

פרק ב'

התוצר לענפיו והביקושים

קצב ההתרחבות של התוצר המקומי הגולמי הואט השנה משמעותית, ל-1.9 אחוזים – מ-4.5 אחוזים ב-1996 וכ-6 אחוזים במחצית הראשונה של שנות התשעים. התפתחות זו לוותה בתפניות משמעותיות בתחומים שונים: עלתה האבטלה, לאחר ירידה רצופה מ-1993, וירדו הגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים וקצב עליית המחירים. האטת התרחבותו של התוצר הובלה על ידי האטה חריפה בשימושים המקומיים, מהסיבות הבאות: (א) המשך מיצוי ההשפעות המרחיבות של גל העלייה, התפתחות שהתבטאה השנה בעיקר בהאטה בהשקעה הגולמית לצורך התאמת מלאי ההון; (ב) מדיניות פיסקלית ומוניטרית מרסנת, שהאטה את קצב ההתרחבות של כל הרכיבים בשימושים המקומיים; זאת על רקע חריגות מיעד הגירעון בשנתיים הקודמות, ובמטרה להבטיח תפנית בגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים ועמידה בתוואי שנקבע ליעד האינפלציה. (ג) אי-הוודאות הביטחונית-מדינית. ההאטה בכמות המוצעת של התוצר הייתה פחות חריפה מזו הנגזרת מההאטה בשימושים המקומיים, וזאת עקב המשך הצמיחה המהירה של ענפי היצוא המתוחכמים, המאפיין את המשק בשנים האחרונות.

אף שהקטנת משקלם של השימושים המקומיים פעלה למיתון הייסוף הריאלי, נרשם גם השנה ייסוף ריאלי משמעותי בממוצע (בעיקר במחצית הראשונה), תוך פגיעה במיוחד בענפים המסורתיים. ההסבר לתופעה זו נעוץ בהמשך העלייה האיטית של שער החליפין הנומינלי, על רקע עלייה ביבוא ההון לסוגיו, ובהעדר התאמה מהירה של העלויות להתפתחויות בתחום הריאלי. תופעה בולטת בשנתיים האחרונות היא אי-מימוש של התוצר הפוטנציאלי, כלומר של כושר הייצור הגלום בהון ובעבודה המצויים במשק. אמנם חלק ניכר מן הסטייה מהתוצר הפוטנציאלי שהיתוספה השנה מוסבר בגורמים מחזוריים, אך קיומם של גורמים מבניים (ארוכי טווח) מדגיש את הצורך בצעדי מדיניות שיתמכו בצד ההיצע.

1. קווי ההתפתחות העיקריים

לאחר עלייה רצופה בשנים 1990–1996, ירד השנה התוצר לנפש (לוח ב'-1). התוצר המקומי הגולמי התרחב בשיעור של 1.9 אחוזים, לעומת 4.5 אחוזים ב-1996 וכ-6 אחוזים בממוצע בשנים 1990–1995. התפתחות זו לוותה בעלייה של שיעור האבטלה מ-6.7 ל-7.7 אחוזים מכוח העבודה, בירידה משמעותית של הגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים ובהאטת עלייתם של המחירים. תופעה הבולטת בשנתיים האחרונות היא אי-מימוש של התוצר הפוטנציאלי, דהיינו של כושר הייצור הגלום בגורמי הייצור המצויים במשק.

התוצר המקומי הגולמי
עלה ב-1.9 אחוזים, לעומת
4.5 ב-1996 וכ-6 אחוזים
בשנים 1990–1995.
תופעה בולטת בשנתיים
האחרונות היא אי מימוש
של התוצר הפוטנציאלי.

ההאטה השנה הייתה מעבר לצפוי, והיא הובלה על ידי האטה חריפה בשימושים המקומיים; ההאטה בכמות המוצעת הייתה מתונה יותר, הודות לגידול המהיר של ענפי היצוא המתוחכמים, תופעה שהביאה לירידת משקלו של עודף היבוא בתוצר. הסיבות העיקריות להאטה בביקושים השנה היו: (א) נמשך מיצוי ההשפעות המרחיבות של גל העלייה, שהתבטא הן בהשקעה למגורים והן בהשקעות בענפי המשק. (ב) הופעלה מדיניות פיסקלית ומוניטרית מרסנת; זאת כדי לעמוד ביעדי הגירעון והאינפלציה בתוואים הרב-שנתיים שקבעה להם הממשלה, תוך הגדלת הסיכויים לתפנית במאזן התשלומים. (ג) בתחום הביטחוני-מדיני שררה אי-ודאות, שביטויה הישיר היה פגיעה נוספת ביצוא התיירות. בצד ההיצע בלטה השנה הירידה המשמעותית של הפריזון הכולל והרווחיות, שהתבטאה בשיעור התשואה להון הנקי. אף שההאטה בשימושים המקומיים יצרה כוחות הלחצים לפיחות ריאלי, צירוף של גורמי מדיניות, גידול ההשקעות של תושבי חו"ל והעדר התאמה מהירה של משתני העלויות ("קשיחות נומינליות") מנעו את התיקון בתהליך הייסוף הריאלי הממוצע מעבר למגמה – תהליך שהתבטא בחריפות בשנה הקודמת ונמשך השנה; אלא קיבלו ביטוי, מצד אחד, בהמשך הגידול האיטי בשער החליפין הנומינלי, ומן הצד האחר – בהתייקרות שעת העבודה ליחידת תוצר בסקטור הפרטי (לוח ב'-3), תוך פגיעה בעיקר בענפים המסורתיים. (ראו סעיף התעשייה ופרק ו'). העובדה שמחירי התוצר נשארו גבוהים במהלך השנה וירדו ירידה תלולה רק ברביע האחרון שלה מסמנת היחלשות של הקשיחות, תוך התמתנות הייסוף בשער החליפין הריאלי.

ההתפתחות בביקושים הייתה השנה לא-אחידה: מחד גיסא הואטה ההתרחבות של הביקושים המקומיים, מ-5.2 אחוזים ל-1.1 אחוזים, ומאידך הואצה ההתרחבות של יצוא הסחורות והשירותים (ללא תיירות), מ-6.1 אחוזים ב-1996 ל-7.9 אחוזים השנה. ההאטה בביקושים המקומיים מוסברת בשילוב של גורמים ארוכי טווח וגורמים ייחודיים ל-1997: מיצוי ההשפעות המרחיבות של גל העלייה הוא ההסבר העיקרי לירידה בת 5.1 אחוזים של

ההאטה הובלה על ידי האטה חריפה בשימושים המקומיים, מהסיבות הבאות: (א) המשך מיצוי גל העלייה. (ב) מדיניות פיסקלית ומוניטרית מרסנת (ג) אי-ודאות בתחום הביטחוני-מדיני.

בלטה השנה הירידה המשמעותית של הפריזון הכולל ושל הרווחיות.

אף שההאטה בשימושים המקומיים יצרה כוחות לפיחות ריאלי, צירוף של גורמי מדיניות, גידול השקעות תושבי חו"ל והעדר התאמה של העלויות מנעו תיקון בייסוף הריאלי (בעיקר במחצית הראשונה) מעבר למגמה.

לוח ב'-1

מדדים לפעילות הכלכלית, 1986 עד 1997
(שיעור השינוי הכמותי, אחוזים)

1997		1997	1996	1990-1995	1986-1989	
מחצית א*	מחצית ב*					
-1.3	-1.7	-0.5	1.8	2.9	2.0	התוצר המקומי לנפש
1.8	2.1	1.9	4.5	5.9	3.6	התוצר המקומי הגולמי
1.9	1.5	1.5	5.2	7.0	4.6	התוצר העסקי
0.7	1.1	1.7	5.4	7.3	0.9	מדד הייצור התעשייתי*
7.8	7.6	7.7	6.7	9.3	7.1	שיעור האבטלה

* שיעורי שינוי מנוכחי עונתיות (במונחים שנתיים) לעומת המחצית הקודמת.

1 על פי התקציב הלאומי היה התמ"ג צפוי לצמוח ב-4 אחוזים, והתמ"ג העסקי – ב-4.5 אחוזים; זאת לעומת 1.9 ו-1.5 אחוזים בפועל.

הואץ קצב ההתרחבות של היצוא (ללא תיירות).

מיצוי גל העלייה הוא ההסבר העיקרי לירידה של ההשקעה, אשר היוותה הרכיב המרכזי בהאטת הביקושים.

המדיניות הפיסקלית והמוניטרית המרסנת האטה את קצב ההתרחבות של כל הרכיבים בשימושים המקומיים.

העלייה ביצוא ניזונה מהתרחבות הסחר העולמי ומגידול הביקוש לענפים המתוחכמים.

ירידת הרווחיות עלתה בקנה אחד עם אי המימוש של קצב ההתרחבות הפוטנציאלי של התוצר העסקי, הנאמד בכ-5 אחוזים.

הסטייה מהתוצר הפוטנציאלי שהיתוספה השנה נבעה בעיקר מהגורמים המחזוריים.

ההאטה בביקושים המקומיים מעבר לזו של התוצר פעלה להאטת קצב עליית המחירים. הייסוף הריאלי, פגע במיוחד בענפים המסורתיים.

ההשקעה בנכסים קבועים, ירידה שהייתה הרכיב המרכזי בהאטת הגידול של השימושים המקומיים. גורם משמעותי נוסף היה המדיניות הפיסקלית והמוניטרית המרסנת, אשר האטה את קצב ההתרחבות של כל הרכיבים בשימושים המקומיים. זאת דרך התמתנות הביקושים הישירים של הסקטור הציבורי, דרך העלאת שיעור המס – שהייתה עשויה להתפרש כמתמשכת, ולכן להקטין את ההכנסה הפנויה הפרמננטית, ועמה את התרחבות התצרוכת – ודרך עליית שיעורה של הריבית הריאלית לטווח הקצר מאמצע 1996, עלייה המקטינה הן את ההשקעה והן את התרחבות התצרוכת. גורם נוסף שהמשיך להשפיע גם השנה הוא אי-הוודאות בתחום הביטחוני-מדיני, שהביאה לירידה תלולה מאשר אשתקד ביצוא התיירות. תמונה שונה מתקבלת ביצוא של המשק (ללא תיירות): השנה נרשמה האצה ביצוא הסחורות, שניזונה מהתרחבות הסחר העולמי (מ-6.2 ל-8.4 אחוזים) וכן מהמשך גידולם של הביקושים למוצרי הענפים המתוחכמים. התפתחות זו היא המשך לתהליך רב-שנתי, אשר החל עם ההזדמנויות העסקיות שיצר השילוב של גל העלייה והפתיחה של שווקים חדשים בעקבות התהליך המדיני.

גם השנה ירד שיעור התשואה להון. הירידה של שיעור התשואה הנקי הייתה משמעותית מאוד, והיא נוספה על הירידות הרצופות של השנים האחרונות. ירידת הרווחיות עלתה בקנה אחד עם חוסר ההצלחה של המשק לממש את קצב ההתרחבות הפוטנציאלי של התוצר, הנאמד בכ-5 אחוזים², לעומת גידול של 1.5 אחוזים בתוצר העסקי בפועל. קצב ההתרחבות הנאה של התוצר הפוטנציאלי מתקיים גם לאחר ירידה בת 1.2 נקודות אחוז בשנתיים האחרונות, תוצאת מיצוי ההשפעות המרחיבות של גל העלייה, אשר הוריד את שיעור ההתרחבות של כוח העבודה בשנתיים האחרונות מ-5.4 לכ-3.5 אחוזים. גידול התוצר הפוטנציאלי מונע על ידי הרמה הגבוהה של ההשקעות, המביאה להתרחבות מהירה של מלאי ההון בסקטור העסקי, מעל 8 אחוזים. ניסיון להתחקות אחר הסיבות לסטייה מהתוצר הפוטנציאלי בשנתיים האחרונות מלמד כי הגורמים המבניים אמנם מספקים הסבר חלקי, אך הסטייה שהיתוספה השנה נבעה בעיקר מהגורמים המחזוריים (תיבה ב'-2).

ההאטה בביקושים המקומיים מעבר לזו שבתוצר פעלה להאטת קצב העלייה של המחירים במשק. אמנם ההקטנה המשמעותית בשימושים המקומיים וההאטה בבנייה פעלו השנה ליצירת פחות ריאלי (מעבר למגמה ארוכת הטווח), אך בפועל נמשך הייסוף הריאלי – בשיעורים של 3.2 אחוזים כשהוא נמדד במונחי מחירי היצוא יחסית למחירי התוצר, וב-5.5 אחוזים על פי מחירי היבוא. הייסוף הריאלי, שאמנם הואט ביחס לשנה הקודמת, פגע בעיקר בענפים המסורתיים, המושפעים מתהליך החשיפה ליבוא ומהגלובליזציה בסחר העולמי. התפתחותו של שער החליפין הריאלי מוסברת בצירוף של גורמי מדיניות וגידול של השקעות תושבי חו"ל בארץ, אשר הביאו להמשך העלייה האיטית של שער החליפין הנומינלי, וכן באי תגובה מלאה של העלויות והמחירים בשוק המקומי (בעיקר במחצית הראשונה) על ההתפתחויות בתחום הריאלי, מצב המתבטא, בין היתר, בעלות העבודה ליחידת תוצר (לוח ב'-3). בין גורמי המדיניות נזכיר את פערי התשואות לטובת הריבית המקומית, המסבירים חלק ניכר מיבוא ההון במחצית הראשונה של השנה; זאת על רקע אסימטריה במגבלות בתחום תנועות ההון, שמנעה גידול של יצוא ההון. הירידה המשמעותית של משקל ההשקעה במקורות העומדים לרשות המשק הייתה

2 חישוב זה מתבסס על השיטה העומדת מאחורי החישובים המוצגים בתיבה ב'-2.

גבוהה מזו של משקל החיסכון הלאומי, התפתחות שלווה בהצטמצמות של שיעור הגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים. בניגוד לשנים הקודמות, שבהן הסקטור הציבורי פעל להורדת החיסכון, מוסברת הירידה בחיסכון השנה בהורדת החיסכון של הסקטור הפרטי. הסבר אפשרי המתיישב עם נתוני השנים האחרונות הוא הגידול המתמשך של חלק ההכנסה הפנויה משכר בסך ההכנסה הפנויה, על רקע החזרת המשמעת הפיסקלית, אשר התרופפה בשנתיים הקודמות. אמנם חלק ניכר מההתאמה במשקל ההשקעה נובע מהמיצוי הכמותי של גל העלייה, אך נראה כי עדיין מוקדם לקבוע אם ירידה זו היא פרמנטית, דבר התלוי במידה רבה בתהליך ארוך הטווח של הגדלת יחס מלאי המכונות והציוד לתוצר.

הירידה של משקל
ההשקעה במקורות
העומדים לרשות המשק
הייתה גבוהה מזו של
משקל החיסכון הלאומי,
תוך ירידת שיעור הגירעון
בחשבון השוטף של מאזן
התשלומים.

2. הביקוש וההיצע של התוצר המקומי

א. צד הביקוש

השנה נרשמה האטה ניכרת בקצב ההתרחבות של השימושים המקומיים, והם גדלו ב-1.1 אחוז, בהשוואה ל-5.2 אחוזים ב-1996 (לוח ב'-2 ולוח ב'-1). ההאטה הקיפה את כל הרכיבים של השימושים המקומיים: גידולה של הצריכה הפרטית הואט מ-5.2 ל-3.3 אחוזים, גידול הצריכה הציבורית המקומית הואט מ-3.6 ל-2.3 אחוזים, וההשקעה הגולמית (הכוללת את ההשקעה בנכסים קבועים ואת הגידול במלאי), שעלתה ב-1996 ב-6.8 אחוזים, ירדה השנה ב-5.9 אחוזים.

גידול הצריכה הפרטית
הואט מ-5.2 ל-3.3 אחוזים,
הצריכה הציבורית
המקומית מ-3.6 ל-2.3
אחוזים, וההשקעה
הגולמית שעלתה ב-1996
ב-6.8 אחוזים ירדה השנה
ב-5.9 אחוזים.

ההאטה בביקושים המקומיים משקפת בחלקה את המשך המיצוי של גל העלייה, אך עוצמתה החריפה מעידה על פעילותם של גורמים נוספים. העיקרי שבהם היה הפעלת מדיניות פיסקלית ומוניטרית מצמצמת, במטרה לעמוד ביעדי הגירעון והאינפלציה שקבעה הממשלה, תוך הבטחת תפנית בתחום מאזן התשלומים. גורם נוסף היה איהוודאות הביטחונית-מדינית, שפגעה בתיירות ובהשקעות.

לוח ב'-2

הרכב השימושים, 1986 עד 1997
(שיעור השינוי הכמותי, אחוזים)

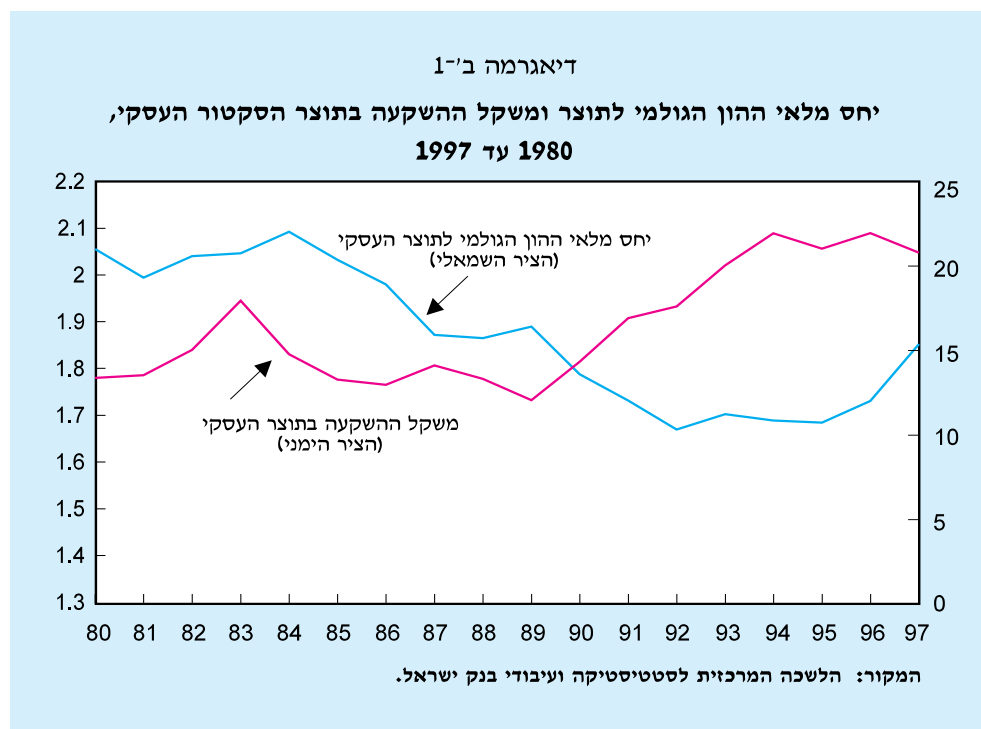
1997	1996	1990-1995	1986-1989	המשקל בסך השימושים 1997	
6.1	5.0	7.6	4.5	22.1	היצוא
7.9	6.1	7.3	5.1	20.3	היצוא למעט תיירות
-5.9	6.8	14.9	2.9	15.6	ההשקעה המקומית הגולמית
-5.4	7.5	15.9	2.1		מזה: השקעה בענפי המשק
3.3	5.2	7.4	7.1	42.2	הצריכה הפרטית
2.3	3.6	3.2	1.2	18.4	הצריכה הציבורית ¹
1.1	5.2	7.9	4.8	76.2	השימושים המקומיים ¹
2.2	5.5	7.6	4.1	100.0	סך השימושים

(1) למעט יבוא ביטחוני.

ההשקעה בדיוור ירדה
ב־4.5 אחוזים, וההשקעה
בענפי המשק (ללא אניות
ומטוסים) ירדה ב־5.5
אחוזים. חלק ניכר
מירידות אלה מוסבר
במיעוט גל העלייה.

סימולציה מעודכנת
מראה כי מתוך ירידה בת
4.6 אחוזים של ההשקעה
הגולמית בסקטור העסקי
השנה, כ־0.8 אחוז נובע
מעליית הריבית הריאלית
של הטווח הקצר.

ההאטה בהשקעות התבטאה בכל רכיביהן, ונזכיר את העיקריים שבהם: ההשקעה בדיוור ירדה ב־4.5 אחוזים, וההשקעה בענפי המשק (ללא אניות ומטוסים) ירדה ב־5.5 אחוזים. חלק ניכר מירידות אלה מוסבר במיעוט גל העלייה; מעניין לסקור את התפתחות ההשקעות בשנים האחרונות בהקשר של גל העלייה: בשנים 1992 עד 1994 נרשמו ירידות או שיעורי גידול נמוכים בהשקעה למגורים, כנראה מתחת לרמה שנתחייבה מממדי גל העלייה. בשנים 1995 ו־1996 נרשמו שיעורי גידול משמעותיים, שהעלו את היחס של מלאי הון הדיוור לתוצר לרמה שהייתה נהוגה לפני גל העלייה. על רקע התפתחות זו וההתייחסות של זרם העולים הייתה צפויה התאמה בהתחלות הבנייה; זו נוצרה בעיקר השנה, וייתכן כי היא תשפיע גם על ההתפתחות בשנה הבאה. בהשקעה במכונות וציוד נרשמו שיעורי עלייה ניכרים בשנים האחרונות תוך התאמת היחס של מלאי המכונות והציוד לתוצר, ויחס זה הגיע ב־1996 לרמה שקדמה לגל העלייה. לפיכך, לנוכח רמתה הגבוהה של ההשקעה בשנים האחרונות – עד כי גם לאחר ירידתה היא עדיין מביאה לגידול של מלאי ההון יחסית לתוצר – הייתה צפויה ירידה בהשקעה לשם התאמה של מלאי ההון להון הרצוי. גורמים נוספים שהשפיעו על התפתחות ההשקעה השנה הם אידוואות הביטחוניות־מדיניות, ירידת הרווחיות ועלייתו של שיעור הריבית הריאלי מאמצע 1996. מלאי ההון הרצוי מושפע משיעור הריבית של הטווח הארוך, וזה ירד השנה (כפי שמראה שיעור התשואה על איגרות חוב לעשר שנים – לוח ב'־3). – אולם עליית הריבית הריאלית של הטווח הקצר משפיעה באופן מובהק על העיתוי של ההשקעה, המוכתב על ידי מאזן הכוחות בין הזמן הקצר לזמן הארוך: לאחר שהחלטת ההשקעה התקבלה בהתאם לשיקולים ארוכי הטווח, ביצועה בטווח הקצר מושפע משיעור הריבית של הטווח הקצר. העלייה המשמעותית של שיעור הריבית הריאלי מאמצע 1996 (כפי שמתבטא ב־"ריבית הריאלית על חח"ד ועו"ש



ביתרות חובה", לוח ב'-3) יחסית לרמה ששררה ב-1994 ו-1995 משמעותה כי לערוץ של הטווח הקצר יש השפעה לא־מבוטלת בשנה ומחצית השנה האחרונות. שימוש באומדן על פי סימולציה מעודכנת³ מאפשר להעריך כי מתוך ירידה בת 4.6 אחוזים של ההשקעה הגולמית בסקטור העסקי השנה, כ-0.8 אחוז נובע מעליית הריבית הריאלית של הטווח הקצר.

גורם משמעותי נוסף שפעל השנה למיתון הביקושים הוא המדיניות הפיסקלית. מחד גיסא הייתה האטה בצריכה הציבורית המקומית ובמחירה הנגזר, ומאידך עלייה בשיעור המס, דבר הפועל בטווח הקצר להאטה בצריכה הפרטית. (ראה הסבר בהמשך.) הצריכה הציבורית המקומית (לוח ב'-נ'-1) התרחבה בקצב שנתי של 2.3 אחוזים, לעומת 3.6 אחוזים ב-1996. המחיר הנגזר של הצריכה הציבורית המקומית עלה ב-8.2 אחוזים, לעומת 11.6 ב-1996 וכ-22 אחוזים בממוצע ב-1994 ו-1995. (העלייה הנומינלית הסתכמה בכ-11 אחוזים, לעומת כ-26 אחוזים בממוצע ב-1994 ו-1995.) שיעורי המס הסטטוטוריים הועלו, לראשונה מאז 1992, ופעלו בעיקר דרך איהעדכון של מדרגות מס ההכנסה. (ראו פרק ה')

ההאטה בצריכה הפרטית הקיפה את רוב סעיפיה העיקריים, ובלטה ההתמתנות בצריכה השוטפת, המהווה כשליש מסך הצריכה הפרטית, ובצריכת מוצרים בני־קיימא (לוח ב'-נ'-5). אמנם חלק מההתמתנות בהתרחבות הרכישות של בני קיימא ניתן להסבירו בתהליכי המיצוי של גל העלייה, שהתבטאו גם ב-1996, אך כיוון שמוצרים אלה נרכשים בשנים הראשונות לשהותם של העולים בארץ, ורובם המכריע הגיע עד 1992 – ספק אם עיקרו של ההסבר נעוץ בגורם זה. גורם נוסף שכנראה פעל לריסון הביקושים למוצרים אלה הוא המדיניות המרסנת – הפיסקלית והמוניטרית – שננקטה השנה. מדיניות זו מקטינה את ההכנסה הפנויה השוטפת, ובכך מאטה את התרחבות הצריכה אצל פרטים שיכולתם ללוות על חשבון הכנסות עתידיות מוגבלת ("מגבלות נזילות"); ואכן קצב ההתרחבות של ההכנסה הפנויה הגולמית משכר הואט השנה מ-7.2 ל-4.7 אחוזים. זאת ועוד, העלייה בריבית הריאלית המקומית (אם היא נתפסת בחלקה כזמנית), בשילוב עם חוסר הגישה של משקי הבית למקורות מימון זולים יותר בחו"ל, מניעה את הפרטים לדחות תצרוכת. ערוץ מדיניות ישיר שפעל השנה הוא עלייתו של שיעור המס הסטטוטורי, אשר השפעתו על הצריכה של הפרטים מותנית בהערכתם לגבי הפרמנגטיות של צעד זה. עלייה פרמנגטית של שיעור המס, שלא כעלייה זמנית, מקטינה את ההכנסה הפרמנגטית הפנויה של הפרטים, שהיא המשתנה הרלבנטי להחלטות התצרוכת שלהם. נוסף על כך מקטינה עליית המס את ההכנסה הפנויה השוטפת, המשפיעה בעיקר על אותם פרטים המושפעים ממגבלות נזילות. עליות השכר בסקטור הציבורי בשנים 1994 ו-1995, שהביאו לחריגות מחוק הפחתת הגירעון ב-1995 וב-1996 (פרק ה'), היה בהן כדי לחזק את ההערכה כי העלאת המס השנה אינה זמנית, שכן היא דרושה לשם התאמה פיסקלית (fiscal consolidation) (תיבה ב'-1).

מחד גיסא הייתה האטה בצריכה הציבורית המקומית ובמחירה הנגזר, ומאידך – עלייה בשיעור המס שאינה זמנית, דבר הפועל בטווח הקצר להאטה בצריכה הפרטית.

בלטו ההתמתנות בצריכה השוטפת המהווה כשליש מסך הצריכה הפרטית, ובצריכת מוצרים בני קיימא.

3 י' לביא (1990), "השפעת שערי הריבית על ההשקעה בענפי המשק של הסקטור העסקי במשק הישראלי, 1988-1962", רבעון לכלכלה מס' 143. כדי לבצע את האומדן המוזכר בטקסט הרחבנו את המדגם עד שנת 1997; התקבלו שתי תוצאות עיקריות: א. השפעת שיעור הריבית של הטווח הקצר על ההשקעה ממשיכה להיות מובהקת. ב. גמישות ההשקעה ביחס לשיעור הריבית של הטווח הקצר ירדה. תוצאה אחרונה זו מתיישבת עם הנגישות ההולכת וגוברת של מקורות פיננסיים בחו"ל.

הריסון הפיסקלי
והמוניטרי פעל השנה
באופן פררמחזורי: הוא
ננקט בעת שהייתה צפויה
האטה משמעותית
בהשקעות – בעקבות
תהליך המיצוי של גל
העלייה.

לנוכח ההרעה במאזן
התשלומים והאירועים
בשוק ההון העולמי, ניתן
השנה משקל גבוה לשיפור
במאזן התשלומים
ולעמידה ביעד
האינפלציה, אף שהישגים
אלה כרוכים בעלייה של
שיעור האבטלה בטווח
הקצר.

הריסון הפיסקלי והמוניטרי פעל השנה באופן פררמחזורי: הוא ננקט בשנה שבה הייתה צפויה האטה משמעותית בהשקעות – בעקבות תהליך המיצוי של גל העלייה. עיתוי זה של ההתאמה הפיסקלית שיקף תיקון שנדרש כתוצאה מהמדיניות הפררמחזורית של השנים 1994 ו-1995; בשנים אלו הפנתה הממשלה תקבולי המסים הגבוהים שהניבה הגיאות הכלכלית להרחבת סעיפי הוצאה בעלי אופי מתמשך, תוך שמירה על גירעון הקרוב ליעד שנקבע בחוק הפחתת הגירעון. (ראו פרק ה') הפגיעה באמינות בעקבות חריגה ניכרת מיעד הגירעון לשנת 1996, ועמה הגירעון במאזן התשלומים וחוסר ההתקדמות בתחום האינפלציה, הניעו את קובעי המדיניות לנקוט צעדים שיבטיחו את העיתוי של היפוך המגמה במאזן התשלומים, וזאת באמצעות התאמה פיסקלית. אשר למדיניות המוניטרית – יש לזכור כי היא פעלה השנה בתנאים שונים מאלו של השנה הקודמת: ב-1996 הופעלה מדיניות פיסקלית מרחיבה, ולכן המדיניות המרסנת מאמצע 1996 נועדה להביא להשגתו של יעד האינפלציה תוך מניעת נסיגה לסביבת אינפלציה גבוהה מזו ששררה בשנים האחרונות. לעומת זאת ב-1997 הייתה המדיניות הפיסקלית גורם מסייע להקטנת קצב עלייתם של המחירים. הואיל ועד לחודשיה האחרונים של השנה לא הייתה ירידה משמעותית בסביבת האינפלציה, נשמרה הריבית הריאלית במהלכה ברמה שאליה הגיעה במחצית השנייה של 1996. מכאן שבהערכת המדיניות יש להביא בחשבון את ההשפעות של הצעדים להקטנת הגירעון במאזן התשלומים והאטת קצב עליית המחירים על האבטלה – כלומר את התחלופה בין החזרת האמינות הפיסקלית ועמידה ביעד האינפלציה הרב-שנתי לבין מחירים בטווח הקצר במונחים של אבטלה (תיבה ב'-1). העובדה שבדיעבד חל שיפור משמעותי במאזן התשלומים, והאינפלציה ירדה עד ל-7 אחוזים – הגבול התחתון של תחום היעד (בין 7 ל-10) – ממחישה כי השנה, לנוכח ההרעה במאזן התשלומים אשתקד והאירועים בשוק ההון העולמי, ניתן משקל גבוה לשיפור במאזן התשלומים ולעמידה ביעד האינפלציה, אף שהישגים אלה כרוכים בעלייה של שיעור האבטלה בטווח הקצר.

תיבה ב'-1: אינפלציה ואבטלה

יצירת התנאים לתוואי אינפלציה יורד חייבה השנה הפעלת מדיניות פיסקלית ומוניטרית מרסנת, שהתבטאה בהעלאת שיעור הריבית הריאלי החל מאמצע 1996. ירידת הגירעון הציבורי בולטת במיוחד על רקע העובדה שקצב ההתרחבות של התוצר השנה היה נמוך מזה של הטווח הארוך, ולפיכך שיעור הורדתו של הגירעון המנוכה מחזור חריפה משיעורה בפועל¹. ההכרה בחשיבות של הורדת האינפלציה, לנוכח הניסיון הטראומטי של תקופת האינפלציה הגבוהה ותהליכי הליברליזציה בשוקי הכספים וההון, הניעה את הממשלה לקבוע יעדי אינפלציה שנתיים, במטרה להשיג יציבות מחירים כמקובל במדינות המתועשות. בנייתן המדיניות שתוארה לעיל, ראוי להזכיר שני זרמים בספרות הכלכלית:

1 חישוב הגירעון המנכה את השפעת המחזור מראה כי הגירעון המקומי קטן השנה ב-2.3 אחוזי תוצר, לעומת הקטנה בפועל בת 1.3 אחוזי תוצר בגירעון המקומי של הסקטור הציבורי.

האחד מדגיש את השפעות ההתאמה הפיסקלית על האינפלציה ועל הצמיחה של הטווח הבינוני והארוך, והשני – את ההשפעות של המדיניות המרסנת על עליית המחירים ועל האבטלה בטווח הקצר.

(1) 'התאמות פיסקליות' (fiscal consolidations) – בשנים האחרונות הוקדשה תשומת לב רבה להתאמות פיסקליות, תוך הכרה בקשר שבינן לבין ההתפתחות בצמיחה ובאינפלציה הטווח הארוך.² בהקשר של צמיחה, התאמה פיסקלית מתמשכת מחזקת את האמון של הפרטים בביצועי המשק, ובכך יוצרת תנאים להגדלת ההשקעות הפרטיות; בתחום האינפלציה – התאמה כזאת מהווה תשתית חיונית להקטנת סביבת האינפלציה במשק. על פי הממצאים על מדינות ה-OECD, התאמה פיסקלית מוצלחת (מתמשכת) מלווה בדרך כלל בהורדת משקלם בתוצר של סעיפי הוצאה ציבורית בעלי אופי מתמשך (תשלומי שכר ותשלומי העברה), בניגוד לניסיונות פחות מוצלחים, המאופיינים בהעלאת שיעורי המס ובהורדת משקלן של ההשקעות בתשתית בתוצר. הניסיון בישראל השנה מבטא את שני הרכיבים האחרונים של הגירעון במידה לא־מבוטלת, כך שעדיין קשה לקבוע אם הוא יתואר בדיעבד כהתאמה פיסקלית מתמשכת.

(2) "עקומת פיליפס" – גירסה רווחת של עקומת פיליפס מציגה את התחלופה (trade-off) בין הקטנת קצב העלאתה של רמת המחירים להקטנת התעסוקה בטווח הקצר. מקובל לחשוב שתחלופה זו רלבנטית בטווח הקצר, אך לא בטווח הארוך, והיא גבוהה יותר כשרמות האינפלציה והאבטלה נמוכות.³ על פי ממצאים ראשוניים נראה כי אמנם חלק מהירידה בקצב עליית המחירים השנה מוסבר בתנועה כלפי מטה של העקומה (המבטאת ירידה באינפלציה לכל רמות התעסוקה), אך חלק משמעותי נובע גם מתנועה על העקומה של הטווח הקצר. (ראה כימות בתיבה ג'-2 בפרק ג'). עובדה אחרונה זו, בתוספת חוסר הוודאות לגבי מידת הפרמננטיות של חלק מהגורמים המסיטים את העקומה כלפי מטה, מסמנת כי אתגר חשוב לקובעי המדיניות בימים אלה הוא תרגומה של האטת קצב עליית המחירים לירידה פרמננטית של סביבת האינפלציה, תוך מזעור המחיר במונחים של אבטלה. לשם

2 מקובל להגדיר התאמה פיסקלית כהקטנת הגירעון מנוכה המחזור ב־1.5 אחוזי תוצר או יותר. לגבי ההשפעה על הצמיחה ראה A. Alesina and R. Perotti (1995). "Fiscal expansions and adjustments in OECD countries". Economic Policy. סטראטגייתנסקי (1997), "המדיניות הפיסקלית ותפניות בסביבת האינפלציה", מחלקת המחקר, בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון 97.04.

3 תופעה זו מומחשת באמצעות עקומה לא־לינארית, שעל פיה במצב של אינפלציה נמוכה העלות של הורדת האינפלציה במונחי אבטלה גבוהה יותר מאשר במצב של אינפלציה גבוהה. הממצאים בישראל מתועדים בעבודתם של נ' זוסמן וי' לביא (1997), "עקומת פיליפס והשינויים בקשרים שלה, 1965 עד 1996". המחברים מוצאים קשר מובהק בין אינפלציה לאבטלה בטווח הקצר, והבדלים בעוצמתו בין תקופת האינפלציה הגבוהה (1975–1985) לתקופות האינפלציה הנמוכה (1965–1974 ו־1987–1996).

כך דרושה התמודדות כוללנית עם כל הגורמים שמשפיעים על שיעור האינפלציה בטווח הארוך.⁴

4 ל' לידרמן וג' בפמן (1997), "מדיניות מונטרית ואנפלציה בישראל", מדגישים את החשיבות של תיאום בין הרכיבים השונים של המדיניות המקרקלכלית; נ' לויטן ור' מלניק (1997) "Inflation and disinflation by steps in Israel", מאמרים לדיון 98.01, מחלקת המחקר, מדגישים את החשיבות של תיאום בין היחידות הכלכליות במשק.

התפתחות שונה הייתה ביצוא, ובתוכו היצוא התעשייתי, אשר הואץ מ-7.1 אחוזים ב-1996 ל-11 אחוזים ב-1997. התפתחות זו מובלת על ידי ענפי התעשייה המתקדמים, שחלקם ביצוא הולך ועולה. (ראו פרק ו'). גידול היצוא הושפע מהתרחבות הסחר העולמי, מ-6.2 ל-8.4 אחוזים, אולם עלייתו היא מעבר להתרחבות זו, עקב הביקוש ההולך וגובר למוצרי התעשיות המתוחכמות. תהליך זה החל בשנים קודמות, בעקבות התנופה בהזדמנויות העסקיות, שנוצרה הודות לשילוב של גל העלייה וההתקדמות בתהליך המדיני באזור. התפתחות זו הכשירה את הקרקע להגדלת היצוא הישראלי בשוק העולמי – תוך כניסה לשווקים חדשים והעמקת החדירה לשווקים קיימים. כנגד זאת הואט היצוא של הענפים המסורתיים – הנחשפים לתחרות ממקורות אחרים, כתוצאה מהחשיפה והגלובליזציה בעולם, וכן מושפעים מהייסוף הריאלי, תולדת ההתרחבות המתמשכת של הענפים המתקדמים. (השנה – גם עקב גורמי המדיניות והקשיחות).

הפגיעה בתיירות החריפה השנה, תוך ירידה כמותית של 10.4 אחוזים, לאחר ירידה של 3.8 אחוזים בשנה הקודמת. פגיעה זו היא ביטוי ישיר של האירועים הביטחוניים, ואי-הוודאות המדינית. גם ההתפתחויות במחירים היחסיים, המושפעות מהייסוף הריאלי, תרמו להסברה של הפגיעה ביצוא התיירות, וכן של העלייה בצריכת הישראלים בחו"ל – בשיעור של 10.7 אחוזים.

ב. צד ההיצע

לאחר התרחבות מהירה מאוד בשנים 1990–1995, התמתן קצב עלייתו של התוצר העסקי מרמה של כ-7 אחוזים ל-5.2 אחוזים ב-1996 ו-1.5 אחוזים ב-1997. חלק מההתמתנות בשנתיים האחרונות היה צפוי, עקב האטה בת 1.2 נקודות אחוז בגידול התוצר הפוטנציאלי, הנובעת מהמיצוי של גל העלייה כתוצאה מהאטת קצב ההתרחבות של כוח העבודה האזרחי (כולל עובדים לא-ישראלים) – מ-5.4 בממוצע בתקופה 1990–1995 ל-3.3 ב-1996 ול-3.7 אחוזים ב-1997 (לוח ב'-3). אולם ההאטה בקצב ההתרחבות הייתה הרבה מעבר למתחייב מתהליכי המיצוי, ב-1996 ובמיוחד השנה. הקצב הנמוך של התרחבות התוצר ניכר בהשוואה לזה של גורמי הייצור: מלאי ההון התרחב ב-8.6 אחוזים, בעוד שכוח העבודה התרחב, כאמור, ב-3.7 אחוזים. תופעה בולטת בשנתיים האחרונות היא חוסר ההצלחה של המשק לממש את התוצר הפוטנציאלי. על פי אומדן של הסטייה מרמת התוצר הפוטנציאלי שנוצרה בשנתיים האחרונות, היה התוצר השנה נמוך מהפוטנציאל בכ-5 אחוזי תוצר, תוך

היצוא התעשייתי הואץ מ-7.1 אחוזים ב-1996 ל-11 אחוזים ב-1997, בעיקר בענפי התעשייה המתקדמים. גידול היצוא הושפע מהתרחבות הסחר העולמי, מ-6.2 ל-8.4 אחוזים.

לאחר התרחבות מהירה מאוד בשנים 1990–1995, התמתן קצב עלייתו של התוצר העסקי מרמה של כ-7 אחוזים ל-5.2 אחוזים ב-1996 ו-1.5 אחוזים ב-1997.

לוח ב'-3

היצע התוצר העסקי, 1986 עד 1997
שיעור שינוי כמותי (באחוזים)

1997	1996	1990-1995	1986-1989	
8.6	8.1	4.7	2.0	מלאי ההון הגולמי
1.9	3.3	6.1	1.5	תשומת העבודה
3.7	3.3	5.4	0.0	כוח העבודה האזרחי + זרים ¹
-2.4	0.4	1.0	2.3	פריזון הייצור
4.3	7.6	11.6	5.0	שיעור התשואה להון הנקי
5.0	3.7	-0.1	0.9	מלאי הון הכבישים ליחידת גורם ייצור ²
31.3	27.6	26.8	31.8	שיעור המס על הכנסות שלא משכר
12.9	11.1	9.3	27.1	הריבית הריאלית על חח"ד ועו"ש ביתרות חובה
3.9	4.5	3.0	4.1	תשואה ריאלית על אגרת חוב ל-10 שנים ³
4.0	2.4	-0.7	2.7	עלות העבודה ליחידת תוצר

(1) כוח העבודה בתוספת תשומת העבודה של עובדי שטחים ועובדים זרים לפי משקלם בסקטור העסקי.

(2) יחידת גורם ייצור שוקללה על פי משקלות של 68 אחוזים לעבודה 321 אחוזים להון.

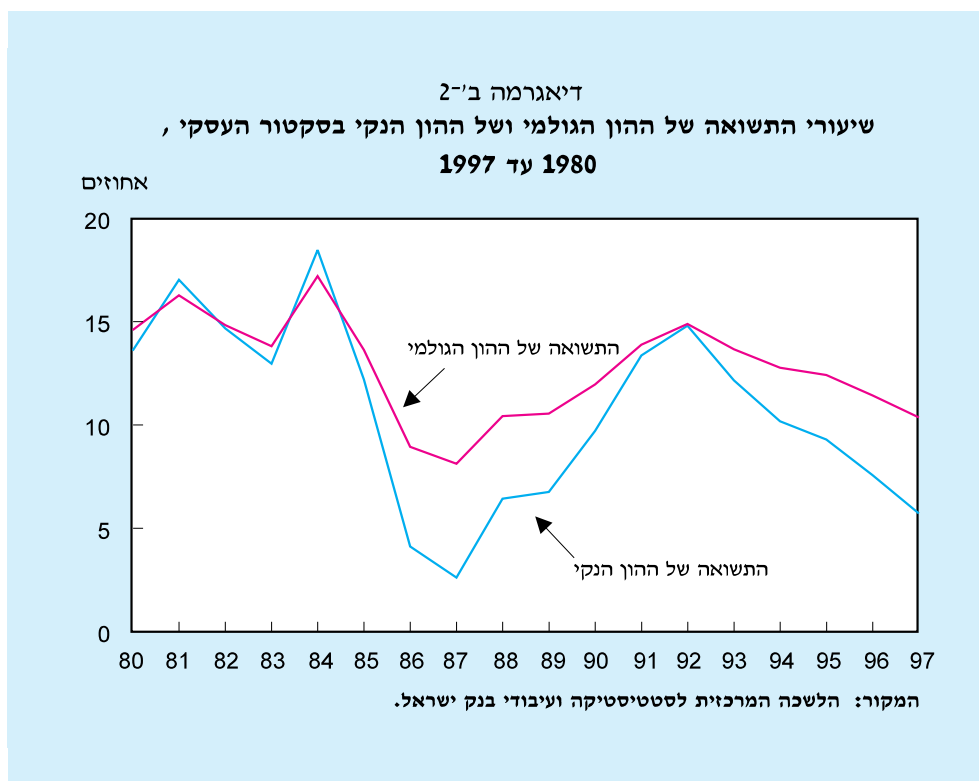
(3) הנתונים החל משנת 1987.

גידול משמעותי של הסטייה לעומת השנה הקודמת (תיבה ב'-2)⁴. על פי תוצאות הסימולציות גידול הסטייה מהתוצר הפוטנציאלי השנה מוסבר בעיקר בגורמים מחזוריים. בין הגורמים המבניים (הנמדדים על פי המגמות ארוכות הטווח) ניתן למנות: (א) ירידה בפריזון הכולל בעקבות שינויים משמעותיים במאפייני כוח העבודה. (ראה תיבה ב'-2 בדוח בנק ישראל לשנת 1996). (ב) גידול מואץ של מלאי ההון (מכונות וציוד) הכרוך בקשיי התאמה של הניצולת. תהליך זה משתקף בעלייתם של מלאי ההון למועסק ושל יחס ההון לתוצר, וכן בהתחדשות מלאי ההון, שבאה לידי ביטוי בירידת גילו הממוצע (לוח ב'-ג-9). (ג) שינויים בדפוסי היצוא, המשתקפים גם בייצור, בשנתיים האחרונות – עליית משקלם של הענפים המתקדמים על חשבון הענפים המסורתיים (כמוצג בדיאגרמה בסעיף התעשייה). גורם זה משפיע על האבטלה בטווח הביניים, ועשויה להיות לו גם השפעה על שיעור האבטלה הטבעי.

בין הגורמים המחזוריים שהשפיעו השנה נמנים גורמי המדיניות ואי-הוודאות הביטחונית-מדינית. תופעה בולטת השנה היא הירידה ברווחיות הייצור, שהחריפה בשנתיים האחרונות. הירידה המתמשכת של הרווחיות מתבטאת בשיעור התשואה להון: לאחר עלייה בשנות התשעים הראשונות אנו עדים, מזה שלוש שנים רצופות, לתהליך של

בשנתיים האחרונות נוצרה
סטייה מהרמה
הפוטנציאלית של התוצר,
הנאמדת בכ-5 אחוזי
תוצר.

4 בהנחה שהתוצר ב-1995 שווה בקירוב לתוצר הפוטנציאלי, הערכה זו נתמכת גם על ידי חישוב שיעורי השינוי בתוצר הפוטנציאלי בשיטה המתוארת בתיבה ב'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 1996: נמצא שבשלוש השנים האחרונות גדל התוצר הפוטנציאלי בקצב התואם בקירוב את המתקבל מן החישובים שהצגנו ב"תסריט הבסיסי" בתיבה ב'-2 להלן.



מזה שלוש שנים רצופות
אנו עדים לתהליך של
ירידה בשיעור התשואה
להון; זה ירד השנה מ-7.6
אחוזים ל-4.3 אחוזים
במונחים של שיעור
התשואה הנקי.

הפריון הכולל ירד השנה
ב-2.4 אחוזים – ירידה
תלולה מאוד גם
בפרספקטיבה היסטורית.
נדרשים צעדים התומכים
בצד ההיצע.

ירידה בתשואה להון. ירידה זו משקפת בחלקה את התהליך של ניצול הזדמנויות עסקיות שנוצרו בעקבות גל העלייה (אשר העלה במידה משמעותית את שיעור התשואה להון).⁵ עם זאת אין ספק שהירידה החדה שהייתה ב-1997 (מ-7.6 אחוזים ל-4.3 אחוזים במונחים של שיעור התשואה הנקי) משקפת גורמים ספציפיים שפעלו בשנה זו – שילוב של גורמי מדיניות עם קשיחיות מסוגים שונים. (ראה סעיף 3.)

בחינת הרכב התעסוקה (פרק ד') מראה כי לשינוי בדפוסי היצוא והייצור של המשק – גידול משקל הענפים המתקדמים וירידת משקל הענפים המסורתיים – ולהעסקת עובדים זרים יש השפעה על הרכב האבטלה. עם זאת ניכר כי גידול מספר המובטלים מקיף את רוב הענפים – בינוי, שירותי אירוח ואוכל, ענפי תעשייה וענפים אחרים לא-מסווגים – עובדה המעידה על תרומה של רכיבים מחזוריים לעליית שיעור האבטלה השנה. בדומה לכך מגלה בדיקת הרכבו של הייצור התעשייתי על פי ענפי המשק (לוח ב'-נ' 14) כי בכל הענפים – פרט לענף המסחר והשירותים, הממשיך בשנים האחרונות במגמת ההתרחבות האופיינית למדינות המערביות – הואט גידול מספרן של שעות תשומת העבודה.

הפריון הכולל ירד השנה ב-2.4 אחוזים – ירידה תלולה מאוד גם בפרספקטיבה היסטורית. פריון העבודה ירד ב-0.4 אחוז, ובכך הופסק תהליך עלייתו, שהסתמן בשנתיים האחרונות. לנוכח ההתפתחות המעורבת שנרשמה מאז תחילת גל העלייה, ובהתחשב בקשיי הקליטה ובעלויות ההתאמה הכרוכות בשינויים המבניים בשוק העבודה, נראה כי

5 מקובל להניח כי פונקציית הייצור מאופיינת בתפוקה שולית ההולכת וקטנה עם הגדלת הכמות של גורמי הייצור. לפיכך הגורם ארוך הטווח משתקף בירידה, ההולכת וקטנה, של שיעור התשואה להון.

טרם מוצה הפוטנציאל האיכותי הטמון בכניסת גל העלייה למעגל העבודה. אמנם הגורמים המחזוריים שפעלו השנה הביאו לדחייה נוספת בתהליך המיצוי האיכותי, אך ייתכן כי גם לנסיגה בחלק מהתהליכים בתחום המדיניות הכלכלית הייתה השפעה לא מבוטלת: שני הרכיבים העיקריים שדרכם משפיעה מדיניות הממשלה בצורה מובהקת על צד ההיצע הם הגדלת ההשקעה בתשתית (שהשפעתה היא בפיגור) והפחתה רבי-שנתית של שיעור המס הסטטוטורי. הקושי בביצוע התאמות בהוצאה התקציבית, יחד עם מגבלת גירעון אפקטיבית כמתחייב מחוק הפחתת הגירעון, הביאו השנה להיפוך המגמות ששררו בשנים הקודמות בשני תחומים אלה: שיעור המס הסטטוטורי עלה בכ-0.6 אחוז תוצר, לאחר ירידות רצופות מ-1993, נמשכה עליית משקל המס על הכנסות שלא משכר (לוח ב'-3), וההשקעה בסקטור הציבורי ירדה ב-0.4 אחוז תוצר, לאחר ששמרה בקירוב על משקלה בתוצר במשך מספר שנים. (ראו פרק ה'). לוח ב'-3 מראה כי ההשקעות בכבישים בשנים של קליטת גל העלייה לא הספיקו כדי לשמור על רמת מלאי ההון ליחידת גורם ייצור, ורק בשנתיים האחרונות מסתמנת עלייה של מלאי הון הכבישים ליחידת גורם ייצור. כמו כן נראה כי עם סיום השלב הראשוני של ההשקעות בכבישים נוצר צורך לשנות את סדרי העדיפויות ולעבור לפרויקטים תחבורתיים של הסעה המונית. (ראה להלן, סעיף התחבורה). ראוי לבחון דרכים שיביאו להיפוך המגמות במיסוי ובהשקעות בתשתית.

תיבה ב'-2: סטיות מהתוצר הפוטנציאלי

כדי ללמוד על יעילות הניצולת של גורמי הייצור במשק נהוג להשוות את ביצועיו לרמת התוצר הפוטנציאלי הנגזרת מגורמי הייצור הון ועבודה¹. במדידת התוצר הפוטנציאלי של המשק כרוך קושי, בשל אי הסכמה לגבי רכיביה השונים; לדוגמה, בנושא הפריזון נשאלת השאלה מה צריכה להיות נקודת ההשוואה – רמת הפריזון הממוצעת במשך תקופה ארוכה, או זו המבטאת התרחבות מרבית (בתנאים אידיאליים)? בשנים האחרונות הוזכרה גם בעיית המדידה של התרחבות מלאי ההון, מפני האפשרות שהגריטה גברה, עקב מעבר לטכנולוגיות חדישות. גישה המתמודדת בהצלחה, ברמה המושגית, עם מדידת מלאי ההון היא זו המנסה למדוד את הסטיות מהתוצר הפוטנציאלי. גישה זו מבדילה בין כמות המכונות לבין הניצולת: בהנחה שכמות המכונות הפוטנציאלית שווה לכמות המכונות בפועל, הסטיות משירותי ההון הפוטנציאליים נובעות מהבדלים בניצולת; מכאן ששינויים בדפוסי הגריטה לא ישפיעו מבחינה מושגית על הסטייה מהתוצר הפוטנציאלי². על

1 תרגיל זה משמש בבנקים המרכזיים, בין השאר, כדי להעריך את עוצמת הלחצים האינפלציוניים במשק. הגישה המוצגת כאן מבוססת על עבודתם של א' ברגיל וצ' הרקוביץ (1997). "אומדן התוצר הפוטנציאלי" (מחלקת המחקר של בנק ישראל, תזכיר פנימי).

2 להוציא את בעיית המדידה של הפריזון הכולל (המכונה "שארית סולו"). מדידה זו מושפעת, כמובן, מההנחות על הגריטה; עם זאת, קשה לאמוד את השפעתו של גורם זה על הפריזון הכולל בלי לערוך סקר יסודי, שיאפשר להעריך את עוצמתו היחסית על פני זמן.

פי גישה זו הסטיות משקפות: (א) סטיות בניצולת של מלאי ההון ר(ב) סטיות בניצולת של גורם הייצור עבודה, המיוצג על ידי האוכלוסייה בגיל העבודה. השינויים המשמעותיים שהתחוללו במשק בשנים האחרונות (גל העלייה, כניסת עובדים זרים, שינויים מבניים ביצוא ובהרכב התעסוקה) מחייבים ניתוח רגישות. (ראה לוח להלן). ניתוח הרגישות חשוב כדי לזהות גורמים מבניים (אלה הנמדדים על פי המגמות ארוכות הטווח) וגורמים מחזוריים (סטיות מהמגמות). הניתוח דלהלן מתייחס לשני רכיבים: (א) המגמה ארוכת הטווח, המשמשת מדד לרמת הפריזון הפוטנציאלית (הממוצעת); ניתוח הרגישות מתייחס למידת הגמישות של המגמה: מגמה גמישה יותר "מתחקה" יותר אחר הפריזון בפועל, ולכן היא מייחסת את קיפאונו של הפריזון בשנים האחרונות לגורמים מבניים, בעוד שמגמה פחות גמישה משמעותה כי הרכיב המחזורי מקבל משקל גדול יותר בהסבר התופעה. (ב) האבטלה הטבעית; נשאלת השאלה אם כתוצאה מהשינויים בהרכב התעסוקה – הקטנת משקלם של העובדים הלא-מקצועיים בייצור וכניסתם של העובדים הזרים חל שינוי גם בשיעור האבטלה הטבעי, וזאת בגלל חוסר יכולת של פרטים שנפלטו מהעבודה לשוב ולהיקלט במעגל העבודה בטווח הביניים. בתסריט הבסיסי ובתסריט האלטרנטיבי השני שיעור זה קבוע ברמה של 6 אחוזים מכוח העבודה, ואילו בשני התסריטים האלטרנטיביים האחרים הוא עולה בהדרגה מ-6 אחוזים ל-7 אחוזים³ ב-1997. מאחר שהתוצאות של כל התסריטים מראות כי הסטייה מהמגמה ב-1995 הייתה קרובה לאפס, הרי שהסטיות המוצגות בלוח נוצרו בשנים 1996 ו-1997.

סטיות מרמת התוצר הפוטנציאלי (אחוזי תוצר)

תסריטים אלטרנטיביים				
מגמה 'בסיסית' ואבטלה טבעית עולה	מגמה 'גמישה' ואבטלה טבעית קבועה	מגמה 'גמישה' ואבטלה טבעית עולה	תסריט בסיסי	
-1.1	-0.8	-0.2	-1.8	1996
-4.2	-3.3	-2.6	-5.0	1997

הכלי הנוכחי מאפשר לאמוד באופן שיטתי אותם חלקים מההאטה הנובעים מגורמים מבניים ואת אלה הנובעים מגורמים מחזוריים. אם נתייחס לטור האחרון ("מגמה גמישה ואבטלה טבעית עולה") כאל תסריט המייצג את האפשרות של האצה בשינויים המבניים (הנמדדים על המגמה) בשנים האחרונות, נמצא שמתוך סטייה של 5 אחוזי תוצר שנוצרה בשנתיים האחרונות ("תסריט בסיסי"), ניתן לייחס 2.4

3 מספרים אלה נבחרו אך ורק לצורך ניתוח הרגישות. אין לראות בהם אומדן של שיעור האבטלה הטבעי במשק.

אחוזי תוצר לגורמים המבניים (ההפרש בין הטור הראשון והאחרון) ר-2.6 אחוזי תוצר לגורמים המחזוריים. יתירה מכך, חלוקה של הרכיב המחזורי בין 1996 ל-1997 מראה כי מרבית הסטייה שנוצרה השנה (3.2 אחוזי תוצר – ההפרש בסטיות בתסריט הבסיסי בין השנים 1996 ו-1997) משקפת את הרכיב המחזורי: 2.4 אחוזי תוצר (ההפרש בין המספר השנה למספר ב-1996 בטור האחרון) מול 0.8 אחוזי תוצר, שניתן לזקוף לגורמים מבניים. הממצא הבולט הוא כי בכל הסימולציות שהוצגו, היתוסף לסטייה מהתוצר הפוטנציאלי ב-1997 רכיב מחזורי משמעותי.

3. הביקוש, ההיצע ושער החליפין הריאלי

ההתמתנות בביקושים המקומיים הייתה חריפה יותר מאשר בתוצר, תוך שיפור הגירעון במאזן התשלומים מ-5.1 ל-3.2 אחוזים מכלל הכנסות המשק (לוח ב'-נ-16). שער החליפין הריאלי, הנמדד על פי היחס בין עליית מחירי היצוא והיבוא יחסית לעליית מחירי התוצר, ירד השנה ב-3.2 אחוזים וב-5.5 אחוזים, בהתאמה (לוח ב'-5). שינוי זה נמוך מהייסוף הריאלי הממוצע בתקופה 1990 עד 1995 לגבי היצוא (3.6 אחוזים) וגבוה מהייסוף הריאלי הממוצע במונחים של יבוא (3 אחוזים)⁶. הצמיחה הכלכלית, המובלת על ידי גידול הפריון במגזר הסחיר ועל ידי הגדלת הביקוש למוצרים בלתי סחירים, גורמת בשנים האחרונות לתהליך של ייסוף ריאלי במשק. בשלוש השנים האחרונות פועל גידולן של ההשקעות הזרות להחרפת תהליך זה (פרק ו'), אולם השנה פעלו כוחות חזקים לפיחות ריאלי. כוחות אלה אמנם לא היו חזקים עד כדי גרימת פיחות ריאלי בפועל, אך היה ניתן לצפות לייסוף ריאלי נמוך מהמגמה (דיאגרמה ב'-4), וזאת משתי סיבות: (1) ירידה של משקל השימושים המקומיים בתוצר; (2) האטה משמעותית בענף הבנייה. נראה כי השילוב של גורמי מדיניות והגידול של יבוא ההון האוטונומי, יחד עם קיומן של קשיחויות שונות, מנעו את מימוש הפיחות הריאלי, שהיה מאפשר התקרבות לתוצר הפוטנציאלי. ייתכן כי העובדה שמחירי התוצר נשארו גבוהים במהלך השנה וירדו ירידה תלולה רק ברביע האחרון שלה מצביעה על היחלשות הקשיחויות, תוך התמתנות הייסוף הריאלי.

גורמי המדיניות היו בעיקר שניים: (א) במחצית הראשונה של השנה תרמו שיעורי הריבית הגבוהים להמשך תנועות ההון פנימה, עקב הפרשים בפערי הריביות. גורם זה פעל גם בשנה הקודמת, והיה לו חלק חשוב בהסבר ההאטה בשער החליפין הנומינלי של סל המטבעות בשנתיים האחרונות. (ב) אסימטריה במגבלות ובכללי המס בתחום תנועות ההון

הגירעון במאזן התשלומים הצטמצם מ-5.1 ל-3.2 אחוזים מכלל הכנסות המשק.

שער החליפין הריאלי, הנמדד על פי היחס בין עליית מחירי היצוא והיבוא יחסית לעליית מחירי התוצר, ירד השנה ב-3.2 אחוזים וב-5.5 אחוזים, בהתאמה.

6 לא ניתן לקבוע אם הייסוף הממוצע של אותה תקופה משקף את הייסוף הרבי-שנתי במשק. בתקופות המוצגות בלוח ב'-5 קיבל המשק העברות חד-צדדיות מיוחדות בעקבות תכנית הייצוב וכן ערבויות לקליטת גל העלייה. חישוב של הייסוף הריאלי לתקופה 1980-1985 (הבעייתית אף היא, בגלל העיוותים במחירים היחסיים בעקבות התערערות היציבות במשק, שהובילה לתכנית הייצוב) מראה כי שיעורו של הייסוף הריאלי הנמדד על פי מחירי היצוא היה 0.9 אחוז, וכי השיעור הנמדד על פי מחירי היבוא היה 0.5 אחוז.

לוח ב'-4

הביקוש וההיצע של התוצר העסקי, 1986 עד 1997
שיעור שינוי כמותי (באחוזים)

1997	1996	1990–1995	1986–1989	
1.5	5.2	7.0	4.6	התוצר העסקי בפועל
2.2	6.3	11.0	4.3	השימושים העסקיים
21.5	22.9	19.6	11.6	משקל עודף היבוא ¹

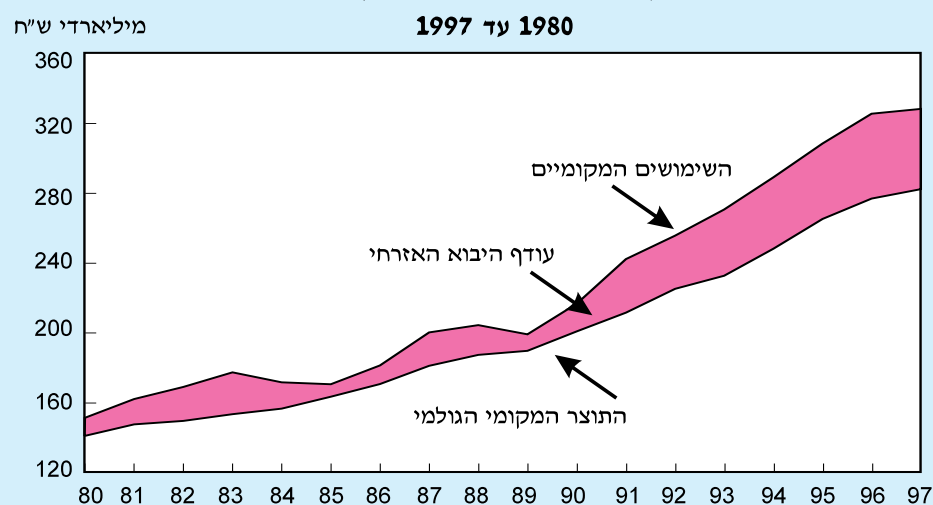
(1) משקל עודף היבוא האזרחי בתוצר העסקי במחירים קבועים.

(פרק ו') מאפשרת יבוא הון מאסיבי (עלייה משמעותית בהשקעות הישירות והפיננסיות של תושבי חו"ל) תוך מניעת יצוא הון; האסימטריה מתבטאת הן בתחום ההשקעות הפיננסיות של גופים מוסדיים (אפליות במיסוי) והן במגבלות על תנועות הון של פרטים. במחצית השנייה של השנה, לאחר הרחבת רצועת הניוד של שער החליפין ונקיטת צעדי לברליזציה נוספים בתחום מטבע החוץ, השתנה אופיין של תנועות ההון: מרביתן הייתה תנועות הון לטווח הארוך, שאינן משקפות רגישות לפערי ריבית, ולפיכך נשאר שער החליפין בחלקה התחתון של הרצועה. שער החליפין הנומינלי ביחס לסל עלה בשיעורים מתונים – ב-3.5 אחוזים ב-1996 וב-4.3 אחוזים ב-1997.

דיאגרמה ב'-3

השימושים המקומיים, התוצר הגולמי ועודף היבוא האזרחי,

1980 עד 1997



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

דיאגרמה ב'-4
מדד מחירי יצוא ויבוא יחסית למחירי תוצר עסקי ויחס השימושים
המקומיים לתוצר העסקי, 1980 עד 1997
(מדד, 1980=100)

שנה	מחירי היצוא/מחירי התוצר העסקי (הציר השמאלי)	מחירי היבוא/מחירי התוצר העסקי (הציר השמאלי)	השימושים המקומיים/ התוצר העסקי (הציר הימני)
80	100	100	90
81	98	98	95
82	95	95	100
83	92	92	105
84	90	90	95
85	88	88	100
86	85	85	95
87	82	82	90
88	80	80	85
89	78	78	82
90	75	75	80
91	72	72	85
92	70	70	82
93	68	68	85
94	65	65	82
95	62	62	80
96	60	60	78
97	55	50	82

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ביטוי לקשיחויות נומינליות מצוי בעובדה שלמרות ירידת הקצב הממוצע של עליית המחירים ועליית שיעור האבטלה השנה, הוסיף השכר הנומינלי למשרת שכיר בסקטור העסקי ועלה ב-12.7 אחוזים, לאחר עלייה דומה בשנה הקודמת; עלות העבודה ליחידת תוצר עלתה השנה ב-4 אחוזים (לוח ב'-3), עלייה המבטאת בחלקה גורם זה. ביטוי אחר לקשיחויות בשכר הוא העלייה התלולה של שכר המינימום (6.1 אחוזים); שינוי זה הושפע השנה מהשינוי בחוק שכר המינימום, וכן מהשינויים במבנה היצוא והייצור, המביאים לעליית שכרם של העובדים עתירי ההון האנושי, תוך תגובה בפיגור של שכר המינימום (המחושב כאחוז מהשכר הממוצע), בלי תלות בתנאי ההיצע והביקוש בשוק העובדים הלא-מקצועיים. במצב של גמישות שכר (ללא קשיחויות) ולנוכח שיעור האבטלה הגבוה בקרב העובדים הלא-מקצועיים, סביר להניח כי חלק מההתאמה היה מתקיים דרך שינויים בשכר במקום בהיקף התעסוקה. הייסוף הריאלי מקשה על חברות מייצאות בעלות שולי רווח נמוכים, וכן על חברות מקומיות המייצרות תחליפי יבוא, ולפיכך הפירמות שנפגעו במונחים של הגדלת היצוא והייצור מתרכזות בענפי הטקסטיל וההלבשה. (ראה להלן, סעיף התעשייה).

גורם נוסף שפעל השנה הוא השיפור המשמעותי בתנאי הסחר (לוח ב'-5). השפעתו של גורם זה ליצירת ייסוף/פיחות ריאלי אינה חד-משמעית: אם הוא נתפס כמתמשך, הגדלת ההכנסה מגדילה את הביקוש לתוצר המקומי, ובכך פועלת לייסוף ריאלי; אם הוא נתפס כזמני, הוא מאיץ את הרכישה של חומרי הגלם ומוצרים בחו"ל, ובכך פועל לפיחות ריאלי. אמנם מקובל להניח כי שיפור בתנאי הסחר נתפס על ידי הפרטים במשק כתופעה זמנית, אך ייתכן כי התמשכותו על פני שנתיים מגבירה את החשיבות של אפקט ההכנסה, ובכך יוצרת קיזוז בין הכוחות לייסוף לבין הכוחות לפיחות.

לוח ב'-5

שער החליפין הריאלי והמגזר הסחיר, 1986 עד 1997
(שיעור השינוי הכמותי, אחוזים)

1997	1996	1990-1995	1986-1989	
-3.2	-3.9	-3.6	-5.2	שער החליפין במונחי יצוא ¹
-5.5	-6.7	-3.1	-6.8	שער החליפין במונחי יבוא ²
4.3	3.5	9.6	16.9	שער החליפין הנומינלי ביחס לסל
-0.5	2.9	5.6	1.9	התוצר הסחיר של הסקטור העסקי*
3.0	6.5	8.9	4.1	הביקושים הסחירים של הסקטור העסקי*
2.5	3.0	-0.6	1.7	תנאי הסחר ³

(1) היחס בין מחיר היצוא למעט יהלומים למחיר התוצר העסקי כולל שירותי דיוור.

(2) היחס בין מחיר היבוא למעט יהלומים למחיר התוצר העסקי כולל שירותי דיוור.

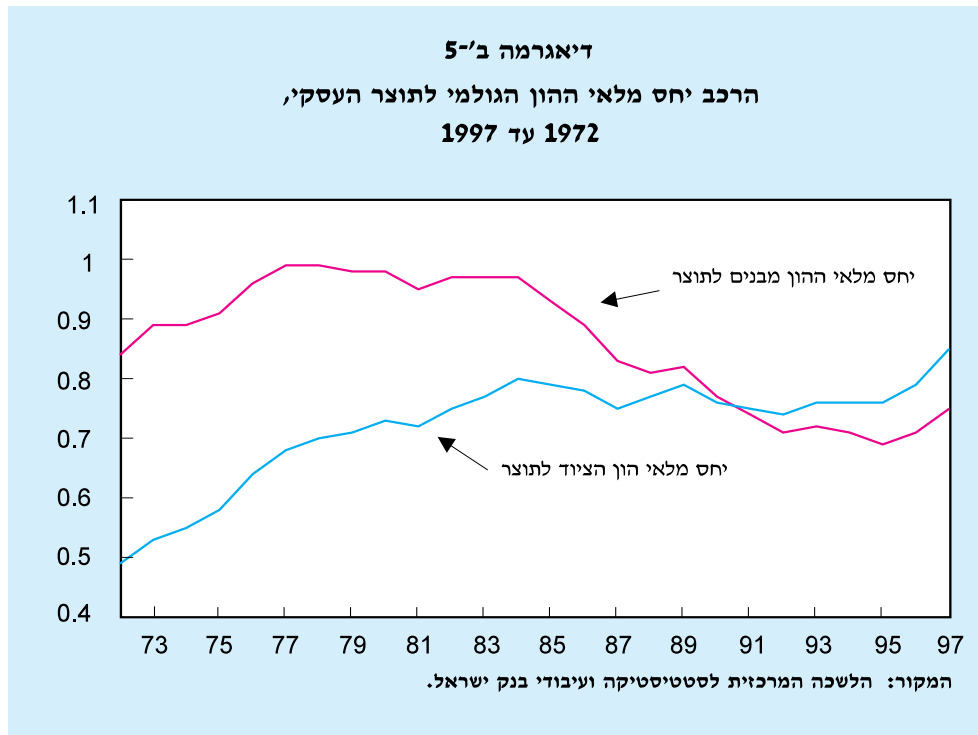
(3) היחס בין מחיר היצוא למעט יהלומים למחיר היבוא למעט יהלומים.

* ראה הערה בלוח ב'-7.

4. החיסכון, ההשקעה והחשבון השוטף

השנה הובלה הירידה
בחסכון הלאומי על ידי
ירידת החיסכון הפרטי,
בעוד שהמשלה עמדה
ביעד הגירעון הכולל של
2.8 אחוזי תוצר, על פי
חוק הפחתת הגירעון.

שיעור החיסכון הלאומי בכלל הכנסות המשק המשיך לרדת, זו השנה החמישית ברציפות, ועמד בשנת 1997 על 16.4 אחוזים, בהשוואה ל-16.6 אחוזים בשנת 1996 (לוח ב'-נ'-16). ירידה זו מבטאת התפתחות שונה מאשר בשנים 1995 ו-1996: אז הובילה ירידת החיסכון הציבורי את ירידת החיסכון הלאומי, ואילו השנה הובלה הירידה בחיסכון הלאומי על ידי ירידת החיסכון הפרטי, בעוד שהמדיניות הפיסקלית הייתה מרסנת, והגירעון הכולל של המשלה עמד ביעד של 2.8 אחוזי תוצר, על פי חוק הפחתת הגירעון. גידול החיסכון הציבורי נובע מעלייה בנטל המס (כולל גביית ביטוח לאומי) – בעיקר עקב אי עדכון של מדרגות מס ההכנסה והעלאת שיעורי המס על דלק, על מזגנים לרכב ועל טבק – ומגידול משקל המס בהכנסות שלא משכר. ירידת החיסכון הפרטי מתיישבת עם העלייה המתמשכת של משקל ההכנסה משכר בסך ההכנסה הפנויה, המתקבלת ישירות על ידי משקי הבית (בניגוד להכנסות אחרות), והיא חלק הארי של ההכנסות במשק; בהנחה של גישה מוגבלת לאשראי ("מגבלות נזילות"), הרלבנטית לחלק מהשכירים, עליית משקל השכר עשויה להסביר את הירידה בחיסכון. עם זאת יש לזכור כי למרות העלייה המתמשכת של משקל זה החל משנת 1992, ירד משקל הצריכה הפרטית (ללא בני קיימא) בהכנסה הפנויה בשנים 1995 ו-1996 (דיאגרמה ב'-6). הסבר אפשרי להתפתחות זו הוא התגברות אי-הוודאות, בעקבות התרופפות המשמעת הפיסקלית בשנים אלה; זו פועלת להגדלת החיסכון משיקולי זהירות, בעיקר אצל פרטים הנהנים מהעדר מגבלות נזילות. משקל ההשקעה המקומית הגולמית בכלל הכנסות המשק (התוצר וההעברות החד-צדדיות נטו מחו"ל) עמד השנה על 19.8 אחוזים, לעומת 22 אחוזים ב-1996. ירידה זו השנה מבטאת ירידה של 5.9 אחוזים בהשקעה הגולמית, לאחר שיעורי גידול חיוביים בשנים האחרונות, שהחלו לרדת ב-1996. רמת ההשקעות נותרה גבוהה למרות ירידתה;



מלאי ההון הגולמי העסקי לתחילת 1997⁷ גדל ב-8.6 אחוזים בהשוואה לתחילת 1996 – שיעור דומה למקבילו אשתקד (8.1 אחוזים) וגבוה מזה של עליית התוצר העסקי (1.5 אחוזים). הירידה בהשקעה המקומית הגולמית הקיפה את כל רכיביה: ההשקעה בדיור ירדה ב-4.5 אחוזים, בעיקר עקב מיצוי השפעת העלייה המסיבית של ראשית שנות התשעים על הביקוש לדיור, וההשקעות בענפי המשק ירדו ב-5.5 אחוזים (למעט אניות ומטוסים).

את הירידה בהשקעות השנה, בענפי המשק בכלל ובסקטור העסקי בפרט (האחרונות – ב-4.6 אחוזים) יש לבדוק על רקע תהליך ההתאמה של מלאי הון הגולמי. גל העלייה הגדול, שהחל בסוף 1989, יצר ציפיות לצמיחה מואצת של המשק, ואלה אכן התממשו. (בשנים 1990–1992 גדל התוצר בממוצע שנתי ב-8 אחוזים). כתוצאה מכך נרשמה ירידה חדה ביחס מלאי ההון הגולמי לתוצר הסקטור העסקי, ובמקביל לכך גדל שיעור התשואה להון הגולמי. גידול הכדאיות הניע את הפירמות להרחיב את השקעותיהן, והחיש את גידולו של מלאי ההון (לוח ב'-נ'-9). הגידול הנרחב של ההשקעות התבטא בעליית משקל ההשקעה של הסקטור העסקי בתוצר מ-12.1 אחוזים בשנת 1989 ל-20 אחוזים בשנת 1993.

מ-1993 ואילך עלה בהדרגה יחס ההון הגולמי לתוצר בסקטור העסקי והתקרב לרמה ששררה לפני גל העלייה. לפיכך ירדה התשואה להון, ועמה – כדאיות ההשקעה לפירמות. מגמה זו החריפה השנה, אולם רמת ההשקעה ביחס לתוצר העסקי נותרה גבוהה. (משקל ההשקעה של הסקטור העסקי בתוצר הגיע ל-20.6 אחוזים) בחינה מדוקדקת של יחס מלאי

את הירידה בהשקעות השנה, בענפי המשק בכלל ובסקטור העסקי בפרט יש לבדוק על רקע תהליך ההתאמה של מלאי הון הגולמי.

7 מלאי ההון הגולמי העסקי לתחילת 1998 גדל ב 7.3 אחוזים.

דיאגרמה ב'-6

שיעור הצריכה הפרטית (ללא בני קיימא) בסך ההכנסה הפנויה
ושיעור ההכנסה הפנויה משכר בסך ההכנסה הפנויה, 1980 עד 1997

מדד
1980=100

שנה	שיעור הצריכה הפרטית (ללא בני קיימא) בסך ההכנסה הפנויה (מדד 1980=100)	שיעור ההכנסה הפנויה משכר בסך ההכנסה הפנויה (מדד 1980=100)
80	100	100
81	97	97
82	108	108
83	111	111
84	105	98
85	108	115
86	120	124
87	123	124
88	124	120
89	118	118
90	115	115
91	114	113
92	116	114
93	118	120
94	120	118
95	122	118
96	124	118
97	128	121

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ההון הגולמי לתוצר העסקי לרכיביו מראה כי יחס מלאי הון המבנים לתוצר התקרב השנה לזה שקדם לגל העלייה, ואילו היחס של מלאי הון הציוד והמכונות לתוצר העסקי היה גבוה מאשר לפני העלייה. עם זאת יודגש כי את העלייה של היחס מלאי הון הציוד לתוצר העסקי יש לבחון בהתאם למגמתו ארוכת הטווח, ההולכת ועולה מתחילת שנות השבעים, הודות לשיפורים הטכנולוגיים ולהתמתנות במחירי התשומות המיובאות (דיאגרמה ב'-5).

לירידתה של רמת ההשקעות בסקטור העסקי ב-1997 – לאחר עליות רצופות בתחילת שנות התשעים – פעלו גורמים נוספים, מלבד תהליך ההתאמה של מלאי ההון: ירידת הביקושים במשק, מפני ההשפעה המצטברת של המדיניות המוניטרית המרסנת בשנים 1996 ו-1997, שבעטיה עלתה הריבית הריאלית לטווח הקצר (לוח ב'-3); הקיפאון בפריז הכולל במשק; הפגיעה המצטברת ברווחיות הסקטור הסחיר בשנים 1995 ו-1996 והמשך אירוודאות המדינית-ביטחונית.

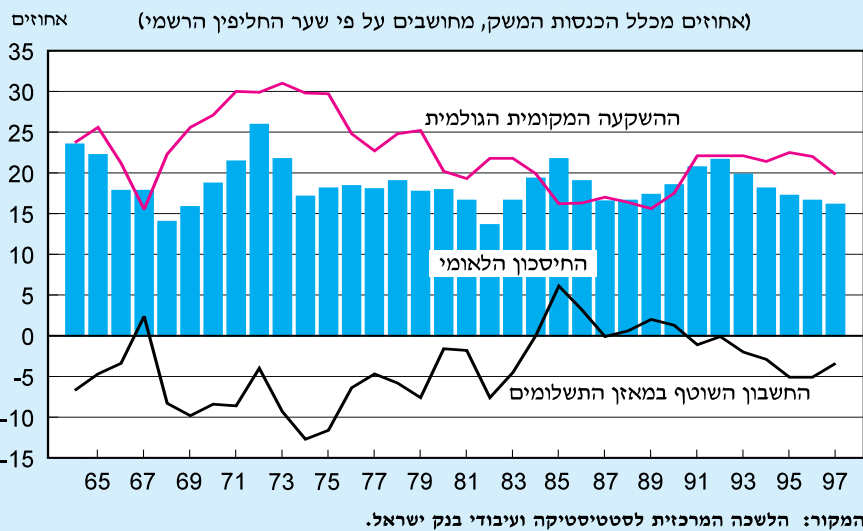
ירידת שיעור החיסכון הלאומי במשק הייתה קטנה מירידתו של שיעור ההשקעות בכלל ההכנסות. לפיכך חלה השנה תפנית בגירעון במאזן התשלומים: הגירעון בחשבון השוטף נטו הצטמצם ועמד על 3.2 אחוזים מכלל הכנסות המשק, וזאת לאחר עלייה תלולה בשנתיים הקודמות. כיוון שעדיין מוקדם לקבוע אם מוצה התהליך ארוך הטווח של הגדלת המשקל של מלאי המכונות בתוצר, ייתכן כי לא כל הירידה הנובעת מירידת משקלה של ההשקעה בתוצר היא ירידה מתמשכת.

מגמה הירידה בתשואה
 לחון החריפה השנה,
 אולם רמת ההשקעה
 ביחס לתוצר העסקי
 נותרה גבוהה.

דיאגרמה ב'7-

שיעור החיסכון הלאומי, ההשקעה המקומית הגולמית והחשבון השוטף

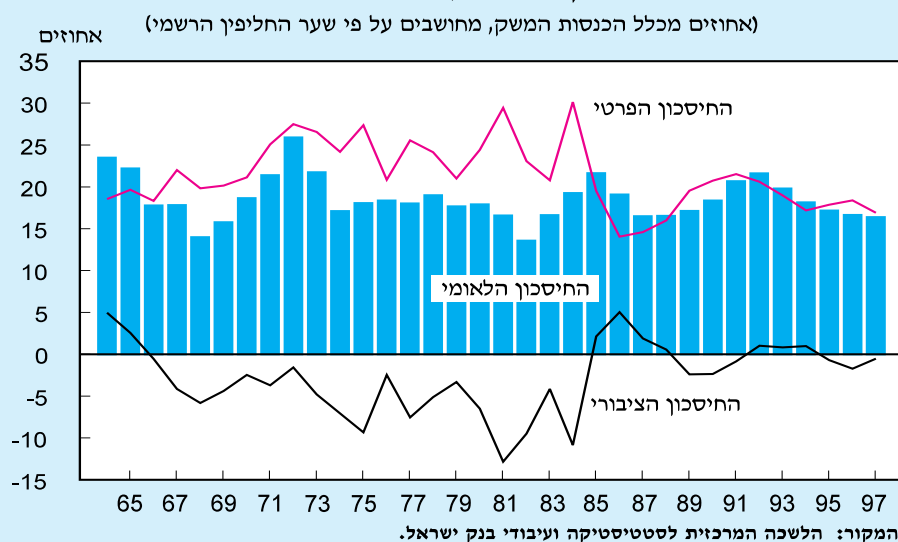
במאזן התשלומים, 1964 עד 1997



דיאגרמה ב'8-

שיעור החיסכון הלאומי והתחלקותו בין הסקטור הציבורי

לסקטור הפרטי, 1964 עד 1997



5. ענפי המשק*

1. התעשייה

1. קווי ההתפתחות העיקריים

שנת 1997 מאופיינת בהאטה בפעילות הכלכלית. התוצר התעשייתי, המהווה כ-24 אחוזים מסך התוצר העסקי, עלה ריאלי ב-1.7 אחוזים – מ-45.7 מיליארדי ש"ח⁸ בשנת 1996 ל-46.5 מיליארדים בשנת 1997. בכך נמשכה מגמת ההאטה, שהחלה במחצית השנייה של 1996, לאחר גידול כמותי של 7 עד 8 אחוזים בשנים 1990–1995 (לוח ב'-6). ההאטה בתוצר משקפת את הירידה במכירות לשוק המקומי, בעוד שהיצוא גדל ריאלי בכ-14 אחוזים. גידול זה עיקרו בענפים המתקדמים (עיתרי ההון האנושי), והוא מבטא את היתרון היחסי של התעשייה הישראלית, הטמון בידע ובהון אנושי. בחינה מדוקדקת מראה כי ירידת קצב הצמיחה של התוצר משותפת כמעט לכל הענפים (לוח ב'-18), אך לעומת האטה ברוב הענפים המתקדמים, נרשמה ברוב הענפים המסורתיים ירידה כמותית של התוצר.

השנה פחתה תשומת העבודה – הן שעות העבודה והן מספר השכירים. בחלוקה לקבוצות ענפים (לוח ב'-8) ניתן לראות כי צמצום תשומת העבודה בשעות עיקרו בענפים המסורתיים⁹, בעוד שבענפים המתקדמים שרר קיפאון. הצירוף של העלייה המתונה בתוצר וההאטה בתשומת העבודה בשעות הביא לגידולו של פריון העבודה ב-3.3 אחוזים. לעומת זאת ירד הפריון הכולל בכחצי אחוז, בעיקר עקב גידול בן כ-10 אחוזים של מלאי ההון הגולמי השנה¹⁰. מיצוי ההשפעה המרחיבה של גל העלייה היה כרוך בתהליך התאמה של מלאי ההון, שהתבטא השנה בירידת ההשקעה בתעשייה בכ-11 אחוזים. זאת לאחר עלייה של כ-7 אחוזים בממוצע בשנים 1995 ו-1996 וכ-18.5 אחוזים בממוצע בשנים 1990–1994.

בשנתיים האחרונות עלה משקל הענפים המתקדמים בתוצר התעשייתי ב-2.2 אחוזים, ומשקל הענפים המסורתיים¹¹ ירד ב-2.5 אחוזים. בתשומת העבודה בשעות עלה משקל הענפים המתקדמים בשלוש השנים האחרונות ב-1.5 אחוזים, ומשקל הענפים המסורתיים ירד ב-3.2 אחוזים (דיאגרמות ב'-10 וב'-11). לתופעה זו שני הסברים עיקריים – תחילת מיצוי ההשפעה המרחיבה של גל העלייה הגדול וההשפעה המצטברת של תהליך החשיפה של המשק ליבוא מתחרה. מתחילת העשור ועד לשנים 1994 ו-1995 הביא גל העלייה להגדלת הביקושים המקומיים לתוצר הענפים המסורתיים והמעורבים, אשר עיקרו

* אומדן התוצר העסקי (והפריון) לפי ענפי המשק שונה מזה המשמש לניתוח המקרר-כלכלי (סעיפים 1–4 לעיל). שם ההתבססות היא על הערך המוסף, כפי שהוא מתקבל בנתוני החשבונאות הלאומית. במדידת התוצר לפי ענפי המשק משמשים, מלבד המדידה של התוצר, גם מדדים אחרים, ובהם הפדיון ושעות העבודה.

8 במחירי 1996.

9 חלוקת ענפי התעשייה מתוארת בלוח ב'-7.

10 גידולו של מלאי ההון נמדד בין תחילת שנת 1996 לתחילת שנת 1997.

11 לשנים 1994–1997 נעשתה אף חלוקה לפי ענפי משנה (67 ענפים). בשלוש השנים האחרונות עלה משקל הענפים המתקדמים ב-2.4 אחוזים, הענפים המסורתיים ירדו ב-2 אחוזים והענפים המעורבים ירדו ב-0.4 אחוזים. יש לציין כי שיווק שירותי תוכנה, שעלה השנה בכ-20 אחוזים, אינו מסווג בתעשייה.

קצב הצמיחה של התוצר התעשייתי הואט ב-1997 ל-1.7 אחוזים.

השנה ירדו תשומות העבודה – הן מספרן של שעות העבודה והן מספר השכירים.

בשנתיים האחרונות עלה משקל הענפים המתקדמים בתוצר התעשייתי, ומשקל הענפים המסורתיים ירד. בשלוש השנים האחרונות עלה משקל הענפים המתקדמים בתשומות העבודה בשעות, ומשקל הענפים המסורתיים ירד.

לוח ב'-6

הייצור וגורמי הייצור בתעשייה*, 1981 עד 1997
(שיעור שינוי, אחוזים)

				-1996	-1991	-1986	-1981	
	1997	1996	1995	1994	1997	1995	1990	1985
הייצור התעשייתי	1.7	5.4	8.4	7.4	3.6	7.5	2.0	3.7
היצוא התעשייתי	13.6	7.5	3.5	13.9	10.6	9.6	6.8	9.2
תשומת העבודה בשעות	-1.6	2.0	3.6	4.2	0.2	4.7	-1.9	1.2
מספר השכירים	-1.0	1.9	4.1	4.6	0.4	4.5	-1.5	1.4
מלאי ההון הגולמי בתחילת השנה	9.6	10.0	10.1	8.1	9.8	6.4	3.8	4.6
ההשקעה הגולמית הריאלית	-11.1	6.3	8.5	23.2	-2.4	18.3	3.3	9.6
הייצור לשעת עבודה	3.3	3.3	4.6	3.1	3.3	2.7	4.0	2.4
הפרייון הכולל	-0.5	0.7	2.4	1.8	0.1	2.1	0.8	0.3

* ללא יהלומים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

דיאגרמה ב'-9

התוצר, היצוא ותשומת עבודה בשעות¹, 1990 עד 1997

1) רבעוני, מדד; הבסיס: 1990=100.

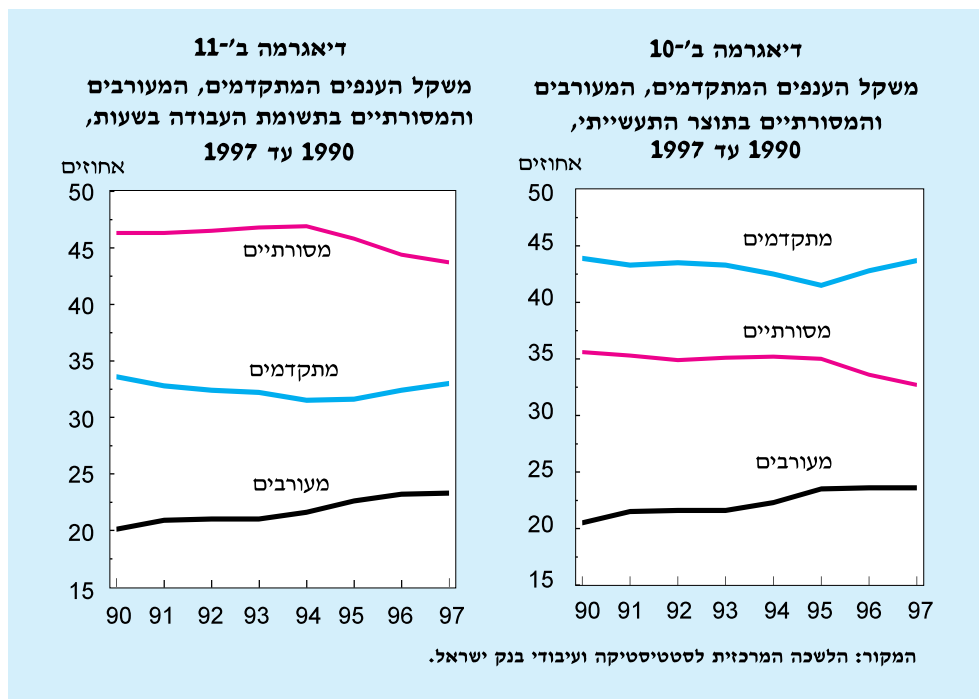
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

מוצרים בסיסיים, שהעולים נזקקים להם בשלב קליטתם הראשוני. לכן ירד משקל הענפים המתקדמים משנת 1990 ועד לשנים 1994 ו-1995 הן בתוצר התעשייתי והן בתשומת העבודה בשעות. עם סיום שלב הקליטה הראשוני של גל העלייה החלה התמתנות של ביקושים אלו לתוצר הענפים המסורתיים. התמתנות הביקושים המקומיים, ועמה התגברות

תהליך חשיפתו של המשק ליבוא מתחרה מארצות שבהן עלויות הייצור נמוכות בהרבה, פגעו בעיקר בתעשיות המסורתיות, והביאו לירידת משקלן בסך התוצר התעשייתי ובתשומת העבודה בשעות. העלייה של משקל הענפים המתקדמים, הן בתוצר התעשייתי והן בתשומת העבודה בשעות, נתמכת אף בגידול גבוה של מלאי ההון הפיסי בענפים המתקדמים בשלוש השנים האחרונות, דבר המבטיח כושר ייצור גבוה ביחס לענפים המסורתיים, שבהם קצב הגידול של מלאי ההון הולך ופוחת (לוח ב'-8). זאת ועוד, מתוך נתוני קליטה ופליטה של עובדים בתעשייה מתקבל, כי בענף הטקסטיל בשנתיים האחרונות היחס בין פליטת עובדים במפעלים שהצטמצמו או נסגרו לקליטת עובדים במפעלים שהתרחבו או נפתחו הוא הגבוה ביותר. בענפים רכיבים אלקטרוניים וציוד תקשורת אלקטרוני יחס זה הוא הנמוך ביותר.

בעוד שבתוצר ותשומת העבודה בשעות בתעשייה, מסתמנים ניצניו של השינוי המבני רק בשנתיים האחרונות, הרי שביצוא התעשייתי הולך וגדל משקל הענפים המתקדמים¹² עוד מאמצע שנות השבעים¹³.

ההאטה בגידולו של התוצר התעשייתי השנה נבעה בעיקר מירידת הביקושים להשקעות – בציוד, במבנים לענפי המשק ובמבני מגורים – שתורמו תרומה משמעותית



12 התוצר של הענפים המתקדמים גדל ב-3.9 אחוזים, בעוד שהיצוא שלהם גדל בכ-20 אחוזים (לוח ב'-8). בנייתו פער זה יש להבחין כי היצוא נמדד לפי הפדיון, ואילו התוצר נמדד, נוסף על הפדיון, גם לפי מוצרים ושעות עבודה. לשם ניכוי החלק הנובע מההברדל במדידה חושב פדיון הענפים המתקדמים, שעלה השנה ב-8.3 אחוזים (במחירים קבועים); אם היצוא, המהווה כ-42 אחוזים מפדיון הענפים המתקדמים, עלה, כאמור, בכ-20 אחוזים, אזי הפדיון של ענפים אלו מהשוך המקומי נשאר כמעט ללא שינוי.

13 ראה פרק ו'.

לגידול התוצר התעשייתי בשנים קודמות. הצריכה הפרטית והצריכה הציבורית שעלייתן התמתנה השנה, לא תרמו לגידול התוצר התעשייתי, ובכך תרמו אף הן להאטה בקצב התרחבותו. האטת גידולם של הביקושים המקומיים מוסברת בעיקר בהתמתנות ההשפעה המרחיבה של קליטת העלייה ובמדיניות פיסקלית ומוניטרית מצמצמת. (פירוט ראה בתחילת פרק ב').

רוב האינדיקטורים לרווחיות בתעשייה מצביעים על המשך המגמה של ירידת הרווחיות, זו השנה השלישית ברציפות. העלות לשעת עבודה עלתה ריאלית (במחירי תוצר¹⁴) בכ-6 אחוזים, לאחר עליות של כ-6 אחוזים ר-12 אחוזים בשנים 1996 ו-1995, בהתאמה. שיעור התשואה להון הגולמי ירד לכ-9 אחוזים (בהשוואה ל-13 אחוזים בממוצע לשנה בין 1991 ל-1995), והנקי – לכ-3 אחוזים. לעומת זאת השנה, בניגוד לשלוש השנים הקודמות, חל שיפור בתנאי הסחר: המחירים השקליים של היצוא עלו כ-5 אחוזים, ומחירי היבוא – כ-1.7 אחוזים. למרות שיפור זה, המשתקף בירידת מחירים יחסית של התשומות מיבוא, נמשכה, כאמור, ירידת הרווחיות. זו הושפעה מתהליך הגלובליזציה, שהקשה על התחרות בחו"ל, מהחשיפה ליבוא מתחרה, שהקשתה על התחרות בשוק המקומי, מעליית השכר הריאלי, ממיצוי ההשפעה המרחיבה של גל העלייה על הביקושים ומהייסוף הריאלי¹⁵.

ההאטה בגידול התוצר
התעשייתי השנה נבעה
בעיקר מירידת הביקושים
המקומיים להשקעות.

רוב האינדיקטורים
לרווחיות בתעשייה
מצביעים על המשך
ירידתה של הרווחיות.

2. גורמי הייצור – הון ועבודה – והפריזון

כדי לבחון ולנתח את התפתחות התעשייה בשנים האחרונות בכלל ובשנת 1997 בפרט, סווגו הענפים השונים לשתי קבוצות, כמתואר בלוח ב'-7. בחלוקה האופקית חולקו הענפים למתקדמים, מעורבים ומסורתיים כדלהלן: קבוצת הענפים המתקדמים מורכבת מן הענפים שבהם שיעורם של בעלי משלחי יד המאופיינים בהון אנושי גבוה¹⁶ גדול משמעותית מהממוצע, וקבוצת הענפים המסורתיים מכילה את הענפים שבהם שיעור זה נמוך משמעותית מהממוצע; שאר הענפים נכללו בקבוצת המעורבים. בחלוקה אנכית הוגדרו שלוש הקבוצות בהתאם לשיעור היצוא בסך המכירות, על פי סקר התעשייה והמלאכה לשנת 1994: הענפים ששיעור היצוא בסך מכירותיהם גבוה מ-40 אחוזים נכללו בקבוצת תעשיות היצוא, והענפים שבהם שיעור זה נמוך מ-20 אחוזים נכללו בקבוצת התעשיות המקומיות; שאר הענפים נכללו בקבוצת ענפי הביניים.

העלייה המתונה בייצור התעשייתי לוותה, כאמור, בירידה של תשומות העבודה, וזאת בהמשך לירידת קצב הגידול של תשומות העבודה ב-1996: מספר השכירים ירד באחוז, בהשוואה לגידול מתון של 1.9 אחוזים בשנת 1996, ותשומת העבודה בשעות ירדה ב-1.6 אחוזים, לעומת עלייה בשיעור של 2 אחוזים ב-1996 (לוח ב'-6). עיקר צמצומה של תשומת העבודה בשעות התרכז בענפים המסורתיים, ובלטו בכך ענפי הטקסטיל ההלבשה והעור (לוחות ב'-8 וב'-19). בענפים המתקדמים שרר קיפאון, שהתבטא בשונות גבוהה: תשומת העבודה בשעות ירדה בענפים מכונות וציוד (2.2 אחוזים), כימיקלים ומוצרי נפט (3.4 אחוזים) ומנועים חשמליים (4.1 אחוזים), ועלתה מאוד בענף ציוד ותקשורת אלקטרוני (10.4 אחוזים). ההתאמה של תשומת העבודה בשעות להאטה בתוצר הביאה לשימור קצב

14 מחיר התוצר לא נמדד באופן ישיר אלא נגזר ממחיר התפוקה והתשומה.

15 דיון נרחב יותר בהתפתחות השכר הריאלי ראה בפרק ד', ובייסוף הריאלי – בתחילת פרק ב' ובפרק ו'.

16 מהנדסים, אקדמאים אחרים, הנדסאים וטכנאים.

לוח ב'-7

החלוקה הענפית בתעשייה*

ענפים מסורתיים	ענפים מעורבים	ענפים מתקדמים	חלוקה 1
			חלוקה 2
	תכשיטים וחפצי חן (1.0) כרייה וחציבה (2.7) שונות (0.8)	כימיקלים ומוצרי נפט (9.8) ציוד אלקטרוני (13.9) מנועים חשמליים (2.2) ציוד תקשורת אלקטרוני (8.5) כלי הובלה (5.5)	ענפי יצוא (מעל 40%)
טקסטיל והלבשה (4.8)	מוצרי מתכת (11.1) מוצרי פלסטיק וגומי (5.6)	מכונות וציוד (3.7)	ענפי ביניים (20%-40%)
דפוס והוצאה לאור (5.2) נייר ומוצריו (1.9) מזון, משקאות וטבק (12.3) מוצרים מינרליים אל-מתכתיים (4.0) עץ ומוצריו (4.0) עור ומוצריו (0.5)	מתכת בסיסית (2.3)		ענפים מקומיים (מתחת ל-20%)

* משקל הענף בתוצר התעשייתי ב-1997 מצוין בסוגריים.

עלייתו של פריזן העבודה בענפים המתקדמים והמסורתיים ברמה של 1996: נראה כי חוסר הוודאות באשר להמשך הצמיחה הניע את התעשיינים בשנת 1996 להימנע, ככל האפשר, מהוצאות הנובעות מפיתרון. לעומת זאת ב-1997, עם המשך ההאטה וירידת הרווחיות, גברה בחלק מהפירמות גם המגמה של פיטורי עובדים והקטנת מספר שעות העבודה, וזו הביאה, לפחות חלקית, לשמירת יעילות הייצור.

באשר להשתלבות העולים בתעשייה¹⁷ נמצא כי מסוף יוני 1996 ועד סוף יוני 1997 ירד מספר העולים המועסקים בתעשייה בכ-6 אחוזים – מ-78,000 ל-73,000. אחד מהממצאים הוא חוסר ההתאמה בין השכלת העולים לעיסוקם: כ-70 אחוזים מהעולים בעלי ההשכלה האקדמית (ר-90 אחוזים מסך העולים) מועסקים כפועלי ייצור; 5 אחוזים בלבד מועסקים במקצועות מדעיים ואקדמיים. יתירה מכך, שיעור העולים המועסקים במקצועות אלו בסך העולים יורד בהדרגה – על פי הסקרים בשלוש השנים האחרונות – מ-6 אחוזים ב-1995 ל-4 אחוזים ב-1996 ועד ל-2 אחוזים ב-1997. למרות בעיית חוסר ההתאמה בין ההשכלה לעיסוק מדווחים 84 אחוזים מהמפעלים כי השתלבותם המקצועית של העולים טובה עד טובה מאוד.

17 הנתונים על העולים מתבססים על "סקר קליטת עולים בתעשייה", שנערך ביזמת התאחדות התעשיינים בישראל.

לוח ב'-8

שינויים בהתפתחות התעשייה, 1991 עד 1997
(שיעור שינוי, אחוזים)

חלוקה *2			חלוקה *1		
מקומיים	ביניים	יצוא	מסורתיים	מעורבים	מתקדמים
התוצר					
30	26	44	33	24	44
7.4	8.5	6.6	7.0	10.1	6.1
1.1	1.4	6.6	0.1	3.8	6.3
7.3	10.7	5.2	7.6	10.4	5.2
9.4	9.5	7.0	7.9	13.9	5.8
2.8	2.8	9.0	1.2	5.9	8.6
-0.5	0.1	4.2	-1.1	1.6	3.9
היצוא					
5	24	71	12	17	71
-3.4	3.4	14.4	-4.7	4.9	15.2
7.5	20.0	12.1	7.8	13.2	15.3
7.6	10.0	1.2	5.3	12.0	1.4
-5.4	5.1	9.3	-4.9	6.4	10.3
-1.3	1.7	19.5	-4.4	3.4	20.1
תשומת העבודה בשעות					
36	32	32	44	23	33
5.5	4.8	3.6	4.4	7.1	3.4
0.0	-1.6	2.2	-2.2	1.7	2.3
5.7	4.1	2.6	4.5	7.0	2.0
3.4	3.8	3.8	1.1	8.5	4.1
1.3	0.5	4.2	-1.1	4.4	4.4
-1.2	-3.7	0.2	-3.3	-0.9	0.2
מלאי ההון הגולמי					
22	25	53	27	24	49
6.8	5.0	7.3	6.5	2.9	8.7
9.5	7.5	11.1	8.6	6.2	12.4
8.3	7.3	8.4	8.8	4.5	9.8
12.3	7.2	10.7	11.3	7.2	11.1
10.8	7.6	10.9	9.6	5.9	12.6
8.1	7.4	11.3	7.7	6.6	12.3
הייצור לשעת עבודה					
1.9	3.5	2.9	2.5	2.7	2.6
1.1	3.1	4.3	2.3	2.0	3.9
1.5	6.3	2.5	3.0	3.2	3.1
5.8	5.5	3.0	6.7	5.0	1.7
1.5	2.2	4.6	2.3	1.5	4.0
0.7	3.9	4.0	2.3	2.6	3.7
הפריזון הכולל					
1.4	3.6	1.7	1.8	4.1	0.9
-2.0	-0.1	1.3	-1.4	0.5	0.5
0.6	5.2	0.6	1.6	4.0	0.5
2.8	4.3	0.7	3.2	5.4	-0.6
-1.7	-0.2	2.4	-1.3	1.0	1.4
-2.4	0.0	0.2	-1.5	0.0	-0.4

* החלוקות - על פי לוח ב'-7.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

התאמתו של מלאי ההון לתהליך מיצוי ההשפעה המרחיבה של גל העלייה התבטאה השנה בירידת ההשקעה.

סך ההון הגולמי בתעשייה גדל השנה ב־9.6 אחוזים. בענפים המתקדמים נשמר עדיין קצב גידול גבוה של מלאי ההון לעומת שיעורי שינוי נמוכים יחסית בענפים המעורבים והמסורתיים (לוח ב'–8). הירידות בתשואה על ההון ובפרייון הכולל מעידות על ניצולת נמוכה של מלאי ההון. התאמתו של מלאי ההון לתהליך מיצוי ההשפעה המרחיבה של גל העלייה מתבטאת השנה בירידת ההשקעה. ואכן, לאחר קצב גידול של כ־18 אחוזים, בממוצע, בהשקעה הגולמית בשנים 1991 עד 1994 הואט גידולה משמעותית ב־1995 וב־1996, לכ־7.4 אחוזים בממוצע, והשנה היא ירידה תלולה של כ־11 אחוזים¹⁸, המבטאת ירידה של כ־18 אחוזים בהשקעה במבנים וכ־9 אחוזים בציוד וכלי רכב. ירידות חדות נרשמו בכרייה וחציבה (54 אחוזים), בנייר ומוצריו (51 אחוזים), במתכת בסיסית (40 אחוזים), במינרלים אל מתכתיים (23 אחוזים), בציוד חשמלי ואלקטרוני (19 אחוזים) ובטקסטיל (17 אחוזים).

3. הרווחיות

עלות העבודה ליחידת תוצר גדלה ב־2.4 אחוזים.

רוב האינדיקטורים לרווחיות מצביעים על המשך המגמה של ירידת הרווחיות זו השנה השלישית ברציפות. העלות לשעת עבודה עלתה השנה ריאלית (במחירי תוצר) ב־5.8 אחוזים, פרייון העבודה עלה, כאמור, ב־3.3 אחוזים, וכך גדלה עלות העבודה ליחידת תוצר ב־2.4 אחוזים, לאחר עלייה דומה ב־1996.

השנה, בניגוד לשלוש השנים הקודמות, ניכר שיפור בתנאי הסחר בתעשייה.

השנה, בניגוד לשלוש השנים הקודמות, נרשם שיפור בתנאי הסחר בתעשייה: ירידת מחירי היצוא ב־3 אחוזים (במונחי דולרים) לוותה בירידת מחירי היבוא ב־6 אחוזים. התפתחות זו, בשילוב עם הייסוף הנומינלי של הדולר השנה, הביאה לעליית המחירים השקליים של היצוא ב־5 אחוזים ולעליית מחירי היבוא ב־1.7 אחוזים. מאחר שהיצוא התעשייתי עתיר בתשומות מיבוא, פעל השיפור בתנאי הסחר (כשלעצמו) לעליית כדאיותו ורווחיותו של יצוא זה.

הריבית הריאלית השקלית לטווח קצר עמדה השנה על 12.9 אחוזים. נראה כי השפעת הריבית הגבוהה לא התבטאה באופן ישיר בייקור האשראי ובהגדלת הוצאות המימון, הודות לקיומם של תחליפים לאשראי השקל לטווח קצר ונגישות של שוק ההון הביך לאומי, המציע מקורות אשראי זולים יותר¹⁹, בעיקר למפעלים גדולים. לעומת זאת התבטאו הריבית הגבוהה השוררת בשנים האחרונות ותנועות ההון לטווח הארוך בתוואי נומינלי של שער החליפין שתורם לייסוף ריאלי מתמשך ולהקטנת רווחיותו של היצוא.

למרות ההאטה בפעילות עלתה השנה העלות הנומינלית לשעת עבודה בכ־15 אחוזים. עלייה זו – בניכוי עליית מחיר התוצר בשיעור של 8.6 אחוזים – מתבטאת בגידול ריאלי של עלות העבודה (במחירי תוצר) ב־5.8 אחוזים. זאת לאחר עליות של כ־6 אחוזים ב־1995 ובשנים 1996 ו־1995.

העלות הנומינלית לשעת עבודה עלתה במידה ניכרת בכל הענפים, פרט לענף כרייה וחציבה.

בחינה מדוקדקת לפי ענפים מצביעה על עליות ניכרות בכל הענפים חוץ מאשר ענף כרייה וחציבה. מספר גורמים עשויים להסביר את עליית השכר הריאלי למרות ההאטה. בענפים המסורתיים, המעסיקים מספר גבוה של עובדים בלתי מקצועיים, עלייתו של שכר המינימום וקשיחיות שכר כלפי מטה, בגלל השפעת האיגודים המקצועיים, מגבילים את

18 ירידת ההשקעות השנה תתבטא בירידת קצב הגידול של מלאי ההון לתחילת שנת 1998. (ראה גם הערה 10).

19 כיוון ששיעור התוצרת הסחירה בענף התעשייה גבוה, סיכון השימוש באשראי במטבע חוץ קטן יחסית.

לוח ב'-9

אינדיקטורים לרווחיות בתעשייה 1991 עד 1997 (שיעור שינוי, אחוזים)

				1996- 1997	1991- 1995
1997	1996	1995	1994		
השינוי לעומת השנה הקודמת					
2.4	2.2	7.0	2.2	2.3	0.3
5.8	5.5	11.9	5.3	5.7	3.1
0.8	-0.2	-3.9	-0.9	0.3	-0.1
-1.2	-3.5	-4.8	-2.2	-2.3	-1.6
8.6	10.0	10.9	13.7	9.3	13.2
2.7	5.3	7.0	12.6	4.0	11.9
12.9	11.2	13.2	4.6	12.1	9.1
26.0	-3.6	-9.9	-17.5	11.2	20.6

* שיעור התשואה להון הגולמי מחושב כיחס שבין התוצר, בניכוי עלויות העבודה, לבין מלאי ההון (כולל רכב).
 ** שיעור התשואה להון הנקי מחושב כיחס שבין התוצר, בניכוי הפחת ועלויות העבודה, למלאי ההון (כולל רכב) מנוכה פחת המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

גמישות השכר ברמה המפעלית. צמצום תשומות העבודה בענפים אלו, המתבטא בפיתורי עובדים זוטרים וצעירים, ששכרם נמוך יותר, מחד גיסא, ועליית שכר המינימום, מאידך, הביאו בממוצע לעליית השכר. לעומת זאת נראה כי במספר ענפים מתקדמים ההאטה בגידול תשומות העבודה נובעת מקשיחויות היצע בשוק העבודה. בענפים אלו, שבהם בולטים הענפים מוטי היצוא, מעלים המעסיקים את השכר כדי לשמור על עובדיהם.

את ירידת הרווחיות בשנים האחרונות יש לבחון על רקע הצמיחה הקשורה לגל העלייה, שהחלה בתחילת העשור: בשנים 1990-1995 עלה התוצר התעשייתי בשיעורים שבין 7 ל-8 אחוזים לשנה. שיעור התשואה להון הגולמי היה בממוצע כ-13 אחוזים, וכפועל יוצא ניכרה מגמה של עלייה בהשקעות. לעומת זאת, בשנתיים האחרונות קצב הגידול של התוצר התעשייתי הולך ויורד. נראה כי מספר גורמים הביאו לירידת הרווחיות: תהליך הגלובליזציה, שהחל בתחילת העשור, אשר הקשה על התחרות בחו"ל, תהליך החשיפה ליבוא, שהקשה על התחרות בשוק המקומי, עליית השכר הריאלי, מדיניות פיסקלית ומוניטרית מצמצמת²⁰ ומיצוי ההשפעה המרחיבה של גל העלייה על הביקושים.

נראה כי מספר גורמים הביאו לירידת הרווחיות: תהליך הגלובליזציה, תהליך החשיפה, עליית השכר הריאלי, מדיניות פיסקלית ומוניטרית מצמצמת ומיצוי ההשפעה המרחיבה של גל העלייה על הביקושים.

20 דיון נרחב בהשפעות המדיניות המוניטרית ניתן למצוא בפרק ז'.

תיבה ב'-3: השוואה בין השפל ב-1988 ו-1989 להאטה ב-1996 ו-1997

השנים 1988 ו-1989 אופיינו בשפל בפעילות הכלכלית, שהתבטא בצמצום התוצר התעשייתי ב-2.4 אחוזים לשנה בממוצע, בהשוואה ל-4 אחוזים בממוצע מתחילת שנות השמונים. בשנים 1996 ו-1997 הואט קצב הגידול של התוצר התעשייתי ל-3.6 אחוזים לשנה בממוצע, בהשוואה ל-7.3 אחוזים בממוצע מתחילת שנות התשעים.

לוח ב'-10

אינדיקטורים לפעילות בתעשייה – השוואה בין שתי התקופות
(1988–1989/1996–1997)
(שיעור שינוי, אחוזים)

הייצור	הייצור	היצוא	מלאי ההון	תשומת	מספר	עלות ריאלית	הפריזון	הייצור
התקופה	התעשייתי	התעשייתי	הגולמי	העבודה בשעות	השכירים	לשעת עבודה	הכולל	לשעת עבודה
1988–9	-2.4	6.5	3.9	-5.2	-4.9	2.7	-0.3	2.9
1996–7	3.6	10.6	9.8	0.2	0.4	5.7	0.1	3.3

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

השפל בשנים 1988 ו-1989 היה תוצאת השילוב של פעולת גורמים מצד הביקוש ומצד ההיצע, שבחלקם היו קשורים לגורמים חיצוניים, ובהם ההתקוממות בשטחים והפסקת ייצורו של מטוס ה"לביא". אחד הגורמים שפעל מצד ההיצע היה תגובה משקית מאוחרת לתכנית הייצוב של 1985, שביסודה שינוי בגישה הכוללת של הפירמות לתהליכי ייצור ויעילות; השינוי אכן הביא להתייעלות ולהבראה של התעשייה, אך התבטא גם בשפל זמני. בצד הביקוש ירד במידה ניכרת קצב הגידול של הצריכה הפרטית, והצטמצמו ההשקעות בבנייה. למרות התרחבותו של הסחר העולמי והאטת הביקושים המקומיים, הואט קצב גידולו של היצוא התעשייתי. בממוצע עלה היצוא בשנים 1988 ו-1989 ב-6.5 אחוזים, לאחר עלייה ממוצעת של 7.4 אחוזים בשנים 1985–1987.

בשנת 1990 חלה תפנית בפעילות הכלכלית, בעיקר הודות להתרחבות הביקושים המקומיים, שנבעה מהשפעתו של גל העלייה. העלייה גם הגדילה את הציפייה להתרחבות הפעילות המשקית, על רקע התייעלות התעשייה. בשנים 1996 ו-1997 נבעה ההאטה בתוצר התעשייתי בעיקר מירידת הביקושים המקומיים להשקעות – בציוד, במבנים ובמגורים – ובמידה מסוימת מהמתנות

הגידול בצריכה הפרטית והציבורית. ירידות אלו מוסברות במיצוי ההשפעה המרחיבה של קליטת העלייה בשילוב עם מדיניות פיסקלית (בעיקר ב-1997) ומוניטרית מצמצמת. ההאטה בקצב הגידול של הייצור התעשייתי נובעת בעיקר מהתכווצות הענפים המסורתיים, בעוד שבענפים המתקדמים נמשכה התרחבות איטית, בעיקר הודות לגידול היצוא. שיעור גידולו של היצוא עלה מכ-7 אחוזים בשנת 1996 לכ-14 אחוזים ב-1997.

העלות הריאלית לשעת עבודה עלתה בשנים 1988 ו-1989, במוצע, בכ-3 אחוזים, ואילו ב-1996 ו-1997 בכ-6 אחוזים. ב-1988 צומצמה תשומת העבודה בעיקר על ידי הקטנת מספרן של שעות העבודה לשכיר, ואילו בשנת 1989 – בעיקר על ידי פיטורי עובדים. ב-1997 לוותה העלייה המתונה בייצור התעשייתי בירידה של תשומות העבודה; זאת בהמשך לירידת קצב הגידול בתשומות העבודה, שהחלה ב-1996. נראה כי בשתי תקופות אלו התקווה להמשך הצמיחה הניעה את התעשיינים בשנה הראשונה להימנע, ככל האפשר, מן ההוצאות הנובעות מפיטורין, אולם בשנה השנייה, עם המשך ההאטה וירידת הרווחיות, גברה בחלק מהפירמות גם המגמה של פיטורי עובדים.

לסיכום, השנים 1988 ו-1989 אופיינו בשפל בפעילות הכלכלית בהשוואה ל-1996 ו-1997, שבהן רק הואט קצב הגידול של התוצר התעשייתי. השפל בשנים 1988 ו-1989 נבע מפעולת גורמים הן מצד הביקוש והן מצד ההיצע, ואילו בשנים 1996 ו-1997 נבע עיקר ההאטה מצד הביקושים המקומיים. תופעות שאפיינו את שתי התקופות היו תרומה חיובית של היצוא להקטנת ההאטה והתגברות מגמת הפיטורין בשנה השנייה.

4. הביקושים והייצור בענפים השונים

ירידת קצב גידולו של התוצר התעשייתי נבעה בעיקר מירידת הביקוש להשקעות במשק בכלל ובבנייה בפרט. הצריכה הפרטית והציבורית לא תרמו לגידול התוצר: נראה כי העדר התרומה של הצריכה הפרטית משקף בעיקר את מיצוי השפעתו המרחיבה של גל העלייה, והעדר התרומה של הצריכה הציבורית מבטא את ירידת קצב גידולה השנה. היצוא תרם משמעותית לגידול התוצר התעשייתי והוא למעשה הגורם היחידי לצמיחה.

מלוח ב'-8 ניתן לראות כי בענפים המעורבים גידול התוצר ותשומת העבודה בשעות מתחילת העשור הוא הגבוה ביותר. אחד ההסברים לכך נעוץ כנראה ביכולתם הגמישה יותר של רוב הענפים בקטגוריה זו לספק מוצרים הן לשוק המקומי והן ליצוא. אשר לשנת 1997, בענפים המתקדמים והמעורבים הואט קצב ההתרחבות של התוצר, ובענפים המסורתיים הייתה אף ירידה כמותית. האטת קצב הגידול בקבוצת הענפים המתקדמים מבטאת ירידה ניכרת בענף מכוונות וציוד (8.1 אחוזים), עקב ירידת הביקוש להשקעות עליות נרשמו בתעשיות הרכיבים האלקטרוניים (16 אחוזים), ציוד טלקומוניקציה (14 אחוזים), מכשירים אופטיים וציוד צילום (22 אחוזים) וכלי הובלה (5.8 אחוזים). בענפים המעורבים גדל התוצר בענף מוצרי מתכת (5.4 אחוזים), וירד בענפים כרייה וחציבה (2.9

ירידת קצב גידולו של התוצר התעשייתי נבעה בעיקר מירידת הביקוש להשקעות במשק בכלל ובבנייה בפרט. היצוא תרם משמעותית לגידול התוצר התעשייתי והיה השנה, למעשה הגורם היחידי לצמיחה.

בענפים המתקדמים והמעורבים הואט קצב ההתרחבות של התוצר, ובענפים המסורתיים הייתה אף ירידה כמותית.

אחוזים) ושונות²¹ (8.5 אחוזים). בקבוצת המסורתיים הייתה האטה משמעותית בגידולו של התוצר בכל הענפים, חוץ מהענף מזון משקאות וטבק (לוח ב'-נ'-18).

ירידת הביקוש בענף הבנייה הביאה לצמצום הייצור לשוק המקומי בענפים המספקים תשומות לענף זה: בענף מוצרים מינרליים אל-מתכתיים ירד הייצור בכ-9 אחוזים, בענף המשנה חציבת אבן וכריית חול בכ-2 אחוזים, ובתעשיית מוצרי הנגרות לבניין – בכ-4 אחוזים.

עליית היצוא התעשייתי ב-13.6 אחוזים, משקפת בעיקרה גידול של כ-20 אחוזים ביצוא הענפים המתקדמים, המהווים כ-71 אחוזים מסך היצוא, דבר המבטא הישענות על היתרון היחסי הטמון בידע ובהון אנושי.

העלייה המתונה בצריכה הפרטית וההשפעה המצטברת של תהליך החשיפה ליבוא מתחרה נתנו אותותיהן במספר ענפים מסורתיים.

העלייה המתונה בצריכה הפרטית וההשפעה המצטברת של תהליך החשיפה ליבוא מתחרה נתנו אותותיהן במספר ענפים מסורתיים. בטקסטיל והלבשה הצטמצם הייצור, זו השנה השנייה, ברציפות, בכ-4 אחוזים. עוד בשנת 1995 החלו לרדת מספר השכירים ותשומת שעות העבודה בענף זה, וירידותיהם הלכו והתחזקו בשנתיים האחרונות (לוחות ב'-נ'-19 וב'-נ'-20). במקביל לכך ירד היצוא של הענף בשנים אלה²². נראה כי מגמת צמצום הפעילות בענף זה אינה נובעת רק מההאטה בביקושים המקומיים, הקשורה למיצוי ההשפעה המרחיבה של גל העלייה, אלא גם מתהליך החשיפה ליבוא מתחרה, שהביא לצמצום הייצור המקומי, ומתהליך הגלובליזציה, שהביא להצטמצמות היצוא. תהליכים אלו בשילוב עם עלות עבודה הגבוהה במידה ניכרת מאשר במדינות שכנות (ירדן, מצרים וטורקיה) הניעו מספר חברות, בעיקר בענף טקסטיל והלבשה, לצמצם את פעילותן בארץ ולהעביר חלק מהפעילויות לארצות אלו.

המשבר בדרום מזרח אסיה, שהחל בחודש אוקטובר, יחשוף את המשק הישראלי, מחד גיסא, ליבוא מתחרה זול יותר ומאידך – לירידת מחירי היצוא. התגברות התחרות עקב המשבר, בשילוב עם תהליך החשיפה, עלולים להקשות כנראה על הענפים המסורתיים שכבר סובלים ממיתון והאטה. גם בחלק מהענפים המתקדמים יורגש המשבר, עקב פשיטות רגל של מפעלים וחברות בחו"ל שהיו בקשרי מסחר עם ענפים אלו.

II. החקלאות

בשנת 1997 נבלמה צמיחתו של ענף החקלאות, ונמשכה מגמת הטווח הארוך של התכווצות חלקו במשק; זה הגיע לכדי 2.7 אחוזים מהתוצר העסקי במחירים שוטפים, תוך שינויים מפליגים במבנה התעסוקה (והייצור) וחלוקת ההכנסות בתוכו.

התפוקה והתוצר ירדו השנה ב-2.1 ו-3.3 אחוזים, בהתאמה; בתשומת העבודה וההון נרשמה יציבות יחסית, וכך ירד הפריון הכולל ליחידת תשומה בשיעור הירידה בתוצר בקירוב - 3.5 אחוזים. הן מחירי התפוקה והן מחירי התשומה ירדו ריאלית (בניכוי מדד

ב-1997 נבלמה צמיחתו של ענף החקלאות, פחת חלקו בתוצר העסקי, ירד הפריון, הצטמצמה ההכנסה הנובעת מחקלאות, והמחירים היחסיים התייצבו.

21 הענף שונות כולל: ייצור כלי נגינה, צורכי ספורט, משחקים וצעצועים, ציוד רפואה ואביזרים אורטופדיים, ציוד רפואי מתכלה, כלי משרד, ציוד לבתי ספר ועוד.

22 במעבר מקבוצת הענפים המסורתיים למקומיים נגרע רק הענף טקסטיל והלבשה ומיתוסף רק הענף מתכת בסיסית. כיוון שמצבו של הענף טקסטיל והלבשה החמיר השנה באופן יחסי יותר מזה של הענף מתכת בסיסית, משתקף הדבר בלוח ב'-8 בהצטמצמות חזקה יותר בתוצר, ביצוא ובתשומת העבודה בשעות בקבוצת הענפים המסורתיים בהשוואה לקבוצת הענפים המקומיים.

לוח ב'-11

אינדיקטורים לפעילות ענף החקלאות, 1990 עד 1997¹
(שיעורי שינוי כמותיים שנתיים)

	ממוצע				ממוצע	
	1994-1997				1990-1993	
	1997	1996	1995	1994	1997	1993
(אחוזים)						
סך התפוקה החקלאית (כולל תוצרת ביניים) ²	3.0	3.3	2.7	9.7	3.5	-2.1
התשומה (קנויה ומתוצרת ביניים)	0.9	1.9	3.5	5.2	0.2	-1.3
התוצר הגולמי	5.4	4.9	1.8	14.6	7.3	-3.3
ההכנסה הריאלית הכוללת מחקלאות ³	-2.6	1.7	11.5	-4.5	1.1	-0.8
ההכנסה הריאלית מעבודה עצמית והון גורמי הייצור	-6.5	-13.5	15.0	-15.0	-25.1	-23.6
תשומת העבודה ⁴	-6.9	2.0	4.8	5.5	-2.6	0.6
מלאי ההון ⁵	-3.1	-1.1	-1.4	-2.6	-0.4	-0.1
ההון ליחידת עבודה	4.1	-3.0	-5.9	-7.6	2.3	-0.7
הפריז						
התוצר ליחידת עבודה	13.3	2.9	-2.8	8.7	10.2	-3.8
התוצר ליחידת תשומה ⁶	11.4	4.2	-0.4	12.2	9.1	-3.5
סך היצוא החקלאי ⁷	3.4	13.8	12.0	16.9	17.6	9.1
יצוא הדירים	-5.4	8.2	-1.4	36.4	-5.5	7.8
יצוא חקלאי אחר	6.3	16.0	16.8	20.3	19.9	7.6
המחירים						
השינוי במחירי התפוקה	7.4	5.6	9.3	0.8	7.3	5.2
השינוי במחירי התשומות הקנויות	9.6	8.5	4.3	8.3	17.2	4.6
השינוי ב"תנאי הסחר" ⁸	-2.0	-2.7	4.8	-6.9	-8.4	0.5

(1) ראה ההערות בלוחות הנספח.

(2) התפוקה מחושבת במחירים ליצרן (כולל סובסידיות למחיר).

(3) במחירים קבועים, בניכוי מדד המחירים לצרכן.

(4) מיליוני שעות עבודה. מקור הנתונים – סקר כוח אדם וסקר משפחות ביוש"ע, מ-1993 מתבססים הנתונים אודות עובדי השטחים על נתוני רשות התעסוקה, מ-1992 כלולים אומדנים לעבודת זרים בענף (ממקורות שונים). נתוני עובדי השטחים משנה זו מתבססים על נתוני רשות התעסוקה בלבד. ואילו הנתונים עליהם מ-1995 – על נתוני החשבונאות הלאומית בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. השינויים בתעסוקה מ-1996 הם על פי הסיווג החדש, לשנים קודמות – לפי הסיווג הישן.

(5) מלאי ההון הגולמי במחירים קבועים בתחילת השנה הקודמת. חישובי בנק ישראל על פי נתוני ההשקעות, שמקורם בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתוני מלאי ההון המתפרסמים כאן מתוקנים ושונים מהנתונים בדוחות קודמים.

(6) התוצר ליחידה משוקללת של הון ועבודה: משקלה הממוצע של העבודה – 59 אחוזים.

(7) על בסיס נתוני היצוא בדולרים במחירים קבועים של שנת 1993 ללא יצוא ליוש"ע. מקור הנתונים – המחלקה לסחר חוץ בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ההבדלים נובעים הן מהגדרות ושיטות מידה שונות והן ממקורות שונים לנתונים.

(8) השינוי במדד מחירי התפוקה יחסית למדד מחירי התשומה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

המחירים לצרכן), והיחס בין מדדי מחירי התפוקה לאלה של התשומה נשמר יציב יחסית, בניגוד למגמה הרב-שנתית.

ההכנסה הריאלית הכוללת מחקלאות אמנם הצטמצמה בכאחוז, אולם המשך התחלופה בין החקלאים שאינם שכירים, העוזבים בהדרגה את הענף, לבין השכירים (ששכרם עלה, בעיקר עקב עליית שכר המינימום) הרחיב את סך תשלומי השכר בענף וצמצם עד מאוד את סך ההכנסה הריאלית מעבודה עצמית ומהון (בכ"4 אחוזים), כך שההכנסה לחקלאי שאינו שכיר ירדה בממוצע בכ"20 אחוזים.

הדיון בהתפתחות החקלאות בשנה בודדת הוא בעל משמעות מוגבלת, מפני אופיו המיוחד של הענף, שתפוקתו מושפעת בין השאר מגורמי טבע שאינם בשליטתו. על כן ראוי להרחיב ולציין שמאז ראשית גל העלייה האחרון בכ"1990 (אשר בעקבותיו גדלה האוכלוסייה בכ"29 אחוזים) גדלה תפוקת הענף בכ"28 אחוזים, ותוצרו גדל בכ"49 אחוזים; לעומת זאת הצטמצמה תשומת העבודה בו בכ"19 אחוזים, ומלאי ההון פחת בכ"16 אחוזים. במקביל לעלייה הניכרת בפריון הכולל של הענף הורעו "תנאי הסחר"²³ שלו בכ"17 אחוזים, במצטבר על פני התקופה, והיחס בין מחירי התוצר החקלאי למחירי התוצר העסקי, במחירי גורמי הייצור, ירד בכ"40 אחוזים. ההכנסה הריאלית הנובעת מחקלאות הצטמצמה (בכ"4 אחוזים), ואילו התמורה לעבודה עצמית ולהון ירדה בכ"57 אחוזים. ירידה מצטברת, בת 48 אחוזים, של מספר החקלאים (שאינם שכירים) צמצמה את הירידה בהכנסה הריאלית הממוצעת לחקלאי לכדי 17 אחוזים. יודגש שמדובר בהכנסה ממוצעת במיצרף ענפי החקלאות – שביניהם ובתוכם השונות רבה – ובהכנסות מפעילות חקלאית בלבד (דיאגרמה ב'–12 ולוח ב'–נ'25).

בשנת 1997 ירדה התפוקה החקלאית הכוללת: תפוקת ענפי הצומח – בכ"60 אחוזים מסך התפוקה – הצטמצמה, ואילו תפוקת ענפי בעלי החיים גדלה בשיעור מתון. תפוקת ענפי הצומח נתונה אמנם לתנודות שנתיות, אולם ירידה בסך התפוקה היא נדירה יחסית; זו מוסברת בתנאים אקלימיים באזורי הדרום והנגב, ובפגעי טבע בענפי מטע ובפרדסים, נוסף על תופעת הסרוגיות במספר ענפים ומדיניות של הימנעות מיצירת עודפים בשוק המקומי בחלק מהענפים (לוח ב'–נ'26). לצמצום התפוקה תרמה כנראה גם ההתייקרות הריאלית של התשומות שבשימוש ענפי הצומח, ובמיוחד המים, שהתייקרו ריאלית בכ"9 אחוזים. התייקרות המים דחקה כנראה מן הייצור גידולים שוליים ברווחיותם. בשוק המקומי התייצבו המחירים היחסיים שקיבלו החקלאים מתפוקת הירקות, לעומת ירידתם אשתקד, ואילו המחירים היחסיים של הפירות ירדו. שינויים אלה שיקפו בעיקר את השינויים בהיצע הפירות והירקות בשוק המקומי. במחירים לצרכן הייתה ההתייקרות היחסית השנה נמוכה מן ההוזלה היחסית אשתקד; זאת תוך עליית מתח השיווק, הקשורה כנראה לעליית שיעור הקנייה במרכולים (דיאגרמה ב'–13). בשנת 1997 תרמה התוצרת החקלאית (כולל תוצרת ענפי החי) לירידת מדד המחירים לצרכן בכ"0.2 נקודת אחוז, בממוצע שנתי, לאחר תרומה דומה לעליית המדד אשתקד.

הייצור ליצוא²⁴ ירד השנה כמותית בכ"3 אחוזים, לאחר שהואץ בכ"1996 (לוחות ב'–נ'27

23 השינוי ביחס שבין מדד מחירי התפוקה למדד מחירי התשומה.

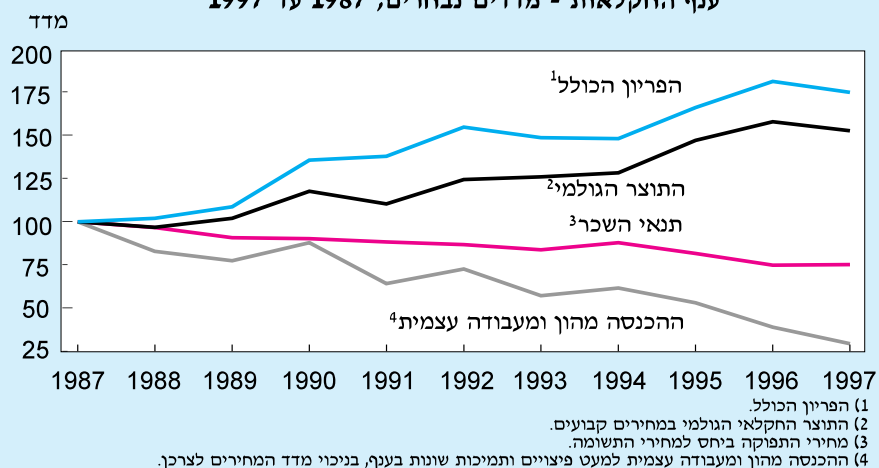
24 להבדיל מהיצוא על פי נתוני מאזן התשלומים; ראה לוח ב'–11 ונתונים נוספים בפרק ו' של דוח זה. על פי נתוני סחר החוץ הסתכם היצוא החקלאי הישיר, פ"ב, בכ"1997 בכ"802 מיליוני דולרים, סכום דומה לזה של אשתקד.

מאז 1990 ועד 1997 צמחו התפוקה והתוצר בקצב מהיר, והורעו "תנאי הסחר".

השנה ירדה תפוקת ענפי הצומח, ואילו תפוקת ענפי בעלי החיים גדלה בשיעור מתון.

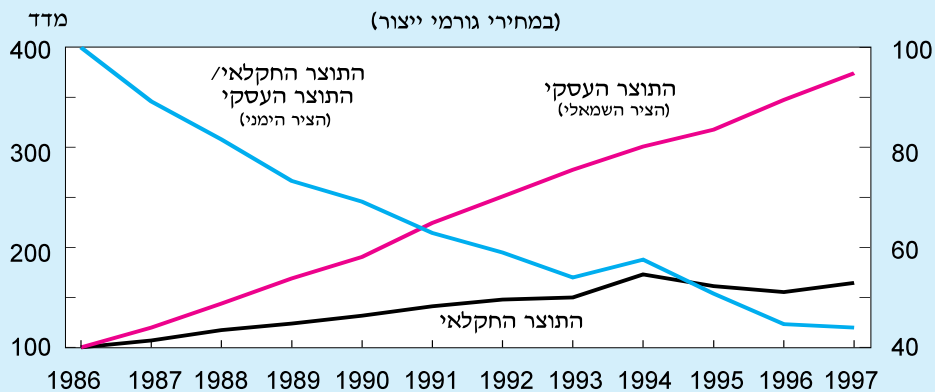
דיאגרמה ב'12

ענף החקלאות - מדדים נבחרים, 1987 עד 1997

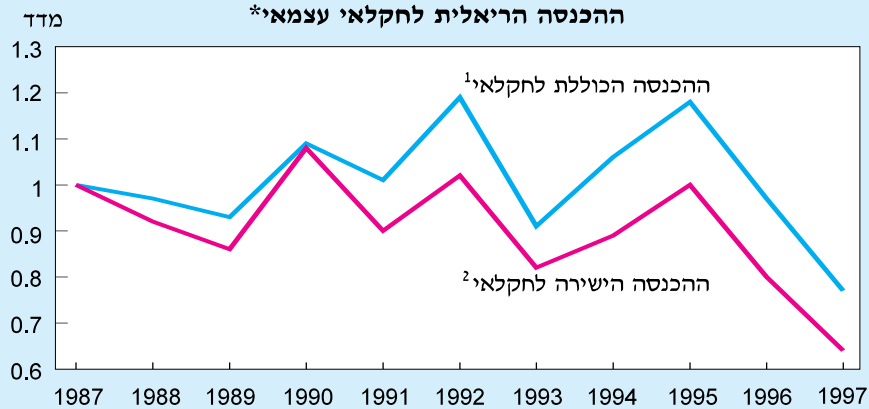


מדדי מחיר התוצר החקלאי והתוצר העסקי, 1986 עד 1997

(במחירי גורמי ייצור)



ההכנסה הריאלית לחקלאי עצמאי*



* מדד ההכנסה הריאלית. 1=1987.
(1) כולל פיצויים ותמיכות שונות.
(2) ללא פיצויים ותמיכות שונות.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

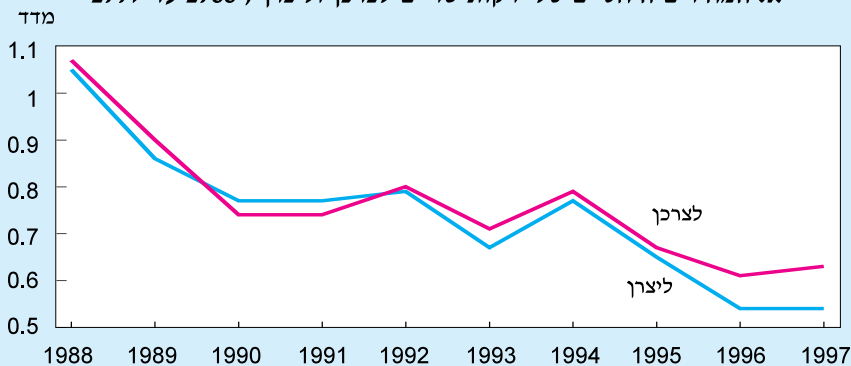
הייצור ליצוא ירד כמותית
ב־3 אחוזים. הייצור ליצוא
של הפרחים המשיך
להתרחב כמותית, לאחר
גידול ניכר אשתקד.

מחירי היצוא ליצור ירדו
השנה ריאלית בכ־7
אחוזים. הייסוף הריאלי
של השקל ביחס לסל
מטבעות היצוא החקלאי
נאמד השנה ב־5 אחוזים.

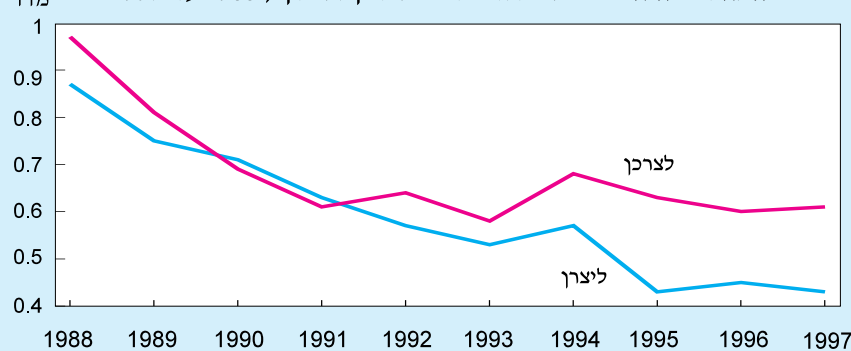
וב'–נ'–28). עיקר היצוא החקלאי (93 עד 95 אחוזים ממנו) הוא יצוא ענפי הצומח. יצוא זה נהנה אשתקד מגידול כמותי יוצא דופן, שהתרכז בעיקר בענפי הפרחים, הירקות, האבוקדו והכותנה; ענפים אלה עיקר תפוקתם (למעט ירקות) מיועד ליצוא, להבדיל מענפי בעלי החיים, שתוצרתם המופנית ליצוא כוללת גם פינוי עודפים מהשוק המקומי. התפנית ב־1997 בחלק מענפי היצוא ניתנת לייחוס לגורמי טבע, שפעלו השנה לצמצום כמותי ביצוא. בניגוד לענפים אלה נמשכה העלייה בייצור ליצוא של הפרחים – 6.5 ו־23.3 אחוזים בשנים 1997 ו־1996, בהתאמה – ענף הנהנה מהעסקת עובדים זרים דרך קבע. הזרים החליפו, בדרך כלל, את העובדים העונתיים מן השטחים ואיפשרו גיוון בסל התפוקות, שינוי בפריסה העונתית של הייצור והיצוא, וכנראה – גם שיפור איכותו של יצוא זה. כך גם הפך יצוא הפרחים לענף היצוא החקלאי הגדול ביותר – כ־28 אחוזים מסך היצוא החקלאי פו"ב ב־1997. ירידת המחירים היחסיים (הנגזרים) שקיבלו השנה החקלאים תמורת היצוא נוספה על הירידה הכמותית ביצוא, וכך ירדה התמורה הריאלית שקיבלו החקלאים מהיצוא. ירידת המחירים ליצור של יצוא ענפי הצומח – בכ־7 אחוזים ריאלית – משקפת אמנם גם שינוי הרכב (בפרחים, בהדרים ובירקות), אולם היצוא החקלאי, המיועד בחלקו הגדול לשווקים אירופיים, נפגע משינוי המטבעות האירופיים ביחס לדולר ומייסוף השקל. הייסוף הריאלי של השקל ביחס לסל מטבעות היצוא החקלאי, ובהתחשב באינפלציה בישראל ובארצות יעדי היצוא

דיאגרמה ב'–13

א. המחירים היחסיים של ירקות טריים לצרכן וליצור¹, 1988 עד 1997



המחירים היחסיים של פירות טריים לצרכן וליצור¹, 1988 עד 1997



1) מנוכה במדד המחירים לצרכן. המחירים ליצור – בשוק המקומי. מדד; 1987=1.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

החקלאי, נאמד השנה ב־5 אחוזים, לאחר ייסוף דומה אשתקד. התפתחויות אלה בלטו על רקע התחרות הגוברת מצד יצואניות חקלאיות, המצמצמות בהדרגה את מעט המונופולין שנותר ליצוא החקלאי במגזרים שונים. למחירים שמקבל יצוא ענפי הצומח נודעת השפעה מכרעת על רווחיותם של ענפים אלה, שכן 35–36 אחוזים, בממוצע, מפדיונם נובעים מן היצוא, ובחלק מהם (כותנה, אבוקדו ופרחים) שיעור זה גדול אף יותר – 85 עד 90 אחוזים מהפדיון.

במקביל לירידת תפוקתו של הענף ב־1997 ירד גם היקף התשומות שקנה, אמנם בשיעור הנופל משיעור ירידתה של התפוקה. מחירו של מיצרף התשומות הללו ירד ריאלית, בין על פי החישוב המנכה את השינוי במחיר התשומות במחירי התפוקה ובין על פי החישוב המנכה את השינוי במדד המחירים לצרכן. העלייה הנומינלית של מחיר מיצרף התשומות הסתכמה ב־4.6 אחוזים, וניכוי רכיב המספוא – כ־36 אחוזים מסך ההוצאה על התשומות, שאינו משמש את ענפי הצומח – מרע במידה ניכרת את "תנאי הסחר" של מגזר זה. מחירי המספוא ירדו השנה, לאחר שעלו מאוד אשתקד עקב התייקרות הגרעינים בשוק הביך לאומי. המים לחקלאות התייקרו ריאלית ב־13 אחוזים – בניכוי מחירי התפוקה החקלאית של ענפי הצומח – וצריכתם הצטמצמה ב־2.5 אחוזים. ראוי לציין שמאז 1990 פיגר גידולן של התשומות בכ־13 אחוזים אחר גידול התפוקה.

בשנתיים האחרונות התייצב מלאי ההון הגולמי בחקלאות, ועם השתוות ההשקעה הגולמית לגרט השנתי, נעצרה "אכילת ההון" הרצופה שאפיינה את הענף מאז 1986. רמתו של מלאי ההון הגולמי בראשית 1997 השתוותה לזו של אמצע שנות השבעים.

לירידתה של תשומת העבודה הכוללת בחקלאות ב־1996 לא היה המשך, והשנה היא אף עלתה מעט²⁵, אולם השינוי בהרכב התעסוקה נמשך גם ב־1997: ירד ב־3.7 אחוזים מספר הישראלים, ובתוכם העצמאיים, שמספרם פחת ב־4.2 אחוזים; מספר עובדי השטחים לא השתנה, ואילו מספר העובדים הזרים גדל ב־12 אחוזים בקירוב. לפיכך, במקביל למגמת הירידה ארוכת הטווח, שנפסקה למספר שנים, אשר בהן גדלה מאוד האוכלוסייה, נתגלתה אי היציבות בתעסוקת עובדי השטחים, והם הוחלפו בזרים: גוברת והולכת תלותו של הענף בעובדים לא מקומיים – 17 אחוזים ב־1990, 27 אחוזים ב־1995 ו־36 אחוזים בקירוב ב־1997. זאת ועוד, ענף החקלאות אופיין בעבר, בין השאר, בחלקם המצומצם של העבודה השכירה והשכר בהכנסה הנובעת ממנו. מאפיין זה נעלם בהדרגה במהלך העשור האחרון, ובמיוחד מאז 1995: ב־1986 היה שיעור השכר בהכנסה הכוללת מחקלאות 27 אחוזים, ב־1991 עלה שיעור זה ל־35 אחוזים, ב־1995 ל־47.6 אחוזים וב־1997 ל־64.3 אחוזים – שיעור כמעט זהה לחלקם של השכירים בתשומת העבודה הכוללת. אם נזקוף לתשומת העבודה של העצמאיים בענף את חלקם בהכנסות, נקבל שבממוצע אין הענף מותיר כל תמורה להון. מסקנה זו עולה בקנה אחד עם עזיבת הענף על ידי המועסקים שאינם שכירים והתגברות הנטייה להתבסס על עבודה שכירה זולה. נטייה זו משתלבת עם תהליך מואץ של הגדלת יחידות הייצור בענפי החי והצומח, שיתוף בין יישובים, החכרה בפועל של נחלות ומכסות מים, שיתוף אזורי, עזיבת הפחות יעילים שבקרב החקלאים וריכוז גורמי הייצור של הענף בידי מעטים יותר.

תהליכים אלה הם כנראה בלתי נמנעים בתנאי השוק הקיימים, והם משנים כמעט לבלי הכר את מבנהו הסוציאלכלכלי של הכפר הישראלי. נראה שתהליך הצמצום של מספר

השנה ירד היקף התשומות שקנה ענף החקלאות. מחירי המספוא ירדו ריאלית, ואילו המים התייקרו.

מלאי ההון הגולמי בחקלאות נשאר יציב.

עלייה קלה נרשמה השנה בתשומת העבודה בענף. ירד מספר המועסקים הישראלים, ובהם העצמאיים. גוברת תלותו של הענף בעובדים זרים.

השנה נמשכה העלייה המהירה של שיעור השכר בהכנסה הכוללת מחקלאות. נמשך תהליך של שינוי מבני בענף, תוך ריכוז גורמי הייצור בו בידי מעטים יותר.

25 לצורכי פרק זה הותאמו, מ־1995 ואילך, נתוני המועסקים ותשומת העבודה בחקלאות, ממקורות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, להגדרת הענף במחלקה לחקלאות שם. בהתאם לכך נגרעו עובדי הגינון, שכלולים בענף החקלאות על פי הגדרות סקר כוח אדם.

השיפורים הטכנולוגיים והפריון בעשור האחרון איפשרו צמצום ניכר של מספר החקלאים ומלאי ההון בענף, תוך סיפוק הביקושים שגדלו.

ב־1997 נמשך צמצומה של התמיכה הישירה בענף החקלאות.

גידולו של ענף התחבורה והתקשורת בכ־7 אחוזים משקף גידול מהיר בתקשורת ואטי בתחבורה.

העצמאיים בענף היה מואץ עוד יותר אילו שופרו אפשרויות התעסוקה האלטרנטיביות במשק ובתוך היישוב הכפרי, ובתנאים מוסדיים מתאימים יותר לניידות עובדים (סידור פנסיה, הסבה מקצועית וכו'). גם התבהרות המדיניות של הפשרת הקרקעות החקלאיות וביצועה עשויים להאיץ את התהליך.

השיפורים הטכנולוגיים בענף, עליית הפריון והשינויים המבניים שהתחוללו בו בעשור האחרון הם שאיפשרו צמצום של מספר המועסקים ומלאי ההון בענף, תוך עלייה בתפוקה ובתוצר, שגם נתנו מענה לעלייה הניכרת בביקושים, תוצאת גל העלייה האחרון. בשנת 1997, שנה שלישית ברציפות, הצטמצם ריאלית היקף התמיכות בתפוקה החקלאית (הכוללות סובסידיות ותשלומי העברה גלויים וישירים בלבד) לשיעור של 5 אחוזים בקירוב²⁶. זאת לעומת 9 אחוזים בקירוב ב־1994 ושיא של 49 אחוזים ב־1984, לפני הפעלת תכנית הייצוב הכלכלי.

III. התחבורה והתקשורת ותשתית הכבישים

תוצר התחבורה והתקשורת²⁷ המשיך וצמח בשנת 1997 בכ־7 אחוזים, בדומה לצמיחתו אשתקד, תוך ירידה של מחיריו היחסיים. בכך נמשכת ההאטה בצמיחתו לעומת השנים 1992 עד 1995, שבהן הוא צמח ביותר מ־11 אחוזים לשנה, בממוצע. חרף ההאטה נותרה צמיחתו של הענף מהירה, פי שלושה ומעלה מצמיחת הסקטור העסקי כולו, ומשקלו בתוצר העסקי גדל לכ־12 אחוזים. צמיחה מהירה זו נבעה כולה מרכיב התקשורת, שהמשיך לצמוח בקצב מהיר במיוחד, כ־13 אחוזים – זו השנה השישית ברציפות של גידול מהיר ביותר – בעוד שרכיב התחבורה צמח רק בכ־2 אחוזים, כצמיחתו של הסקטור העסקי כולו. אף שהתחבורה והתקשורת הוא ענף תשתית – שעל כדאיות ההשקעה בה יש הסכמה רחבה, והצפיפות בדרכים בישראל גבוהה ביותר בהשוואה למדינות המערב – פחתה ההשקעה בתשתית זו בכ־11 אחוזים.

ההאטה בצמיחת הענף מקורה בהאטת גידולו של הביקוש לשירותי תחבורה הן מצד השימושים הסופיים – בין השאר עקב הירידה בביקוש של התיירים הנכנסים – והן מצד שימושי הביניים (של ענפי המשק האחרים), עם ההאטה בפעילות המשקית. בתקשורת – למעלה מ־40 אחוזים מתוצר הענף – התמונה שונה בתכלית: כאן

26 לא כולל את התמיכה בעלות ההון בגין חלקה של החקלאות במערכת המים, וכן את התמיכה הגלומה בהגנה על התוצרת המקומית מפני תחרות מחו"ל, רכיב שהצטמצם בשוליים בשנים האחרונות. בהקשר של החשיפה ליבוא יצוין שעל פי "הסכמי פאריס" עם הפלשתינאים בוטלו כל המגבלות הכמותיות על יבוא תוצרת חקלאית משטחי האוטונומיה החל מחודש ינואר 1998.

27 על דרכי האומדן ראו הערה בלוח ב'–נ'–29.

לוח ב'–12

אינדיקטורים עיקריים בתחבורה ובתקשורת (השינוי השנתי, אחוזים)

	1991–		1994–	
	1993	1995	1996	1997
סך כל התוצר הגולמי	7	14	7	7
מזה: תחבורה	6	9	2	2
תקשורת	12	22	13	13
ההשקעה הגולמית	21	9	16	-11
מלאי ההון ¹	5	8	8	9
המועסקים	5	4	2	0
תשומת העבודה	5	5	3	0
פריון העבודה	2	8	4	8
הפריון הכולל	2	7	2	3
השכר לשעת עבודה ²	1	2	-1	5
השכר לשעת עבודה ³	0	-4	-1	3

(1) בתחילת השנה.

(2) בניכוי מחירי התחבורה והתקשורת.

(3) בניכוי מדד המחירים לצרכן.

גדלה הכמות המבוקשת במהירות, עם השינוי באופי הענף ובהיצעו, שילוב של החדשנות הטכנולוגית והחדרת התחרות. ראוי לציין, כי עליית השכר לשעת עבודה בתחבורה ובתקשורת פיגרה, בממוצע השנתיים האחרונות, אחר העלייה בפריץ העבודה, דבר שתמך במיתון ההתייקרות של שירותי הענף; זו עמדה על כ־7 אחוזים בתחבורה וכ־5 אחוזים בתקשורת, לעומת כ־9 אחוזים בתוצר העסקי כולו. במונחים שנתיים גדלה תשומת העבודה בשנתיים האחרונות בכאחוז, ומלאי ההון גדל בכ־8 אחוזים, כך שפריץ העבודה גדל בכ־6 אחוזים, והפריץ הכולל עלה בכ־2 אחוזים, בעוד שבסקטור העסקי כולו לא השתנה פריץ העבודה, והפריץ הכולל ירד בכאחוז.

צמיחתה של התחבורה הואטה, בשל ההאטה הנמשכת בגידול התחבורה היבשתית, החרפת ההאטה בתעופה והקיפאון בספנות. תפוקת האוטובוסים נותרה השנה יציבה, תוצאת שתי התפתחויות סותרות: מצד אחד, למגמת הירידה בשימוש בקווים הקבועים נלוותה גם ירידה בשירותי האוטובוסים לתיור (עם הירידה המשמעותית הנזכרת

לוח ב'-13

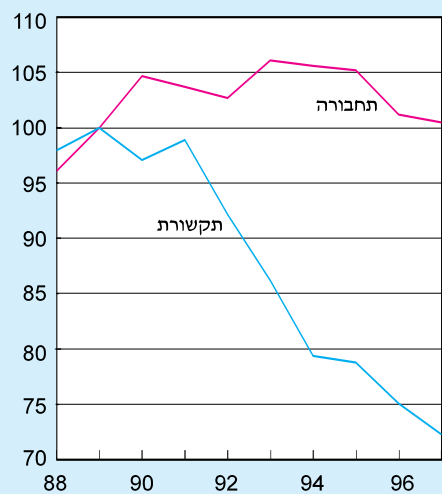
התפתחות התוצר הריאלי והמחירים בתחבורה ובתקשורת (השינוי השנתי, אחוזים)

המשקל בתוצר	בתוצר הריאלי	במחירים היחסיים ¹		1997	
		1997	1996		
הובלה יבשתית	28	1	-4	0	
מזדה: אוטובוסים	12	-4	-2	4	
הובלה ימית	12	-1	-5	-5	
שירותי תעופה	10	5	-7	-1	
אחר	8	12			
א. סך כל התחבורה	57	2	-4	-1	
ב. התקשורת	43	13	-4	-4	
ג. סך כל התוצר (א+ב)	100	7	-4	-3	

(1) מנוכה במדד מחירי התוצר העסקי.

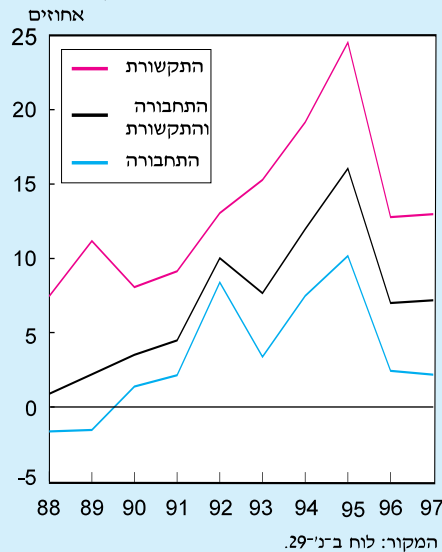
מקור: הנתונים הגדרותיהם – ראו הערות לוח נספח ב'-ג-29.

דיאגרמה ב'-15
מדדי המחירים היחסיים לתחבורה ולתקשורת¹



(1) יחסית למחירי התוצר העסקי. הבסיס: 1987=100

דיאגרמה ב'-14
גידולו של תוצר התחבורה והתקשורת אחוזים



המקור: לוח ב'-ג-29.

הביקושים לתחבורה פחתו, בעוד שבתקשורת הורגשו השיפורים באופי של הענף ובהיצעו.

הצמיחה האטית בתחבורה אפיינה את רוב ענפי המשנה העקריים. בתקשורת ניכר תהליך השחרור מהמונופול.

לוח ב'-14

ההשקעה בתחבורה ובתקשורת, 1997
(אחוזים)

הרכב ההשקעה		השינוי הריאלי	
הכמות	השיעור	1996	1997
(מיליוני ש"ח) %			
(1) הכבישים	21	16	-9
(2) סך כל כלי התחבורה	50	17	-12
מזה: משאיות	19	24	-20
(3) תחבורה אחרת	6	163	-32
(4) א. תחבורה (3)+(2)+(1)	76	14	-14
(5) ב. תקשורת	24	49	-5
(6) ג. תחבורה ותקשורת א+ב	100	16	-11

(1) לרבות מכוניות מסחריות.

(2) כולל רכבת, אחסנה, מסופים, מגרשי חנייה ולנמ"א.

המקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לתקשורת – אגף הכלכלה משרד התקשורת. הנתון מאז 1995 והגידול בו הם לפי הסיווג הכלכלי החדש של הענף.

בכניסת התיירים ובצריכתם בארץ, ועם השבתת הטיולים של בתי הספר; מצד שני גדלה תפוקתם של האוטובוסים האחרים. ברכבת, למרות שהשימוש בה חשוב ביותר מפני הצפיפות בדרכים, הואט הגידול לכ-2 אחוזים בלבד, לעומת כ-5 עד 7 אחוזים בארבע השנים הקודמות. עם ההאטה בפעילות העסקית היה השנה גידול מתון בלבד בשימוש במשאיות, ובנמלים נמשך הקיפאון בתוצר, למרות גידול הטונז' ששונע. בתעופה החריפה ההאטה, בעיקר בשל המשך הירידה בתיירות הנכנסת. יצוין כי בספנות ובתעופה נמשכה השחיקה בפלח השוק המקומי שתופסות החברות הישראליות, אך כאן פעלו גם גורמים מקוונים: בספנות נרשמה עלייה בהובלות בין נמלים זרים, ובתעופה הייתה עלייה ניכרת בטיסות ישראלים. בתקשורת נמשך, זו השנה השנייה, הגידול הנמרץ, כ-13 אחוזים, ובלט המשך התהליך של שחרור הענף מהמונופול: נוספו מפעילי שירות בין לאומי, וניכרת גם השפעת כניסתם הצפויה של מפעילים נוספים לשירות הטלפון הנייד ולשידור הטלוויזיה הישיר.

א. התחרות, ההסדרה והיעילות בתחבורה

הענף מאופיין עדיין, בחלקים רבים שלו, בחוסר

יעילות, מפני מיעוט התחרות, אף שהממשלה השיגה התקדמות מסוימת בתחום זה בשנים האחרונות. ההתפתחויות בשנת 1997 היו מעורבות: לעומת התקדמות בשחרור חלקים מהענף לתחרות, לא הצליחה הממשלה להשיג קידום בחלקים אחרים.

בתחום התחבורה הציבורית הוחל בהחדרה מסוימת של תחרות בהסעה באוטובוסים (שכן המונופול של הקואופרטיבים אינו מעוגן בזיכיון). בענף המוניות השינוי גדול יותר: הכנסת ביטלה את מכסת הרשיונות למונית, דבר שיקל על פיתוח פלח זה של התחבורה הציבורית. עם זאת ניתן להגמיש עוד את יכולתן של המוניות להתחרות באוטובוסים, באמצעות הסרת הפיקוח על גודלן ועל פתיחת קווי השירות.

הממשלה החליטה לעודד את התחבורה הציבורית באמצעות הקצאת נתיבים ייחודיים עבורה, ועל פי התכנון תושלם הרשת בסוף שנת 2000. דרך זו להקלת הגודש בדרכים עדיפה על מתן סובסידיה לנסיעה באוטובוס, משום שרגישותם של הנוסעים למחיר פחותה מרגישותם לזמן הנסיעה²⁸. ראוי לציין, כי בהעלותה את הבלו על הבנוין הגדילה הממשלה

28 ראו ר' גרונאו: "התערבות ותחרות בשוק התחבורה המוטורית. III. סבסוד התחבורה הציבורית והתערבות בשוק המוניות". המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק, מאמר לדיון III 97.03. המסקנה הייתה נכונה גם לו הורידה הסובסידיה את המחיר; על אחת כמה וכמה משנכשלה הסובסידיה בכך, וייקרה את תפועלם של האוטובוסים בתחבורה הציבורית בהרבה לעומת הסקטור הפרטי (ומהיבט זה יש הצדקה למגמת הפחתת הסובסידיה). כן מצא המאמר כי בנסיעות המיוחדות באוטובוסים, שבהן יש תחרות, לא התייקרה הנסיעה, בניגוד לנסיעות בקווים הקבועים.

בתחבורה ננקטו מספר צעדים לקידום התחרות.

תיבה ב'-4: ההשקעות בתשתית התחבורה

ההשקעה בתשתית היא אחד התחומים המעטים שבהם יש הצדקה כלכלית ברורה להתערבות של הממשלה במשק. זאת משום שגוף פרטי לא ישקיע בה די הצורך, כי התשואה של השקעה זו עבורו נמוכה מתשואתה למשק ("יתרונות חיצוניים"). מחקרים שנערכו בחו"ל ובישראל¹ מלמדים, כי ההשקעה בתשתית (הפיסית, אך גם בהון האנושי – באמצעות החינוך) מאיצה את הצמיחה בתשואתה הגבוהה. לכן חשוב מאוד להגדיל את ההשקעה בתחומי התחבורה העיקריים: הכבישים², נמלי הים והאוויר והרכבות. כן חשוב ביותר לקדם את פתרון של בעיית מערכות ההסעה ההמונית, החיוניות ביותר להקלת הצפיפות במטרופולינים הגדולים, שמגיעה לממדים של מטרד רציני ביותר, הפוגע בתוצר ובצמיחה; זאת באמצעות מערכות הסעה המונית ושינויים אדמיניסטרטיביים.

ההשקעה בתשתית היא גם אמצעי להתמודדות עם האבטלה, שהאמירה השנה. בזמן הקצר יש להשקעה בתשתית השפעה ישירה, שכן ביצועה צורך תשומה של עובדים. נוסף על כך נודעת לה השפעה עקיפה בטווח הארוך יותר: שיפור התשתית מגדיל את רווחיות ההשקעה העסקית, ובעקבות זאת גדלות ההשקעות והתעסוקה, תוך כדי האצת הצמיחה. כמו כן מקטינה תשתית תחבורתית טובה את ריכוזיות האבטלה, שנוקה החברתי רב, בהקלה על תנועת עובדים ממרכזי אבטלה אל מרכזי תעסוקה.

לכן חמורה הירידה הרבה שנרשמה השנה בהשקעות בתחבורה. ההשקעה בתשתית התחבורה הצטמצמה ריאלית בכ-12 אחוזים, והמאמץ המשקי בהשקעה זו, הנמדד על פי משקלה בתמ"ג, ירד בכ-14 אחוזים. בכך נפסקה התאוששות ההשקעה מהשפל שבו הייתה נתונה (אשר תחתיתו הייתה ב-1984, כמוצג בדיאגרמה ב'-16 לעיל). הירידה בהשקעות הקיפה את כל רכיבי התחבורה העיקריים: ההשקעות בכבישים ירדו בכ-9 אחוזים (משקלן בתמ"ג פחת בכ-11 אחוזים, והגיע אל מתחת לרמתן ב-1993, למרות הצפיפות הרבה בכבישים). ההשקעה בנמלי התעופה³ ירדה השנה בכ-14 אחוזים, בתשתית נמלי הים היא ירדה בכ-19 אחוזים⁴ ובתשתית הרכבות בכ-24 אחוזים⁴. יש לציין, כי חלק מהפרויקטים המתקדמים בעצלתיים – כדוגמת כביש חוצה ישראל, מנהרות הכרמל ופרויקט "נתב"ג 2000" הם חוץ-תקציביים (ימומנו באמצעות זכיין פרטי או

התערבות הממשלה
בהשקעה בתשתית
מוצדקת, וביכלתה לתרום
לצמיחה ולהתמודדות עם
האבטלה.

ההשקעה בכל רכיבי
תשתית התחבורה
העיקריים ירדה.

1 ראו ברגמן אריה ואריה מרום (1993), "גורמי צמיחה בסקטור העסקי בישראל, 1958 עד 1988", מחלקת המחקר בבנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון 93.02. וכן ברגמן אריה ואריה מרום (1998), "הפריון וגורמיו בתעשייה הישראלית, 1960 עד 1996" מחלקת המחקר בבנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון 98.03.

2 שהצפיפות בהם גבוהה ביותר, בהשוואה בין לאומית ראו תיבה ג' להלן.

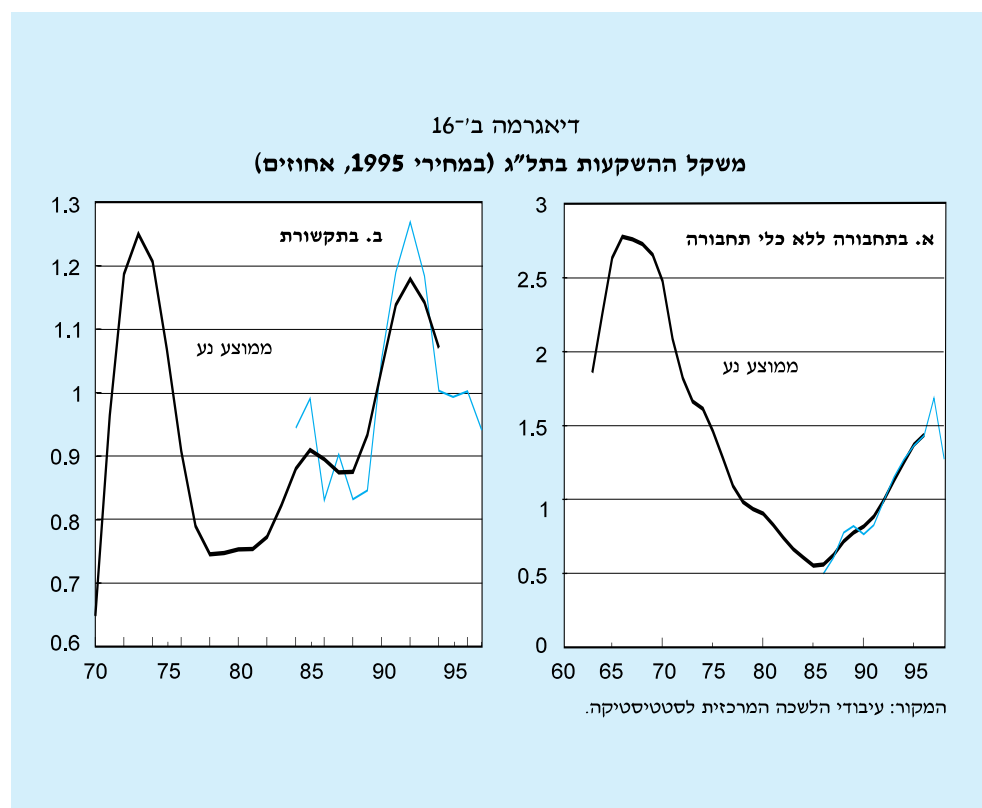
3 עפ"י נתוני הצעות תקציב המדינה ל-1998.

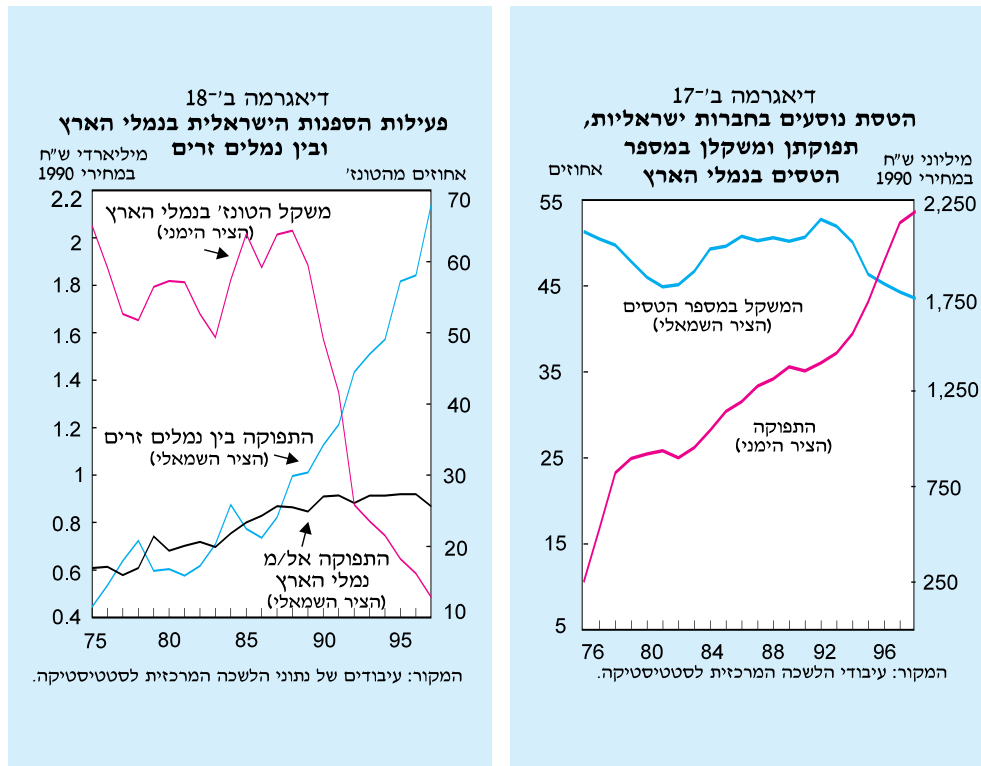
4 ע"פ דיווחה של רשות הנמלים והרכבות (לתשתית בלבד).

רשות שדות התעופה⁵, כך שההשקעה העיקרית בהם אינה מושפעת ממגבלת תוואי הגירעון הממשלתי הפוחת. מכל מקום חשוב שתוואי זה יקטין את הוצאות הממשלה האחרות, ולא את ההשקעות בתשתית. אל נתונים מדאיגים אלה מיתוספת הידיעה, כי תקציב הממשלה להשקעות בתשתית – בכלל זה בתחבורה – לא יגדל ב־1998.

5 ובכך שונים הנתונים כאן מנתוני פרק ה', שעניינו השקעות הסקטור הציבורי. יש גם השקעות ברכבת שאינן במימון הממשלה.

את ההעדפה היחסית של התחבורה הציבורית, המשתמשת העיקרית בסולר. בתחבורה האווירית כבר נהנים הלקוחות מתחרות בקו לאילת, שהתבטאה בירידת מחירים ובעלייה בנסיעות, ועתה נדון ביטול ההיתר שניתן למפעילי התעופה והספנות להתאגד ולפעול בדרך לא־תחרותית. בספנות הישראלית הוקטן משמעותית שיעור הצוות הישראלי המחייב את המפעילים, לכדי 10 אחוזים, דבר שיגביר את כושר התחרות שלהם (ויפחית את ההנעה לרשום אניות במרשמי מדינות זרות). הממשלה גם החליטה, עקרונית, על הנהגתן של אגרות בכבישים. בשלב הראשון נוגע האישור לכביש חוצה ישראל ולמנהרות הכרמל,





וזאת כאמצעי לתיגמולן של השקעות פרטיות, אך בכך נפתחה דרך לגביית אגרות על פי גודש, כלומר: לאילוצו של המשתמש בכביש לשלם עבור תוספת הצפיפות שהוא גורם למשתמשים האחרים. הדבר עשוי להביא לשימוש יעיל יותר בכבישים גדושים ולחסוך למשק מקורות בהיקף ניכר. זאת בניגוד למצב הנוכחי, שבו הגודש הוא המחיר שמנקה את השוק, באמצעות זמן נהגים ונוסעים, בלאי, דלק, פגיעה בפריון העבודה וזיהום אוויר. עלותו החלקית של הגודש, בזמן המבוזבז בלבד, נאמדה ל-1995 ביותר מ-2 מיליארדי ש"ח, שהם 0.8 עד 0.9 אחוז תל"ג²⁹.

יישום כמה מהחלטות הממשלה שנועדו להגביר את היעילות, נתקל בקשיים: המכרז לרישוי למפעיל שני של טיסות למחניים יצא רק בתחילת 1998, ומתעכב הרישוי למפעיל אווירי אזורי נוסף. בתחום הנמלים אין מפעילים את ההחלטה בדבר רפורמה בתעריפים, שישקפו עלויות וימנעו סבסוד צולב. כמו כן לא יצא עדיין המכרז לאספקת דלק בנמלי תעופה וטרם נחתם צו להורדת תעריפים במסוף המטענים בנתב"ג.

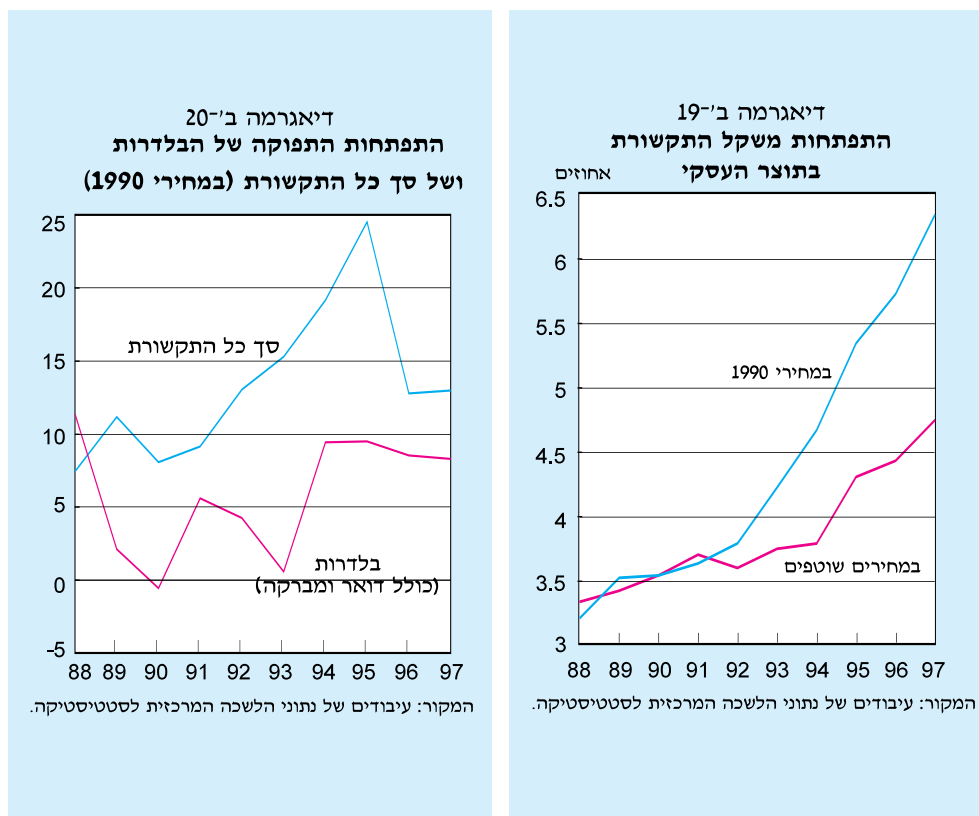
ב. ענף התקשורת

התקשורת המשיכה השנה להתפתח במהירות, תוצאת השילוב של הפיתוח הטכנולוגי והחדרת התחרות. הענף גדל בחומש האחרון במהירות רבה ביותר, קרוב ל-120 אחוזים – בכ-17 אחוזים לשנה בממוצע, ולא פחות מ-12 אחוזים לשנה – ומשקלו בתוצר העסקי גדל מ-3.5

כמה מהצעדים המותכננים נתקלים בקשיים.

התקשורת גדלה במהירות רבה ביותר, וכך גם משקלה בתוצר.

29 במחירי 1995; על פי ר' גרונאו: "התערבות ותחרות בשוק התחבורה המוטורית. II. עלות הצפיפות" המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק, מאמר לדיון ii 97.03.



אחוזים בשנת 1990 לכ-6.4 אחוזים בשנת 1997 (במחירי 1990; מכ-3.5 ל-4.8 אחוזים במחירים שוטפים; ראו דיאגרמה ב' 19 להלן). הענף בנוי משני חלקים השונים זה מזה. החלק הדומיננטי הוא התקשורות, התורמת כ-90 אחוזים מהתוצר ונסמכת על כ-65 אחוזים ממשורות השכיר; החלק האחר הוא הבלדרות. התוצר לעובד בענף כולו גבוה פי שניים וחצי ויותר מן התוצר לעובד בסקטור העסקי; השכר לעובד בתקשורות גבוה מאשר בסקטור העסקי בכ-90 אחוזים (אך בבלדרות הוא דומה), וברקע לכך גם הון גבוה יחסית שנאמד לעובד בתקשורות. השימוש בטלפון הנייד המשיך להתרחב, ומספר המנויים הגיע לכדי 1.3 מיליונים, לעומת כמיליון בסוף השנה הקודמת. נראה כי גידול זה ניזון גם משינויים בהיצע שנבעו מהציפייה לכניסתו של מפעיל שלישי, שהמכרז לזיכיון עברו הוכרע בראשית 1998. שיעור החדירה של הטלפון הנייד בישראל גבוה, כ-22 מנויים למאה תושבים בסוף 1997, ובנתונים שפורסמו ל-1996 נמצאה ישראל בין 10 המדינות המובילות בעולם. עם זאת יצוין, כי לשיעור גבוה זה נלווה מספר דקות-לקו נמוך משמעותית מהמקובל באירופה. להתרחבות הרבה של השימוש בטלפון הנייד השלכות ברורות על הרשת הקווית: נפגעה צמיחה ממושכת מאוד של השירות הקווי, הן מבחינת מספר המנויים שלו והן מבחינת מספר הדקות לקו. הפדיון של מפעילי הטלפון הנייד הגיע להיקף ניכר, והוא גבוה מזה של הטלפון הקווי (למרות מספר נמוך יחסית של דקות שיחה לקו). היתרונות הרבים של החדרת תחרות לענף הורגשו השנה בצורה דרמטית גם בשירות הבינלאומי, משנספו מפעילים חדשים לשירות, שניתן קודם על ידי מונופול. המחירים ירדו באחת בכ-80 אחוזים, וגידולו של היקף השימוש בשירות במחצית השנייה של השנה –

שיעור החדירה של
הטלפון הנייד גדל, וישראל
נמנית עם עשר המדינות
המובילות בתחום זה.

המשתמשים בשירות
הטלפון הבינלאומי נהנים
מהתחרות, גם בטלפוניה
בכבלים תונהג תחרות.

שבה כבר התקיימה תחרות – נאמד בכ־70 אחוזים בשיעור שנתי³⁰. עם זאת ההערכה היא שהחברות הפועלות בתחום זה מפסידות לפי שעה. ועוד בעניין התחרות: הכנסת אישרה בחוק ההסדרים שידור טלוויזיה ישיר לבית המנוי (DBS)³¹, ובכך פתחה את הדרך לתחרות בזכייניות הטלוויזיה בכבלים בעתיד הקרוב יחסית.

גם שירות הדואר נחשף לתחרות, ופעילותן של חברות השליחים הולכת ומתרחבת (לאחר שלא נאכף המונופול של רשות הדואר, ככל הנראה). כך גם השימוש בפקסימילה ובדואר האלקטרוני (E-MAIL). אם תצא לפועל התכנית, הנדונה עתה, לפתוח את התחום לתחרות – ישופר עוד שירות תשתית, לרווחת המשק.

נוסף על החדרת התחרות, שנדונה לעיל, יכול גם שינוי הבעלות על חברת "בזק" לשנות את פעילות הענף. החברה עומדת בפני המשך ההפרטה, לאחר שהממשלה החליטה להוריד את החזקותיה בחברה ל־52 אחוזים, ותשקיף הצעת המכר – חלקו הפרטה מסוימת וחלקו גיוס הון – יצא בראשית 1998. ההפרטה נתקלה בקשיים, בעקבות תביעות של "כבל אנד וירלס", שיש לה מעמד בחברה, לאחר שרכשה בשוק כ־10 אחוזים ממניותיה. התחרות החלקית, שהוחדרה לתקשורת בהצלחה ניכרת, עומדת בפני הרחבה רבה, עם יישומו של דוח ועדת רוזן³², שהוגש בשלהי 1997. הדוח חשוב לקידום הענף, בקבעו

תיבה ב'–5: יתרונות התחרות בתקשורת למשק

ראוי להדגיש את היתרונות הברורים שהמשק יפיק מהחדרת התחרות לענף התקשורת. היתרונות הישירים הם שינוי פני הענף – ירידה מרשימה של המחירים, שיפור השירות וגיוונו – והם מודגשים בהיותו ענף תשתית, המשמש את כל היחידות הכלכליות במשק. אך מעבר ליתרונות הישירים ראוי לציין גם את היתרונות העקיפים, שעוצמתם רבה, מפני יכולתן של ההתפתחויות בענף לשמש דוגמה לתחומים אחרים:

1. נוצרו דינמיקה ואווירה של שינויים והתקדמות טכנולוגית.
2. חדירה תרבות עסקית חדשה, כתוצאה משילוב של חברות זרות בקונצרנים שמתחרים בארץ.
3. הובהרו יתרונות התחרות, והומחש לכול בצורה ברורה ביותר, כי קיומם של שירותים מונופוליסטיים גובה מחיר כבד מצרכני השירות ומהמשק.
4. הודגם בבירור כי לא רק שצריך להתגבר על מונופול ענק (על פי אמות מידה ישראליות) לטובת המשק כולו, אלא גם ניתן לעשות זאת (אף כי שולם על כך מחיר ל"בזק" ולעובדיה).

להנהגת התחרות
בתקשורת השלכות
חיוביות על המשק כולו.

30 הערכות שנתקבלו ממשרד התקשורת.

31 בעקבות דוח פלד, דוח הוועדה להרחבה ולארגון מחדש של מערך השידורים לציבור בישראל, יוני 1997.

32 פתיחת ענף התקשורת לתחרות המלצות לפעולות בנושאים מרכזיים לצורך יישום מדיניות הממשלה. צוות בידמשרדי. ירושלים, 30 באוקטובר 1997.

בעקבות דוח ועדת רוזן
יפתח ענף התקשורת כולו
לתחרות, וצפוי פיתוח
מואץ עוד יותר של הענף.

הוועדה קבעה דרכים
להנהגת התחרות בחלקי
הענף השונים.

שתהיה תחרות אמיתית בשירות הטלפונייה המקומית כולו, ובהציבו לכך הן יעד זמן קרוב (ראשית 1999) והן סדר יום. ענף תשתית זה אינו עוד מיונפול טבעי (בארץ ובעולם), לאחר שהשתנו פניו כתוצאה משילוב של ההתפתחויות הטכנולוגיות המהירות והתרת המונופול. מדיניות העולם פותחות את הענף לתחרות – שוק שתורם הן לתוצר העסקי שלהן והן לצריכה – ודוח זה מקדם את ישראל לכיוון זה. צפוי שבעקבות התחרות יגדל כוחם של השיקולים העסקיים בעיצוב אופיו של הענף והתפתחותו: יתבטאו יותר יזמות וחדשנות, תגבר ההשקעה, השירותים יגונו, והמחיר יהיה נוח. אך הועדה השאירה לאחרים את עיבוד הפרטים, שיאפשרו את יישומן של החלטותיה. נותרה עבודה רבה מאוד, וספק רב אם ניתן לעמוד ביעד הזמן שנקבע, ינואר 1999.

הדוח ממליץ כי יינתנו רשיונות למפעילים שיתחרו ב"בזק" בתחום של שירותי התשתית הבסיסית, באמצעות תשתיות עצמאיות משלהם. יינתנו גם רשיונות למפעילים נוספים בשירות הטלפון הנייד ובשירות הבינלאומי (לאחר שסביב שנת 2002 תפקע הבלעדיות של שלושת הזכיינים הנוכחיים), ויפתח לתחרות ענף הטלוויזיה בכבלים. כדי להפחית את המונופוליות יוענקו הרשיונות בכפיפות להגבלות הנוגעות לבעלויות צולבות. כל מפעילי התקשורת יידרשו לקיים קישורי גומלין עם הרשתות של המפעילים האחרים, ולכולם תהיה גישה שווה לרשתות של המפעילים הבינלאומיים. הגוף המסדיר יקבע את התעריף לקישוריות זו, ויסדיר את פעילותה של חברת "בזק", שתישא בעתיד הקרוב בעיקר הנטל של אספקת השירות הבסיסי לכול.

לזירוז התהליך ולייעולו ראוי להקים רשות תקשורת לאומית, שתטול על עצמה את המשימות. בין הצעדים האחרים, החשובים לביצוע הרפורמה, יצינו תיקוני החקיקה הנדרשים (בתוכם שינוי חוק הבזק), הקמת ועדה לקביעת תעריפי "בזק", הגדרת "אזורי ביקוש" (שעבורם יוצעו מכרזים לזכיינים), הוצאת רשיונות כלליים למפעילים לתקשורת פנים-ארצית והסדרה חדשה של ענף הכבלים.

ג. תשתית התחבורה הכבישים

השנה הצטמצמה ההשקעה בתשתית הכבישים צמצום משמעותי, בכ-9 אחוזים, והקדשת המשאבים מתוך התמ"ג או המקורות ירדה ירידה תלולה יותר, כ-11 אחוזים. הצטמצמות ההשקעה מהווה נסיגה לאחר גידולה הניכר במשך יותר מעשור. הגידול דאז נועד להקל על הבעיות שנוצרו לאחר שנים רבות של הזנחה, ובעקבותיה הגיע הגודש בדרכים לשיא. נזק של הגודש חמור, במיוחד מפני שלמשתמשים בכבישים אין חלופה יעילה – שירות רכבת טוב, או מערכות הסעה המונית במטרופולינים הגדולים.

שני המודדים להתפתחותה של הצפיפות בכבישים מלמדים כי היא ירדה בשנת 1997: הן על פי היחס שבין הנסועה (הקילומטר שנסעו כלי הרכב) במהלך השנה לבין הון הכבישים (בתחילת שנה) שמשרתים נסיעות אלו והן (במידה פחותה בהרבה) על פי היחס שבין הנסועה לבין שטח הכביש. בכל זאת נותרה הצפיפות גדולה מאוד, גם בהשוואה למחצית השנייה של שנות השבעים (דיאגרמה ב-21) וגם בהשוואה בין לאומית (תיבה ב-6). ראוי לציין, כי מודדים אלו לצפיפות הם ממוצעים, ואינם מתייחסים להתרכזות הנסיעות באזורים מסוימים או בשעות היממה השונות, כך שצווארי הבקבוק במערכת הדרכים אינם מיוצגים כאן, למרות נזקם המרובה. נדרשת השקעה רבה ביותר לסגירת הפיגורים בהשקעות, וירידת ההשקעות בכבישים במהלך 1997 כמובן מגדילה פערים אלו.

צעד חשוב לקידום התחבורה הבינעירונית נעשה בראשית 1998, משנבחר זכיין אשר

השנה פחתה ההשקעה
בכבישים – נסיגה לאחר
גידולה במשך למעלה
מעשור.

הצפיפות בכבישי הארץ
גדולה מאוד בהשוואה
למחצית השנייה של שנות
השבעים.

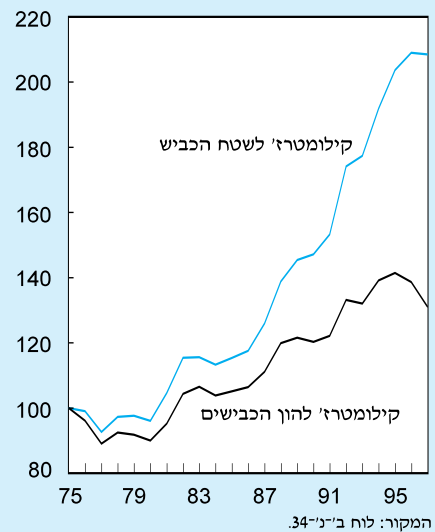
לכביש "חוצה ישראל"
צפויה תשואה גבוהה.
נבחר זכיין שיסלול אותו
ויפעלו.

יבנה ממקורותיו את הקטע המרכזי של כביש מספר 6 (כ-86 ק"מ מ"חוצה ישראל", כביש האורך המרכזי בישראל). צפוי שסלילתו תימשך כ-5 שנים, אך בקטעים מסוימים תתחיל ההפעלה במהלך התקופה. הזכיין יפעיל אותו ככביש אגרה, ויעביר אותו לידי הממשלה כעבור 25 שנים. התשואה הכלכלית לכביש נאמדת כגבוהה מאוד³³, והוא צפוי לקצר את זמן הנסיעה בין צפון הארץ לדרומה ובינם לבין מרכז הארץ וירושלים, ויהווה חוליה חשובה לניידות עובדים ולאינטגרציה בין חלקי הארץ השונים. העתירה לבג"ץ לדחות את אישור הכביש, בשל הנזקים הצפויים ממנו לסביבה, נדחתה. בחירת הזכיין אמנם חשובה, אך נזכיר כי במסגרת התכניות המקוריות לכביש מס' 6 – הפיגור בהתקדמות התכנית רב.

נציין כי בתחום התחבורה הבינעירונית נודעת חשיבות גם לרכבת, הצריכה להשלים את אמצעי התחבורה האחרים, אך ההשקעה בה מעטה ביותר.

אך בהתקדמות בתחום הבינעירוני אין די. המטרופולינים הגדולים גדושים, וזקוקים בדחיפות לפתרון: מערכות הסעה המונית, שהתכניות להקמתן מתקדמות באיטיות רבה מאוד – רק בפברואר 1998 נסגר מכרז לחברה שתנהל את פרויקט מטרופולין דן; או הסדרים מוסדיים, שיגבילו כניסת כלי רכב פרטיים לקטעים העמוסים. מחיר הגודש במטרופולינים הוא גם נזק ישיר, לנהגים ולכלי הרכב, זיהום ופגיעה בפעילות העסקית ובפעילות הפנאי, וגם נזק עקיף: הגודש במטרופולינים מעודד דחיקה של הפעילויות ממרכזי עסקים הראשיים שבערים, ומחליש אותם. הנזקים שהולכים ומצטברים עלולים להיות, במידה רבה, בלתי הפיכים.

דיאגרמה ב'21-
מדדים לצפיפות בכבישים



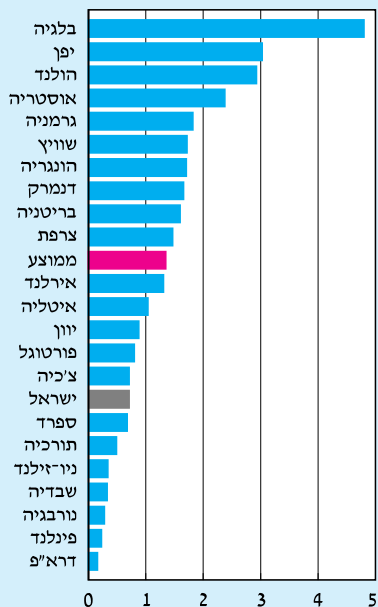
המטרופולינים זקוקים
בדחיפות לפתרונות
תחבורתיים.

תיבה ב'6-: הצפיפות בכבישים וההשקעות בהם – השוואה בין לאומית

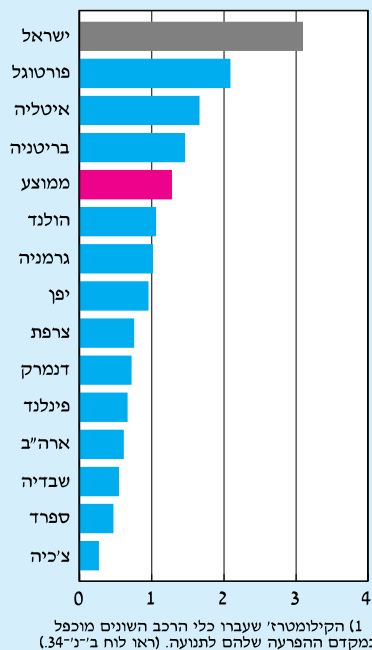
הצפיפות בכבישי הארץ גדולה מאוד, הן לעומת השנים הקודמות והן בהשוואה בין לאומית. הצפיפות, הנמדדת על פי היחס שבין מספר הקילומטרים שעברו כלי הרכב

33 על פי בדיקות שערכה חברת מת"ת, נאמדת התשואה לחלק המרכזי של כביש חוצה ישראל בכ-35 אחוזים. גם בדיקה בהנחות מחמירות עדיין נותנת אומדן גבוה לתשואה: בתחשיב המניח כי עלות הכביש תגדל ב-50 אחוזים מעבר לצפוי נאמדת תשואה של כ-29 אחוזים, ובתחשיב שאינו כולל את ערך הזמן שייחסך כתוצאה מנסיעות בכביש זה צפויה תשואה של כ-19 אחוזים. גם כשמביאים בחשבון הסטת תנועה מחוצה ישראל לדרכים אחרות, כתוצאה מהטלת אגרה, נאמדת תשואה גבוהה ביותר. תשואות אלו הן פרי החיסכון בזמן ובעלות התפעול של כלי הרכב; הן אינן מתחשבות בהגדלת הפריץ ובאינטגרציה שינבעו מהכביש. התשואות עולות על אלה שהוצגו כאן גם משום שלתחשיב הוכנסו הוצאות להפקעת קרקעות, הגדולות מהערך האלטרנטיבי הנוכחי שלהן.

דיאגרמה 2
עתירות הכבישים
(ק"מ כביש לשטח מדינה, 1995)



דיאגרמה 1
מדד לצפיפות הכבישים,
(קילומטר¹ לק"מ כביש, 1994)

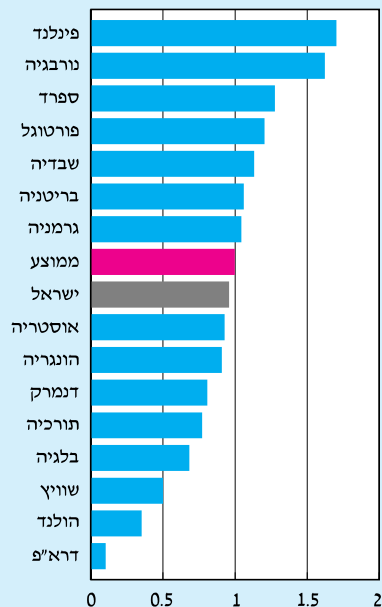


דיאגרמה 4
משקל ההשקעה בכבישי ישראל בתל"ג
(במחירים שוטפים)



בהשוואה בינלאומית
הצפיפות בכבישי הארץ
גדולה ועתירות נמוכה.
ובכל זאת ההשקעה בהם
דומה, יחסית, למקובל
במערב לאחר שנים רבות
של השקעה נמוכה.

דיאגרמה 3
משקל ההשקעה בתשתית הכבישים
בתמ"ג, 1994



לבין אורך הכבישים¹, גדולה בישראל פי שניים וחצי בקירוב מממוצע מדגם ארצות המערב שעליהן יש לנו נתונים (דיאגרמה 1). בפורטוגל, שמחזיקה בשיא הצפיפות אחרי ישראל – הצפיפות בכבישים נמוכה בכשליש.

את מיעוט הכבישים בישראל ניתן להצדיק, לכאורה, בשטחה הקטן. אך מן ההשוואה הבינלאומית עולה, כי גם ביחס לשטחה, יש לישראל פחות כבישים משיש במערב: 0.7 ק"מ כביש לכל קמ"ר משטחה, בממוצע, לעומת 1.4 במדגם (דיאגרמה 2). בהולנד – הידועה בצפיפות אוכלוסייתה – אורך הכבישים לכל קמ"ר גדול פי ארבעה מאשר בישראל³, והיא עתירה, כמדינות רבות אחרות, בדרכי תעבורה אחרות: בצירי רכבות ארוכים משמעותית מאשר בישראל ובדרכי מים. מכאן שההשוואה אינה נותנת ביטוי למלוא מצוקתה של תשתית התעבורה בישראל.

למרות הצפיפות הגדולה בכבישי הארץ ועתירותם הנמוכה, ההשקעה בהם בשנים האחרונות לא היתה גדולה מאשר מממוצע מדגם של ארצות המערב (כאחוז אחד מהתמ"ג, דיאגרמה 3). המחסור היחסי בכבישי ישראל והצפיפות בהם נבעו מהשקעה נמוכה הרבה יותר לאורך זמן: כ-0.6 אחוז תמ"ג לשנה, בממוצע, לשנים 1965 עד 1990 (דיאגרמה 4). להדגמה נציין כי הפער, שנצבר באותן שנים, בין שיעור ההשקעה בפועל לבין מממוצע המערב הנזכר, מסתכם ביותר מ-10 אחוזים של תוצר שנתי – הפסד השקעה של למעלה מעשור שלם, על פי הקצב הנוכחי! אם בכוונתנו להשתמש בתחבורה במתכונת המקובלת בארצות המערב⁴, עלינו להשקיע הרבה בסגירת הפיגור. סגירה של הפיגור שנצבר (על פי הדוגמה לעיל) בתוך 5 שנים מצריכה השקעה של כ-3 אחוזי תוצר לשנה במקום כאחוז אחד, שהושקע בשנים האחרונות.

1 מודד זה לצפיפות הוא מממוצע, ולכן גולמי. כמו כן מייצג כאן אורך הכבישים את קיבולתם, אף ששטחם עדיף (אך אינו זמין). ביסוד ההשוואה עומדת אפוא ההנחה, כי כבישי הארץ דומים ברוחבם הממוצע לכבישי חו"ל. אם כבישי ישראל צרים יותר – הצפיפות היחסית בישראל גדולה עוד יותר מן העולה מהדיאגרמה.

2 מהמדגם הוצאו ארצות ענק – אוסטרליה, ארה"ב וקנדה – אך מממוצע המדגם כמעט לא השתנה – 1.35 איתן לעומת 1.41 בלעדיהן.

3 לקמ"ר משטחה יש כ-3 ק"מ כביש. ניתן לטעון כי ההשוואה ממעיטה בעתירות הכבישים של ישראל, משום שבחישוב המדד אנו מחלקים את אורך הכבישים בשטח הכולל גם חלקים לא מיושבים של הנגב. הטענה אכן מדגימה חולשה של המדד – היותו מממוצע. עם זאת, גם במדינות אחרות יש אזורים דלילי אוכלוסין – כדוגמת הרי האלפים שבאוסטריה, שיחד איתם עתירות הכבישים של שטחה גדולה יחסית (והיא מופיעה מיד אחרי הולנד במדרג).

4 הסקת מסקנות בדבר הרצוי לישראל מהנעשה במדינות המערב מתבססת על ההנחה, כי אין בהן עודף בכבישים או בהשקעה בהם.

ההשוואות הבינלאומיות: נתוני 1995 (ובהעדרם – 1994) עפ"י International Road Federation, World Roads Statistics 1997

IV. הבנייה

בשנת 1997 חל מפנה בהתפתחות ענף הבנייה: התפוקה ותוצר הענף ירדו ב־6 וב־5.5 אחוזים, בהתאמה, לאחר שגידולם הצטמצם כבר אשתקד. הירידה בפעילות בולטת על רקע גידולה הנמרץ בתקופה 1990 עד 1995, שבה נקלט גל העלייה האחרון. לאחר מאמץ ההשקעות בבנייה למגורים ובענפי המשק, שנועד בעיקר להתאים את מלאי המגורים ומלאי ההון היצרני לגידול המהיר של האוכלוסייה ושל מספר המועסקים – התמתנו הביקושים לתפוקת הענף. ב־1996 הוא שב לקצבי גידול מתונים יותר, וב־1997 אף ירדה, כאמור, הפעילות בו. חרף ירידתה של הפעילות, הייתה רמתה ב־1997 גבוהה פי שניים ויותר מאשר ב־1989, לפני גל העלייה, ומכאן שלא מדובר בירידה משברית בפעילות הענף, אלא בעיקר בתהליך התאמה מחויב המציאות.

בשנת 1997 ירדו תפוקת הענף ותוצרו ב־6 ו־5.5 אחוזים, בהתאמה, עקב ירידה בביקושים.

לוח ב'-15

תפוקות ותוצר בענף הבנייה, 1986 עד 1997¹

העלייה או הירידה השנתית הממוצעת							
			-1990	-1986			
1997	1996	1995	1995	1989	1997	1996	
(אחוזים)							
-5.9	7.2	17.0	14.2	3.3	35,444	37,651	סך תפוקת הבנייה (מיליוני ש"ח, במחירי 1995)
-5.0	12.4	23.3	12.8	3.1	18,358	19,322	למגורים
-7.7	1.1	13.4	19.4	5.6	14,777	16,013	לענפי המשק
-0.3	10.4	-1.5	0.6	-1.3	2,309	2,316	תפוקת בנייה אחרת ²
-15.4	-13.6	24.7	20.5	1.4	9153	10,815	שטח ההתחלות של בניית מבנים (אלפי מ"ר)
-12.7	-12.8	36.4	18.7	2.8	6,628	7,590	מזה: למגורים
-21.6	-15.6	3.8	25.5	-2.6	2,528	3,225	לענפי המשק
-11.6	-16.7	45.5	21.4	-1.3	46.7	52.9	התחלות בניית דירות (אלפים)
23.6	27.9	12.7	9.4	-2.6	60.4	48.9	גמר בניית דירות (אלפים)
-5.5	6.0	16.2	12.8	3.7			השינוי בתוצר הבנייה

(1) החישובים – לפני עיגול המספרים.

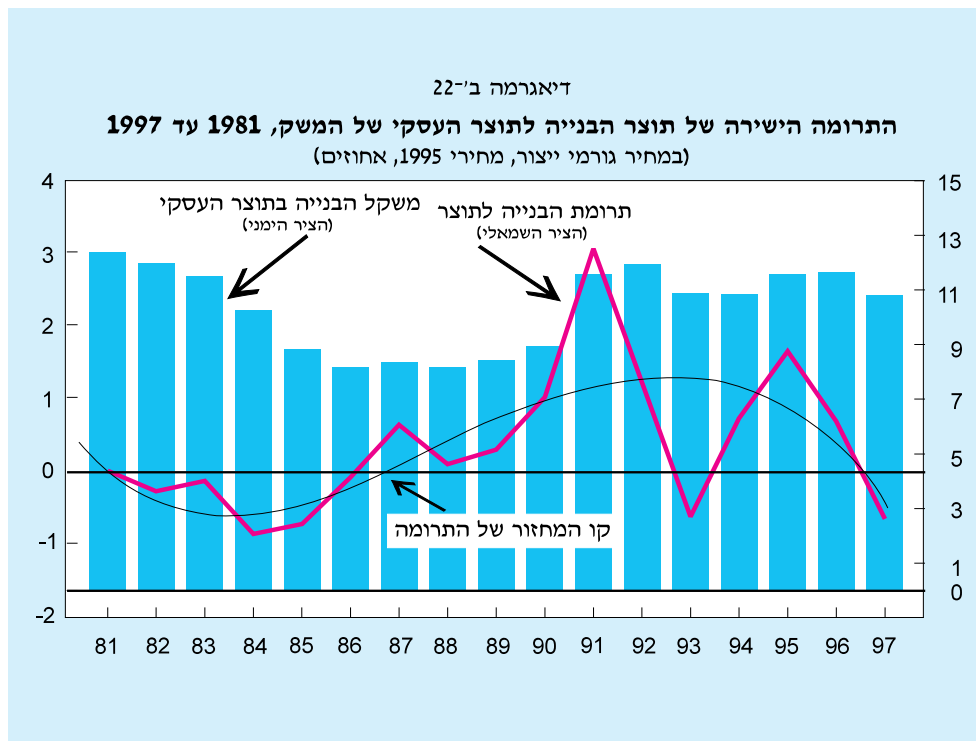
(2) כולל בנייה ביטחונית ואומדן גס של עבודות אחזקה ושיפוצים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ואומדני בנק ישראל.

משקלו של ענף הבנייה בתוצר המקומי הגולמי העסקי (במחירים קבועים) פחת השנה במקצת, ל־11 אחוזים, כמו בשנים 1993 ו־1994, ו־2–3 נקודות האחוז מעל למשקלו ב־1989 (דיאגרמה ב'–22). כאשר מביאים בחשבון נוסף על התוצר של ענף הבנייה עצמו, את תוצר ענפי התעשייה, התחבורה והמסחר, המייצרים לבנייה ומוכרים לה את שירותיהם, מתקבל

שלירידתו של תוצר הבנייה הייתה ב־1997 תרומה שלילית לתוצר העסקי המקומי בשיעור של 0.8 נקודת אחוז. ראוי לציין שאלמלא גידולה המהיר של פעילות הבנייה בשלבי הגמר, שנמשך בשלושת הרביעים הראשונים של השנה, בעקבות התחלות הבנייה הנרחבות של 1995 – הייתה הירידה חריפה עוד יותר. תפוקת הענף כוללת השקעות במבנים ובעבודות עפר, למגורים ולענפי המשק. הירידה בתפוקה אפיינה את כל חלקי הענף: תפוקת הבנייה למגורים, שמשקלה היה השנה כ־51 אחוזים מתפוקת הענף, ירדה ב־5 אחוזים, לעומת עלייה בת 12.4 אחוזים אשתקד; תפוקת הבנייה שלא־למגורים (לענפי המשק, לעבודות עפר ולסלילה) הצטמצמה ב־7.7 אחוזים, לעומת עלייה בת אחוז אחד בלבד אשתקד. הצטמקות חלק זה של תפוקת הענף הקדימה בעיתויה ובעוצמתה את זו של הבנייה למגורים.

ירידה של תוצר הענף
ב־1997 תרמה ישירות
לירידת התוצר הענפי
המקומי ב־0.8 אחוז. ירדה
התפוקה הן בבנייה
למגורים והן בבנייה לענפי
המשק.

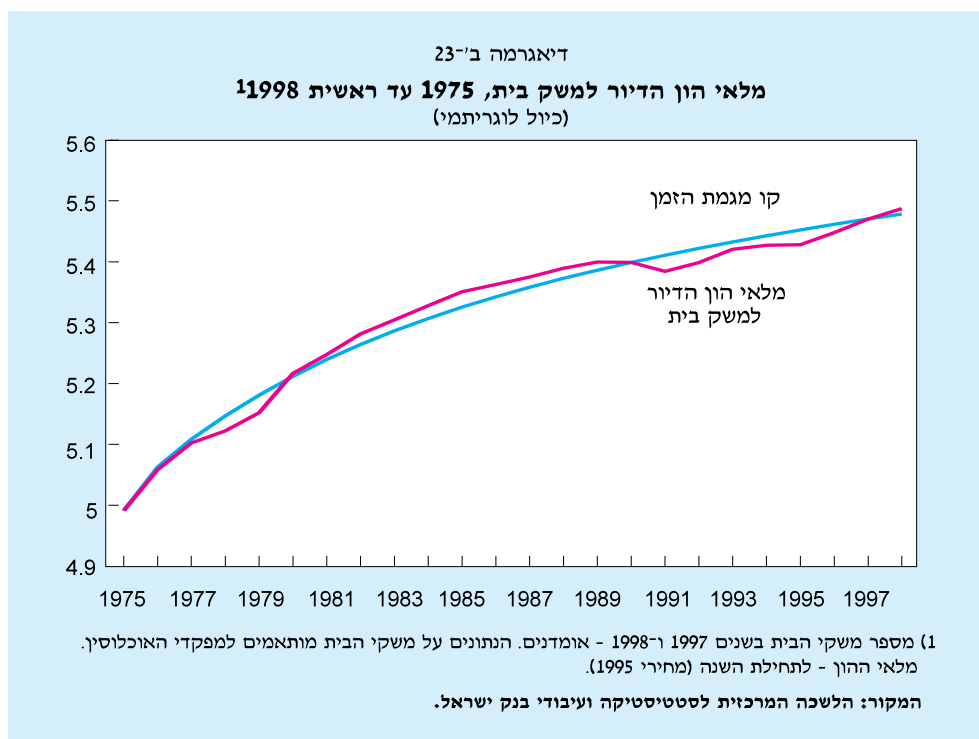


הירידה החריפה בתפוקת הבנייה שלא למגורים בולטת במיוחד על רקע קצב הגידול המהיר – 19 אחוזים בממוצע שנתי – בשנים 1990 עד 1995, והיא משקפת את ירידת ההשקעה במבנים הן עבור ענפי המשק, שבהם הצטברו עודפים, והן בעבודות עפר ובכבישים, שבהם שורר עדיין מחסור יחסי.

בחלקו הראשון של הפרק מנותחות הסיבות לירידת ההשקעות במרבית ענפי המשק בשנת 1997 (השלמת מיצוי התהליך של התאמת מלאי ההון למועסק, ירידת הרווחיות, אי־הוודאות המדינית וגובה הריבית לזמן הקצר). ההשקעה במבנים שלא־למגורים ירדה בדרך כלל בשיעור ניכר יותר מאשר השקעות במכונות וציוד, וזאת מן הטעמים הבאים: בהשקעות בענפי המשק, ובעיקר בתעשייה, פוחתת כפי הנראה עתירות המבנים בסך ההשקעה, ובגלל השפל בתיירות מסתמנת ירידה של ההשקעות בפרויקטים לתיירות, שהם

עתיירי בנייה. כאן יש להביא בחשבון את אי ההתחלקות של ההשקעה במבני ציבור, שהוקמו בעקבות בניית שכונות ויישובים עם גל העלייה. גם בתחומי ההשקעות בתשתיות פיסיות, כדוגמת הכבישים, ההשקעות אינן מתחלקות; בפרויקטים גדולים המיועדים למתן שירות לטווח ארוך, יש לעתים משום הקדמת השקעה, שאינה מנוצלת במלואה מיד. ההשקעה בכבישים בשנת 1997 הצטמקה בכ-9 אחוזים, לעומת גידול כ-16 אחוזים אשתקד והשקעות נרחבות בשנים 1993 עד 1995. הצטברות מלאי עודפי היצע של מבני משרדים ומסחר בשנת 1996, בצד מצוקת אשראי, היוו תמריץ שלילי להשקעות בתחומים אלה. בשנת 1997 ירדה ההשקעה בבנייה למגורים ב-5 אחוזים, לאחר ירידה ניכרת בקצב הגידול, שאפיינה את 1996. התפתחות זו משקפת התמתנות בביקושים עקב שילוב של שינויים דמוגרפיים ומחזוריים (ירידת ההכנסה הפנויה מכל המקורות לנפש והיקף ניצול המשכנתאות על ידי הזכאים), שיידונו בהמשך.

מדיאגרמה ב'-23 עולה שבשנת 1997 נסגר הפער בין מלאי הון הדיור למשק בית (בפועל) לבין מגמת הטווח הארוך של התפתחות משתנה זה³⁴. פער זה הצטמצם והלך בשנים האחרונות. עם זאת ראוי להדגיש שמסגרת ניתוח זו רגישה לספציפיקציה של קו המגמה.



34 על פי הגדרה חלופה של מגמת הטווח הארוך - שאיננה כוללת השנים האחרונות, שנות קליטת גל העלייה האחרון - בהתפתחות מלאי הון הדיור למשק בית, מתקבל רק צמצום ניכר של פער זה, שיכול להצביע על האטה בעליית מחירי הדירות, אך לא על ירידתם.

בתקופה 1990 עד סוף 1997 היה קצב הגידול הממוצע של מלאי הון המגורים גבוה באחוז אחד מזה של מספר משקי הבית. התפתחויות אלה עולות בקנה אחד עם האטה בקצב עליית המחירים היחסיים של הדיור בשנים האחרונות, ואף עם לחץ לירידת מחירים אלה בשנה האחרונה, הודות להצטברות עודף היצע של הון דיור ברמה הארצית במחיר הנוכחי. השינוי במחירים היחסיים של הדירות נמצא בקשר סטטיסטי שלילי מובהק עם הסטייה בין מלאי הון הדיור למשק בית בפועל לבין מגמת הטווח הארוך שלו וכן עם השינוי במחיר היחסי בשנה קודמת.

במחירים היחסיים של הדירות נרשמה השנה יציבות (תוך ירידה בסוף השנה), לאחר האטה בקצב עלייתם בשנתיים הקודמות; כך עולה מנתוני סקר הדירות בבעלות שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. עם זאת מעידה אינפורמציה נוספת, ממקורות שונים, על ירידה (בממוצע) במחירן הריאלי של הדירות במגורים שונים במהלך 1997. מחירי סך התפוקה (מחירים נגזרים, בניכוי מדד המחירים לצרכן) של ענף הבנייה ומחירי התשומות ירדו בממוצע זו השנה השנייה. שכר העבודה, על פי מדד התשומות בבנייה למגורים, עלה ריאלית בכאחוז בלבד, וזאת למרות השפעת עלייתו של שכר המינימום (6.1 אחוזים בממוצע שנתי) ועליית שיעור העובדים המיומנים יותר, שעוסקים בעבודות בשלבי גמר הבנייה, ואף שהשכר לשעה לעובדים הזרים על פי הדיווח של מעסיקיהם מוטה בדרך כלל כלפי מעלה.

ירידת תפוקתו של הענף טרם השתקפה במלואה בכמות גורמי הייצור שהעסיק ב־1997: ההשקעה בציוד בנייה אכן הצטמצמה זו השנה השנייה ברציפות (אך היא עדיין גבוהה יחסית, שכן היא איפשרה גידול בן 11 אחוזים של מלאי הון הציוד בבנייה השנה). הירידה בהשקעות מבטאת פסימיות באשר לצמיחת הענף בשנים הקרובות; זו משתקפת, בין השאר, בירידת מספרם של היתרי הבנייה (בבנייה הפרטית בערים הגדולות), שהם אינדיקטור להתחלות הבנייה הצפויות. כנגד זאת אין צופים בענף צורך גובר בהחלפת עובדים בציוד, לנוכח האפשרות והכדאיות (לחברות הבנייה) של העסקת עובדי שטחים ועובדים זרים, ששכרם נמוך יחסית.

חרף הירידה של ההשקעות בציוד בנייה, נמשכה העלייה במלאי ההון של הענף, הודות לגידול הניכר של ההשקעות בשנים 1990 עד 1995. גם בתשומת העבודה הואט השנה קצב הגידול, זו השנה השנייה. מספר שעות העבודה עלה בכ־2 אחוזים, ואילו מספר המועסקים גדל בכ־0.4 אחוז בלבד (לוח ב'–16).

התעסוקה בענף הבנייה מאופיינת בשינויים ניכרים ותכופים במספרם הכולל של המועסקים ובשינויי הרכב בין עובדים מקומיים, זרים ועובדי שטחים. ראוי לציין שענף הבנייה הוא הענף העיקרי בהעסקת העובדים הזרים במשק, ובשנת 1997 הגיע מספרם בו ל־64 אלף. ב־1997, לראשונה מאז 1990, ירד מספר העובדים המקומיים בבנייה; על רקע ירידת התפוקה בענף נטו המעסיקים, כנראה, לצמצם את עבודת המקומיים, שהם בעלי השכר הגבוה יחסית, ושכרם קשיח. מספר עובדי השטחים גדל, בעקבות שינויים במדיניות הסגר על השטחים, ונבלם הגידול במספר הזרים. מידת התלות של הענף בעבודת זרים ובעובדי שטחים נותרה גבוהה – 40 אחוזים ממספר העובדים ותשומת העבודה – גם עם צמצום פעילותו (לוחות ב'–16 וב'–נ'–38). בטווח הקצר לא ניתן לצפות לשינויים במצבת העובדים, במקביל לשינויים בתפוקה, שכן הכניסה והיציאה מהענף לזרים ולעובדי שטחים איננה חופשית לחלוטין, ושלבים שונים של עבודות הבנייה מחייבים מידות שונות של אינטנסיביות בעבודה. זאת ועוד, העסקת עובדים זרים כרוכה בהוצאות קבועות, ובגלל קיום

במחירים היחסיים של הדירות נרשמה השנה (בממוצע) יציבות, על פי סקר הדירות בבעלות. מקורות אחרים מצביעים על ירידה של מחירי דירות במגורים שונים.

במלאי ההון בציוד בנייה ובתשומת העבודה הואט השנה קצב הגידול.

בשנת 1997 נבלם גידול
מספרם של העובדים
הזרים, וגדל מספר עובדי
השטחים. 40 אחוזים
ממספר העובדים
(ותשומת העבודה) בענף
הם עובדים לא־מקומיים.

מכסות ורשיונות עבודה ומגבלות על ניידות העובדים, האפשרות להקצאתם היעילה של העובדים בתוך הענף עצמו, בין אזורים וענפים שונים – מוגבלת ביותר. יש להדגיש שמדימונתם הסטטיסטית של חלק נכבד מהנתונים על עובדי השטחים והזרים בענף לקויה, וקיימת העסקת זרים לא מדווחת מחוץ למסגרת ההיתרים הענפיים וההסדרים המוסדיים. (בפרק זה כלול במצבת העובדים גם אומדן לבלתי מדווחים.) יש לציין, שהעלות של העסקת עובד זר למעסיק הפרטי נמוכה מהעלות החברתית (הכוללת, בין השאר, הוצאות רווחה), ועל כן התועלת העודפת שמפיק המעסיק מהווה תמריץ להמשך העסקת זרים – לא בהכרח על פי סדרי העדיפות הכלל־משקיים. על כך יש להוסיף את "רווחי המיכסה", שמהם נהנים מקבלי מכסות של עובדים זרים.

לוח ב'-16

גורמי ייצור ופריון בענף הבנייה, 1986 עד 1997

העלייה או הירידה השנתית הממוצעת						
			1990-	1986-		
1997	1996	1995	1995	1989	1997	1996
(אחוזים)						
0.4	2.6	25.0	10.7	2.3	242	241
-2.7	4.2	15.2	12.4	-0.2	146	150
14.3	-34.9	-12.2	-4.3	6.0	32	28
1.6	31.3	242.9	51.3		64	63
מלאי ההון בצידוד הבנייה (מיליוני ש"ח,						
14.5	18.5	19.6	11.2	-4.6	6,854	5,986
-2.4	-9.8	24.0	18.1	2.9	5,519	5,652
-7.2	2.3	-11.3	-0.1	3.0		
-9.0	0.0	-10.0	0.0	3.9		
-0.5	0.5	0.0	-0.6	-2.3	21	21

(1) מלאי ההון לתחילת שנה.

(2) בבנייה פרטית.

* מספר המועסקים על פי נתוני החשבונאות הלאומית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

על רקע האמור לעיל ברורה משמעותם המוגבלת של אומדני הפריון בענף, על שני מדדיו, ומה גם שהפריון רגיש לשינויים בהרכב התפוקה. כך, לדוגמה, יורד הפריון הכולל של הענף כשמצטמצם משקלן של עבודות התשתית בסך תפוקתו. בשנים האחרונות יורד הפריון, וגם לאורך כל התקופה 1990 עד 1995 הוא היה אפסי. התרומה השלילית שיש לפריון בבנייה לפריון בסקטור העסקי בולטת בהתחשב במשקלו הנכבד של הענף בסקטור העסקי. נראה שרמת השכר הממוצעת, הנמוכה, המקובלת בענף,

בולמת אימוץ נרחב יותר של טכנולוגיות חדשות, לתיעושו של הענף, ודרך – להעלאת התפוקה לעובד.

הבנייה למגורים

בשנת 1997 פחתו לחצי הביקוש לדירור, לאחר שהם הואטו עוד אשתקד. להלן ננתח את גורמיה העיקריים של הירידה בביקוש לדירור. ב-1997 הואט גידול האוכלוסייה, בעיקר בשל הירידה המתמשכת של מספר העולים מאז 1995, וזאת לאחר שחלקם המכריע של העולים שהגיעו בשנים קודמות, במסגרת גל העלייה הגדול, כבר רכשו דירות. השפעה המקוזה את ירידת הביקוש יש לייחס לעליית משקלה באוכלוסייה של שכבת גילאי 20-34, שהיא בדרך כלל הפעילה ביותר בהקמת משקי בית ובביקוש לדירות. גם הציפיות להתייצבות מספר העולים או לירידתו פועלת להקטנת לחצי הביקוש דרך עצירת הקדמתן של השקעות פיסיות בדירור.

בשנת 1997 פחתו לחצי הביקוש לדירור.

לוח ב'-17

אינדיקטורים לביקוש ולהיצע בשוק הדירות, 1990 עד 1997

1997	1996	1990-1995 (ממוצע שנתי)	
94,140	117,780	*115,619	מספר העסקאות בדירות ¹
30,219	36,640	40,333	שיווק קרקעות למגורים (יחידות דירור) ²
14,827	16,358	12,698	מכירת דירות בסקטור הפרטי ³
45,535	54,987	51,545	מספר מממשי ההלוואות לדירור לזכאים
14,925	21,456	22,322	מזה: עולים
20,302	21,485	16,266	זוגות צעירים
			סך ההלוואות במשכנתא
18,554	17,865	*11,781	(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)
13,917	12,157	*6,310	מזה: לא־מוכוונות
			הריבית הממוצעת על משכנתאות חופשיות
5.13	5.61	5.16	ליותר מ־15 שנה

- לפי תאריך ביצוע העסקה. כולל דירות חדשות, דירות יד שנייה ומתנות לקרובים ללא תמורה. לא כולל ירושות, דירות הנמכרות כחלק ממשק חקלאי, דירות בשכר מוגן התפוסות בזמן המכירה, חלק מהדירות במבנים תעשייתיים או מסחריים הנמכרים כעסקה אחת ו"בנה ביתך".
 - על־פי מספר העסקאות שבוצעו (להבדיל מסך כל היחידות שהוצעו). נתוני מינהל מקרקעי ישראל. לא כולל יחידות דירור שטרם תוכננו. בשנת 1997 הסתכם סך השיווק (כולל מכרזים, פרסומים, עסקאות שטרם אושרו וכו') ב־51,010 יחידות דירור לעומת 57,000 אשתקד.
 - על פי 24 הערים הגדולות.
- * ממוצע של השנים 1992 עד 1995.
- המקור: משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל, נציבות מס הכנסה ובנק ישראל.

ההכנסה הפרטית הפנויה מכל המקורות לנפש פחתה השנה בכאחוז, לאחר שהואטה אשתקד. כן הואטה העלייה בשכר הפנוי לשכיר – שניהם אינדיקטורים לירידת יכולת

ההחזר של ההלוואות. אי-הוודאות הפוליטית וההאטה בפעילות הכלכלית הקטינו, בין השאר, את רכישות הדירות מצד תושבי חוץ; לאלה היה בשנים קודמות משקל נכבד באזורי ביקוש נבחרים ובתחום הדירות הגדולות והיקרות יחסית.

יתרות האשראי לדיור לציבור הסתכמו בסוף 1997 בכ־90 מיליארדי ש"ח; יחסן של יתרות אלו למלאי הון הדיור (בתוספת זקיפה לערך הקרקע) עלה מ־18 אחוזים ב־1992 לכ־30 אחוזים בקירוב בסוף 1997, תוך האטה ברורה בשנתיים האחרונות. הגורם הספקולטיבי, שהגביר בשנים קודמות את הביקוש לדירות למטרות השקעה נכסית, נחלש, כפי הנראה, בשנת 1997 עם התמתנות עליית המחירים היחסיים של הדירות, עד כדי ירידתם, ועל רקע אי-הוודאות האופפת את שוק הדיור. (ראה הדיון בהמשך.)

בשנת 1997 ירד ב־17.4 אחוזים מספר מממשי ההלוואות לדיור לזכאים; אלה פחתו במיוחד (ב־30.5 אחוזים) בקרב העולים, שרובם ניצלו מקור מימון זה למימון רכישותיהם בעבר (לוח ב'–17). אך גם בקרב הזוגות הצעירים (ב־5.7 אחוזים). ההיקף הריאלי של סך המשכנתאות שניתנו לציבור בשנת 1997 הצטמצם בכ־5 אחוזים, וזאת למרות ירידת הריבית הממוצעת על משכנתאות חופשיות במשך השנה. כיוון שזה מספר שנים שיעורי המימון (לזכאים) לא עודכנו יחסית למחיר הדירה הממוצעת, הם ירדו ירידה תלולה מאז 1992 – ב־50 אחוזים ויותר – לכל קבוצות הזכאים (לוח ב'–נ'–39). גם שיעורי הסיבסוד ירדו בשנתיים האחרונות, עקב ירידת פער הריבית (על משכנתאות) שבין הריבית לזכאים לבין ריבית השוק והאטת האינפלציה. על ירידת היקף הסיבסוד במימון ניתן ללמוד גם מנתוני התקציב (ההוצאה למעשה 1996 ותקציב 1997): המענקים, סיבסוד הריבית וסיבסוד ההצמדה להלוואות לרכישת דירה מבעלות פרטית וממשלתית או לבנייה עצמית הצטמצמו ריאלית (בניכוי מדד המחירים לצרכן) ב־6.4 אחוזים, והסתכמו השנה ב־2.3 עד 2.5 מיליארדי ש"ח³⁵. יוצא אפוא שגם מצד המימון לא הומצו הביקושים, מה גם שהציפייה לעדכון תנאי המשכנתאות, על רקע פעילותה של "ועדת גדיש"³⁶ ורמת המחירים הגבוהה של הדיור, הגדילה ודאי את מספר הזכאים הדוחים את כניסתם לשוק הדיור. הציפיות לירידה נוספת במחירים היחסיים של הדירות תרמו גם הן לא מעט לצמצום הביקוש להן. ציפיות לירידת מחירים מקשות גם על משפרי דיור למכור את הדירות שבבעלותם ומאלצות אותם להוריד את מחיריהן כדי למכור, או לדחות את הרכישה. שילוב של אי-ודאות בתחום המימון של רכישת דירות וציפיות לירידת מחירן היחסי יוצר פיגור בשלב הבנייה שבו נמכרות דירות חדשות³⁷. תופעה זו מחייבת, כמובן, תלות רבה יותר של חברות הבנייה באשראי.

בינואר 1997 הוארך הסדר ערבות המדינה למימון בנייה למגורים (30 אלף יחידות דיור, בסך 600 מיליוני ש"ח); על כך נוספה היתרה הלא-מנוצלת עד סוף 1996 (30 אלף יחידות נוספות). ואולם, מסגרת הערבות נוצלה חלקית בלבד בשנים 1996 ו־1997, שכן ההאטה במכירות חייבה ממילא הרחבה של האשראי שנתנו הבנקים לענף עד ליחס סיכון גבוה, כאמור. כך התכנית שנועדה להרחיב את האשראי לענף ולהאיץ את פעילותו הייתה בעלת אפקטיביות מוגבלת בלבד.

35 ירידה ריאלית מתונה יותר תתקבל גם את תזקפנה כל ההתייקרויות המתוכננות בסעיף מענקי בינוי ושיכון לתמיכות הנ"ל.

36 הוועדה למדיניות הסיוע בדיור. מונתה באפריל 1996 והגישה דוח ביניים בדצמבר 1997.

37 הענף אופיין בעבר בשיעור גבוה של מכירת דירות "על הנייר".

סך יתרות האשראי לדיור
לציבור ביחס למלאי הון
הדיור (בתוספת זקיפה
לערך הקרקע) עמד בסוף
1997 על כ־30 אחוזים;
נחלש הגורם הספקולטיבי
ברכישת דירות.

בשנת 1997 ירד מספר
מממשי ההלוואות לדיור
לזכאים; כן ירד שיעור
התמיכה במשכנתאות.

לוח ב'-18

מחירים נבחרים ומחירים יחסיים בענף הבנייה¹, 1986 עד 1997

העלייה או הירידה לעומת התקופה הקודמת						
מחירי הדירות	מחירי למדד	מחירי הדירות	מחירי שכר הדירה	מחירי מחירי	מחירי	השנה
המחירים לצרכן	מחירי התשומה	המחירים לצרכן	מחירי	התשומות	התפוקה	התוצר
(אחוזים)						
1989-1986 (ממוצע שנתי)	24.1	-1.1	-2.5	2.4	27.2	32.2
1990-1995	22.8	8.1	9.6	3.0	12.0	13.7
1995	15.1	4.6	3.4	-5.4	11.3	11.5
1996	16.0	4.2	7.4	-0.2	8.0	8.9
1997	9.3	0.3	1.2	2.7	8.0	9.3
1995						
I	2.8	1.5	-0.2	-0.4	3.0	
II	2.4	0.7	-0.8	-2.0	3.2	
III	4.6	2.6	-0.6	-0.2	5.3	
IV	4.8	1.8	7.3	0.1	-2.3	
1996						
I	4.7	1.8	2.0	-0.1	2.7	
II	5.1	1.0	2.7	1.1	2.7	
III	-1.1	-2.8	-5.1	-2.1	4.2	
IV	3.1	1.2	4.4	2.6	-1.2	
1997						
I	3.0	0.7	0.9	0.0	2.1	
II	2.8	0.3	0.5	1.1	2.3	
III	1.9	-0.2	-2.9	1.6	4.9	
IV	-0.1	-1.0	0.6	-0.4	-0.7	

1) שיטות החישוב של מדד המחירים לצרכן ושל מדד מחירי התשומה בבנייה למגורים מתבססות על חישוב מדדים אלה בהתאמה לתקופות הסקר: כלומר לכל תקופת סקר חושב ממוצע מדד המחירים לאותה תקופה.

ענף הבנייה (למגורים) איננו מאופיין בדרך כלל במלאים מצטברים של דירות בשלבי גמר מתקדמים, ועל כן תגובתו על שינויים בתנאי הביקוש משתקפת במהירה בצמצום הפעילות בשלבי הבנייה השונים. בעוד שבהיקף גמר הבנייה של דירות נמשך הגידול בקצב מהיר, אף כי נמוך יותר מאשר אשתקד, נרשמה בשנתיים האחרונות ירידה בהתחלות הבנייה, הן בבנייה הפרטית והן בבנייה שביזמה ציבורית. התחלות הבנייה ב־1997 הסתכמו ב־46.7 יחידות דיור, לעומת כ־53 אלף ב־1996 ו־63.5 אלף בשנים 1995 ו־1996, בהתאמה. זהו מספר התחלות שמקובל היה לראותו כמתאים פחות או יותר לביקושים השוטפים

ב־1997 ירד מספרן של
התחלות הבנייה, ואילו
היקף הגמר של בניית
דירות המשיך לגדול. ירד
מספרן הכולל של
העסקאות בדירות. כן
הצטמצמו מכירת הדירות
באזורי ביקוש בסקטור
הפרטי בערים הגדולות
ומכירת הקרקעות
למגורים.

בשנתיים האחרונות לא
ירדו המחירים
ה"רשמיים" של הדירות
החדשות, יציבות
המוסברת בקיומו של
הליווי הפיננסי.

התרחבות ריאלית של
היקף האשראי לענף
(בלמעלה מ־6 אחוזים)
השנה מעידה על קשיים
במכירת דירות.

הנובעים מהקצב הנוכחי של העלייה לארץ ומן התוספת הטבעית של משקי הבית. מספר העסקאות בדירות ירד השנה ב־20 אחוזים, ומכירת הדירות באזורי הביקוש (ב־24 הערים הגדולות) בסקטור הפרטי הצטמצמה ב־9–10 אחוזים. בולט במיוחד גידולו של שיעור הדירות הלא־מכורות בסך היצע הדירות שלפני גמר בסקטור הפרטי בערים הגדולות. (ברביע השלישי של 1997 היה שיעור זה 73.9 אחוזים, שיעור חסר תקדים מאז 1990). מכירת הקרקעות למגורים (במונחי יחידות דיור) הצטמצמה השנה בכ־17.5 אחוזים – 30.2 אלף יחידות, לעומת 36.6 אלף יחידות אשתקד – וזאת למרות המדיניות המוצהרת, המכוונת להרחיב במידה ניכרת את שיווק הקרקעות באמצעות מינהל מקרקעי ישראל במטרה להוריד את מחירי הדירות. נראה שפעל כאן שילוב של הדלדלות הרורבות המתוכננות של קרקעות והתמתנות הביקוש מצד היזמים, שמיצו במידה רבה את אפשרויות קבלת האשראי ממערכת הבנקאות. גם בשוק הקרקעות שוררת איודאות רבה, שמשפיעה רבות על השוק, נוסף על אי־הוודאות המשקית הכללית לגבי הצמיחה והביקושים, והיא קשורה בחוסר הבהירות באשר להליכים של הפשרת קרקע חקלאית ושינוי ייעודה תוך פיצוי החקלאים³⁸. מדיניותו המוצהרת של מינהל מקרקעי ישראל לשנים 1998 ו־1999 היא שיווק קרקע ל־60 אלף יחידות דיור לשנה.

המחירים היחסיים של הדירות (בניכוי מדד המחירים לצרכן) נשארו ב־1997, בממוצע שנתי, יציבים, לאחר האטה בקצב עלייתם אשתקד (לוח ב'–18). בחינת התפתחותם של מחירי הדירות במשך השנה מלמדת על ירידתם הריאלית בשנתיים האחרונות. ירידתם האפקטיבית המלאה של המחירים היחסיים אינה נתפסת, כאמור, בשיטת המדידה הקיימת. כך, לדוגמה, שיפור בתנאי הרכישה, הטבות והנחות למיניהן אינם מוצאים ביטוי במדידה, וכן גם ירידות מחירים של דירות באזורים שונים, של דירות יוקרה, ושל דירות גדולות מיד שנייה; לירידות אלה אישור ממקורות אלטרנטיביים. אחד ההסברים לאי הירידה במחירים ה"רשמיים" של הדירות החדשות נעוץ בקיומו של הליווי הפיננסי, המעכב הורדת מחירים בידי חברות הבנייה: הירידה במחירים מתמתנת הן ביזמת המלווה הפיננסי, משיקולים של סיכוני מערכת האשראי הכוללת, והן מצד חברות הבנייה, הנעזרות באשראי שנותן המלווה הפיננסי למימון החזקת מלאי דירות, במקום לצמצמו דרך הורדת המחירים.

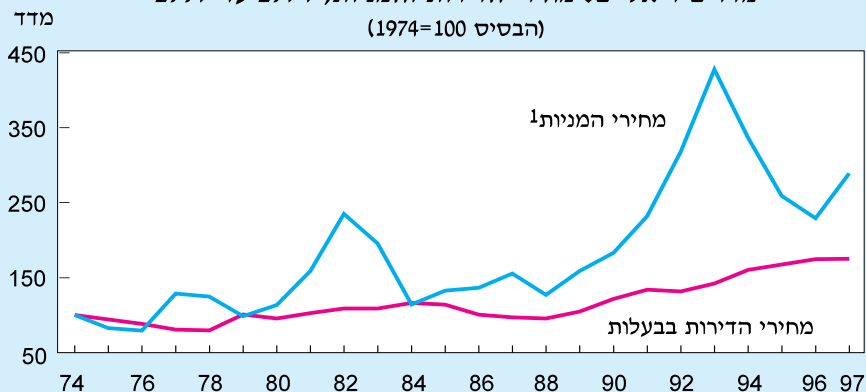
בעקבות היחלשות הפעילות בענף הבנייה היה ניתן לצפות לירידה במידת הזדקקותו של הענף לאשראי; אף על פי כן הייתה הרחבה ריאלית בסך האשראי לענף (כולל ערבויות על פי חוק המכר) ביותר מ־6 אחוזים במשך השנה, דבר המעיד על קשיים במכירה ועל הצטברות עודפי היצע המחייבים נטילת אשראי. היחס בין האשראי הכולל לענף הבנייה לסך האשראי לציבור שבאחריות הבנקים והאשראי החוץ־מאזני (שיעור ה"חשיפה") לבנייה כמעט לא השתנה במהלך השנה, והוא נותר מעל ל־20 האחוזים שמעליהם נדרשות הפרשות לחברות מסופקים, על פי הוראות הפיקוח על הבנקים. הבנקים שעולים על השיעור הזה נוטים לדחות פניות לאשראי מצד חברות הבנייה הקטנות והחלשות יחסית. סך האשראי לבנייה ולנדלן הסתכם בנובמבר השנה ב־87.5 מיליארדי ש"ח, לעומת 82.3 מיליארדים בסוף 1996 (כולל ערבויות על פי חוק המכר, אשראי למגורים ואשראי למימון נכסים מניבים, אך לא כולל משכנתאות לדיור).

38 בסוגייה זו עוסק דוח הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל ("ועדת רונן"), אפריל 1997. המלצות הוועדה בנושא זה לא אומצו על ידי הממשלה. במהלך 1997 טרם גובשה מדיניות פיצוי חלופה.

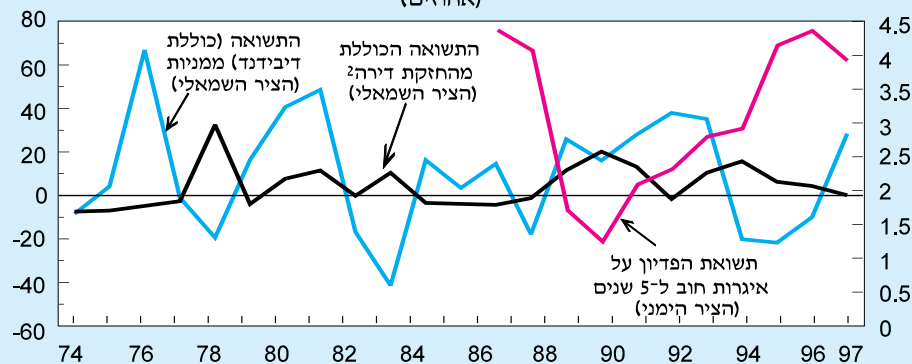
דיאגרמה ב'24

מדדים ריאליים: מחירי הדירות והמניות, 1974 עד 1997

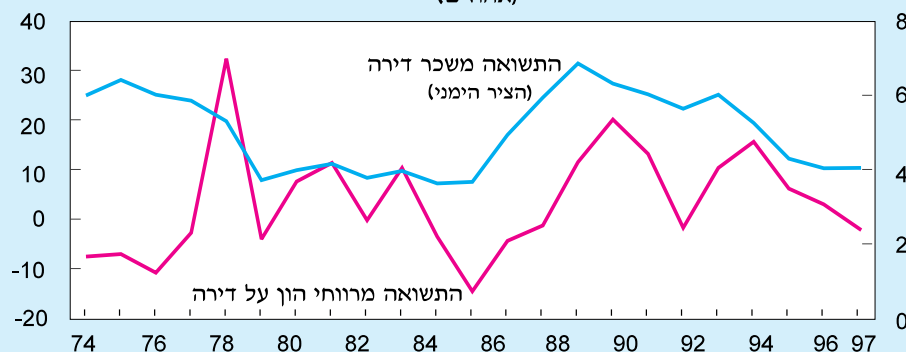
(הבסיס 100=1974)



התשואות הריאליות מהחזקת דירה, מאגרות חוב צמודות למדד וממניות³ (אחוזים)



התשואה מרווחי הון על דירה בבעלות ומשכר דירה (אחוזים)



* המחירים והתשואות מנוכים במדד המחירים לצרכן. כל הנתונים הם ממוצעים שנתיים.

(1) מחירי המניות חושבו בניכוי הדיבידנד הכלול במדד המניות של הבורסה.
(2) התשואה מהחזקת דירה כוללת תשואה משכר דירה ותשואה מרווחי הון על דירה, המחושבת לפי השינוי במחירי הדירות, ובהתייחס לדירה ממוצעת על פי סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שכר הדירה מחושב על פי סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (אוקטובר 1994), המתייחס לדירה ממוצעת בהשכרה.

(3) התשואות הן לאחר מס.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

התשואה הממוצעת
הכוללת של החזקת דירות
(לרבות רווחי הון) הייתה
ב־1997 4.1 אחוזים,
נמוכה מזו של מניות.

קצב גידולו של ענף
המסחר והשירותים
הואט, אך משקלו בתוצר
המשך לגדול.

הביקוש לרכישת דירות מכיל, כאמור לעיל, גם רכיב המונע משיקולי תיק נכסים של משקיעים. בשנת 1997 היו בשוק ההון אלטרנטיבות עדיפות למשקיע, ונראה שעובדה זו גרמה להסטת ביקושים משוק הדירות, ובכך תרמה לירידת מחירי הדירות. התשואה הריאלית משכר דירה נשארה יציבה ברמה של כ־4 אחוזים, לאחר שהגיעה לשיאה בראשית גל העלייה בשנים 1989 ו־1990 (6.5–7 אחוזים). התשואה הכוללת מהחזקת דירה, לרבות רווחי הון, הייתה ב־1997 4.1 אחוזים, לעומת 8.3 אחוזים אשתקד. השנה לא היו אפוא רווחי הון ריאליים משמעותיים מהחזקת דירה. לעומת זאת התשואה הריאלית הכוללת ממניות (לרבות מדיבידנד), שהייתה אשתקד שלילית, עלתה ב־1997 ל־28.3 אחוזים (דיאגרמה ב'–24).

V. המסחר והשירותים העסקיים

בשנת 1997 הואט מאוד קצב הצמיחה שנאמד לענף המסחר והשירותים, לכ־4 אחוזים, כשליש מגידולו הממוצע בחמש השנים הקודמות. בכך משתקפת בעיקר האטה של הפעילות המשקית, המזרימה ביקושים לענף. עם זאת נותרה צמיחת הענף גבוהה מצמיחתו של שאר הסקטור העסקי; במלים אחרות: נמשך הגידול של המשקל השירותים, שמשמעו שינוי במבנה הענפי במשק, המאפיין גם את משקי המערב האחרים. משקל ענף המסחר והשירותים בתוצר העסקי נאמד בכ־53 אחוזים, ויחד עם התחבורה והתקשורת – הסתכם אומדן משקלם של כל ענפי השירותים בכ־64 אחוזים³⁹. גידולה של תשומת העבודה המשרתת את הענף הואט השנה לכ־2 אחוזים, בעוד שמלאי ההון (הכולל השקעות שנעשו לפני 1997) המשיך לגדול במהירות, בכ־11 אחוזים. במונחים שנתיים נרשם בפריון העבודה בשנתיים האחרונות גידול של כ־3 אחוזים – רובו המכריע בשירותים – והפריון הכולל לא השתנה. מלאי ההון גדל בשנים האחרונות הרבה יותר מאשר התוצר, ואפשר שהצטבר בענף מלאי הון בלתי מנוצל – אלא אם כן השתנתה הטכנולוגיה, (כדוגמה – מעבר למסחר בקניונים), או שגדלה עתירות ההון בחלק מהענף למשל עם גידול משקלם של ענפי משנה שהם עתירי הון.

התפתחותם של שני חלקי הענף העיקריים השנה לא הייתה אחידה. השירותים צמחו בכ־5

לוח ב'–19

התפתחות האינדיקטורים העיקריים
לפעילות במסחר והשירותים (אחוזים)

1997	1996	1995–6	1991–4	
4	8	9	8	התוצר
0	4	7	9	מזה: מסחר
5	9	9	8	שירותים
2	4	6	8	תשומת העבודה
11	10	10	5	מלאי ההון ¹
2	4	5	0	פריון העבודה
-2	1	1	1	הפריון הכולל
2	2	1	-1	השכר הריאלי ²
3	3	1	0	ליצרן ³
0	0	2	1	המחיר היחסי ⁴
10	1	6	7	היצוא
6	14	13	16	ההשקעות

(1) בתחילת השנה.

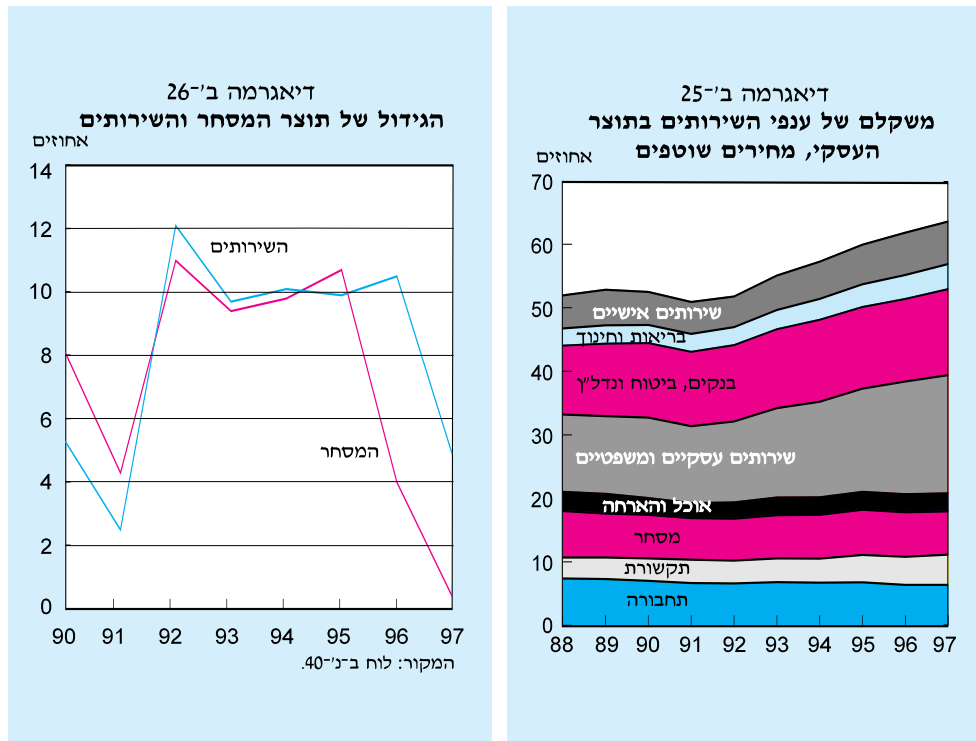
(2) מנוכה במחירים לצרכן.

(3) מנוכה במחירי התפוקה.

(4) ביחס למחירי התוצר.

מקור והגדרות: לוח ב'–40.

39 במחירים שוטפים. בסיכום משקלם של ענפי המשק השונים לתוצר העסקי, יש לגרוע את משקלם של שירותי הבנק הזקופים; אם לא כן יספרו פעמיים הוצאות המימון לענפים וכן הפרשי ריבית לבנקים – פעם בבנקים ופעם בענפים אחרים (כמו בשימושים סופיים מסוימים).



אחוזים, בעוד שהמסחר לא גדל. בשירותים גדלו מאוד מספר המועסקים, פריון העבודה, השכר וההתייקרות, ולא כן במסחר. ניכרה גם התפתחות דיפרנציאלית של השכר הריאלי למשרת שכיר: הוא היה יציב במסחר, שצמיחתו הואטה, וגדל בבנקאות ובשירותים העסקיים, שצמיחתם הייתה גבוהה יחסית.

היציבות הנזכרת של תוצר המסחר מתיישבת עם חולשת הביקושים, אשר אפיינה את הסקטור העסקי כולו, שהענף משרת אותו, והגבילה את צמיחתו. בגידול האיטי של הביקושים נציין את ההאטה בצריכה, את הצטמצמות השירותים להשקעות, ואת ירידת הביקוש הישיר מחו"ל, עם הכיווץ הנמשך בכניסות התיירים לארץ ובצריכת הזרים. כנגד כל אלה פעל, בכל זאת, הגידול הניכר של היצוא.

יצוא הענף גדל השנה בכ-10 אחוזים. ליצוא רכיב ישיר – כדוגמת שירותי המיחשוב הנמכרים לחו"ל, או צריכת זרים בארץ, שפחתה השנה בכ-11 אחוזים – ורכיב עקיף, המתבטא בתרומת שירותי הענף המגולמת ביצואם של שאר ענפי המשק, שגדל השנה במידה ניכרת.

בתוך השירותים בלטה השנה יציבות צמיחתו של החלק הפיננסי בענף – הבנקים, הביטוח והגדל"ץ – שנותרה גבוהה כאשתקד, כ-6 אחוזים. כן בלטה התרחבות מהירה – אף כי איטית בהרבה משל השנים הקודמות – בשירותים העסקיים ובשירותי החינוך ובריאות. בתוך גידול בן כ-6 אחוזים של השירותים העסקיים בלטו גידול בן כ-16 אחוזים של רכיב שירותי המיחשוב (היצוא שלהם כמעט הוכפל נומינלית, תוך עליה של כמחצית במשקל היצוא בפדיון), וגידול בן כ-5 אחוזים של שירותי כוח האדם והשמירה. גידולם של שירותי החינוך והבריאות העסקיים מורכב מעלייה בשיעור של כ-4 אחוזים בשירותי החינוך וכ-6 אחוזים בשירותי הבריאות. העלייה המהירה יחסית בפלח זה של

מוקד ההאטה הוא במסחר, שקפא, בעוד שהשירותים התרחבו.

ברקע להאטה בענף עומדת חולשת הביקושים אך היצוא גדל.

השנה בולט המשך גידולם של השירותים הפיננסיים ושירותי החינוך והבריאות העסקיים.

לוח ב'-20

התפתחות ענפי המסחר והשירותים השונים ב-1997: השינוי בתוצר, במועסקים ובשכר (אחוזים)

המחיר היחסי ²	השכר הריאלי ¹		המועסקים		התוצר			המשקל בתוצר	
	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1992–5	1997	
-0.4	2	2	3	4	4	8	10	100	סך הכול
-1.3	0	2	2	3	0	4	10	15	מזה: מסחר
0.6	2	1	3	4	5	9	10	85	ושירותים
0.1	2	0	1	-2	3	8	9	5	מזה: אוכל והארוחה
0.3	4	2	6	11	6	15	13	35	קיים ומשפטיים
0.6	5	2	5	1	6	5	6	24	בנקים, ביטוח וגדל"ן
0.9	-1	2	-1	3	4	10	14	8	חינוך ובריאות
1.7	1	1	2	3	1	10	12	13	אישיים ואחרים

(1) למשרת שכיר, מנוכה במדד המחירים לצרכן.

(2) לעומת מחיר התוצר העסקי.

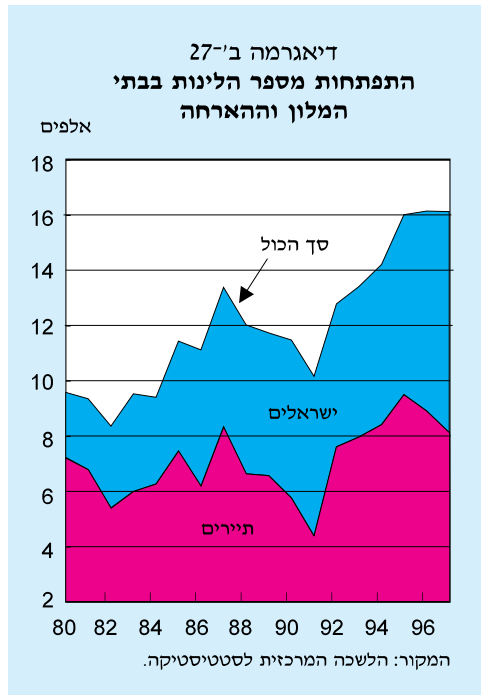
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הענף, בשנים האחרונות, מתיישבת עם מגמת העלייה של רמת החיים, שהציבור מעוניין לנצלה בתחומים אלו. לא ברור אם הייתה הפחתה ריאלית של תקציב הממשלה בהם; לו הייתה ירידה, היה בכך כדי להניע את הציבור לרכוש תחליפים בסקטור העסקי. ההתרחבות בתחום הרפואה נובעת אולי גם מגידול שימושן של קופות החולים במכונים פרטיים לבדיקות ואבחונים, ואולי גם מהתרחבות השימוש ברפואה משלימה. משקלם של שירותי החינוך והבריאות העסקיים בכלל השירותים האלה אינו מבוטל: בבריאות הוא עמד כבר ב-1995 על כ-23 אחוזים, ובחינוך – על כ-10 אחוזים. יצוין כי העלייה בהשקעתם של משקי הבית בשירותי החינוך העסקיים תניב בעתיד תשואה משמעותית להם ולמשק.

שירותי ההארוחה והאוכל נפגעו מהירידה בתיירות הנכנסת, בעיקר בשל המצב הביטחוני-מדיני. ייתכן שכמותם המבוקשת נפגעה מהתייקרותם: ההתייקרות נאמדת בכ-11 אחוזים, ובכך הייתה גבוהה מעליית שער הדולר בכ-6 אחוזים, ומשער הסל – בכ-7 אחוזים. ראוי לציין כי מלבד נתונים אלה, נוגעות לעניין גם ההתייקרויות ביעדי תיירות מתחרים ובארצות המוצא של התיירים הפוטנציאליים.

הירידה בכניסת המבקרים מן האוויר, כ-4 אחוזים, דמתה לירידה אשתקד, אך הירידה בלינות התיירים הייתה תלולה יותר, 9 אחוזים, בהמשך לירידה בשיעור של 6 אחוזים אשתקד – ירידה של 14 אחוזים לעומת 1995, שהייתה שנת השיא האחרונה. בתי המלון הצליחו להקטין את הנזק במשכם לינות של ישראלים, שגדלו השנה בכ-9 אחוזים. בטווח הארוך הולך וגדל משקלם של הישראלים בלינות, ומתעצם הפוטנציאל שלהם לשמש גורם מאזן בעתות שפל. פדיון בתי המלון ירד מעט, בכ-3 אחוזים במחירים קבועים. למרות

הירידה בלינות התיירים
קוזה השנה על ידי עלייה
בלינות של ישראלים.



לוח ב'21-
העלייה בשירותי ההארכה (אחוזים)

1997	1996	1990-95	
-4	-4	8	כניסות מבקרים באוויר
-9	-6	6	לינות תיירים
9	11	3	לינות ישראלים
-1	1	4	הלינות - סה"כ
-3	0	5	הפדיון
-3	0	8	מדד לשירותי ההארכה
0	-1	4	המועסקים
1	0	3	תשומת העבודה
5	4	1	מספר החדרים
-4	-1	3	פריון כולל

מקור והגדרות: לוח ב'-נ'42.

היציבות בלינות ירדה השנה תפוסת המלונות, לאחר שמספר החדרים גדל בכ-5 אחוזים. בכך נגרמה ירידה בפריון הכולל, שכן תשומת העבודה אף גדלה במעט. הניסיון לכמת את הפגיעה של ירידת התיירות בתוצר המקומי מחייב הנחות בדבר הגידול הפוטנציאלי של צריכת זרים בארץ. בהנחות פשוטות ביותר, שהמגמות אשר קדמו ל-1994 יכלו להימשך גם אחריה (כ-7 אחוזים לשנה⁴⁰), עולה, כי צריכתם של הזרים בפועל ב-1997 נמוכה מפוטנציאל זה בסכום הקרוב לאחוז תוצר עסקי אחד (פחות מ-0.7 אחוז תמ"ג).

בפעילות הבנקאית נמשכה השנה ההתרחבות בקצב הדומה לזה של אשתקד, כ-6 אחוזים⁴¹, חרף ההאטה בגידולו של התוצר העסקי. תשומת העבודה גדלה בכאחוז, ובתשומת ההון נמשכו מגמות מעורבות: ירידה מתונה במספר הסניפים, וגידול - אמנם פחות מאשר בשנתיים הקודמות - של מספר האוטומטים לרשות הקהל. פריון העבודה בבנקים גדל השנה בכ-5 אחוזים.

הערך המוסף של הבנקים גדל השנה גידול מרשים, בכ-9 אחוזים. הגידול נבע מהצירוף של עליה חדה ברווחי הבנקים ועלייה מתונה בלבד בשכר ששילמו. הרווח עלה עם גידול הפעילות הבנקאית, שניזונה בעיקר מגידולו של יבוא ההון למשק, שהגיע לממדים ניכרים, במיוחד במחצית הראשונה של השנה. הזרמה זו הגדילה את מקורות הבנקים, וגרמה להגדלת הספיגה של בנק ישראל באמצעות פיקדונות הבנקים אצלו. תרמה לרווחיות גם התגברות הפעילות במניות, המתנהלת ברובה באמצעות הבנקים:

נמשכה התרחבותה של הפעילות בנקאית, והערך המוסף שלהם גדל גידול מרשים.

40 כגידול הממוצע של צריכת התיירים מאז 1964 או 1989.

41 ראו הגדרת מדד הפעילות בלוח ב'-נ'43.

לוח ב'-22

אינדיקטורים להתפתחות הפעילות הבנקאית
(אחוזים)

1997	1996	1995	
5	7	3	הנכסים הפעילים
1	1	2	תשומת העבודה
1	6	3	עלות העבודה
9	7	3	הערך המוסף
7	8	13	מספר החיובים
-1	-4	-10	ביצוע ההלוואות
-1	-1	0	מספר הסניפים
3	6	6	אוטומטים לרשות הקהל
6	6	4	מדד לפעילות הבנקים
5	5	1	פריזון העבודה
5	4	1	הפריזון הכולל

מקור והגדרות: לוח ב'-נ'-43.

גדלו הן מחזורי המסחר (בכ"93 אחוזים, במונחים נומינליים), והן ההנפקות (בכ"470 אחוזים נומינלית – אף כי חלק ההנפקות בטיפולם של הבנקים ירד). וגם פעילותן של קרנות הנאמנות גדלה השנה מאוד. במקביל פעלו גם גורמים שצמצמו במידה מסוימת את גידול הרווח: הואטה התרחבות בפעילות המשקית, נמשכה הירידה של פער הריביות במגזר השקלי הלא-צמוד, ונבלם גידולה המהיר של הצבירה בתכניות החיסכון. (גידולה אשתקד נסמך על ההאטה בצבירה בקופות הגמל, אך זו נעצרה השנה, עם ההתאוששות הנוכחת של הפעילות בבורסה, לאחר שלוש שנות שפל.) מעניין לציין, כי ההאטה בפעילות המשקית לא הקטינה משמעותית את הביקוש לאשראי. אמנם ירדו ההשקעות במשק, אך פירמות שנקלעו לקשיים הגדילו את ביקושן לאשראי – ובלט גידולו של האשראי שניתן לענפי הבנייה, הטקסטיל וההארכה (בכ"5 אחוזים בכל אחד מהם, במונחים ריאליים).

תיבה א': אמדן התוצר של המסחר והשירותים העסקיים

יש קושי רב באומדן מהימן של תוצר המסחר והשירותים¹. האומדנים המובאים כאן נסמכים על תשלומי העוסקים בענפי המשק השונים למע"מ, על בסיס מערכת מפורטת של נתונים לשנת 1988, מסקר המסחר והשירותים של הלמ"ס – אך יש סקטורים שתוצרם נאמד על פי אינדיקטורים: הסקטור הפיננסי, שאינו מצוי בקובץ מע"מ, וכן שירותי הארחה לתיירים, נדל"ן ושירותים בבתיים, שדיווחם למע"מ אינו מייצג כראוי את פעילותם. האומדן על פי מע"מ כרוך במספר קשיים: יש אפשרות של שינוי בעומק הגבייה על פני השנים; סיווג העוסקים לפי תת ענפים יש בו מגבלה, בגלל שותפויות מע"מ הכוללות פעילות של ענפים שונים; אין מדידה ישירה של שינויי המחירים בשירותים, שבאמצעותם נוכל לתרגם את גידול התשלומים למע"מ לגידול של הפעילות, והשתמשנו באומדני ההתייקריות על פי תתי סעיפים של מדד המחירים לצרכן. אין עקביות בחברות כוח האדם: תוצרן נכלל בשירותים, בעוד שחלק מהעובדים באמצעותן נכללים בתשומת העבודה של הענפים המעסיקים אותם. (דבר המטה את מדידת הפריזון בשירותים ובענפים הנוגעים בדבר.)

1 ראו: Zvi Griliches "Productivity, R&D, and the Data Constraint" A.E.R. March 1994, 84(1)
———, ed., *Output Measurement in the Service Sectors* NBER Studies in Income and Wealth, Vol. 56, Uni. of Chicago Press, 1992

תוצר המסחר והשירותים
העסקיים נאמד בעיקר על
פי גידול התשלומים
למע"מ, וגם על פי
אינדיקטורים אחרים.

אומדננו לגידול התוצר השנה גבוה מגידולו הנובע מלוחות תשומה-תפוקה², כ-4 אחוזים לעומת כ-3 אחוזים, ולא ברור ממה נובע הפער מליקוי באומדננו או באומדן הגידול מלוחות תשומה-תפוקה, או בשניהם. גם אם האומדן שבידינו מוגזם משהו, נראה שגידולו של תוצר המסחר והשירותים בשנים האחרונות אכן עלה על גידולו של התוצר העסקי האחר.

2 היחסים מלוחות אלה משמשים אותנו גם לאומדן תרומת הביקושים לתוצר ולאומדן גידולו של היצוא.