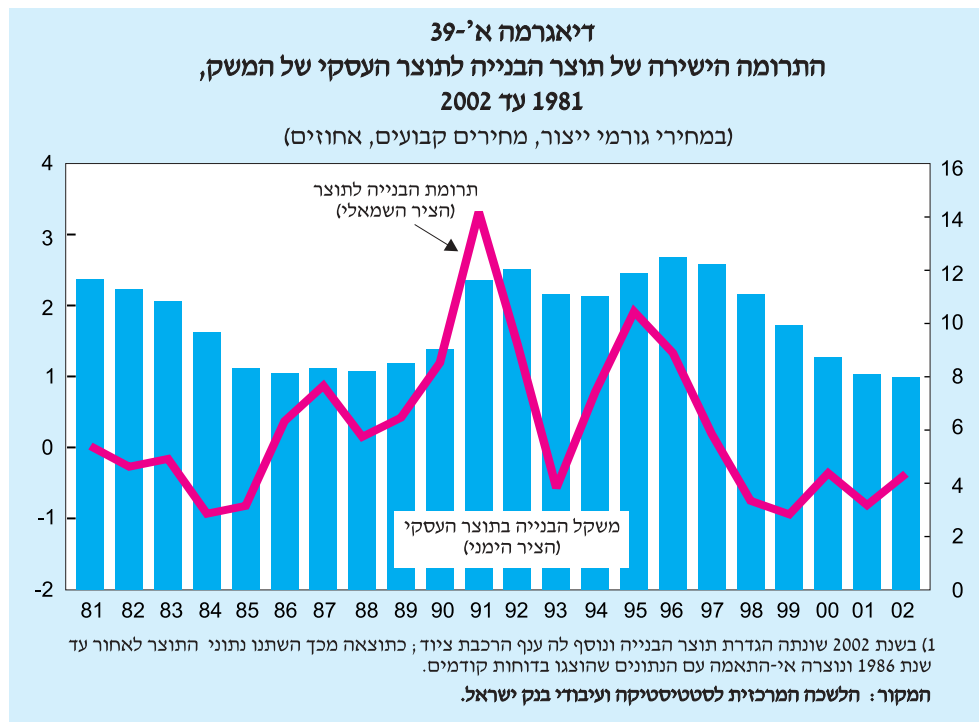


V ענף הבנייה

בשנת 2002 הצטמצמה הפעילות בענף הבנייה, זו השנה החמישית ברציפות. תפוקת הענף, תוצרו ומספר התחלות הבנייה ירדו, אמנם בשיעורים נמוכים יותר מאשר בשנים קודמות. עם זאת נרשמה יציבות בשטח התחלות הבנייה ובמספר ההיתרים לבנייה. משקלו של תוצר הענף בתוצר העסקי המשיך לרדת.

בבנייה למגורים ירדה הפעילות בשנים 1998 ו-1999, בראש ובראשונה מסיבות ארוכות טווח - הצורך להתאים את גודלו של הענף לעידן שאחרי גל העלייה. נראה שהתאמה זו הסתיימה, שכן בעשור הקודם בכלל (1990-2000) גדל מלאי הדירות בהתאם לתוספת משקי הבית. ואכן, בשנת 2000 עלה מספר ההתחלות באופן חד (קרוב ל-20 אחוזים), והשתווה לתוספת השנתית של מספר משקי הבית שנחזתה אז. אף על פי כן התפוקה בשנת 2000 ירדה, וזאת בגלל האינפיאדה, שהביאה לירידה תלולה בה ברביע הרביעי של אותה שנה. מאז הפעילות בענף ממשיכה לרדת, תחילה בגלל מגבלת ההיצע - ירידה של 50 אחוזים במספר עובדי השטחים עם פרוץ האירועים הביטחוניים - וכעבור זמן קצר בגלל הירידה בביקושים, שבשנת 2001 הייתה הגורם המרכזי שקבע את רמת הפעילות בענף. תהליכים אלו התבטאו בירידה מצטברת של 30 אחוזים בתפוקת הענף בשנים 1998-2001.

מגמת הירידה בפעילות נמשכה גם בשנת 2002 - אמנם בשיעורים מתונים יותר מאשר בשנים הקודמות. בגורמים היסודיים הקובעים את הביקוש לדירות בטווח הארוך - ההכנסה הפרמנטית וקצב גידולה של האוכלוסייה, ובייחוד תוספת משקי הבית - הייתה ירידה גם השנה, ואליהם חברו גורמים קצרי טווח.



בבנייה למגורים הייתה ירידה תלולה יחסית; תפוקת הבנייה לענפי המשק ותפוקת הבנייה האחרת ירדו בשיעור נמוך.

תפוקת הבנייה³⁵ ירדה בשנת 2002 בשיעור של 3.6 אחוזים³⁶. ירידת הפעילות בענף גרמה לירידה בתפוקת התעשיות המייצרות תשומות עבורו. (ראו סעיף התעשייה). בבנייה למגורים הייתה ירידה תלולה יחסית של 6.4 אחוזים; תפוקת הבנייה לענפי המשק ותפוקת הבנייה האחרת (הכוללת את הבנייה הביטחונית) ירדו בשיעור נמוך. למרות ירידת התפוקה, עלו השנה בשיעורים נמוכים סך שטח התחלות הבנייה, ושטח הבנייה למגורים. הדבר משקף את הציפיות ליציבות של הפעילות בענף בטווח של שנתיים-שלוש. נראה שרמת הפעילות בשוק כיום נמוכה מזו הנגזרת מהשפעתם של הגורמים ארוכי הטווח, ואולי היא כוללת רכיב של תגובת יתר על גורמים אלו.

בתחום הבנייה לענפי המשק נראה שירידת התוצר העסקי, עודף כושר ייצור, והתייקרות של גיוס ההון הביאו לירידה בביקוש להשקעה³⁷. הגורמים היסודיים המניעים את הביקוש לבנייה לענפי המשק ירדו מאוד: המגזר העסקי התכווץ בשיעור משמעותי, זו השנה השנייה ברציפות, תוך ירידה של ההשקעות בנכסים קבועים. שטח הגמר של בניית מבנים לענפי המשק ירד בשיעור חד של 21 אחוזים, אולי בגלל עודף שטחים בנויים כיום. למרות כל אלה, ירדה התפוקה בשיעור נמוך בלבד. כמו כן נראה שהציפיות, המשתקפות בעלייה בהתחלות הבנייה, מצביעות על התייצבות. משקל תפוקת הבנייה לענפי המשק בסך תפוקת הבנייה גבוה, לראשונה, במידה משמעותית ממשקל תפוקת הבנייה למגורים.

התוצר של ענף הבנייה ירד השנה ב-4.5 אחוזים, שיעור גבוה מזה של ירידת התוצר העסקי. מספר המועסקים ירד בשיעור כולל של 7.5 אחוזים, תוך תחלופה בין עובדים ישראלים, שמספרם עלה ב-1.5 אחוזים, לעובדים לא-ישראלים, שמספרם ירד. ההתאמה של כוח העבודה לירידה בפעילות התבטאה בעלייה בפריון העבודה. וביציבות של הפריון הכולל³⁸.

הבנייה למגורים

בשנת 2002 הוחל בבנייתן של 31,500 דירות, ירידה קלה לעומת רמת ההתחלות בשנה הקודמת. היקף זה נמוך מתוספת משקי הבית השנתית החזויה, המוערכת ב-38,000 עד 40,000. הסיבה העיקרית לרמת הפעילות הנמוכה בענף היא ירידת הביקוש. ברוב הגורמים היסודיים המשפיעים על הביקוש לדירות הייתה הרעה: ההכנסה הפרמנטית, כפי שהיא משתקפת בצריכה הפרטית לנפש, ירדה; קצב הגידול של האוכלוסייה ירד, בשל ירידה במספר העולים; קצב הגידול של מספר משקי הבית ירד

הסיבה העיקרית לירידת הפעילות השנה היא ירידה בביקוש.

35 תפוקת הבנייה מוגדרת כהשקעה במבנים למגורים ובענפי המשק, והיא המכפלה של שטח הבנייה הפעילה בקצב הבנייה. שיטה זו נקראת "בנייה אקוויולנטית", והיא מתחשבת בעובדה שהתפוקה נוצרת לאורך זמן.

36 ירידת התפוקה היא תוצאה של ירידה בשטח שבו מתנהלת בנייה פעילה וירידה בקצב הבנייה-כלומר התארכות משך הבנייה.

37 על הבנייה לענפי המשק אין נתוני כמויות ומחירים, ולכן לא מתאפשר ניתוח ישיר של הביקוש. 38 האמינות של חישובי הפריון מוגבלת, בגלל איכות הנתונים על תשומת העבודה או על מספר העובדים בענף.

משמעותית, בגלל ירידה בשיעור הנישואין³⁹. נוסף על אלה, נראה שגדל הסיכון בהחזקת דירה, בגלל המצב הביטחוני והסחירות הנמוכה של נכס זה. עם זאת, כאמור, פעלו מספר גורמים בכיוון ההפוך: ירידתה של הריבית על המשכנתאות במחצית הראשונה של השנה בשיעור קרוב לנקודת אחוז, לרמה נמוכה יחסית, פעלה לעליית הביקוש. נוסף על כך ייתכן שהעלייה של שער הדולר, ובייחוד חוסר היציבות בשוק המט"ח, גרמו להקדמת רכישות. זאת משום שהקשיחות של מחירי הדירות לשער הדולר בטווח הקצר (קשיחות שהיא חלקית ביותר, כפי שיפורט בהמשך), מעוררת בציבור חשש מעלייה במחירים.

לוח א'-29

התפוקות והתוצר בענף הבנייה, 1986 עד 2002

העלייה או הירידה השנתית הממוצעת											
2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996 2001	1990 1995	1986 1989	2002	2001	2000
(אחוזים)											
-3.6	-9.2	-5.3	-10.8	-6.5	1.8	-3.4	14.2	3.3	40,488	42,014	46,274
-6.4	-13.3	-10.4	-8.2	-9.5	0.9	-4.9	13.0	3.2	17,848	19,071	21,984
-1.4	-5.9	-1.8	-14.8	-3.9	3.1	-2.7	19.1	5.4	19,412	19,689	20,914
-0.8	-3.6	10.7	-1.7	0.9	0.5	4.2	0.6	-1.3	3,229	3,254	3,376
-9.6	-9.9	2.3	-9.5	-9.9	-12.6	-5.8	20.8		63.8	70.6	78.3
6.8	-6.8	4.4	2.3	3.3	5.4	-1.9	1.0	-2.3	23.4	21.9	23.5
0.5	-22.8	6.9	-7.4	-13.3	-7.7	-9.5	22.1	1.4	7,525	7,491	9,705
1.3	-25.8	13.8	-9.6	-13.3	-6.9	-9.9	21.0	2.8	5,291	5,224	7,037
-1.5	-14.5	-7.9	-2.4	-13.2	-9.6	-8.3	23.0	0.2	2,234	2,267	2,638
-8.2	-3.8	-5.3	-14.9	-13.1	28.4	0.3	11.9	-0.3	8,189	8,923	9,275
-2.3	-5.9	-1.6	-13.9	-17.8	27.4	0.7	9.8	1.9	6,036	6,176	6,562
-21.6	0.1	-13.3	-16.9	-1.6	31.0	-0.4	17.1	-5.8	2,153	2,747	2,712
-0.5	-30.5	18.6	-13.3	-17.5	-9.5	-12.9	24.2	-1.3	31.5	31.6	45.6
-2.6	-10.0	-6.5	-14.1	-20.4	28.8	0.3	9.4	-2.6	37.9	38.9	43.3
-12.8	-17.8	7.1	-11.6						22.1	25.3	30.8
-4.5	-9.3	-3.6	-8.5	-6.1	1.6	-2.7	13.2	5.5			

סך כל תפוקת הבנייה (מיליוני ש"ח, מחירי 2000)

מזה: למגורים

לענפי המשק

תפוקת בנייה אחרת²

מלאי הדירות בבנייה (אלפים)

משך זמן הבנייה למגורים (חודשים)

שטח התחלות של בניית

מבנים (אלפי מ"ר)

מזה: למגורים

לענפי המשק

שטח גמר בניית מבנים (אלפי מ"ר)

מזה: למגורים

לענפי המשק

התחלות של בניית דירות (אלפים)

גמר של בניית דירות (אלפים)

היצע הדירות למכירה (אלפים)³

השינוי בתוצר הבנייה⁴

(1) החישובים - לפני עיגול המספרים.

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

(3) נתוני סוף תקופה.

(4) בשנת 2002 שונתה הגדרת ענף הבנייה ונוסף לה ענף הרכבת הציוד; כתוצאה מכך השתנו נתוני התוצר לאחר ונוצרה אי-התאמה עם הנתונים שהוצגו בדוחות קודמים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

גורם אפשרי נוסף שפעל לעליית הביקוש הוא התשואות הנמוכות וחוסר היציבות באפיקים הפיננסיים, שהיה בו כדי להניע את הציבור להעדיף נכסים ריאליים. אמנם העדפה זו אינה מופנית בהכרח לשוק המקומי, מפני שכיום יש לציבור גישה לשוקי הנדל"ן בחו"ל⁴⁰, אך סביר שההעדפה להשקעה במדינת הבית הפנתה חלק מביקוש זה. ירידה של 20 אחוזים במחצית הראשונה של השנה לעומת המחצית המקבילה אשתקד: המשמעות היא ירידה של כ-6000 משקי בית פוטנציאליים בשנת 2002. החל משנת 2003 בוטל הפטור ממס על השכרת דירות מגורים בחו"ל. שינוי זה פוגע מאוד באטרקטיביות של אפיק השקעה זה.

לוח א'–30
אינדיקטורים לביקוש ולהיצע בשוק הדירות, 1990 עד 2002

2002	2001	2000	1999	1998	1997	1995–1990	2002	2001	
-1.3	-15.9	-3.9	-7.2	-9.1	4.0		24,629	24,953	היתרים לבניית דירות ביוזמה פרטית
-6.8	0.2	-5.7	14.4	-8.2	-17.9	115,619	89,381	95,898	מספר העסקאות בדירות ¹
2.1	-37.3	-20.6	53.5	-39.0	-17.5	40,333	14,375	14,083	שיווק הקרקעות למגורים (יחידות דיור) ²
-2.3	3.8	-2.1	-1.6	-11.7	-3.7	12,848	14,205	14,535	מכירת הדירות במגזר הפרטי ³
-12.2	-5.2	-4.3	-2.0	-9.9	-17.1	51,536	32,070	36,525	מספר מממשי ההלוואות לדיור לזכאים
-17.0	-9.8	-7.9	-2.2	-32.5	-30.7	22,300	6,746	8,126	מזוה: עולים
-7.0	-1.8	-7.1	-9.5	2.5	-5.8	17,631	20,046	21,546	זוגות צעירים
									סך כל ההלוואות במשכנתא
14.4	-7.2	-3.7	13.5	-7.0	3.9	11,781	20,043	17,518	(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)
11.6	-1.8	-1.4	12.6	-7.9	14.5	6,310	15,602	13,976	מזוה: לא-מוכוונות
									הריבית הממוצעת על משכנתאות
5.63	6.56	6.88	6.4	6.0	5.0		5.63	6.56	חופשיות לפחות מ-15 שנים
5.90	5.96	6.51	6.3	5.9	5.1	5.16	5.90	5.96	ליותר מ-15 שנים

(1) לפי תאריך ביצוע העסקה. כולל דירות חדשות, דירות יד שנייה ומתנות ללא תמורה לקרובים. לא כולל ירושות, דירות הנמכרות כחלק מממשק חקלאי, דירות בשכר מוגן התפוסות בזמן המכירה, חלק מהדירות במבנים תעשייתיים או מסחריים הנמכרות כעסקה אחת ו"בנה ביתך".

(2) על פי מספר העסקאות שבוצעו (להבדיל מסך כל היחידות שהוצעו), לא כולל יחידות דיור שטרם תוכננו (נתוני מנהל מקרקעי ישראל).

(3) עד 1998 – 24 הערים הגדולות, החל מ-1998 – כלל ארצי.

המקור: משרד הבינוי והשיכון, מנהל מקרקעי ישראל ונציבות מס הכנסה.

לשוק המקומי. גורם נוסף שפעל לעלייה בביקוש השנה הוא הרפורמה במערכת המיסוי, המותירה בעינו את הפטור על ההכנסה מהשכרת דירה⁴, בעוד שאפיקי ההשקעה הפיננסיים החלופיים ממוסים מתחילת 2003.

המחירים והכמויות

בשוק שירותי הדיור (חוזי שכר דירה מתחדשים) הייתה עליית מחירים ריאלית של כ-5.6 אחוזים בממוצע שנתי, וזאת אף על פי שהגורם המרכזי המשפיע על הביקושים בשוק – ההכנסה הפרמנגטית – ירד. לעומת זאת, מחירן הריאלי של הדירות בבעלות נותר יציב, למרות אינדיקציות לירידה בביקוש – ירידה משמעותית במספר העסקאות ובמספר מממשי המשכנתאות. התפתחויות אלו מעלות סברה שלצד ההיצע יש השפעה גם בטווח הקצר: אף שנהוג לחשוב כי בשוק המגורים ההיצע בטווח הקצר קשיח, ולכן המחירים נקבעים על ידי הביקוש – הרי הסטייה מרמת שיווי-המשקל של הטווח הארוך יכולה ללחוץ על המחירים בטווח הקצר. לפיכך תוספת הדירות, שהייתה בשנתיים האחרונות נמוכה מתוספת משקי הבית, יכולה ליצור לחץ על המחירים, אשר קיזז את השפעת הירידה בביקוש על שוק שירותי הדיור ועל מחירי הדירות בבעלות.

בשוק שירותי הדיור
הייתה עליית מחירים
ריאלית; לעומת זאת
מחירן הריאלי של דירות
בבעלות נותר יציב.

41 הכנסה חודשית עד 7,000 ש"ח פטורה ממס.

בשוק הדירות בבעלות נתוני המחירים והכמויות מצביעים על ירידה בביקוש לדירות מגורים, וזאת תוך כדי שונות רבה בין שתי מחציות השנה.

במחצית הראשונה של השנה הייתה עליית ביקושים, שהתבטאה בעלייה של המחירים ושל מספר העסקאות בדירות. נראה שהסיבה לכך הייתה הריבית הריאלית הנמוכה והפיחות בשער החליפין, כפי שיפורט בהמשך. שטח התחלות הבנייה⁴² גדל במחצית זו במידה משמעותית. למרות גידולם של הביקושים, המשיכה התפוקה לרדת – כנראה בגלל מגבלות מצד ההיצע, ביניהן זמן התגובה של הענף לעלייה בביקוש, הסבר המקבל תמיכה מנתוני סקר החברות של בנק ישראל. סיבה אפשרית נוספת היא שעליית הביקוש נתפסה כזמנית בלבד, ולכן לא חיבה התאמה מצד הייצור.

במחצית השנייה של השנה ירדו הביקושים, והדבר התבטא בירידת המחיר הריאלי של הדירות בשיעור של 5.0 אחוזים (לעומת עלייה של 3.1 אחוזים במחצית הראשונה), ושל מספר העסקאות ב-16 אחוזים. סך ההלוואות לדירור ירד בשיעור של 34 אחוזים.

במחצית השנייה הייתה ירידה משמעותית נוספת בתפוקת הענף, בשיעור של 4 אחוזים.

נראה שהגורמים העיקריים לירידת הביקוש הם עליית הריבית הריאלית על משכנתאות מ-5.3 אחוזים בממוצע במחצית הראשונה ל-5.9 אחוזים בשנייה⁴³, ועצירתה של מגמת הפיחות בשער החליפין. ירידת הריבית הממוצעת על המשכנתאות נבעה מירידה בריביות הקצרות (עד 5 שנים), בעוד שהריביות הארוכות לא ירדו כלל בממוצע שנתי⁴⁴.

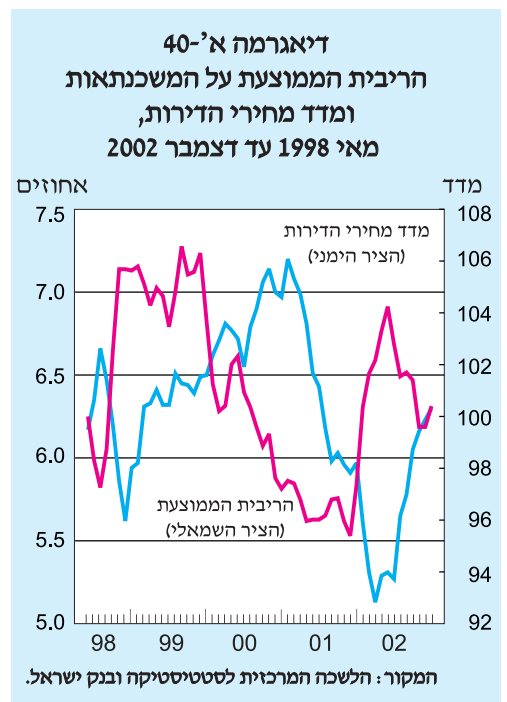
ענף המשנה שיפוצים: למרות ירידת התפוקה של ענף הבנייה בחמש השנים האחרונות, תפוקת ענף השיפוצים נותרה יציבה, כך שמשקלה בתפוקת הענף הכוללת עלה. המשקל בתפוקה הכוללת עמד בשנת 2002 על 4.2 אחוזים, אך ייתכן שזהו אומדן חסר, שכן הדיווח בענף זה הוא חלקי.

צד ההיצע

העבודה: מספר המועסקים בענף ירד השנה, כתוצאה מירידה של 17.8 אחוזים במספר העובדים הלא-ישראלים (זרים ועובדים מהשטחים). ירידה זו קווצה חלקית על ידי עלייה קלה, 1.5 אחוזים, של מספר המועסקים הישראלים. בסך הכול נוספו לענף השנה 1,700 עובדים ישראלים, בעוד שמספר המשרות של לא-ישראלים צומצם ב-18,200. לכאורה זהו שיעור תחלופה נמוך, אך יש לזכור שהירידה של תפוקת הענף השנה נבעה מצמצום בביקוש, לא מסיבות של היצע, ומכאן שיחס התחלופה גבוה יותר⁴⁵. על שיעור תחלופה גבוה בענף ניתן ללמוד גם ממחקר שבדק את התחלופה בין

בשוק הדירות בבעלות הייתה עליית ביקושים במחצית הראשונה של השנה.

במחצית השנייה של השנה ירדו הביקושים. נראה שהגורמים העיקריים לכך הם עליית הריבית הריאלית על משכנתאות ועצירתה של מגמת הפיחות בשער החליפין.



42 עלייה של 7 אחוזים יחסית למחצית המקבילה אשתקד, ושל 17 אחוזים יחסית למחצית הקודמת.
43 גמישות הביקוש ביחס לריבית נאמדה כגבוהה. ראו: צבי אקשטיין, עמי ברנע ומנחם פרלמן: "הביקוש לאשראי של ענף הבנייה" מאמר לדיון 98.01, בנק ישראל.

44 למרות הירידה בריבית, נמשכה גם בשנת 2002 המגמה של מעבר למשכנתאות בריבית משתנה.
45 בשנים 1997-2002 (להוציא את שנת 2000), היה יחס התחלופה ביניהם 0.9.

פרק א': התוצר לענפיו והביקושים

מספר המועסקים בענף
ירד ירידה תלולה, תוך
תחלופה בין עובדים
ישראלים, שמספרם עלה,
לבין עובדים
לא-ישראלים.

עובדים ישראלים לעובדים מהשטחים בבנייה בשנות השמונים: נמצא ששיעור התחלופה לשעת עבודה עמד אז על 0.95 - תחלופה כמעט מלאה⁴⁶.

נתונים אלו סותרים את הטענה הרווחת כי העובדים הלא-ישראלים משלימים את הישראלים, ולפיכך צמצום מספרם יגרום בהכרח לפיטורים של עובדים ישראלים. נציין שמגמת תחלופה זו, אמנם בשיעור נמוך יותר, החלה בשנת 2001.

ההון: מלאי ההון של ציוד בנייה עולה בשנים האחרונות בשיעורים גבוהים (כפי שמפורט בתיבה). עם זאת ירידה השנה ההשקעה בציוד זה.

עלות הייצור: שכר העבודה הריאלי של העובדים בענף ירד השנה בשיעור של 2 אחוזים. השחיקה הנמוכה, יחסית לשאר הענפים (ראו פרק ב') מוסברת בעובדה שחוזי העבודה של העובדים הזרים נקובים בדולרים, ולפיכך שכרם הריאלי עלה. שכר העובדים הישראלים (למשרת שכיר) ירד ב-7 אחוזים. מדד מחירי התשומות (הכולל שכר) עלה בשיעור של 4.4 אחוזים, וזאת בהשפעת הפיחות, שהביא לעלייה הנומינלית של שכר העבודה, להתייקרות חומרי הבנייה (ב-40 אחוזים מהם מיובאים) ולעלייה גבוהה של מחירי ההובלה.

לוח א'-31

גורמי הייצור והפרייון בענף הבנייה, 1986 עד 2002

(אחוזים)

1986 – 1990 – 1996												
2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	2001	1995	1989	2002	2001	
העלייה או הירידה השנתית הממוצעת												
-7.5	-6.7	-3.3	-3.3	-1.9	4.8	8.0	-0.5	10.1	2.3	203.8	220.3	המועסקים (אלפים) ¹
1.5	0.3	-3.2	-8.4	-10.4	-2.5	4.4	-3.4	12.4	-0.2	118.7	117.0	מקומיים
-55.2	-50.8	-8.8	7.1	42.5	28.1	-12.9	-4.4	-6.3	6.0	13.0	29.0	מהשטחים
-3.0	22.8	2.5	-2.8	-11.3	10.1	36.5	8.5			72.1	74.3	זרים
מלאי ההון בציוד הבנייה												
4.8	8.3	7.3	8.6	10.8	13.6	19.9	11.3	11.2	-4.6	11,645	11,112	(מיליוני ש"ח, מחירי 2000) ²
0.8	-3.5	-7.0	-4.8	-7.8	-2.4	-9.8	-5.9	18.1	2.9	4,379	4,345	שיווק המלט (אלפי טונות)
-3.9	-2.3	-1.1	-3.5	-3.3	-3.3	1.1	-2.1	0.7	4.8			פרייון העבודה (התוצר לשעת עבודה) ³
-2.0	-2.0	3.8	5.6	2.0	4.0	-2.9	1.5			5,716	5,836	שכר ריאלי למשרת שכיר (מחירי 2000) ⁴
-0.7	-4.8	-2.7	-5.7	-5.5	-4.5	-0.4	-3.9	0.8	5.6			הפרייון הכולל ⁵

(1) כולל אומדן למועסקים זרים לא-מדווחים.

(2) מלאי ההון לתחילת שנה.

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

(4) שכר נומינלי בניקוי מחירי התפוקה.

(5) בשנת 2002 שונתה הגדרת ענף הבניה ונוסף לה ענף הרכבת הציוד; כתוצאה מכך השתנו נתוני הפרייון לאחור ונוצרה

אי-התאמה עם הנתונים שהוצגו בדוחות קודמים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

46 נעם זוסמן ודמיטרי רומנוב, תחלופת עובדים ישראלים בעובדים זרים בענף הבנייה: תמונת מצב והשלכות מדיניות, טרם פורסם.

בשנת 2002 עלו מחירי הדירות יותר ממחירי התשומות, ומכאן ששינוי המחיר היחסי פעל להגדלת הפעילות⁴⁷.

המימון: יחס האשראי לתוצר בענף, המצביע על כושר החזר, המשיך לעלות. התוצאה יכולה להיות קיצוב ו/או ייקור של האשראי לקבלנים. על החרפה מסוימת של בעיית המימון במהלך השנה מצביעים גם נתוני סקר החברות של בנק ישראל. ייתכן אפוא, ששיעור גידולה של עלות הייצור הכוללת את עלות המימון היה גבוה מזה של מדד מחירי התשומות.

המדיניות: בטווח הארוך, כיוון שהמדינה שולטת בהיצע הקרקעות, מדיניות שיווק הקרקע היא הגורם המשפיע ביותר על צד ההיצע. היקף שיווק הקרקעות למגורים עלה השנה בשיעור של 2 אחוזים; הואיל והקרקע משווקת בשיטה של מחיר מינימלי, ואין יעד ביצוע מוגדר, ייתכן שהשינוי משקף גם שינוי בביקוש. משך הבנייה למגורים התארך השנה משמעותית, בייחוד בבנייה שביזמה ציבורית.

התפתחות מחירי הדירות

מחירי הדירות יחסית למדד המחירים לצרכן ירדו השנה ב-0.4 אחוז⁴⁸. יחסית למדד המחירים לצרכן ללא דיור הם עלו בשיעור של 1.7 אחוזים, ואילו יחסית לשער הדולר הם ירדו בשיעור גבוה, 6.5 אחוזים. אמנם בטווח הקצר - במהלך השנה - מחירי הדירות עלו, ולכאורה עקבו אחר שער הדולר⁴⁹, לא כל שכן בטווח השנתי, כפי שמצביעה ירידת המחירים הגבוהה יחסית לדולר. בחמש השנים האחרונות ירדו מחירי הדירות יחסית לדולר בשיעור כולל של 25 אחוזים.

גמישות המחירים ביחס לשער הדולר התבטאה גם בשוק הדירות החדשות: ברבות ממודעות המכירה של הקבלנים המחיר אמנם צוין בדולרים, אך שער החליפין להמרה היה נמוך בהרבה מהשער היציג⁵⁰.

ההצמדה לדולר עדיין רווחת בחוזי שכר הדירה. הצעת חוק המחייבת קביעה של שכר הדירה בשקלים⁵¹ עברה בקריאה ראשונה בוועדת הכלכלה השנה. החוק המוצע אוסר על הצמדת החוזה למטבע חוץ, ומתיר הצמדה לכל מדד אחר. מחירים של שירותי הדיור, כפי שהם נמדדים במדד המחירים לצרכן (חוזים מתחדשים של שכר דירה), עלה ב-12 אחוזים, על אף הירידה בגורם העיקרי הקובע את הביקוש - ההכנסה. ייתכן שצמצום ההיצע, המתבטא בירידה בגמר הדירות זה ארבע שנים ברציפות, היה הגורם המכריע.

מחירי הדירות יחסית
למדד המחירים לצרכן
ירדו בשיעור נמוך;
יחסית לשער הדולר הם
ירדו בשיעור גבוה.

47 זאת בהנחה שהמחיר הצפוי הוא המחיר היום.

48 יתכנו שינויים במחירי הדירות בבעלות, שכן הם מתעדכנים לאחר.

49 מכל מקום, ייתכן שמקורה של עליית המחירים הוא בריבית בלבד, שירידתה גרמה לעלייה במחירי הנכסים.

50 ראו: "מידע חודשי", משרד הבינוי והשיכון, נובמבר 2002.

51 הצעת החוק "שכר דירה בשקלים" של פינס-גילאון.

פרק א': התוצר לענפיו והביקושים

בחמש השנים האחרונות ירדו מחירי הדירות ריאלית בשיעור מצטבר של 13 אחוזים; מחירי שכר הדירה (ריאלית) עלו בתקופה זו בשיעור דומה. מגמה זו שונה מהמגמה ההיסטורית: בממוצע ארוך טווח, שיעורי התשואה מהשכרת דירה בארץ היו נמוכים, והתשואה הכוללת הורכבה גם מרווחי ההון.

לוח א'-32

מחירים נבחרים ומחירים יחסיים בענף הבנייה¹, 1986 עד 2002 (העלייה או הירידה לעומת התקופה הקודמת, באחוזים)

התקופה	מחירי הדירות	מחירי למדוד	יחסית למדוד	מחירי התשומה	יחסית לשער	מחירי שכר הדירה		מחירי
						יחסית למדוד	יחסית למדוד	
	המחירים לצרכן ²	מחירי התשומה	הדולר	המחירים לצרכן	התשומות	התפוקה	התוצר	
1989-1986	24.1	-1.1	-2.5	9.9	-0.2	27.2	29.9	22.4
1995-1990	22.8	8.1	9.6	13.8	15.5	12.0	14.1	12.7
2001-1996	3.9	-1.5	-1.0	-1.7	1.6	4.9	5.5	4.3
1995	15.1	4.6	3.4	15.2	-5.4	11.3	23.4	20.1
1996	16.0	4.2	7.4	9.3	-0.2	8.0	8.3	5.0
1997	9.2	0.2	1.1	0.7	2.7	8.0	10.0	8.0
1998	3.8	-1.6	-1.5	-5.4	4.9	5.3	6.2	5.0
1999	4.2	-1.0	-0.7	-4.4	2.9	4.9	3.6	5.0
2000	-4.8	-5.9	-6.9	-3.4	-3.0	2.2	2.4	1.7
2001	-3.5	-4.6	-4.8	-6.4	2.3	1.3	2.9	1.0
2002	5.2	-0.4	0.7	-6.5	5.6	4.5	3.5	5.0

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

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

לכל תקופת סקר חושב ממוצע מדד המחירים בהתאם.

החל מחודש ינואר 1999 מחשבת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את מדד המחירים לצרכן במתכונת מעודכנת. השינויים העיקריים הם ערכון מערכת המשקלות של המצרכים

והשינויים הכלולים ב"סל" המדד וכן שינויים בשיטת המדידה של סעיף הדיור, במדד הכללי. על פי המתכונת החדשה, משמשים השינויים בשכר הדירה (על פי דו"ח מתחדשים בלבד)

אומדן לשינויים בערך השימוש שעושה הדייר בשירותי הדיור של הדירה שבבעלותו.

(3) על פי מדד מחירי התשומות בבנייה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תיבה א'-9: התיעוש בענף הבנייה; ההתפתחות על פני זמן והשוואות בין-לאומיות

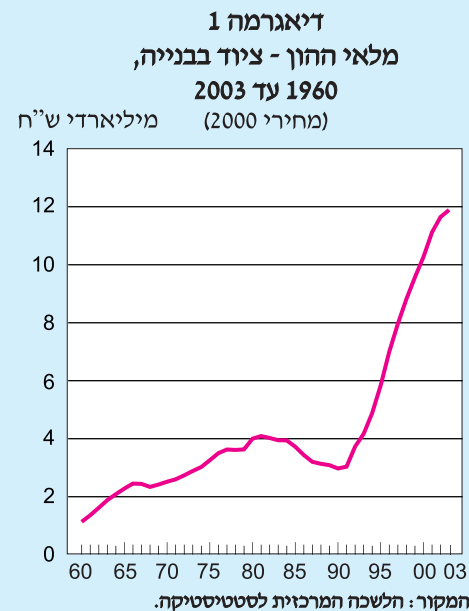
נראה בשנים האחרונות עובר ענף הבנייה תהליך של תיעוש. תיבה זו מציגה את ההתפתחות מלאי ההון בענף, וכן משווה בין ישראל לחלק ממדינות OECD. מהשוואה קודמת, אשר נערכה בנתוני 1994², עלתה המסקנה שהתפוקה הנמוכה לעובד בישראל מוסברת כולה על ידי רמת התיעוש הנמוכה, המשתקפת ביחס הנמוך של ההון לעובד, כך שלמעשה הענף מייצר ביעילות. השוואה של נתוני שנת 2000 מעלה שלמרות ההשקעות הגבוהות בשנים האחרונות מלאי ההון לעובד בארץ עדיין נמוך מאוד, וכן גם התוצר לעובד.

ההתפתחות התיעוש בענף

ההשקעות הגבוהות יחסית בציוד בנייה בעשור האחרון מעלות את האפשרות שבשנים אלו רמת התיעוש של הענף עלתה במידה משמעותית; ההשקעות נשארו ברמה גבוהה גם בשנים האחרונות, שבהן הצטמצמה תפוקת הענף בשיעור כולל של 30 אחוזים.

ההתפתחות סדרת מלאי ההון בענף הבנייה מרמזת על תחלופה בין הון לעבודה: מלאי ההון ירד ממש בשתי תקופות – בשנים 1967 ו-1968³, ו-1982 עד 1990. נראה שהסיבה לכך, נוסף על הירידה בפעילות, היא הזמינות הגבוהה של עבודה זולה⁴.

כפי שנראה בדיאגרמה⁵, שנת 1991



הייתה שנת מפנה בהשקעה בציוד בנייה. החל משנה זו ההשקעה השנתית

1 המקור לנתונים (מלבד נתוני ישראל): OECD Structural Analysis Industrial database (STAN) Vol 2002.

2 "פונקציית הייצור של ענף הבנייה ותיעוש הבנייה" 1998, חברת אפלייד אקונומיקס בע"מ, עבור משרד הבינוי והשיכון. העבודה מבוססת על התפוקה-לעובד בלבד. ההשוואה כאן מתייחסת גם לנתוני התוצר-לעובד.

3 הירידה במלאי ההון בשנת 1967 היא תוצאה של השקעה נמוכה בשנת 1966, ולכן ניתן ליחס אותה למיתון הכבד ששרר אז בלבד.

4 בשנות השמונים עלה בצורה ניכרת מספר הפועלים מהשטחים בענף.

5 מלאי ההון של הענף כולל ציוד בנייה בלבד. ההנחה היא שאורך החיים של ציוד זה הוא 10 שנים.

בענף גבוהה, אף על פי שהפעילות בו ממשיכה לרדת (מאז שנת 1998). מספר המועסקים⁶ בענף יורד זה חמש שנים ברציפות. לפיכך נראה שבשנים האחרונות הענף עובר תהליך תיעוש, המתבטא בתחלופה בין הון ועבודה. למעשה, מלאי ההון לעובד גבוה פי שניים מאשר בשנת 1994. עם זאת, יחס ההשקעה למלאי ההון (replacement ratio) מצביע על מגמת ירידה בשנים האחרונות, והגיל הממוצע של מלאי ההון עולה.

במחצית הראשונה של שנות התשעים רמת ההשקעה הגבוהה הוסברה על ידי העלייה בפעילות⁷, ומכאן שלא היה בענף תהליך של תיעוש, אלא של גידול בלבד; לעומת זאת, במחצית השנייה של העשור גדלה ההשקעה למרות הצמצום בפעילות הענף, ואף על פי שבשנים אלו היה לו מקור נוסף לעבודה זולה – העובדים הזרים. ייתכן שההשקעה בציוד נעשתה כדאית יותר, עקב שינוי במחיר היחסי של מוצרי ההשקעה – עליית השכר הריאלי תוך ירידה בפריון העבודה מחד גיסא (פריון העבודה יורד 6 שנים ברציפות, והשכר הריאלי עולה⁸), וירידת המחיר הריאלי של מוצרי ההשקעה מאידך.

הסברים אפשריים נוספים לתהליך התיעוש הם מגמת העלייה במשקלה של תפוקת הבנייה לענפי המשק על חשבון תפוקת הבנייה למגורים, וריכוז הבנייה באתרים גדולים כגון העיר מודיעין. מחקר שבדק את כדאיות המעבר לתיעוש מעלה, שגודלו הכולל של הפרויקט (ולא רק של הבניין הבודד) הוא אחד הגורמים הקובעים את כדאיות התיעוש⁹.

קצב ההשקעה המואץ בשנים האחרונות מעלה את השאלה באיזו מידה סגר הענף את הפער הגדול בתיעוש בין ישראל למדינות אחרות.

השוואה בין-לאומית

כדי לבדוק כיצד הענף מייצר, מוצגת השוואה של השימוש בגורמי הייצור – הון ועבודה¹⁰ – ושל התוצר לעובד, בין ישראל ומדינות ה-OECD. ההשוואה היא בעייתית משתי סיבות עיקריות: המוצר לא סחיר והטרוגני מאוד.

ההשוואה עשויה ללקות בהטיה בגלל שוני בין המדינות ברמת המחירים הכללית. פריון גבוה בייצור המוצרים הסחירים יגרום לייסוף ריאלי, שיתבטא בייקור המוצרים הלא-סחירים (Harrod-Balassa-Samuelson effect), ובהם הבנייה, ייקור שאינו

6 סך המועסקים – כולל ישראלים, עובדים זרים ועובדים מהשטחים.

7 בשנים 1990-1995 קצב הגידול של מלאי ההון היה דומה לקצב הגידול של מספר המועסקים והתפוקה. (ראו לוח א' 31 בגוף הפרק).

8 על הבעייתיות בנתונים אלו ראו בגוף הפרק.

9 כך, לדוגמה, בבניית בניינים בני 6 קומות, בפרויקט של יותר מ-48 יחידות דיור כדאי לעבור לבנייה מתועשת, ואילו בבניית בניינים בני 3 קומות, הגודל המינימלי של פרויקט שבו יש עדיפות לתיעוש הוא 96 יחידות דיור. ראו: "מודל כלכלי-תמחירי של כדאיות המעבר לבנייה מתועשת למגורים (2001), ש.אנגל מהנדסים בע"מ, היוזכר בע"מ, משרד הבינוי והשיכון.

10 עקב מגבלות נתונים, ההשוואה כאן מתעלמת מרכש התשומות לעובד, המהווה תחליף להון ועבודה. לדוגמה, ניתן להכין בטון באתר על ידי מערבול ועובד, או לקנות תערובת מוכנה ("בטון מובא" ready-mix).

מבטא פריון ייצור גבוה בייצור המוצרים הלא סחירים. כדי להימנע מהטיה כזאת תוקן נתון התוצר לעובד בגין כוח הקנייה של מוצרי ההשקעה¹¹. בהשוואת כוח הקנייה (PPP) של ישראל עם מדינות אחרות, אין לנו דרך לדעת אם ההפרש נובע מהבדל פריון במוצרים הסחירים, או בלא-סחירים; לפיכך ערכנו את ההשוואה גם בנתונים מתוקנים בגין כוח הקנייה וגם בנתונים מקוריים. נתוני ההון לעובד לא תוקנו, משום שהון זה הוא סחיר מאוד¹², וההנחה היא שמתקיים כאן שוויון מוחלט של כוח הקנייה (absolute PPP).

הבעיה השנייה היא, כאמור, הטרוגניות המוצר: מאפייני הבנייה בארץ שונים¹³ ממאפייני הבנייה במדינות OECD; הבנייה בארץ מתאפיינת בשיעור גבוה של בנייה למגורים, ומזה בשיעור נמוך של בניית בתים חד-קומתיים. עם זאת, פונקציית הייצור של ענף הבנייה בארץ כנראה דומה לזו ה"ממוצעת" של מדינות OECD; כך עולה מהצבת גורמי הייצור בענף (בישראל) בפונקציית הייצור של מדינות OECD: התפוקה המתקבלת דומה מאוד לתפוקה בפועל. לפיכך, ומחמת מגבלות נתונים, ההשוואה כאן אינה מתחשבת בהטרוגניות של המוצר.

תוצאות

נמצא שלמרות קצב ההשקעה המואץ השנים האחרונות, מלאי ההון לעובד בענף הבנייה בישראל עדיין נמוך מאוד, בהשוואה בין-לאומית, ועומד על כמחצית ממוצע הארצות שנבדקו. חלק מההסבר לכך הוא שיחס ההון לעובד עלה גם במדינות אחרות מאז 1994. אינדיקציה לתחלופה בין הון לעבודה קיימת כנראה גם בשאר המדינות: יחס ההון לעובד נמוך יחסית במדינות המנהלות מדיניות הגירה פתוחה יותר, כגון קנדה וגרמניה, וגבוה יותר במדינות שבהן המדיניות נוקשה יותר, למשל בלגיה.

שיעור המועסקים בענף יחסית למספר המועסקים במגזר העסקי בכלל הוא גבוה, גם כאשר מתקנים אותו בגין המשקל היחסי של תוצר הענף בתוצר העסקי; ממצא זה משלים את התמונה העולה מבדיקת מלאי ההון לעובד: נראה שבישראל ענף הבנייה מייצר באמצעות עובדים רבים ומלאי הון נמוך, ייתכן שעקב המחיר היחסי הנמוך של עבודה בארץ.

נמצא שהתוצר לעובד בישראל עדיין נמוך: יחס התוצר לעובד בישראל הוא כמחצית מהיחס הממוצע בארצות שנבדקו; בתיקון בגין כוח הקנייה, התמונה מעודדת מעט יותר (ראו בדיאגרמות).

11 המקור:

Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, Penn World Table Version 6.1, Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), October 2002.

12 בשנים 2001-2000, בממוצע, כ-80 אחוזים מההשקעה בציוד בנייה בישראל מקורה ביבוא
13 "פונקציית הייצור של ענף הבנייה ותיעוש הבנייה", 1998, חברת אפלייד אקונומיקס בע"מ, עבור משרד הבינוי והשיכון.

14 זוהי המסקנה העולה מהמחקר שצוין בהערה הקודמת. אך כאמור, מחקר זה בודק את התפוקה לעובד.

יש לציין שהמשמעות אינה בהכרח שהענף אינו יעיל: עקרונית, ייתכן שהתוצר הנמוך לעובד הוא תוצאה של מלאי ההון הנמוך, כך שהענף מייצר ביעילות¹⁵. אך נראה שהפער הוא גדול מדי¹⁶ (הפער תלוי כמובן בשיטת המדידה של התוצר לעובד). כך שבכל זאת, הענף אינו מייצר ברמת היעילות הממוצעת בהשוואה לארצות שנבדקו. יש לסייג מסקנה זו: ייתכן שהענף עושה שימוש יעיל בגורמי הייצור העומדים לרשותו, אך התוצר נמוך עקב גורמים חיצוניים לענף, כגון תשתית הובלה גרועה, הגורמת להוצאות גבוהות, שוק מונופוליסטי של חומרי הגלם (כגון מלט ומרצפות¹⁶), וגורמים נוספים הפוגעים ב"עודף היצרן" של הענף.

השנים הנבדקות היו שנות שפל, שבהן תוצר הבנייה ירד. בהעדר התאמה מלאה של גורמי הייצור, ירד הפריזון בשנים אלו, ולפיכך ההשוואה מוטה בגלל מחזור העסקים. ייתכן שכאשר הענף יתאושש התמונה העולה מהשוואה כזאת תהיה מעודדת יותר.

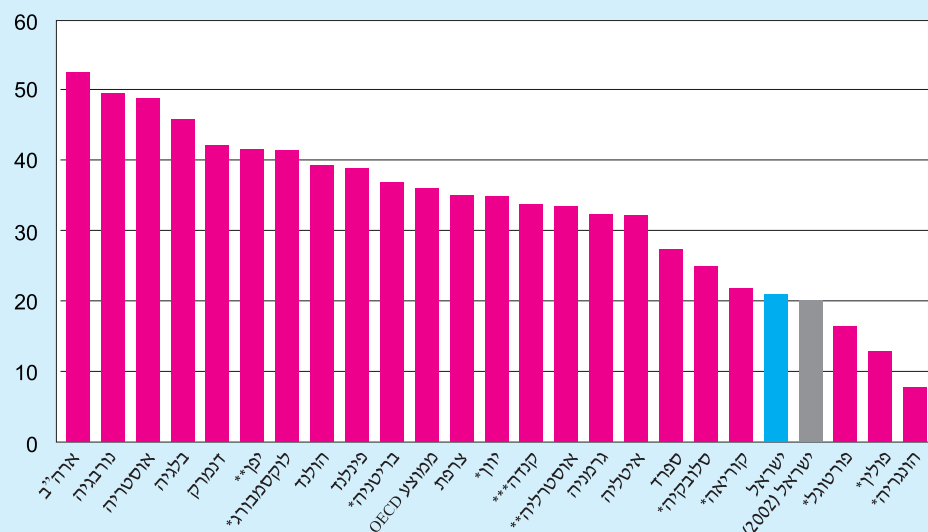
- 15 זאת על ידי שימוש במקדמים של פונקציית הייצור המופיעים בספרות; יש לזכור שגם במדינות שבהן הענף מתועש הוא עדיין עתיר עבודה.
- 16 שוק המלט הוא ריכוזי מאוד; בשוק המרצפות התקיים במשך שנים רבות קרטל.

דיאגרמה 2

התוצר לעובד במדינות OECD, 2000¹

(מחירים שוטפים)

אלפי דולרים



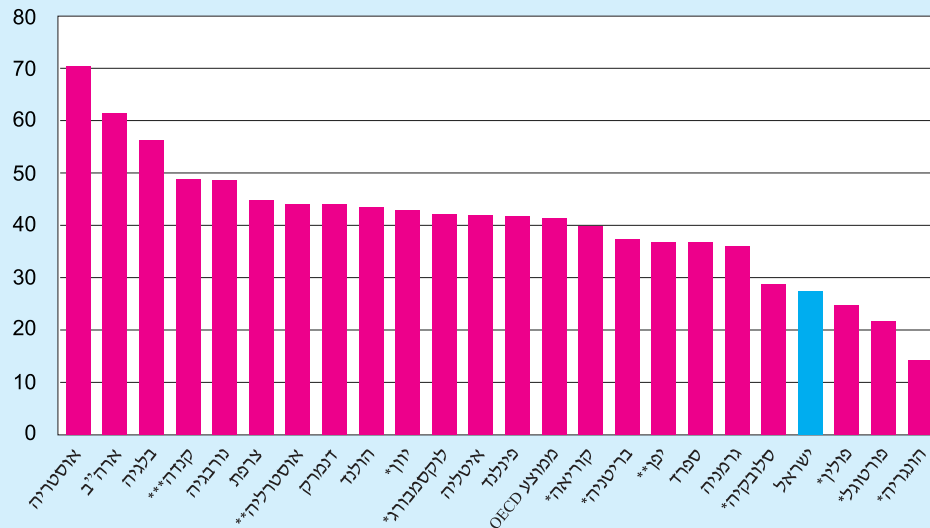
(1) 1999*; 1998** ; 1997***.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וגיבוי בנק ישראל.

דיאגרמה 3

התוצר לעובד במדינות OECD, מתוקן לפי PPPI 2000¹
(מחירים שוטפים)

אלפי דולרים



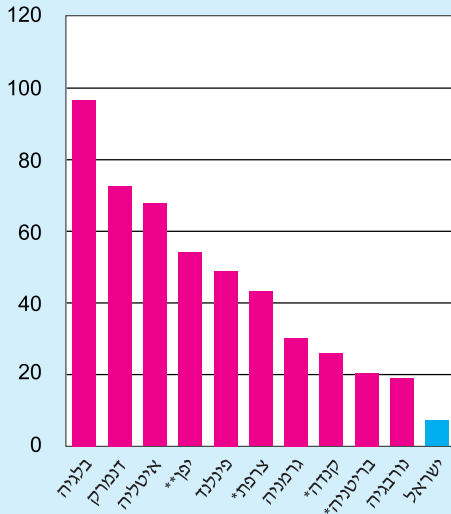
(1) 1997***; 1998**; 1999*.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

דיאגרמה 5

מלאי החון לעובד במדינות OECD, 1995¹
(מחירים שוטפים)

אלפי דולרים



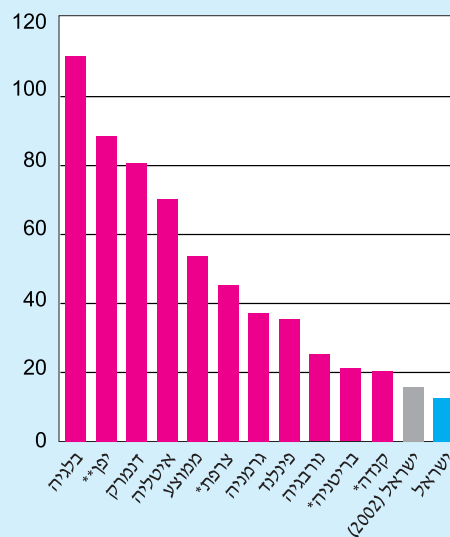
(1) 1997***; 1998**; 1999*.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

דיאגרמה 4

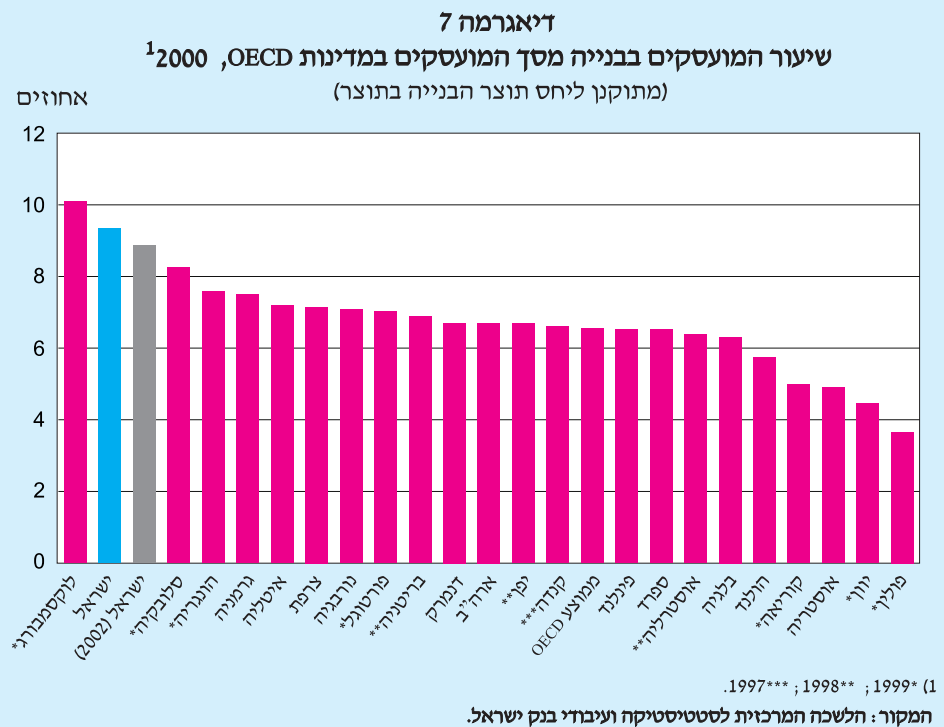
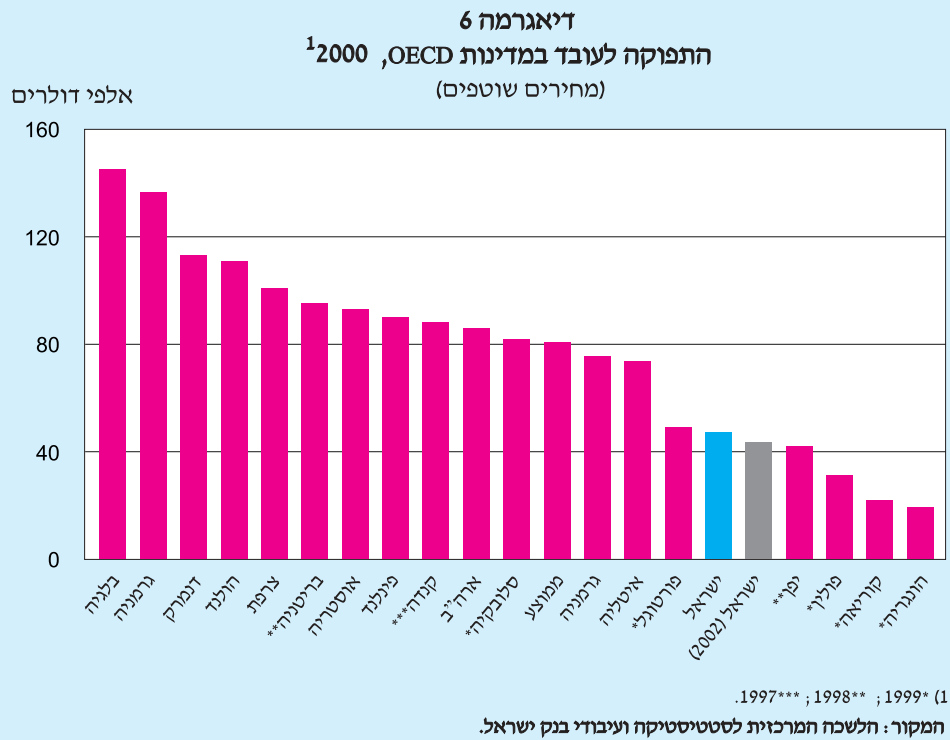
מלאי החון לעובד במדינות OECD, 2000¹
(מחירי 1995)

אלפי דולרים



(1) 1997***; 1998**; 1999*.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.



תיבה א'-10: תכנית הסיוע של משרד הבינוי והשיכון בשנת 2001 ("תכנית שרנסקי") והשפעתה

על רקע הירידה התלולה בפעילות הענף במחצית הראשונה של 2001 ועליית המלאי של הדירות החדשות הלא מכורות, הוחלט להפעיל תכנית התערבות ממשלתית להגברת הביקושים. תכנית משרד הבינוי והשיכון (הידועה כ"תכנית שרנסקי", או "מבצע הזדמנות אדירה לדירה") קבעה ארבעה מסלולים של תוספת סיוע זמנית ברכישת דירה, בעיקר לזכאי משרד השיכון, כפי שמתואר בהמשך. התכנית המקורית הייתה בתוקף בין 17.06.2001 ל-16.10.2001, אך היא הוארכה, בתנאים פחותים¹, עד סוף שנת 2001. להלן תיאור של מסלולי הסיוע שנכללו בתכנית:

1. ביישובים באזור עדיפות לאומית א' וב' ובירושלים – ש"ח 50,000 – בהלוואה צמודה בריבית של 4 אחוזים ל-25 שנה, ברכישת דירה חדשה, דירה יד שנייה, או לבנייה עצמית, לזכאי משרד השיכון.

2. ביישובים אור-עקיבא, אריאל, אשדוד, בית שמש, ביתר, גבעת זאב, חריש, טבריה, כוכב יעקב, כרמיאל, מגדל העמק, מודיעין עילית, מעלה אדומים, נצרת עילית, צפת, קריית שמונה – תוספת סיוע של 50,000 ש"ח, מתוכם 25,000 ש"ח במענק, ו-25,000 ש"ח בהלוואה בריבית של 4.5 אחוזים ל-20 שנה, ברכישת דירה חדשה בלבד, לזכאי משרד השיכון.

3. ביישובים אשקלון ובאר שבע – תוספת סיוע של 10,000 ש"ח, מתוכם 5,000 ש"ח במענק, ו-5,000 ש"ח בהלוואה בריבית של 4.5 אחוזים ל-20 שנה, ברכישת דירה חדשה בלבד, לזכאי משרד השיכון.

4. בשכונות פסגת זאב והר חומה – תוספת סיוע של 100,000 ש"ח, מתוכם 50,000 ש"ח במענק, ו-50,000 ש"ח בהלוואה בריבית של 4.5 אחוזים ל-20 שנה, ברכישת דירה חדשה בלבד, לכלל הרוכשים.

מה היו התוצאות של מדיניות זו? השפעת התכנית נבחנה על ידי השוואת נתוני מספר העסקאות והמחירים של דירות בנות 3 חדרים², שנרכשו על ידי זכאי משרד השיכון, במחצית השנה הראשונה, לעומת המחצית השנייה, שבה המבצע היה בתוקף.

השוואה זו תקפה משום שנראה כי נתוני הרקע הרלוונטיים לא השתנו. הביקוש הכללי לדירות בין המחציות היה יציב; הריבית הממוצעת על המשכנתאות ירדה אמנם מ-6.8 אחוזים במחצית הראשונה ל-6 אחוזים במחצית השנייה, אך הגורמים היסודיים האחרים המניעים את הביקוש – התוצר לנפש והמצב הביטחוני – השפיעו

1 הפחתה של 10 אחוזים בסכומי המענקים וההלוואות ביתרת חודש נובמבר, והפחתה של 10 אחוזים נוספים בחודש דצמבר.

2 כמובן, ישנם פרמטרים נוספים המשפיעים על מחיר הדירה, כגון מיקום, שטח, קומה וכו', שלא מובאים כאן בחשבון: אולם יש לזכור שרוב הדירות האלו נבנו ביזמת משרד הבינוי והשיכון, ולכן הן אחידות יחסית מבחינת איכות הבנייה; כמו כן המדגם ברוב המקומות כולל מאות דירות, כך שיש התכנסות לדירה הממוצעת.

שליטת. בממוצע בין המחציות, סקר מחירי הדירות בבעלות הדיירים הצביע על יציבות (ירידה זניחה בשיעור של 0.6 אחוז).

מבחינת התוצאות של הפעלת מסלולי הסיוע מס' 1 ו-2, מתקבל שהתכנית העלתה משמעותית את הביקושים. התוצאה היא עלייה חדה במספר העסקאות³, תוך עלייה גבוהה במחיר: **בממוצע, עלו מחירי הדירות בסכום דומה לשווי המהוון של תוספת הסיוע**. לכאורה, התוצאה אינה מתיישבת עם הניתוח הכלכלי המקובל של היצע וביקוש: העלייה הגדולה בכמות מצביעה על גמישות כביכול מצד ההיצע, שאמורה למתן את עליית המחירים. לאמיתו של דבר, העלייה בעסקאות שיקפה שינוי במלאי.

גם בבאר שבע ובאשקלון (מסלול הסיוע מס' 3), הייתה עליית ביקושים, שהתרגמה לעלייה חדה במספר העסקאות ובמחירי הדירות: מחירן עלה מעבר לשוויה המהוון של תוספת הסיוע, אך על פי עליית המחירים של דירות מיד שנייה שלא נכללו בתכנית הסיוע, נראה שעליית הביקוש שם הייתה כללית, ולפיכך לא ניתן לייחס אותה לתכנית בלבד. ייתכן שהסיבה לעליית הביקוש היא הפעלת "חוק הנגב"⁴. השפעת מסלול סיוע מס' 4 לא נבדקה מפאת מחסור בנתונים.

לוח 1

השפעת "תוכנית שרנסקי" ועלותה התקציבית לפי מסלול הסיוע, 2001

מסלולי הסיוע	העלייה		השווי המהוון ³ של תוספת הסיוע	ההוצאה התקציבית הכוללת	מזה: הסבסוד
	במספר ¹ העסקאות	במחיר ² במחיר			
	(אחוזים)	(ש"ח)	(ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)
מס' 1	105	2.1	8,000	443	43
מס' 2	260	9	37,000	127	74
מס' 3	123	2.4	20,000	12	6

(1) השינוי במספר העסקאות ובמחירים מתייחס לדירות בנות שלושה חדרים.

(2) לפי סל דירות קבוע במחצית הראשונה של השנה (מדד לספיר).

(3) ריבית השוק הממוצעת בתקופת המבצע למשכנתאות מעל 20 שנה הייתה 5.7 אחוזים. ההפרש בין החוזרים החודשיים הוון בשער ריבית ארוך של 5 אחוזים, בהנחה ששוק ההון לא משוכלל.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

התוצאה המרכזית העולה מבחינת הנתונים היא, שהסבסוד גרם לעליית מחירים גבוהה, ובממוצע, לא הטיב את מצבם של רוכשי הדירות. הנהנים העיקריים מהסבסוד היו הקבלנים - ממצא לא מפתיע לנוכח מבנה התכנית:

1. רובה (מסלולי הסיוע 2,3,4) העניק תוספת סיוע ברכישת דירה חדשה בלבד.
2. התכנית הייתה בתוקף לזמן קצר.
3. אחד הקריטריונים לבחירת היישובים היה מלאי גדול של דירות גמורות לא-מכורות.

3 עם סיומה של התכנית ירד מספר העסקאות ביישובים שנכללו במסלולי הסיוע 2 ו-3, ובירושלים, ב-47 אחוזים, לרמה גבוהה מעט יותר מאשר במחצית הראשונה של 2001.

4 החוק נכנס לתוקפו באפריל 2001 והגדיל את סיוע המקום.

הסיבה הראשונה מבטיחה מרבית עליית המחירים תגיע לקבלנים; הסיבה השנייה מבטיחה את חוסר התגובה של צד ההיצע – כלומר את עליית המחירים. בגלל ההיצע הקשיח עליית הביקוש הפכה לעליית מחירים. נציין שגם מחירי דירות יד שנייה עלו, כנראה בגלל התחלופה, אך עליית מחיר זו יוצרת העברה בין הפרטים ללא רכיב של סבסוד (חוץ מאשר במסלול הסיוע מס' 1, שבו ניתן סבסוד בו נמוך יחסית).

נראה שפועל מנגנון אנטי-מחזורי, המניע את יצירתן של תכניות כאלה. כשמשתרר שפל בשוק, כתוצאה מירידת ביקושים, נוצר תת-ביצוע בתקציב משרד הבינוי והשיכון, אשר בניגוד לתקציב משרדים אחרים אינו מורכב ברובו מקניות, אלא מיועד למתן סיוע ברכישת דירה (במענקים ובסבסוד אשראי), ולכן מידת השליטה בביצוע שלו מוגבלת. מצב של תת-ביצוע, המתגלה במהלך השנה⁵, מושך כנראה לחץ של גורמים שונים להגדיל את ההוצאה. התוצאה היא "תכנית סיוע" – תכנית המעניקה הטבות גבוהות מהרגיל, לזמן קצוב, במקרה זה עד סוף השנה. כפי שנראה בלוח, העלות התקציבית של התכנית אכן משמעותית.

התכנית ומטרות המדיניות של משרד הבינוי והשיכון

מטרת המדיניות המוצהרת של משרד השיכון היא להבטיח "דיוור הולם" למשקי הבית, או כפי שמנוסח בהצעת התקציב ל-2003: "פעילות משרד הבינוי והשיכון מכוונת ליצירת תנאים שיאפשרו לכלל האוכלוסייה למצוא פתרון דיור במחיר סביר, תוך התמקדות בקבוצות האוכלוסייה החלשות יחסית". הניתוח דלעיל מלמד, ש"תכנית שרנסקי" לא עלתה בקנה אחד עם מטרות אלו (בניגוד לתוכניות הסיוע הקבועות של משרד הבינוי והשיכון).

5 ואכן תת-ביצוע כזה היה בשנת 2001: בהודעה לעיתונות מיום 9.5.01 הודיע המשרד שאם קצב המימושים יימשך, צפוי עודף של 1.4 מיליארדי ש"ח בסעיפי אשראי וסבסוד של תקציב המשכנתאות.