מעניין לבחון כיצד הצריכה והחיסכון הגיבו לשינויים אלה



לוח ב'-3

התפתחויות במהלך השנה, 2011 ו-2012

(נתונים מנכ"ס עונתיות, שיעור השינוי לעומת הרביע הקודם, במונחים שנתיים)

2012				2011				
IV	III	II	I	IV	III	II	I	
2.4	2.7	2.8	2.6	3.1	3.2	3.5	4.6	התוצר המקומי הגולמי
2.8	2.9	3.2	2.6	3.0	3.8	2.4	6.4	מזה: התוצר העסקי
-16.0	-13.5	-13.3	37.7	4.5	-2.3	12.0	19.8	היבוא
-16.2	-9.5	-10.0	47.5	4.4	7.3	4.3	13.6	מזה: היבוא ללא יהלומים
-3.0	-0.9	-1.1	13.6	3.5	4.3	3.7	6.9	סך כל המקורות
-9.7	-11.6	18.2	-0.9	0.9	-8.8	4.0	6.3	היצוא
-11.2	-13.3	18.8	-5.1	-4.4	-7.2	5.1	17.5	מזה: יצוא ללא יהלומים
-5.5	-17.8	27.9	15.7	7.8	-7.9	-0.6	-7.3	סחורות
-12.0	-9.3	27.9	8.0	-0.7	-2.4	-3.2	9.1	שירותים
-4.1	3.3	-38.7	79.3	8.3	26.1	24.8	59.5	ההשקעה המקומית הגולמית
-11.4	-3.9	-1.9	-0.9	13.9	20.5	7.3	18.7	מזה: ההשקעה בנכסים קבועים
1.2	1.2	1.8	6.3	0.5	3.8	-1.5	5.4	הצריכה הפרטית
1.8	3.2	2.2	6.1	1.6	3.4	2.2	2.0	מזה: צריכה שוטפת
-3.3	-19.5	-6.1	17.0	-11.9	3.9	-32.2	50.1	בני-קיימא
5.6	1.2	0.5	1.8	6.6	3.7	4.7	-2.2	הצריכה הציבורית
1.0	0.7	-7.3	16.2	2.6	7.1	5.0	10.2	השימושים המקומיים

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

⁵ היקף ההוצאה האזרחית ללא תשלומי העברה ירד בכ-1.5 אחוזי תוצר במהלך התקופה, ראו למשל איור ו'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2011. יצוין כי הוצאות הביטוח קוצצו בשיעור דומה.

במדיניות הפיסקלית. איור ב'–6 מסייע להעריך את השפעת השינויים על הרגלי הצריכה והחיסכון של הפרטים. האיור מתייחס לשיעורי הסעיפים השונים, והוא מציג את הפער בין חמש השנים המייצגות את פרק השינויים המוקדם לבין התקופה שלפניו. האיור מלמד שהפחתת המס הופנתה בעיקר להגדלת הצריכה השוטפת של מוצרים, וחלק קטן (אך תואם את חלקו בצריכה) הופנה לרכישת מוצרים בני קיימא. חלק קטן מהשיעור התואם את חלקם של השירותים בצריכה הופנה לרכישת שירותים ונשאלת השאלה האם הם גדלו מספיק כדי לפצות על הירידה בהיקף השירותים הציבוריים⁶. כל הירידה בחלקו של המס הישיר מההכנסה הופנתה להגדלת הצריכה, ואילו שיעור החיסכון מתוכה נותר ללא שינוי.

היצוא

השנה האט קצב הגידול של היצוא, במקביל להחרפת משבר החובות באיחוד האירופי ובדמשך לתפנית השלילית שחלה ברביע השני של אשתקד. כדי להבין מה הייתה תרומתה של ההאטה בביקושי האיחוד האירופי תרמה להאטת קצב גידול של היצוא והתוצר בישראל, חישבנו כמה תרם היצוא לאיחוד האירופי לצמיחת התוצר בשתי תקופות, לפני התפנית ואחריה (לפני התפנית – המחצית הראשונה של שנת 2011, אחרי התפנית – המחצית הראשונה של שנת 2012)⁷. הניתוח מגלה כי לאחר התפנית, הירידה ביצוא לאיחוד האירופי תרמה להאטת צמיחת התוצר תרומה שלילית של כ-0.7 נקודת אחוז מתוך האטה כללית של 1.8; זוהי תרומה ניכרת בהתחשב בכך ששיעור היצוא לאיחוד האירופי הוא כרבע מסך היצוא ו-8 אחוזים מהתוצר. זהו חיזוק לסברה שהאטה הביקושים באירופה הובילה את ההאטה ביצוא ובתוצר של ישראל החל מאמצע 2011. לכך יש להוסיף את ההשפעה העקיפה של האטה היצוא, השפעה שפעלה דרך התשומות שחלק מהענפים מספקים לענפים המתמחים ביצוא (ראו ניתוח רחב בעניין זה בסעיף העוסק בענפים).

יצוא הסחורות ירד השנה בעקביות ברוב הענפים. תמונה זו היטשטשה על ידי העובדה שסך יצוא הסחורות היה תנודתי, וזאת הודות לעלייה חדה ביצוא של חברת אינטל עם תחילת היצוא ממפעלה החדש ברביע השני. יצוא השירותים עלה מאוד הודות לעליית יצוא השירותים עתירי הטכנולוגיה. לשירותים אלה יש ערך מוסף גבוה, ובחלק מהמקרים המדינות המתחרות בישראל מציעות תחליפים מוגבלים בלבד. לפיכך התפתחות היצוא של הענף אינה תואמת בהכרח את תנאי הרקע העולמיים והמקומיים.

משקלו של היצוא הישראלי בתוצר עלה בהתמדה בשנים שבהן המשק צמח בשיעור ניכר, כדוגמת השנים 2004–2008. עם פרוץ המשבר העולמי, בסוף 2008, משקל היצוא בתוצר ירד בחדות. ירידה זו התקווה מאז רק באופן חלקי, בעוד שהיקפי הסחר הגלובלי כשיעור מהתוצר העולמי חזרו לרמתם בטרם המשבר (אם כי הם לא חזרו לקו המגמה שאפיין אותם בטרם המשבר). המקור להבדל זה אינו נובע מחולשה ייחודית לענפים הסחירים בישראל, אלא מאיתנותם היחסית של הביקושים המקומיים: שיעורו של היצוא הישראלי בסחר העולמי ב-2012 זהה לשיעורו ב-2007 ועומד על 0.41 אחוז. זאת בשעה שהסחר של המדינות המפותחות כאחוז מהסחר העולמי ירד באותה תקופה בשיעור ניכר והוסט לשווקים המתעוררים. המדינות המפותחות שאינן ארה"ב, או אינן חלק מהאיחוד האירופי, התנהגו בהקשר זה בדומה לישראל, כיוון שגם הן לא נפגעו מהמשבר באופן ישיר.

בחינה ארוכת טווח
מלמדת כי הגידול
בצריכת השירותים
הפרטיים היה קטן
יחסית לירידה
שהתרחשה בשירותים
הציבוריים עם הפחתות
המיסים וההוצאות
הציבוריות.

האטה הביקושים
באירופה הובילה את
ההאטה ביצוא ובתוצר
של ישראל החל מאמצע
2011.

⁶ זוהי שאלה שדורשת מחקר בנפרד; האם צריכת השירותים הפרטיים לא גדלה מספיק כדי לפצות על השחיקה בשירותים הציבוריים, או שהמגזר הפרטי מספק אותם ביעילות רבה יותר.

⁷ ה-OECD ערך ניתוח מקביל עבור מדינות אחרות, ונראה שההשפעה השלילית שהמשבר באיחוד האירופי מפעיל על היצוא של מדינות ליעד זה דומה בממוצע להשפעה על ישראל. ראו OECD ECONOMIC OUTLOOK 2012/2. ארגון ה-OECD, עמוד 16.

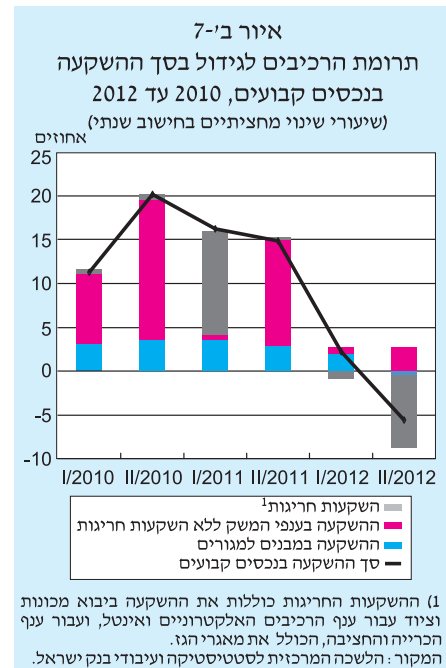
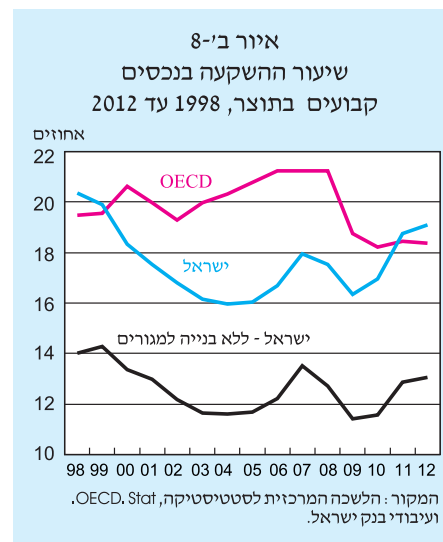
להבדיל ממרבית המדינות המפותחות, ישראל שמרה על חלקה בסחר העולמי, בין השאר הודות לכך שיצואנים הצליחו לנצל את עליית הסחר של המדינות האסיאתיות בתקופה זו ולהגדיל את נתח השוק של היצוא הישראלי שם. בנוסף, יצוא השירותים עתירי הטכנולוגיה – ענף שמנצל יתרונות יחסיים ייחודיים לישראל – עלה מאוד בשנתיים האחרונות. מתינותה של הפגיעה ביצוא הישראלי משקפת במידה רבה את העובדה שהמשבר הנוכחי בעולם מתמקד בתחום הפיננסי, ולא בתחום בעל קשר הדוק יותר לפעילות בישראל, וזאת בניגוד למשל למשבר שהתרחש בענפי הטכנולוגיה בשנים 2001–2003.

ההשקעות

קצב הגידול של ההשקעה ירד בגלל ההאטה בקצבי הגידול של ההשקעה בענפי המשק ובמבנים למגורים.

ההשקעה בנכסים קבועים הגיבה בפיגור לירידת המדרגה שחלה בקצב הצמיחה באמצע השנה שעברה: רק בתחילת שנה זו קצב גידולה ירד, במיוחד בגלל ההאטה בקצב הגידול של ההשקעה בענפי המשק (איור ב'-7). להסבר זה יש להוסיף את העובדה שבשעה שקצב הגידול של ההשקעות במבנים למגורים תרם אשתדקד כ-4 נקודות אחוז לגידול ההשקעות בנכסים קבועים, בשנת 2012 הוא האט ותרם פחות מ-2 נקודות אחוז. הירידה הניכרת שחלה במחצית השנייה של שנה זו, יחסית לקודמתה, נבעה מכך שההשקעה במפעל אינטל החדש נשלמה כמעט לגמרי ולכן ירדה מאוד.

למרות ההאטה בקצב הגידול של ההשקעה, ההשקעה כאחוז מהתוצר נותרה ברמה גבוהה (איור ב'-8). שיעורה של ההשקעה בנכסים קבועים, הכוללת את ההשקעה במבנים למגורים, עלה מעט והוא גבוה מהשיעור בשנים 2007 ו-2008. שיעור ההשקעה ללא ההשקעה במבנים למגורים – לזו האחרונה יש קשר חלש למחזור העסקי הכללי – נמוך מעט מהשיעור אז, ונראה שהוא תואם יותר את מיקומו של המשק על פני מחזור העסקים. ייתכן שלהתמתנות ההשקעות בהון פיזי תרמה המתיחות הגיאוגרפית. ישנם סימנים לכך שמתיחות זו הובילה לירידה עודפת של מדדי המניות ולעליית המרווחים של האג"ח



הקונצרניות בחלק מהשנה. תגובה זו משקפת את החשש, ששרר בחלק מהתקופה, לפעילותו התקינה של המגזר העסקי במקרה של התממשות הסיכונים הביטחוניים באזורנו. ייתכן שחששות אלה חלחלו גם לתחום ההשקעות בהון פיזי, אך לפחות בשלב זה קשה לזהות תגובה שכזאת בנתונים.

הצריכה הציבורית

הצריכה הציבורית עלתה השנה בשיעור גבוה מקצב גידולו של התוצר וביעור גבוה מקצב גידולה בעבר, וזאת הן הודות לעלייה ניכרת ברכיב הקניות של הממשלה והן הודות לעלייה בהיקף תשומת העבודה שלה. הצריכה הציבורית תרמה 0.7 אחוז לקצב גידול השימושים, לעומת 0.5 אחוז אשתקד. שיעור תשומת העבודה של המגזר הציבורי (במיוחד חלקה האזרחי) בסך תשומת העבודה של המשק עלה מעט השנה על חשבון חלקו של המגזר העסקי. הגידול המהיר ברכיב התעסוקה בצריכה הציבורית – קרי התוצר הציבורי – תרם יותר מבעבר לקצב צמיחת סך המקורות, וזאת על רקע חולשתו של המגזר העסקי.

ב. ההיצע – המקורות

השלב הראשון של ההאטה במשק בא לידי ביטוי בכך שקצב צמיחת התוצר ירד מדרגה ברביע השני של 2011, בתגובה להאטת הביקושים העולמיים והיצוא. השלב השני החל בסוף השנה שעברה ובא לידי ביטוי בירידה של היבוא; מאז היבוא ספג את מרבית התנודות בביקושים המקומיים. קצב צמיחת התוצר האט רק מעט בתקופה זו.

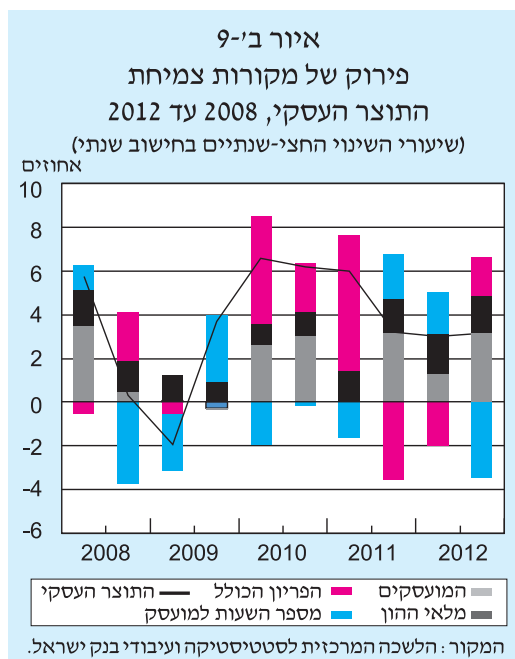
התוצר

היצע העבודה ומלאי ההון בענפי המשק גדלו השנה באופן שלכאורה אינו תואם את מצבו של המשק במחזור העסקים: מלאי ההון של המגזר העסקי לתחילת השנה גדל בשיעור ניכר יחסית לעבר, וזאת משום שהיקף ההשקעה עלה חדות בשנים הקודמות, מה גם שההשקעה הגיבה באיחור להתמתנות המחודשת בפעילות; בשוק העבודה נמשכה מגמת העלייה ארוכת הטווח בשיעור ההשתתפות, וזאת למרות התפנית במחזור העסקים. שני מקורות אלה פעלו מצד ההיצע והובילו להגדלת התוצר הפוטנציאלי.

צד המקורות הגיב להאטה בביקושים בעיקר בירידת ניצולת המכונות והציוד, בפרט על רקע הגידול המואץ בהיקפם. ירידת הניצולת השתקפה בין השאר בירידה המחזורית של הפריזון הכולל בשנתיים האחרונות. מספר שעות העבודה הממוצע למועסק עלה בתחילת השנה וירד בהמשכה, כך שבממוצע הוא נותר ללא שינוי לעומת אשתקד. הודות לעלייה במספר המועסקים, היקף תשומת העבודה המשיך לגדול

היבוא ספג את מרבית ההתמתנות בביקושים המקומיים שחלה השנה. קצב צמיחת התוצר האט רק מעט בתקופה זו.

קצב הגידול של התוצר הפוטנציאלי הוא השנה.



צד המקורות הגיב
להאטה בביקושים
בעיקר בירידת ניצולת
החון. סימני ההאטה
ניכרו בשוק העבודה
בעיקר בירידת מחיר
העבודה, וזהו ביטוי
לפעילותם של מנגנוני
ההתאמה המאפיינים
שוק עבודה גמיש.

והאבטלה נותרה נמוכה. שוק העבודה הגיב אפוא להאטה במשק בעיקר דרך מחיר העבודה: התמורה הנומינלית לשעה עלתה במתינות למרות עלייה בלתי מבוטלת בתוצר לשעת עבודה, ולכן עלות העבודה ליחידת תוצר ירדה, כפי שקרה גם אשתקד. זהו ביטוי, בין השאר, לפעילותם של מנגנוני התאמה המאפיינים שוק עבודה גמיש והמובילים לכך שהתעסוקה היא האחרונה שנפגעת ומידת הפגיעה בה מצומצמת; כך קרה גם בשנים 2008 ו-2009. הרחבה בעניין זה, ובהתפתחויות בשוק העבודה, מופיעה בפרק ה'.

עם הגורמים להאטה במשק נמנית ההאטה שחלה בשנה וחצי האחרונות בקצב גידולו של ענף הבנייה: קצב הצמיחה השנתי שלו ירד מ-9 אחוזים בשנים 2010 ו-2011 ל-4.7 אחוזים השנה, בעיקר על רקע המחסור בהיתרי בנייה. (סעיף הבנייה, המופיע בהמשך פרק זה, ירחיב את הדיון על ההתפתחויות בענף.) ואולם כאשר מרחיבים את היריעה אל מעבר לשנה וחצי האחרונות, מתברר כי ההאצה בבנייה – ענף שהפעילות בו אינה מתואמת עם מחזור העסקים הכללי – מאוד מסייעת להסביר את היציבות היחסית שמאפיינת בשנים האחרונות את הצמיחה בישראל.

כתוצאה מהמשבר העולמי, וכתוצאה מהתמתנות היצוא של ישראל בשנים האחרונות, עלה חלקם בתוצר של הענפים המוכרים לשוק המקומי, כגון ענף הבנייה וענפי המסחר והשירותים, על חשבון חלקו של הענף המוכר חלק ניכר מתוצרתו לחו"ל, היינו התעשייה⁸: משקלו של ענף הבנייה עלה מ-7.5 ל-8.5 אחוזים, משקלם של ענפי המסחר והשירותים עלה מ-58 ל-59 אחוזים, ומשקלו של ענף התעשייה ירד מ-21.5 ל-20 אחוזים. כפי שראינו, לא ניתן לזהות חולשה ייחודית לענפי היצוא בישראל, ולכן סביר להניח ששינוי זה אינו

כתוצאה מהמשבר
העולמי עלה חלקם
בתוצר של הענפים
המוכרים לשוק המקומי.

לוח ב'-4
היצע התוצר העסקי, 1999 עד 2012
(שיעורי שינוי בחישוב שנתי)

2012	2011	2010	2009	2008-2004	2003-2002	2001-1999	
3.1	5.1	5.4	4.4	5.9	0.2	4.2	התוצר העסקי
5.2	3.7	3.0	4.5	3.0	4.1	6.4	מלאי החון הגולמי
3.8	3.3	2.6	4.4	3.4	0.3	2.3	תשומת העבודה
-1.0	1.7	2.6	0.0	2.6	-1.3	0.5	הפריון הכולל
63.5	62.6	62.6	62.1				שיעור ההשתתפות בכוח העבודה
3.4	3.7	1.8	1.2	3.3	1.7	4.8	התוצר לשעת עבודה (נומינלי)
1.1	2.8	4.3	2.2	3.5	-0.9	4.1	התמורה לשעת עבודה (נומינלי)
-2.3	-0.9	2.4	1.0	0.2	-2.6	-1.6	עלות העבודה ליחידת תוצר
							שיעור התמורה לעבודה במגזר העסקי (אחוזים)
67.1	68.6	69.3	70.7	68.8	71.4	72.3	ריבית בנק ישראל - המוצהרת הנומינלית
2.1	2.8	1.8	3.5	4.1	6.9	9.1	

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

⁸ ראו ניתוח בפרק ב' של דוח בנק ישראל לשנת 2011, עמ' 50.

קשור לתהליך מבני שהמשק עובר אלא להתפתחויות בעולם ולמדיניות האנטי-מחזורית של הממשלה ושל בנק ישראל בתגובה אליהן. הענפים המקומיים שחלקם בפעילות עלה מתאפיינים בפריון עבודה נמוך יחסית לפריון העבודה בענף התעשייה: הן הפריון בענף הבנייה והן הפריון בענפי המסחר והשירותים נמוך ב-20 אחוזים מהפריון בתעשייה. לכן הסטת פעילות לענפים אלה עלולה להתבטא בפגיעה בקצב הגידול של סך פריון העבודה. אך חישוב שעשינו מעלה כי בשלב זה הפגיעה זניחה. על אף האמור לעיל, אם השינוי בהרכב הענפי יימשך – על רקע התמשכות המשבר בעולם מעבר לצפוי כעת – הוא עלול להעצים את הפגיעה בפריון העבודה במגזר העסקי אם לא ללווה בהגדלת הפריון בענפי הבנייה, המסחר והשירותים. בנוסף, קיפאון מתמשך במגזר הסחיר עלול לפגוע בקצב הטמעת הטכנולוגיות, הואיל והמשק הישראלי קטן ופתוח וימייבא שיפורים טכנולוגיים, וכתוצאה מכך הוא עלול לפגוע בצבירת ההון האנושי. קיפאון זה עלול גם לפגוע בצבירת ההון הפיזי: חלקה של התעשייה בהשקעה בענפי המשק ירד מ-24.5 בשנת 2007 ל-21 אחוזים השנה. תיבה ב'-1 בוחנת את פריון העבודה בראייה ארוכת טווח.

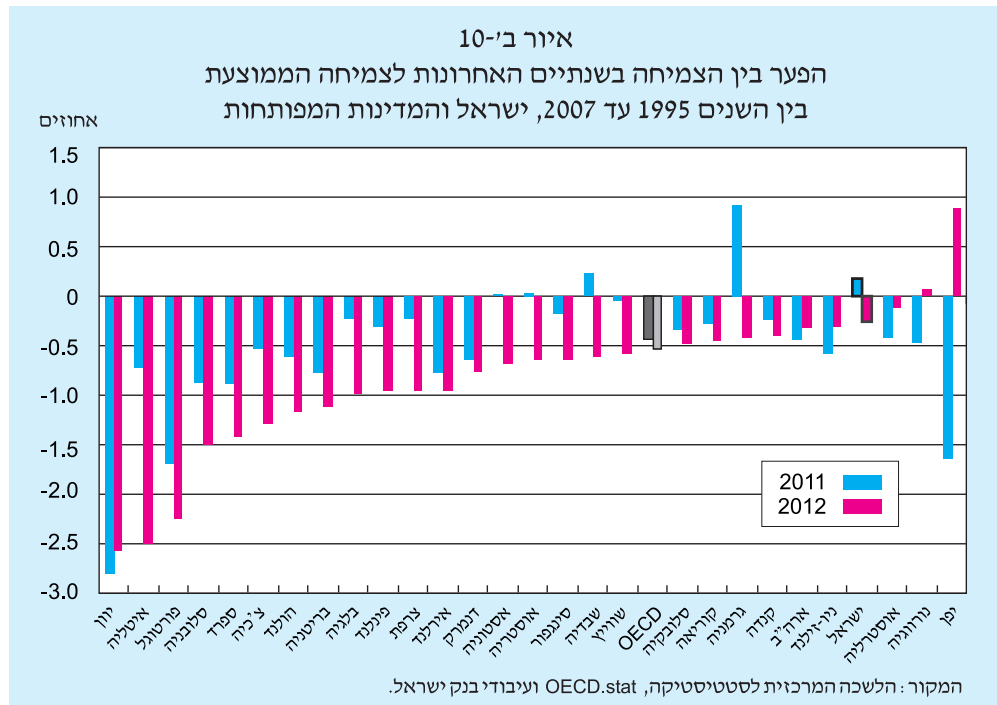
היבוא

בשעה שבקצב צמיחת התוצר חלה האטה קלה בלבד במהלך השנה, היבוא ספג כאמור את מרבית ההאטה בביקושים המקומיים, שכן האטה זו התרכזה בשימושים מוטי היבוא – ההשקעה בענפי המשק וצריכת בני הקיימא. סביר להניח שגם הפיחות הריאלי בשער החליפין תרם לכך שקצב הגידול הממוצע של היבוא התמתן לעומת אשתקד וירד במהלך השנה. זוהי תמונת ראי של ההתפתחויות קודם התפנית, אז גדל היבוא בשיעורים חדים בתגובה לגידול המהיר בביקושים המקומיים⁹. לתנודות אלה ביבוא תרמה גם ההשקעה של אינטל במכונות ובציוד מיובאים עבור המפעל החדש.

ג. שיווי המשקל – פער התוצר ושער החליפין הריאלי

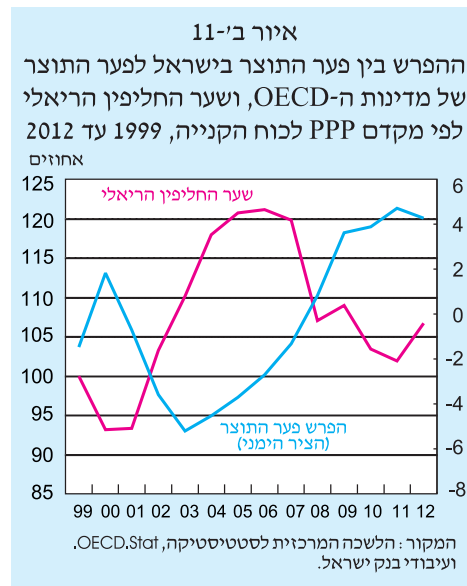
כפי שלמדנו מסקירת ההתפתחויות העולמיות ומניתוח סעיף היצוא של המשק, החמרת משבר החובות באירופה הייתה הגורם החיצוני המרכזי שהשפיע השנה על המשק הישראלי. היצוא הגיב במהירות, עוד לפני אמצע השנה שעברה, להאטה בביקושים העולמיים, ואילו הביקושים המקומיים הגיבו באיחור והתמתנו רק במהלך השנה הנוכחית. התמתנות זו התרחשה גם בהשפעתם השלילית של חלק מתנאי הרקע המקומיים, השפעה שהמדיניות האנטי-מחזורית ריככה. בצד המקורות, כושר הייצור של המשק עלה: מלאי ההון הפיזי גדל בשיעור מהיר יחסית לעבר, הודות להתרחבות הניכרת בהשקעות, וגם היצע העבודה גדל, הודות להמשך העלייה בשיעור ההשתתפות. שילוב של גורמי הביקוש וההיצע הרחיב את פער התוצר בישראל. התרחבות פער התוצר התבטאה בירידת ניצולת ההון הפיזי, בעוד שמספר המועסקים ותשומת העבודה דווקא המשיכו לגדול, כך ששיעור האבטלה נותר יציב. כיוון שהמקורות להאטת היצוא בתקופה האחרונה נובעים מהמשבר בחלק מהמדינות המפותחות, וכיוון שהם משפיעים על מדינות אחרות, יש בהם כדי לגרום לייסוף מחזורי בשער החליפין הריאלי, שכן קצב הצמיחה של כלכלת ישראל גבוה מזה של מדינות אחרות. התפתחות שער החליפין הריאלי בשנים האחרונות, על רקע המשברים הגלובליים, תואמת מנגנון זה, והוא יוסף משמעותית יחסית לרמתו בראשית 2008. אולם בחלק מהזמן הוא

⁹ הרחבה נוספת בעניין היבוא מופיעה בפרק ז': מאזן התשלומים.



עשוי להתפתח אחרת עקב גורמי היצע, הבדלים בעיתוי שבו משברים כאלה משפיעים על הביקושים המקומיים ועל המדיניות, התנהגות של משקיעים לטווח קצר, ועוד.

כך היה במרבית השנה האחרונה: השימושים המקומיים בישראל הגיבו באיחור למשבר בחו"ל, והדבר הביא לכך שבין הרביע האחרון של 2011 לרביע האחרון של 2012 קצב הגידול של השימושים המקומיים ושל התוצר בישראל ירד מהר יותר מירידת קצבי הגידול במדינות מפותחות אחרות. המדינות האחרות סבלו עוד קודם לכן מירידה משמעותית



בקצב הצמיחה, בשעה שישראל הייתה בין הבודדות שנהנו מצמיחה גבוהה מהממוצע ארוך הטווח (איור ב'-10) ומגידול מהיר של הביקושים המקומיים; הפיחות שהתרחש החל מהרביע האחרון של 2011 שיקף – נוסף על השפעתם של תנאי הרקע המקומיים – את ה"התאמה" המאוחרת של הביקושים בישראל להתמתנות בעולם. "התאמה" זו התרחשה בין השאר דרך אפיק המדיניות המוניטרית: בנק ישראל הפחית את הריבית וצמצם את הפער החיובי בין הריבית בישראל לריבית במדינות המפותחות; יחד עם גורמים אחרים הדבר הביא ליציאת הון זר מהמשק, וזו מצדה תרמה לפיחות בשער החליפין הנומינלי והריאלי (איור ב'-11).

שילוב של גורמי הביקוש וההיצע הרחיב את פער התוצר בישראל. התרחבות זו התרחשה מאוחר יחסית למדינות מפותחות אחרות, והדבר תרם לכך שברוב השנה חל פיחות בשער החליפין הריאלי.

ברביע האחרון של השנה יוסף שער החליפין הריאלי בדומה למגמה שאפיינה אותו במרבית השנים האחרונות.

המצב המדיני-ביטחוני היה אחד מתנאי הרקע המקומיים שפעלו השנה לפיחות בשער החליפין הריאלי. החשש הגובר מההתפתחויות המדיניות והביטחוניות באזור תרם כנראה להאטת הביקושים ולהתרחבות פער התוצר. סביר להניח שהוא פעל לפיחות גם דרך בלימת הגידול הן בהיקף ההשקעות הישירות שזרים ביצעו בישראל והן בהיקף השקעותיהם במניות ואג"ח. בחלק מהתקופה פעלה בכיוון זה גם ההשפעה המצטברת של מגבלות וביטול הטבות שנקט משרד האוצר בנוגע להשקעותיהם קצרות הטווח של משקיעים בישראל¹⁰.

3. החיסכון, ההשקעה והחשבון השוטף

העודף בחשבון השוטף ירד השנה, בהמשך לירידתו אשתקד, ונוצר בו גירעון קטן. היו לכך שלושה גורמים עיקריים. ראשית, הגורם האקסוגני המרכזי, היינו העלייה במחירי הדלקים והצורך של ישראל להגדיל את יבוא הדלקים בעקבות המחסור הזמני בגז.

שנית, השימושים המקומיים צמחו מהר יחסית למשקים מפותחים אחרים. ההשקעה בענפי המשק הגיבה מאוחר ובמתינות לתפנית השלילית במחזור העסקים, והעלייה בהשקעה במבנים למגורים נבלמה רק באמצע השנה. על רקע זה של ביקושים מקומיים ערים, היבוא מצוי ברמה גבוהה יחסית. היצוא לעומת זאת מושפע ישירות מהפעילות בעולם והתמתן במקביל אליה. חולשת הביקושים בעולם, ואיתנותם היחסית של הביקושים המקומיים, התבטאו בשנה וחצי האחרונות בירידה בעודף בחשבון השוטף.

הגורם השלישי טמון בצד החיסכון, והוא נוגע למדיניות. בשנת 2008 החיסכון הלאומי ירד מדרגה כתוצאה מכך שהמגזר הציבורי עבר מהאיזון (ולפעמים אף מהחיסכון החיובי) של השנים 2005–2008 לחיסכון שלילי בשנים 2009–2012. מזור (2012) מצא שעלייה שכזו בגירעון הממשלה מובילה לעלייה בגירעון בחשבון השוטף דרך האפיק של עלייה ביבוא האזרחי. ייתכן אפוא כי נוצר גורם יסודי לגירעון בחשבון השוטף, והוא עלול להתמיד אם הגירעון הממשלתי יישמר.

ירידת העודף בחשבון השוטף נבעה מכך שהביקושים העולמיים התמתנו ויבוא הדלקים עלה לאחרונה, ומכך שבארבע השנים האחרונות המגזר הציבורי עבר לגירעון.



¹⁰ הרחבה בנושא זה, וכן בנושאים נוספים הקשורים לשער החליפין הריאלי, מופיעה בפרק ז': מאזן התשלומים.

לוח ב'-5

החיסכון, ההשקעה והחשבון השוטף כאחוז מההכנסה הלאומית, 2011 ו-2012

החשבון	2012				2011			
	השוטף נטו	הדיור	ענפי המשק	סך הכול המלאי	הפרטי	הציבורי	סך הכול	
2004–2001	-0.1	4.5	11.9	1.1	17.5	19.3	-2.0	17.3
2008–2005	2.8	4.4	12.1	1.2	17.7	19.7	0.8	20.5
2010–2009	3.7	5.1	11.3	-1.5	14.9	20.6	-2.0	18.6
2011	0.8	5.8	12.7	-1.1	17.4	19.2	-1.0	18.2
2012	-0.9	6.0	13.0	0.1	19.2	20.3	-2.0	18.3

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

תיבה ב'-1: פריון העבודה בישראל מפרספקטיבה בין-לאומית

פריון העבודה מוגדר כיחס של סך התוצר לשעות העבודה בפועל, והוא מודד את כושר הייצור של המשק בהינתן תשומת העבודה שברשותו. בהסתכלות ארוכת טווח רמת הפריון והשינויים בו תלויים במספר גורמים, כגון ההון האנושי במשק, מלאי ההון הפיזי, הרמה הטכנולוגית ויעילות הניצול של גורמי הייצור. בחינה בין לאומית של פריון העבודה ב-2011 מעלה שישראל נמצאת בשליש התחתון של המדינות המפותחות (איור 1): הפריון בישראל נמוך ב-37 אחוז מזה של 7 המדינות המתועשות (G7) וב-24 אחוז מזה של כלל מדינות ה-OECD. הפריון בישראל דומה יותר לפריון במדינות כגון ניו זילנד, יוון ופורטוגל וכן לפריון במספר מדינות מזרח אירופיות.

התיאוריה הכלכלית המקובלת – היא מכונה "התכנסות מותנית" – מנבאת כי מדינות העולם יתכנסו על פני זמן לתוואי פריון דומה, וההבדלים שיוותרו ביניהן בטווח הארוך י שקפו הבדלים בטכנולוגיה ובעצימות ההון הפיזי והאנושי; לאחר ההתכנסות הפריון לעובד בכל המדינות יגדל באופן אחיד, אך במהלכה מדינות בעלות פריון התחלתי נמוך יצמחו בקצב מהיר מהמוצע.

איור 2 מתייחס למדינות ה-OECD, והוא מציג את רמת הפריון לשעת עבודה ב-1995 לעומת קצב גידולו הממוצע במרוצת שש עשרה השנים הבאות. כפי שאפשר לראות, השיפוע השלילי בטווח המשתרע בין \$20 ל-\$45 מאשש את הניבוי הנוגע לתהליך ההתכנסות, ואילו השיפוע האופקי בטווח הגדול מ-\$45 משקף מדינות עשירות שהתכנסו לתוואי ארוך הטווח שלהן¹. מאכזב לראות כי ישראל חריגה באיור: קצב גידול הפריון בשנים אלה היה נמוך ביחס לרמת הפריון התחלתי ב-95', ואף נמוך מממוצע המדינות, ותהליך זה מבטא התבדרות. לאור זאת עולה השאלה מדוע פריון העבודה בישראל נמוך יחסית, ואף חשוב מכך – מדוע הוא אינו מתכנס לרמות גבוהות יותר. להלן נצביע על מספר הסברים אפשריים לתופעה זו. ניצולת העבודה: ממוצע שעות העבודה למועסק בישראל (37.1 לשבוע) גבוה יחסית לממוצע ב-OECD (33.6 לשבוע). כאשר בוחנים את הקשר בין השעות למועסק לבין רמת הפריון לשעת עבודה במדינות ה-OECD, מוצאים מתאם שלילי ברור של (-0.85). ממצא זה עקבי עם ההנחה שהיעילות פוחתת עם

¹ נציין כי ההתכנסות ניכרת גם בנתונים ארוכים יותר משנות ה-80, אולם במהלך שנות ה-2000 חלה דווקא התבדרות.

עליית היקף העבודה למועסק². אף שגורם זה מסביר חלק מהפער, הוא אינו מסביר את כולו הואיל ונמצא כי ישראל מפגרת ואינה מתכנסת גם בפריז לעובד (נתון זה אינו כולל את שעות העבודה).

היקף ההון הפיזי והמבנה הענפי: ככל שהיקף ההון הפיזי גדול יותר, ניתן לייצר יותר בעזרת כל עובד. קשה להרכיב נתונים בני השוואה של מלאי ההון, אך ניתן לבחון את שיעור ההשקעה בהון (קרי, יצירת הון חדש) ביחס לתוצר. לוח 1 מצביע על מספר מדדים עבור ישראל, עבור ממוצע ה-OECD, ועבור ממוצע של קבוצות מדינות שקובצו על פי קצב הגידול בפריז העבודה. מהלוח עולה כי שיעור ההשקעה ביחס לתוצר מתואם, כצפוי, עם קצב הגידול בפריז העבודה. הלוח מצביע על כך שבין השנים 2000–2011 שיעור ההשקעה בישראל היה 17 אחוז – נמוך מממוצע ה-OECD (22 אחוז) ומהנמוכים במדינות המפותחות. בהנחות סטנדרטיות על המבנה של פונקציית הייצור המצרפית של המשק, שיעור ההשקעה הנמוך בישראל יכול להסביר כמחצית מהפער ברמת הפריז בין ישראל ל-OECD. אין זה סביר שחסמים מבניים מונעים את ביצועם של פרויקטים בעלי תשואה גבוהה, הואיל ובחינה בין לאומית של התשואה על ההון מראה כי התשואה בישראל אמנם מעט גבוהה ביחס למדינות המפותחות אך היא אינה חורגת מההתפלגות. ייתכן כי הנטל של הסיכון הביטחוני ושל הזעזועים הגיאוגרפיים-פוליטיים האזוריים, המתבטא במחזורים ייחודיים לישראל, פוגע בתשואה שניתן להשיג על ההשקעות, ולכן היקפן נמוך.

לוח 2 מתייחס לישראל ולמדינות ה-OECD ומציג בחינה ענפית של רמת הפריז, קצב גידולו ושיעור ההשקעה מהערך המוסף. השוואת שיעורי ההשקעה לפי ענפים מלמדת כי השיעור בישראל נמוך בכל הענפים, למעט התעשייה. ייתכן כי שיעור ההשקעה בתעשייה גבוה בהשוואה בין לאומית, חרף נטל הביטחון והתנודות הגיאוגרפיות-פוליטיות המקומיות, מאחר שהענף מתחרה בחברות מחו"ל הן משום שהוא עתיר יצוא והן משום שהוא חשוף ליבוא מתחרה. תחרות זו מחייבת את החברות לאמץ טכנולוגיות מחו"ל. זו גם אחת הסיבות לכך שקצב הגידול בפריז העבודה בתעשייה גבוה יחסית ליתר הענפים. אולם משקלו של ענף התעשייה בישראל, כ-18 אחוז מסך התמ"ג, דומה למשקל המאפיין מדינות בעלות קצב צמיחת פריז נמוך יחסית – ספרד, לוקסמבורג, ניו זילנד, צרפת והולנד. השלכותיו של גורם זה על המדיניות אינן פשוטות,

לוח 1: השוואה בין-לאומית של מדדי השקעה ומבנה ענפי לפי קצב גידול פריז העבודה

הפריז לשנת עבודה ב-2011	הגידול השנתי הממוצע בפריז העבודה בין 1995 ל-2011	יחס ההשקעה בנכסים קבועים לתמ"ג (ממוצע) (2011-2000)	התשואה המחושבת על ההון (ממוצע) (2010-2000)	משקל התעשייה בערך המוסף (ממוצע) (2011-2000)
(באחוזים)				
ישראל	33.9	1.20	17	18
OECD ¹	44.6	1.50	22	22
11 המדינות בעלות גידול הפריז הגדול ²	33.1	3.30	24	26
12 המדינות בעלות גידול הפריז הבינוני ³	49	1.70	20	21
11 המדינות בעלות גידול הפריז הנמוך ⁴	50.2	0.90	21	25

(1) עבור רמת הפריז וגידולו ומשקל התעשייה: מצרף משוקלל במדד PPP. עבור יחס ההשקעה והתשואה על ההון: ממוצע פשוט של מדינות ה-OECD.
(2) הממוצע של שיעור הגידול בפריז גבוה מ-2 אחוז לשנה: צ'ילה, צ'כיה, אסטוניה, הונגריה, איסלנד, אירלנד, דרום קוראה, פולין, סלובקיה, סלובניה, טורקיה.
(3) הממוצע של שיעור הגידול בפריז נמצא בין 1.25 אחוז ל-2 אחוז לשנה: אוסטרליה, אוסטריה, פינלנד, צרפת, גרמניה, יוון, יפן, הולנד, פורטוגל, שוודיה, ארה"ב, בריטניה.
(4) הממוצע של שיעור הגידול בפריז נמוך מ-1.25 אחוז לשנה: בלגיה, קנדה, דנמרק, ישראל, איטליה, לוקסמבורג, מקסיקו, ניו-זילנד, נורווגיה, ספרד ושווייץ.
המקור: OECD ועיבודי בנק ישראל.

² ממצא זה עקבי גם עם סיבתיות הפוכה: במדינות שבהן פריז העבודה נמוך יחסית, העובדים נדרשים לעבוד יותר שעות על מנת לקיים רמת חיים נתונה.

לוח 2: פריון העבודה ושיעור ההשקעה לפי ענפים - ישראל וה-OECD

שיעור ההשקעה מהערך המוסף		השינוי הממוצע בפריון בין 1996 ל-2007		היחס בין הפריון הענפי לפריון המשקי (2007)		
OECD	ישראל	OECD	ישראל	OECD	ישראל	
26.1	20.4	2.1	1.9	1.00	1.00	סה"כ עסקי
40.2	24.7	3.1	4.5	0.59	0.59	חקלאות
19.8	30.1	3.9	3.5	1.07	1.08	תעשייה
52.4	36.5	2.7	6.4	3.72	2.74	חשמל ומים
10.2	9.4	0.1	-0.6	0.76	0.63	בנייה
13.6	8.3	2.2	1.9	0.71	0.59	מסחר ושירותי אירוח
39.8	23.5	2.2	0.3	1.87	1.76	שירותים פיננסיים ועסקיים

המקור: OECD ועבודי בנק ישראל.

שכן אין די בכך שמעבירים גורמי ייצור לענפים בעלי קצב גבוה של גידול פריון, אלא יש לעודד במקביל את רכישת ההשכלה הדרושה לענפים אלה, כגון מקצועות ההנדסה³.

זאת ועוד, לוח 2 מעלה כי הפער לרעת ישראל ברמת הפריון משקף פער אחד לרעת ישראל בענפי המשק השונים. בנוסף, בשנים 1996-2007 קצב גידול הפריון בישראל נמוך יחסית לזה של ה-OECD ברוב הענפים, בפרט בבנייה ובשירותים העסקיים והפיננסיים. מאחר שהפריון בכל הענפים כאחד נמוך יחסית לזה של המדינות המפותחות, יכול להיות שקיימים גורמים יסודיים – כגון גורמים תשתיתיים, ביורוקרטיים ואחרים – שמשפיעים לרעה, ובאופן אחיד, על הפריון בכל ענפי המשק.

סביבת הפעילות העסקית: היבטים מבניים שונים של הפעילות העסקית משפיעים הן על קצב ההתכנסות של הפריון והן על רמת הפריון בטווח הארוך. כך למשל, רמת הפריון צפויה להיות גבוהה יותר במשקים תחרותיים, מאחר שהתחרות יוצרת לפירמות תמריץ להתייעל ולרכוש טכנולוגיות מתקדמות כדי להישאר בשוק⁴. בהקשר זה יש לציין שכאשר הסביבה העסקית אינה מאזנת בין תחרות לבין שמירה על פוטנציאל ועל זכויות יוצרים, היא אינה מאפשרת את המחקר והפיתוח הנחוצים לגידול ברמה הטכנולוגית ובפריון.

דו"ח הוועדה להגברת התחרות במשק הצביע על כך שבישראל רווחת תחרות נמוכה – בשל ריבוי קבוצות עסקיות השולטות במגוון רחב מאוד של שווקים. ⁵ Kosenko (2007) מצא כי רווחיותן של חברות המשתייכות לקבוצות עסקיות אינה גבוהה מזו של חברות שאינן משתייכות, חרף גישתן העודפת למקורות – ודבר זה מצביע על יעילות נמוכה בהקצאת המקורות. בחינה שנערכה בעבר בבנק ישראל הצביעה על כך שרמת המחירים של הצריכה הפרטית בישראל, במונחי שוויון כוח קנייה (PPP), גבוהה יחסית לשאר מדינות ה-OECD, וזאת כאשר מביאים בחשבון את העובדה שרמת ההכנסה לנפש בישראל נמוכה מהממוצע בחברות ה-OECD. ייתכן שרמת המחירים הגבוהה נובעת מרמת הפריון הנמוכה, אך ממצא זה עקבי גם

³ צוות בין-משרדי בדק את המחסור בכוח אדם מיומן בטכנולוגיה העילית, והדוח שהוא חיבר הצביע על מחסור בכוח אדם בעל מיומנות גבוהה בתחומי המחקר.

⁴ ראו: Aghion, P. and P. Howitt (1998). "Endogenous Growth Theory". MIT Press.

⁵ ראו: Kosenko, K. (2007). "Evolution of Business Groups in Israel: Their Impact at the Level of the Firm and the Economy" Israel Economic Review 5 (2), pp. 55-93.

עם כך שרמת התחרות בישראל נמוכה יחסית. ייתכן כי רמת התחרות הנמוכה מסבירה גם את קצב הגידול הנמוך של הפריזון וגם את שיעורי ההשקעה הנמוכים בענפים המוטים לשוק המקומי. תיבה ב'-2 של דוח זה מציגה המחשה עדכנית לכך שהגברת התחרות בתחום התקשורת הסלולרית הביאה להגדלת התפוקה ובד בבד להפחתה במספר המועסקים – קרי, לעלייה בפריזון.

סביבת הפעילות העסקית עשויה להשפיע על פריזון העבודה גם דרך הביורוקרטיה, הרגולציה ומערכות החוק. מדר ה-DOING BUSINESS של הבנק העולמי מלמד כי בהשוואה למדינות אחרות, בישראל הנושאים האלה טעונים שיפור. תחומים שבהם הנחיתות של ישראל בולטת הם אופן הטיפול בפשיטות רגל ומידת האכיפה של חוזים. אנו מוצאים כי לדירוג בתחומים אלה יש קשר חיובי עם רמת הפריזון במדינות ה-OECD, ודירוגה של ישראל בהם עולה בקנה אחד עם נחיתותה ברמת הפריזון.

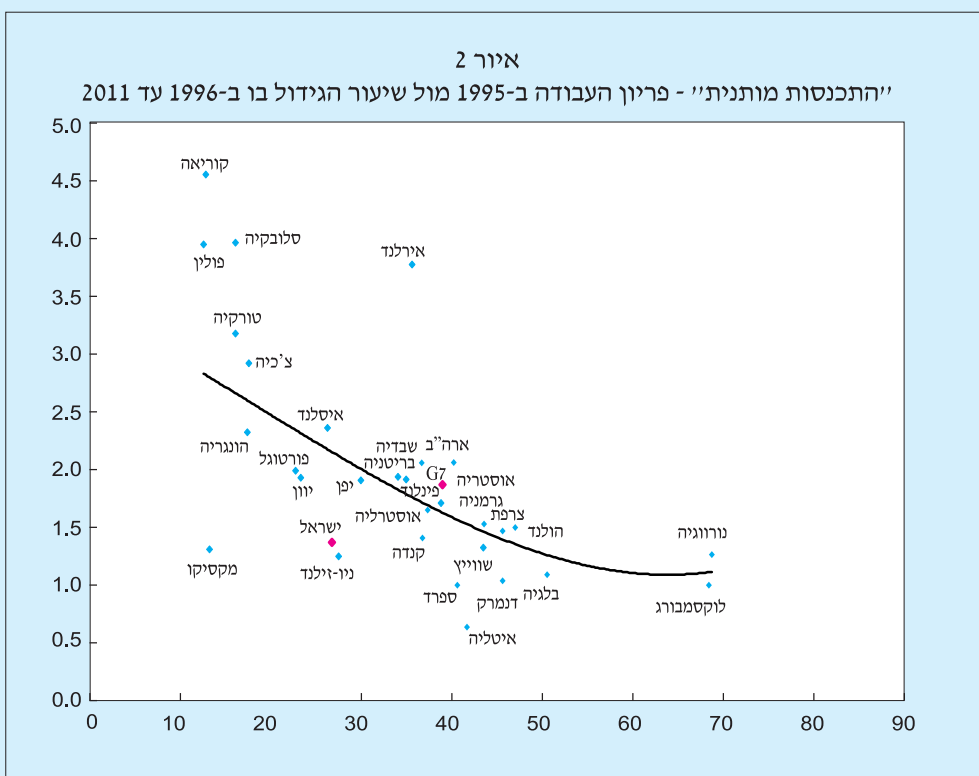
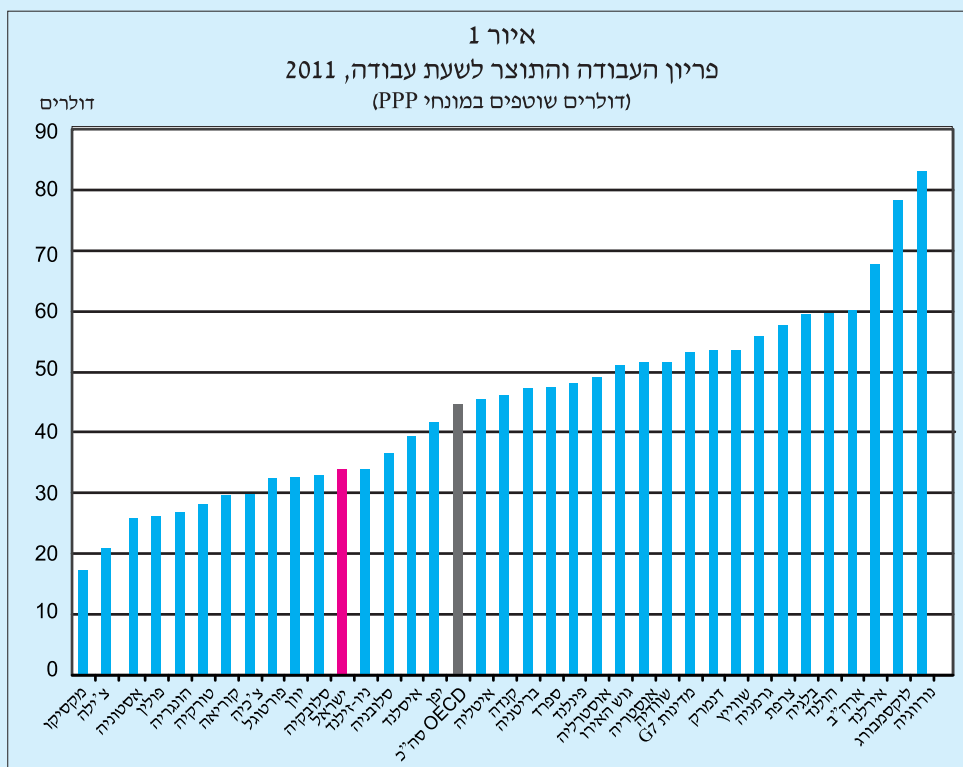
ההון האנושי: קשה למצוא בנתונים עדות לכך שאיכות כוח העבודה בישראל נמוכה ביחס לעולם או גדלה בקצב איטי. למעשה, זוסמן ופרידמן (2008)⁶ הראו כי איכות כוח העבודה בישראל עלתה בשנים 1987–2005, בין היתר כתוצאה מעלייה ברמת ההשכלה של העובדים, והיא תרמה לגידול בכוח העבודה האפקטיבי. ואולם היבטים אחרים של כוח העבודה אכן עשויים לפתור חלק מחידת הפריזון, והם קשורים בהתרחבות כוח העבודה. בעשורים האחרונים התרחש בישראל תהליך ברור וייחודי של עלייה בשיעור התעסוקה כתוצאה מכך ששיעור ההשתתפות בכוח העבודה גדל מ-59 אחוז במחצית השנייה של שנות התשעים ל-64 אחוז ב-2012⁷. המצטרפים החדשים לכוח העבודה נכנסים, על פי הגדרה, עם מעט ניסיון תעסוקתי, והדבר פוגע בפריזון שלהם בשוק העבודה. לשם המחשה, אם נניח כי בממוצע רמת הפריזון של המצטרפים לשוק העבודה היא כ-75 אחוז מזה של העובדים הקיימים, נקבל כי הגידול בשיעור ההשתתפות גרע כ-0.1 נקודת אחוז מקצב הגידול השנתי של פריזון העבודה בישראל. נציין כי חלק ניכר מהגידול בשיעור ההשתתפות התרחש כתוצאה מדחיית גיל הפרישה אצל נשים בנות חמישים ומעלה, גיל שבו פריזון העבודה אמנם בשיאו, אך לאחריו הוא מתחיל לרדת בממוצע⁸. יכול להיות אפוא שמסיבות אלה הגידול בשיעור ההשתתפות מסביר חלק מהפיגור בגידול הפריזון. אך אין זאת אומרת כמובן שהגידול בכוח העבודה אינו תהליך רצוי, שכן הוא תרם רבות לגידול התוצר לנפש בישראל. יתר על כן, במרוצת השנים, לאחר שיסתיים תהליך ההתרחבות המואץ של כוח העבודה ולאחר שהמצטרפים החדשים ירכשו ניסיון תעסוקתי, גורם זה ידעך מאליו.

בתיבה זו הצבענו על מספר גורמים שיכולים להסביר את הפיגור ברמתו של פריזון העבודה בישראל ובקצב גידולו. הצבענו על ההיקף הגבוה של שעות העבודה בישראל, על שיעור ההשקעה הנמוך בענפים רגישים לביקושים מקומיים ומוגנים מפני תחרות מחו"ל, על הפגיעה בניסיון התעסוקתי עקב הגידול בכוח העבודה ועל התחרות הנמוכה המאפיינת את סביבת הפעילות העסקית. ואולם נדרש מחקר נוסף על מנת לכמת ולחדד את הגורמים במטרה להצביע על צעדי המדיניות הדרושים כדי לקרב את הפריזון בישראל לזה של המדינות העשירות.

⁶ נ' זוסמן וע' פרידמן "איכות כוח העבודה בישראל", מאמר לדיון 2008.01, בנק ישראל, מחלקת המחקר.

⁷ תיבה ה'-1 בדוח זה מתייחסת לגידול בשיעור ההשתתפות לפי קבוצות השכלה. היא מצביעה על כך שהגידול התרחש במקביל לעלייה בשיעור המשכילים (שהם בעלי נטייה גבוהה יותר להשתתף בשוק העבודה). לכן לא ניתן לומר שהמצטרפים החדשים הורידו את שיעור ההשכלה.

⁸ על פי האמידות בעבודתם של זוסמן ופרידמן (2008), השכר - בשיווי משקל הוא מבטא את פריזון העבודה - מגיע לשיא כעבור 29 שנות ניסיון "תחשיבי" (גיל פחות משך השירות הצבאי פחות מספר שנות הלימוד פחות 6) - כלומר מעט אחרי גיל 50 לבעלות השכלה גבוהה.



4. ענפי המשק

I. ההתפתחויות העיקריות

הניתוח הענפי שלהלן משלים את ניתוח נתוני המקרו, והוא מאפשר לזהות בעיות וקשיים בענפי משק שונים. אלה הן בעיות שניתוח המקרו לעיתים אינו מזהה, ומדיניות נכונה עשויה לפתור אותן ולהגדיל את שיעור הצמיחה.

הפעילות בשנת 2012 התמתנה – בעיקר בעקבות האטת הביקושים מחו"ל, אך גם בעקבות האטת מה בביקושים המקומיים – והתמתנות זו החריפה במהלך השנה (לוח ב'-6)¹¹. התוצר של ענפי המשק גדל השנה ב-3.1 אחוזים, לעומת 5.1 אחוזים בשנת 2011, ובכך הגיב להאטת הגידול בביקושים.

ענפי המשק חשופים לביקושים מחו"ל בשני ערוצים. ערוץ ישיר, דרך הענפים המייצאים, וערוץ עקיף, דרך התשומות שחלק מהענפים מספקים לענפים המתמחים ביצוא. סיכום שני הערוצים מובא בטור 6 בלוח ב'-7, והוא עשוי לשקף באופן מדויק יותר את החשיפה לחו"ל של כל ענף, שכן הוא מביא בחשבון את השפעת שני הערוצים. (הרחבה בנושא החשיפה לביקושים מחו"ל מופיעה במסגרת).

ענפי המשק חשופים לביקושים מחו"ל בשני ערוצים. ערוץ ישיר, דרך הענפים המייצאים, וערוץ עקיף, דרך התשומות שחלק מהענפים מספקים לענפים המתמחים ביצוא.

לוח ב'-6

תנאי הרקע לפעילות בענפי המשק, 2008 עד 2012 (שיעורי שינוי¹, אחוזים)

2012							
מחצית א'	מחצית ב'	2012	2011	2010	2009	2008	
4.8	8.4	4.3	-5.3	-5.6	11.0	-5.4	תנאי הסחר (מחירי היצוא מחולקים במחירי היבוא)
4.1	3.1	3.7	-1.4	-5.1	1.8	-10.7	שער החליפין הריאלי האפקטיבי ²
							אינדיקטורים לביקוש
1.1	8.5	5.7	4.6	2.9	2.8	2.2	השימושים המקומיים ללא רכיבים עתירי יבוא ³
2.6	4.0	3.3	3.2	4.6	2.9	1.6	הצריכה הפרטית ללא מוצרים בני קיימא
							יבוא הסחורות והשירותים (כמותי) של מדינות OECD-ה
	1.6	1.0	4.7	11.1	-11.9	0.3	
	3.4	0.0	4.9	12.5	-13.8	-0.3	יבוא הסחורות (כמותי) של מדינות OECD-ה

(1) כל שיעורי השינוי מופיעים במחירים קבועים ובחשוב שנת. שיעורי השינוי של מחציות הם מחצית מול קודמתה.

(2) פחות ריאלי מופיע בסימן חיובי וייסוף ריאלי - בסימן שלילי.

(3) השימושים המקומיים ללא השקעות במכונות, בציד ובכלי תחבורה וללא צריכת בני קיימא.

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

¹¹ דיון בערוצי הקשר בין הביקושים מחו"ל, הביקושים המקומיים, היצוא הישראלי והשימושים המקומיים מופיע בתחילת החלק הראשון של פרק זה.

החשיפה הכוללת של ענפי המשק לביקושים מחו"ל

ענפי המשק חשופים לביקושים מחו"ל בשני ערוצים. ערוץ ישיר, דרך הענפים המייצאים, וערוץ עקיף, דרך התשומות שחלק מהענפים מספקים לענפים המתמחים ביצוא. החשיפה הכוללת ליצוא, המובאת כאן, עשויה לשקף באופן יותר מדויק את מידת החשיפה לחו"ל של כל ענף, שכן היא מביאה בחשבון את השפעת שני הערוצים. החשיפה הכוללת ליצוא מראה שבזכות הערוץ העקיף, לענפי השירותים העסקיים יש ביצוא משקל גבוה יחסית למשקלם ביצוא הישיר בלבד.

עמודה 5 בלוח ב'-7 מציגה את שיעור היצוא העקיף, היינו השיעור שבו ענף כלכלי חשוף ליצוא דרך היותו תשומת ביניים בענפים עתירי יצוא. שיעור היצוא העקיף חושב באמצעות לוחות תשומה-תפוקה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2006¹². עמודה 6 מציגה את ההשפעה הכוללת של החשיפה לחו"ל – החשיפה הן דרך היצוא הישיר והן דרך היותו של הענף תשומת ביניים בענפי יצוא – והשפעה זו היא סכום של שני הערוצים.

אשר לחשיפה של ענף דרך היותו תשומת ביניים לענפי היצוא, ענף כלכלי יקבל את שיעור החשיפה המרבי, יצוא עקיף בשיעור 100, אם כל ההיצע שלו נועד לתשומת ביניים לענפים אחרים וההיצע של הענפים האחרים נועד ליצוא בלבד. מאחר ששיעור היצוא העקיף מבטא את התלות בענפי יצוא, ולא את היצוא הישיר של הענף, ענף כלכלי יקבל יצוא עקיף בשיעור 0 אם כל ההיצע שלו נועד לשימושים סופיים. ככל שחלק גדול יותר מתפוקתו של ענף מהווה תשומת ביניים לענפים אחרים, וככל שהענפים האחרים הם ענפי יצוא, כך שיעור היצוא העקיף יהיה גבוה יותר. ככלל, ענפי השירותים מקבלים ערכים גבוהים של שיעור יצוא עקיף, שכן חלק גדול מתפוקתם הוא תשומת ביניים לענפים שמייצאים. כך, לשירותים העסקיים, לענפי השיווק הסיטונאי והקמעונאי, וכן לענפים הפיננסיים, יש חשיפה בלתי מבוטלת לענפי היצוא דרך השירותים שהם מספקים לענפים אלה. ענף הפעילויות העסקיות האחרות – המהווה כ-8 אחוזים מהתוצר העסקי, והמורכב בעיקר משירותים משפטיים, שירותי חשבונאות ושירותי אדריכלות – מייצא כ-10 אחוזים מתפוקתו באופן ישיר, ועוד כ-12 אחוזים באופן עקיף, על ידי שירותים שהוא מספק לענפי היצוא. לכן תלותו הכוללת ביצוא אינה מבוטלת. יוצאים מהכלל בענפי השירותים הם שירותי המחשוב והמחקר והפיתוח, היות שהם חשופים ליצוא באופן ישיר, ולא דרך תשומה שהם מספקים לענפים אחרים*.

דוגמה לרמה גבוהה של תלות עקיפה בענפי יצוא מספק ענף הכימיה (ללא תרופות). ענף זה מהווה תשומת ביניים לענף התרופות, המייצא כ-85 אחוזים מתוצרתו. לכן קיימת תלות עקיפה גבוהה בין תפוקת ענף הכימיה (ללא תרופות) ליצוא ענף התרופות. מקדם המתאם, על סמך חמש השנים האחרונות, בין שיעור השינוי השנתי של ייצור הכימיה (ללא תרופות) ליצוא התרופות עומד על 0.81.

* החשיפה של ענף ליצוא בערוץ העקיף מחושבת ביחס לכל הענפים האחרים. לכן שיעור היצוא העקיף של כלל המשק הוא 0.

¹² שפורסמו בשנת 2013.

הענפים שתפוקתם מוטה לביקושים המקומיים צמחו השנה בשיעור גבוה יותר מאשר הענפים הנסמכים על ביקושים מחו"ל.

¹³ אמנם תוצר החשמל והמים ירד ב-11.1 אחוזים, אולם הירידה נובעת בעיקר משינוי תמדיהל התשומות שנרשם כשינוי כמותי. הפדיון במחירים קבועים של הענף, שמנטרל שינוי זה, עלה ב-7 אחוזים.

¹⁴ בפרק ד' מופיעה תיבה ובה ניתוח של הגורמים לירידה במחזורי המסחר בשוק המניות בת"א.

ענפים שאינם מוטים באופן מובהק לביקושים המקומיים, והם גם אינם מוטי יצוא, הם שירותי האירוח והאוכל והשירותים העסקיים. שירותי האירוח והאוכל צמחו השנה בשיעור של 5.7 אחוזים, בעיקר כתוצאה מגידול בביקושים המקומיים, וזאת משום שכמות הלינות של ישראלים גדלה ב-4 אחוזים ואילו לינות התיירים – התלויות בעיקר במצב הביטחוני בישראל ופחות במצב הכלכלי בארצות המוצא¹⁵ – ירדו ב-2 אחוזים. ענף השירותים העסקיים חשוף לביקושים מחו"ל הן על ידי יצוא ישיר של שירותיו, בעיקר שירותי מחשוב ומחקר ופיתוח, והן באופן עקיף, כתשומה לענפים אחרים שחלקם מוטי יצוא.

בנוגע לענפים מוטי היצוא, הענף הסחיר במשק, ענף התעשייה, אחראי על כ-65 אחוזים מהיצוא (ללא יהלומים), וחשיפתו הכוללת לביקושים מחו"ל היא הגבוהה ביותר. ענף זה אמנם צמח השנה בשיעור העולה על שיעור צמיחתו של התמ"ג העסקי בכללותו, אולם לכך תרם ענף הרכיבים האלקטרוניים, הואיל והיצוא שלו גדל ב-67 אחוזים בזכות מפעל חדש של אינטל. בניכוי ענף הרכיבים האלקטרוניים תוצר התעשייה צמח ב-0.8 אחוז בלבד. יש טעם לנכות את ענף הרכיבים האלקטרוניים, היות שהייצור בו אינו משקף את המגמה הבסיסית של הצמיחה אלא אירוע יוצא דופן בהיקפו.

את הצמיחה בענף התעשייה ובענפי השירותים העסקיים יש לבחון על רקע מגמה רבת שנים במשקים מפותחים – המעבר מענפי התעשייה לענפי השירותים. יחסית למדינות ה-OECD, בישראל מגמה זו איטית יותר, וזאת בזכות תעשיית הטכנולוגיה העילית. משקלה של תעשייה זו בתוצר התעשייה בישראל גבוה יחסית לממוצע ה-OECD, וקצב צמיחתה בשנים 2006 עד 2012 עומד על כ-7.9 אחוזים, קצב גבוה בהרבה משיעור הצמיחה במשק¹⁶.

II. ההתפתחויות בענפים נבחרים

א. התעשייה

התוצר של ענף התעשייה, המהווה כחמישית מהתוצר העסקי, גדל השנה ב-3.7 אחוזים (לוח ב'-8). השיפור בתנאי הסחר – היינו היחס בין מחירי היצוא למחירי תשומות היבוא – וכן פחות בשער החליפין הריאלי האפקטיבי, סייעו לרווחיות היצוא התעשייתי¹⁷. בכך הם קיזזו במעט את התמתנות הביקושים מחו"ל לתוצרתה של התעשייה. הייצור התעשייתי האיץ במהלך השנה, תוצאה של האצה בייצור וביצוא תרופות ושל הפתיחה של מפעל אינטל לרכיבים אלקטרוניים ברביע השני. פתיחת המפעל כמעט אינה תורמת לגידול הייצור התעשייתי מחוץ לתעשיית הרכיבים האלקטרוניים, שכן רק כ-3.2 אחוזים מתפוקת המפעל, שהסתכמה בכ-15 מיליארד ש"ח בשנת 2012, הם תשומות לייצור שנקנות ממפעלי תעשייה בישראל¹⁸.

¹⁵ ראו רן שחרבני, "אמידת ההשפעה של הטרור על כניסת תיירים מסוגים שונים לישראל", בנק ישראל 2012, טיוטה.

¹⁶ ב-2009, השנה האחרונה שיש עבודה נתונים בני השוואה ל-OECD, שיעור התוצר של ענף התעשייה מתוך כלל המשק עמד על כ-15.9 אחוזים, וזאת לעומת 15.7 אחוזים בממוצע ה-OECD.

¹⁷ ניתוח מפורט של תנאי הסחר ושער החליפין הריאלי נמצא בחלק הראשון של פרק זה ובפרק ז': מאזן התשלומים.

¹⁸ על פי לוחות תשומה-תפוקה חדשים לשנת 2006, גם המרכיב הכולל של תשומות (לא רק תשומות מענפי התעשייה) שנקנו בישראל מהווה חלק קטן יחסית בתפוקתו של ענף הרכיבים האלקטרוניים. לכן השפעתו על התפוקה של שאר המשק נמוכה יחסית.

הענף הסחיר במשק, ענף התעשייה, אמנם צמח השנה בשיעור העולה על שיעור צמיחתו של התמ"ג העסקי בכללותו, אולם בניכוי ענף הרכיבים האלקטרוניים תוצר התעשייה צמח ב-0.8 אחוז בלבד.

את הצמיחה בענף התעשייה ובענפי השירותים העסקיים יש לבחון על רקע מגמת המעבר מענפי התעשייה לענפי השירותים.

הייצור התעשייתי האיץ במהלך השנה, תוצאה של האצה בייצור וביצוא תרופות ושל הפתיחה של מפעל אינטל לרכיבים אלקטרוניים ברביע השני.

לוח ב'-8
התפתחות הייצור התעשייתי, המכירות המקומיות והמכירות ליצוא,
2011 ו-2012
 (שיעורי שינוי שנתיים, אחוזים)

2012 ¹			
מחצית א'	מחצית ב'	2012	2011
6.6	1.9	3.7	2.0
-3.2	5.4	0.8	2.6
17.4	1.8	4.4	0.5
8.7	-6.3	0.1	0.7
-1.2	4.8	3.0	3.5
0.7	1.7	0.8	0.6
1.3	11.0	8.1	6.3
-2.4	4.2	3.7	4.2
-10.2	5.0	0.7	6.2

(1) שיעורי השינוי של המחצית הם מחצית מול קודמתה במונחים שנתיים.

(2) הנתון אינו מנוכח עונתיים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

אמנם שיעור הגידול ביצוא היה גבוה משיעור הגידול במכירות המקומיות, אולם בניכוי היצוא של ענף הרכיבים האלקטרוניים, שיעור הגידול השנתי של המכירות המקומיות היה גבוה יותר, וזאת עקב חוזקם של הביקושים המקומיים יחסית לביקושים מחו"ל. בהתפלגות למחציות ניכרת הירידה שחלה במחצית השנייה במכירות המקומיות על רקע הירידה בקצב הגידול של הצריכה הפרטית והיחלשות ההשקעות בענפי המשק במהלך השנה. ההשקעות בתעשייה ירדו השנה, אולם מפרספקטיבה רב שנתית הן נותרו ברמה גבוהה מאוד. הסיבות להתמתנות ההשקעות במשך השנה קשורות לסיום ההשקעות במפעל אינטל. גם בשנה הבאה ההשקעה צפויה להתמתן, עם סיום ההשקעה בשדה הגז "תמר", וזאת משום שתחום הפקת הגז הטבעי מהווה חלק מענפי הכרייה והחציבה, ולפי הסיווג הישן הם שייכים לענפי התעשייה¹⁹. לצד ההשקעות המסיביות בענפי הכרייה והחציבה, וכן בענף הרכיבים האלקטרוניים, נרשם גידול בהשקעה בחלק ניכר מענפי התעשייה. בהתאם לכך הגידול בן 3.8 האחוזים שחל במלאי ההון (בניכוי ענף הרכיבים האלקטרוניים וענף הכרייה והחציבה), בתוספת העלייה הקטנה מאוד במספר השכירים בענף, עלייה של 0.5 אחוז, הגדילו את מלאי ההון לעובד ב-3.3 אחוזים²⁰.

רווחיות התעשייה מושפעת ממחירי התפוקה, ממחירי חומרי הגלם, מהעלות הנומינלית לשעת עבודה ומהפריזון הכולל: מחירי התפוקה עלו השנה ב-5.7 אחוזים, בהמשך לעלייה של 6 אחוזים אשתקד. מחירי חומרי הגלם מיבוא ירדו השנה בכ-3.5 אחוזים, עקב האטת הביקושים להם בעולם, לאחר עלייה שנתית ממוצעת של 3.6 אחוזים בשנים 2006 עד

ההשקעות בתעשייה ירדו השנה, אולם מפרספקטיבה רב שנתית הן נותרו ברמה גבוהה מאוד.

בשנת 2012 חל שיפור קטן ברווחיות התעשייה לעומת אשתקד.

¹⁹ על פי הסיווג האחד של ענפי הכלכלה, 1993, ענפי הכרייה שייכים לתעשייה. בשנה הבאה הניתוח ייערך לפי הסיווג החדש, סיווג 2011. לפי הסיווג החדש ענפי הכרייה אינם שייכים לתעשייה.

²⁰ ללא ניכוי ענפי הכרייה והחציבה והאלקטרוניקה, מלאי ההון בתעשייה גדל ב-5.4 אחוזים ומלאי ההון לעובד ב-5 אחוזים. אין נתונים על מלאי הון הרכיבים האלקטרוניים, ולכן ניכינו את מלאי הון ענפי האלקטרוניקה.

2011. גורמים אלה הגדילו את רווחיות הענף. מצד שני, העלות הנומינלית לשעת עבודה גדלה השנה, והפריון הכולל ירד השנה ב-2.3 אחוזים, עקב הירידה בניצולת. לכן במצטבר חל שיפור קטן ברווחיות התעשייה לעומת אשתקד: התמורה להון בניכוי גרס²¹ גדלה השנה מ-13 אחוזים לכ-14 אחוזים, לאחר שאשתקד היא ירדה.

(1) המכירות המקומיות לפי ענפי התעשייה

המכירות לשוק המקומי מהוות קצת פחות מ-60 אחוזים מפדיון התעשייה. לביקוש המקומי לתוצרת תעשייתית יש שני מרכיבים עיקריים: הצריכה הפרטית של מוצרים והשקעה במבנים, מכונות וציוד. בנוגע לצריכה הפרטית של מוצרים מעניין לציין, כי ענף המזון הגדיל את המכירות המקומיות שלו השנה ב-3 אחוזים, קצת פחות מהגידול בצריכה הפרטית של מוצרי המזון. בכך נפסקה השנה מגמת הדחיקה של היבוא, וזאת כנראה משום שבאמצע השנה הפחיתו מיסים למוצרי מזון מיובאים בעלי תחליף מייצור מקומי, עקב יישום ההמלצות של ועדת טרכטנברג לעודד את התחרות בתחום. בענפי ההלבשה וההנעלה נמשכה המגמה של שחיקת הייצור המקומי ושל גידול הצריכה של מוצרים מיבוא (איור ב'-13).

בנוגע להשקעה במבנים, מכונות וציוד מעניין לציין, כי ענפי התעשייה המספקים תשומות לענף הבנייה – ביניהם ענף העץ, ענף המינרלים האל-מתכתיים וענף מוצרי המתכת – נהנו מהמשך הגידול בהשקעה בענף הבנייה, גידול בשיעור של 8.2 אחוזים במחירים שוטפים.

(2) היצוא של ענפי התעשייה

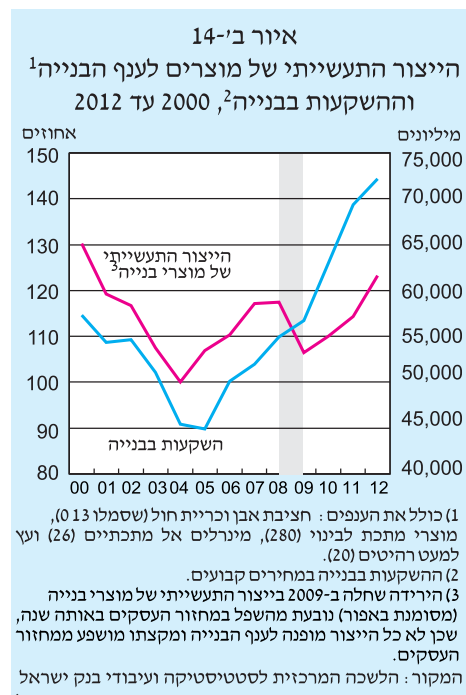
היצוא התעשייתי מהווה מעל ל-40 אחוזים מפדיון הענף. היצוא גדל השנה בשיעור של 4.4 אחוזים, אולם בניכוי אינטל הוא נותר כמעט ללא שינוי, וזאת בדומה לביקושים מחו"ל; ביקושים אלה מיוצגים בלוח ב'-6 על ידי יבוא הסחורות הכמותי של ארצות ה-OECD. היצוא הישראלי נותר ללא שינוי למרות

המכירות לשוק המקומי מהוות קצת פחות מ-60 אחוזים מפדיון התעשייה.

ענף המזון הגדיל השנה את המכירות המקומיות ב-3 אחוזים, קצת פחות מהגידול בצריכה הפרטית של מוצרי המזון.

ענפי התעשייה המספקים תשומות לענף הבנייה נהנו מהמשך הגידול בהשקעה בענף הבנייה.

היצוא גדל השנה בשיעור של 4.4 אחוזים, אולם בניכוי אינטל הוא נותר כמעט ללא שינוי, וזאת בדומה לביקושים מחו"ל.



²¹ התמורה להון בניכוי גרט כאחוז ממלאי ההון.

הפיחות שחל השנה בשער החליפין הריאלי ולמרות השיפור בתנאי הסחר – היחס בין מחירי היצוא למחירי תשומות היבוא. אולם יש לציין ששער החליפין הריאלי, כמו גם תנאי הסחר, משפיעים על היצוא בפיגור²². היצוא התעשייתי נפגע היות שרובו מיועד לשווקים במדינות מפותחות (אירופה וארה"ב), ומדינות אלה עוברות משבר חמור בשנים האחרונות. בולטת הירידה ביצוא של ענפי הטכנולוגיה המסורתית, כדוגמת ענפי הטקסטיל, וזאת כתוצאה מהירידה בביקושים העולמיים בכלל ובאירופה בפרט. ענפים אלו מתאפיינים במשקל גבוה יחסית של יצוא לאירופה, ולרוב אין להם אפשרות להסיט את היצוא הזה מאירופה לאסיה, משום שעלויות ההובלה לאסיה גבוהות.

בולטת הירידה ביצוא התעשייתי של ענפי הטכנולוגיה המסורתית.

לוח ב'-9 הייצור התעשייתי ומאפייני היצוא בענפים נבחרים (אחוזים)					
3+4=5	4	3	2	1	
	2006	2012	2012	2012	
הענף	שיעור היצוא העקיף מהפדיון ¹	שיעור היצוא מהפדיון	שיעור השינוי השנתי של היצוא	שיעור השינוי השנתי של התוצר	
הייצור התעשייתי (ללא יהלומים) ^{2,3}	43.4	42.0	4.4	3.7	
הייצור התעשייתי ללא רכיבים אלקטרוניים	40.8	39.5	0.1	0.8	
הענפים המסורתיים		9.8	-6.7	-1.6	
מזה: מזון, משקאות וטבק	7.2	4.9	-2.6	1.7	
טקסטיל, הלבשה ועור	53.0	50.5	-11.7	-9.6	
דפוס והוצאה לאור	14.4	3.5	-9.5	-4.8	
ענפי הטכנולוגיה המעורבת-מסורתית		32.5	-4.6	2.6	
מזה: כריית חול ומחצבים		66.8	-18.2	12.6	
גומי ופלסטיקה	48.9	40.7	-0.4	-0.3	
מוצרי מתכת	40.8	29.0	-3.7	0.6	
ענפי הטכנולוגיה המעורבת-מתקדמת		38.9	-1.5	-0.5	
מזה: כימיה (ללא תרופות) ⁴	56.6	33.5		1.9	
ענפי הטכנולוגיה העילית		75.7	10.9	8.1	
מזה: ללא רכיבים אלקטרוניים	98.6	74.2	1.6	-1.2	
מזה: רכיבים אלקטרוניים		81.7	67.4	36.2	
ציוד תקשורת אלקטרוני	74.9	72.5	-4.9	-4.6	
ציוד לבקרה ולפיקוח	71.8	69.7	0.0	0.5	
תרופות	85.1	85.0		13.1	

(1) על פי נתוני תשומה-תפוקה 2006.
 (2) כדי להציג נתוני תעשייה מפורשים השתמשנו בלוח זה בנתוני הייצור התעשייתי, וזאת להבדיל מלוח ב'-7, שם השתמשנו בנתוני התוצר לפי ענפי המושק.
 (3) אפשר ששיעור היצוא העקיף יצביע על חשיפה נמוכה של התעשייה בכללותה ועל חשיפה גבוהה של תת-ענף בתעשייה, ראו הסבר במסגרת.
 (4) מלוחות תשומה-תפוקה 1995; שיעור היצוא מהפדיון מתייחס לשנת 2010.
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

²² ראו תיבה ב'-3 בדוח בנק ישראל לשנת 2008, עמ' 67.

השנה גדל היצוא של ענפי הטכנולוגיה העילית בתעשייה בזכות ההתאוששות של יצוא התרופות ובזכות הרכיבים האלקטרוניים. זה גדל ב-1.6 אחוזים, וזאת הודות להסתתרו לארצות אסיה.²³

התוצר של שירותי המחשוב והמחקר והפיתוח גדל השנה ב-15 אחוזים.

ענפי הטכנולוגיה העילית מייצאים כ-80 אחוזים מתפוקתם, ולכן התפוקה שלהם תלויה בביקושים מחו"ל. השנה היצוא שלהם גדל בזכות ההתאוששות של יצוא התרופות ובזכות יצוא הרכיבים האלקטרוניים. בניכוי הרכיבים האלקטרוניים יצוא זה גדל ב-1.6 אחוזים, וזאת הודות להסתתרו לארצות אסיה.²³

(3) שירותים עסקיים

התוצר של השירותים העסקיים מהווה כ-25 אחוזים מהתוצר של ענפי המשק, והוא גדל השנה ב-4.9 אחוזים. את עלייתו של תוצר זה יש לבחון כחלק ממגמה רבת שנים בשווקים המפותחים, ובכללם ישראל – היינו מגמה של מעבר מענפי התעשייה לענפי השירותים. בישראל יש ליצוא שירותי המחשוב והמחקר והפיתוח משקל גבוה ביצוא השירותים העסקיים. השירותים העסקיים האחרים מושפעים מהביקושים מחו"ל גם דרך היותם ספקי שירותים לענפים מייצאים (לוח ב'-7, עמודה 5).

התוצר של שירותי המחשוב והמחקר והפיתוח גדל השנה ב-15 אחוזים. היצוא, המהווה כ-76 אחוזים מתפוקת הענף, גדל בשיעור מרשים במיוחד של 18 אחוזים, וזאת לאחר מספר שנים שבהן מגמת הגידול בו נבלמה ומשקלו בסך היצוא של ישראל לא גדל. הגידול ביצוא השירותים המתקדמים נהנה מהשגשוג היחסי בביקוש העולמי לשירותי מחשוב.²⁴

תיבה ב'-2: הרפורמה בתחום התקשורת הסלולרית

הרפורמה בתחום התקשורת הסלולרית הביאה להוזלת מחירים ניכרת ולגידול ניכר בשימוש. כתוצאה מכך מחיר השירות לצרכן הישראלי נמוך עתה בהשוואה בין לאומית. אשר לחברות הוותיקות בענף, רווחיהן הצטמצמו והואיל והם היו פועל יוצא של הרגולציה¹, ומספר המועסקים בהן ירד. בתיבה זו נסקור את צעדי הממשלה בתחום הסלולר ואת השפעתם על הצרכנים והחברות. כמו כן נבחן האם ניתן להפיק מתחום זה לקחים לגבי תחומים אחרים שבהם רצוי לעודד תחרות.

צעדי הממשלה לפני שהממשלה נקטה צעדים פעלו בתחום הסלולר שלוש חברות², נתחיהן בשוק היו דומים, ורמת התחרות נקבעה באמצעות הרגולציה של הממשלה. התאוריה הכלכלית חוזה כי כאשר קיימים חסמים לתחרות, הסרת החסמים תביא לירידת המחיר לצרכן ולהגדלת הפעילות בענף. כך אכן קרה. הממשלה החלה לנקוט צעדים בתחום הסלולר בתחילת 2008, עם הפעלת תוכנית ניידות המספרים. צעדים אלה מתייחסים לארבעה נושאים – עידוד התחרות, הקטנת עלויות, צמצום חסמי מעבר בין חברות הסלולר ושיפור השקיפות – ותיאוריהם מופיעים להלן.

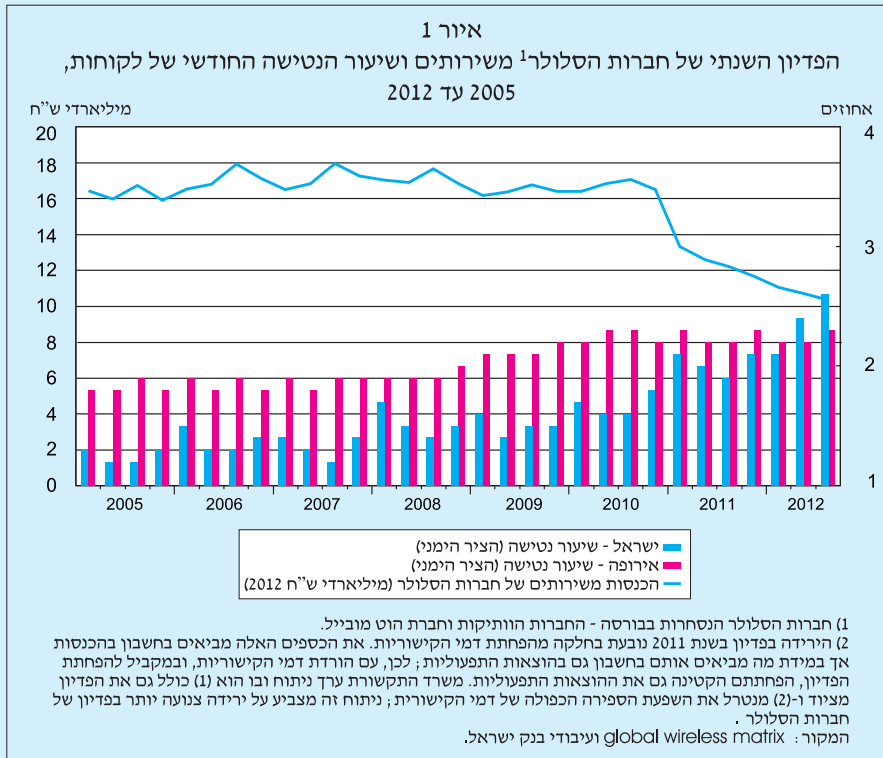
¹ אם הרגולציה שולטת ברמת התחרות, היא שולטת במידת מה גם ברמת הרווח.

² ליתר דיוק, בשוק פעלו ארבע חברות, שלוש בעלות מאפיינים דומים ואחת קטנה לשוק ייעודי.

²³ הרחבה מופיעה בפרק ז': מאזן התשלומים, בסעיף העוסק ביצוא הסחורות של ישראל.

²⁴ הרחבה מופיעה בפרק ז': מאזן התשלומים, בסעיף העוסק ביצוא השירותים עתירי הטכנולוגיה.

הצעד	תיאור	תאריך כניסה לתוקף
עידוד התחרות		
כניסת מפעילים חדשים	הממשלה הסדירה את כניסת המפעילים החדשים, המפעילים מקבלים תמריץ כספי להגדיל את מספר המנויים.	החלו לפעול בסוף רביע I, 2012
כניסת מפעילים וירטואליים	הממשלה הסדירה כניסת מפעילים וירטואליים, מפעילים שחוכרים זמן אוויר ממפעיל בעל רשת סלולרית.	2011
הקטנת עלויות		
מניעת נדידה לרשת זרה באזור גבול	כל עוד יש קליטה סבירה, המפעיל צריך להעניק את השירות ברשת ישראלית. כך תיפסק התופעה שבמסגרתה חייבו את הצרכנים לשלם בתעריפי חו"ל על שיחה או גלישה באזורים הקרובים לגבולות.	רביע IV, 2011
הפחתת דמי הקישוריות	השלמת שיחה מרשת אחת לאחרת תעלה כעת 7 אגורות לדקה, רבע מעלותה הקודמת.	רביע I, 2011
צמצום חסמי מעבר בין חברות סלולר		
הפחתת חסמים ליבוא מכשירי סלולר	ביטול החובה לקבל ממשרד התקשורת אישור לייבא מכשירים. עד לביטול היו בתחום רק מעט יבואנים גדולים.	רביע IV, 2011
איסור על ביטול הטבות מותנות כאשר לקוח מבקש להפסיק את התוכנית	לפני התקנה חייבו לקוחות לשלם עבור "מתנה" שקיבלו מהחברה כאשר הם ביקשו להפסיק את התוכנית. הרגולטור החליט שחברת הסלולר חייבת להמשיך לתת את הסבסוד/מתנה גם ללקוח שירצה להפסיק את התוכנית.	רביע II, 2011
ביטול החובה להתייצב בתחנת שירות כדי לעבור מחברה לחברה	אחת החברות דרשה מלקוחות להתייצב בתחנת שירות כדי להתנתק ממנה.	רביע IV, 2011
ביטול הקנס על שבירת תוכנית	בעבר חייבו בקנס מנויים שביקשו להתנתק מהשירות לפני תום החוזה. כדי לצמצם את חסמי המעבר בוטלו הקנסות, וזאת בשתי פעימות, ביטול חלקי ב-2012 וביטול מלא ב-2012.	בשני מהלכים רביע I, 2011 ורביע II, 2012
ניטרליות של הרשת הסלולרית ושל ציוד הקצה	חברות הסלולר אינן רשאיות להגביל את השימוש במכשירים ובאפליקציות מסוימות.	רביע I, 2011
ביטול נעילת מכשירים	נעילת ה-sim בפני שימוש בחברות סלולר אחרות הגבילה את יכולתו של המנוי לעבור מחברה לחברה, היות שהמנוי נאלץ לפרוץ את המכשיר או לרכוש מכשיר חדש.	רביע I, 2011
ניתוק הזיקה בין שירות הסלולר לבין רכישת הטלפון	לפני התקנה החברות נתנו הנחות בשירות הסלולר לרוכשי ציוד קצה שמחירו היה לעיתים קרובות גבוה ממחיר השוק. כשביקש הלקוח להתנתק, חייבו אותו להמשיך לשלם את המחיר המלא עבור הציוד.	רביע IV, 2009
ניידות מספרים	המנויים יכולים לנייד את מספרי הטלפון שלהם לרשת אחרת, והם אינם נאלצים להחליפם כדי לעבור בין חברות.	תחילת 2008
שיפור השקיפות		
הנגשת המידע לגבי חריגות מחבילת גלישה בחו"ל	כיום מנוי אינו מקבל התראה כאשר הוא חורג מחבילת גלישה בחו"ל. מציעים לחייב את המפעילים לתת התראה באמצעות מסרונים.	בשימוע
מידע בחשבונית	המידע בתוכנית יפורט בחשבונית באופן שיאפשר לצרכן להשוות בין תוכניות.	רביע III, 2011



הצעדים טיפלו ברוב החסמים לתחרות, וכתוצאה מכך חלה עלייה ניכרת ברמתה. עדות לכך אפשר למצוא בגידול בשיעור הנטישה (churn rate), היינו שיעור הלקוחות העוברים מחברה לחברה: לפני הרפורמה הוא היה נמוך מהשיעור באירופה ואחריה הוא עולה עליו (ראו איור 1).

התחרות הביאה לירידה ניכרת בתעריפי הסלולר. במונחי ההכנסות הממוצעות למשתמש (ARPU)³, מחיר השירות ברביע השלישי של 2012 היה נמוך בכ-40 אחוזים ממחירו ברביע השלישי של 2010, מועד בו טרם הושלמו רוב צעדי הרפורמה (ראו איור 2). במקביל להוזלת השירות חל גידול במספר דקות השיחה וגם הרחיבו אותו על ידי חבילות גלישה⁴. בסיכומי של חשבון אפוא הצרכנים קנו יותר ושילמו פחות: הם קיבלו תמורה רבה יותר (חבילות גלישה ודקות שיחה) עבור תשלום פחות.

כיום מחירי השירות בישראל, לאחר תיקון לכוח הקנייה, נמוכים ממחיריהם במדינות אירופה, בפרט מדינות כמו בלגיה והולנד⁵ (ראו איור 3). עלות השירות באירופה גבוהה מזו שבישראל ומספר הדקות בחודש למשתמש שם (MOU)⁶ נמוך מזה שבישראל (איור 3).

השפעת הרפורמה על חברות הסלולר הירידה הניכרת במחיר השירות התבטאה בירידה בהכנסות משירותים ובירידה ניכרת ברווחים (איור 1). חברות הסלולר השיקו תוכניות התייעלות, ואלה כללו בין היתר התאמה של כוח האדם למצב הרגולטיבי החדש⁷.

לקחים לגבי תחומים אחרים צעדי הממשלה בתחום הסלולר מתייחסים לארבעה נושאים: עידוד התחרות, הקטנת עלויות, צמצום חסמי המעבר ושיפור השקיפות. חברות הסלולר ניחנות במאפיינים שאפשרו נקיטת

³ Average Revenue Per User

⁴ אין נתונים על הרחבת השירות בתחום חבילות גלישה.

⁵ צפון אמריקה אינה מתאימה להשוואה עם ישראל עקב ההבדלים בצפיפות האוכלוסייה. מדינות כדוגמת בלגיה והולנד מתאימות להשוואה, היות שהן דומות לישראל מבחינת גודל וצפיפות אוכלוסין - גורמים שעשויים להשפיע על רמת ההשקעות למנוי בתשתית הסלולר. הנתונים בהולנד דומים מאוד לנתונים בבלגיה, ולכן רק אחת מהן הוצגה.

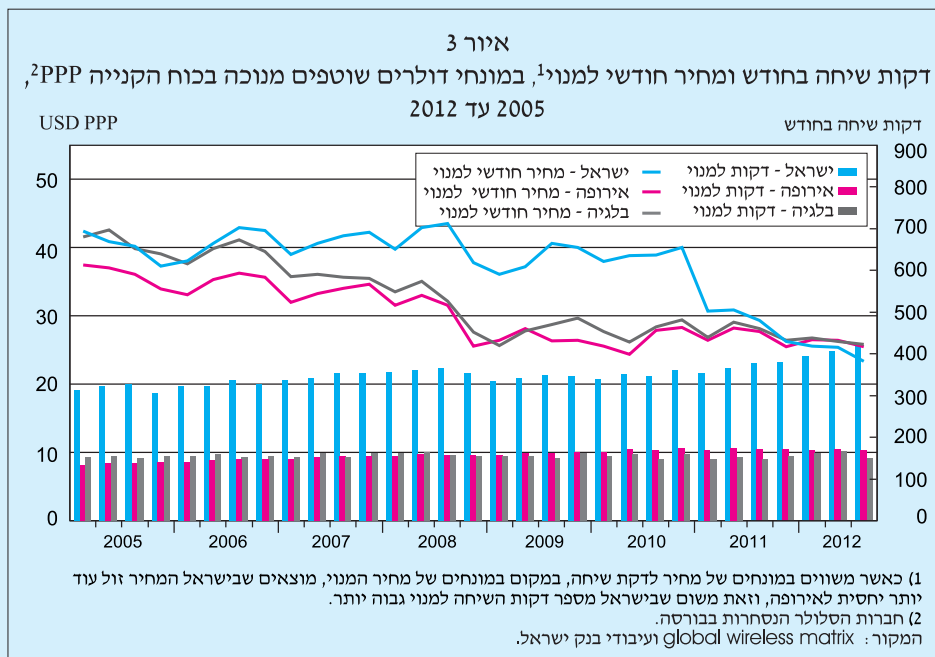
⁶ Minutes of Use

⁷ מנתונים של שתי חברות ותיקות עולה שבחברה אחת כוח האדם, במונחי משרה מלאה, ירד בסוף שנת 2012 בשיעור העולה על 20 אחוזים יחסית לסוף 2011. נתונים מקדמיים של החברה השנייה מצביעים על התאמה גדולה יותר של כוח האדם. מצד שני, החברות החדשות קלטו עובדים.



צעדים בכל אחד מארבעת התחומים האלה, וכך הן הקלו על הצלחת הרפורמה. בתחום עידוד התחרות חברות הסלולר הקלו על הרפורמה משום שהן אינן מונופול טבעי. זאת בניגוד למצב השורר בהולכה וחלוקה של חשמל, מים וגז, שם ההשקעות בתשתית מכתובות מונופול טבעי. אמנם יש בתחום הסלולר תשואה לגודל עקב עלויות תשתית גבוהות, אולם המונופול היה רגולטורי ביסודו, והרגולציה השכילה לפתור את הבעיה הנוגעת לעלויות התשתית: היא אפשרה את פעולתן של חברות וירטואליות, חסרות תשתית, והיא אפשרה לחברות תשתית חדשות להשתמש בתשתית של חברות ותיקות עד שיפרשו את תשתיתן במלואה.

ואולם מאיור 2 עולה שלא רק עידוד התחרות באמצעות כניסת מפעילים חדשים הביאה להוזלת השירות לצרכן. צמצום חסמי מעבר ושיפור השקיפות גם כן עודדו אותה. נראה אפוא כי בתחומים שאינם מהווים מונופול טבעי – כדוגמת הבנקאות, שם יש כמה מתחרים קיימים⁸ – ניתן להגביר את התחרות באמצעים דומים, היינו שיפור בשקיפות וצמצום חסמי מעבר באמצעות שיפור יכולתם של הצרכנים להתנייד בין השחקנים הקיימים.



⁸ בטווח הארוך יכולים להיכנס מתחרים חדשים.

ואכן, צעדים לשיפור התחרות באמצעות צמצום חסמי מעבר ושיפור השקיפות פורטו בדוח הביניים של הצוות הבין-משרדי להגברת התחרות במערכת הבנקאית⁹. צעדים אלה כללו למשל שיפור של יכולת ההתניידות באמצעות הקלה על הליך פתיחת חשבון באינטרנט והקלה על הליך סגירת חשבון בנק והעברת הוראות קבע לחשבון חדש. גם קידום ההמלצה בנוגע ליצירת "תעודת זהות בנקאית" – כלומר מסמך שיציג, באופן אחיד בכלל המערכת, מידע מפורט על נכסיו והתחייבויותיו של הלקוח – עשוי לתרום לקידום התחרות, בין היתר כיוון שהוא יוכל להוות בסיס לקבלת הצעות ממתחרים. בנוגע לשיפור השקיפות, פרסום מידע השוואתי על עלות השירותים הבנקאיים עשוי לתרום לקידום התחרות.

חשוב לציין שחברות הסלולר הקלו על הרפורמה גם משום שהן ניהנות במבנה כוח אדם גמיש. אף על פי שלא כל תחום ניהן במבנה כזה של כוח האדם, ייתכן שהדבר אינו מהווה חסם ממשי לרפורמה, שכן הגברת התחרות עשויה להוביל גם להגמשת כוח האדם בתחום העומד על הפרק.

⁹ להרחבה ראו (06/2008) "דוח ביניים של הצוות להגברת התחרותיות במערכת הבנקאות - תקציר" http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Survey/DocLib/short_rep.pdf

תיבה ב'-3: ההשקעה בתשתיות ופרויקטים עיקריים

בהמשך למגמה בשנים 2006 עד 2011, גם שנת 2012 התאפיינה בעלייה גדולה מאוד בהשקעות בתשתית. היקפן הגיע ל-3.9 אחוזי תוצר, לעומת ממוצע של 2.7 אחוזים בשנים 2006 עד 2011. ההשקעה בתשתית מאפשרת את המשך הצמיחה במשק. בתחום המים, בפרט בתחום התפלת המים, ובתחום החשמל ההשקעה משרתת בראש ובראשונה את הבטחת אספקת השירות¹. בתחומי התקשורת, התחבורה והאנרגיה, לעומת זאת, ההשקעות בתשתית מאפשרות גם להגדיל את הפרייה במשק²: שיפור הכבישים והתחבורה הציבורית, למשל, מגדיל את מגוון אפשרויות התעסוקה ומקטין את עלויות ההובלה לפירמה; והשקעה בתשתיות אנרגיה מוזילה את מחיר האנרגיה ומאפשרת להרחיב את הייצור.

בתחום המים נמשך הגידול בהשקעות בשלושת מגזרי הפעילות: רשת המים הארצית, התפלת מים והשקעות בתאגידי מים וברשויות מקומיות. השקעות אלה, ובעיקר ההשקעות בהתפלה, הקטינו מאוד את החשש ממחסור במים. משנת 2006 חלקם של שלושת המגזרים בסך ההשקעות במים נותר כמעט ללא שינוי.

בתחום החשמל ההשקעות הגדילו את כושר הייצור (ההספק המותקן) בשיעור גבוה מהממוצע של שיעור הגידול השנתי בצריכה; כתוצאה מכך גדלה הרזרבה וקטן החשש ממחסור בחשמל. חברת החשמל השקיעה בשיפור רשת החשמל, והיא ויצרני חשמל פרטיים השקיעו בהגדלת כושר הייצור. ההספק

¹ ההשקעות בתחום החשמל והמים מגדילות את הקיבולת. העלות של אי אספקת חשמל או מים גבוהה עשרות מונים ממחירו של השירות.

² ראו רן שהרבני (2008) "השפעת ההון התשתיתי על ענפי התעשייה בישראל" מאמר לדיון 2008.05, בנק ישראל.

לוח 1

השקעה בתשתיות, 1995 עד 2012

(אחוזים, שיעור שינוי שנתי)

שנה	התחבורה									
	תחבורה יבשתית					סה"כ				
	מזדה:		מזדה:			מזדה:		מזדה:		
	האנרגיה (נפט)	החשמל	נמלי ים ואוויר	רכבת	כבישים	תחבורה יבשתית	סה"כ	התקשורת	התשתיות (ללא אנרגיה)	סה"כ התשתיות*
2000-1995	0.9	-8.6	-1.9	6.2	14.0	3.8	4.4	4.7	11.7	4.0
2005-2001	7.2	1.7	1.1	-16.3	41.0	-12.2	-0.3	-2.4	-9.6	-2.8
2011-2006	5.0	56.3	3.6	7.5	-7.7	8.7	2.0	2.6	-3.5	7.2
2011	36.6	82.5	23.3	-49.5	-7.1	12.0	6.4	-2.9	-8.1	21.3
2012	7.6	56.3	44.2	6.2	20.8	-0.2	5.0	5.1	-3.1	26.0
2012 מיליוני ש"ח	3,326	12,520	7,625	809	2,435	6,302	8,757	9,566	2,794	23,528

* כולל חיפוש נפט וגז.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

המותקן³ של חשמל גדל ב-2012 בשיעור העולה על 7 אחוזים, וזאת כתוצאה מגידול של 500 מגו"ט בחברת החשמל ומגידול של 450 מגו"ט אצל יצרני חשמל פרטיים. לראשונה יצרן פרטי הקים תחנת כוח בעלת הספק משמעותי, ותחנות כוח פרטיות נוספות נמצאות בשלבי הקמה מתקדמים⁴.

בתחום האנרגיה נמשכו ההשקעות בפרויקט "תמר", והגז ממנו יחל לזרום ברביע השני של 2013. כמו כן נמשכו ההשקעות בהקמת רשת הולכת ימית ויבשתית לגז.

בתחום התחבורה גדלה ההשקעה בכבישים, ובכביש "עוקף קריות" נערכה השקעה ראווה לציון בסך של כ-600 מיליון ש"ח. כמו כן נמשכה בנייתו של קו הרכבת מת"א לירושלים (A1), ונמשכו ההשקעות במערכות של הסעת המונים בשלושת המטרופולינים: בפיתוח המטרונית בחיפה, ברכבת הקלה בירושלים ובתכנון הרכבת הקלה בת"א (בקו האדום, שפיתוחו מתעכב יחסית ללוח הזמנים המקורי)⁵.

קו הרכבת הקלה בירושלים הוא פרויקט בהיקף גדול המדגים את ההשפעה הנרחבת של הקמת תשתית תחבורה חדישה. פרויקט זה כולל קו אחד באורך 13.8 קילומטר, והוא מקשר את שכונת פסגת זאב להר הרצל דרך מרכז העיר. במתכונתו הנוכחית הקו כולל 23 תחנות, וקיימות תוכניות להאריכו עד לנווה יעקב בצפון ועד להדסה עין כרם בדרום. בנקודות הקצה של הרכבת הוקמו חניוני חינום למשתמשי הרכבת כדי לעודד את השימוש בה, במקום ברכבים פרטיים, במרכז העיר.

הרכבת הקלה, ועמה קווי התחבורה הציבורית הנלווים אליה, מהווים יחד את ה"שלד" של מערך התחבורה הציבורית החדש. בקווי שדרה אלה ינועו רכבות קלות ואוטובוסים רבי קיבולת. בנוסף לקווי השדרה יופעלו קווי אוטובוס "מזינים". אלה יזינו את קווי השדרה ויאספו מהם נוסעים, וכך יספקו מענה ליעדים שכונתיים. את המערכת ישרימו קווי אוטובוס אורכיים, שיחברו בין אזורי מוצא ויעד מרכזיים שאינם מקבלים מענה במסגרת קווי השדרה והקווים המזינים.

³ הספק מותקן ללא קו-גנרציה וללא אנרגיה ירוקה. זאת משום שלא ניתן להשוות הספק מותקן, שהוא זמין כמעט כל השנה, לאנרגיות מתחדשות, שזמינות חלקן נמוכה יותר.

⁴ שתי תחנות פרטיות, עם הספק מצטבר של 1,750 מגה וואט, נמצאות לאחר השלב שבו הן הגיעו לסיכום פיננסי עם גוף מממן.

⁵ יחסית למטרופולינים בעולם, מערכות הסעת המונים במטרופולינים בישראל נמצאות בפיגור ניכר (דוח בנק ישראל 2011, עמ' 96).

לוח 2

הפרויקטים הבולטים בשנים האחרונות

תחום	פרויקט	אומדן ההשקעה עד לסוף 2012 (מיליוני ש"ח)	אומדן לסך ההשקעה בפרויקט (מיליוני ש"ח)	צפי לסיום
רכבות	השקעה בקו A1	2,230	6,800 (יעודכן כלפי מעלה)	סוף 2017
	רכבת קלה ת"א	300	14,000, מזה 300 מיליון ש"ח	2018
	רכבת קלה ירושלים	4,100, מזה 300 מיליון ש"ח	המשך ההשקעות אינו מתוקצב	הסתיים בסוף 2012
גז	רשת גז נתג'ז	הקמה של מערכת הולכה יבשתית וימית לגז	3,200 מיליון ש"ח	2014
	פרויקט "תמר"		12,000 מיליוני ש"ח (הערכה)	מאי 2013

הרכבת הקלה שינתה את פני התחבורה הציבורית בירושלים. כיום מספר הנסיעות ברכבת הקלה עומד על כ-2.1 מיליון נסיעות, וזאת מתוך כ-12 מיליון נסיעות בתחבורה הציבורית בחודש טיפוסי^{6,7}. פירוש הדבר שלמעלה מ-17 אחוזים מהנסיעות – כניסות נוסעים לאמצעי תחבורה ציבורית בירושלים ובמבשרת – הם נסיעות ברכבת הקלה⁸. הרכבת עדיין אינה פועלת באופן מיטבי, שכן עדיין יש להתאים אליה את מערך האוטובוסים באופן שהם לא יתחרו בה אלא יזינו אותה⁹. כשתבצע התאמה זו שיעור הנוסעים ברכבת צפוי לעלות במידה רבה, ותרומתה למערך התחבורה בעיר תגדל.

⁶ אין בסיס מדויק המאפשר להשוות את מספר הנוסעים בתחבורה ציבורית לפני הקמת הרכבת הקלה ולאחריה.

⁷ לא כולל נסיעות של כוחות הביטחון. נתוני החודש הטיפוסי הורכבו מנתוני נובמבר ודצמבר 2012.

⁸ מקור: משרד התחבורה, מסלקה ארצית של תחבורה ציבורית.

⁹ לתחרות בין אמצעים שונים של תחבורה ציבורית במטרופולין יש השפעות חיצוניות שליליות. לדוגמה, אם האוטובוסים והרכבת הקלה הם מתחרים ישירים, אזי לאוטובוס לא תהיה מוטיבציה להזין את קווי הרכבת הקלה. זאת ועוד, האוטובוס יצא בדיוק לפני הרכבת הקלה ויגזול ממנה נוסעים. מערכת של תחבורה ציבורית במטרופולין צריכה להיות אינטגרטיבית, ועל הרגולטור לדאוג לאינטגרציה בין מפעילים שונים. כמובן שצריך גם לתמרץ את המפעילים לשפר את השירות, אולם לא על ידי תחרות ישירה ביניהם.

ב. הבנייה ושוק הדיוור

רמת הפעילות בענף הבנייה הגיעה השנה לשיא של עשור, אף שקצב גידולה התמתן: תוצר הענף גדל ב-4.3 אחוזים, בהשוואה לכ-9 אחוזים לשנה בשנתיים הקודמות, ומספר התחלות הבנייה ירד לכ-40 אלף יחידות דיור (יח"ד), מרמה של כ-46 אלף אשתקד. במקביל לכך מחירי הדירות המשיכו לעלות, זו השנה החמישית, ובמהלך השנה קצב עלייתם עלה, לאחר שאשתקד הוא התמתן. מגמות אלה תואמות את העלייה בביקושים – שנבעה מהגידול הדמוגרפי ומהעלייה בהכנסה ומהירידה בריביות ובתשואות – ואת ההתמתנות בגידול ההיצע. המגבלה העיקרית על הרחבת ההיצע נובעת, ככל הנראה, מהירידה במספר היתרי הבנייה, וזו מבטאת מגבלות ייצור של הוועדות המקומיות. מספר המועסקים בענף המשיך לגדול השנה, לצד המשך עלייתו של

לוח ב'10
ענף הבנייה - נתונים נבחרים, 2001 עד 2012

שנתון	שיעור השינוי השנתי הממוצע (אחוזים)					הרמה ב-2012 (מיליארדי ש"ח)	האוכלטייה (אלפים) ¹
	2012	2011	2010	2009	2008		
השכר הריאלי למשרת שכיר (מחזירי 2004) ²	1.8	1.9	1.9	2.4	1.8	1.9	7905.4
התוצר לנפש (אלפי ש"ח)	1.6	1.7	0.8	-1.7	1.9	1.2	6624.4
סך תפוקת הבנייה	1.2	2.7	3.1	-0.7	2.2	2.1	101.3
מוזה: למגורים (כולל שיפוצים)	4.1	9.9	10.0	0.6	1.1	5.8	74.7
בנייה שלא למגורים (מבנים)	5.9	12.5	12.8	8.2	10.5	8.5	44.6
עבודות בנייה אחרות (עבודות עפר וביטחוניות)	-3.1	5.0	7.9	-1.5	1.6	2.9	14.5
מלאי הדירות בבנייה (אלפים)	7.5	8.7	8.9	-4.6	-1.1	3.8	13.2
התחלות של בניית דירות (אלפים)	3.2	16.1	11.3	3.6	3.7	6.4	85.5
גמר של בניית דירות (אלפים)	-13.0	12.8	16.0	5.4	7.7	4.1	39.8
היצע הדירות הפעילות למכירה ביוזמת המגזר הפרטי (אלפים, סוף שנה)	7.9	3.0	1.9	7.4	3.1	3.1	37.0
תוצר הבנייה (מיליארדי ש"ח, מחזירי 2005)	3.3	33.6	34.1	-23.8	-1.7	2.7	15.8
המזכירות יחסית למדד המחירים לצרכן ללא דיוור	4.3	9.5	8.6	0.7	3.5	4.8	36.7
מחזירי שבר הדירה יחסית למדד המחירים לצרכן ללא דיוור	5.3	2.5	7.1	-2.9	3.3	4.1	225.8
מחזירי התשומות יחסית למדד המחירים לצרכן	1.5	7.6	15.3	12.6	2.5	6.1	--
הריבית הממוצעת על משכנתאות צמודות למדד	2.6	3.1	2.9	11.5	-1.5	2.5	--
תשואות איגרות חוב ממשלתיות צמודות ל-10 שנים	1.7	0.6	-0.1	-3.3	-0.6	0.3	2.5
הריבית הממוצעת על משכנתאות לא-צמודות בריבית משתנה ⁴	2.6	2.8	2.4	3.2	3.8	3.2	5.4
משתנה ⁴	2.0	2.4	2.2	2.9	3.5	2.7	4.4
ריבית בנק ישראל	3.5	4.0	2.6	1.8	4.4	3.5	6.1
2.4	2.9	1.6	0.9	3.8	2.6	5.7	--

1) העלייה הגדולה בשנת 2009 היא סטטיסטית ונובעת מהחלפת מופקד הבסיס.
2) עד שנת 2002 נגזר משכרם של ישראלים וזרים, מ-2002 - משכרם של ישראלים בלבד.

3) כולל אומדן לעובדים זרים לא מדווחים.

4) הנתונים קיימים משנת 2003.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד השיכון ובנק ישראל.

השכר הריאלי יחסית לשאר המגזר העסקי, ומצב זה מצביע על גידול בביקוש לעובדים. במקביל לכך ירדו השנה התוצר לעובד והפריזן הכולל, למרות המשך הגידול במלאי ההון לעובד; תוצאה זו יכולה להיות עקבית עם כך שלמשרות שנוספו גייסו מועסקים פחות מתאימים, אף שהמשרות הפנויות ושיעורן ירדו במהלך השנה.

האשראי שניתן לקבלנים למימון הבנייה הפעילה גדל השנה (אף ששך האשראי לענף הבנייה לא גדל). במקביל לכך מספר הדירות החדשות הפנויות למכירה עלה לשיא של עשור. מכירת הדירות החדשות יכולה לספק ליזמים מקורות מימון נוספים להמשך הפעילות בענף, ולכן החזקתן מלמדת כי מגבלות המימון בענף אינן חמורות, וכי ביכולתם של היזמים להשיג מקורות נוספים אם הם יתפשרו על מחירים נמוכים יותר.

(1) הביקוש לדירות

את שירותי הדיור צורכים באמצעות שכירת דירה או רכישתה. רכישת דירה משמשת גם כנכס להשקעה (חיסכון). ביסודו של דבר המשתנה העיקרי המשפיע על הביקוש לשירותי דיור הוא קצב הגידול של האוכלוסייה ולצידו הגידול בהכנסה. אלו אינם משפיעים רק על מספר הדירות המבוקש, אלא גם על גודלן ואיכותן²⁵. משתנים נוספים שמשפיעים על הרצון לרכוש דירה הם הריביות (הקצרות והארוכות). לצד שיעורי הריבית משפיעה על הביקוש לדירות גם זמינות האשראי, המשתקפת בתנאים למתן אשראי שהבנקים מציבים לרוכשי דירות, כגון גודל ההון העצמי והיחס בין גובה ההחזר של ההלוואה לבין הכנסת הלווה. ככלל, משתנים אלו נקבעים מחוץ לשוק הדירות, וכיוון שהיצע הדירות במשק הוא קשיח יחסית בטווח הקצר ואף הבינוני (ראו בהמשך), שינוי בביקושים כתוצאה מגורמים אלו יתבטא קודם כל במחיר ורק בהמשך בהיקף הבנייה.

התנודות במשתני האוכלוסייה וההכנסה אינן גדולות והן לרוב צפויות, ולכן הן אינן גורמות לתנודות גדולות במחירים בטווח הקצר. קצב גידול האוכלוסייה בישראל, כ-1.9 אחוזים לשנה, הוא יציב למדי בעשור האחרון (לוח ב'-10)²⁶. אמנם גם הרכב האוכלוסייה משפיע על הכמות הפוטנציאלית של משקי הבית – הכוונה להרכב הגילים ולשינויים התנהגותיים כגון גיל הנישואין, מספר הזוגות הנישאים והמתגרשים ומגורי יחידים – ואולם אלה שינויים צפויים ובדרך כלל איטיים, ולכן הם מאפשרים התאמות הדרגתיות בהיצע. חשוב לציין שבניגוד לגודל האוכלוסייה בקבוצות הגיל הרלוונטיות, מספר משקי הבית מושפע גם מהמחיר עצמו (תנועה על עקומת הביקוש): בהינתן האוכלוסייה, הריבית וההכנסה, עלייה במחיר הדירות ובשכר הדירה תקטין את מספר משקי הבית ותגדיל את הצפיפות בהם. הביקוש לדירות מושפע גם מציפיות להתפתחות המשתנים הללו וכן מציפיות לשינויים מצד ההיצע. גם השינויים ברמת ההכנסה – המשתקפים בשכר הריאלי או בצמיחת התוצר לנפש (זה האחרון משקף את ההכנסה והתעסוקה) – נעים בגבולות צרים בדרך כלל (לוח ב'-10). משתנים אלה הכתיבו את המגמה של עליית הביקושים לדיור בשנים האחרונות. בטווח הקצר הריביות והתשואות האלטרנטיביות בשוק ההון במשק משפיעות על עלויות המימון של רכישת דירה ועל הערך הנוכחי המהווה של שירותי הדיור – ולכן על הביקוש לדירות. (ראו דיון גם בהמשך, בסעיף המחירים).

²⁵ שינוי בגורמים אלו – האוכלוסייה וההכנסה – יתבטא בתזוזה של עקומת הביקוש.

²⁶ גל העלייה של ראשית שנות התשעים מספק דוגמה לגידול חריג של האוכלוסייה. גל זה הביא לעלייה חדה במחירי הדיור בהמשך אותו עשור.

גם השנה, בהמשך לאשתקד, ננקט צעד מקרו-יציבותי שנועד לצמצם את הסיכונים למערכת הבנקאית (ראו פרק ג'); השנה הצעד ננקט בנובמבר, והוא התמקד בהורדת יחס ההלוואה למחיר הדירה (LTV). צעד זה גם צפוי לרסן את הגידול בביקושים.

(2) ההיצע

היצע הדירות מורכב ממלאי הדירות במשק ומהבנייה של דירות חדשות. בהינתן העלות השולית של היצרן (המתבטאת בעקומת ההיצע), הרצון לבנות דירות חדשות גדל ככל שהמחיר גבוה יותר. תנאי הכרחי להגדלת ההיצע הוא זמינות קרקע עם היתר בנייה; אמנם יש צורך גם בגורמי ייצור של עבודה והון ובאפשרויות מימון, אך גמישות אספקתם גדולה יותר מזו של קרקע מתוכננת. קשיחותו של ההיצע אינה נובעת רק ממשך הזמן הדרוש לבניית דירה בישראל – כשנתיים – אלא בעיקר מהמחסור בקרקע מתוכננת. הסעיפים הבאים מתארים את פונקציית הייצור ואת התפתחות גורמי הייצור.

2.1 זמינות הקרקע

רוב הקרקעות בישראל נמצאות בבעלות המדינה, הגם שבאזורים מסוימים במרכז קיימות קרקעות בבעלות פרטית. היזם העיקרי של הכשרת קרקע לבנייה הוא הממשלה, באמצעות מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) ומשרד הבינוי והשיכון (משב"ש). לוח ב'-11 מציג בתמצית הערכה²⁷ של משך הזמן שעובר מהרגע שממ"י מחליט להפוך קרקע למבונה ועד לקבלת היתר בנייה – כ-11 שנים²⁸.

תכנון הקרקע מתחיל בבדיקת היתכנות ובהגשת תוכניות לאישורן של הוועדות המחוזיות. האומדן למשך הזמן הדרוש לאישור זה הוא כ-5 שנים בממוצע. בשנת 2010 החליטה הממשלה²⁹ על יעדי אישור של 60 אלף יח"ד לשנה בשנים 2011–2020, ואשתקד היא הקימה את הוועדות לדיוור לאומי (וד"לים) כדי לקצר לשנה את משך הזמן שעובר עד למתן אישור בוועדות המחוזיות. השנה דיווח מינהל התכנון (משרד הפנים) על כך שב-2012 חל גידול משמעותי במספר האישורים – ל-60 אלף יח"ד, בהתאם ליעד; זאת בהשוואה ל-25 אלף יח"ד לשנה³⁰ בחמש השנים האחרונות. קצב זה אמור לאפשר לממ"י להגדיל באופן משמעותי את שיווק הקרקע בשנים הקרובות³¹.

לאחר אישורי הוועדה המחוזית, ובטרם שיווק הקרקע, ממ"י מכין את התוכנית לפיתוח הקרקע, והדבר כולל פרסום מכרזים וחתירת הסכמים עם קבלני פיתוח (שלב ג' בלוח). כך מחשבים את הוצאות הפיתוח הנכללות במכרזי הקרקע שממ"י מפרסם בשלב ד'. השנה היקף הקרקע שממ"י שיווק ירד לכ-15 אלף יח"ד, דומה לכמות השנתית בעשור האחרון ונמוך בהרבה מההיקף בן 25 אלף היח"ד לשנה שהוא שיווק בשנתיים הקודמות. ירידה זו התרחשה בכל אזורי הארץ, והיא נובעת מהמחסור בקרקעות מתוכננות, בפרט באזורי ביקוש.

מספר הדירות שאושרו
השנה בוועדות המחוזיות
גדל ל-60 אלף, מ-25
אלף לשנה בחמש השנים
האחרונות.

²⁷ שלבים א'-ג' בלוח ב'-11 הם הערכה כללית, סדרי גודל. ההערכה לגבי שלבים ה'-ז' נעשתה על יסוד אמידה אקונומטרית.

²⁸ הרחבה מופיעה בדוח בנק ישראל לשנת 2011, פרק ב', ענף הבנייה.

²⁹ החלטה מספר 2019 מיום 15.7.2010.

³⁰ כמויות אלו כוללות גם תוכניות שהוגשו על ידי המגזר הפרטי, ולא רק על ידי ממ"י ומשב"ש.

³¹ הקרקעות שממ"י משווק מכונות גם "אישורי ממ"י".

לוח ב'-11

קשיחות ההיצע - שלבי ה"ייצור" של קרקע מתוכננת לבנייה והערכה של הזמן הממוצע הנדרש (שנים)

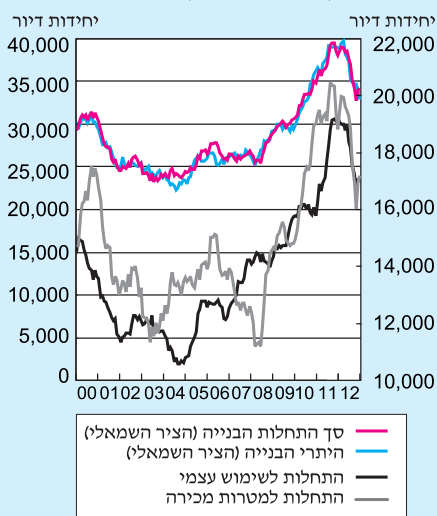
השלב	היום	המאשר	משך הזמן
א. בדיקת היתכנות והכנת התוכנית להגשה לוועדה המחוזית	ממ"י, משב"ש		1
ב. אישור הוועדה המחוזית	ממ"י, משב"ש	מינהל התכנון, משרד הפנים	5
ג. הכנת תוכנית פיתוח (מים, חשמל ורכים) והוצאות פיתוח	ממ"י, משב"ש	הרשות המקומית ומשרדי ממשלה שונים	1.5
ד. פרסום מכרז והחלטה על זוכה	ממ"י, משב"ש		0.5
ה. מתן היתר בנייה (הוועדות המקומיות)	הקבלן הזוכה	הוועדות המקומיות	3
ו. קבלת היתר - התחלת הבנייה	הקבלנים		0.5-0
ז. התחלת הבנייה - גמר הבנייה	הקבלנים		2

המקור: עיבודי בנק ישראל.

השנה היקף הקרקע שממ"י שיווק ירד לכ-15 אלף דירות, נמוך מההיקף בן 25 אלף הדירות לשנה שהוא שיווק בשנתיים הקודמות.

השנה נרשמה ירידה משמעותית בכמות ההיתרים שהוועדות המקומיות הנפיקו, ונראה כי הם מהווים את צוואר הבקבוק בתהליך אישורי התוכניות ואת הגורם העיקרי לירידה בהתחלות הבנייה.

איור ב'-15
הסקטור הפרטי - התחלות בנייה והיתרים, והתחלות בנייה לשימוש עצמי ולמטרות מכירה, כמות שנתית, 2000 עד 2012



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ועיבודי בנק ישראל.

לאחר הזכייה בקרקע המתוכננת שממ"י שיווק, הזוכה מכין את התוכנית המפורטת ומגיש אותה כדי לקבל היתר בנייה מהוועדה המקומית (שלב ה'). יש עשרות רבות של ועדות מקומיות (לעומת שש ועדות מחוזיות), ואין נתונים על כמות היחיד ששוכר מגישים בקשות לקבלת היתר, אלא רק על כמות ההיתרים שהוועדות הנפיקו. בכמות זו נרשמה השנה ירידה משמעותית, במקביל לירידה שנרשמה בהתחלות הבנייה.

איור ב'-15 (הציר הימני) מציג את התחלות הבנייה של המגזר הפרטי ואת היתרי הבנייה, והוא מראה כי שניהם ירדו במקביל. היתרי הבנייה – ש"ייצורם" נמשך כ-3 שנים בממוצע – הם תנאי הכרחי להתחלות הבנייה, והם השלב האחרון באישור תוכניות בנייה (לוח ב'-11). קיימות מספר אינדיקציות לכך שהעיכוב במתן ההיתרים בשנה האחרונה היה תלוי בעיקר

בוועדות המקומיות, ולא ביזמים, ועל כן הירידה במספר ההיתרים היא הגורם לירידת מספר ההתחלות, ולא להיפך. הנתונים המוצגים בחלק התחתון של איור ב'-15 (הציר השמאלי) מפצלים את ההתחלות של המגזר הפרטי לשניים: בנייה למטרת מכירה (קבלנים) ובנייה לשימוש עצמי. מהאיור עולה כי חלה ירידה גם בהתחלות הבנייה לשימוש עצמי, וזאת למרות שבנייה זו פחות רגישה לשינויים בביקושים ולמגבלות המימון, ועל אף שהבקשות

להיתרים עבודה הן חד-פעמיות ומאוד מבוזרות. לאור מאפיינים אלה אין זה סביר שמבקשי ההיתרים לבנייה עצמית יאטו ביוזמתם את תהליכי האישור, ונראה כי המקור לעיכוב נעוץ בעבודת הוועדות. מסקנה זו מקבלת תמיכה גם מסקר המגמות בעסקים ברביע האחרון של 2012, היות שלפיו 35 אחוז מהנשאלים בענף הבנייה ציינו את מגבלת ההיתרים כחמורה³². נראה כי ההסבר לעיכובים אלה טמון בגידול בעומס המוטל על הוועדות המקומיות. גידול זה נבע מעצם הגידול בשיווק הקרקע בשנים 2010–2011, שכן הדבר דורש גם תוספת של כוח אדם מקצועי לוועדות המקומיות. נוסף על כך, ייתכן כי גידול זה בשיווק הקרקע כלל גם קרקע פחות "איכותית" – למשל כזו הדורשת מהרשויות המקומיות לממן פיתוח תשתית – ודבר זה מעכב את הנפקתם של היתרי הבנייה.

מניתוח זה עולה כי צוואר הבקבוק של אישורי התוכניות נמצא כיום בשלב הוועדות המקומיות, וזאת לאחר שבשנים קודמות הוא נמצא בוועדות המחוזיות או בשלב שבו ממ"י מגיש תוכניות לאישור. עוד ניתן להסיק מהניתוח כי הגידול בשיווק הקרקע בשנים 2010–2011 יתבטא בגידול של מספר ההיתרים בשנים הקרובות; וכי צפוי שהגידול באישורי הוועדות המחוזיות השנה יתבטא בגידול של מספר ההיתרים רק בעוד מספר שנים, אלא אם יינקטו צעדים לזירוז ההליכים בוועדות המקומיות.

בתגובה לעליות המחירים, ובמטרה להגדיל את היצע הדירות מיד ראשונה ושנייה ולהוריד את הביקושים, בפרט של משקיעים³³, ננקטו בשנים 2010 ו-2011 מספר צעדים בתחום הפיסקלי³⁴. (נוסף על כך ננקטו צעדים בתחום המקרו-יציבותי והמוניטרי. הרחבה מופיעה בפרק ג.) גם השנה ננקטו צעדים כדי להגדיל את ההיצע – הורדת מחיר המינימום במכרזי הקרקע ועידוד בנייה להשכרה ע"י גופים מוסדיים, שניהם צעדים שבאו בעקבות ההמלצות של ועדת טרכטנברג. כן ננקטו צעדים להקלת המימון לקבלנים (לוח ב'-12).

לוח ב'-12		
הצעדים שנקטו השנה בתחום הפיסקלי כדי להגדיל את ההיצע		
תאריך	הנושא	הצעד
3.1.2012	מחירי הקרקע	הורדת מחיר המינימום במכרזי ממ"י: מ-50 אחוז מהערכת השמאי ל-35 אחוז באזורי ביקוש ול-25 אחוז באזורי עדיפות לאומית.
4.7.2012	מימון הקבלנים	מתן פטור ממע"מ על ערבויות מכר בגין רכישת דירה בתהליך בנייה. הופעל רק בתחילת 2013.
18.7.2012	עידוד בנייה להשכרה	אושרה הצעת חוק לפטור את המשקיעים המוסדיים ממס על הכנסות מדמי שכירות. ההתניות לפטור זה: 100 דירות לפחות באזורים מוגדרים במרכז ו-50 בפריפריה, ובלבד שהדירות ישמשו להשכרה למשך 20 שנים לפחות.
המקור: עיבודי בנק ישראל.		

³² 35 אחוז מהנשאלים ציינו את העיכוב בקבלת היתרים כמגבלה חמורה, ו-27 אחוז ציינו כך את המחסור בקרקע זמינה.

³³ מכירת דירה חייבת במס על רווחי הון ריאליים, אך קיים פטור לדירה ראשונה. פטור לדירה שנייה קיים רק אם היא מוחזקת 4 שנים לפחות. הצעד שנקט אשתקד היה הארכה של תקופת ההחזקה לצורך הפטור ל-8 שנים לפחות. השנה צעד זה לא אושר בחקיקה, ומאוגוסט המצב חוזר לקדמותו - פטור מלא ממס על מכירת הדירה לאחר 4 שנים.

³⁴ הרחבה מופיעה בדוח בנק ישראל לשנת 2011, פרק ב', הבנייה.

2.2 גורמי הייצור והרווחיות

(א) המועסקים³⁵

מספר המועסקים בענף הבנייה המשיך לגדול – השנה הוא גדל ב-11.7 אלף³⁶ – וגידול זה מהווה כ-10 אחוזים מהגידול שחל במספר המועסקים במגזר העסקי (לוח ב'-13). במקביל לכך, גם השכר הריאלי המשיך לגדול מעבר לשיעור גידולו במגזר העסקי (לוח ב'-14). מצב זה מצביע על גידול בביקוש לעובדים בענף, וביקוש זה משתקף גם בכך ששיעור המשרות הפנויות בבינוי הוא גבוה בהשוואה למגזר העסקי³⁷. עם זאת, במהלך השנה ירדו מספר המשרות הפנויות ושיעורן – לאחר גידול מתמשך שחל בהם מאז החלו לערוך את הסקר בשנת 2009 – ונתון זה מצביע על ירידה מסוימת במחסור בעובדים.

המשך הגידול היחסי בשכר בבנייה מעודד את כניסתם של עובדים ישראלים לענף ומהווה מנגנון שדוחף את התיעוש בענף. ואולם הגידול במספר העובדים השנה התרחש בקרב העובדים הזרים³⁸ והעובדים מהשטחים, ולא בקרב הישראלים (לוח ב'-13)³⁹. בנוסף, השנה אישרה הממשלה להגדיל את מכסת העובדים מהשטחים בשמונת אלפים⁴⁰, וזאת לאחר שב-2011 אישרו להוסיף ארבעת אלפים עובדים (אף כי רק חלק מאישורים אלו התבטאו בגידול בפועל של מספר המועסקים). כניסת העובדים הלא-ישראלים מדגישה את הגמישות של תשומת העבודה, אך לצדה קיימות תופעות שליליות, ובהן פוטנציאל לפגיעה בתעסוקה של עובדים ישראלים⁴¹ ועיכוב התיעוש בענף (ראו דיון בהמשך). מתוך הכרה בפגיעה זו בעובדים ישראלים, כמו גם מתוך הכרה בתופעות שליליות אחרות, גברו מתחילת העשור הקודם המאמצים להפחית את מספר העובדים הלא-ישראלים. במסגרת זו הוחלט בעבר על תוואי המפחית לאפס את מספר הזרים (מלבד מומחים) בבנייה בסוף 2010. בהתאם לכך, מתחילת העשור הקודם נפלטו מהענף 42 אלף עובדים זרים ופלשתינים, ובמקביל נקלטו 40 אלף ישראלים, כשלושה רבעים מתוכם משתייכים למגזר הערבי; כשליש מאותם 40 אלף נקלטו בעבודות הרטובות⁴² (לוח ב'-13). ואולם מספר החלטות משנת 2009 ואילך דחו ל-2015 את יישום התוואי המפחית לאפס את מספר הזרים, והן התיירו להמשיך ולהעסיק בענף הבנייה שמונת אלפים עובדים זרים (הרחבה מופיעה בדוח בנק ישראל לשנת 2011). מדיניות זו, שנמשכה גם השנה, מבטאת נסיגה מהמדיניות

³⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עברה השנה מסקרי כוח אדם רבעוניים לסקרים חודשיים, וזאת תוך שינויים בשיטות הדגימה, הריאיון והדיווח. מקדם שרשור קיים רק לרביע האחרון של 2011, רביע שבו נערכו סקרים חודשיים ורבעוניים במקביל. כדי לאפשר השוואה, הסדרות לשנים קודמות שורשרו על פי מקדם זה, ועל כן הנתונים יהיו שונים מאלה המופיעים בדוחות בנק ישראל לשנים קודמות. שרשור כזה מניח שההתנהגות בכל השנים הקודמות הייתה דומה להתנהגות ברביע האחרון של 2011.

³⁶ ממוצע של שלושת הרבעים הראשונים מול התקופה המקבילה אשתקד.

³⁷ שיעור המשרות הפנויות מתוך סך המשרות המאושרות והפנויות היה השנה 8.9 בממוצע, לעומת 2.9 במגזר העסקי.

³⁸ הגידול במספר העובדים הזרים כולל בעיקר את המסתננים מאפריקה.

³⁹ נתונים אלו עולים מסקר כוח אדם. מנתוני משרות שכיר עולה כי מספר הישראלים עלה בכ-4 אחוזים.

⁴⁰ החלטת ממשלה מספר 4970, מיום 25 ליולי 2012, אישרה להעסיק בבניין 5,000 עובדים פלשתינים; והחלטה מספר 5164, מיום 18 לאוקטובר 2012, אישרה להעסיק 5,000 פלשתינים נוספים, מהם 3,000 בבניין ו-2,000 בחקלאות.

⁴¹ מספר מחקרים מצאו שבענף הבנייה קיימת תחלופה בין עובדים זרים לעובדים ישראלים, אפילו עד כדי יציאה ממעגל התעסוקה. ראו נועם זוסמן ודימיטרי רומנוב (2003); דניאל גוטליב (2002); שמואל אמיר ודניאל גוטליב (2005); צבי אקשטיין ושלומי פריזט (2003). ראו גם לוח ה-9 בדוח בנק ישראל לשנת 2011: לוח זה מצביע על כך שבשנת 2011 עובדים ישראלים מובטלים נכנסו לענף הבינוי.

⁴² רצפים, סתתים, טייחים, בנאים, טפסנים וברזלנים.

מספר המועסקים בענף המשיך לגדול השנה, אך הגידול התרחש בקרב עובדים לא-ישראלים.

שנקטה בעשור האחרון במטרה לצמצם את מספר העובדים הלא-ישראלים. כך היא מעכבת גם את תיעוש הענף: גידול ההשקעות בציוד מצריך מימון תקופה ארוכה, ולכן הוא יוצר ציפיות לניצול גבוה של הציוד; חוסר העקביות במדיניות לגבי העסקת עובדים לא-ישראלים מגדיל את האפשרות לניצול חסר של הציוד, ובכך הוא פוגם ברצון להשקיע בו ומעכב את ההתפתחות הטכנולוגית בענף הבנייה. מימון ההתמקצעות של העובדים הישראלים הנקלטים בענף, במקום הגדלה של מספר העובדים הלא-ישראלים, יעודד השקעות הון ויתרום לקידום הפריורן בענף.

גידול ההון בבנייה מאפשר להגדיל את התשומות המתועשות בתהליכי הבנייה ולשפר את תהליכי הייצור, וכך לקצר את משך הבנייה, להגמיש את ההיצע ולשפר את הפריורן הכולל.

לוח ב'-13									
הרכב המועסקים בענף הבנייה, 2000 עד 2012 (אלפים) ¹									
מספר המועסקים	השינוי התקופתי (אלפים)						(אלפים)		
	2012-2001	2012-2007	2006-2001	2012	2011	2010	2012	2006	2000
סה"כ	-2.0	48.0	-50.0	11.7	5.3	13.8	225.8	177.8	227.8
ישראלים	40.0	23.7	16.3	-1.4	4.7	12.6	147.5	123.8	107.5
זרים	-20.9	6.8	-27.7	10.3	-3.7	-1.2	41.6	34.9	62.5
שטחים	-21.0	17.6	-38.6	2.8	4.4	2.4	36.7	19.1	57.8
הרכב הישראלים									
בנאים ועובדי בניין	17.3	9.5	7.8	1.8	1.2	5.1	49.9	40.3	32.6
מזה: עבודות רטובות ¹	14.8	5.9	8.9	1.8	0.5	4.5	36.6	30.8	21.8
סה"כ לא יהודים	33.4	16.9	16.5	-0.7	6.8	6.0	72.4	55.5	39.0
בנאים ועובדי בניין	14.2	6.9	7.3	0.4	-0.1	5.0	32.3	25.4	18.1
מזה: עבודות רטובות	11.6	4.6	7.0	-0.6	-0.5	5.8	26.3	21.7	14.7

(1) הנתונים לשנת 2012 הם ממוצע של שלושת הרבעים הראשונים. השינוי השנתי הוא מול התקופה המקבילה אשתקד. עקב המעבר לסקרי כוח אדם חודשיים במקום רבעוניים, כל הסדרה שורשרה לאחור על פי הרביע האחרון של 2011, רביע בו נעשו סקרים מקבילים. נציין כי שרשרור זה מניח שמשנת 2000 ההתנהגות בכל הסדרה דומה להתנהגות ברביע האחרון של 2011. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

(ב) ההון והפריורן

ההתמתנות בגידול של תוצר הבנייה – לצד ההאצה בגידול מספר המועסקים ועוד יותר מכך בסך שעות העבודה – הביאה לירידה בתוצר לעובד ולשעת עבודה לראשונה מאז התאוששות הענף בשנת 2008 (לוח ב'-14). במקביל לכך, מלאי ההון לעובד המשיך לגדול השנה, כך שהפריורן הכולל ירד בשיעור של 1.3 אחוזים⁴³, לאחר עלייה גדולה ב-2011. עם זאת, תמונה זו יכולה להעיד גם על גיוס מועסקים שהם פחות מקצועיים מהממוצע בענף⁴⁴. עוד מראים הנתונים כי בשנים האחרונות בדרך כלל נרשם גידול בהון למועסק.

ההתמתנות בגידול של תוצר הבנייה – לצד ההאצה בגידול במספר המועסקים – הביאה לירידה בתוצר לעובד, לראשונה מאז התאוששות הענף בשנת 2008, כמו גם לירידה בפריורן הכולל.

⁴³ הפריורן הכולל נאמד בהנחה שפונקציית הייצור היא מטיפוס קוב-דוגלס, ובהנחה שמשקל ההון בתוצר הענף הוא 10 אחוזים. ההנחה בדבר משקלו הנמוך של ההון נשענת על העובדה שיחס מלאי ההון לתוצר בבנייה הוא כשליש מהיחס במגזר העסקי - 0.6 לעומת 1.7, בהתאמה - ועל האומדן הרווח שמשקל ההון בתוצר העסקי הוא כשליש.

⁴⁴ הפריורן הכולל המוצג נאמד לפי מספר המועסקים, ולא לפי שעות העבודה. אם הוא היה נמדד לפי שעות העבודה, הפריורן לשנת 2012 היה נמוך יותר.

ואולם לוח ב'-14 מציע גם מבט מפרספקטיבה ארוכה: הוא משווה בין השנים 2007—2012 לשנים 2001—2006 ומראה, כי בהשוואה למחצית הראשונה של העשור הקודם, בשנים האחרונות הגידול בהון למועסק נשחק; וכך גם הגידול בתוצר למועסק ובפריון הכולל. מצב זה מדגיש את הצורך בגידול מהיר יותר של מלאי ההון בענף⁴⁵. גידול ההון בבנייה מאפשר להגדיל את התשומות המתועשות בתהליכי הבנייה ולשפר את תהליכי הייצור, וכך לקצר את משך הבנייה, להגמיש את ההיצע ולשפר את הפריון הכולל.

לוח ב'-14

אינדיקטורים לפריון בענף הבנייה, 2001 עד 2012

(שיעורי שינוי תקופתיים, אחוזים)

2012-2001	2012-2007	2006-2001	2012	2011	2010	2009	2008	
								התוצר
23.1	32.6	-7.2	4.3	9.5	8.6	0.7	3.5	סה"כ
24.1	4.4	18.9	-0.9	6.8	1.5	3.7	0.2	למועסק
27.7	0.9	26.6	-5.1	6.9	2.9	2.6	0.5	לשעה
								מלאי ההון
75.9	11.6	57.7	3.9	5.0	-2.8	7.8	3.1	למועסק
80.9	7.8	67.9	-0.5	5.1	-1.4	6.6	3.4	לשעה
								השכר הריאלי למשרת שכיר בבינוי
1.3	4.9	-3.4	1.2	1.7	1.1	-2.0	1.1	סה"כ
2.8	7.0	-4.0	1.4	1.7	0.8	-1.7	1.9	ישראלים וזרים
-3.5	5.9	-8.9	1.2	1.0	0.7	-1.9	2.5	ישראלים
								השכר הריאלי למשרת שכיר במגזר העסקי
-0.7	0.0	-0.8	0.7	0.4	0.7	-2.6	-0.7	סה"כ
0.7	0.7	0.0	0.7	0.4	0.7	-2.5	-0.3	ישראלים
17.3	3.3	13.6	-1.3	6.3	1.4	2.4	-0.7	אומדן לפריון הכולל בבנייה ¹

(1) מחושב על פי פונקציית ייצור קוב-דאגלס, בהנחה שמשקל ההון בתוצר הוא 10 אחוזים. הנחת זו נובעת מהעובדה שיחס ההון לתוצר בבנייה הוא 0.56, בהשוואה ל-1.7 במגזר העסקי ובמגזר היצרני (כולל שירותים ציבוריים).

המקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

(ג) מימון הפעילות בנדל"ן ובבינוי

הפעילות בענף הבנייה ממומנת ברובה על ידי אשראי, ויחס האשראי למאזן בענף הוא בדרך כלל גבוה (ראו גם פרק ד'). לוח ב'-15 מציג את מקורות האשראי לענף מהמערכת הבנקאית ומשוק ההון⁴⁶, וממנו עולה כי השנה, בניגוד לשנתיים האחרונות, האשראי

השנה גדל האשראי
הבנקאי לקבלנים
בבנייה הפעילה, אף
שסך האשראי לא גדל.
לקבלנים יש מקור מימון
נוסף – מכירת הדירות
הפנויות למכירה; מספרן
של אלה נמצא בשיא של
עשור.

⁴⁵ אינדיקציה למלאי ההון הנמוך עולה מהתבוננות במלאי ההון לתוצר בענף בהשוואה למגזר העסקי ובהשוואה בין ענפית. אינדיקציה נוספת עולה גם מהשוואה בין לאומית של השכר היחסי בבנייה לעומת המגזר העסקי, השוואה שנערכה לממוצע בשנים 2003—2005. מתקבל כי השכר היחסי בישראל היה כ-83 אחוז לעומת 100 אחוז בממוצע במדינות ההשוואה המפותחות. על כך ועל אינדיקציות נוספות ראו "דוח הוועדה להסדרה, פיקוח ואכיפה בתעסוקת עובדים פלשתינים בישראל" (דוח אקשטיין), מאי 2011.

⁴⁶ הנתונים בלוח ב'-15 מציגים את האשראי לענף - קרי לא רק למגורים וכולל אשראי לחברות שפועלות בחו"ל.

לא גדל אלא ירד ב-1.3 מיליארד ש"ח. עם זאת, בחינת הסעיפים בתוך האשראי הבנקאי מצביעה על גידול בסך 6 מיליארד ש"ח בסעיף הבינוי של חלק האשראי הכולל, וגידול זה משקף בעיקרו את האשראי הניתן לקבלנים בפרויקטים המצויים בבנייה פעילה. לעומתו ירד האשראי בסעיף הפעילות בנדל"ן, אשר כולל בדרך כלל פעילויות שאינן פרויקטים בתהליך בנייה.

מקור מימון נוסף ייווצר באמצעות מכירת הדירות כבר בתהליך בנייתן. השנה נמשך הגידול במשכנתאות לרוכשי דירות, כמו אשתקד, אך במקביל לכך מלאי הדירות הפנויות למכירה (איור ב'-16) נשאר ברמה גבוהה⁴⁷. על כן, במידה שקיים מחסור במימון להרחבת הפעילות, הקבלנים יכולים להשתמש בדירות אלה כבמקור מימון אם הם יתפשרו על המחירים.

לוח ב'-15						
מימון ענף הנדל"ן והבינוי, 2009 עד 2012						
(מיליארדי ש"ח)						
השינוי			היתרות			
2012 ¹	2011	2010	2012	2011	2010	2009
-1.3	10.2	20.2	1. סך האשראי מהמערכת הבנקאית בארץ ומשוק ההון (ב' + ד'3)			
0.5	3.0	2.9	א. מזה: האשראי המאזני מהמערכת הבנקאית ומשוק ההון (א' + ד'3)			
2. מהמערכת הבנקאית בארץ						
2.4	5.8	2.0	111.2	112.0	106.2	104.2
5.8	2.6	-2.6	43.6	42.9	44.2	45.5
מזה: (א) בינוי						
-3.5	3.3	5.0	65.2	63.2	57.9	58.2
(ב) פעילות בנדל"ן						
0.6	13.0	19.3	200.5	200.2	187.2	167.9
ב. סיכון האשראי הכולל ²						
6.0	11.6	11.4	125.1	112.0	109.3	100.6
מזה: (א) בינוי						
-5.4	1.4	8.3	74.8	75.2	66.7	66.9
(ב) פעילות בנדל"ן						
3. משוק ההון						
9.6	6.1	5.9	א. הנפקות: אג"ח			
0.4	1.6	7	ב. הנפקות: מניות			
11.9	10.5	12	ג. פירעונות (כולל ריבית)			
-1.8	-2.8	0.9	ד. גיוס הון נטו			
19.4	19.6	28.5	232.0	214.7	195.1	166.6
משכנתאות לאנשים פרטיים						

(1) הנתונים על המערכת הבנקאית לשנת 2012 - הרביע השלישי (ולעומת המקביל לו אשתקד).

(2) כולל את האשראי המאזני והחוץ מאזני.

המקור: בנק ישראל.

(1) הנתונים על המערכת הבנקאית לשנת 2012 - הרביע השלישי (ולעומת המקביל לו אשתקד).

(2) כולל את האשראי המאזני והחוץ מאזני.

המקור: בנק ישראל.

⁴⁷ מלאי זה כולל את הדירות בתהליך בנייה ואת הדירות שבנייתן נסתיימה.

(3) הפעילות והתוצר

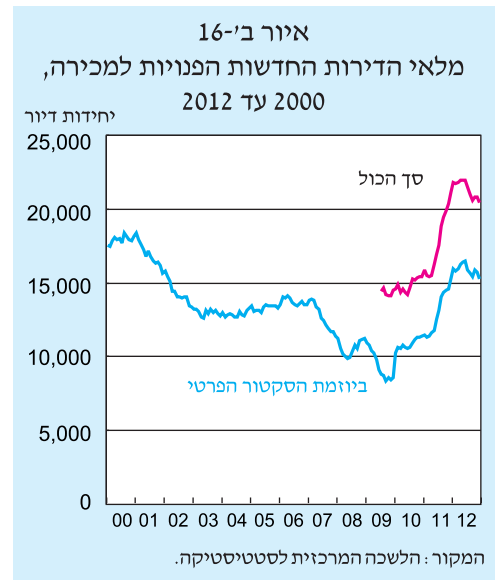
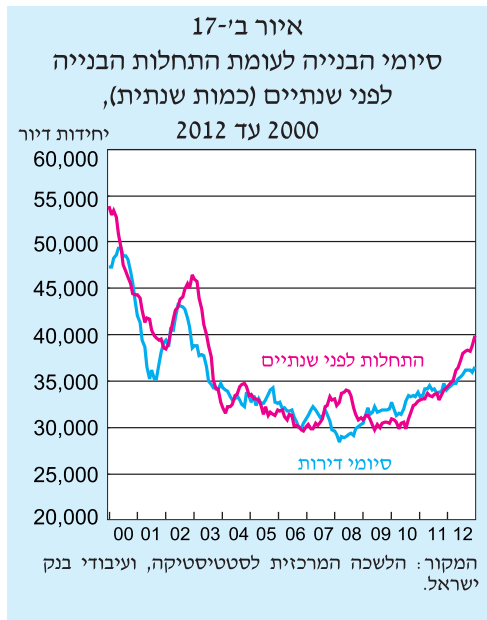
מספר הדירות בתהליך בנייה היה השנה 85 אלף, המספר הגבוה ביותר מאז תחילת העשור הקודם; זאת בהשוואה לכ-60 אלף בכל אחת מהשנים 2004–2007, שקדמו למחזור הנוכחי. השנה התמתן גידול התוצר בענף ל-4.3 אחוזים בלבד, בהשוואה ל-9 אחוזים לשנה בשנתיים הקודמות (לוח ב'-10). משקלו של הענף בתוצר העסקי היה 8.6 (במחירי בסיס), דומה לאשתקד, וזאת בהשוואה לממוצע של 7.1 אחוז בשנים 2004–2007.

ההתמתנות בקצב הגידול של התוצר נבעה מהתמתנות של הגידול הן בבנייה למגורים והן בבנייה שלא למגורים; זו האחרונה אף הצטמצמה. זאת בניגוד לפעילות בתחומים אחרים, כגון עבודות עפר, בנייה ביטחונית ותשתיות, שהמשיכה להתרחב במהירות. מספרן של התחלות הבנייה למגורים במהלך השנה פחת ל-40 אלף יח"ד, וזאת לאחר שברביע השלישי אשתקד נרשם שיא של עשור, עם 46 אלף יח"ד. בשנים שקדמו לגל המחזור הנוכחי קצב ההתחלות השנתי עמד על כ-33 אלף יח"ד; מאז 2009 נרשם גידול הדרגתי, והקצב הממוצע בארבע השנים האחרונות הוא כ-40 אלף יח"ד בממוצע. במקביל לכך, מאז הרביע השני אשתקד גדל מלאי הדירות החדשות הפנויות למכירה, והשנה הוא נמצא ברמה הגבוהה ביותר זה עשור (איור ב'-16 ולוח ב'-10).

סיומי הבנייה גדלו מ-34 אלף יח"ד אשתקד ל-37 אלפי יח"ד. מאחר שבניית דירה בישראל נמשכת כשנתיים, ניתן היה לצפות לגידול רב יותר, כפי שמראה איור ב'-17. בשנים 2010–2011 גדל משקלה של הבנייה הרוויה בסך התחלות הבנייה – 60 אחוזים מהדירות הן במבנים בני שלוש קומות ויותר, לעומת 52 אחוזים בשנים 2008–2009 – וייתכן שבנייה זו אורכת זמן רב יותר (למשל עקב בנייה של חניות תת-קרקעיות). אפשרות נוספת היא שקיימת מגבלת כוח אדם מקצועי, והיא באה לידי ביטוי בירידה בפריון.

מספר הדירות בתהליך בנייה היה השנה 85 אלף, המספר הגבוה ביותר מאז תחילת העשור הקודם.

קצב גידול התוצר בענף התמתן ל-4.3 אחוזים בלבד, מקצב של כ-9 אחוזים לשנה בשנתיים הקודמות.

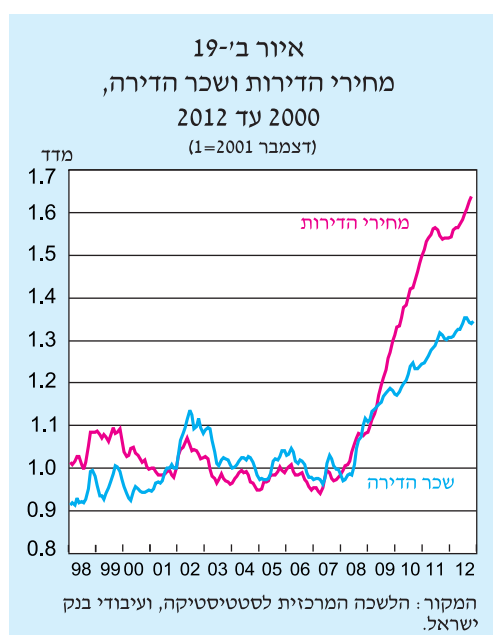


(4) המחירים

מחירי הדירות ושכר הדירה⁴⁸ המשיכו לעלות גם השנה, זו השנה החמישית; זאת על רקע התעוררות הביקושים ובשל ההתמתנות בגידול ההיצע של הדירות החדשות. במהלך כל שנה בשנתיים האחרונות קצב העלייה השנתי של מחירי הדירות התמתן ל-7 אחוזים, וזאת מקצב עלייה שנתי של 17 אחוזים נומינליים בשנים 2009–2010. עליית שכר הדירה התמתנה השנה יחסית לעלייה השנתית שנרשמה במהלך שלוש השנים האחרונות (לוח ב'-16 ואיור ב'-18), ויחס מחירי הדירות לשכר הדירה שב לגדול (איור ב'-19; ראו ניתוח בפרק ג').

במהלך השנה הוצעה עליית מחירי הדירות, וזאת לאחר התמתנות שהחלה בחודש מאי 2011: מקצב שנתי של כ-14 אחוזים בשליש הראשון של 2011 עד לקצב נמוך מאחוז אחד ביוני 2012 (איור ב'-18); התמתנות זו אף כללה ירידת מחירים קלה בחודשים אוגוסט-דצמבר 2011. ואולם החל ברביע השני השנה מגמה זו התהפכה, ובמחצית השנייה של 2012 מחירי הדירות עלו ב-5 אחוזים. לצד עליית המחירים גדלו גם היקף העסקאות, מספר הדירות החדשות שנמכרו וזרמי המשכנתאות. סביר להניח שבנוסף לגורמי ביקוש והיצע שנסקרו בסעיף 1, לירידת ריבית ותשואות איגרות-החוב הארוכות הייתה השפעה מסוימת על העלייה בביקוש לדירות.

במחצית השנייה של השנה הוצעה העלייה במחירי הדירות. עליית שכר הדירה, לעומת זאת, התמתנה. לפיכך, היחס בין מחירי הדירות לשכר הדירה שב לגדול.



⁴⁸ סעיף שירותי הדיור במדד המחירים לצרכן מכונה "מדד מחירי הדיור". סעיף זה נמדד ברובו על פי שכר הדירה, ולכן הוא יכולה כאן "שכר הדירה".

לוח ב'-16

השינוי במהלך השנה במחירי הדירות והדיוור (שכר הדירה) במחזור הנוכחי (אחוזים)

מחירי התשומות בבניה	מחירי הדיוור (שכר הדירה)			מחירי הדירות	
	השינוי הריאלי מנוכה			השינוי הריאלי מנוכה	
	השינוי הנומינלי	במדד המחירים לצרכן ללא דיוור	השינוי הנומינלי במהלך השנה	במדד המחירים לצרכן ללא דיוור	השינוי הנומינלי
3.3	10.2	12.1	8.7	10.6	2008
0.0	2.1	5.6	16.0	19.9	2009
3.9	2.9	4.9	11.9	14.1	2010
3.8	3.7	5.1	2.6	4.0	2011
3.3	2.1	3.3	5.5	6.7	2012
15.0	22.5	34.7	52.6	67.8	סה"כ

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

