

פרק ב'

התוצר, השימושים וענפי המשק

- ♦ התוצר גדל השנה בשיעור מתון של 0.7 אחוז, בגלל המשבר הכלכלי העולמי, שהגיע לשיאו בתחילת השנה והביא להתכווצות משמעותית של הפעילות הכלכלית בישראל. עם זאת, הפגיעה בתוצר בישראל הייתה נמוכה מאשר במדינות OECD.
- ♦ מאמצע השנה החל המשק להתאושש בהדרגה, בהתאם להתפתחויות בעולם והודות לתנאי הרקע הטובים ולמדיניות המוניטרית המרחיבה.
- ♦ בדומה למדינות המפותחות, היצוא וההשקעה בענפי המשק נפגעו מהמשבר במידה ניכרת, אך בשונה מהן, נמשך גידול מתון של הצריכה הפרטית השוטפת ושל ההשקעה בבנייה. זאת, ככל הנראה, כתוצאה מרמת המינוף הנמוכה יותר של משקי הבית בישראל ויציבות המערכת הפיננסית ושוק הדיור.
- ♦ סך השימושים ירדו במידה ניכרת השנה, ובשיעור דומה לירידתם בעולם. עיקר הירידה הייתה בשימושים עתירי יבוא, ולכן היבוא ירד בשיעור חד, בעוד שהתוצר נפגע במידה פחותה.
- ♦ תנאי הסחר של ישראל השתפרו במידה ניכרת, הודות לירידה חדה של מחירי התשומות בעולם.
- ♦ במשבר הכלכלי נפגעו במהירות ובמידה ניכרת התעסוקה והשכר בישראל, תוך שמירה על רמת פריון גבוהה; זאת בניגוד לתגובה ההדרגתית שאפיינה את שוק העבודה בעבר.
- ♦ שיעור ההשקעה הישירה הנכנסת מחו"ל מסך ההשקעה המקומית עמד בשנות האלפיים בממוצע על עשרים אחוזים, עם מגמת עלייה בשנים האחרונות, והוא גבוה הן ביחס למדינות המתפתחות והן ביחס למפותחות.
- ♦ בגלל ירידה תלולה מאוד של הביקוש העולמי לסחורות, ענף התעשייה היה הנפגע העיקרי מהמשבר, במיוחד עקב משקלו הגבוה של היצוא בפעילותו.
- ♦ תוצר ענף הבנייה ירד באחוז בלבד - ביטוי ליציבות, יחסית לענפים האחרים. בכך תרם הענף ליציבותה של הפעילות הכוללת במשק, למרות חששות מוקדמים למצוקת אשראי בגלל המשבר הנוכחי.
- ♦ ענפי המסחר והשירותים נפגעו ב-2009 בשיעור מתון, בעיקר משום שפגיעת המשבר בהם התבטאה כבר במהלך שנת 2008. ענף התחבורה נפגע במידה רבה מהמשבר, ואילו ענף התקשורת המשיך לצמוח גם השנה.
- ♦ מהשוואה בין-לאומית עולה כי רצוי להגדיל את שיעור התקציב המופנה לתחבורה הציבורית במטרופולינים על חשבון ההשקעה בכבישים. ראוי להשקיע בפיתוח מערכת תחבורה ציבורית באזור תל אביב. בחו"ל, בדרך כלל, אין מחברים למסילת הרכבת ערים קטנות יחסית. עם זאת, לפיתוח מערכת כבישים בין-עירוניים ומערכת רכבות בין עירוניות יש השפעות חיצוניות חיוביות.

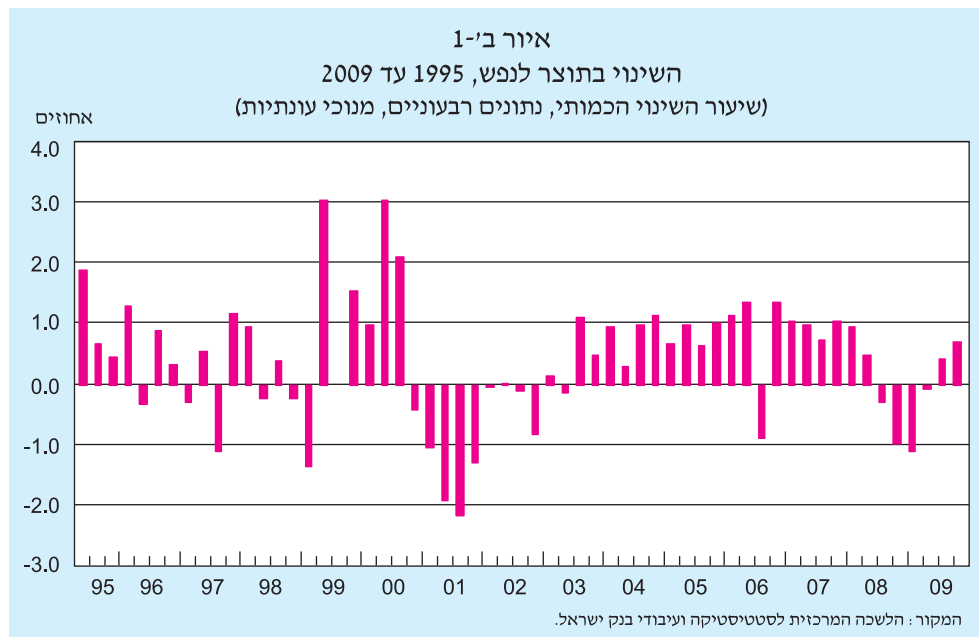
1. ההתפתחויות העיקריות ותנאי הרקע

המשק הישראלי עבר השנה ממגמת התכווצות לתהליך של התאוששות ויציאה הדרגתית מהמשבר הכלכלי, שפקד את המשק העולמי בשנת 2008 והגיע לשיאו בתחילת 2009. התוצר המקומי הגולמי בישראל עלה ב-0.7 אחוז בלבד, אך ההתפתחות במהלך השנה לא הייתה אחידה: ברביע הראשון נמשכה מגמת ירידתו של התוצר, והמיתון בפעילות הגיע לשיאו, ואילו בהמשך השנה החל התוצר לצמוח בקצב הולך וגובר. זאת על רקע הירידה החדה של הביקושים העולמיים בתחילת השנה והתרחבותם בהמשכה. אחד המאפיינים הבולטים של המשבר הנוכחי הוא מידתה הנמוכה של הפגיעה במשק הישראלי, יחסית ליתר המדינות המפותחות, במיוחד בהשוואה למשבר העולמי הקודם של תחילת העשור - אז הפעילות הכלכלית בישראל נפגעה הרבה יותר מאשר בשאר העולם (לוח ב'-1). ניתוח הרכב הפגיעה של המשבר הנוכחי מעלה, כי בדומה ליתר המדינות המפותחות, היצוא וההשקעות בענפי המשק ירדו ירידה חדה, אך שלא כמו בהן, נמשכה עלייה מתונה של הצריכה הפרטית השוטפת ושל ההשקעה בבנייה. כן נמצא כי סך השימושים בישראל ירדו בשיעור חד, בדומה לירידתם בעולם, אך הודות להרכבה הענפי של הירידה בישראל, היא התבטאה בעיקר בירידת היבוא, ואילו התוצר נפגע פחות.

הפגיעה המתונה יחסית במשק הישראלי מוסברת גם בתנאי הרקע הטובים ששררו במשק עם פרוץ המשבר - ביניהם שוק דיור מאוזן, מערכת פיננסית שמרנית וחסכון פרטי גבוה. מצב זה איפשר לשוק המקומי להתמודד בהצלחה, יחסית לעולם, עם השילוב של משבר פיננסי וירידת ביקושים עולמיים. (להרחבה על מקורות החוסן של המשק הישראלי במשבר ראו פרק א').

המשק הישראלי עבר בשנת 2009 ממגמת התכווצות לתהליך של התאוששות ויציאה הדרגתית מהמשבר הכלכלי.

למרות הירידה החדה של היצוא וההשקעות, הפגיעה במשק הישראלי הייתה נמוכה, יחסית ליתר המדינות המפותחות.



לוח ב'-1

מדדים לפעילות הכלכלית, 1999 עד 2009
(שיעורי השינוי הכמותיים, במונחים שנתיים, אחוזים)

2009		כל השנה	2008	2007-2003	2002-2001	2000-1999	
מחצית א'	מחצית ב'						
3.3	-1.5	0.7	4.0	4.4	-0.4	6.2	התוצר המקומי הגולמי
1.5	-3.3	-1.1	2.2	2.6	-2.5	3.5	התוצר לנפש
1.3	-6.6	-4.0	0.3	2.1	0.8	3.2	התוצר לנפש במדינות ה-OECD
3.1	-4.8	-2.2	1.8	3.4	1.3	2.9	התוצר העולמי לנפש
3.2	-2.9	-0.2	4.5	5.4	-1.9	7.3	התוצר העסקי
9.2	-13.6	-5.9	7.4	4.9	-3.4	5.7	מדד הייצור התעשייתי
7.5	7.7	7.6	6.1	9.2	9.8	8.9	שיעור האבטלה (אחוזים)

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

א. ההתפתחויות העולמיות

המשבר בכלכלה
העולמית הגיע לשיאו
בתחילת השנה,
ובהמשכה החלה
התאוששות הדרגתית
של הפעילות הכלכלית
- בעיקר כתוצאה
ממדיניות מוניטרית
ופיסקלית מרחיבה.

השנה חל מפנה הדרגתי בכלכלה העולמית. תחילת השנה אופיינה בהמשך מגמת ההתכווצות של הפעילות, שאפיינה את 2008: כמעט בכל מדינות OECD ירד התוצר במחצית הראשונה של השנה, ובממוצע הוא ירד ב-3.1 אחוזים - המשך לירידתו במחצית השנייה של 2008. זאת במקביל לירידה דרסטית של כ-17 אחוזים בהיקף הסחר העולמי¹. מחירי הסחורות האחדות - ובמיוחד מחיר הנפט - ירדו בשיעורים חדים, לאחר שהגיעו לרמות שיא באמצע 2008. מחירי הנכסים הפיננסיים ירדו לשפל, תוך עלייה חדה של פרמיות הסיכון והמשך ההרעה בתנאים הפיננסיים. מחירי הבתים ירדו כמעט בכל מדינות OECD. התעסוקה נפגעה, שיעורי האבטלה עלו עלייה חדה, הגירעון הממשלתי תפח, ובמדינות מסוימות אף התערערה היציבות הפיננסית. בהמשך השנה החלה התאוששות איטית - תחילה בשוקי ההון ובמחירי הסחורות, אחר כך בפעילות הריאלית, במיוחד בסחר החוץ, ולבסוף אף התייצבו שיעורי האבטלה בעולם. קצב ההתאוששות אמנם איטי, אך הוא הפתיע לטובה, יחסית להערכות המוקדמות. הסבר מרכזי להתאוששות נעוץ במדיניות המוניטרית והפיסקלית האגרסיבית שנקטו מדינות רבות, ובמיוחד ארה"ב. הסבר אפשרי נוסף הוא שמדובר בתיקון של תגובת יתר, אשר נבעה מהבהלה סביב קריסת המגזר הפיננסי בסוף 2008, והביאה לצמצום חדר של ההשקעות והצריכה ולפיטורים בהיקפים גדולים. הסברים אלה מעמידים בסימן שאלה את המשך ההתאוששות המהירה והצמיחה בעתיד, בפרט כשהמדיניות המקרו-כלכלית תקטין את תמיכתה בפעילות.

¹ לשם השוואה: בשנת 2001, בשיא המשבר העולמי הקודם, הסחר העולמי נשאר ללא שינוי, ותוצר מדינות OECD אף עלה ב-1.2 אחוזים.

לוח כ"2
התפתחויות עולמיות, 1999 עד 2009
(נתונים שנתיים ורבעוניים)

2009								2008					ממוצע		
IV	III	II	I	IV	III	II	I	2009	2008	2007	2009-1999				
(שיעורי השינוי הכמותי במדדים שנתיים, אחוזים)															
4.9	3.6	1.3	-2.7	-2.0	0.7	3.7	5.8	0.7	4.0	5.2	3.5	התוצר מקומי הגולמי			
4.0	4.7	3.6	-6.3	-5.3	-0.5	1.8	3.9	-1.1	3.0	5.2	3.5	בישראל			
2.6	2.4	1.0	-8.3	-7.2	-2.4	-0.2	1.7	-3.4	0.6	2.7	1.8	התוצר העולמי			
6.3	8.5	7.9	-3.1	-2.2	2.9	5.0	8.2	1.7	6.0	8.3	5.9	התוצר המדינות המפותחות			
	24.4	18.1	-54.5	-10.9	0.8	14.9	-8.8	-11.9	3.0	7.3	4.5	התוצר המדינות המתפתחות			
15.3	21.3	-14.7	-36.4	-16.7	-2.2	-5.0	-2.5	-13.9	-3.2	2.0	2.3	הסחר העולמי			
הרמה															
118	113	165	230	204	95	66	71	35	41	49	74	פרמיית ה-CDS ¹			
97	90	80	72	86	108	117	118	85	107	126	100	מדד הדאון ג'ונס ²			
76	68	59	44	56	115	121	95	62	97	71	46	מחירי הנפט הגולמי ³			
132	126	119	108	116	157	165	159	121	149	139	100	מדורי הסחורות ללא נפט ²			
3.8	3.8	4.1	4.1	3.8	3.5	3.4	3.6	3.9	3.6	4.1	4.3	שער החליפין שקל-דולר			
5.6	5.5	5.5	5.3	5.0	5.2	5.3	5.4	5.5	5.3	5.6	5.0	שער החליפין שקל-אירו			

(1) נקודות בסיס.
(2) מדד.
(3) דולרים לחבית.
המקור: מקורות שונים ושעורי בנק ישראל.

ב. המדיניות הכלכלית

המדיניות המוניטרית
בישראל הייתה מרחיבה
ביותר, ואילו המדיניות
הפיסקלית לא הייתה
מרחיבה.

המדיניות המקרו-כלכלית תמכה בצמיחת המגזר העסקי: המדיניות המוניטרית הייתה מרחיבה ביותר והשתמשה בכלים רבים לתמיכה בפעילות הריאלית²: ריבית בנק ישראל ירדה בתחילת השנה עד לרמה של 0.5 אחוז, הרמה הנמוכה ביותר אי פעם, והריבית הריאלית הנגזרת ממנה הייתה שלילית; הבנק המשיך לרכוש מטבע חוץ בהיקפים גדולים, ובתחילת השנה אף החל ברכישת אג"ח ממשלתיות כדי להשפיע ישירות על ריביות השוק לטווחים הארוכים. המדיניות הפיסקלית לא הרחיבה השנה משמעותית את סך ההוצאה, והצריכה הציבורית גדלה בקצב מתון של 2.1 אחוזים בלבד. תמיכת הממשלה בביקוש התבטאה בהעלאה זמנית של יעד הגירעון - לנוכח הירידה החדה של ההכנסות ממסים - וזו אפשרה גידול מתון של ההוצאה ללא צורך בהעלאות מסים חדות בזמן המשבר. העלאת יעד הגירעון התאפשרה בזכות המדיניות הפיסקלית האחראית של שנות הגאות האחרונות, שהביאה לירידת יחס החוב לתוצר, וכן לנוכח הגירעונות הגדולים במדינות המפותחות השנה, אשר שיקפו קונצנוס לגבי צעדים מסוג זה בסביבה הנוכחית.

ג. השוואות בין-לאומיות

התוצר המקומי הגולמי במחירים שוטפים הגיע לרמה של 766 מיליארדי ש"ח, שהם כ-195 מיליארדי דולרים. התוצר לנפש הגיע ל-26.2 אלף דולרים, ובמונחי כוח קנייה - ל-29 אלף דולרים, שהם כ-84 אחוזים מרמתו הממוצעת במדינות OECD וכ-62 אחוזים מהתוצר לנפש בארה"ב.

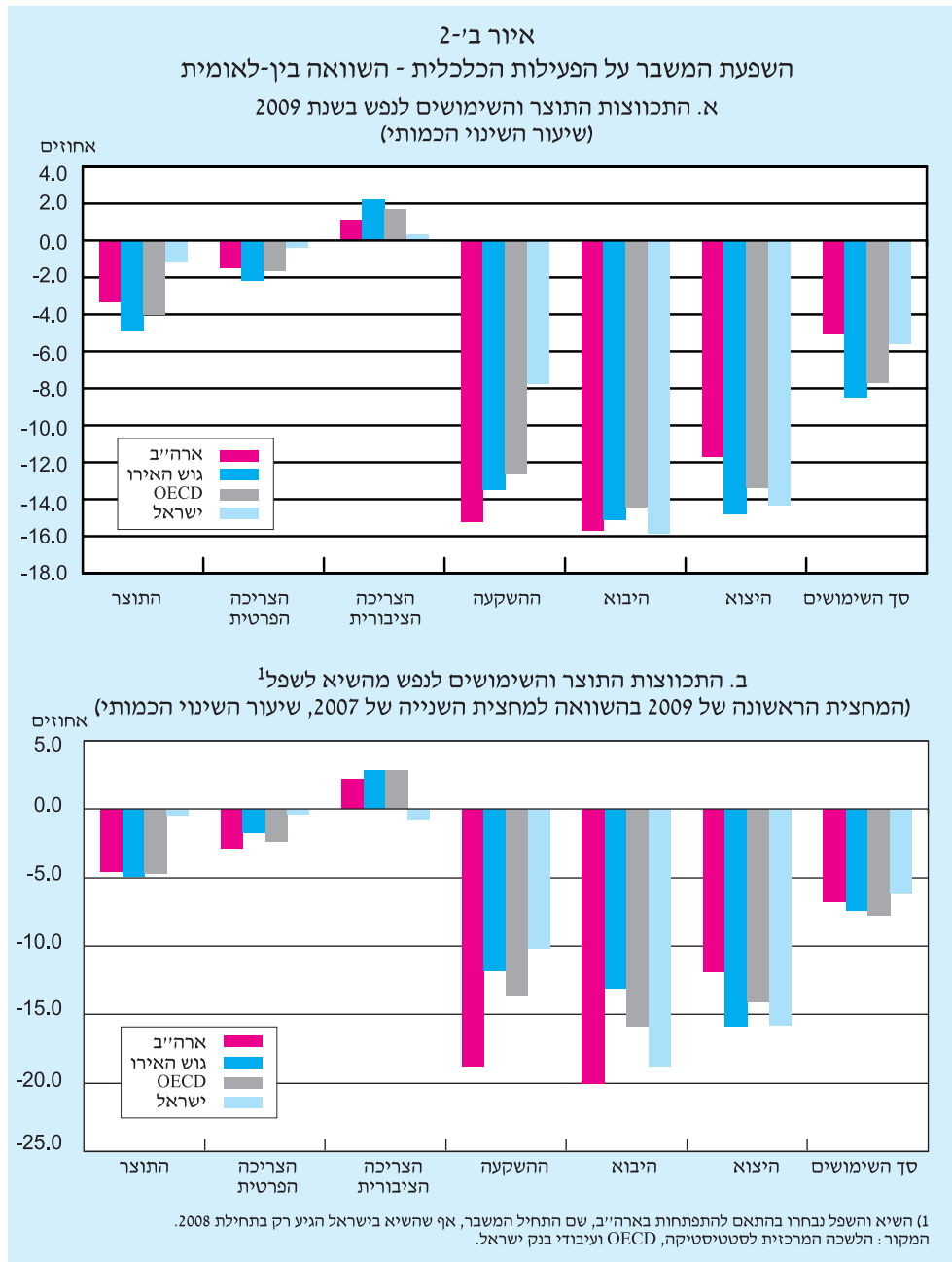
היצוא וההשקעה בענפי
המשק נפגעו מהמשבר
בדומה לפגיעה בהם
במדינות OECD, אולם
הצריכה הפרטית נפגעה
פחות, וההשקעה בבנייה
לא נפגעה כלל.

המשבר העולמי הביא השנה לירידה של התמ"ג כמעט בכל המדינות המפותחות - 3.5 אחוזים בממוצע ב-OECD - בעוד שהתוצר בישראל אף עלה בשיעור מתון. גם בהסתכלות על התוצר לנפש נראה כי ישראל נפגעה פחות, יחסית לעולם המפותח (איור ב'-2). מניתוח הרכב התוצר עולה כי היצוא וההשקעה בענפי המשק נפגעו באופן דומה לעולם, אולם הצריכה הפרטית נפגעה במידה מתונה יותר, וההשקעה בבנייה לא נפגעה כלל³. הסבר מרכזי להתפתחות זו הוא אופיו השונה של המשבר בישראל, שאמנם כלל פגיעה חדה בביקושים העולמיים והרעה ניכרת בתנאים הפיננסיים, אך שלא כמו במדינות מפותחות אחרות, לא כלל קריסה של מחירי הדירות, וכן לא התבטא בעלייה חדה של סיכון משקי הבית, בזכות החיסכון הפרטי הגבוה בישראל. לפיכך המשבר נתפס בישראל כזמני, והתאפשרה החלקת צריכה. ההשקעות בדיוור אף גדלו, מפני הריביות הנמוכות ועליית הסיכון של ההשקעות במגזרים העסקי והפיננסי, בעוד שבעולם ירדה השקעה זו בשיעורים חדים. הסבר נוסף הוא השיפור בתנאי הסחר של ישראל, שהיה חד יותר מאשר ביתר המדינות המפותחות, מפני התלות של המשק הישראלי ביבוא תשומות (ובמיוחד דלק), שמחירן ירד מאוד השנה. גם התמחיל של תגובת המדיניות בישראל היה שונה - הימנעות מהגדלה משמעותית של ההוצאה הציבורית והרחבה מוניטרית חדה, שאפשרה עלייה מסוימת של האינפלציה, אשר שחקה את השכר הריאלי, ובכך מנעה פיטורים בהיקף נרחב יותר.

² להרחבה ראו פרק ג'.

³ ראו גם איור ב'-5.

סך השימושים ירדו בישראל בשיעור דומה לירידתם במדינות אחרות, אך הודות להרכבה הענפי של ירידתם, היא התבטאה בעיקר בירידת היבוא, ואילו התוצר נפגע פחות⁴. תופעה זו בלטה במיוחד בישראל, אך אפיינה את המשבר בעולם כולו. ירידת היבוא בעולם מוסברת בחלקה במצוקת האשראי, הייחודית למשבר הנוכחי⁵.



⁴ הרחבה ראו בסעיף הבא.

⁵ להרחבה ראו: Calista Cheung & Stephanie Guichard (2009). Understanding the World Trade Collapse, Economic Department Working Paper No.729, OECD.

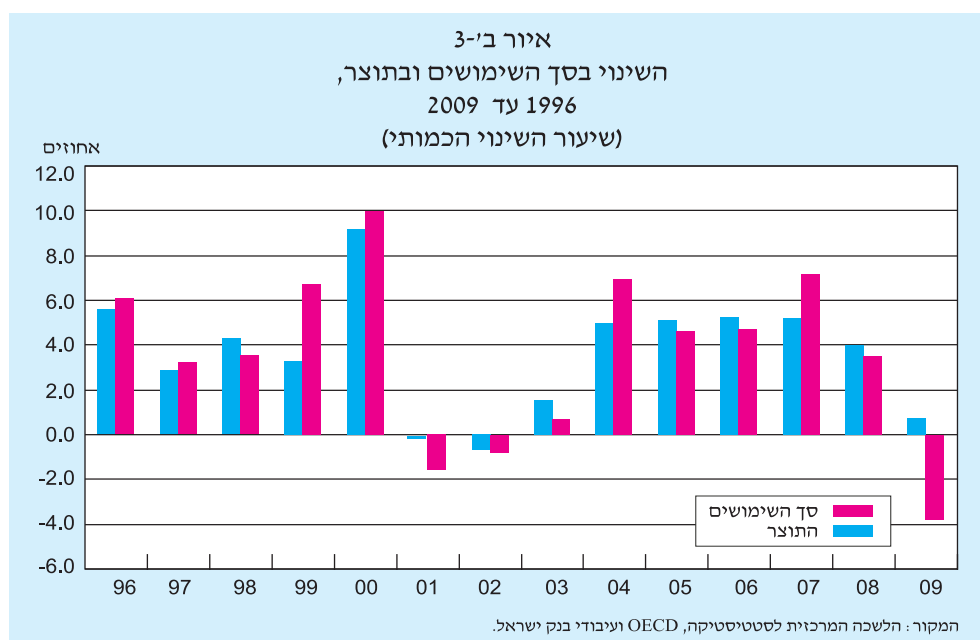
2. הביקוש המצרפי, התוצר והיבוא

א. סך השימושים והמקורות

סך השימושים ירדו
בשיעור חד בפרספקטיבה
היסטורית, בדומה
לירידתם במדינות
OECD, אך הירידה לא
הייתה מאוזנת: ירדו
בעיקר שימושים מוטי
יבוא, כך שהתוצר כמעט
לא נפגע.

סך השימושים ירדו השנה בשיעור חד של 3.6 אחוזים, לאחר עלייה של כ-4 אחוזים בממוצע שנתי במחזור העסקים האחרון. ירידה זו חדה מאוד אף בהשוואה למיתון הקודם - אז ירדו השימושים בשנים 2001-2002, במצטבר, בכ-2 אחוזים. הירידה בשימושים התרחשה ברביע הראשון של 2009, המשך למגמת ירידתם במחצית השנייה של 2008. בהמשך השנה הייתה התאוששות הדרגתית של הפעילות: הצריכה החלה לצמוח, ואחר כך גם היצוא. לעומתם ההשקעה המשיכה לדשדש עד סוף השנה.

ירידת השימושים השנה דומה בגודלה לירידה הממוצעת במדינות המפותחות, וזאת בניגוד לפגיעה המתונה יותר בתוצר. כפי שעולה מאיור ב'-3, יש קשר הדוק בין השינוי בסך השימושים לשינוי בתוצר. קשר זה נותק השנה בישראל, בעוד שבמדינות אחרות הוא נשמר, והירידה של סך הביקושים התבטאה בהן בירידה של התוצר.



ההסבר להבדל זה הוא שירידת הביקושים בישראל לא הייתה מאוזנת: היא התרכזה בענפים מוטי יבוא, שירד השנה בשיעור חד של 14.0 אחוזים, שהם 42 מיליארדי ש"ח, לעומת ירידה של 37 מיליארדים בסך השימושים. לוח ב'-3 מציג את התפתחות המקורות והשימושים במהלך המשבר תוך הבחנה בין השימושים על פי גודלו של רכיב היבוא בהם - גבוה⁶, בינוני⁷ או נמוך⁸. מהבחנה זו עולה כי השימושים עתירי היבוא ואלה שבהם

⁶ ההשקעה במכונות, ציוד וכלי תחבורה, יצוא היהלומים, צריכת בני קיימא ותיירות בחו"ל והצריכה הביטחונית המיובאת.

⁷ היצוא למעט יהלומים ורכיבים אלקטרוניים, והשקעה במלאי.

⁸ הצריכה הפרטית השוטפת, הצריכה הציבורית המקומית, הבנייה ויצוא הרכיבים האלקטרוניים.

לוח ב'-3

התפתחות המקורות והשימושים בתקופת המשבר

(השינוי ב-2009, מחירים קבועים)

שיעור השינוי		
מיליארדי ש"ח	באחוזים	
המקורות		
סך המקורות	-37.1	-3.6
היבוא	-42.2	-14.0
התוצר	5.2	0.7
השימושים		
שימושים עם ערך מוסף גבוה		
הצריכה הפרטית השוטפת	9.6	2.5
הצריכה הציבורית המקומית	6.1	3.6
ההשקעות בבנייה	0.3	0.5
היצוא של רכיבים אלקטרוניים	10.4	189.9
סך הכול	26.4	4.3
שימושים עם ערך מוסף בינוני		
היצוא למעט יהלומים ורכיבים אלקטרוניים	-36.1	-14.4
השינוי במלאי	-3.0	-83.5
סך הכול	-39.0	-15.4
שימושים עם ערך מוסף נמוך		
יצוא היהלומים	-10.6	-31.1
ההשקעות במכונות, ציוד וכלי תחבורה	-8.2	-14.3
הצריכה של בני קיימא ותיירות על ידי ישראלים בחו"ל	-3.8	-7.5
הצריכה הביטחונית המיובאת	-2.3	-21.7
סך הכול	-24.9	-16.3

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

עתירות היבוא בינונית ירדו בשנת 2009 ירידה תלולה (25 מיליארדי ש"ח ו-39 מיליארדי ש"ח, בהתאמה). זאת בעיקר בגלל רגישותם הרבה למחזורי העסקים, ובפרט למשבר הפיננסי של השנתיים האחרונות. לעומתם השימושים המאופיינים בעתירות יבוא נמוכה התרחבו ב-26 מיליארדי ש"ח - בהיותם פחות רגישים למחזור העסקים, הודות להחלקת צריכה, וכן בזכות היצוא של ענף הרכיבים האלקטרוניים, שגדל בשיעור חד עקב פתיחת מפעל "אינטל" החדש.

לוח ב'-4

המקורות והשימושים 1999 עד 2009
(שיעורי השינוי הכמותיים, במונחים שנתיים)

2009			2008	2007-2003	2002-2001	2000-1999	
מחצית א'	מחצית ב'	כל השנה					
3.3	-1.5	0.7	4.0	4.4	-0.4	6.2	התוצר המקומי הגולמי
3.2	-2.9	-0.2	4.5	5.4	-1.9	7.3	התוצר העסקי
11.6	-24.3	-14.0	2.4	5.8	-3.1	13.7	היבוא
5.4	-21.3	-12.4	6.2	6.9	-4.1	12.2	מזה: היבוא ללא יהלומים
5.5	-8.6	-3.8	3.5	4.8	-1.2	8.4	סך כל המקורות
17.1	-24.2	-12.5	5.2	9.0	-6.6	18.4	היצוא
11.4	-21.6	-10.0	10.5	10.9	-8.0	18.8	מזה: היצוא ללא יהלומים
-19.8	-13.3	-8.0	1.4	5.4	-7.0	4.2	ההשקעה המקומית הגולמית
							מזה: ההשקעה בנכסים קבועים
2.5	-8.2	-6.0	4.4	5.3	-5.1	1.7	הצריכה הפרטית
6.9	0.5	1.5	3.6	3.9	2.1	6.5	מזה: למעט בני-קיימא
5.1	2.8	2.5	2.7	3.6	2.9	5.5	הצריכה הציבורית
4.9	0.9	2.1	2.1	0.7	4.4	2.2	השימושים המקומיים
1.7	-1.7	0.2	3.1	3.3	0.7	4.9	

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל

לוח ב'-5

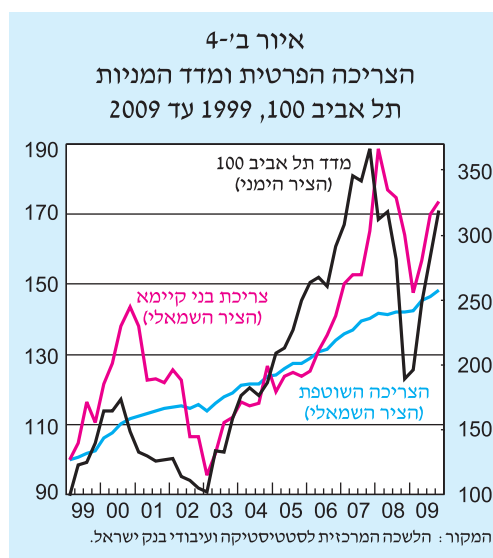
התפתחויות במהלך השנה, 2008 ו-2009

(נתונים מנוכחי עונתיות, שיעורי השינוי לעומת הרביע הקודם, במונחים שנתיים, אחוזים)

2009				2008				
IV	III	II	I	IV	III	II	I	
4.9	3.6	1.3	-2.7	-2.0	0.7	3.7	5.8	התוצר המקומי הגולמי
5.2	3.1	1.2	-4.8	-3.2	0.2	3.9	6.8	תוצר המגזר העסקי
13.6	14.8	3.3	-34.4	-25.8	-11.2	-9.3	17.9	היבוא
10.6	7.1	-2.6	-34.8	-7.4	-9.2	-8.3	22.1	מזה: היבוא ללא יהלומים
6.3	4.5	0.3	-12.5	-3.5	-2.2	0.1	10.2	סך כל המקורות
42.1	15.4	-1.4	-25.6	-38.7	0.0	-4.5	21.9	היצוא
33.8	9.3	-4.0	-27.0	-25.8	4.2	-3.1	38.9	מזה: היצוא ללא יהלומים
-34.0	-5.4	-30.1	-20.6	27.9	-10.6	25.2	-24.9	ההשקעה המקומית הגולמית
-7.2	8.0	1.7	-14.2	-5.0	-15.2	-4.7	16.1	מזה: ההשקעה בנכסים קבועים
5.5	5.9	10.5	-2.8	-2.1	1.3	-3.6	9.2	הצריכה הפרטית
5.0	3.4	8.5	1.1	0.5	1.9	-0.9	4.2	מזה: למעט בני-קיימא
4.4	2.6	10.0	-2.4	-1.0	4.3	-9.1	14.8	הצריכה הציבורית
-4.1	4.8	1.5	-5.5	3.0	0.2	1.1	0.3	השימושים המקומיים

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ב. השימושים



הצריכה השוטפת
המשיכה לגדול בקצב מתון במהלך המשבר, בעוד שרכישת מוצרים בני-קיימא ירדה בשיעור חד. זאת בהתאם לתיאוריה של החלקת צריכה.

הצריכה הפרטית עלתה השנה ב-1.5 אחוזים, שיעור נמוך משמעותית מאשר בשנים הקודמות, שנבע מירידה של 8.7 אחוזים בקניית מוצרים בני קיימא, ומבטא ירידה בצריכה לנפש. עם זאת בהשוואה בין-לאומית הצריכה הפרטית בישראל נפגעה פחות מהמשבר (איור ב'-2). ניתוח התפתחותם של רכיבי הצריכה במהלך השנה מעלה כי עיקר הפגיעה בצריכה הייתה במהלך השנה הקודמת, והיא הגיעה לשיאה בתחילת השנה. הצריכה השוטפת המשיכה לגדול בשיעור מתון במהלך המשבר כולו, ואילו קניית מוצרים בני-קיימא ירדה ירידה חדה במחצית הראשונה של השנה - המשך לירידה החדה במחצית השנייה של 2008

- והתאוששה במחצית השנייה. משמעות השוני בהתפתחות בין הצריכה השוטפת לצריכת בני-קיימא היא שהצריכה הפרטית השנה הייתה מוטת תוצר יותר מאשר בשנים קודמות, שכן רכיב היבוא במוצרים בני קיימא גבוה משמעותית מאשר בצריכה השוטפת. הירידה החדה ברכישת מוצרים בני-קיימא הביאה לעלייה חדה של שיעור החיסכון הפרטי.⁹ התפתחות זו מוסברת (איור ב'-4) בתיאוריה של החלקת צריכה: הצריכה השוטפת מושפעת ממחזור העסקים פחות מאשר רכישת מוצרים בני-קיימא (היא פחות פרו-מחזורית); זאת מפני ממד ההשקעה שברכישת מוצרים אלה והאפשרות לדחות את רכישתם בגלל מגבלות נזילות או לשם חיסכון ממניעי זהירות¹⁰. המשבר העולמי הביא לירידה בשכר ובתעסוקה ולירידה חדה של ערך הרכוש הפיננסי, תוך התגברות אי-הוודאות לגבי המצב הכלכלי בעתיד, שהתבטאה גם בירידת מדד אמון הצרכנים בארץ ובעולם¹¹. עם השיפור בהערכת המצב עלה ערך הרכוש הפיננסי, ואיתו - מדד אמון הצרכנים. במקביל נהנו הצרכנים מריביות נמוכות, שהקלו על החלקת הצריכה עוד לפני התאוששות הפעילות. בשונה ממדינות אחרות (ובמיוחד מארה"ב) מחירי הדיוור בישראל המשיכו לעלות במהלך המשבר, שיעור החיסכון הפרטי היה גבוה, ושיעור המינוף של משקי הבית היה נמוך, כך שרמת הסיכון שלהם לא עלתה, ולא חייבה התאמה חדה באשראי הניתן להם. מכאן שבניגוד למדינות אחרות, שבהן המשבר נתפס כבעל השלכות פרמנטיות על משקי הבית, בישראל הוא נתפס כזמני. מעידה על כך גם מתינותה היחסית של הפגיעה במדד אמון הצרכנים בישראל והתאוששותו המהירה.

הצריכה הפרטית
בישראל נפגעה פחות מאשר בעולם, בזכות שיעור החיסכון הגבוה של משקי הבית.

הסבר נוסף למתינותה של הפגיעה בצריכה הפרטית הוא השיפור הניכר בתנאי הסחר השנה (גם בהשוואה למדינות מפותחות אחרות), כך שלמרות הצמיחה הנמוכה של התוצר,

⁹ להרחבה ראו סעיף 4 בפרק זה.

¹⁰ יעקב לביא (2003). "האם השינוי בהכנסה השוטפת תורם להסבר השינוי בתצרוכת בישראל?", סקר בנק ישראל 71.

¹¹ קובי ברוידא ועמית פרידמן (2005). "מדד אמון הצרכנים והצריכה הפרטית", סקר בנק ישראל 78.

גידולה של ההכנסה הלאומית (המביאה בחשבון גם את כוח הקנייה של המשק) היה אף מהיר מאשר ב-2008.

היצוא, על כל רכיביו, ירד
השנה ירידה חדה, בשל
הירידה החדה בהיקף
הסחר העולמי.

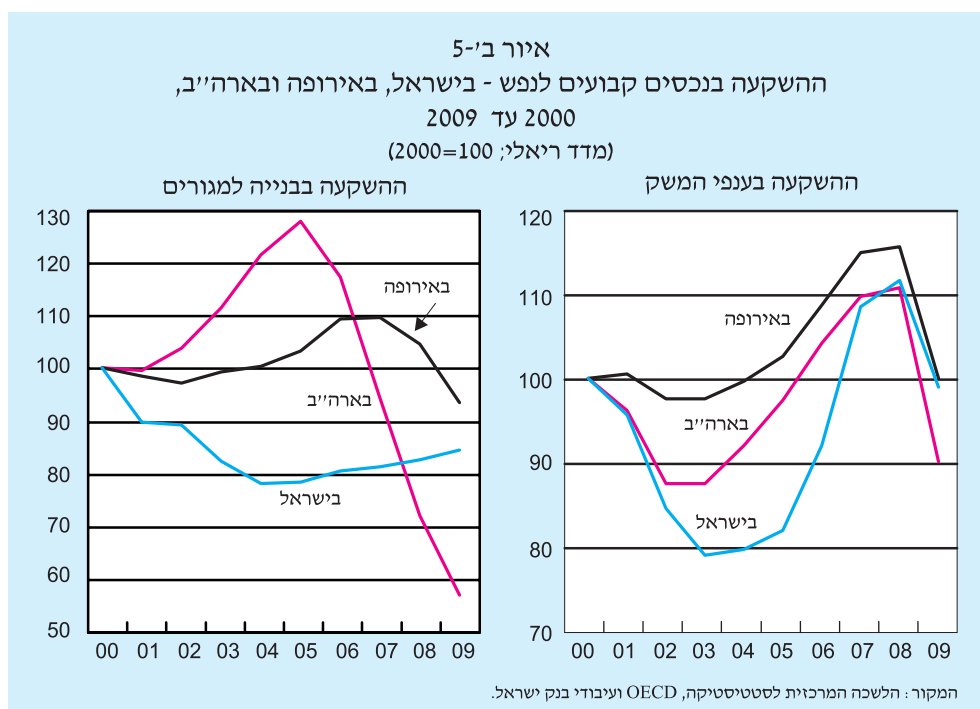
היצוא התכווץ השנה ב-12.5 אחוזים; זוהי הירידה החדה ביותר שנרשמה בישראל, והיא הקיפה את כל סוגי היצוא: היצוא התעשייתי (ללא יהלומים) ירד ב-9.2 אחוזים, יצוא השירותים ירד ב-12.1 אחוזים, ויצוא התיירות - ב-25.6 אחוזים. הפגיעה ביצוא התעשייתי הקיפה כמעט את כל הענפים; רק ענף הרכיבים האלקטרוניים עלה עלייה תלולה, עקב פתיחת מפעל "אינטל" החדש, ובניכוי ענף זה היצוא התעשייתי ירד ב-14.7 אחוזים. הירידה החדה של היצוא נבעה מירידת הביקושים העולמית ודמתה בגודלה לירידת היצוא הממוצעת במדינות OECD ולירידת היקף הסחר העולמי. עם זאת, השוואה של היצוא הישראלי למדינות OECD בדולרים שוטפים מלמדת כי היצוא הישראלי נפגע מעט פחות, וזאת משום שמשקל יצוא השירותים בסך היצוא בישראל גבוה יחסית, והסחר בשירותים בעולם ירד פחות¹². המיתון ביצוא הגיע לשיאו בתחילת השנה, כשרמת היצוא הייתה נמוכה ב-19 אחוזים מרמת השיא שאליו הוא הגיע בשנה הקודמת; רק לקראת סוף השנה, עם התאוששות הביקושים העולמיים, החל היצוא לעלות, אך רמתו נותרה נמוכה ביחס לשיא. גורם נוסף שהשפיע על היצוא בשנתיים האחרונות הוא שער החליפין המיוסף, יחסית לשנות הגאות האחרונות, אשר הביא לירידת הרווחיות וכושר התחרות של היצוא הישראלי. השפעת שער החליפין על כמות היצוא נבחנה במספר מחקרים ונמצאה נמוכה, אך אומדנים אלו לוקים בסימולטניות, המקשה על זיהוי הקשר הסיבתי. הסתייגות נוספת מאומדן זה היא שסביר כי השפעת שער החליפין על היצוא אינה ליניארית: לייסוף קל לא צפויה להיות השפעה משמעותית על כמות היצוא, אלא בעיקר על רמת הרווחיות, אך קשה להעריך כמותית את ההשפעה של ייסוף חד, כפי שהיה במהלך 2008, בפרט בזמן ירידת ביקושים כה חדה. מכאן שיתכן כי הפיחות בשער החליפין בתחילת השנה תרם להעלאת כושר התחרות ולהתאוששות היצוא בהמשך השנה. תרומה נוספת לכושר התחרות של היצוא השנה היא השיפור הניכר בתנאי הסחר - גם בהשוואה למדינות מפותחות אחרות - שיפור שנבע מירידת מחיריהן של התשומות המיובאות.

ההשקעה בענפי המשק
ירדה ירידה תלולה,
ואילו ההשקעה בבנייה
למגורים המשיכה לגדול
בקצב מתון.

ההשקעה המקומית הגולמית ירדה השנה ב-8.0 אחוזים - תוצאת ירידה של 6.0 אחוזים בהשקעה בנכסים קבועים וירידה חדה במלאים, בשל ההרעה בתנאים הפיננסיים בארץ ובעולם וירידת הביקושים העולמיים. הירידה בהשקעה הקיפה את המגזר העסקי כולו: ההשקעה במכונות וציוד ירדה ב-17.7 אחוזים, ההשקעה בכלי רכב ירדה ב-3.3 אחוזים, וההשקעה בבנייה שלא למגורים ירדה ב-3.9 אחוזים. זאת בהמשך למגמת ירידתה של ההשקעה, שהחלה בשנת 2008. אשתקד ירדה בעיקר ההשקעה ברכישת כלי רכב, ואילו השנה ירדה בעיקר ההשקעה במכונות וציוד. לעומת הירידה של ההשקעה במגזר העסקי, ההשקעה בענף הבנייה למגורים דווקא עלתה ב-4.1 אחוזים. מאחר שבשראל לא הייתה בועה בענף הבנייה (כפי שעולה מאיור ב'-5), הריביות הנמוכות, מצד אחד, והסיכון של ההשקעות במגזרים העסקי והפיננסי, מצד שני, הביאו אף לעליית הביקוש והמחירים. כך, אף על פי שהמשבר הפיננסי היה אמור לפגוע בענף הבנייה, בשל המינוף הגבוה שלו, היה ענף זה בישראל דווקא גורם מייצב.

הצריכה הציבורית גדלה השנה בשיעור של 2.1 אחוזים - דומה לקצב הצמיחה הממוצע בעשור האחרון ונמוך מקצב הצמיחה הפוטנציאלי של המשק, כך שמצד הצריכה הציבורית

¹² זוהי בעיקר תוצאה של ירידת המחירים החדה יותר של יצוא הסחורות. להרחבה ראו פרק ז'.



הממשלה לא נקטה מדיניות אקטיבית של תמיכה בפעילות¹³. תופעה זו בולטת בהשוואה למדינות OECD: ישראל היא המדינה היחידה שבה משקל הצריכה הציבורית בתוצר ירד השנה¹⁴ ובין השלוש היחידות שבהן הצריכה הציבורית לנפש לא גדלה. הצריכה הציבורית המקומית¹⁵ גדלה בקצב גבוה מעט יותר, אך גם חלקה בתוצר ירד השנה. יש לציין שמשקל הצריכה הציבורית בתוצר גבוה בהשוואה בין-לאומית, בשל ההוצאה הגבוהה על ביטחון: בשנת 2007, לפני המיתון העולמי, משקל הצריכה הציבורית בישראל עמד על כ-25 אחוזים, לעומת 19 אחוזים בממוצע במדינות OECD¹⁶. פער זה הצטמצם מעט בשנתיים האחרונות בעקבות המשבר, שהוביל למדיניות פיסקלית מרחיבה במדינות רבות. הפגיעה הנמוכה בפעילות בישראל יחסית לעולם - אף על פי שהממשלה לא נקטה מדיניות של הרחבת ביקושה - מעידה על חוסנו היחסי של המשק במשבר הנוכחי.

הצריכה הציבורית גדלה בקצב מתון - שלא כמו ברוב מדינות OECD, אשר הרחיבו משמעותית את הצריכה הציבורית בתגובה למשבר.

ג. המקורות

(1) היבוא

השנה ירדו כל רכיבי היבוא ירידה חדה. סך היבוא ירד בשיעור של 14.0 אחוזים, היבוא האזרחי למעט או"מ ויהלומים ירד ב-12.3 אחוזים, יבוא הסחורות ירד ב-14.4 אחוזים, ויבוא השירותים - ב-11.6 אחוזים. זו היא הירידה החדה ביותר שנרשמה ביבוא. לשם השוואה:

¹³ יש לציין כי הממשלה פעלה עד אמצע השנה ללא תקציב מאושר, מצב שהגביל אותה מבחינה חוקית לרמת ההוצאה הנגזרת מתקציב השנה הקודמת.

¹⁴ משקל הצריכה הציבורית בתוצר נמדד במחירים שוטפים. מחירי הצריכה הציבורית עלו השנה בקצב מתון יחסית למחירי התוצר.

¹⁵ הצריכה הציבורית למעט היבוא הביטחוני.

¹⁶ הצריכה הביטחונית מהווה כ-7 אחוזים מהתוצר בישראל.

הירידה החדה ביבוא
הקיפה את כל רכיביו.

בשנת 2001, בעקבות המיתון הקודם, ירד היבוא בשיעור של 5.1 אחוזים, והירידה במהלך המיתון הקודם כולו הסתכמה ב-7.3 אחוזים. חלק היבוא בתוצר, שבחמש שנות הצמיחה האחרונות עמד בממוצע על 42 אחוזים, ירד השנה ל-32 אחוזים בלבד. הירידה של יבוא הסחורות הובלה על ידי ירידה חדה של יבוא נכסי ההשקעה ויבוא התשומות לייצור, בעוד שיבוא מוצרי הצריכה, ובמיוחד יבוא מוצרי הצריכה השוטפת, ירד בשיעור מתון יותר. הירידה ביבוא השירותים הובלה על ידי יבוא שירותי התחבורה (מטעני יבוא, דמי חכירה, שירותי נמל וכדומה). שהם כשליש מסך יבוא השירותים של ישראל, וירידתם משקפת את ירידת הסחר בסחורות¹⁷. יבוא שירותי התיירות והשירותים העסקיים האחרים ירדו גם הם, אך בשיעורים נמוכים יותר.

(2) היצע התוצר העסקי

התוצר העסקי ירד השנה בשיעור של 0.2 אחוז, לאחר צמיחה מהירה של כ-5 אחוזים בחמש השנים האחרונות. מלאי ההון העסקי, הנקבע על סמך ההשקעה בשנה שעברה, עלה בקצב מהיר של כ-5 אחוזים, ואילו תשומת העבודה ירדה ב-0.9 אחוזים, עקב ירידה חדה בשעות העבודה ועצירת הגידול של מספר המועסקים. הירידה המהירה בתשומת העבודה הביאה לקיזוז הגידול המהיר של מלאי ההון, כך שהפריץ הכולל ירד בשיעור מתון בלבד, ופריץ העבודה אף עלה.

שיעור האבטלה עלה מרמה נמוכה של 5.9 אחוזים באמצע 2008 ל-8.0 אחוזים באמצע 2009, תוך ירידה ניכרת בתשומת העבודה - קצב התאמה מהיר מאוד של שוק העבודה למצב המקרו-כלכלי. השכר הריאלי ירד, זו השנה השנייה ברציפות, ב-3.1 אחוזים, למרות עלייתו של פריץ העבודה, כך שחלק העבודה בתוצר ירד השנה - המשך למגמת ירידתו בעשור האחרון ובניגוד להתפתחות מחזור העסקים: התמורה לעבודה מגיבה בדרך כלל באיחור מסוים, בגלל הקושי להתאים את השכר והתעסוקה מייד לרמת הפעילות¹⁸. נראה כי תגובתו של שוק העבודה השנה הייתה מהירה ודרסטית יותר מאשר בעבר, וכך ירדה התמורה לעבודה בשיעור חד עם תחילת המשבר. הגידול המתון של סך תשלומי השכר יחסית לצמיחת המשק מבטא שחיקה של כ-10 נקודות אחוז בשיעור התמורה לעבודה מאז 1997 (איור ב'-ג6). אמנם בשנים האחרונות בוצעו הפחתות מסים הן על הון והן על עבודה, אך גם שיעור התמורה לעבודה נטו בסך התוצר ירד. במקביל גדל במידה ניכרת שיעור התמורה להון - הן על חשבון חלקה של התמורה לעבודה והן על חשבון חלקם של תקבולי המסים (איור ב'-6). יש לציין שחלק נכבד מירידת התמורה לעבודה מבטא את ירידת חלקו של המגזר הציבורי בתוצר¹⁹. על כך יש להוסיף את פתיחת המשק לתנועות הון חופשיות, אשר הגדילה את כוח המיקוח של ההון, את צעדי המדיניות בשוק העבודה ואת היחלשות העבודה המאורגנת, שהביאו להחלשת כוח המיקוח של העובדים.

בגלל הירידה החדה של התמורה לעבודה השנה עלתה התשואה להון, למרות המיתון, וזאת בניגוד לירידתה הניכרת במיתון הקודם. השנה גם נבלמה העלייה החדה של עלות גיוס ההון למגזר העסקי, שהייתה בסוף 2008; זאת בהשפעת הפחתות הריבית בארץ ובעולם, ובהמשך השנה - עקב ירידת פרמיות הסיכון, עם התחזקות אמון המשקיעים

¹⁷ יצוא שירותי התחבורה ירד גם הוא, ובשיעור כפול מזה של יבוא שירותי התחבורה, אך חלקו בסך יצוא השירותים קטן.

¹⁸ עקב קשיחויות בשוק העבודה וחוסר ודאות בהערכת המצב הכלכלי.

¹⁹ במגזר הציבורי אין תשלומים להון, אלא רק זקיפה לבלאי, ולכן שיעור התמורה לעבודה גבוה מאוד. מעבר לכך, סביר שישנה גם השפעה עקיפה של ירידת הביקוש הציבורי לעובדים, בפרט לנוכח רמת ההתאגדות הנמוכה יותר במגזר העסקי.

השנה הייתה התאמה
מהירה של שוק העבודה
למצב הכלכלי: תשומת
העבודה והשכר ירדו,
ואילו פריץ העבודה עלה.

שיעור התמורה להון
מתוך סך התוצר עלה
בשנים האחרונות במידה
ניכרת, הן על חשבון
התמורה לעבודה והן על
חשבון תקבולי המסים.

עלות ההון ירדה השנה,
הודות להפחתת שיעורי
הריבית בארץ ובעולם,
ולירידה בהערכת הסיכון
החל מאמצע השנה.

לוח ב'-6

היצע התוצר העסקי, 1999 עד 2009
(אחוזי שינוי כמותיים, במונחים שנתיים)

2009							מחצית מחצית
ב'	א'	2009	2008	2007-2003	2002-2001	2000-1999	
3.2	-2.9	-0.2	4.5	5.4	-1.9	7.3	התוצר העסקי
3.4	4.2	5.2	5.1	3.1	4.0	7.2	מלאי ההון הגולמי
4.4	-2.4	-0.9	4.4	2.4	-0.3	4.1	תשומת העבודה
0.0	-2.8	-1.2	-0.1	2.7	-3.4	2.3	פריון הייצור
-1.2	1.8	0.9	3.3	2.3	0.7	4.0	כוח העבודה האזרחי (כולל עובדים זרים)
-1.4	7.4	5.9	1.6	3.8	-0.1	6.9	התוצר לשעת עבודה (נומינלי)
2.3	-4.6	0.5	2.7	2.5	1.2	6.5	התמורה לשעת עבודה (נומינלי)
							שיעור התמורה לעבודה במגזר העסקי (אחוזים)
63.2	63.8	63.1	66.4	64.7	70.4	69.2	שיעור התשואה להון הגולמי (אחוזים)
21.1	20.1	20.8	18.9	18.0	15.6	17.5	יחס ההון לעובד
4.5	5.1	5.6	0.4	0.2	5.7	3.2	יחס מלאי ההון הגולמי לתוצר (הרמה)
1.7	1.8	1.7	1.7	1.8	1.7	1.5	ריבית בנק ישראל - המוצהרת הנומינלית (אחוזים)
0.7	0.8	0.8	3.7	4.9	6.8	10.7	ריבית החח"ד (נומינלית, אחוזים)
23.6	22.2	8.0	9.8	10.9	13.5	17.4	הציפיות לאינפלציה (12 חודשים קדימה)
2.4	1.3	1.8	1.9	1.7	1.9	3.3	התשואה הריאלית על איגרת חוב ל-10 שנים (אחוזים)
4.8	4.4	2.6	3.4	4.0	5.0	5.3	משקל המס על ההכנסות שלא משכר (אחוזים)
		19.1	23.1	24.7	25.4	23.3	

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

במערכת הפיננסית. פרמיית הסיכון הנגזרת ממירווח ה-CDS ירדה, התשואות על האג"ח הקונצרניות ירדו, ואחרי קיפאון מוחלט בשוק האשראי החוץ-בנקאי אשתקד, התחדשו השנה בהדרגה ההנפקות וגיוסי ההון²⁰. הריבית הבנקאית הנומינלית לטווח קצר (ריבית החח"ד והעו"ש) ירדה בשיעור חד מכ-10 אחוזים ברביע השלישי של 2008 לפחות מ-8 אחוזים במאסר השנה - הרמה הנמוכה ביותר בעשור האחרון. שיפורים אלו בתנאים הפיננסיים מנעו הרעה נוספת בפעילות הריאלית כתוצאה ממנגנון המאיץ הפיננסי²¹, אך טרם הביאו להתאוששות ההשקעה במגזר העסקי.

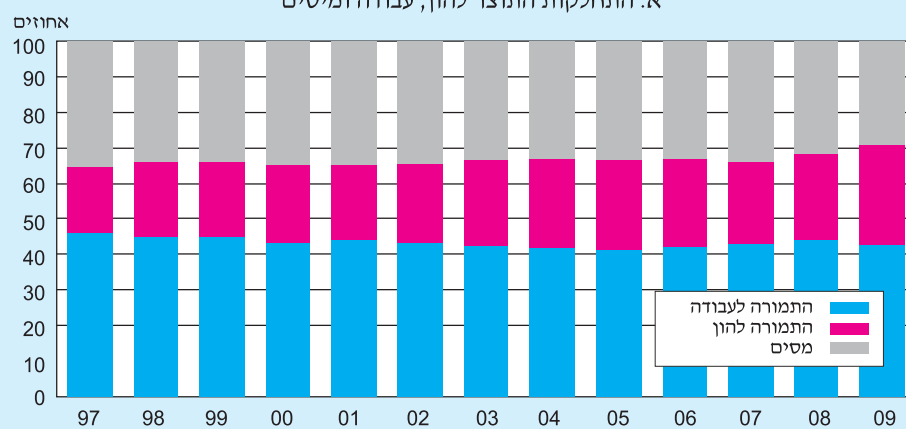
²⁰ להרחבה ראו פרק ד'.²¹ הרעה בתנאים הפיננסיים מביאה לירידה ברמת האשראי, ולכן יכולה להביא לצמצום הפעילות, לצמצום ההשקעות, ואף לפשיטת רגל בקרב פירמות שהיו יכולות להתקיים בתנאי שוק רגילים.

איור ב'-6

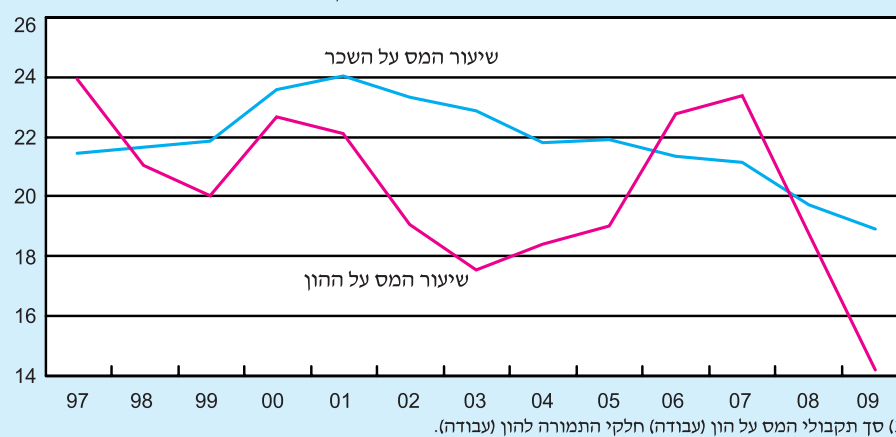
עליית התמורה להון על חשבון התמורה לעבודה והמסים,

1997 עד 2009

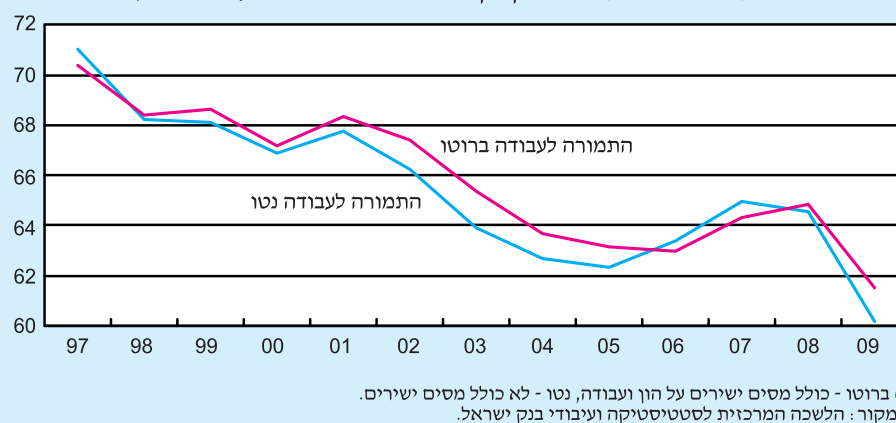
א. התחלקות התוצר להון, עבודה ומסים



ב. שיעור המס הישיר הממוצע על הון ועבודה¹



ג. שיעור התמורה לעבודה מתוך סך התמורה לגורמי הייצור (ברוטו ונטו)¹



הפריון הכולל, הנמדד כשארית סולו, ירד השנה ב-1.2 אחוזים - ירידה מחזורית הנובעת מירידה בניצולת של גורמי הייצור. ניצולת המכונות והציוד בענף התעשייה ירדה, על פי סקר החברות, בשיעור חד מאז אמצע 2008, ורק באמצע שנת 2009 התייצבה ברמה נמוכה. קצב הירידה בניצולת היה מהיר הרבה יותר מאשר במיתון הקודם, אך גם ההתייצבות הייתה מהירה, כך שסך הירידה המצטברת הייתה גדולה יותר במיתון הקודם. ההתאמה המהירה של התעסוקה הביאו ליציבות בפריון העבודה²². זאת בשונה מאשר במשבר הקודם - אז הפגיעה בתעסוקה הייתה הדרגתית יותר, ופריון העבודה ירד במצטבר ב-4.0 אחוזים.

3. פער התוצר ושער החליפין הריאלי

פער התוצר הנאמד, המבטא את הפער בין פוטנציאל הייצור של המשק - ההיצע (שאינו נצפה ישירות) - לבין הביקושים בפועל, גדל השנה במידה ניכרת, כתוצאה מהירידה החדה בביקושים, ובמיוחד הביקושים מחו"ל. זאת לאחר שבשנת 2008 נסגר הפער כעבור חמש שנות צמיחה מהירה, ושיעור האבטלה ירד לרמה נמוכה בפרספקטיבה היסטורית. באיור ב'8 ניתן לראות את המדדים השונים לאמידת פער התוצר: שיטת פונקציית הייצור בודקת את סטיות שיעור ההשתתפות, שיעור האבטלה ומספר שעות העבודה למועסק ממגמותיהם ארוכות הטווח²³; שיטת SVAR אומדת את הקשר בין התוצר לאבטלה תוך הכללת פיגורים, ומפרידה בין זעזועי ביקוש לזעזועי היצע על ידי כפיית הנחה שזעזועי ביקוש משפיעים בטווח הקצר בלבד²⁴; שיטת ה-NAIRU אומדת את הקשר בין פער התוצר ללחצים אינפלציוניים²⁵. למרות פער תוצר של כ-4 אחוזים המתקבל בשתי השיטות הראשונות ומרמז על לחצים דיפלציוניים, הרי על פי שיטת ה-NAIRU, רמת הפעילות מתיישבת דווקא עם יציבות מחירים. ייתכן שהסיבה לכך היא שהביקושים המקומיים - אשר נפגעו במידה מתונה - משפיעים על הלחצים האינפלציוניים יותר מביקושי חו"ל, במיוחד בשל מיעוט תחלופת העובדים בין הענפים המייצרים לשוק המקומי לענפי היצוא.

במקביל להתרחבות פער התוצר, פוחת שער החליפין הריאלי האפקטיבי במהלך המחצית הראשונה של השנה, בשיאו של המשבר, בשיעור של 7.4 אחוזים ביחס לסוף 2008, בעקבות פחות נומינלי בשיעור דומה. בהמשך השנה, עם תחילת סימני ההתאוששות במשק המקומי, יוסף שער החליפין בחזרה באופן חלקי. על שער החליפין השפיעו מספר התפתחויות בכיוונים מנוגדים: מצד אחד, שיעורה המתון של ירידת הביקושים המקומיים יחסית לירידתם בעולם, והגידול החד של העודף בחשבון השוטף לחצו להמשך הייסוס; מצד שני, התחזקות הדולר בעולם, עם גלישת המשבר הכלכלי מארה"ב לעולם כולו, מדיניות מוניטרית מרחיבה ורכישת מט"ח בהיקף חסר תקדים של בנק ישראל תרמו להיחלשות המטבע המקומי. יש לציין כי מאז אמצע 2008, כשהבנק התחיל לרכוש מט"ח, השתנתה מגמתו של הפער שבין השער הריאלי לנומינלי - שינוי המבטא מעבר מאינפלציה נמוכה יחסית לעולם לאינפלציה גבוהה. מדד נוסף לשער החליפין הריאלי נגזר מגישת המחיר היחסי של המוצרים הסחירים. מדד

פער התוצר גדל
השנה במידה ניכרת
בגלל הירידה החדה
בביקושים.

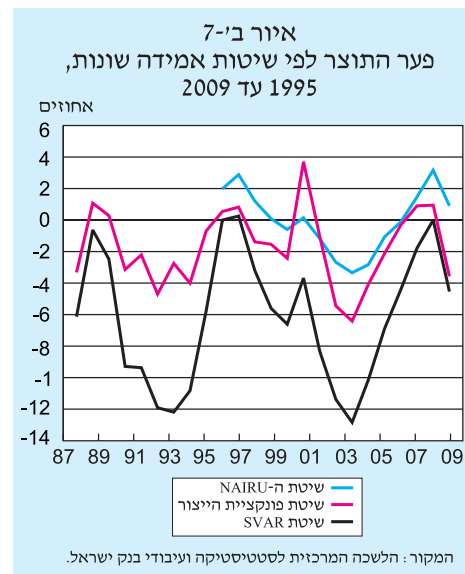
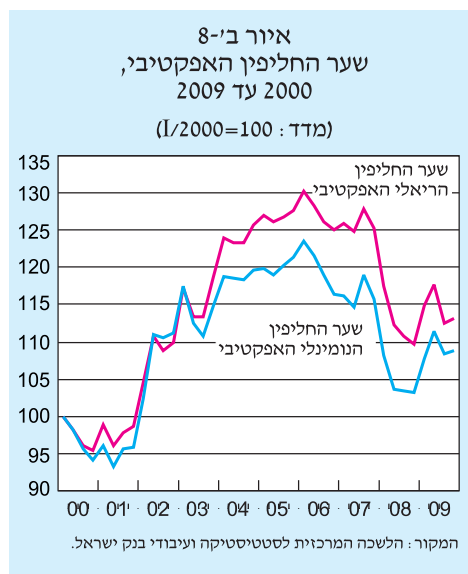
שער החליפין הריאלי
פוחת השנה, כתוצאה
מרכישות המט"ח של
בנק ישראל והתחזקות
הדולר בעולם.

²² התוצר למועסק והתוצר לשעת עבודה.

²³ Yigal Menashe and Yossi Yakhin (2005). "Mind the Gap: Structural and Nonstructural Approaches to estimating Israel's Output Gap", *Israel Economic Review* 2, No.2.

²⁴ שם.

²⁵ Amit Fridman and Tanya Suchoy (2005). "The NAIRU in Israel: An Unobserved Components Approach", *Israel Economic Review* 2, No.2.



זה מצביע על מגמת ייסוף ממושכת, הנובעת מהשיפור בפריון המוצרים הסחירים בעולם. בתחילת 2009 המחיר היחסי של היצוא עלה במקצת, משום שהפגיעה במחירי השירותים בעולם הייתה נמוכה מן הפגיעה במחירי הסחורות²⁶. עם זאת, בהמשך השנה מגמת הייסוף האופיינית למדד זה נמשכה.

4. החיסכון, ההשקעה והחשבון השוטף

שיעור החיסכון הלאומי
בשנתיים האחרונות נמוך
יחסית לשיעור בשנות
הצמיחה האחרונות.

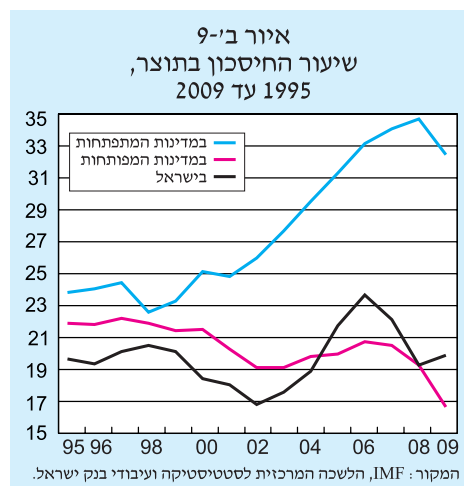
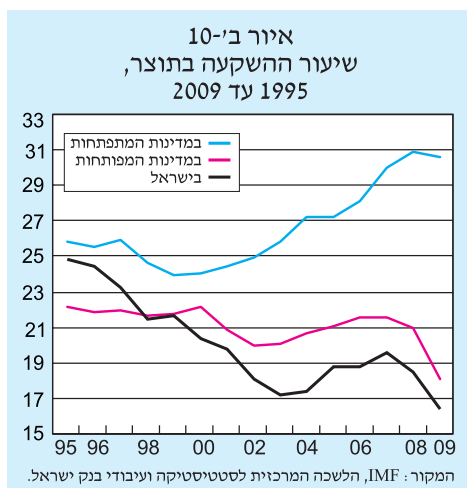
החיסכון הלאומי הגולמי השנה היווה 19.8 אחוזים מכלל ההכנסות של המשק, שיעור נמוך יחסית לשנות הגאות האחרונות, בדומה לשיעור של השנה הקודמת. זאת משום ששיעור החיסכון הוא פרו-מחזורי, עקב החלקת צריכה. ירידת שיעור החיסכון כבר בשנת 2008, שהייתה שנת צמיחה, לא התייבשה עם אפיון זה, אך יש לזכור כי בסופה כבר החל המיתון²⁷.

איור ב'-9 מציג את שיעור החיסכון בתוצר בישראל בהשוואה לעולם. נמצא ששיעור החיסכון הממוצע בישראל עלה בשנים האחרונות יחסית למחצית השנייה של שנות התשעים, והוא גבוה במקצת משיעור החיסכון במדינות המפותחות. לעומת זאת שיעור החיסכון במדינות המתפתחות גבוה מהם, והוא הולך ועולה.

לאחר ארבע שנים של חיסכון ציבורי חיובי, השנה הוא היה שלילי - 1.6 אחוזים מכלל הכנסות המשק. ירידת החיסכון הציבורי השנה, בהמשך לירידתו אשתקד, נבעה מירידה חדה של ההכנסות ממסים - תוצאת ההאטה בפעילות הכלכלית והפחתות המס בתקופה זו.

²⁶ המחיר היחסי של יצוא השירותים עלה ב-7.8 אחוזים, ואילו זה של הסחורות דווקא ירד ב-3.4 אחוזים.

²⁷ גורם נוסף שהשפיע בשנתיים הקודמות על שיעור החיסכון הוא העלייה החדה של מחירי הנפט, אשר הקטינה את ההכנסה של המשק במונחי כוח קנייה, בפרט לנוכח הגמישות הנמוכה של הביקוש לנפט.



החיסכון הפרטי עלה השנה עלייה ניכרת יחסית לשנת 2008, וכן ביחס לממוצע בשנות הצמיחה האחרונות. זאת לכאורה בניגוד לתיאוריה בדבר החלקת הצריכה, שהייתה אמורה להביא לירידה של החיסכון בתקופות מיתון. עלייה זו מוסברת במספר גורמים: (א) מפני הירידה החדה ברכישת בני-קיימא, הנרשמת כצריכה, אך למעשה מבטאת גם שיקולי השקעה; שיעור החיסכון בניכוי רכישת בני-קיימא²⁸ עלה השנה במידה מתונה בלבד ביחס לשנה הקודמת, והוא נמוך מהשיעור הממוצע בשנים האחרונות. (ב) מפני ירידת החיסכון הציבורי והקשר השלילי בין החיסכון הפרטי לציבורי, המבטא ציפיות ריקרדיאניות²⁹. (ג) ממניעי זהירות - בגלל אי-הוודאות שאפפה את השלכות המשבר הכלכלי העולמי ולנוכח שחיקת ערך תיק הנכסים של הציבור במהלך שנת 2008 ובתחילת 2009. על פי תיבה ב'-2 עלה שיעור החיסכון של משקי הבית בשנתיים האחרונות ברבות מהמדינות המפותחות. כמו כן הובאו שם עדויות מסוימות לעליית שיעור החיסכון של משקי הבית בישראל בשנת 2008, בגלל ירידת הביטחון התעסוקתי.

שיעור ההשקעה בהכנסה הלאומית הגולמית ירד השנה, על רקע ההאטה הניכרת בפעילות והערכה בדבר רמת ביקושים נמוכה גם בהמשך. זאת בדומה לירידת ההשקעה בעולם כולו. איור ב'-10 מציג את שיעור ההשקעה בתוצר בהשוואה לעולם. מהאיור עולה כי בניגוד לשיעור החיסכון, שיעור ההשקעה במשק הישראלי נמוך בהשוואה למדינות המפותחות ובפרספקטיבה היסטורית. את ירידתה של ההשקעה מאמצע העשור הקודם ניתן לייחס לתהליך התאמת מלאי ההון, לאחר ההרחבה הניכרת בשנות התשעים, עם קליטת העלייה. אך הפער בין שיעור ההשקעה בישראל למדינות המפותחות אינו מוסבר - במיוחד לנוכח התשואה הגבוהה להון בישראל, הירידה בשיעורי המס על הון בעשור האחרון וההשקעות הישירות של זרים במשק, שהן גבוהות יחסית למשקים מפותחים אחרים (תיבה ב'-1). עם זאת שיעור ההשקעה אינו חריג במידה יוצאת דופן: הוא דומה לשיעורי ההשקעה בארה"ב, באנגליה ובגרמניה; לעומתן שיעורי ההשקעה ביפן, בקנדה,

שיעור החיסכון הפרטי עלה השנה בשל ירידה בצריכת מוצרים בני-קיימא, משיקולי זהירות, ובשל ירידת החיסכון הציבורי.

שיעור ההשקעה בתוצר ירד השנה, בדומה לירידתו בעולם כולו, בשל המשבר העולמי.

²⁸ שיעור החיסכון בניכוי רכישת מוצרים בני-קיימא, תוך זקיפת שירותי מוצרים אלה לאורך זמן. ראו לוח נספח 8.

²⁹ ציפיות להעלאת שיעור המס בעתיד כדי לממן את הגירעון הממשלתי. אומדנים לעוצמת הקשר השלילי בין החיסכון הפרטי לציבורי הוצגו בדוח בנק ישראל לשנת 2008.

בצרפת ובאיטליה גבוהים יותר. הבדלים אלה יכולים לנבוע משוני בין המשקים במבנה הענפי, ואינם מעידים בהכרח על השקעת חסר במשק הישראלי. העודף בחשבון השוטף, שהוא הפער בין החיסכון להשקעה, עלה ל-3.6 אחוזי תוצר - בין השאר, בהמשך למגמת עלייה של עודף זה במשק הישראלי. בניגוד לשנות הגאות האחרונות, שבהן העלייה בחיסכון הייתה הגורם לעליית העודף, השנה העודף הגדול בחשבון השוטף נבע מירידה חדה של ההשקעה.

תיבה ב'-1: הקשר בין ההשקעה הישירה מחו"ל להשקעה המקומית בישראל

ההשקעה הישירה מחו"ל בישראל (הנכנסת), שהגיעה בשנת 2008 ל-9.7 מיליארדי דולרים (במחירים שוטפים), היא רכיב מרכזי בסך ההשקעות של תושבי חו"ל בישראל: כ-48 אחוזים, בממוצע שנתי, בתקופה 1995 עד 2008, בעוד ששני הרכיבים האחרים של ההשקעות הזרות - ההשקעה בפיננסים ובניירות ערך סחירים וההשקעה האחרת - מהווים 31 אחוזים ו-21 אחוזים, בהתאמה. ההשקעה הישירה מחו"ל בישראל מוגדרת כהשקעה של בעל עניין זר¹ בהון של חברה ישראלית בתוספת הלוואות מכל סוג שנתן בעל העניין או התאגיד השולט² לתאגיד הישראלי, למעט אשראי מסחרי. רכיבי ההשקעה הישירה (הנכנסת) של תושבי חו"ל בישראל הם הון מניות, רווחים שלא חולקו, הלוואות בעלים והשקעות במקרקעין.

שיעור ההשקעה הישירה בישראל כאחוז מהתמ"ג, שעלה במהלך שנות התשעים, הגיע במחצית השנייה של שנות האלפיים לכ-5 אחוזים (בממוצע שנתי)³. התפתחות דומה ניתן לראות בשיעור ההשקעה הישירה כאחוז מסך ההשקעה המקומית הגולמית בעשור האחרון. בממוצע שנתי עמד שיעור זה על כ-20 אחוזים, עם שונות מסוימת בין השנים, במיוחד בתחילת שנת 2000 ובשנת 2006, ועלייה במחצית השנייה של העשור לעומת המחצית הראשונה (איור 1). שנת 2006 נתפסת כשנה חריגה, כי בה הגיע שיעור ההשקעה הישירה בתמ"ג לעשרה אחוזים, בעיקר כתוצאה מעסקת מכירתה של "ישקר".

השוואה של שיעור ההשקעה הישירה בתמ"ג בישראל בשנת 2008 לשיעוריה בעולם מציבה את ישראל במקום גבוה ביחס למרבית המדינות; רק מדינות כמו צ'ילה, קרואטיה ושבדיה, נמצאות במקום גבוה יותר. למעשה שיעור ההשקעה הישירה הוא מעט מעל לממוצע של המדינות המתפתחות, וגבוה במידה רבה יותר מן הממוצע של המדינות המפותחות והשווקים המתעוררים (איור 2).

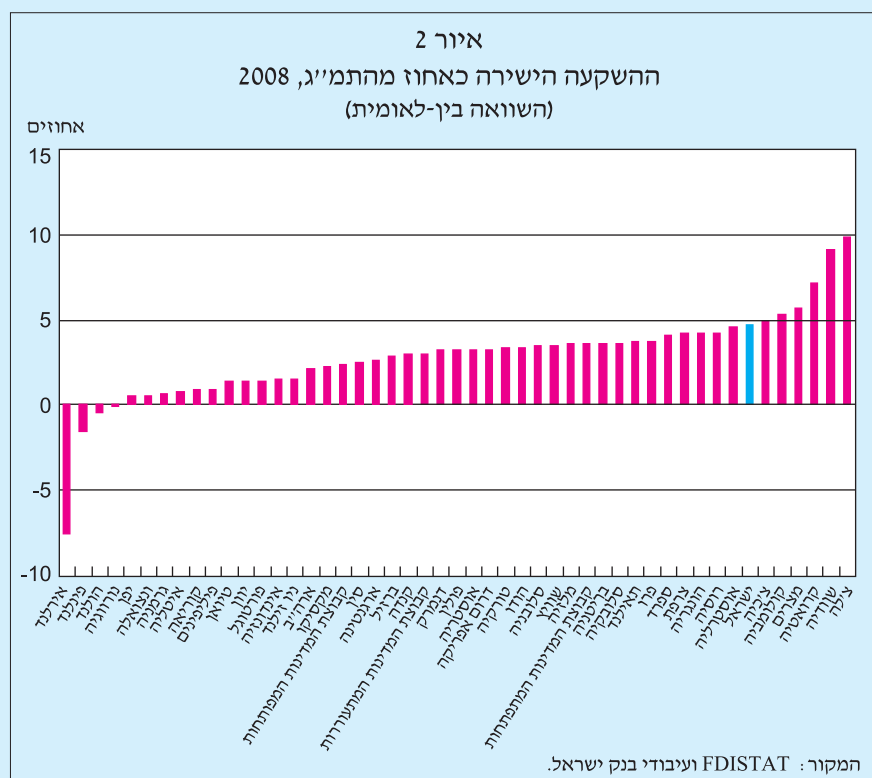
יתר על כן, ניתוח המדדים של ועדת האו"ם למסחר (UNCTAD) לשנים 2004-2006⁴ מלמד כי הפוטנציאל של המשק הישראלי למשיכת השקעה ישירה של תושבי חוץ דומה לפוטנציאל של מדינות מערב אירופה ועולה על זה של מדינות מזרח אירופה. זאת בזכות שיעורי המו"פ

¹ בעל עניין מוגדר כמי שמחזיק 10 אחוזים או יותר מהון התאגיד.

² תאגיד שולט הוא תאגיד תושב חוץ המחזיק באמצעות בעל עניין תושב חוץ ב-10 אחוזים או יותר מהון תאגיד ישראלי.

³ ראו איור 3 בפרק ז'.

⁴ ליתר הרחבה על מדדים אלו ראו גם תיבה ג'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2004, המחלקה לפעילות המשק במט"ח עמ-56-58.



הגבוהים בתוצר, שיעורי הצמיחה ושיעורי היצוא בתוצר, שהם גבוהים יחסית בעיקר משנות התשעים. לעומת אלה, גורמים הפוגעים בפוטנציאל של משיכת השקעה זו לישראל הם היקפו הקטן יחסית של המשק הישראלי, סיכון המדינה הגבוה והריכוזיות הגבוהה של ההשקעה הישירה - התמקדותה בענפי הטכנולוגיה.

שאלה מעניינת היא מה טיב הקשר שבין ההשקעות הישירות של זרים לסך ההשקעה המקומית במשק. שאלה זו נבחנה בספרות הכלכלית שקשרה בין ההשקעות הישירות לצמיחה, לפיריון ולסך ההשקעות המקומיות הן ברמת הפירמה והן ברמת המקרר⁵. Romer (1993) טען כי השקעות ישירות תורמות לצמצום פערי החדשנות בין מדינות עשירות לעניות באמצעות העברה של ידע טכנולוגי, התורם גם לפיתוח הכלכלה המשק בכללו. השקעה ישירה מגדילה את הפיריון של כלל החברות, לא רק של הפירמות הנהנות ישירות מהשקעות אלה, ובכך תורמת לגידול הצמיחה במדינה. תפיסה זו היא שהניעה מדינות מתפתחות להסיר מגבלות שונות שהוטלו בעבר על ההשקעה הישירה מחו"ל ולהציע תמריצים והטבות מיסוי לשם משיכת השקעות זרות אלו. כנגד זאת העלו חוקרים אחרים, ביניהם Boyd and Smith (1992), תיאוריות הגורסות כי השקעות ישירות עלולות דווקא לפגוע בהקצאת המקורות של המשק, לרחוק השקעות מקומיות ולהאט את קצב הצמיחה. רוב המחקרים האמפיריים ברמת המיקרו - למשל של Harrison (1996) - מצאו כי ההשקעה הישירה מחו"ל אינה מאיצה את הצמיחה וההשקעה המקומית, וכי אין עדות להשפעות חיצוניות חיוביות של השקעת פירמות בבעלות זרה על פירמות שבבעלות מקומית. כנגד זאת, במחקרים אמפיריים ברמת המקרו, שהסתמכו על נתוני ההשקעות הישירות ממדגם של מדינות, נמצא קשר חיובי בין ההשקעה הישירה לצמיחה, אולם קשר זה לא התקיים באותן מדינות, בהעדר גורמים נוספים כרמת השכלה גבוהה די הצורך, מערכת פיננסית מפותחת ופתיחות רבה בסחר. Carkovic and Levine (2002) הראו כי בנטרול בעיות של סימולטניות בין המשתנים, ושל אי התייחסות מלאה למאפיינים הספציפיים של כל מדינה, מתקבל כי הרכיב האקסוגני של ההשקעות הישירות אינו מעודד את הצמיחה במשק.

בתיבה זו אמדנו את ההשפעה ארוכת הטווח של ההשקעה הישירה מחו"ל (הנכנסת) על ההשקעה העסקית ועל ההשקעה המקומית בכללה בישראל באמצעות שני מודלים שונים:

(1) משוואת טווח ארוך (קואינטגרציה) המתארת, לשנים 1980 עד 2008, את הקשר ארוך הטווח בין רמת ההשקעה במגזר העסקי לתוצר ולעלות ההון, בהתאם לתיאוריה הניאו-קלסית⁶, בתוספת משתני ההשקעות הזרות (הנכנסות) בכלל וההשקעה הישירה מחו"ל בפרט.

(2) מודל מעודכן המבוסס על המשוואות הסימולטניות שבחנו הכט, רזין ושנער (2003)⁷, ומתייחס לנתוני המשק הישראלי בלבד מהרביע הראשון של 1990 עד לרביע השלישי של 2009.

⁵ יש לזכור כי ההשקעות הישירות, מטבען, קשורות בטווח הקצר גם למחזורי העסקים ולמצב הכלכלי בארצות המוצא, לא רק להתפתחות ההשקעה המקומית בארצות היעד.

⁶ בעבודתם של לביא ומנשה (2010). המשתנה המרכזי בעליות ההון הוא המחיר היחסי של ההשקעה בתוצר העסקי, המשמש מדד לשער החליפיו הריאלי.

⁷ הם טענו כי מקור הסמולטניות בין ההשקעה המקומית להשקעות הזרות (על כל רכיביהן: ישירות, פיננסיות ואחרות) קשור לשיפור שנגרם באיכות הפיקוח של בעלי המניות על הנהלת החברה שבה מושקע ההון הזר. שיפור זה תורם לגידול הפיריון העתידי של החברה, ועמה לגידול הפיריון של הכלכלה המקומית, - ובכך מניע את ההשקעות הזרות ואת ההשקעות המקומיות גם יחד.

ההשפעה ארוכת הטווח של גידול ההשקעה הישירה לפי שני המודלים על ההשקעה הרלוונטית מתוארות בלוח 1. מהלוח עולה כי במודל של משוואת טווח ארוך גידול של ההשקעה הישירה מחו"ל במיליארד ש"ח יביא לגידול של ההשקעה העסקית בישראל בכ-250 מיליוני ש"ח, השקול לגידול של 370 מיליון בהשקעה המקומית⁸. במודל של המשוואות הסימולטניות מתקבלת השפעה גדולה יותר: תוספת של מיליארד ש"ח להשקעה הישירה (במחירים שוטפים) תביא לעלייה של 320 מיליון ש"ח בהשקעה המקומית⁹. עם זאת ניתוח עמידות התוצאות במודל זה מצביע כי השפעה זו אינה יציבה דיה, ועל כן יש להתייחס לממצא זה בזהירות. יתר על כן, ההשפעה שהתקבלה במודל נמוכה משמעותית מהממצא שקיבלו הכט, רזין ושנער לגבי קבוצת המדינות המתפתחות (ובהן ישראל)¹⁰. יש לזכור כי התוצאה בעבודתם מבטאת את ההשפעה הממוצעת בכלל המדינות לאורך שנות המדגם, ולכן היא מבטאת השפעה גבוהה יחסית, האופיינית למדינות מתפתחות, שבהן משקל ההשקעות במיזמים חדשים בסך ההשקעה הישירה הזרה גבוה יחסית. ואולם, בישראל חלק מההשקעות הישירות מבטאות רכישות של חברות ישראליות, שאינן מתבטאות בגידול ישיר של הצבר ההון¹¹. בשני המודלים לא נמצאה בטווח הארוך השפעה של שינוי בהשקעות הפיננסיות מחו"ל על ההשקעה המקומית.

לוח 1

השוואת התרומות של גידול במיליארד שקלים בהשקעה ישירה של תושבי חוץ (FDI) על סך ההשקעה במשק, לפי מודלים שונים

המודל	המדגם	המשתנה המוסבר	המשתנה המסביר	גידול ההשקעה במשק (מיליוני שקלים)
מודל 1: משוואת טווח ארוך (קואינטגרציה)	נתוני ישראל בלבד 1980: I עד 2008: IV	ההשקעה העסקית	ההשקעה הישירה	250
מודל 2: מערכת משוואות סימולטניות	נתוני ישראל בלבד 1990: I עד 2009: III	שיעור ההשקעה המקומית בתמ"ג	שיעור ההשקעה הישירה בתמ"ג	320
מערכת משוואות סימולטניות (הכט, רזין ושנער)	64 מדינות מתפתחות ובהן ישראל 1976 עד 1997	שעור ההשקעה המקומית בתמ"ג	שעור ההשקעה הישירה בתמ"ג	680

המקור: בנק ישראל.

⁸ חישוב זה מבוסס על ההנחה שהשפעות ההשקעה הישירה על ההשקעה העסקית ועל סך ההשקעה המקומית הן זהות, וכן על משקל ההשקעה העסקית בהשקעה המקומית בשנות האלפיים, שהגיע לכ-67 אחוזים.

⁹ השפעה זו התקבלה מאמידת המשוואה בריבועים פחותים בשני שלבים. מאמידת המשוואה בשיטת המומנטים הכלליים מתקבלת השפעה גבוהה אף יותר: הגדלה של מיליארד ש"ח בהשקעה הישירה תביא לעלייה של 380 מיליון ש"ח בהשקעה המקומית.

¹⁰ הם מצאו שהגדלה של ההשקעה הישירה בדולר אחד מגדילה את ההשקעה המקומית, בממוצע, ב-68 סנטים.

¹¹ משקלן של אותן השקעות ישירות לישראל מחו"ל התורמות לגידול הצבר ההון בסך ההשקעות הישירות מחו"ל בשנים 2007-2008 נאמד בפרק ז' של דוח זה בכ-56 אחוזים.

מקורות

י' הכט, א' רזין ונ' שנער (2003). יחסי הגומלין בין תנועות הון נכנסות להשקעה המקומית ולצמיחה, בנק ישראל, המחלקה לפעילות המשק במטבע חוץ, סוגיות במטבע חוץ, סדרת מאמרים לדיון, 2003.01.

י' לביא וי' מנשה (2010). הקשרים ארוכי הטווח וקצרי טווח של השקעה במגזר העסקי בישראל 1968-2008. בנק ישראל, חטיבת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2010.06.

Boyd, J. H. and B. D. Smith (1992). "Intermediation and the Equilibrium Allocation of Investment Capital: Implications for Economic Development", *Journal of Monetary Economics* 30, 409-432.

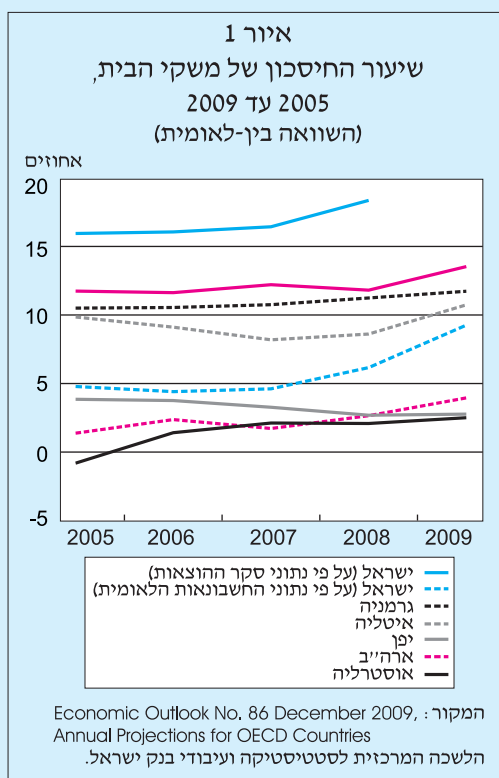
Carkovic, M. and R. Levine (2002). "Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth?", Minnesota University Working Paper (june).

Harrison, A. (1996). "Determinantes and Effects of Direct Foreign Investment in Cote d'Ivoire, Morocco and Venezuela", in M. Roberts and J. Tybout (eds.). *Industrial Evolution in Developing Countries*, Oxford University Press.

Romer, P. (1993). "Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development", *Journal of Monetary Economics* 32 no 3 (December).

תיבה ב'-2: השפעת המיתון על שיעור החיסכון של משקי הבית

- שיעור החיסכון של משקי הבית הוא במגמת עלייה משנת 2008.
 - שיעורי החיסכון של משקי הבית עלו בשנים 2008 ו-2009 גם במדינות נוספות.
 - העלייה בשנת 2008 היא תוצאת גידול שיעורי החיסכון של שני החמישונים העליונים בלבד, אך היא אינה קשורה למעמד התעסוקתי של ראש משק הבית.
 - יש עדות מסוימת לתופעה של חיסכון ממניע הזהירות (precautionary savings), שגרם למשקי הבית להגדיל את חלק החיסכון בהכנסתם בשנת 2008, בשל אי-ודאות לגבי התעסוקה העתידית שלהם.
- המיתון, שהחל לתת את אותותיו כבר בתחילת 2008, השפיע על משקי הבית בכמה מישורים: ערך תיק הנכסים של הציבור ירד במהלך השנה, בעיקר בעקבות הירידות החדות בשוקי המניות והאג"ח הקונצרניות. במקביל הייתה הרעה בתחום התעסוקה, שהתבטאה, החל מהמחצית השנייה של שנת 2008, בירידה של מספר המועסקים, מספר שעות העבודה השבועיות והשכר הריאלי למשרת שכיר. לעומת זאת, הפחתות הריבית,



שהוזילו את מחיר האשראי, וירידת מחיר הנפט עודדו את הפעילות הריאלית במשק. השפעות אלו הביאו לירידה של ההכנסה הריאלית הפנויה משכר ושל הצריכה הריאלית הפרטית ברמה המצרפית במחצית השנייה של 2008, אולם מאחר שהמחצית הראשונה של שנת 2008 אופיינה במגמה של צמיחה, הבדיקה בנתונים שנתיים מצביעה דווקא על עלייה במשתנים האמורים. שיעור החיסכון מתוך ההכנסה משכר עלה בתקופת המשבר הן בנתונים השנתיים והן בכל אחת מהמחציות, כמו במדינות נוספות בתקופה זו (איור 1).¹

בחינה של הנתונים השנתיים ברמת משקי הבית² מצביעה אף היא על עלייה של ההכנסה הכספית הריאלית הפנויה,

הצריכה הכספית הריאלית הפרטית ושיעור החיסכון הכספי בין 2007 ל-2008, הן בממוצע לכל משקי הבית והן לפי חלוקה לחמישוני הכנסה ולפי המעמד התעסוקתי (מועסק/לא מועסק). מהתבוננות מעמיקה יותר בשינויים שחלו בשיעור החיסכון עולה כי רוב גידולו של שיעור החיסכון נבע מבעלי ההכנסות הגבוהות. ואולם, כאשר משווים את שיעורי החיסכון לפי המעמד התעסוקתי אפשר לראות שהשינוי נבע מעליות זהות, כ-10 אחוזים, בשיעורי החיסכון של האוכלוסייה המועסקת ושל האוכלוסייה המובטלת; כמו כן לא ניכר שינוי מהותי במאפייני משקי הבית של קבוצות אלה. את העלייה בשיעורי החיסכון לא ניתן אפוא לייחס לשינויים בהרכב של המועסקים/מובטלים בעקבות המשבר.

על פי מודל ההכנסה הפרמננטית (Permanent Income Hypothesis), שיעור החיסכון אמור להיות מתואם באופן חיובי עם ההכנסה, והמיתאם גבוה יותר ככל

¹ האיור מאחד שלושה מקורות נתונים, המגדירים באופן שונה את שיעור החיסכון: (1) ההגדרה של שיעור החיסכון בישראל המבוססת על נתוני החשבונאות הלאומיות מתייחסת להכנסה הפנויה משכר פחות הצריכה הפרטית ללא מוצרים בני קיימא וזקיפת שירותי דיור. (2) ההגדרה של שיעור החיסכון בישראל המבוססת על נתוני סקר ההוצאות של משקי הבית מתייחסת להכנסה הכספית הפנויה הכוללת פחות הצריכה הפרטית הכספית. (3) שיעור החיסכון בשאר המדינות מתייחס להכנסה הפנויה הכוללת פחות הצריכה הפרטית של משקי הבית ושל המלכ"רים המספקים שירותים למשקי הבית.

² המעבר מנתוני החשבונאות הלאומיות לנתונים הלקוחים מסקר הוצאות של משקי הבית משפיע גם על הגדרות המשתנים. ההבדל העיקרי הוא שהמקור הראשון מתייחס להכנסה משכר בלבד, ואילו המקור השני מתייחס להכנסה הכוללת - הן משכר והן מהון.



שהשינויים בהכנסה נתפסים כזמניים יותר, עקב "החלקת תצרוכת". מאחר ששיעור החיסכון עלה בזמן המשבר, ראוי לבדוק אם היה מניע של זהירות (precautionary savings) לפרטים המועסקים להגדיל את חלק ההכנסה המופנה לחיסכון בשל אי-ודאות לגבי תעסוקתם העתידית. לשם כך בדקנו את ההשפעה הדיפרנציאלית של המשבר על הרכב הצריכה ושיעור החיסכון של העובדים בתת-ענפים שונים³. ההשערה שנבדקה היא אם הרעה בתת-ענף מסוים הקטינה את הצריכה והגדילה את שיעור החיסכון

של משקי הבית שראשיהם נשארו מועסקים באותו תת-ענף. בנינו כמה מדדים של שינויים תעסוקתיים בין השנים 2007 ל-2008: (1) שיעור השינוי במספר המועסקים הרבעוני. (2) שיעור השינוי במספר שעות העבודה השבועיות של העובדים השכירים; (3) שיעור השינוי בשכר הריאלי החודשי נטו למשרת שכיר. מאחר שירידות השכר נבעו במידה רבה מגיוס עובדים חדשים בשכר נמוך, ולא רק משחיקת שכר והפחתות "בונוסים", ההתמקדות אינה בהשפעת ההכנסה, שצפויה להיות חלשה יחסית, אלא בפגיעות של תת-הענף למשבר.

הניתוח האמפירי⁴ בחן את ההשפעה של כל אחד מהמדדים התעסוקתיים על השינוי בצריכה, בהיקף החיסכון, ובשיעור החיסכון של משק בית ממוצע בכל תת-ענף (62 תת-ענפים) בין 2007 ל-2008. התוצאות מצביעות על קשר חיובי ברמת מובהקות נמוכה של שלושת המדדים התעסוקתיים לצריכה וקשר שלילי ברמת מובהקות נמוכה להיקף החיסכון ולשיעור החיסכון. בפרט: מדיקת המשתנים המסבירים שמובהקותם המתקבלת היא הגבוהה ביותר⁵ עולה, כי ירידה משולבת

³ כל תת-ענף שוקלל לפי מספר המועסקים באותו תת-ענף, ונוטרלו הן השפעות השינויים המבניים שחלו במבנה תת-הענפים בעקבות הירידה של מספר המועסקים במשבר והן המאפיינים התת-ענפיים לפני פרוץ המשבר (התנודתיות התעסוקתית וההכנסה הממוצעת בכל אחד מתת-הענפים).

⁴ הנתונים נלקחו מסקרי כוח האדם וסקרי הוצאות של משקי הבית לשנים 2007-2008.

⁵ רמת המובהקות של משתנים אלו נמוכה מ-15 אחוזים, והמשתנה המסביר היחיד שיצא מובהק ברמה של 5 אחוזים הוא משתנה השינוי בשכר הריאלי החודשי ברגרסיית השינוי בצריכה הפרטית. כמו כן נמצאה מולטיקוליניאריות מסוימת בין השינוי בתעסוקה לשינוי בשכר ברגרסיית השינוי בשיעור החיסכון. אולם בניגוד לצפוי, לא נמצאה מולטיקוליניאריות חזקה בין משתנה השינוי בשעות העבודה לשינוי בשכר החודשי למרות הקשר הצפוי ביניהם. (המיתאם בין שני המשתנים עומד על 0.29). זאת כנראה משום שהפחתת שעות העבודה הייתה בעיקרה על חשבון ימי החופשה.

של אחוז אחד במספר המועסקים ואחוז אחד בשכר בתת-ענף מביאה לעלייה של כחצי נקודת אחוז בשיעור החיסכון, כי ירידה של אחוז אחד בשכר בתת-ענף מביאה לירידה של 30 ש"ח בצריכה הפרטית החודשית, וכי ירידה של אחוז אחד במספר המועסקים בתת-ענף מביאה לעלייה של 45 ש"ח בהיקף החיסכון החודשי של משקי הבית המועסקים בתת-ענף זה, כאשר יתר המשתנים המסבירים קבועים. הסיבה למובהקותם הלא גבוהה של המדדים התעסוקתיים נעוצה אולי בעובדה שהבדיקה נערכה על נתונים שנתיים: מאחר שהמחצית הראשונה של שנת 2008 התאפיינה במגמה של צמיחה, ורק במחצית השנייה החלה ההאטה העולמית לתת את אותותיה, הנתונים של שנת 2008 הם למעשה נתונים מעורבים, התופסים את שתי המגמות המנוגדות יחדיו.

5. ענפי המשק

I. ההתפתחויות העיקריות

השפעת המיתון העולמי ניכרה בכל ענפי המשק בסוף 2008 ובתחילת 2009. במרבית הענפים התכווצה הפעילות כבר ברביע האחרון של 2008, בגלל הירידה החדה של הביקוש העולמי, אי-הוודאות וירידת ההכנסה, שפגעו בפעילות המקומית. עם תחילתה של ההתאוששות בעולם במחצית השנייה של 2009, חזרו מרבית ענפי המשק לצמוח הודות לגידול היצוא והמכירות לשוק המקומי.

בגלל ירידה תלולה מאוד של הביקוש העולמי לסחורות, ענף התעשייה היה הנפגע העיקרי מהמשבר, במיוחד על רקע משקלו הגבוה של היצוא בפעילות הענף - כ-40 אחוזים. ענף השירותים נפגע מהמשבר בשיעור מתון יותר, משום שירידת הסחר העולמי בשירותים הייתה מתונה במקצת מירידת הסחר בסחורות, ומשום שחלקו של היצוא בפעילות הענף בארץ - 20 אחוזים - נמוך בהרבה מחלקו בתעשייה. זאת ועוד, עיקר הפגיעה בענף השירותים התבטא כבר במהלך שנת 2008 - כנראה בעקבות המשבר הפיננסי והחששות מהחמרתו, ובעקבות הפגיעה באמון הצרכנים, שהקדימו את ביטוי הריאלי של המשבר. הפגיעה הניכרת של המשבר בענף התעשייה, יחד עם התגובה המהירה של היצרנים בענף להתפתחויות, התבטאה בירידה חדה של מספר המועסקים בענף, ולכן תרומתו של הענף לעליית שיעור האבטלה במשק הייתה המשמעותית ביותר³⁰. גידול התעסוקה בענפי השירותים הבלתי סחירים מיתן את העלייה בשיעור האבטלה, עדות למקורותיו החיצוניים של המשבר.

הפגיעה המתונה בלבד בתוצר ענף הבנייה מבטאת עמידות יחסית של הענף במשבר הנוכחי, ותרומה מקומית לייצוב הפעילות הכוללת במשק, שהצטמצמה בגלל הזעזועים בעולם. זאת למרות חששות מוקדמים לירידה משמעותית של פעילות הבנייה - מצד הביקושים בגלל השפל ומצד ההיצע בגלל מצוקת אשראי צפויה. העלייה הניכרת של

ענף התעשייה היה הנפגע העיקרי מהמשבר. עיקר הפגיעה בענפי המסחר והשירותים הייתה כבר בשנת 2008.

ענף הבנייה, שעיקר פעילותו מקומית, תרם לייצוב הפעילות הכוללת במשק, שהצטמצמה בגלל הזעזועים בעולם.

³⁰ להרחבה ראה פרק ה' - שוק העבודה, ובפרט לוחות ה'-4 עד ה'-6.

מחירי הדירות השנה, בשילוב עם הירידה של מחירי התשומות ותהליכי התייעלות, תרמו לגידול הרווחיות, ובכך הקלו על מצוקת האשראי במקטע הדירות למגורים. תמונה זו עולה גם מניתוח רכיבי התוצר, שלפיו גדלה פעילות המגזר הפרטי בדירות למגורים - לעומת ירידה במבנים שלא למגורים ובעבודות תשתית - שעיקרם פעילות של המגזר הציבורי. אף על פי כן לא גדל מספרן של התחלות הבנייה למגורים, בין השאר בהשפעת קשיי מימון בצד ההיצע.

התוצר של ענף התחבורה, המהווה כ-6 אחוזים מהתוצר העסקי, ירד בשיעור תלול, בשל המשבר הכלכלי בעולם, והפגיעה בו הייתה קשה בהשוואה לפגיעה במרבית ענפי המשק האחרים. במהלך הרביע השני של השנה נבלמה ירידתו, ובמחצית השנייה ניכר שיפור בפעילות הענף. הירידה בפעילות הביאה לירידה של השכר הריאלי בענף, והקיפה את כל ענפי המשנה שלו.

תוצר ענף ההובלה היבשתית ירד, בשל ירידת הפעילות במשק, ובפרט בשל ירידת מספר המועסקים בענפים שבהם העובדים מעוטי השכלה - אוכלוסייה של נוסעי אוטובוסים - ובתיירות הנכנסת, צרכנים של שירותי תחבורה ציבורית ומוניות. תוצר ההובלה הימית והאווירית ירד, בשל ירידה ניכרת בפעילות - הובלת מטענים ונוסעים לישראל וממנה ובחברות ישראליות בקווים בין-לאומיים - בסוף 2008 ובתחילת 2009.

התוצר של ענף התקשורת, המהווה 4 אחוזים מהתוצר העסקי, גדל השנה ב-1.9 אחוזים. הגידול מבטא עלייה בשימוש והכנסת מוצרים חדשים במגזרי האינטרנט והטלפון הנייד. תשומת העבודה בענף גדלה ב-4.2 אחוזים, והשכר הריאלי עלה ב-6.2 אחוזים, לאחר ירידתו בכמעט 4 אחוזים ב-2008.

II. ההתפתחויות בענפים נבחרים

א. התעשייה

ירידת הייצור התעשייתי
בסוף 2008 ובתחילת
2009 הושפעה רובה
ככולה מהמשבר בעולם.
במהלך 2009 החל הייצור
להתאושש, בדומה
להתפתחויות בעולם.

התוצר התעשייתי, שהוא כחמישית מהתוצר העסקי, פחת בשנת 2009 ב-5.9 אחוזים בגלל המשבר הכלכלי בעולם, והפגיעה בו הייתה חמורה מהפגיעה בענפי המשק האחרים (איור ב'-6). הסימנים הראשונים למיתון בפעילות התעשייה נראו כבר במחצית השנייה של 2008, וזאת לאחר צמיחה מקיפה וממושכת של הענף מאז שנת 2004. בחינת ההתפתחויות במהלך השנה האחרונה מעלה כי ירידתו החדה של הייצור התעשייתי - החל מהרביע האחרון אשתקד - נבלמה, ובמחצית השנייה הוא כבר גדל.

ירידת הייצור התעשייתי הושפעה רובה ככולה מהמשבר בעולם, ואכן, גם הסימנים הראשונים להשפעת המשבר על ענף התעשייה וגם עיתוי ההתאוששות דומים במידה רבה להתפתחות במדינות האיחוד האירופי (איור ב'-11). זאת ועוד, באיחוד האירופי, כמו בישראל, פגע המשבר העולמי בענף התעשייה יותר מאשר בסך התוצר העסקי.

הפגיעה הניכרת של המשבר בענף התעשייה, יחד עם התגובה המהירה של היצרנים להתפתחויות, התבטאה בתרומה גבוהה של ענף התעשייה לעלייה בשיעור האבטלה במשק ובירידת השכר הריאלי מנקודת המבט של העובדים. השכר הריאלי מנקודת המבט של היצרנים³¹ כמעט לא השתנה השנה. פיחות בשער החליפין הריאלי ושיפור בתנאי הסחר

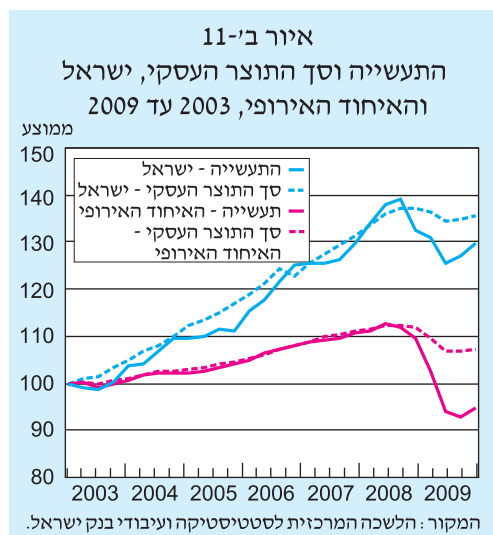
³¹ השונו בשכר הנומינלי מנוכה במדד המחירים לצרכן מבטא את השינוי בשכר הריאלי מנקודת מבט העובדים, ואילו ניכוי השינוי במדד מחירי תפוקת התעשייה מבטא את השכר הריאלי מנקודת מבט היצרנים.

לוח כ"ז
המאפיינים של ענפי המשק, עד 2004
 (שיעורי השינוי, במחירים קבועים)

ממוצעים שנתיים, 2008-2004										2009 השינוי לעומת אשתקד					
השכר הריאלי למשרת שכיר	פריון	הפריון הכולל	ההון	תשומת העבודה	התוצר	הענפים ב-1998	השכר ההודשי למשרת שכיר ²	התוצר החדשי שנתי בממוחים שנתיים		משקלות הענפים ¹					
								תשומת העבודה	ב' א'						
1.6	5.1	4.3	3.9	2.8	8.0	24.5	-2.0	6.3	-6.2	0.0	-10.2	-5.9	23.8	תעשייה	
0.9	0.7	-0.9	1.1	1.3	2.0	2.8	0.0	1.3	-2.6	5.3	4.2	0.0	2.3	חקלאות ותחבורה	
-0.5	0.7	1.0	3.3	3.2	3.9	11.2	0.1	4.1	1.3	-0.8	-10.7	-4.0	9.3	ותקשורת בנייה	
0.8	1.4	1.2	4.5	2.2	3.6	6.9	-1.2	7.4	-2.8	-0.2	1.5	-1.0	6.5	חשמל ומים מסחר ושירותים עסקיים ³	
1.1	4.7	7.3	2.0	-0.2	4.5	3.3	-3.2	0.9	-5.7	-14.3	-6.9	-5.5	2.4		
1.2	2.1	2.2	3.5	4.5	6.8	51.7	-4.3	5.2	0.6	3.4	-2.1	2.2	55.6		
3.1	2.0	2.1	3.2	3.7	5.8	100.0	-0.8	5.2	-1.1	1.5	-2.7	-0.2	100.0	התוצר העסקי לפי ענפי המשק	

(1) לא כולל שירותי בנקים זקופים, טעויות והשגות.
 (2) לא כולל את עובדי השטחים. משנת 2003 - לא כולל עובדים זרים.
 (3) כולל שירותי אוכל והאחרת, שירותים פיננסיים, עסקיים ואישיים.
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועבודה בנק ישראל.

המשבר הפיננסי ברחבי
העולם השפיע על ענף
התעשייה - במישרין
בגלל ירידת הביקושים
העולמיים, שפגעה
במרבית ענפי היצוא,
ובעקיפין בגלל ירידה
ברכוש ובהכנסות של
הציבור, שהובילה
להתכווצות הביקושים
המקומיים.



במהלך השנה ריככו מעט את פגיעת המשבר בענף, ותמכו בגידול הייצור עם התאוששות הביקושים העולמיים.

המשבר הפיננסי ברחבי העולם השפיע על ענף התעשייה בשני אפיקים עיקריים, האחד ישיר והשני עקיף: ראשית, התמשכות המשבר בעולם הביאה לירידה של הפעילות הריאלית בעולם, ובפרט לירידה בהיקף הסחר העולמי; ירידה זו בסחר העולמי ובביקושים העולמיים פגעו באופן ישיר בפעילותם של מרבית ענפי היצוא ובזו של ענפים המספקים להם חומרי גלם. שנית, המשבר הפיננסי בעולם והחששות מזליגתו אל ישראל, יחד עם הפגיעה

בענפי היצוא, הביאו לירידת ההשקעות ולצמצום מהיר יחסית לעבר בשוק העבודה (כפי שמתואר בהרחבה בפרק ה' - שוק העבודה), שכלל פיטורי עובדים, הורדת שעות עבודה והפחתות שכר. אלה, יחד עם הירידה בתיק הנכסים של הציבור, הובילו במהירות להתכווצות הביקושים המקומיים - הצריכה פרטית וההשקעות - שבעטיה ירדו המכירות המקומיות של התעשייה.

נוסף על האטת הביקושים מהארץ ומחול, פעלו לירידת הפעילות בתעשייה גם ההערכה בדבר התגברות הסיכון, שהתבטאה בעליית המירווחים ובירידת מקורות האשראי החוץ-בנקאי - במיוחד בסוף שנת 2008 ובתחילת 2009. אלה הקשו באותה תקופה על חברות בענף לגייס מימון לפעילותן, כפי שעלה מההחמרה במגבלת המימון לביצוע הפעילות, שעליה דיווחו במיוחד החברות הקטנות בסקר החברות והעסקים של בנק ישראל. קושי זה כבר הוקל במידת מה בהמשך השנה, ונראה כי רמתו הנמוכה של הביקוש לאשראי, בעטיה של הפעילות הממותנת, הוא המגביל את גידול האשראי.

פגיעת המשבר העולמי בביקושים מהארץ ומהעולם

ענף התעשייה מגיב בדרך כלל למחזורי העסקים הפוקדים את המשק בעוצמה רבה יותר מאשר יתר הענפים, והדבר בלט במהלך המשבר העולמי האחרון. הפגיעה בייצור הענף יחסית לפגיעה בתוצר המגזר העסקי הייתה גדולה מאשר במשבר שהחל בשנת 2001 (לוח ב'-8). כשמשווים את עוצמת הפגיעה בתעשייה במשבר הנוכחי רק לתחילת המשבר הקודם - תקופה שאורכה כאורך המשבר האחרון - התמונות באשר לעוצמת הפגיעה בענף זה יחסית לפגיעה במגזר העסקי דומות. מכאן ניתן להסיק שהסיבה העיקרית לעוצמתה הגבוהה יחסית של הפגיעה בתעשייה הפעם היא שמשבר האחרון היה חד ומהיר - שני רביעים בלבד של ירידה בתוצר העסקי - ואילו המיתון שהחל בסוף שנת 2000 נמשך יותר משנתיים; התמשכותו של המשבר הקודם, בפרט על רקע פרוץ האינפליציה השנייה, הביאה לפגיעה גם בענפים נוספים במשק, בגלל הפגיעה המתמשכת בהכנסה של הציבור והירידה בביטחון האישי.

עוצמת הפגיעה בענף התעשייה במשבר האחרון מוסברת גם בירידה החדה והמהירה של היצוא התעשייתי, בשיעור חד אף מזה שהצטבר במשך שלוש שנות המשבר הקודם.

עוצמת הפגיעה בענף
התעשייה במשבר
האחרון מוסברת בירידה
החדה והמהירה של
היצוא התעשייתי, שחלקו
בפעילות ענף התעשייה
גדול מחלקו בפעילות
המשק בכללו.

לוח ב'-8

פעילות התעשייה בשנת 2009, בהשוואה לסך המגזר העסקי ובהשוואה למיתון של 2003-2001

משבר 2003-2001		משבר 2009-		
תחילת המשבר ³	כל המשבר ⁴	2008 ^{2,1}	2009	
חיצוני	חיצוני ופנימי	חיצוני	-	מקור הזעזוע
6	36	6	-	אורך התקופה (בחודשים)
-5.9	-8.9	-6.6	-7.0	הייצור התעשייתי
-3.9	-10.8	-13.0	-13.4	פדיון היצוא התעשייתי ³
-3.1	-9.0	-6.2	-9.5	הפדיון ממכירות מקומיות
0.3	-14.0	-9.6	-6.8	הצריכה של מוצרי תעשייה
-3.6	-20.6	-19.1	-24.2	ההשקעה בתעשייה
-0.8	-5.3	-2.0	-1.3	התוצר העסקי
-16.0	-24.5	-13.8	-13.6	יצוא הסחורות והשירותים ⁵
1.7	1.6	-1.3	0.6	סך הצריכה הפרטית
8.3	-13.4	-8.4	-11.3	ההשקעה בענפי המשק

(1) שיעורי השינוי במשברים מבטאים את סך הפגיעה במהלך התקופה, ואינם בחישוב שנתי.

(2) שיעורי השינוי במשבר 2009-2008 מחושבים על פי הפער בין הרביע הראשון של 2009 לרביע השלישי של 2008.

(3) שיעורי השינוי של תחילת משבר 2003-2001 מחושבים על פי הפער בין הרביע הראשון של 2001 לרביע השלישי של 2000.

(4) השינוי בכל המשבר של 2003-2001 מחושב על פי הרביע השלישי של 2003 לעומת הרביע השלישי של 2000.

(5) שיעור השינוי של היצוא הוא כמותי בשקלים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ירידתו התלולה יותר של הסחר העולמי במשבר האחרון פגעה ביצוא הישראלי, שחלקו בפעילות ענף התעשייה גדול מחלקו בפעילות המשק בכללו. זאת הן מפני משקלן הגבוה של המכירות לחו"ל בסך הייצור התעשייתי, והן מפני שחברות תעשייה רבות שאינן מייצאות מוכרות את תוצרתן כחומר גלם לחברות המייצאות.

סיבה נוספת לפגיעה הניכרת בענף התעשייה היא ירידת ההשקעה בענפי המשק: חלק מהייצור של הענף מתבסס על הביקוש למוצרי השקעה, שהיקף מכירותיהם רגיש מאוד לשינויים במצב הכלכלי ולשינויים ברמת אי-הוודאות במשק. ההרעה בסביבה הכלכלית והעלייה באי-הוודאות הביאה לירידה חדה של ההשקעה בענפי המשק, ובפרט בענף התעשייה.

לבסוף, חלק מהייצור של ענף התעשייה הוא של מוצרים בני-קיימא, או של חומרי גלם לייצור מוצרים אלו בארץ ובחו"ל. הירידה בצריכתם של מוצרים בני-קיימא בעת מיתון חדה מזו של מוצרים לצריכה שוטפת. כך, לדוגמה, ירד הייצור של ענף הרהיטים בשנת 2009 ב-10 אחוזים, בעוד שהיקף הייצור של ענפי המזון, המשקאות והטבק כמעט

ירידת הביקושים בעולם פגעה בהיקף היצוא התעשייתי הישראלי בדומה לעוצמת פגיעתה ביצוא של המדינות המתקדמות. הפגיעה ביצוא הישראלי הייתה חמורה עוד יותר אלמלא נסק היצוא של ענף הרכיבים האלקטרוניים.

לא השתנה. זאת אחת הסיבות לירידת הצריכה הפרטית של מוצרי תעשייה השנה מעבר לזו של סך הצריכה הפרטית, ירידה שהחמירה את הפגיעה בייצור של הענף. היצוא התעשייתי ירד בשנת 2009 כאמור, בעקבות ירידת הביקושים העולמיים, שהתבטאה בירידת הסחר העולמי, במיוחד הסחר של ארה"ב (לוח ב'-9). ירידת הביקושים בעולם פגעה בהיקף היצוא התעשייתי הישראלי בדומה לעוצמת פגיעתה ביצוא של המדינות המתקדמות³². הירידה בסך היצוא התעשייתי הישראלי הייתה חמורה עוד יותר אלמלא נסק היצוא של ענף הרכיבים האלקטרוניים. זאת בעטייה של ירידה חדה יותר של יצוא ענפי התעשייה המעורבים כגומי ופלסטיקה, ועל אף ירידה מתונה יותר של יצוא התעשייה המסורתית, כטקסטיל. להרחבה נוספת בנושא זה ראו לוח ז'-3 בפרק מאזן התשלומים והדיון בו.

לוח ב'-9

סך כל היצוא הישראלי והסחר של ארה"ב, 2008 ו-2009
(דולרים, שיעורי השינוי, אחוזים)

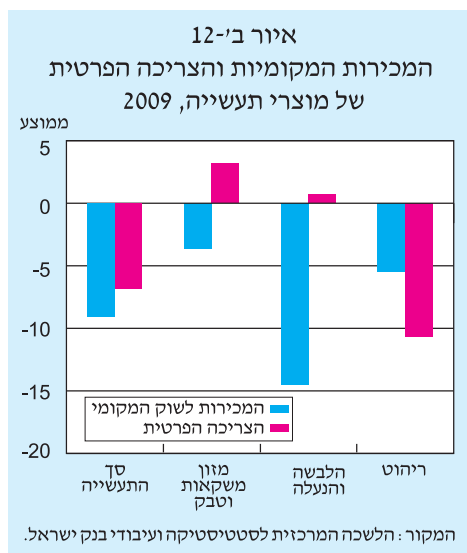
2009			2008			המשקל ביצוא התעשייתי	
היצוא של ישראל	הסחר של ארה"ב	הסחר של ארה"ב	היצוא של ישראל	הסחר של ארה"ב	הסחר של ארה"ב		
דולרי	(דולרי)	(דולרי)	דולרי	(דולרי)	(דולרי)		
-12.3	-14.5	-25.8	8.6	18.6	8.6	100	סך כל היצוא התעשייתי
-20.4	-21.5	-25.9	9.0	19.5	9.0	89	סך הכול ללא רכיבים אלקטרוניים
11.0	9.2	-15.1	0.6	0.3	3.3	77	אלקטרוניקה
							אלקטרוניקה ללא רכיבים
-18.5	-20.5	-12.3	0.6	0.6	5.3	24	אלקטרוניים
164.3	165.6	-24.0	0.1	-1.3	-3.2	11	רכיבים אלקטרוניים
-23.4	-35.9	-11.7	24.4	46.6	16.5	11	כימיקלים תעשייתיים ודשנים
-13.8	-6.7	7.2	31.3	36.7	12.8	12	תרופות
-26.2	-28.2	-16.5	-2.1	4.0	4.0	5	גומי ופלסטיק
-3.1	-12.7	-16.1	-1.5	2.1	-2.2	2	טקסטיל

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני סחר החוץ של ארה"ב ועיבודי בנק ישראל.

הצריכה הפרטית של מוצרים בני-קיימא ירדה בחדות, ואילו הצריכה הפרטית של מוצרים לצריכה שוטפת עלתה למרות המיתון; זאת בשונה מהתפתחות המכירות המקומיות של התעשייה, שהושפעה גם משינויים במחירים היחסיים של היבוא והייצור המקומי.

היקף המכירות המקומיות ירד השנה בשיעור חד של 9.5 אחוזים. הירידה הקיפה את מרבית תת-הענפים מכל רמות העצימות הטכנולוגית. הירידה בצריכה הפרטית של רהיטים - מוצר בר-קיימא - הייתה החדה ביותר, ואילו ירידת המכירות המקומיות של הענף הייתה מתונה בהרבה. לעומת זאת, הצריכה הפרטית של מזון, משקאות וטבק - מוצר לצריכה שוטפת - עלתה למרות המיתון, ואילו המכירות המקומיות של הענף ירדו מעט. חלק מההבדל בהתפתחות בין הצריכה למכירות המקומיות מוסבר בשינוי המחירים היחסיים של המוצרים השונים - המיובאים לעומת המיוצרים בארץ: מחירי הרהיטים המיובאים התייקרו יחסית למחיר הרהיטים מהשוק המקומי ביותר מ-10 אחוזים, ואילו במחירים היחסיים של המזון והמשקאות לא חל שינוי של ממש. התפתחות המחירים היחסיים

³² ירידה של 16 אחוזים - המקור: IMF - World economic outlook.



של ההלבשה וההנעלה לא מסבירה את העלייה החדה של חלק היבוא בצריכתם. התפתחות זו היא המשך למגמת העלייה של שימוש בתחליפי יבוא למוצרי הלבשה והנעלה מהשוק המקומי, שביצורם קשה להתחרות לאורך זמן במדינות עתירות העבודה המייצרות מוצרים אלו.

גורמי הייצור, הפרינץ והרווחיות

הצמצום החד בייצור התעשייתי, מעבר לירידת התוצר בכלל המשק, התבטא בירידה חדה של גורמי הייצור בענף (לוח ב'-10). תשומת העבודה הגיבה, בדומה למשק, קודמים, בירידה מהירה של מספר שעות העבודה, אך שלא כמו בעבר ירד מייד גם מספר השכירים בענף, ובשיעור חד. גם ירידתן של ההשקעות בתעשייה הייתה מהירה וחדה, אף מעבר לירידה החדה של ההשקעות בענף בשנת 2001.

צמצום מיידי ומהיר של גורמי הייצור בתגובה למשבר - שלא כמו במיתון הקודם - נבע בעיקר מההתפתחות ההדרגתית של המיתון האחרון, לעומת ההתפרצות המיידית של המיתון הקודם.

לוח ב'-10				
מדדים נבחרים לפעילות התעשייה, 2009				
(שיעורי השינוי, אחוזים)				
ענפי התעשייה				
המתקדמים	המעורבים	המסורתיים	סך התעשייה	
-0.1	-9.8	-11.3	-7.5	הייצור
-6	-3	-4.4	-4.8	השכירים
-9.6	-5	-6.8	-7.6	תשומת העבודה (שעות)
3.9	6	2.6	4.1	העלות הנומינלית לשעת עבודה
-5.2	11.7	7.4	4	עלות העבודה ליחידת תוצר
1.1	-9.7	-7.6	-6.0	הפרינץ הכולל
11.3	-5.4	-4	0.1	פרינץ העבודה
13	5.8	3	6.7	מלאי ההון הגולמי בתחילת השנה
-68.7	-16.7	-1.6	-33	ההשקעות
-	-	-	10.5	מחירי היצוא יחסית למחיר תפוקת התעשייה (שע"ח ריאלי)
-	-	-	24.5	מחירי היצוא יחסית למחיר התשומות המיובאות (תנאי הסחר)

המקור: נתוני היצוא - החשבונאות הלאומית; היתר - סקרי התעשייה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הירידה המהירה של מצבת העובדים יחד עם הירידה המהירה והחדה של היקף ההשקעות - בשונה מאשר במיתון הקודם - נבעה בעיקר מההתפתחות ההדרגתית של המיתון האחרון, לעומת ההתפרצות המיידית של המיתון הקודם, עם התפוצצות בועת

הטכנולוגיה העילית ופרוץ האינטיפאדה. התפתחות המיתון האחרון אפשרה תכנון מוקדם והיערכות למשבר, שכן הציפיות לו נבנו בהדרגה³³.

בחינת התפתחותם של גורמי הייצור על פי העצימות הטכנולוגית מלמדת כי אף על פי שייצור של הענפים המתקדמים גדל, ירידת מספר השכירים בהם הייתה החדה ביותר, וכך גם ירידת ההשקעה. זאת, כנראה, משום שהחברות בענפי האלקטרוניקה - ענפים מוטי יצוא - חזו משבר עמוק ומתמשך בשווקים הבין-לאומיים, והדבר הניע אותן לתגובה משמעותית בתחומי השכר, התעסוקה ומלאי ההון. ייתכן כי ציפיות החברות בענפים אלה למשבר עמוק ומתמשך יותר בשווקים הבין-לאומיים הניעו אותן לתגובה משמעותית בתחום השכר, התעסוקה ומלאי ההון. במקביל לירידה החדה בהיקף גורמי הייצור בענפים אלה ולפגיעה האפסית בסך הייצור שלהם, עלו פרוץ העבודה והפריון הכולל בהם, לעומת ירידתם ביתר ענפי התעשייה.

ייצור ענף הרכיבים האלקטרוניים עלה ב-2009 בשיעור חד, תוצאת ההשקעה הגדולה בענף זה בשנה הקודמת³⁴. התפתחות זו מסבירה מדוע לא התכווץ הייצור של הענפים המתקדמים: אילוץ העלייה החדה בייצור של ענף זה היה הייצור של ענפי האלקטרוניקה המתקדמים יורד בשיעור דומה לשיעור ירידתו ביתר התעשייה, וכך גם הפריון הכולל בהם. לעומת זאת ירדה ההשקעה בענף, בעיקר לאחר ההשקעה החריגה בו אשתקד. תנאי הסחר של התעשייה - היחס בין מחירי היצוא למחירי התשומות המיובאות (ללא דלקים) - השתפרו מאוד במהלך השנה. ייתכן כי שיפור זה מיתן במקצת את ירידת היצוא התעשייתי בתחילת השנה, ופעל לגידולו עם התאוששות הביקושים העולמיים.

התאוששות התעשייה במהלך השנה

במחצית השנייה של 2009 נבלמה הירידה בייצור התעשייתי. התאוששות הייצור הקיפה ענפים בכל רמות העצימות הטכנולוגית, והוביל אותה הייצור של הענפים המעורבים, ובפרט של ענפי הכימיה והנפט וענף הגומי והפלסטיק. חלק ניכר מתוצרתם של ענפים אלה הוא חומר גלם שמיוצא לחו"ל, והם התאוששו בזכות גידול ביצוא, על רקע התאוששות הביקוש בעולם למוצרים אלה.

בייצור הענפים המתקדמים טרם החלה עלייה של ממש, אך גם מנתוני סחר החוץ - המלמדים על עלייה ניכרת ביצוא - וגם מנתוני סקר החברות עולה כי הביקושים מחו"ל גדלו, במיוחד ברביע האחרון של 2009. מנתוני סקר החברות בדבר עלייה בהזמנות ליצוא בתחילת 2010 ניתן ללמוד על ציפיות להמשך גידולה של הפעילות.

מגמת הייסוף המתמשכת של שער החליפין הריאלי בשנתיים הקודמות פעלה להרעה ברווחיות היצוא ובתחרותיות של היצוא התעשייתי. עם זאת ייתכן כי ההתייקרות של מחיר היצוא יחסית למחירי תפוקת התעשייה (ללא דלקים) ביותר מ-10 אחוזים (פיחות ריאלי) ב-2009 תרמה להתאוששות היצוא בהמשך השנה. פעילות ענפי התעשייה המסורתית, הרגישים יותר לשער החליפין, גדלה בשיעור מתון בלבד לקראת סוף השנה, למרות גידול הביקושים העולמיים בענפים אלה³⁵. מתינות גידולה של הפעילות בהם היא חלק מתהליך ארוך טווח של ירידת משקלם בסך פעילות התעשייה.

ייתכן שהפיחות הריאלי
במהלך 2009 תרם
להתאוששות היצוא
במחצית השנייה של
השנה.

³³ להרחבה בנושא התגובה המהירה של שוק העבודה, ראו ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 125.

³⁴ פתיחת המפעל החדש של חברת "אינטל".

³⁵ הרחבה נוספת על שער הריאלי והשפעותיו ניתן למצוא בחלק הראשון של פרק זה וכן בפרק ז' - מאזן התשלומים.

תיבה ב'-3: הגורמים הקובעים את שיעור התמורה לעבודה¹ בתעשייה: ניתוח על פי תת-הענפים



שיעור התמורה לעבודה בענף התעשייה ירד משני שלישים בשנת 1985 ל-57 אחוזים בשנת 2005 (איור 1), ומנתונים חלקיים² עולה כי שיעורה המשיך לרדת עד שנת 2009. בתיבה זו מוצעים הסברים אפשריים לירידה זו באמצעות ניתוח תת-ענפי של שיעור התמורה לעבודה.

ירידת שיעור התמורה לעבודה בענף התעשייה היא חלק מירידתו בסך המשק מסוף שנות השמונים³. ירידה זו יכולה לנבוע משינויים מבניים במשק או מגורמים מחזוריים: שיעור התמורה לעבודה

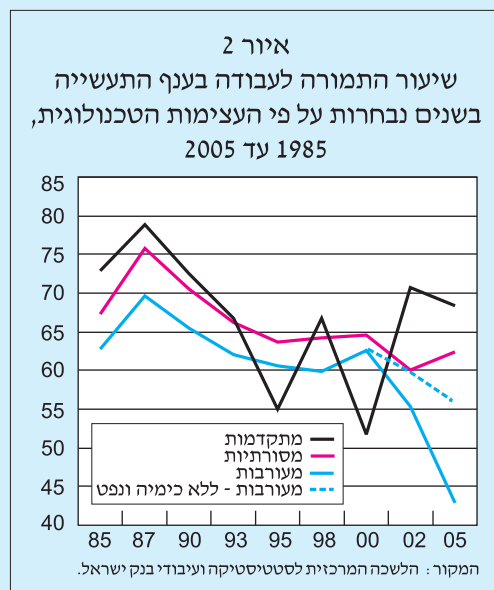
הוא בדרך כלל אנטי-מחזורי - עולה בזמן מיתון ויורד בשלב הראשון של הגאות. כך, למשל, עלה שיעור זה בעת המיתון שהחל בשנת 2001 - בניגוד למגמת הירידה הכללית, ושב וירד ביתר שאת כשהמשק חזר למסלול של צמיחה.

השפעת ההרכב הענפי של התעשייה על שיעור התמורה לעבודה
במהלך התקופה הנבחנת (1985 עד 2005) גדל בהתמדה חלקם של הענפים המתקדמים - ששיעור התמורה לעבודה בהם גבוה - על חשבונם של יתר הענפים בתעשייה, אך השפעתו של שינוי זה על שיעור התמורה לעבודה הייתה זניחה: לו השתנה רק המשקל של כל אחת מקבוצות הענפים - המתקדמים, המעורבים, והמסורתיים

¹ שיעור התמורה לעבודה מוגדר כסך תשלומי השכר לשכירים בתוספת זקיפת התמורה לעבודה של עובדים עצמאיים, חלקי התוצר. כאן חושב שיעור התמורה לעבודה על פי נתוני שכר העבודה והמשכורות, ונתוני התוצר המקומי הגולמי מלוחות החשבון הכלכלי של ענף התעשייה, כפי שהם מוצגים בסקרי התעשייה לאורך השנים.

² סקרי התעשייה מתפרסמים בפיגור של 4 שנים, והאחרון שבהם עד כה הוא לשנת 2005. נתונים חלקיים ממדגם סקרי התעשייה אפשרו לחשב את שיעור התמורה לעבודה בתעשייה גם בשנים מאוחרות יותר.

³ ראו תיבה ב'-2 בדו"ח בנק ישראל לשנת 2007.



אזי שיעור התמורה לעבודה בשנת 2005 היה גדל בנקודת אחוז בלבד. הסיבה המרכזית להשפעתו הזניחה של שינוי ההרכב היא שגידול חלקם של הענפים המתקדמים בא בעיקר על חשבון חלקם של הענפים המסורתיים, שגם בהם שיעור התמורה בנקודת ההתחלה (1985) היה גבוה יחסית.

בחינה מפורטת יותר של השינוי בהרכב הענפי מצביעה על עליית חלקם של תתי-הענפים (ברמת פירוט של שתי ספרות) ששיעור התמורה לעבודה בהם נמוך יותר: אילו השתנה לאורך התקופה רק ההרכב הענפי של התעשייה, אזי

שיעור התמורה לעבודה בתעשייה היה יורד ב-2 נקודות אחוז. בסיכום - תרומת השינוי בהרכב הענפי של התעשייה נמוכה, ואין בה כדי להסביר את ירידת שיעור התמורה לעבודה ב-10 נקודות אחוז.

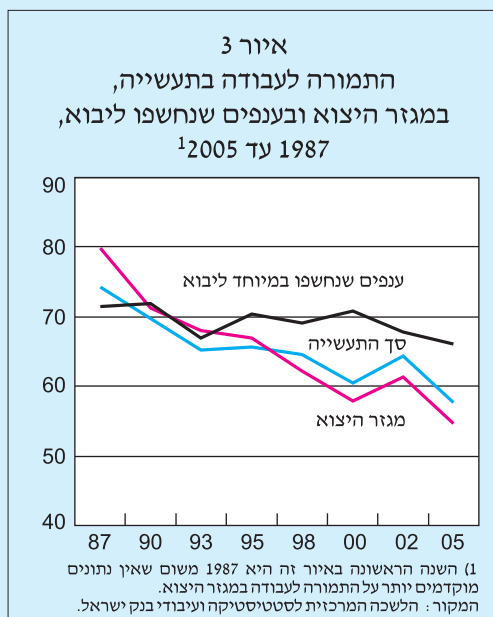
ניתוח תת-ענפי של השינוי בתמורה לעבודה

הירידה המתמשכת של שיעור התמורה לעבודה התרכזה בענפי התעשייה המעורבים והמסורתיים. עיקר הירידה בענפים אלה התרחשה במחצית הראשונה של שנות התשעים, ומשנת 1995 התמתנה ירידה זו מאוד. הירידה החדה של שיעור התמורה לעבודה בענפים המעורבים משנת 2000 משקפת בעיקר את ירידתו החדה בענף הכימיה והנפט; ללא ענף זה הירידה מתונה הרבה יותר.

בחינה מפורטת עוד יותר של התפתחות התמורה לעבודה מלמדת שהענפים אשר בהם נרשמה הירידה הבולטת ביותר הם ענף הכרייה והחציבה, ענף מוצרי המתכת וענף הכימיה והנפט - במיוחד בתחום התרופות. ירידת שיעור התמורה לעבודה בענפים אלה מהווה כ-60 אחוזים מירידתו בענף התעשייה בכלל.

ייתכן כי הירידה של שיעור התמורה לעבודה בענף הכרייה והחציבה נובעת מתהליכי הפרטה בענף משנת 1992 עד לשנת 1999; אלה מביאים לעיתים לירידת כוח המיקוח של העובדים. אשר לירידה החדה בשיעור התמורה לעבודה בענפים מוצרי מתכת ותרופות, סביר להניח שהיא קשורה לידע ייחודי שהצטבר במפעלים בענף: כיוון שקשה להעריך את ההוצאות על ידע, הן נרשמות לעיתים כחלק מהתוצר, וכך מטות את שיעור התמורה לעבודה כלפי מטה.

ייתכן שתהליך החשיפה, והתגברות התחרות בשווקים הבין-לאומיים מצד המדינות המתפתחות פעלו להורדת התמורה לעבודה בתעשייה (Guscina 2006 וכן Kristal 2007). איור 3 מלמד שבענפים שהתמודדו במיוחד עם תהליך החשיפה



- הטקסטיל וההלבשה, העור וההנעלה, העץ והריהוט והנייר⁴
 - לא השתנתה התמורה לעבודה במהלך התקופה הנבחנת, לעומת ירידתה ביתר התעשייה. הסבר אפשרי לממצא זה הוא שיצרנים בענפים שנחשפו ליבוא מתחרה הורידו מחירים ושכר גם יחד, ואילו היצרנים בענפים האחרים נהנו מירידת השכר ללא הורדה מקבילה של מחירי מוצריהם. היצרנים במגזר היצוא אף היו עשויים ליהנות מהפתיחה של שווקים חדשים, הודות להסכמי סחר שנחתמו במקביל לתהליך החשיפה⁵. איור 3 תומך באפשרות זו, שכן במגזר היצוא - ענפים

המייצאים מעל 40 אחוז מתוצרתם - ירד שיעור התמורה באופן חד יותר מאשר ביתר התעשייה, במיוחד בשנות התשעים, בהן התרחשו תהליכים אשר הגבירו את פתיחות המשק הישראלי לשווקים בחו"ל.

יחס ההון לתוצר עלה בענף התעשייה מ-2 בתחילת שנות התשעים ליותר מ-2.5 בשנת 2005, במקביל לירידה של שיעור התמורה לעבודה בתקופה זו. קשה להסיק בוודאות מהתיאוריה הכלכלית בדבר קשר בין שתי ההתפתחויות האלה: מחד גיסא, בהנחות הקלאסיות על פונקציית הייצור של משק סגור - קוב דאגלאס עם תשואה קבועה לגודל - לא צפוי ביניהם כל קשר. מאידך, הנחה של פונקציית ייצור אחרת⁶, או ניתוח על פי תיאוריות מסוימות של מסחר בין-לאומי, שמתאימות יותר למשק פתוח כמו הישראלי, יניבו תוצאה שונה: גידול בכמות ההון במשק קטן הסוחר עם העולם יביא לעליית משקלם של הענפים עתירי ההון, יחד עם גידול חלק ההון בהכנסה, שכן מחירים היחסי של גורמי הייצור מוכתב על ידי המחירים העולמיים של המוצרים⁷. על פי גישה זו צפויה עם השינוי בהרכב הענפי ירידה בשיעור התמורה לעבודה.

הממצאים שהוצגו כאן לא מצביעים על קשר בין היחס הון-תוצר לשיעור התמורה לעבודה, שהרי לשינוי בהרכב הענפי הייתה תרומה נמוכה בלבד לירידה

⁴ תכנית החשיפה והשפעתה על הרכב היבוא 1988-2000, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרסום 3/2003.

⁵ להרחבה על השפעת הסכמי הסחר ראה ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 126, חלק ב', "נתח השוק של היצוא הישראלי".

⁶ Saint-Paul Bentolila & (2003) הניחו הנחות אלה וקיבלו תוצאה זו, וגם מצאו עדות אמפירית לקשר ההפוך בין שני המשתנים בבדיקה שביצעו על פני פאנל של מדינות OECD.

⁷ Rybczynsky (1955)

בשיעור התמורה לעבודה. זאת ועוד, הנחת פונקציית הייצור שעל פיה יתקבל קשר בין היחס הון-תוצר לשיעור התמורה לעבודה אינה עולה בקנה אחד עם העובדה שבענפים המתקדמים לא חל שינוי של ממש בשיעור זה לאורך התקופה, ודווקא בהם עלה יחס ההון לתוצר בשיעור החד ביותר מבין ענפי התעשייה. בסיכום, נמצא כי חלק ניכר מהירידה בשיעור התמורה לעבודה בתעשייה מבטא ירידה חדה הייחודית למספר קטן של ענפי תעשייה: הירידות החדות של שיעור התמורה לעבודה בענף הכרייה והחציבה, אולי על רקע תהליכי הפרטה, ובענף מוצרי המתכת וענף התרופות - ענפים העושים שימוש בידע ייחודי - מהוות כ-60 אחוזים מסך הירידה של שיעור הענף התעשייה. יתר הירידה עשויה להיות מוסברת בתהליך החשיפה, שפעל להורדת התמורה לעבודה בענפים שלא נחשפו ליבוא מתחרה, שכן בהם לחץ תהליך החשיפה להורדת שכר בלי שפעל להורדת מחירים. הדבר נכון במיוחד בענפי יצוא שנהנו במהלך שנות התשעים מפתיחה של שווקים חדשים. עוד עולה מהממצאים, כי השינוי בהרכב הענפי מסביר רק מעט מירידתה, וכי אין עדות לקשר בין עליית היחס הון-תוצר לירידה של שיעור התמורה לעבודה בתעשייה.

ב. הבנייה

ענף הבנייה (והנדל"ן) היה ברבים מהמשקים המפותחים בעולם במוקד המשבר העולמי ואחד הגורמים המרכזיים לו. אף שהתפתחות הענף בישראל בשני העשורים האחרונים הייתה שונה מאשר בעולם, היה ניתן לצפות לירידה משמעותית בפעילותו השנה בעטיו של השפל העולמי. מצד הביקושים - הירידה הצפויה בהכנסה והירידה בביטחון התעסוקתי מגבירה את הנטייה לחסוך מטעמי זהירות (precautionary saving) ולהפחית את ההשקעות, בפרט במוצר השקעה מובהק כנדל"ן, שכרוכה בו גם נטילת התחייבויות ארוכות טווח; מצד ההיצע - על רקע מצוקת האשראי, בפרט בענף המאופיין בשיעורי מינוף גבוהים.

למרות נתוני הפתיחה, לא ניכר השנה שפל של ממש בפעילות ענף הבנייה, והענף התגלה כעמיד יחסית במשבר הנוכחי: תוצר הבנייה בישראל ירד השנה בשיעור של אחוז בלבד, פחות מאשר ענפי המשק הריאליים האחרים במגזר העסקי ופחות מאשר בעולם. הירידה המתונה של התוצר גם אינה בבחינת שינוי דרמטי לעומת שנת 2008, שבה הוא צמח באחוז וחצי בלבד. זאת ועוד: הירידה בתוצר נגרמה בעיקר כתוצאה מירידה בפעילות שביוזמה ציבורית, בעוד שהפעילות שביוזמה פרטית, ובפרט ההשקעה בבנייה למגורים, המשיכה לגדול. מחירי הדירות עלו עלייה ניכרת, חריגה במונחים היסטוריים, ומספר העסקאות בדירות עלה עלייה מרשימה החל מהרביע השני, לאחר ירידה בשני קודמיו (מאז ההתמוטטות של Lehman Brothers); השילוב של עליית מחירי הדירות עם ירידתם של מחירי התשומות בבנייה, הגדיל את רווחיות הקבלנים, ובכך הקל על מצוקת המימון בענף.

בפעילות ענף הבנייה לא ניכר שפל של ממש. הענף התגלה במשבר הנוכחי כעמיד יחסית - בניגוד לחששות מוקדמים על רקע מצוקת אשראי צפויה.

(1) הפעילות

מניתוח רכיבי התוצר עולה כי הירידה המתונה נבעה בעיקר מירידה בפעילות שביוזמת המגזר הציבורי, בעוד שהפעילות שביוזמת המגזר הפרטי המשיכה לגדול. כך, בהתחלות הבנייה שביוזמה ציבורית נמשכה מגמת הירידה מאז השיא של שנות התשעים. תפוקות עבודות הבנייה האחרות (עבודות עפר, הכוללות סלילת כבישים, ועבודות ביטחוניות), שמשקלן בתפוקת הענף כרבע, והן מאופיינות בעיקר כיוזמה של המגזר הציבורי, ירדו ריאלית בכ-8 אחוזים. כנגד זאת, ההשקעות בבנייה למגורים שביוזמת המגזר הפרטי גדלו בשיעור של 4.5 אחוזים, בדומה לשיעור גידולן הממוצע בשנתיים האחרונות - גידול מרשים על רקע השפל הנוכחי והחששות למצוקת אשראי. עם זאת, מחזור העסקים השלילי התבטא היטב בירידה ריאלית של ההשקעות במבנים שלא למגורים - המהוות כרבע מתפוקת הענף וכתשעים אחוזים מהן ביוזמת המגזר הפרטי - וכן של התחלות המבנים האלה³⁶. לפי תמונה זו ניתן לשער כי קבלנים-יזמים שאינם מתמחים בדירות למגורים ואינם גמישים פגיעים למחזור העסקים השלילי הנוכחי יותר מעמיתיהם המתמחים בדירות למגורים. על אף ההתעוררות בשוק הדירות למגורים לא גדלו מספרי ההתחלות וההיתרים, ואף ירדו מעט לעומת אשתקד³⁷ (הגם שירידתם לא חרגה מתחום התנודות הרגילות). נראה כי לכך שתי סיבות מרכזיות: הראשונה היא קשיחותו של ההיצע בטווח הקצר, הדורש בין השאר הליכי תכנון, אישור ושיווק ממושכים. (ראו הרפורמה במקרקעין בהמשך.) השנייה היא קשיי מימון: בהימנעות מהתחלות נחסכות הוצאות מימון והעמדת הון עצמי, ואילו עיכוב בדירות שכבר הוחל בבנייתן כרוך בהוצאות מימון, מצב המתיישב עם גידול ההשקעות בדירות, בפרט כאשר סיכויי מכירתן גדלים, כפי שקרה השנה.

מחזור העסקים השלילי
השתקף בפעילות
שלא למגורים, בעוד
שההשקעות במגורים
גדלו.

(2) המחירים

השנה הואצה העלייה של מחירי הדירות שבבעלות, שהחלה בשלהי 2007 לאחר ירידה מתמשכת של כעשור שנים. מחירי הדירות עלו השנה ריאלית (ביחס למדד המחירים לצרכן ללא דיור) בממוצע בשיעור של כ-12 אחוזים, לאחר 2.5 אחוזים אשתקד, וכ-20 אחוזים במהלך השנה. ההאצה החלה ברביעי השני, לאחר הורדת הריבית המוניתרית לשיעורים אפסיים ברביעי הראשון (ראו פרקים ג' ו-ד'), ובמקביל גדל משמעותית נפח העסקאות בדירות מיד ראשונה ושנייה (לאחר ירידות חדות במשבר של שני הרבעים הקודמים), והואצה מכירת הדירות החדשות³⁸. שכר הדירה עלה אף הוא, אך בסיכום השנתיים האחרונות עלו מחירי הדירות בכשני שלישים יותר מאשר שכר הדירה³⁹. ככל הנראה, חלק גדול מהרכישות והעסקאות הרבות נבע ממניע תיק הנכסים (דירות להשקעה), בחיפוש אחר תשואה אלטרנטיבית, ולא רק מהמניע של רכישת דירה למגורים. נימוק זה נתמך בתופעות הבאות: (א) ההאצה בעליית המחירים החלה לאחר הורדת הריבית המוניתרית לרמה אפסית ברביעי הראשון של השנה, ובמקביל לעלייה במחירי המניות. (ב)

³⁶ הירידה בהתחלות הבנייה של המגזר הפרטי הנמדדת בשטח הייתה כשליש לעומת אשתקד וכרבע לעומת ממוצע השנתיים הקודמות. ראו גם לוח נספח ב'-נ-34.

³⁷ גם השנה היה משקל התחלות הבנייה העצמית (הכולל קבוצות רכישה) כמחצית מסך התחלות הבנייה שביוזמה הפרטית (כ-28 אלף יח"ד).

³⁸ היצע הדירות החדשות למכירה ירד מכ-11 אלף דירות בסוף 2008 לכ-8 אלפים באוקטובר 2009 - התפתחות המשקפת ירידה של מספר חודשי ההיצע (על פי שיעור המכירות החודשי הממוצע) מ-9.7 ל-7.9. ירד גם מספר החודשים מהתחלת בנייתן של דירות ועד למכירתן מ-10 חודשים בממוצע ב-2008 ל-9.2 השנה.

³⁹ שיעור ההצמדה לדולר של חווי שכירות מתחדשים המשיך השנה לרדת - ל-15 אחוזים, לעומת 85 אחוזים בשנת 2006 ו-18 אחוזים אשתקד.

לוח כ' - 11
שנף הבנייה - נתונים נבחרים, 1997 עד 2009

שערור השינוי השנתי הממוצע (אחוזים)					הרמה ב-2009 (מיליארדי ש"ח מחזירי)	
2009	2008	2007	2006-2003	2002-1997		(2005)
-0.5	0.2	4.1	1.0	-4.9		57.1
4.1	3.6	2.8	3.7	-3.7		32.3
-2.6	4.0	9.1	-11.9	-5.3		12.2
-5.3	-11.4	6.7	1.3	1.8		12.6
0.3	1.9	1.5	-3.3	-5.8		60.6
0.4	4.5	-1.4	-2.5	-7.6		32.1
4.2	3.8	-5.0	-7.2	-8.9		31.7
-27.5	-1.1	-14.3	-3.9			12.3
-1.0	1.6	4.5	-0.8	-2.7		28.7
-4.7	3.9	9.7	-3.8	-3.2		203.7
-1.0	1.9	2.7	0.2	1.1		6402
12.5	2.5	-2.7	-3.0	-2.2		-
11.5	-1.5	-3.4	-3.4	2.5		-
-3.3	-0.6	3.3	4.1	0.0		-
2.5	4.1	4.1	4.8	6.2		-

סך תפוקת הבינייה (מיליארדי ש"ח, במחזירי 2005)
מזה: למגורים (כולל שיפוצים)
ביניה שלא למגורים (מבנים)
עבודות בנייה אחרות (עבודות עפר ועבודות ביטחוניות)
מלאי הדירות בבנייה (אלפים)
התחלית של בניית דירות (אלפים)
גמר של בניית דירות (אלפים)
היצע הדירות למכירה (אלפים)
תוצר הבינייה (מיליארדי ש"ח, מחזירי 2005)
המורטסקום¹ (אלפים)
השכר הריאלי למשרת שכיר (מחזירי 2004)²
מחירי הדירות יחסית למוד המחירים לצרכן ללא דיוור
מחירי שכר הדירה יחסית למוד המחירים לצרכן ללא דיוור
מחירי התשומות יחסית למוד המחירים לצרכן
הריבית הממוצעת על משכנתאות (ממוצע שנתי)

(1) כולל אומדן לעובדים ורים לא-מדווחים.
(2) עד שנת 2002 נגזר משכרם של ישראלים חורים, מ-2002 - של ישראלים בלבד.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד השיכון וננק ישראל.

עליית מחירי הדירות
השנה הקיפה את כל
אזורי הארץ, ומחירי
הדירות הקטנות עלו
יותר ממחירי הגדולות.

עליית המחירים השנה לא הייתה סלקטיבית, והקיפה את כל אזורי הארץ, והעלייה היחסית באזורי הצפון והדרום - שהם אזורים דלילי ביקוש ואוכלוסין - הייתה אף גדולה יותר מאשר באזורי ירושלים והמרכז. מלבד זאת, העלייה של מחירי הדירות הקטנות (עד 4 חדרים), המאפיינת את הביקושים ממניע ההשקעות (מפני תשואה גבוהה מזו של דירות גדולות), הייתה חזקה מעליית מחיריהן של הדירות הגדולות (איור ב'-13)⁴⁰. (ג) בסיכום השנתיים האחרונות עלו מחירי הדירות בכשני שלישים יותר מאשר שכר הדירה. בפערים אלו יש סממנים של נתק בין שני המחירים, הגם שתקופה של שנתיים היא קצרה למדי⁴¹. (ד) מדיווחי הבנקים עולה כי אף שההלוואות לדיור גדלו בקצב דומה לזה של אשתקד (אך גבוה הרבה יותר מאשר בשנים 2004 עד 2007), משקל ההלוואות בריבית לא צמודה - הניתנות בדרך כלל על בסיס הפריים, ולכן מושפעות ישירות מהמדיניות המוניטרית - היה הדומיננטי, בהשפעת הריבית המוניטרית הקרובה לאפס. מתקבל אפוא כי התמסורת מהמדיניות המוניטרית להלוואות המגובות במשכנתה הייתה מלאה, בניגוד גמור להלוואות בנקאיות רגילות ללא משכנתה; כך, גידול ניכר נרשם גם בהלוואות הצרכניות בגיבוי משכנתה, בעוד שיתרת ההלוואות לאנשים פרטיים ללא גיבוי משכנתה אפילו ירדה. מצב זה המריץ את עליית מחירי הדירות.

(3) גורמי הייצור והרווחיות

השנה נמשכה ירידת עלויות הייצור מצד ההיצע: מחירי התשומות⁴², בממוצע, ירדו ריאלית ב- 3.3 אחוזים - המשיך לירידה מסוימת אשתקד, ולאחר עלייה בשנים 2003-2007 בשיעורים שנתיים דומים - בהשפעת הירידה של מחירי הסחורות. גם במהלך השנה ירדו מחירי התשומות בשיעור דומה, בין השאר בהשפעת הירידה בשכר הריאלי. הירידה המתונה של תוצר ענף הבנייה לוותה בירידה של כ-5 אחוזים במספר המועסקים, ולכן גדל התוצר לעובד ב-3 אחוזים (והתוצר לשעה - בכ-2 אחוזים), לאחר ירידה מאז השיא של 2006. הירידה במספר המועסקים הייתה תוך שינוי בהרכב: ירידה של מספר העובדים הישראליים והזרים ועלייה של מספר העובדים מהשטחים. (ראו גם לוח ב'-נ-35). הירידה של מספר שעות העבודה הייתה קטנה יותר, משום שמספר השעות של עובדי השטחים גדל יותר מאשר מספרם. ירידתו של מספר המועסקים מתיישבת עם ירידת התוצר השנה, ונראה שעיקרה בפעילות שלא למגורים. ואולם, הירידה במועסקים אינה מתיישבת עם ממצאי סקר החברות, שלפיהם המחסור בעובדים מקצועיים הוא מגבלת ההיצע הדומיננטית, שכן עיקר הירידה הייתה של עובדים ישראלים - 4.5 אחוזים. אף שמספר העובדים הזרים ירד השנה, ביצוע החלטת הממשלה להפחית את העסקתם עד להפסקה מוחלטת בשנת 2012 (מלבד מומחים) לוקה בחסר, שכן מספרם הכולל עדיין גדול מאוד ביחס למכסה ומכפי שעולה מתוואי ההפחתה (לוח ב'-12). בעיית אכיפה עולה גם ביחס לעובדי השטחים.

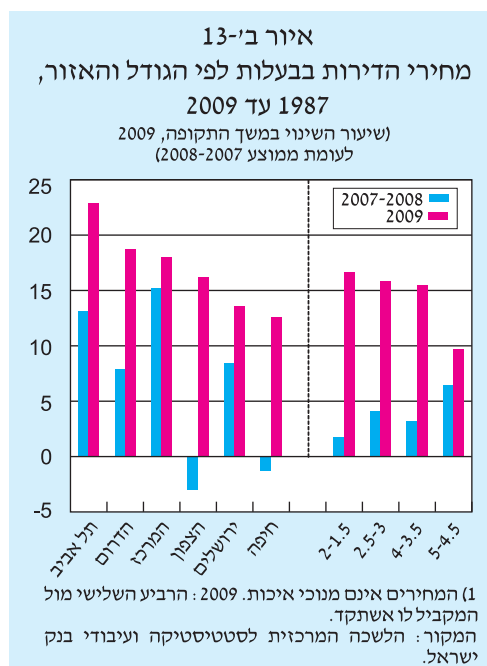
נתוני שיווק הקרקעות למגורים שמינהל מקרקעי ישראל מציע במכרזים מצביעים על ירידה מסוימת השנה. בתגובה על עליית המחירים יצא שר השיכון במכרזי קרקע גדולים בספטמבר, בנובמבר ובסוף דצמבר⁴³. ואולם, ללא המכרז האחרון, השיווק שהוצע היה עדיין

⁴⁰ מדובר במחירים נומינליים, שאינם מנוכי איכות. לפיכך השינוי במחירים אלו שונה מאשר במחירי מדד הסקר של הלמ"ס, שהוא מנוכה איכות.

⁴¹ במדינות שבהן הייתה בועת נדל"ן היה נתק בין מחירי הדירות, שעלו, לבין שכר הדירה, שאף ירד. (ראו הרחבה בתיבה ג'-1 בפרק ג').

⁴² כוללים חומרי גלם ועבודה, וללא קרקע.

⁴³ מכרזי הקרקע, במונחי יחידות דיור, היו : 5,859, 5,302 ו- 6,459 בספטמבר, בנובמבר ובסוף דצמבר, בהתאמה.



נמוך במקצת מזה של אשתקד ומהממוצע הרב-שנתי במכרזים (כ-16 אלף יחידות דיור), ולכן היה בו רק כדי להדביק את הפיגור במהלך השנה. המכרז האחרון פורסם בסוף דצמבר, ולכן הוא עשוי, לכל היותר, לשקף הקדמה מסוימת בשנה הבאה לעומת ההתפלגות החודשית הרגילה. כיוון שהליכי התכנון והאישור אורכים זמן רב (כשנתיים ויותר), השפעתם על המחירים אינה בהכרח מיידי, ומה גם שבדרך כלל לא כל הקרקע המוצעת במכרזים נמכרת. אשר לפיזור הגיאוגרפי, כמחצית מהכמות במכרזים הייתה באזורי הדרום והצפון (ללא חיפה), שהם אזורים דלילי ביקוש, יחסית; אף על פי כן השפעתם על המחיר עשויה להיות משמעותית יותר מאשר בעבר, שכן עליית המחירים ניכרה בכל האזורים.

השילוב של עליית מחירי הדירות, ירידת מחירי התשומות וגידול התוצר לעובד פעל לגידול הרווחיות ולהקלה של מצוקת האשראי בענף, המאופיין ברמת מינוף גבוהה.

סיכום הדברים מלמד כי רווחיות הענף גדלה השנה, בפרט בחלק הענף העוסק בדירות למגורים: זאת בגלל העלייה הניכרת של מחירי הדירות, הירידה של מחירי התשומות וגידול התוצר לעובד. לרווחיות זו התווספו הקלות בקשיי המימון, עקב הגברת המכירות ממלאי הדירות הקיים בשילוב עם קיצור התקופה שמתחילת בנייתן ועד למכירתן. התפתחויות אלו היטיבו עם הענף והקלו על מצוקת האשראי, שניתן היה לצפות כי תהיה חריפה במיוחד בענף הבנייה, בהיותו מאופיין ברמת מינוף גבוהה: הדבר ניכר ביחס האשראי הבנקאי לתוצר הענפי, ביחסי החוב להון ולמאזן ובחלקו בסך האשראי הבנקאי (לוח ב'-13). ההקלה בקשיי המימון במהלך השנה עלתה גם מסקר החברות, שלפיו קשיי המימון גדלו בשיא המשבר (הרביעי האחרון של 2008 והרביעי הראשון של 2009) והיו מגבלת ההיצע הדומיננטית. מהרביעי השני הסתמנה בסעיף זה הקלה רבה, למרות הירידה ביתרות האשראי הבנקאי למגזר העסקי. להקלות בקשיי המימון תרמו גורמים נוספים - חידוש ההנפקות הציבוריות ברביעי השלישי, שבהן הענף היה דומיננטי; הסטה של הפעילות לדירות ממבנים למגזר העסקי וגידול ההשקעות בדירות שבבנייה פעילה במקום בהתחלות בנייה, שירדו, למרות עליית מחיריהן. מתמונה זו עולה כי חלק הענף המתמחה בבנייה למגזר העסקי ואינו גמיש פגיע, בשפל הנוכחי, יותר מן החלק המתמחה בבניית דירות.

(4) הרפורמה במקרקעין

הרפורמה ומטרתה - במאי השנה החליטה הממשלה על רפורמה במקרקעין⁴⁴. מטרתה לייעל את עבודת הרשויות, ובראשן מינהל מקרקעי ישראל (להלן ממ"י) בשני מישורים. המישור הראשון הוא החיכוך והסרבול מול האזרח; את זה הוחלט להפחית בעיקר על ידי העברת

⁴⁴ החלטת ממשלה מיום 12.05.2009 ומספרה הוא 123 (ממ"י 5). הוגשה לכנסת יחד עם אישור התקציב, במסגרת חוק ההסדרים. לאחר הקריאה הראשונה הופרד הנושא מחוק ההסדרים ועבר לדיון נפרד. בזמן כתיבת שורות אלו טרם הוקמה הרשות, שכן הקמתה מותנית גם בהסכמים הנדרשים עם עובדי ממ"י ונציגיהם בהסתדרות.

לוח ב'-12

תעסוקת עובדים זרים ומהשטחים בענף הבנייה (אלפים)

	עובדים זרים חוקיים ¹		עובדים חוקיים מהשטחים ¹		
	המכסה	מימושים	סה"כ ²	המכסה	
2008	9.0	10.5	37.0	14.3	26.6
2009	9.0	9.3	32.0	15.5	27.2

(1) נתוני משרד הפנים.

(2) נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הבעלות על קרקעות עירוניות⁴⁵ למטרות מגורים ותעסוקה (להלן המבנים) לידי החוכרים. המישור השני הוא התכנון, הרישום והשיווק של הקרקע והתאמתו לצורכי המשק תוך קיצור הליכי התכנון. הפעולות בשני מישורים אלו מכוונות להסדרת מצב הקרקע המבונה ולייעול התכנון והשיווק של הקרקעות בעתיד.

לוח ב'-13

אינדיקטורים למינוף בענפי הבנייה, התעשייה והמסחר והשירותים¹

	הבנייה		התעשייה		המסחר והשירותים ²	
	העסקי		העסקי		העסקי הלא-	
	העסקי ² הלא-פיננסי	העסקי ² הלא-פיננסי	העסקי ² הלא-פיננסי	העסקי ² הלא-פיננסי	העסקי ² הלא-פיננסי	העסקי ² הלא-פיננסי
משקל הענף בתוצר ³ (אחוזים)	6.5	10.5	23.8	38.5	65	43.4
משקל הענף באשראי הבנקאי ⁴ (אחוזים)	27.6	34.3	20.9	26.0	30.8	38.3
יחס האשראי הבנקאי לתוצר	4.3	3.3	0.9	0.7	0.5	0.9
יחס חוב להון בחברות הבורסאיות ⁵	3.3	3.3	1.1	1.1	2.0	2.0
יחס חוב למאזן בחברות הבורסאיות ⁵	68.6	68.6	49.3	49.3	57.6	57.6

(1) נתוני הלוח אינם מבחינים בין פעילותן של חברות הבנייה בארץ לפעילותן בחו"ל.

(2) לא כולל חשמל ומים

(3) לשנת 2009.

(4) לרביע השלישי של 2009.

(5) הנתונים נכונים לרביע השלישי של 2007.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בנק ישראל ועיבודי חטיבת המחקר.

לשם השגת מטרות אלו תוקם רשות מקרקעין ממשלתית (להלן הרשות), שתתמקד במדיניות התכנון לטווח ארוך ובשיווק הקרקעות, ותפסיק לחלוטין את פעולתה בתכנון המפורט. הרשות תחליף למעשה את ממי, תוך צמצום הסרבול והפחתת משימותיה. זאת, בין השאר, על ידי שינוי המבנה הארגוני והפונקציונלי; הגדרה וחלוקה של תפקידים

⁴⁵ אין הכוונה רק לערים, אלא לכל היישובים.

בין הרשויות השונות - הרשות המקומית, מינהל התכנון במשרד הפנים, הרשות החדשה ומשרד הבינוי והשיכון (להלן משב"ש) ואחרים - וצמצום הסרבול בשיווק וברישום של הקרקע המשווקת. הרפורמה גם משנה את הרכב מועצת הרשות/ממ"י כך שיהיה בה רוב לנציגי הממשלה, ובזאת מכפיפה אותה לממשלה.⁴⁶

הרקע לרפורמה - הרקע לרפורמה הוא הריכוזיות הרבה בידי ממ"י, הנובעת מניהול בעלות המדינה על 93 אחוזים מהקרקעות (כולל קק"ל ורשות הפיתוח)⁴⁷ ומזיקת הבעלות גם כשהקרקע מוכרת. כך היווה ממ"י צומת שדרכו עברה כל פעולת מקרקעין - בצד התכנוני, השיווקי והביצועי, בין במבנים ובין בקרקעות עירוניות לפיתוח, ואפילו מכירת דירה ו/או הרחבתה - וחייבה את אישורו. זאת ועוד, מעמדו הסטטוטורי של ממ"י הוא כפיפות למועצת ממ"י עצמה, שאינה כפופה להחלטות הממשלה, ורק מחצית החברים בה הם נציגי המדינה. המחצית האחרת היא של קק"ל, שלא אפשרה בקרקעותיה קיומן של החלטות רבות, כגון העברת בעלות. גם רבות מההחלטות של מועצת ממ"י לאורך השנים אינן ברורות דיין, ולעיתים סותרות החלטות קודמות - מצב שהוביל אף הוא לסרבול. (הרשות תפעל להסדרת כל ההחלטות שהתקבלו עד סוף 2009). על כך יש להוסיף את המבנה הארגוני של ממ"י, שהוא מסורבל וקשה לשליטה⁴⁸. מצבים אלו פגעו בתכנון לטווח ארוך, בהקצאה ושיווק הקרקע ובמתן שירות לאזרח⁴⁹; כמו כן הם יצרו מעורבות יתר בפעילות האזרח והרשויות המקומיות בפיתוח קרקעות למגורים, לעסקים ולמטרות אחרות. לרשימה זו ניתן להוסיף את החוסר בשקיפות ובמסדי נתונים.

עניינים אלו נידונו בעבר בכמה ועדות, שהאחרונה בהן היא ועדת גדיש משנת 2005⁵⁰. כדי לצמצם את התלות של האזרח ברשויות, הן הציעו כבר בעבר (נוסף על האפשרות של הארכת החכירה ל-98 שנה ואף פי שניים מזה תוך העברת מלוא הזכויות) להעביר לחוכרים את הבעלות על קרקע עירונית למגורים. (הוועדות לא דנו במקרקעין לעסקים). כבר בשנת 1997 קיבלה הממשלה את המלצות ועדת רונן, ובשנת 2006 את המלצות ועדת גדיש, אך יישומן היה איטי ביותר.

מהאמור לעיל עולה כי הרפורמה אכן מתבקשת, וכי היא מסתמכת במהותה על המלצותיהן של הוועדות השונות, ובעיקר של ועדת גדיש (ואינה מתייחסת לקרקעות שבבעלות קק"ל). עם זאת היא מקיפה יותר מאשר את המלצות הוועדות השונות בשלושה תחומים עיקריים: היא מתייחסת גם לעסקים, ולא רק למגורים; היא מקלה בעניין עריכת שומה פרטנית בהעברת הזכויות לבעלות על פי "ועדת גדיש" - מצב שיכול להיות כרוך בהטבות משמעותיות, אך גם מייצל ומשפר את יישום ההמלצות; היא מעבירה את התכנון המפורט לרשויות המקומיות וליזמים פרטיים, ומוציאה את ממ"י/הרשות ומשרד הבינוי

⁴⁶ הצד הסטטוטורי של הרשות עדיין אינו ברור, אך מעשית היא כפופה לממשלה, שכן לנציגי הממשלה יש בה רוב.

⁴⁷ הבעלות הציבורית למעט מחוז הדרום היא 85 אחוזים, במחוז המרכז 81 אחוזים ובמחוז תל אביב 50 אחוזים.

⁴⁸ המבנה הארגוני הוא של 13 אנפים ושבעה מחוזות, שיצרו כפילויות, חלוקת תפקידים לא ברורה ועיכובים מיותרים.

⁴⁹ בין התוצאות של מצב זה פיגור ברישום הזכויות, המוערך בכ-250 אלף יחידות דיור וקיומן של מעל 100 אלף יחידות דיור שטרם הונחו - שמשמעותן טיפול שנתי בביצוע פעולות שונות, ובכללן גביית דמי חכירה וטיפול בפיגורים.

⁵⁰ דין וחשבון הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (ועדת גדיש), שהגישה את המלצותיה ביוני 2005 (ממשלת שרון). הוועדות הקודמות שדנו בחלק מהנושאים הם ועדת גולדברג (1986) ועדת רונן (1997), שהמליצו אף הן על העברת הבעלות על קרקע למגורים לחוכרים. בפני ועדת גדיש הובאו גם המלצות ויוזמות להצעת חוק להקמת רשות למקרקעי ישראל.

והשיכון (להלן משב"ש) - צעד מרחיק לכת יותר מהמלצות הוועדות. צעד זה מדגיש את הצורך במנגנוני בקרה ופיקוח. כל השינויים האלה פועלים להסדרת מצב הקרקע המבונה ולקידום בנייה חדשה.

הסדרת מצב הקרקע המבונה בקרקע עירונית למגורים ועסקים - ייערכו מבצע רישום הזכויות של מבנים מהוונים (כ-250 אלף דירות) בטאבו ומבצע היוון של מבנים לא-מהוונים ורישומם בטאבו (מעל 100 אלף דירות) - באמצעות מיקור חוץ במקום על ידי ממ"י/הרשות. הסדרה זו כרוכה בחלקה בתשלום ומבחינה בין מגורים לעסקים, כלהלן.

במגורים - נקבע פטור מתשלום בבנייה רוויה ובדירות צמודות קרקע קטנות עד 250 מ"ר, וכן לאזורי עדיפות לאומית (קו עימות א' ו-ב'). עבור קרקע למגורים בגודל של 250-1,000 מ"ר קבעה הרפורמה תעריפים אחידים, התלויים בערך הקרקע (לפי טבלאות שומה); זאת שלא כמו המלצות ועדת גדיש לעריכת שומה פרטנית, שככל הנראה הקשתה גם על יישום ההמלצות. מחד גיסא, עצם הדרישה לתשלום מהאוכלוסיות המבוססות יותר מגלמת גישה חברתית מאזנת; מאידך, לצד השיפור בתהליך היישום, ייתכן שקביעת שיעורי שומה אחידים מערך הקרקע במקום שומה פרטנית כרוכה גם בהטבה לאוכלוסיות המבוססות דווקא⁵¹.

בעסקים - זהו צד שלא נידון בוועדות השונות, וגם לא נערך בו דיון לפני הרפורמה. מניעי המעבר מחכירה לבעלות, שצוינו לעיל, דומים לכאורה גם במקרה של דירות ועסקים. התמחור של ההעברה לבעלות נקבע כבר מהמטר הראשון, בניגוד למגורים, ועל פי טבלאות שומה המביאות בחשבון את ההטרוגניות של מבנים עסקיים על פי ערך הקרקע. עם זאת, גם כאן עד לשטח של 1,000 מ"ר נקבעו שיעורי שומה מופחתים ואחידים (כמו למגורים בשטח של 500 עד 1,000 מ"ר) במקום שומה פרטנית, ועל כן גלומה בה גם אפשרות של הטבה למבני עסקים, כלומר של העברת עושר. כיוון שמספר מבני העסקים נמוך לאין שיעור ממספר מבני המגורים, גם היתרון ביישום פחות ביחס למגורים, ולכן לא ברור אם מניעת שומה פרטנית, שמובנת יותר במקרה של מגורים, הייתה נחוצה גם במקרה של עסקים. עוד יש לציין כי כנגד הטענות והחששות להשתלטות של בעלי הון ולהתנהגות מונופוליסטית, הוגבלה העברת הבעלות ל-5 דונם, ובשיווק קרקע חדשה - ל-16 דונם; זאת בניגוד למצב לפני הרפורמה (חכירה), שבו לא היו מגבלות מסוג זה.

בעניין העברת הבעלות לזרים - מצב זה נוגד את התפיסה הבסיסית של מניעת העברת המקרקעין לזרים. לכן הוטלו על עסקאות מסוג זה מגבלות, והן יהיו טעונות אישור מיוחד של מועצת הרשות⁵².

תכנון ושיווק קרקע - בהתאם לנאמר לעיל, הרפורמה מכוונת להגדלת שיווק הקרקע וקידום הבנייה החדשה. קרקע חדשה תשווק בדרך של מכר בלבד, והיא תשווק רק לאחר פרצלציה ורישומה בטאבו - מצב שאמור לקצר הליכים, שכן לאחר שיווק הקרקע לא יהיה צורך במעורבות נוספת של ממ"י/הרשות, וכך גם לגבי הרחבת מבנים. (עם זאת פעולות אלו טעונות אישור של הרשויות הסטטוטוריות האחרות⁵³).

⁵¹ כך, למשל, הגדלת זכויות בנייה לפני הרפורמה הייתה כרוכה בתשלום בשיעור של 31 אחוזים לממ"י (דמי היתר) מההשבחה - שהיא ההפרש שבין החכירה המהוונת לבין ערך הקרקע לאחר ההשבחה. ברפורמה נקבעו שתי מדרגות מופחתות לפי גודל השטח בשילוב עם תמריץ מדורג למקדימים, כשבסיס החישוב הוא ערך הקרקע.

⁵² בעניין מכירה לזרים תירשם הערת אזהרה בטאבו על כל המבנים המועברים לבעלות.

⁵³ נושאים אלו מטופלים בשינוי חוק התכנון והבנייה שעליו החליטה הממשלה בעת כתיבת שורות אלו.

אשר לתכנון ופיתוח של קרקע עירונית - הרפורמה מותירה מרחב פעולה ניכר ליזמות פרטית ולרשויות המקומיות (וכן לרשויות סטטוטוריות אחרות), ומוציאה למעשה את הרשות מכל מעורבות בתכנון ובפיתוח. (גם במקרים של חילוקי דעות יידונו העניינים בוועדת פרויקטים, שבה יש רוב לנציגי הממשלה.) בעניין זה הוגבלה גם פעילותו של משב"ש באשכולות עירוניים גדולים. מצב זה הוא חדש, שכן ממ"י ומשב"ש גילו מעורבות יתר בתחומים אלו. הגדלת מרחב הפעולה של היזמות הפרטית והרשויות המקומיות היא רצויה מיסודה, שכן היא מפחיתה ריכוזיות, ולכן אמורה לפעול להתאמה טובה יותר של שיווק הקרקע לצורכי המשק והתפתחותו. עם זאת יש להביא בחשבון שיכולת השליטה, הבקרה והאכיפה של הרשות המקומית פחותה בדרך כלל מזו של השלטון המרכזי, וכך גם יכולת התכנון. כל אלו מחייבים אפוא חיזוק משמעותי. מתן מרחב פעולה גדול יותר לרשויות המקומיות יכול לפעול גם להורדת הצפיפות בערים - בניגוד לעולה מתמ"א 35 - שכן רשויות מקומיות מנסות, בדרך כלל, למשוך אליהן אוכלוסיות מבוססות, ואלו מעדיפות דיור לא צפוף.

החלטת הממשלה הטילה גם על הרשות לפעול לשיווק קרקעות למגורים בהיקף שלא יפחת מ- 35 אלף יח"ד בשנה, מהן לפחות 25 במכרזים פומביים. (זאת לעומת שיווק קרקע בפועל בהיקף של כ- 16 אלף יח"ד לשנה בעשור האחרון.) מספרים אלו נקבעו, ככל הנראה, מתוך הערכת הנדרש לפי הגידול השנתי של מספר משקי הבית, הנאמד בכ- 35-40 אלף. מצב זה פועל להגברת שיווק הקרקע, לירידת מחירי הדירות ולשיפור הרווחה. גם צמצום פעולות ממ"י/הרשות והתמקדותה בשיווק הקרקע מגבירים את יכולתה להשיג מטרות אלו, אולם, ככל הנראה, צפוי קושי ביישום החלטה זו בטווח הקצר: שיווק קרקע על פי הרפורמה מותנה ברישומה בטאבו לאחר פרצלציה, ולכן מותנה ביוזמה ובתכנון של הרשויות המקומיות - מצב שככל הנראה הן עדיין אינן ערוכות אליו, שכן ממ"י ומשב"ש היו מעורבות מאוד בפעילויות אלו לפני הרפורמה. בטווח הארוך יותר התנאים האמורים פועלים להגדלת שיווק הקרקע באזורי ביקוש, שכן יש להניח ששם היזמות תהיה רבה יותר⁵⁴. עוד חשוב להדגיש כי גם כאן נדרשים מנגנונים שיקפידו על התאמה עם תוכנית המיתאר הארצית, המעודדת בנייה רוויה.

השינוי במבנה ובהרכב של מועצת הרשות - מעבר לדברים אלו, השינוי המבני-הפונקציונלי וכן השינוי בהרכב מועצת ממ"י/הרשות שעל פיו ניתן רוב לממשלה הם ברוח המלצות ועדת גדיש ליעול המערכת - על ידי מיקוד פעילותה של הרשות בשיווק קרקע (וכן פיקוח ואכיפת זכויות המדינה במקרקעין) והבטחת משילות - מצב רצוי כשלעצמו. עם זאת, אף שהחלטות מועצת הרשות אמורות להתיישב עם החלטות אחרות של הממשלה, כגון תמ"א 35, ייצוגם של גופים שונים עלול להיות לוקה בחסר.

סיכום הדברים - מסיכום הדברים עולה כי הרפורמה מבורכת ביסודה, שכן היא מקצרת, מייעלת ומסדירה את תהליכי התכנון, השיווק והרישום, ובעתיד אמורה לפעול להגברת שיווק הקרקע. בכל האמור לגבי הבעלות על מבני עסקים ומתן המרחב ליזמות הפרטית ולרשויות המקומיות לא נערך דיון מעמיק טרם הרפורמה. על כן יש להתוות עקרונות (תוך שיתוף מומחים), ולהביא ללא דיחוי ליישום מנגנוני בקרה ופיקוח על פעולות הרשויות המקומיות, כדי לשמור על האינטרס הציבורי. כמו כן יש לחזק את גופי התכנון העירוניים.

⁵⁴ מצב זה לא פוגע במטרה של פיזור האוכלוסייה, שכן באזורים החלשים משב"ש ימשיך לזווג ולתכנן.

הרפורמה במקרקעין
אמורה להפחית חיכוכים
ולפעול להתאמה
טובה יותר של שיווק
הקרקע לצורכי המשק
ולהתפתחותו. בד בבד יש
לחזק את גופי הביצוע
והתכנון העירוניים
ולהביא ליישום מנגנוני
בקרה ופיקוח.

תיבה ב'-4: ענף הנדל"ן במוקד המשבר העולמי - מבט כללי וההשפעות על הפעילות הריאלית

בועת הנדל"ן במדינות שונות בעשור האחרון הייתה במוקד המשבר העולמי. מטרת תיבה זו היא להציג את היקפה של התופעה ואת השפעותיה על התוצר והפעילות של ענף הבנייה.

העלייה של מחירי הדירות החלה באמצע שנות התשעים, לאחר התפוצצותה של בועת נדל"ן בסוף שנות השמונים במדינות שונות בעולם - למשל באנגליה, בשוודיה, ויותר מכולן ביפן. מתחילת העשור האחרון הואצה עליית המחירים, עם הורדת הריבית המוניטרית בארה"ב לרמות נמוכות היסטורית, שמטרתה הייתה להמריץ את הפעילות הכללית. בשנים 2008-2009 התפוצצה הבועה, שסממניה נראו כבר בשנים 2006-2007 כפי שהתברר בדיעבד. איור 1(א) מציג את שיעורי השינוי השנתי במחירים הריאליים בשנתיים האחרונות לעומת השנים 2001-2007 במדינות OECD¹, וממנו עולות כמה תופעות מעניינות.

1. עליית המחירים הייתה רחבה. מהאיור עולה כי הגאות במחירי הבתים הייתה גורפת ומשותפת למדינות רבות בצפון אמריקה² ובאירופה. יוצאות דופן, שבהן ירדו המחירים, היו ישראל, גרמניה ויפן - שטרם התאוששה מהמשבר של סוף שנות השמונים; בשווייץ נרשמה עלייה מתונה בלבד. מעניין הדמיון בין ישראל לגרמניה, שקלטה את מזרח גרמניה בתחילת שנות התשעים, במקביל לגל העלייה לישראל, ובה ירדו המחירים ברציפות משנת 1995 עד 2008. הדוגמה של שווייץ מעניינת אף היא: גם בה ירדו המחירים ירידה רצופה ומתונה במשך עשור (בשנות התשעים) - בדומה לישראל; לכן עליית המחירים במשך העשור הראשון של שנות האלפיים ביטאה תהליך התאמה, שהיה איטי ומתמשך, וזאת בשונה מאשר בישראל, שבה התרחש השנה תהליך התאמה מהיר. נציין כי שווייץ התגלתה כעמידה במשבר הנוכחי (איור ב'-9), על אף הקשיים בקונגלומרטים הפיננסיים.

2. עליית המחירים בשנתיים האחרונות בישראל בולטת בכיוונה ובעוצמתה. השוואה בין-לאומית מלמדת כי בשנתיים האחרונות עלו המחירים רק בישראל, בשווייץ ובאוסטרליה. על רקע ירידת המחירים בישראל בשנות הבועה בעולם, עלייתם אינה מפתיעה. אף כי עוצמתה דומה לזו של מדינות שבלטו בבועה הנוכחית, הרי בישראל מדובר, לעת עתה, בתקופה קצרה בלבד - שנתיים - שאינה מצביעה בהכרח על ההמשך, לעומת כשבע שנים בעולם.

3. במקביל לירידת המחירים בעולם בשנתיים האחרונות, נרשמה ירידה חדה גם בהתחלות הבנייה ו/או בהיתרי הבנייה של דירות בשנתיים האחרונות (איור 1(ג)). בתקופת הבועה גדל גם מספר ההתחלות והיתרי הבנייה, ובאופן כללי שיעורי הגידול השנתיים הממוצעים במדינות השונות בשנים 2001-2005 היו 5-20 אחוזים

¹ הממוצע מוצג רק לשם הקיצור, והוא משקף רצף של עליות מחירים עד שנת 2006, בדרך כלל. ראו גם דוגמה באיור ב'-8.

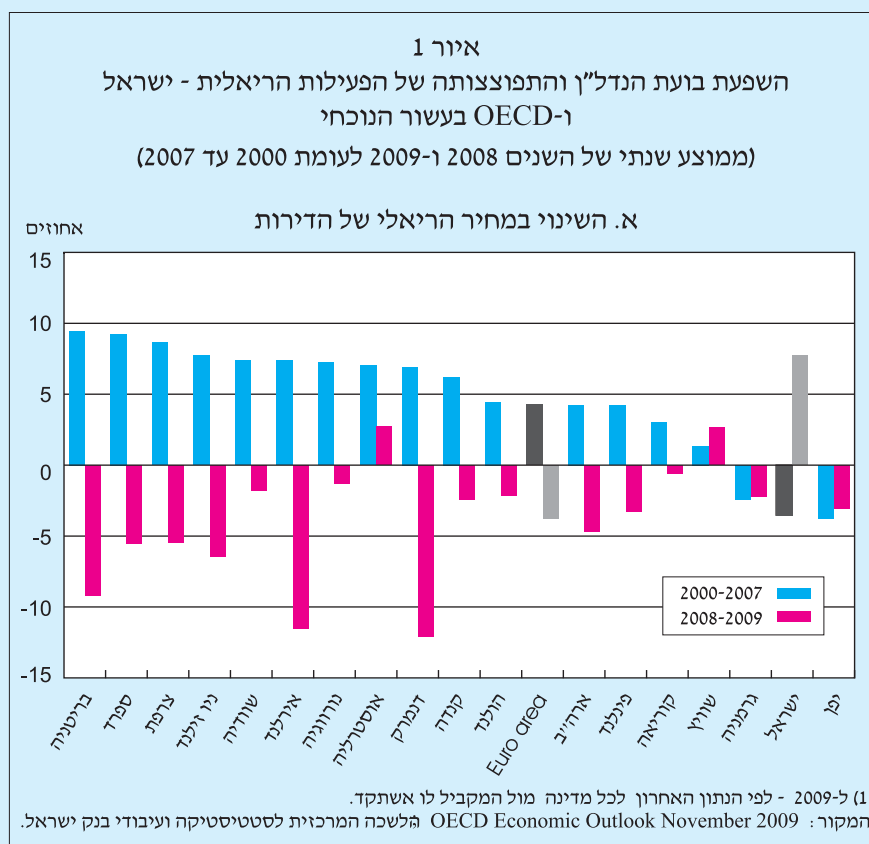
² עליית המחירים בארה"ב, שנראית בהשוואה זו נמוכה יחסית, מבוססת על מדד OFHEO - Office of Federal Housing Enterprise Oversight, המתייחס לדירות קיימות ולא לחדשות, ומתחשב בהבדלי איכות. מדד Case-Shiller מראה עלייה גדולה הרבה יותר.

(לא מוצג). ואולם בגידול ההיצע לא היה כדי לבלום את עליית המחירים. מצב זה מתיישב עם הגישה האומרת ששינוי מהיר במחירי הדיור מונע בעיקרו מצד הביקושים (demand driven), ולא מצד ההיצע, שהוא קשיח יחסית. משמע שגידול ביקושים אשר אינו מונע מצורך פונדמנטלי בשירותי דיור יוצר תהליך בועתי, כי גידול ההיצע אינו יכול להדביק את גידול הביקושים.

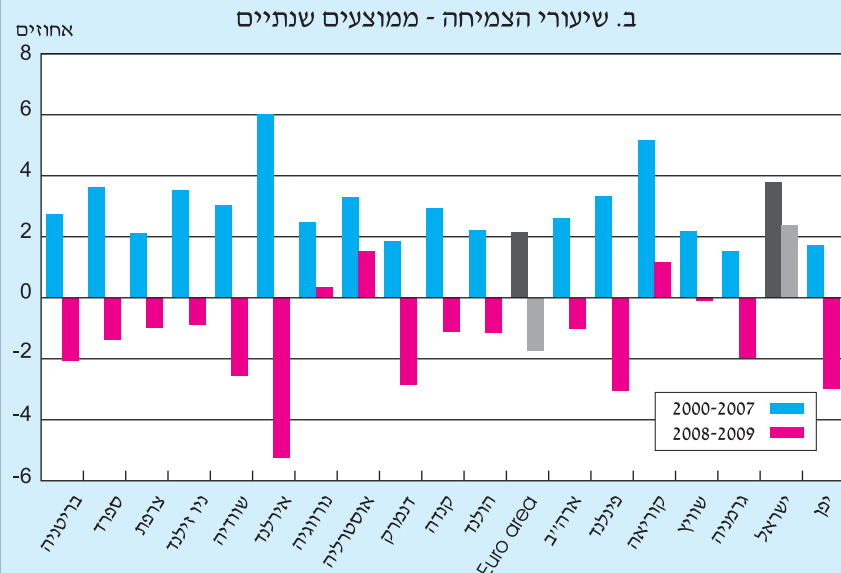
4. במדינות OECD התגלה מיתאם גבוה בין התפתחות המחירים להתפתחות התוצר. מספר סיבות תומכות באפשרות שהשפעת ענף הדיור על התוצר גבוהה ממסקלו בו. השוואה בין איור 1(א) ל-1(ב) מראה כי כיוון ההתנהגות של מחירי הבתים (עלייה או ירידה) דומה לכיוון של שיעורי הצמיחה (אמנם בעוצמות שונות). זאת אף על פי שמסקלו של ענף הבנייה בתוצר העסקי במדינות אלו הוא, בדרך כלל, כ-6 אחוזים בלבד, ובתוצר הדירות למגורים - אף כמחצית משיעור זה. השפעת ענף הדיור על התוצר, קרוב לוודאי, גדולה ממסקלו בו; זאת מעבר להשפעה על התעשיות הנלוות - כגון ציוד וריהוט, ושירותי תיווך ועריכת דין. למשבר בנדל"ן, ובפרט בדירות למגורים, השלכות רחבות וחרירות אף יותר מאלה של משבר במחירי המניות, וזאת אף על פי שמחירי הבתים אינם יכולים לרדת לאפס, כמחירי המניות³. הסיבה העיקרית היא חשיפה נרחבת לאשראי, וזאת בשני ערוצים מרכזיים. ערוץ אחד הוא האשראי לענף הבנייה (הקבלנים-היזמים), שהוא גדול משמעותית מחלקו בתוצר (לוח ב'-13). ערוץ שני הוא מלאי הנכסים, שהשפעתו נרחבת מכמה סיבות: (א) העושר המתבטא בבעלות על בתים מתפלג בצורה שוויונית ורחבה הרבה יותר מאשר החזקת מניות, ולכן לשינוי במחירי הדירות יש השפעה רחבה יותר וחזקה יותר על המעמדות הבינוני והנמוך. נוסף על כך, הדירות הן רכיב מרכזי בתיק הנכסים של ציבור רחב, משום שלא ניתן להחזיקן בשיעורים קטנים כמו מניות. (ב) אצל רבים הבעלות על דירות כרוכה גם בהתייבויות, ולכן שינוי במחירי הדירות יוצר חשיפה; ירידת מחירים חריפה עלולה ליצור מצב שבו הנכסים נטו יהיו בערך שלילי. לעומת זאת, רכישת מניות על ידי הציבור הרחב אינה יוצרת חשיפה, משום שהיא בדרך כלל חלק מהחיסכון. (ג) מלאי הדירות הגדול משמש גם כביטחונות כנגד הון חוזר, ובכך הוא משמש להגדלת הצריכה וגם למימון עסקים קטנים. שינוי במחירי הדירות מעצים אפוא את השינוי בגודל הביטחונות, ולכן פועל בצורה פרו-מחזורית תוך השפעה רחבה על הצריכה ועל העסקים הקטנים - מצב שעלול להעמיק ולהאריך את השפל. לעומת זאת, נכסי מניות פחות מקובלים בדרך כלל כביטחון כנגד הלוואה, וגם ערך ההלוואה שהביטחון עבורה הוא מניות נמוך משמעותית מערכה של הלוואה לדיור (בגלל התנודתיות הגדולה של מחיריהן). (ד) לפיכך גם ההשלכות על המגזר הפיננסי (המלווים) רחבות יותר, בגלל התממשות סיכוני האשראי. מצב זה מוביל למצוקת אשראי, ובכך מעצים את מחזור העסקים השלילי. זאת ועוד, כיוון שהאשראי בגיבוי משכנתה גדול הרבה יותר מההון העצמי של המתווכים הפיננסיים, וכיוון שמימוש מהיר של הביטחונות (הדירות) הוא בלתי אפשרי כשהתופעה היא רחבה ומשברית - גם שרידותם של המתווכים הפיננסיים מוטלת בספק.

³ ראו למשל: Dean Baker (2008). "The Housing Bubbles and the Financial Crisis", Real-Word Economic Review, 46

מכל הסיבות האמורות לעיל עולה החשיבות הרבה של זיהוי בועה בשוק הנדל"ן, אף שזוהי משימה קשה, תיאורטית ומעשית. (ראו גם תיבה בפרק ג'). שני מסרים מרכזיים עולים מתיבה זו: (א) פעילות ענף הנדל"ן מתואמת בדרך כלל חיובית עם השינוי במחיר; למרות זאת, בגלל קשיחותו היחסית של ההיצע אין בו כדי להדביק ביקושים לדיוור שאינם נובעים מצורך פונדמנטלי לשירותי דיוור. (ב) ההשלכות של מחזורי עסקים בענף הנדל"ן על המשק, ובפרט במשבר, רחבות הרבה יותר מאשר משקלו בתוצר.

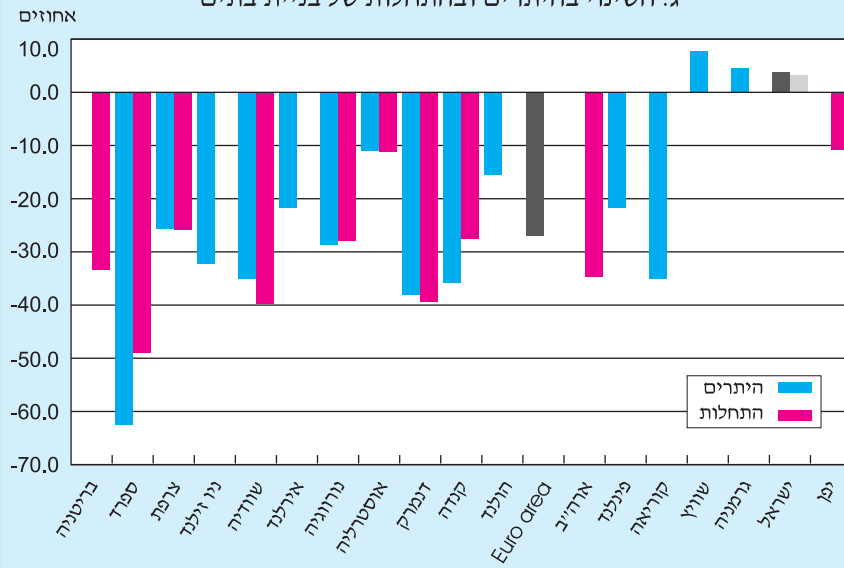


איור 1 (המשך)
השפעת בועת הנדל"ן והתפוצצותה של הפעילות הריאלית - ישראל
ו-OECD בעשור הנוכחי
(ממוצע שנתי של השנים 2008 ו-2009 לעומת 2000 עד 2007)



המקור: OECD Economic Outlook November 2009; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.
(נתוני 2009 עד הרביעי השלישי).

ג. השינוי בהיתרים ובהתחלות של בניית בתים



(1) ל-2009 - לפי הנתון האחרון לכל מדינה מול המקביל לו אשתקד.
לישראל: נתונים על היתרים זמינים משנת 2002.
המקור: OECD Economic Outlook November 2009; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ג. המסחר והשירותים

מתינותה של הפגיעה בתוצר ובתעסוקה בענפי המסחר והשירותים בשנת 2009 נבעה מהעובדה שרק חלק קטן מפעילותם הוא בחו"ל - מקור המשבר. זאת ועוד, הפגיעה בענפים אלה בשנת 2009 הייתה קלה, משום שפעילותם התמתנה מאוד עוד בתחילת 2008.

תוצר ענפי המסחר והשירותים, המהווה כ-57 אחוזים מהתוצר העסקי, גדל בשנת 2009 בשיעור קל, אך נבלמה בו הצמיחה המהירה של השנים 2004-2008. הפגיעה של המשבר העולמי בפעילות ענפים אלה הייתה מתונה יחסית לפגיעה ביתר ענפי המשק, ובמיוחד יחסית לפגיעה בתעשייה. מתינות הפגיעה בענף המסחר והשירותים נובעת משני גורמים עיקריים: האחד - המקור העיקרי למשבר האחרון היה ירידת הסחר העולמי; היצוא של ענפי השירותים מהווה כ-20 אחוזים מפעילותם, וענף המסחר פועל רק בשוק המקומי; זאת בניגוד לתעשייה, שהיצוא מהווה כ-40 אחוזים מהפעילות בה. הסיבה השנייה היא, שירידת הביקוש העולמי

לשירותים הייתה מתונה מעט יותר מירידת הביקוש לסחורות⁵⁵. סיבה נוספת היא שהפגיעה בענפים אלה בשנת 2009 הייתה חלשה, שכן כבר בתחילת שנת 2008 התמתנה מאוד

לוח ב'-14

מדדים עיקריים להתפתחות המסחר והשירותים, 2004 עד 2009

(שיעורי השינוי, אחוזים)

השכר הריאלי לעובד	תשומת העבודה	תוצר	המשקל בתוצר המסחר והשירותים (אחוזים)	
2008-2004				
1.2	4.0	6.8	100	המסחר והשירותים
0.5	3.6	4.9	23	המסחר
1.9	4.2	7.4	77	השירותים
2009				
-3.7	1.7	2.2	100	המסחר והשירותים
-3.0	-3.5	-1.4	22	המסחר
-3.9	3.4	3.2	78	השירותים
-1.0	-1.2	-2.3	5	מזה: אוכל והארוחה
-8.5	3.6	3.9	69	פיננסים ושירותים עסקיים
-1.6	5.6	-0.3	6	אישיים ואחרים ¹

(1) כולל שירותים קהילתיים, חברתיים ואישיים ושירותים למשקי בית על ידי פרטים.

המקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁵⁵ להרחבה ראו פרק ז' - מאזן התשלומים.

פעילות הענף, כנראה בעקבות המשבר הפיננסי בעולם והחששות מהחמרתו, ובעקבות הפגיעה באמון הצרכנים, שהקדימו לפגוע במשק. הקיפאון בפעילות השנה לעומת אשתקד הקיף את כל ענפי המסחר והשירותים, אך הוא אינו משקף את ההתפתחויות במהלך השנה, שכן במרביתם הסתמן כבר בראשית השנה שיפור, והוא התבסס בהמשכה (איור ב'-15); הצמיחה הנמוכה בשנת 2009 משקפת את הרמה הנמוכה בראשית השנה, בעקבות הירידה החדה במחצית השנייה של שנת 2008. הודות למתינותה של הפגיעה בתוצר ענפי המסחר והשירותים הייתה ההשפעה של המשבר על התעסוקה מתונה בלבד. תשומת העבודה בענפי המסחר והשירותים ירדה מעט בשנת 2009 יחסית ל-2008, במיוחד בעקבות צמצומה בענף המסחר, אך התעסוקה בענף התרחבה, בזכות ההתאוששות של תוצר הענף במחצית השנייה⁵⁶. בשכר הנומינלי בענפי המסחר והשירותים לא חל שינוי של ממש, ובעקבות עליית המחירים במשק ירד השכר הריאלי בכל אחד מענפים אלה ב-4 אחוזים, תוך ירידה חדה בענף הבנקאות והפיננסים.

(1) המסחר

תוצר ענף המסחר, המהווה כ-17 אחוזים מהתוצר העסקי, ירד השנה לעומת אשתקד, למרות גידול הפעילות במהלך השנה: ירידת התוצר במוצע בשנה זו יחסית לאשתקד משקפת את השפעת הירידה של הפעילות במחצית השנייה של השנה הקודמת. התפתחות זו של פעילות המסחר היא תולדה של התפתחות הצריכה הפרטית, ובמיוחד של התפתחות הצריכה השוטפת; זו רגישה במיוחד להכנסה, ולכן היא ירדה במחצית השנייה של אשתקד ועלתה החל מהרביע השני של 2009, הודות לעלייה ברכוש הציבור וההתאוששות באמון הצרכנים⁵⁷.

(2) שירותים נבחרים

ענף הפיננסים והשירותים העסקיים: תוצר המוסדות הפיננסיים⁵⁸, שהוא 10 אחוזים מהתוצר העסקי, גדל השנה: השפעתו השלילית של המשבר הפיננסי על תוצר הענף התממשה כבר במהלך השנה הקודמת. בעקבות הפגיעה הישירה של המשבר בעולם ברווחי הגופים הפיננסיים, במיוחד בשנת 2008, וכן בעקבות ההשפעה העקיפה דרך המיתון בפעילות המשקית, ירד השכר הריאלי בגופים הפיננסיים בשיעור החד ביותר. סביר כי תרמו לכך החששות ממשבר עמוק וארוך מכפי שהיה בפועל.

תוצר ענף השירותים העסקיים, המהווה כרבע מהתוצר העסקי, עלה מעט בשנת 2009. עם זאת, עוצמת הפגיעה של המשבר העולמי בענף משתקפת בקיפאון בפעילותו כבר מראשיתה של שנת 2008 ובירידה חדה ברביע האחרון של אותה שנה. בתקופה זו ירד מאוד יצוא השירותים, וזה היה הגורם העיקרי לירידת פעילות הענף, שכן בשימושים המקומיים לא חל שינוי של ממש בשנה זו.

שירותי המחשוב והמו"פ הם כשליש מהשירותים העסקיים. בדומה לפעילות ביתר ענפי המסחר והשירותים, פעילות הענף לא גדלה בשנת 2008: היא הואטה כבר במהלך 2008, הצטמצמה בסיומה, ובתחילת 2009 החלה להתאושש, אך התאפיינה בתנודות. היקף הגיוסים בשוק הון-הסיכון - שהוא מנוע הצמיחה של חברות ההונק בענף זה

⁵⁶ להרחבה בנושא ראו פרק ה' - שוק העבודה.

⁵⁷ ניתוח רחב של הצריכה הפרטית מובא בסעיף 2.2 א של פרק זה.

⁵⁸ לדיווח נרחב על ענף הבנקאות ראו המפקח על הבנקים, סקירה שנתית, 2009 שתתפרסם בקיץ, ופרק ד', המערכת הפיננסית, בדוח זה.



- נפגע משמעותית וירד כמעט במחצית לעומת אשתקד, בגלל רגישותו לקשיים הפיננסיים שאפיינו את המשבר האחרון. היקף הגיוסים התאושש רק מעט במהלך השנה, וגם בו היו תנודות, המשקפות את חוסר הוודאות בעולם באשר לקצב ההתאוששות של הפעילות.

תיירות ושירותי הארחה: תוצר ענף התיירות ושירותי הארחה, המהווה 2.5 אחוזים מהתוצר העסקי, לא השתנה השנה בממוצע לעומת אשתקד, לאחר צמיחה ממושכת בענף החל משנת 2004. הקיפאון בפעילות ענף התיירות, שהחל כבר אשתקד, נבע מירידה מתמשכת בפדיון מלינות ישראלים החל מ-2008 ומירידה חדה בפדיון מתיירות חוץ - בעקבות המשבר - בתחילת השנה. במהלך השנה החל הפדיון משני המקורות לעלות, אך רמתו עדיין נמוכה משמעותית מזו שלפני המשבר העולמי.

הירידה במספר הכניסות של תיירים לישראל הייתה חדה, והתרחשה רובה ככולה בראשית השנה. מספר כניסות התיירים החל להתאושש בהדרגה בהמשך השנה, אך ההתאוששות נבלמה לקראת סוף השנה. עם זאת, התאוששות התיירות הנכנסת לישראל הקדימה במידה רבה את התאוששות התיירות ברחבי העולם, שסימנים לה נראו רק בסוף השנה (איור ב'16). על פי ארגון התיירות העולמי (UNWTO) צפויה התאוששות זו

התאוששות התיירות הנכנסת לישראל הקדימה במידה רבה את התאוששות התיירות ברחבי העולם.

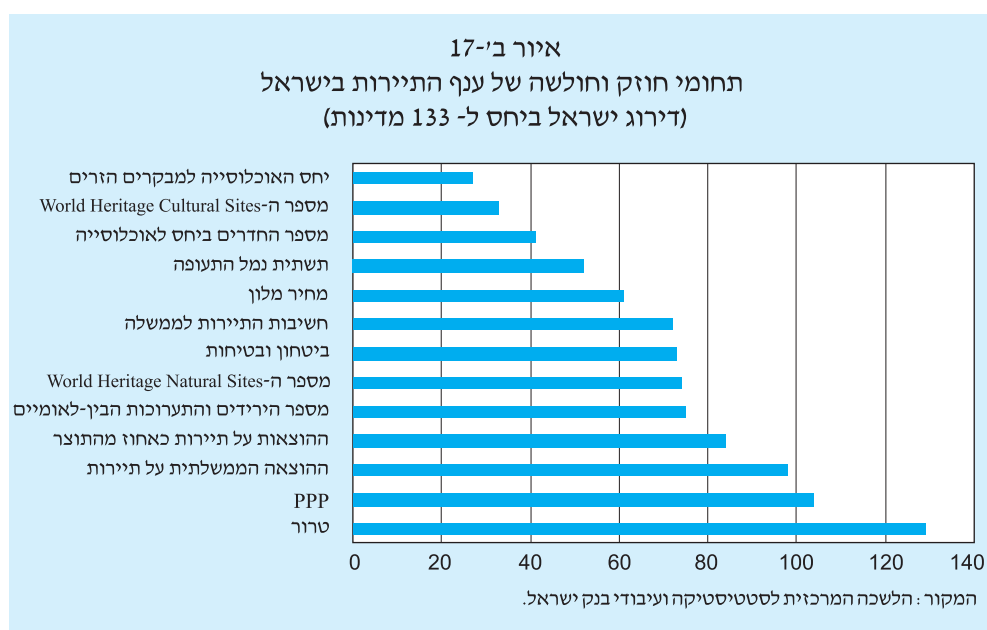
להימשך, כך שב-2010 תהיה עלייה של 3 עד 4 אחוזים בהיקף התיירות בעולם. משקל היצוא של שירותי התיירות בתמ"ג הוא כ-1.5 אחוזים, שיעור נמוך בהשוואה בין-לאומית⁵⁹ (איור ב'16). עם זאת, יצוא שירותי התיירות הוא לרוב רכיב מרכזי בתוצרן של המדינות המתפתחות, ואילו מדינות מתקדמות ובעלות תוצר גבוה לנפש מתבססות על ענפים אחרים, בפרט על ענפים עתירי טכנולוגיה והון אנושי. איור ב'17 בוחן את משקל יצוא שירותי התיירות של ישראל בתמ"ג בהשוואה למדינות אחרות, תוך התחשבות בגודלו של התוצר לנפש. מתברר שמשקל יצוא התיירות של ישראל בתמ"ג נמוך גם כאשר

משקלו של יצוא התיירות בתמ"ג נמוך יחסית למדינות אחרות, אף שישאל מדורגת במקום גבוה מבחינת מספר אתרי העניין המצויים בה.

⁵⁹ מקור הנתונים:

The Travel and Tourism Competitiveness Report 2009
World Trade Organization Compendium of Tourism Statistics 2009
לנפש הוא ב-IMF.

מביאים בחשבון שישראל היא מדינה מפותחת יחסית, שכן הוא מצוי מתחת לקו המגמה של משקל יצוא שירותי התיירות ביחס לתוצר לנפש. פרסום של ה-WTO מציג דירוג של המדינות בסעיפים שונים שעשויים להשפיע על היקף התיירות. משקלו הנמוך יחסית של יצוא התיירות בתמ"ג הישראלי מעורר שאלה, מפני שעל פי פרסום זה ישראל מדורגת במקום גבוה בהיקף אתרי העניין המצויים בה. חלק לא מבוטל מהתשובה מספק החשש מהמצב הביטחוני השברירי באזור - על פי הפרסום זוהי חולשתה המרכזית של ישראל. מהפרסום עולה גם כי ישראל מדורגת במקום נמוך במספר התערוכות והירידים הבין-לאומיים המתקיימים בה, וכן כי החשיבות שהמדינה מייחסת לתיירות נמוכה. כך, למשל, התחזוקה הלקויה של מרכזי הערים המתירות פוגעת, על פי סקר של משרד התיירות, בשביעות הרצון של התיירים מחו"ל, ויש בכך כדי להגביר את חולשתה של ישראל בתחום התיירות. (להרחבה בנושא ראה תיבה ב'-4 בדוח בנק ישראל לשנת 2008).



ד. התחבורה והתקשורת

הפעילות: התוצר של ענף התחבורה, המהווה כ-6 אחוזים מהתוצר העסקי, ירד בשיעור תלול של כמעט 8 אחוזים בשל המשבר הכלכלי בעולם, והפגיעה בו הייתה קשה יותר מאשר בענפי המשק האחרים (לוח ב'-15). במהלך הרביע השני של השנה נבלמה ירידתו, ובמחצית השנייה ניכר שיפור בתוצר הענף. הירידה בפעילות הביאה לירידת השכר הריאלי בענף, שהקיפה את כל ענפי המשנה.

תוצר ענף ההובלה היבשתית ירד בשל ירידת הפעילות במשק, ובפרט ירידה של מספר המועסקים בענפים שבהם העובדים מעוטי השכלה - אוכלוסייה של נוסעי אוטובוסים - וכן של מספר התיירים הנכנסים, שהם צרכני שירותי תחבורה ציבורית ומוניות. תוצר ההובלה

התוצר של ענף התחבורה ירד בשיעור תלול של כמעט 8 אחוזים בשל המשבר הכלכלי בעולם, והפגיעה בו הייתה קשה יותר מאשר בענפי המשק האחרים.

לוח ב'-15
מדדים עיקריים להתפתחות בתחבורה ובתקשורת, 2009
(שיעורי השינוי, אחוזים)

המשקל בתוצר התחבורה והתקשורת (אחוזים)	התוצר במחירי 1995	תשומת העבודה	השכר הריאלי לעובד	המחיר היחסי לתפוקה ביחס למדד המחירים לצרכן
תחבורה ותקשורת	100	-4.0	2.9	-2.0
תקשורת	42	1.7	5.9	-1.0
תחבורה ואחסנה	58	-7.7	1.3	-2.8
מזה: אוטובוסים, מוניות ורכבת	15	-8.8		0.7
משאיות	16	-3.2	1.8	-2.0
הובלה ימית ואווירית, נמלים				
ושדות תעופה	13	-7.9	-5.5	-4.3

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הימית והאווירית ירד בשל ירידה ניכרת בפעילות - הובלת מטענים ונוסעים לישראל וממנה ובחברות ישראליות בקווים בין-לאומיים - בסוף 2008 ובתחילת 2009.

התוצר של ענף התקשורת, המהווה 4 אחוזים מהתוצר העסקי, עלה השנה ב-1.7 אחוזים. העלייה משקפת גידול של השימוש והכנסת מוצרים חדשים במגזר האינטרנט ובמגזר הנייד (לוח ב'-16). תשומת העבודה גדלה בענף ב-5.9 אחוזים, והשכר הריאלי עלה ב-6.2 אחוזים, לאחר ירידתו בכמעט 4 אחוזים ב-2008. אחוז ההוצאה על תקשורת קטן ככל שהכנסתם של הפרטים עולה (גמישות נמוכה מיחידתית), ולכן השפעתה של ירידה בהכנסות הפרטים (שפל במחזור העסקים) על הענף מתונה יחסית.

התשתיות: ענפי התחבורה והתקשורת, האנרגיה והמים הם ענפי תשתית בעלי השפעות חיצוניות על כלל המשק, וחשיבותם עולה בהרבה על משקלם בתוצר. כך, לדוגמה, שיפור באיכות התחבורה הציבורית ובתשתית הכבישים⁶⁰ ירחיב את אפשרויות התעסוקה, ישפר את איכות הזיווגים בין עובדים לפירמות⁶¹, ובכך יגדיל את התוצר ויקטין את האבטלה. מיצוי היתרונות החיצוניים של ענפי התשתיות, התחבורה והתקשורת תלוי במידה רבה בהסדרה והפיקוח של הממשלה, וזו פעלה בשנים האחרונות לייעול הענף ולהגדלת התחרות⁶².

התוצר של ענף התקשורת עלה השנה ב-1.7 אחוזים.

ענפי התחבורה והתקשורת, האנרגיה והמים הם ענפי תשתית בעלי השפעות חיצוניות על כלל המשק, וחשיבותם עולה בהרבה על משקלם בתוצר.

⁶⁰ תשתיות הכבישים והתחבורה הפרטית (למעט נסיעות בכבישי אגרה) אינן נכללות בתוצר הענף.
⁶¹ תשתיות הכבישים תרמו תרומה מובהקת לעליית השכר של יוממים. ראו רוני פריש ושי צור (2008). *השקעה בתשתית תחבורתית, יוממות ושכר*, סדרת מאמרים לדיון, 2008.03, בנק ישראל, חטיבת המחקר.

⁶² לאינדיקציה מסוימת לכך כמות התשתיות ואיכות ההסדרה בישראל אינן שונות כנראה במידה מהותית מהנהוג במדינות מפותחות. אינדיקציה לכך ראו: רן שהרבני (2008). *השפעת ההון התשתיתי על ענפי התעשייה בישראל 1990-2003*, סדרת מאמרים לדיון, 2008.05, בנק ישראל, חטיבת מחקר.

התקשורת: ענף התקשורת מחולק לשישה מגזרים עיקריים (לוח ב'-16). חלקו של המגזר הנייח בהכנסות בתחום קטן, עקב תחליפיות השירות עם המגזר הנייד, שיפורים טכנולוגיים המקטינים את העלויות וגידול התחרות: עד 2006 "בזק" הייתה השחקן היחיד בתחום, ומאז הנתח שלה בשוק הנייח ירד בעקביות - עד לכ-80 אחוזים בספטמבר 2009⁶³. בתחום הנייד ובתחום האינטרנט הוכנסו, מלבד שיפורים טכנולוגיים, גם שירותים חדשים, ולכן חלקו של המגזר בהכנסות התחום עלה. בתחום הסלולרי מתאפשרת הכנסת מפעילים וירטואליים - מפעילים השוכרים זמן אוויר ממפעיל סלולרי רגיל (בעל תשתית) - מתחילת 2010. רפורמה זו תשפר את התחרות בתחום ללא תוספת קרינה, הנדרשת בהכנסת מפעיל סלולרי רגיל.

לוח ב'-16				
התפלגות ההכנסות בשוק התקשורת לפי מגזרים, 2003 עד 2008				
(אחוזים)				
	2008	2007	2005	2003
נייח	14	15	17	24
נייד	55	55	54	49
מפעיל בין-לאומי	6	6	7	7
טלוויזיה: כבלים/לווין	13	12	13	13
אינטרנט	10	9	8	5
אחר	2	2	2	3
סה"כ (מיליוני ש"ח)	28,720	27,989	24,371	21,841

המקור: אגף הכלכלה והתקציב במשרד התקשורת.

התחבורה הציבורית: בתחבורה הציבורית, בעיקר בנסיעות בין-עירוניות, פועלות כעת חברות אוטובוסים חדשות, נוסף על "אגד" ו"דן" הוותיקות. כיום כ-20 אחוזים מהקווים הם בידי חברות חדשות. הרפורמה שהכניסה את החברות החדשות מאפשרת שיפור של השירות והזולתו, והיא מתאימה למרחב הלא-מטרופוליני. במרחב מטרופוליני דרוש ניהול אֶחָד וריכוזי בתפעול התחבורה הציבורית, וניהול כזה אכן רווח במטרופולינים בארצות המערב. במטרופולין לא רצוי שיהיו כמה מפעילים של תחבורה ציבורית לסוגיה, משום שלמפעיל אוטובוסים לא תהיה מוטיבציה כלכלית להזין את קווי הסעת המונים של מפעיל אחר, בהיותם מתחרים ישירים שלו. במטרופולין דרושות השקעות במערכת הסעת המונים. (ראו תיבה ב'-5). לכשיתווספו למטרופולין אמצעי תחבורה רבי קיבולת מלבד האוטובוס, יידרש שינוי במבנה הארגוני של התחבורה הציבורית בו⁶⁴ - כינון ניהול אחד במקום המונופול הפרטי הקיים היום.

שמים פתוחים: הזולה של מחירי ההובלה האווירית תגדיל את יצוא התיירות והסחורות, תשפר את הפתיחות של המשק, ואף את רווחת הצרכנים - באמצעות הזולת הסחורות המיובאות והחופשות בחו"ל. בתחומי האיחוד האירופי ובארה"ב מתאפשרת תחרות רבה

⁶³ הנתונים התקבלו ממשרד התקשורת.

⁶⁴ להרחבה ראו דוח ועדת סדן לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית, אוקטובר 2007.

במרחב מטרופוליני
דרוש ניהול אֶחָד וריכוזי
בתפעול התחבורה הצי
בורית.

הזולה של מחירי
ההובלה האווירית
תגדיל את יצוא התיירות
והסחורות, תשפר את
הפתיחות של המשק, ואף
את רווחת הצרכנים.

בין חברות התעופה בזכות (1) מדיניות תעופה גמישה ו-(2) ביקושים גדולים לשירותי הובלה אווירית, המאפשרים ריבוי של מובילים ותחרות ביניהם, ואילו בישראל רמת התחרות נמוכה יחסית.

ב-2009 הוגמשה מדיניות התעופה בישראל, דבר שסייע לתחרות. אולם הביקוש לשירותי הובלה אווירית ירד, דבר שיביא לירידת מספרם של המובילים הנקובים - עד שהביקוש יתאושש - ובכך יקטין את התחרות. רמת התחרות בישראל ב-2009, במגזר ההובלה האווירית, כפי שהיא משתקפת במדדים, נותרה כמעט ללא שינוי (לוח ב'-17).

שורה של החלטות ממשלה ב-2008 ובתחילת 2009 הגמישו את מדיניות התעופה על ידי הפיכה הדרגתית של הסכמי התעופה לליברליים: ההסכמים יאפשרו ריבוי מובילים להפעלת טיסות סדירות וקביעה של הקיבולת ותדירות הטיסות הסדירות על ידי המובילים הנקובים, ללא צורך באישור ממשלתי; כן נקבעו תקנות המאפשרות לרשות להגבילים עסקיים להגביל את הסכמי הכרטוס המשותף (code share) כאשר הם פוגעים בתחרות.⁶⁵

שורה של החלטות
ממשלה ב-2008 ובת'
חילת 2009 הגמישו את
מדיניות התעופה.

לוח ב'-17

מדדי תחרות במגזר ההובלה האווירית הבין-לאומית של נוסעים בנתב"ג,

חברות סדירות

מדד/שנה	2009	2008	2007	2006	2005	2004
חלק שוק של חברות ה-minor ^{1,3,4}	0.58	0.57	0.54	0.51	0.48	0.49
פיזור חברות ^{2,3}	4.76	4.85	4.27	3.79	3.64	3.59
קווים עם ריבוי מובילים (3 ומעלה)	8	6	1	1	0	0

(1) חלק שוק של חברות הקטנות (minor) מוגדר כאחת פחות חלק השוק של החברה הדומיננטית בסך כל הנוסעים בחברות הסדירות. במקרה של נתב"ג - אחת פחות חלק השוק של חברת "אל על". ככל שחלק השוק של ה-minors גבוה יותר, רמת התחרות גבוהה יותר.

(2) מדד פיזור החברות מתקבל מההופכי של מדד הריכוזיות. מדד הריכוזיות מתקבל מסכימה של ריבועי חלק השוק של חברות התעופה הסדירות, בסך הנוסעים לישראל וממנה. אחת חלקי המדד הוא מדד מקובל לרמת התחרות (הפיזור) בענף מסוים. ככל שהפיזור עולה - עולה התחרותיות.

(3) שני המדדים מתייחסים לאותן חברות סדירות, שהפעילו טיסות לישראל וממנה, על פני כל השנה. ההתייחסות אל החברות "אייר פרנס" ו"קלמ" היא כאל חברה מאוחדת, וכך גם אל החברות "לופטנזה", "סוויס", "אוסטריאן" ו"בריטיש מיידלנד".

(4) חישוב הכולל גם את טיסות השכר שירדו ירידה ניכרת, מראה שחלקן של המוביל הדומיננטי עלה. משמע התחרות קטנה.

המקור: משרד התחבורה, רשות התעופה האזרחית.

ואולם, המגמה של הפיכת הסכמי התעופה הבינלאומיים של ישראל לליברליים למעשה לא נמשכה ב-2009, בעיקר בשל ירידת הביקוש להובלה אווירית לישראל וממנה. מלבד הסכם דרושה גם נכונות של מוביל להפעיל טיסות, וזו קיימת בעיקר בתקופות שבהן הביקוש לשירותי הובלה לישראל וממנה גבוה. בחלק גדול מהיעדים שאליהם נפח התנועה מישראל גבוה יש הסכמים ליברליים, ואילו לגבי המדינות שנפח התנועה מישראל אליהן נמוך הסכם להוספת מובילים לא ישפר משמעותית את התחרות, שכן הנכונות של מוביל נוסף להיכנס לשוק תהיה נמוכה.

⁶⁵ וכפיצוי על שינוי המדיניות - להגדיל את שיעור השתתפותה של המדינה בהוצאות האבטחה מ-50 ל-60 אחוזים, וכן נכונות להגדיל את השתתפותה עד ל-75 אחוזים עם החתימה על הסכם תעופה מול האיחוד, שיעודד את התחרות.

הרשות להגבלים עסקיים
החלה להגביל את הסכמי
הכרטוס המשותף של
חברות תעופה ישראליות
אשר פגעו בתחרות (code
share).

לנוכח גידול הביקוש
לחשמל וקשיים באישור
תחנה-פחמית הופעלה
תוכנית חירום להגדלת
יכולת הייצור של חברת
החשמל.

ב-2009 הוסבו יחידות
ייצור משימוש בסולר
ומזוט לגז טבעי.

בשנת 2009 השתפר
תפקוד נמלי היס.

התחרות בין הנמלים
מוגבלת, משום שעיקר
המשתמשים הם לקוחות
"שבויים" – מוכרחים
לפעול בנמל מסוים
- בעיקר מסיבת מיקומו
הגיאוגרפי.

כדי לשפר את התחרות
בעתיד, חשוב שתפעול
פיתוח הרציפים העתידי
של הנמלים יהיה רק
במסגרת של גורם שלישי,
כלומר ללא קשר לחברות
הנמל הקיימות.

הרפורמה בתעריפי הנמל,
שמתעכבת, תוכל לעודד
במידת מה את התחרות.

תקנות המאפשרות לרשות להגבלים עסקיים להגביל את הסכמי הכרטוס המשותף (code share) הותקנו בסוף 2008. עד מועד זה הסכמים בין חברות התעופה בקווים לישראל וממנה לא נזקקו לאישור של הרשות להגבלים עסקיים. הגבלת הסכמי הכרטוס המשותף של חברת תעופה ישראלית עם חברת תעופה זרה הפועלת באותו קו תשפר את התחרות. במהלך 2009 נבחנו שישה עשר הסכמי כרטוס משותף של "אל-על" עם מובילים נקובים זרים, ושישה מתוכם בוטלו על ידי הרשות מטעמים של הגבלת התחרות, חמישה אושרו על ידי הרשות - בעיקר הסכמים לטיסות המשך, לא לחלוקת השוק - וחמישה בוטלו (נמשכו) על ידי "אל-על".

לוח ב'-18		
התפלגות קיבולת ייצור החשמל		
בחברת החשמל ¹ לפי סוגי דלקים		
(לסופי שנה, אחוזים)		
2009	2008	
35	15	גז
41	42	פחם
4	5	מזוט
20	39	סולר
(1) אין כמעט יצרני חשמל פרטיים		
המקור: חברת החשמל.		

תשתיות החשמל: לנוכח גידול הביקוש לחשמל וקשיים באישור תחנה-פחמית הופעלה תוכנית חירום להגדלת יכולת הייצור של חברת החשמל באמצעות תחנות מסוג "מחזור משולב", הפועלות על גז. בנייתן של תחנות אלה מהירה יחסית. הפעלת התוכנית הגדילה את יכולת הייצור ב-3 אחוזים ב-2008 ובעוד 2 אחוזים עד תחילת 2010. תוכנית הפיתוח המאושרת היא להוספת עוד 13 אחוזים (1,525 מגה וואט) עד 2011. ב-2009 הוסבו יחידות ייצור משימוש בסולר ומזוט, שהם דלקים יקרים ומזהמים, לגז טבעי, שהוא זול יותר ומזהם פחות (לוח ב'-18).

תפקוד הנמלים: המבנה הארגוני של נמלי ישראל משנת 2004, שנת הרפורמה, מורכב משלוש חברות ממשלתיות לתפעול הנמלים - חיפה, אשדוד ואילת - וחברה ממשלתית לניהול, אחזקה ופיתוח של נכסי הנמלים; רשות הספנות והנמלים במשרד התחבורה מרכזת את סמכויות הפיקוח.

בחינת המדדים הבוחנים את ביצועי הנמלים לאורך זמן מראה שבשנת 2009 השתפר תפקוד הנמלים (לוח ב'-19). השיפור הוא בעיקר פועל יוצא של השיפור ביחסי העבודה בנמלים, וכן, במידת מה, של עלייה בגודל הממוצע של אנייה, המקטינה את זמן העבודה הממוצע - מדד הבוחן, בהשוואה בין-לאומית, את שירותי הלוגיסטיקה - נצפה שיפור במיקומה של ישראל מ-33 בעולם ב-2007 ל-31 ב-2009.⁶⁶

התחרות בין הנמלים מוגבלת, משום שעיקר המשתמשים הם לקוחות "שבויים" - מוכרחים לפעול בנמל מסוים, בעיקר מסיבת מיקומו הגיאוגרפי. קיים פוטנציאל רב של תחרות בתוך הנמל - בין הרציפים, כאשר כל רציף מופעל על ידי גורם אחר⁶⁷. כדי לשפר את התחרות בעתיד, חשוב שתפעול פיתוח הרציפים העתידי של הנמלים יהיה רק במסגרת של גורם שלישי, כלומר ללא קשר לחברות הנמל הקיימות. כל הפרטה של חברות הנמל הקיימות צריכה לאפשר בעתיד כניסה של מפעילים שלישיים.

הרפורמה בתעריפי הנמל: הרפורמה בתעריפי הנמל, שמתעכבת, תוכל לעודד במידת מה את התחרות, משום שהיא תיטיב יותר לשקף את העלויות האמיתיות של הנמלים, וכך אפשר שהתחרות תתפתח גם לתחומים הנחשבים עתה לגירעוניים - למשל יצוא המטענים

⁶⁶ בחינה של חלקי המדד הרלוונטיים לתפקוד הנמלים מראה כמעט בוודאות שמצבנו ב-2009, בהשוואה בין-לאומית, לא הורע ביחס לשנת 2007.

⁶⁷ חברת נמלי ישראל, תחרות בנמלי ישראל, TASC Strategic Consulting.

בשל המחסור החליטה הממשלה ב-2008 שכמות המים המותפלים תוגדל ל-600 מלמ"ק בהקדם האפשרי. להחלטה זו השלכות תקציביות ניכרות.

(בגלל מבנה התעריפים). הרפורמה בתעריפים גם אמורה לשנות את הרכב התשלום לחברות הנמלים, כך שחלק גדול יותר מהתשלום עבור שירותי הנמלים יבוא מחברות הספנות - בניגוד למצב כיום, שבו עיקר התשלום הוא מבעלי המטען. כך יתאפשר יותר מיקוח של חברות הספנות מול הנמלים, משום שהן, בניגוד לבעל המטען הבודד, יכולות לשנות התנהגות לשם שיפור התחרות. אף שהרפורמה עברה את כל השלבים בדרגים המקצועיים, לרבות שימועים לקבוצות בעלי העניין, הבאתה לאישור ועדת התעריפים, ולאחר מכן לחתימה של שרי התחבורה והאוצר על צו התעריפים, מתעכבת. ראוי לציין שכבר היו בעבר מספר ניסיונות לתקן עיוותים בתעריפי הנמל, ואלה לא צלחו - בין היתר בגלל כוחן של קבוצות שנפגעות מהרפורמה המוצעת.

לוח ב'-19

נתונים תפעוליים על נמלי ישראל, 2001 עד 2009

מספר המכולות הממוצע לאניה העוברות בנמלים לפריקה וטעינה - TEU ³	ממד יעילות התפוקה הממוצעת לשעת שהייה של אניה בנמל (מכולות לשעה) ^{2,1}	ממד יעילות		
		אשדוד	חיפה	
511	840	9.2	17.9	2001
535	906	11.1	18.5	2002
513	1,014	11.7	17.3	2003
544	1,033	12.9	22.5	2004
586	1,107	14.5	24.2	2005
692	1,053	17.8	21.7	2006
809	1,149	15.5	13.3	2007
828	1,251	20.8	18.6	2008
893	1,134	25.4	27.7	2009

(1) הנתונים לשנת 2006 הם בניכוי הרביע השלישי, בשל המלחמה.

(2) שעת שהייה היא הפרש השעות בין תחילת העבודה לבין ירידת הנתב ויציאת האנייה - שעת שהייה א'.

(3) TEU - יחידת מידה המניחה שכל המכולות הן של 20 רגל.

המקור: רשות הספנות והנמלים.

משק המים: תשתיות ותעריפים: צריכת המים השפירים בישראל ב-2008 עמדה על 1,365 מלמ"ק, מתוכם כ-58 אחוזים צריכה למגזר הביתי. בשל כמה שנים שחונות במיוחד ותעריפי מים שלא שיקפו את הנזקים שנגרמו למאגרי המים כתוצאה משימוש במים כאשר הרזרבות נמוכות מאוד, נוצר מחסור במים. בשל המחסור החליטה הממשלה ב-2008 שכמות המים המותפלים תוגדל ל-600 מלמ"ק בהקדם האפשרי. החלטה זו מגדילה את התחייבויות הממשלה בגין התפלת מים (לוח ב'-20).

לוח ב'-20

התפלת מים בישראל: כמויות ועלויות, 2008 עד 2014

הקצבה הביתית (מלמ"ק) ³	הקצבה של מפעלי התפלת מים-ים של מפעלי התפלת מים-ים ביזמות פרטית (מיליוני ש"ח, במחירי דצמבר 2010) ²	תוספת הקיבולת לעומת סוף השנה הקודמת (מלמ"ק)	הקיבולת של מפעלי התפלת מים-ים בסוף השנה (מלמ"ק) ¹	
759	2,866	130	130	דצמבר 2008
667	220	10	140	דצמבר 2009
724	2,866	130	270	דצמבר 2010
736	375	17	287	דצמבר 2011
748	0	0	287	דצמבר 2012
759	2,756	125	412	דצמבר 2013
772	2,756	125	537	דצמבר 2014

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

(2) בניית קיבולת התפלה גוררת תשלום קבוע של המדינה עבור הקיבולת. הערך הנוכחי של ההתחייבות הכספית עבור כל מיליון מ"ק (מלמ"ק) בריבית של 5 אחוזים הוא כ-22 מיליון ש"ח (לא כולל מע"מ). זהו הסכום שהממשלה תשלם לבעלי מיתקן ההתפלה בגין ההוצאות הקבועות בלבד. הקיבולת היא למשך 20-25 שנים. הנתון חושב על פי הערך הנוכחי של ההתחייבויות עבור מתקני התפלת מים-ים ביזמות פרטית הפעילים היום.

(3) ב-2009 צריכת המים היא לפי הערכה של נציבות המים. ההערכה מ-2010 היא בהנחה כי צריכת המים ירדה באופן פרמננטי ב-2009, וכי ב-2010 היא תהיה על פי הממוצע של 2008 ו-2009. לגבי השנים שלאחר מכן הונח כי הצריכה תגדל על פי גידול האוכלוסייה - בקצב של 1.6 אחוזים לשנה, על פי תחזית הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

המקור: רשות המים וחישובי בנק ישראל.

תעריפי המים הועלו
בשיעור ניכר.

מדיניות התעריפים: הוועדה לרפורמה בתעריפי המים⁶⁸ קבעה שהעלויות הריאליות של הפקת מים, ובפרט מים מותפלים, יופנמו באמצעות התעריף, שאם לא כן ייווצר עודף ביקוש למים. ואכן, על פי על פי המיתווה שגובש בוועדה הועלו תעריפי המים והביוב לצרכן הביתי בתחילת 2010 בכ-40 אחוזים. כדי שהעלויות הריאליות של אספקת השירותים תישמר, קבעה הוועדה שתעריפי המים יועלו עם הכנסתם של מפעלי התפלה נוספים. ההשפעה של תעריף המים לצרכן הביתי על השימוש במים לנפש אינה גבוהה. במחקר של דהן וניסן⁶⁹ על גמישות הביקוש למים ביחס למחיר, בנתונים על משקי בית בירושלים בשנת 2003, נמצא שעלייה של 1 אחוז בתעריף המים מעבר לעליית המדד מקטינה את צריכת המים לנפש בכ-0.18 אחוז. גמישות הביקוש שמצאו כסלו ושות', במחקר על נתוני השנים 1975-1999, הייתה נמוכה בהרבה⁷⁰. באמידה של משוואת ביקוש-לנפש למים

⁶⁸ רשות המים, הרפורמה בתעריפי המים, דוח ביניים, נובמבר 2009. <http://www.water.gov.il/NR/rdonlyres/3CC88160-ABFA-46D7-A6D6-2847F0124D77/0/ReformaNovo9.pdf>

⁶⁹ M. Dahan and U. Nisan (2007). Unintended consequences of increasing block tariffs pricing policy in urban water, *Water Resources Res.* 43.

⁷⁰ יואב כסלוב, זיו בר שירה וניר כהן, "הביקוש למים ברשויות מקומיות", נובמבר 2005.

בשנים 1982-2009, שבה המשתנים המסבירים הם מדד מחירי המים לצרכן הביתי, התוצר לנפש במחירים קבועים וכמות המשקעים בשנה (שכן בשנה גשומה יש פחות ביקוש למים להשקיית גינות) נמצאה גמישות גבוהה יותר: עלייה של 1 אחוז בתעריף המים מעבר לעליית המדד מקטינה את צריכת המים לנפש בכ-0.3 אחוז. אולם יש לסייג תוצאה זו: בשל מבנה המדרגות של תעריפי המים, מדדי מחירי המים מושפעים גם ממעבר מצריכה בתעריף נמוך לצריכה בתעריף גבוה יותר, ובכך מתקבל אומדן יתר לגמישות⁷¹.

תיבה ב'-5: התחבורה היבשתית - עובדות בסיסיות ונושאי מדיניות

ההשקעות בתחבורה היבשתית מורכבות מהשקעה בכבישים והשקעה בתחבורה הציבורית. למדיניות ההשקעה יש השלכות ישירות על היעילות הכלכלית. השאלה הנבחנת כאן היא אם מדיניות ההשקעה בתחבורה היבשתית - ברמה הארצית ובפרט ברמה המטרופוליטית - יעילה מהבחינה הכלכלית, ואם היא עולה בקנה אחד עם מדיניות הממשלה המעודדת גידול של צפיפות הבנייה באזור המרכז. בתיבה זו נבחן אם יש מקום להסטה של השקעות מכבישים למסילות ברזל ולתחבורה ציבורית במטרופולינים; כן נבחן את חלוקת ההשקעות בין הפריפריה למרכז. את גודלה הנוכחי של ההשקעה בתחבורה היבשתית נראה כנתון.

1. **התחבורה היבשתית: מגמות בענף והשוואה בין-לאומית**
ההשקעות: עיקר ההשקעות בתחבורה יבשתית הן השקעות בכבישים, ובשנים האחרונות ניכרת עלייה של ההשקעות ברכבת (לוח 1). גידול ההשקעה ברכבת חלקו באזור המרכז וחלקו בפריפריה.

א. הכבישים

מאז אמצע שנות התשעים ההשקעה בכבישים גבוהה יחסית: שיעור ההוצאה על כבישים בישראל הוא כ-0.8 אחוז מהתמ"ג - שיעור גבוה ביחס למדינות בעלות מבנה טופוגרפי דומה לשלנו. ההשוואה למדינות הדומות לנו מבחינה זו היא הרלוונטית, שכן הון הכבישים מושפע מאוד מהמבנה הטופוגרפי. בשווייץ, לדוגמה, יש כבישי מנהרות רבים, שעלותם גבוהה, ואילו בישראל יש פחות צורך במנהרות. מבנה טופוגרפי דומה לזה של ישראל אנו מוצאים באנגליה, באירלנד ובספרד. מדד היצע לבחינת הון הכבישים בישראל - המשקף את מצבה היחסי של ישראל לשנת 2008 - מצביע על מצב סביר יחסית למדינות אירופה. מדד עתירות הון הכבישים ביחס לתמ"ג, המתקבל מחלוקה של הון הכבישים בתמ"ג הפוטנציאלי¹,

¹ התמ"ג הפוטנציאלי מנטרל את ההשפעה של מחזור העסקים; ראו הערה 2 לאיור 1.

⁷¹ תעריף המים אינו נקבע על פי שיווי משקל בין הביקוש להיצע של מים אלא באופן אקסוגני. לכן ניתן לאמוד משוואת ביקוש בלבד למים ולא משוואות סימולטניות לביקוש והיצע. בנוסף, היות זאת משום שחלק מהמשתנים הם סטציונריים, וחלק לא נעשתה בדיקת סטציונריות לשאריות ונמצא שהיא סטציונרית.

לוח 1

ההשקעות בתחבורה היבשתית, 2000 עד 2009
(מיליוני שקלים, במחירי 2005)

רכבת ישראל ¹	כבישים	
469	4,801	2000
459	5,860	2001
1,085	5,659	2002
1,369	5,226	2003
1,879	3,105	2004
2,600	2,505	2005
2,441	3,334	2006
2,265	4,658	2007
2,024	4,500	2008
1,678	3,680	2009

(1) חלק קטן מההשקעות הוא ברכבת הקלה.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מדד הנסועה חלקי אורך הכבישים, משום שבאחרון כביש צר נספר כמו כביש רחב, ומחלף אינו נספר. עם זאת, הואיל והון הכבישים מושפע מהמבנה הטופוגרפי, ראוי להשוות רק בין מדינות בעלות מבנים טופוגרפיים דומים.

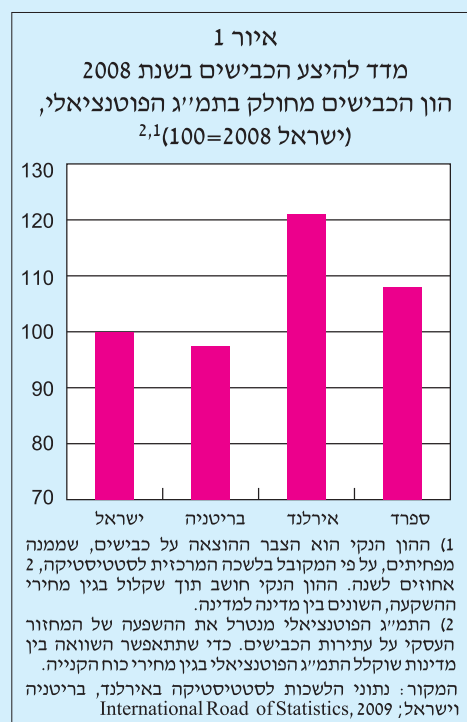
גם בהשוואה בין-לאומית הצפיפות בכבישים בישראל אינה גבוהה (איור 3). צפיפות הכבישים בישראל היא כיום ברמה סבירה יחסית למדינות אירופה המערבית. הכבישים בישראל צפופים מעט יותר מאשר בבריטניה, באירלנד ובספרד⁴.

הסתטיגויות מההשוואה: רמת המינוע בישראל - ראוי לציין כי רמת המינוע בישראל (מספר המכוניות ל-1,000 תושבים) נמוכה משמעותית מאשר במדינות אירופה. עם העלייה ברמת החיים באירופה עלתה גם רמת המינוע, ומכאן שבישראל יש להיערך, מבחינת תשתית הכבישים, לעלייה ברמת המינוע. הצפיפות הממוצעת - התחשיב מתייחס רק לצפיפות הממוצעת, והרי יש כבישים צפופים יותר וצפופים פחות. חשוב לזכור שהצפיפות

מראה שעתירות הון הכבישים בישראל גבוהה במקצת מאשר בבריטניה ונמוכה מאשר באירלנד (איור 1). עם זאת המדד אינו מציג את תמונת החיבוריות - בין ערים ובתוכן - במלואה, משום שהוא מתייחס לכבישים בלבד; באירופה עתירות הרכבת גבוהה בהרבה מאשר בישראל, ולכן רמת החיבוריות שם גבוהה יותר.

הצפיפות בכבישים: ההשקעות הגדולות בכבישים בשנים האחרונות הקטינו את הצפיפות בכבישים; כך לפי מדד של הנסועה חלקי מלאי הון הכבישים הנקי² (איור 2).

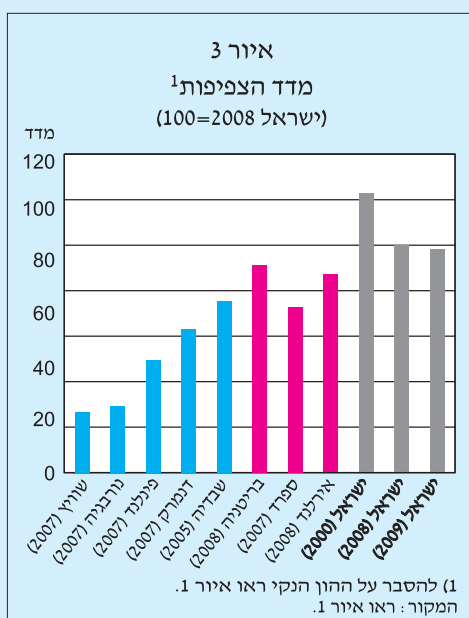
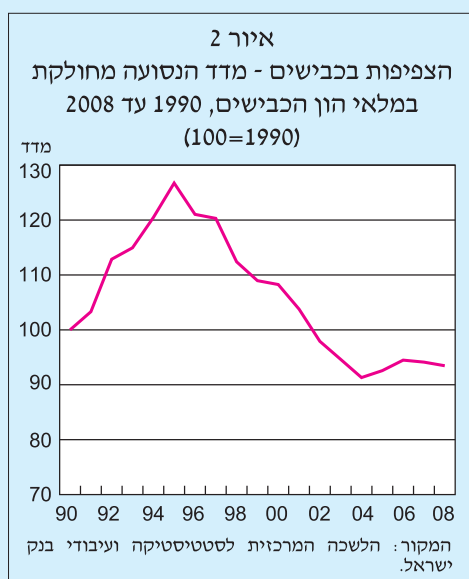
מדד הצפיפות בכבישים מחושב כחלוקה של הנסועה בהון הכבישים. הנסועה במדד מחושבת לפי שקלול הנסועות של סוגי הרכב (מכוניות, אוטובוסים ומשאיות) במקדמי ההפרעה שלהם לתנועה³. מדד זה עדיף על מדדים אחרים, כגון



² הסבר על ההון הנקי ראו באיור 1.

³ אוטובוס מפריע לתנועה פי שניים מאשר מכונית פרטית, ומשאית - פי 2.5.

⁴ בריטניה ואירלנד וספרד הן, כאמור, נקודות ייחוס מתאימות לישראל, משום שהן הכבישים תלוי גם במבנה הטופוגרפי.



במרכז, ובעיקר בסביבת המטרופולין, גבוהה יותר מאשר בפריפריה, ולפיכך ייתכן שבמרכז כדאי להשקיע במערכות תחבורה ציבורית, כפי שמקובל בארצות המפותחות. היבטים נוספים של ההשקעה בכבישים: השפעות חיצוניות חיוביות של פרויקטים מערכתיים: כביש המשנה את מערכת הכבישים כולה, כגון כביש 6, מייצר נסועה, כלומר מחבר בין אזורים שקודם לכן מידת החיבור ביניהם לא הייתה מספקת, ובכך פותח הזדמנות חדשה לאוכלוסייה המתגוררת ליד הכביש ומשפר את הניידות שלה. משמע שבדיקת תועלתו כמקטין צפיפות בלבד אינה מספיקה.

ב. פילוח הקילומטר-נוסע לפי אמצעי תחבורה שונים (Modal Split)

הנתח של התחבורה ציבורית בישראל גבוה לעומת ממוצע EU-15; חלקם של האוטובוסים גבוה, וחלקן של הרכבות נמוך⁵.

עם זאת, עצימות התחבורה הציבורית בישראל ירדה ירידה תלולה בשנים האחרונות, וזאת בניגוד למגמה ב-EU-15, שם הנתח של התחבורה הציבורית התייצב, ואף עלה בשנים האחרונות (לוח 2). סיבה אפשרית לירידת נתח זה בישראל היא שרמת השירות באוטובוסים, שהם עיקר התחבורה הציבורית בישראל, ירדה בשנים האחרונות, ועם העלייה של רמת החיים יותר נוסעים שבעבר נאלצו לנסוע באוטובוסים קונים כיום רכב פרטי⁶.

באיור 4 מוצג מדד לרמת השירות של אוטובוסים בקווים קבועים. רמת השירות נמדדה על פי שקלול של היצע הק"מ-אוטובוס, מספר מקומות הישיבה ומספר האוטובוסים - חלקי כוח העבודה.

ג. התחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב

אמנם נמצא כי ברמת המדינה השימוש בתחבורה הציבורית בישראל גבוה יחסית ל-EU-15, אולם ברמת המטרופולין הוא נמוך מאשר במטרופולינים מובילים באירופה.

⁵ גם בגרסיה המסבירה את חלקם של רכבי הנוסעים בפילוח הקילומטר-נוסע על פי התמ"ג לנפש מתקבל שבישראל עצימות התחבורה הציבורית גבוהה מהצפוי.

⁶ ראו סעיף שלוש בפרק ט' - סוגיות במדיניות סביבתית.

לוח 2

התפלגות השימוש באמצעי תחבורה שונים (MODAL SPLIT) לפי מדינה, במונחי קילומטר נוסע (אחוזים)

2008			2007			2002			1996		
רכב פרטי	רכבת	אוטובוס	רכב פרטי	רכבת	אוטובוס	רכב פרטי	רכבת	אוטובוס	רכב פרטי	רכבת	אוטובוס
האיחוד האירופי (15 מדינות)											
			84.1	7.1	8.7	84.9	6.6	8.5	84.4	6.6	9.0
76.5	3.5	20.0	75.5	3.4	21.0	73.2	2.4	24.3	71.4	0.8	27.8
ישראל											
			86.7	9.5	3.8	86.4	9.3	4.3	86.3	8.5	5.1
הולנד											
			87.3	6.4	6.3	88.6	5.2	6.2	89.0	4.6	6.3
בריטניה											
			76.3	5.1	18.6	74.2	5.3	20.5	71.4	5.6	22.9
אירלנד											

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, Euro&tat.



במטרופולין תל אביב, הכולל ליבה וטבעת פנימית⁷, הן ההיצע והן השימוש בתחבורה הציבורית לוקה בחסר. כמעט בכל מטרופולין באירופה מוצע מיגוון של אמצעי תחבורה ציבוריים - אוטובוס, רכבת פרברית ורכבת תחתית - ולחלקם זכויות דרך מלאות. לעומת זאת במטרופולין תל אביב אמצעי התחבורה הציבורי הכמעט יחיד הוא אוטובוסים, ובדרך כלל אין להם זכויות דרך מלאות.

השוואה של היצע התחבורה הציבורית בין מטרופולין תל אביב למטרופולין לונדון (Greater London), שצפיפות האוכלוסייה בהם דומה⁸, מראה את מיעוט התחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב. באוטובוסים סדרי הגודל של היצע התחבורה הציבורית סבירים, אולם במטרופולין תל אביב אין אמצעי תחבורה ציבוריים אחרים מלבד היצע קטן מאוד של קילומטר-רכבת (איור 5).

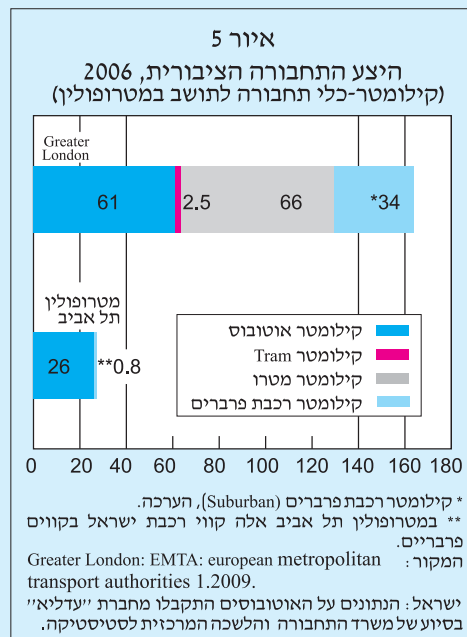
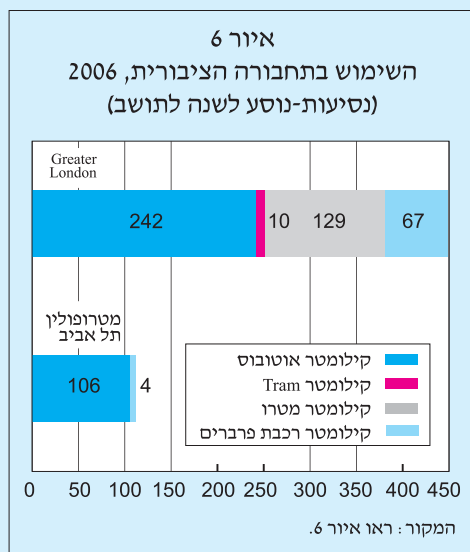
עם זאת נציין שחלק מעתירות התחבורה הציבורית בלונדון ניתן לייחס להפעלתה של אגרת גודש⁹.

מיעוט ההיצע של תחבורה ציבורית במטרופולין תל אביב מתבטא בפריסה ובתדירות נמוכות של התחבורה הציבורית. מיעוט ההיצע מביא למיעוט שימוש בתחבורה הציבורית ולהסתמכות

⁷ המטרופולין כולל את הגלעין - תל אביב-יפו; הטבעת הפנימית - רמת השרון, הרצליה, רמת אפעל, אור יהודה, קריית אונו, בני ברק, גבעתיים, רמת גן; הטבעת התיכונה - כפר סבא, רעננה, הוד השרון, פתח תקווה, גני תקווה, סביון, גבעת שמואל, יהוד, בית דגן, קריית עקרון, כפר חב"ד, באר יעקב, לוד, נס ציונה, ראשון לציון, רחובות, רמלה. אוכלוסיית המטרופולין היא 2.23 מיליון.

⁸ ההשוואה היא רק מול Greater London משום שצפיפות האוכלוסין שם דומה לזו של תל אביב. (4,760 ו-4,820 נפש לקמ"ר, בהתאמה), ואנו מניחים שצפיפות האוכלוסין משפיעה על עתירות התחבורה הציבורית ועל הרכבה. צפיפות האוכלוסין נקבעת בין היתר על פי השטח דליל האוכלוסין ששייך למטרופולין, וברבים מהמטרופולינים באירופה שטח זה מקטין את סך הצפיפות. לדוגמה: במטרופולין ברלין השטח האורבני מהווה רק 5.6 אחוזים מהמטרופולין - נתון שהיה מעוות את ההשוואה, שכן במטרופולין תל אביב רוב השטח הוא אורבני.

⁹ ההיצע והשימוש בתחבורה הציבורית בלונדון גדלו עם הפעלת אגרת הגודש ב-2003. עם זאת, פערים ניכרים בהיצע ובשימוש בין לונדון למטרופולין תל אביב היו גם לפני הפעלתה של האגרה.



על רכב פרטי (איור 6). הוא מגדיל את התמריץ לפרבור, על השלכותיו השליליות - בזבוז קרקע ומשאבים אחרים וניצול לא יעיל של תשתיות, מעבר של עסקים ממערך תל אביב לשוליו ובכך הקטנת התשואה-לגודל הנובעת מריכוז עסקים במקום אחד והפסד של שעות עבודה בגלל פקקי תנועה.

ד. התפתחות הרכבת בשנים האחרונות

משנת 2000 גדלו מאוד ההשקעות ברכבת (לוח 1). תוכנית הפיתוח הביאה בעיקר לחיבור של ערים גדולות יחסית הקרובות לתל אביב (ראש העין, כפר סבא-הוד השרון, מודיעין, לוד ושיפורים בקווים לאשדוד ולאשקלון). גם פרויקטים בביצוע כוללים חיבור בין ערים גדולות, של יותר מ-50,000 תושבים, והתמקדות בשיפור הנגישות של קווים קיימים והגברת מהירות הנסיעה בהם.

ה. תוכנית פיתוח תחבורתית לפריפריה

לאחרונה אושרה תוכנית פיתוח תחבורתית לפריפריה, ונשקלה תוכנית לחיבור יישובים קטנים בפריפריה לרשת המסילות: תוכנית "נתיבי ישראל", שאושרה בממשלה בתחילת 2010, כוללת חיבור של יישובים גדולים (כרמיאל ועפולה) לרשת המסילות, וכן חיבור של יישוב קטן (בית שאן, שמספר תושביה 17,000 בלבד), פיתוח כבישים בפריפריה בצפון ובדרום, חשמול ורכישת ציוד נייד (קרונוט וקטרים) לרכבת, תכנון מסילות ברזל נוספות בפריפריה ועוד (לוח 3).

עלות התוכנית המסילתית שאושרה היא כ-28 מיליארדי ש"ח. בפרויקטים תחבורתיים העלות הנאמדת כיום, אומדן ראשוני, בדרך כלל מוטה כלפי מטה¹⁰.

בפרויקט רכבת העמק, שבו מחובר יישוב קטן לרשת המסילות, נערכה בדיקה על פי נוהל פרת (נוהל לבדיקת הכדאיות הכלכלית של פרויקטים תחבורתיים), אולם תוצאות הבדיקה מראות שהכדאיות למשק מוטלת בספק. ראוי שיינתן משקל רב לבדיקה כלכלית של פרויקטים.

¹⁰ ראו תיבה ו' 3.

לוח 3

תוכנית נתיבי ישראל

העלות (מיליארדי ש"ח)	
3.4	רכבת העמק עד בית-שאן
3.4	רכבת עכו-כרמיאל
3.0	כביש חוצה ישראל - הרחבה עד צומת סומך בצפון
1.5	כביש חוצה ישראל - הרחבה עד צומת שוקת בדרום
11.2	רכבת - חשמול ורכישת קרון נייד
2.5	כבישים - הזרוע המזרחית בגליל
2.5	תכנון מפורט והפקעות של פרויקטים שלא אושרו לביצוע בפריפריה
27.5	סך הכול

המקור: החלטת ממשלה 1421 מיום 24/02/2010.

לוח 4

תנועת הנוסעים ברכבת בקו דימונה-באר שבע, 2006 עד 2008

השנה	מספר הנוסעים השנתי	מספר הנוסעים - הממוצע ליום עבודה הלוח וחזור
2006	29,000	56
2007	23,500	45
2008	21,000	40

(1) התדירות ב-2008: ארבע רכבות לכל כיוון.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ואתר רכבת ישראל.

על פי החלטת הממשלה התוכנית היא שלב ראשון בתוכנית גדולה יותר לחבר את הפריפריה למרכז: הממשלה הצהירה על כוונה להקים תשתית תחבורתית בין קריית שמונה בצפון לאילת בדרום¹¹, וכן הקציבה כספים לתכנון מפורט של מסילות ברזל וכבישים בפריפריה. ואולם, לחלק מתוכניות אלה לא נערכה בדיקת כדאיות על פי נוהל פרת, ולגבי חלק מאלה שנבדקו תוצאות הבדיקה מראות כי הכדאיות הכלכלית מוטלת בספק.

ו. הכדאיות הכלכלית של חיבור ערים קטנות לרשת מסילות הברזל הערך המוסף של חיבור דימונה לרשת המסילות (ב-2005) - פרויקט שהושקעו בו כ-180 מיליון ש"ח - היה זניח: חיבורה של עיר זו, בת 33 אלף תושבים, לרשת המסילות כמעט לא תרם לעיר מבחינה כלכלית. כיום נוסעים ברכבת מדימונה ואליה כ-40 איש בלבד ביום (לוח 4), ולא עוד אלא שחלק גדול מהנוסעים הם חיילים, שהיו ממילא נוסעים בתחבורה ציבורית.

¹¹ סעיף 1 של החלטה 1421 של הממשלה מיום 24.02.2010.

בחינה של עתירות השימוש והחיבוריות של ערים לרכבת על פי גודל האוכלוסייה בחו"ל: עתירות השימוש ברכבת וכן שיעור הערים המחוברות לרשת תלויים מאוד בתקופה שבה נבנתה הרכבת: אם הרכבת נבנתה, כמו במדינות אירופה, כאשר היא הייתה אמצעי התחבורה היחיד, ולא הייתה חלופה של כביש ורכב פרטי, מידת החיבוריות גבוהה; אם הרכבת נבנתה, כמו בישראל, כשכבר הייתה מערכת כבישים, מידת החיבוריות נמוכה יותר. כיום בישראל כל נקודת יישוב מחוברת למערכת הכבישים; לכן ראוי להשוותה למדינות הדומות לה מבחינה זו.

השווינו אפוא את הרכבת בישראל לרכבת הכבדה בשתי מדינות שעיקר התפתחותן הייתה לאחר מלחמת העולם השנייה, כשהחלופה של חיבור ערים לרשת הכבישים הייתה אפשרית. מההשוואה בלוח 5 עולה שעתירות השימוש ברכבת בקוריאה ובטייוואן גבוהה יותר מאשר בישראל. עם זאת, הערים המחוברות למסילה הן בדרך כלל גדולות יחסית, ורק מיעוטן הן ערים קטנות. אפשר שבחו"ל, בניגוד לתוכנית לפיתוח מסילתי הנשקלת בישראל, התמקדו בשירות איכותי יותר (תדירות גבוהה ומהירות נסיעה גבוהה) בין ערים גדולות.

לוח 5

עתירות השימוש והחיבוריות של ערים לרכבת, ישראל לעומת מדינות אחרות, 2008

חיבוריות ערים לרכבת על פי גודל האוכלוסייה				נתונים על הרכבת ועל אמינות הבדיקה		מדדים לעתירות השימוש ברכבת		
שיעור הערים המחוברות	שיעור הערים המחוברות	האחוזון של 25-ה	החציון של	מספר הערים המחוברות	מספר קווי הרכבת (קווים ישירים בלבד)	מספר הנוסעים לשנה מחולק באוכלוסייה	מספר קילומטר לשנה	מספר נוסע-קילומטר לשנה
מ-50,000 ⁴ (אחוזים)	מ-50,000 ³ (אחוזים)	מ-50,000 ³ (אחוזים)	מ-50,000 ³ (אחוזים)	מ-50,000 ³ (אחוזים)	מ-50,000 ³ (אחוזים)	מ-50,000 ³ (אחוזים)	מ-50,000 ³ (אחוזים)	מ-50,000 ³ (אחוזים)
13	14	71,216	165,846	89	155	195	21	660
לא רלוונטי ⁵	36	37,150	100,000	53	65	216	8	378
21	38	33,400	66,700	35	35	45	5	264

- המדינות שנבחרו הן מדינות שבהן הרכבת התפתחה מאוחר יחסית, ולמקבלי ההחלטות במדינה הייתה אפשרות גם לבנות כבישים.
- יש יסוד סביר להניח שהתחנות שלא זוהו הן בעיקר של ערים קטנות, כך ששיעור הערים המחוברות לרכבת שאוכלוסייתן נמוכה מ-50,000 בטייוואן ובקוריאה גבוה יותר.
- הואיל והנתונים הם על חיבוריות, יש לתת לעיר המחוברת לרכבת במספר קווים משקל גדול יותר מאשר לעיר המחוברת רק בקו אחד. בישראל, בקוריאה ובטייוואן עיר נספרת מספר פעמים על פי מספר הקווים העוברים בה.
- עיר נספרת לפי מספר הפעמים שהיא נמצאת בקצה המסילה.
- בטייוואן המסילה היא מעגלית. לכן קצה המסילה אינו רלוונטי.

מקורות הנתונים:

התחנות וקווי הרכבת - רכבת ישראל, Twain railways administration, Korrail-korean railroad corporation
אוכלוסיית הערים -

<http://www.populstat.info>; The worldwide index of cities and towns is at <http://www.fallingrain.com/world>
המדדים לעתירות השימוש ברכבת - http://www.uic.org/spip.php?id_article=757&page=home - International Union Railways

2. המלצות מדיניות

מתוך ההשוואות עולה כי בעוד שתשתיות הכבישים בישראל מניחות את הדעת, תשתיות התחבורה הציבורית במטרופולין לוקות בחסר. כך, לדוגמה, ראוי להשקיע בפיתוח מערכת תחבורה ציבורית באזור תל אביב. כן מתברר מן ההשוואה, שבחור"ל, כאשר בונים מערכות מסילתיות חדשות, בדרך כלל אין מחברים אליהן ערים קטנות יחסית, בפרט לא ערים קטנות שהיו אמורות להיות נקודות קצה של המסילה. ראוי אפוא שגם תוכנית לפיתוח הרכבת בישראל תתמקד בשיפור איכותו של השירות בנסיעה בין ערים גדולות. מכל מקום, יש לבחון ולהשוות תוכניות חלופיות, שעברו בדיקה של כדאיות כלכלית. עם כל זאת נזכיר שלפיתוח מערכת כבישים בין-עירוניים ומערכת רכבות בין עירוניות יש, כפי שצינו, השפעות חיצוניות חיוביות.

