

1. קווי ההתפתחות העיקריים

בשנת 1965 נסתמן מפנה בענף הבנייה. לאחר התרחבות מהירה ורצופה, שחלה בהיקף ההשקעות בענף. למן שנת 1961, גדל היקף ההשקעות ב-1965 באחוז אחד בלבד בהשוואה לשנה הקודמת, לעומת גידול שנתי ממוצע בכ"4 אחוזים בארבע השנים הקודמות (ראה לוח י"ג-3). על רקע גידול במספר תשומות חשובות — מועסקים, מלט, ברזל, וחומרי מחצבה — נראה, שרמת הפעילות והתפוקה עלתה במקצת ב-1965, לעומת היציבות שנמצאה בהשקעות¹.

במחירים שוטפים עלו ההשקעות בבניית מבנים ובעבודות בינוי אחרות² ב-6 אחוזים והסתכמו בשנת 1965 ב-1,693 מיליון ל"י. מחצית ההשקעות נעשתה בבניית בתי מגורים והיתר — בבנייה לענפי המשק.

ההשקעה בבנייה למגורים הסתכמה ב-853 מיליון ל"י במחירים שוטפים. במחירים קבועים זוהי עלייה בכ"3 אחוזים, המשקפת גידול ריאלי בכ"4 אחוזים בבנייה הפרטית למגורים ואי שינוי בהיקף ההשקעה של הבנייה הציבורית למגורים בהשוואה ל-1964.

בהיקף הכולל של ההשקעה בבנייה לענפי המשק לא חל בשנה הנסקרת שינוי ריאלי, אך חלו שינויים ניכרים בהיקף ההשקעות בענפים הבודדים. השנה הנסקרת היתה השנה השנייה, שבה נמשכה הירידה בהשקעות בבנייה להשקיה ולחקלאות, ולראשונה מזה מספר שנים חלה גם ירידה בבנייה לצורכי התעשייה. מאידך גיסא, נמשך הגידול בהשקעות בבנייה לענף התחבורה והתקשורת ולענף השירותים הציבוריים. (ראה לוח י"ג-3).

נתוני התחלות הבנייה (לוחות י"ג-4 וי"ג-5) מצביעים על מפנה חריף יותר. הנתונים מורים על ירידה מוחלטת בהיקף ההתחלות השנתי ב-1965 לעומת 1964. שנת 1964 היתה שנת התרחבות וקצב ההתחלות גדל והלך במשך השנה. בתחילת 1965 הגיע היקף התחלות הבנייה החדשות לשיאו, אולם במשך השנה הנסקרת פחת והלך היקפן. התפתחות זו משתקפת רק באופן חלקי בנתוני ההשקעות בגלל משך הזמן הרב של תהליך הייצור בענף, שכן חלק הארי של פעילות הבנייה במבנים שבהקמתם הוחל בשנת 1964 בוצע במשך שנת 1965.

במידה מסויימת ניתן לראות את הצמצום שנסתמן השנה כתופעה חולפת במסגרת התנודות האופייניות לענף שבו משך תהליך הייצור הוא ארוך; וזאת, משום שהירידה בהיקף ההתחלות הנמדדת ב-1965 מחושבת על בסיס שנת 1964, שנה שבה היקף ההתחלות היה רב. ציפיות לעלייה מוגברת, השפעת שינויים במס שבח מקרקעין ומיסוי עירוני על חלקות פנויות לבנייה והשפעתן של ידיעות מוקדמות על צו ויסות הבנייה גרמו לעלייה רבתה בהיקף התחלות הבנייה ב-1964, שהיו מעבר למבוקש והותירו מלאי של מבנים ללא שימוש. על רקע זה סביר למצוא ירידה מפצה

¹ תפוקת ענף הבנייה כוללת, מלבד ההשקעות שאומדניהן מובאים להלן, גם את הבנייה עבור גורמי הביטחון ועבודות אחזקה ותיקונים. מחמת העדר נתונים על חלק מסוגי פעילות אלה דן הפרק רק בהשקעות.

² כגון: כבישים, נמלים, קוי מים וחשמל וכדומה.

השקעות במבנים ובעבודות עפר, לפי הייעוד, 1964 ו-1965

העלייה או הירידה (-) מ־1964 ל־1965		1965		1964	
מחירים שוטפים	מחירים קבועים	מחירים שוטפים	מחירי 1964	מחירי 1964	
(אחוזים)		(מיליוני ל"י)			מגורים
10	4	513	489	468	בנייה פרטית
6	—	340	323	322	בנייה ציבורית
8	3	853	812	790	סך כל הבנייה למגורים
ענפי המשק					
-21	-24	26	25	33	חקלאות **
-29	-32	52	50	73	השקיה
-10	-14	111	106	123	תעשייה
-37	-40	30	29	48	מכרות ומחצבים
16	10	37	35	32	חשמל
20	13	193	182	161	תחבורה ותקשורת
15	9	78	74	68	בתי הארחה ועסק
16	10	313	298	270	מוסדות ושירותים ציבוריים
14	9	262	249	229	מזה: מבנים
24	20	51	49	41	עבודות בינוי אחרות
4	-1	840	799	808	סך כל הבנייה לענפי המשק
6	1	1,693	1,611	1,598	סך כל ההשקעות בבנייה
7	2	1,336	1,272	1,243	מזה: מבנים
1	-5	357	339	355	עבודות בינוי אחרות

* לנבי 1984 — נתונים מתוקנים; לנבי 1985 — אומדן ראשוני.

** לא כולל השקעות בחקלאות שאינן בחוקת בנייה, כגון: ייעור, חכשרת קרקע וכדומה.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בהתחלות הבנייה ב־1965, עם זאת, ניכרת השנה גם השפעתם המצמצמת של גורמים אחרים העשויים להתמיד במשך זמן ארוך יותר: ב־1965 נסתמנה ירידה חריפה בהיקף העלייה הצפויה, ניכרה האטה בביקוש להשקעות בבנייה לענפי המשק — חקלאות, מפעלי מים ותעשייה — לאחר השלמתן של מספר תכניות גדולות. צמצום תקבולי הפיצויים האישיים ותיקון חוק מס שבח מקרקעין מגעו גידול נוסף בביקוש למגורים בשנים 1964 ו־1965, לאחר גידול מואץ בשנים 1961 עד 1963.

היצע מוגדל של דירות, שהוחל בבנייתן בעוד הגאות בעיצומה, יצר שפל בשוק, מחירי הדירות נתייצבו והחלו לרדת, ודבר זה הביא לצמצום נוסף בביקוש, שכן במקום להקדים ברכישת

ההשקעות בבנייה, לפי הייעוד, 1955 עד 1965

(מיליוני ל"י, במחירי 1963)

1965	1964	1963	1962	1961	1960	1959	1958	1957	1956	1955	
											בנייה למגורים
465	445	407	365	325	282	266	230	211	216	240	בנייה פרטית
308	306	275	342	241	184	211	199	225	140	170	בנייה ציבורית
											סך כל הבנייה למגורים
773	751	682	707	566	466	477	429	436	356	410	
											בנייה לענפי המשק
72	102	144	139	113	114	103	101	92	104	124	חקלאות * והשקיה
100	116	88	83	83	67	69	52	23	23	17	תעשייה
27	45	47	33	14	11	11	6	10	12	21	מחצבים ומכרות
33	30	27	27	23	24	27	20	23	37	29	חשמל
173	153	99	71	59	43	63	43	65	25	30	תחבורה ותקשורת
71	65	54	53	50	38	24	21	22	19	17	בתי עסק והארחה
											מוסדות ושירותים
284	257	218	168	159	151	150	133	117	87	87	ציבוריים
											סך כל הבנייה לענפי המשק
760	768	677	574	501	448	447	376	352	307	325	
											סך כל ההשקעות בבנייה
1,533	1,519	1,359	1,281	1,067	914	924	805	788	663	735	

* לא כולל השקעות בחקלאות שאינן בחזקת בנייה, כגון: ייעור. הכשרת קרקע וכדומה.
ח מ ק ו ר : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

דירות, מחשש לעליות מחירים מהירות — תופעה שהיתה נפוצה בשנים 1962 עד 1963 — נוצרו עתה ציפיות לירידת מחירים, ומכאן עיכוב ודחיית רכישה.

היקף הפעילות בשנת 1965 היה דומה לזה של השנה הקודמת. אולם רמת הפעילות במשך השנה לא היתה קבועה. ב-1964 הלך היקף הפעילות וגדל במשך השנה. הוא הגיע לשיאו בתחילת 1965 והחל להצטמצם במחצית השנייה של השנה הנסקרת.

צמצום זה ברמת הפעילות יש לראות על רקע ההתרחבות המתמדת בכושר הייצור של הענף בשנים האחרונות. למן 1960 גדל במהירות היקף ההון המושקע באמצעי הייצור בענף הבנייה כולל תעשיות חומרי הבניין ומפעלי בנייה טרומית. השקעות אלו נמשכו גם בתחילת 1965, ובמפעלי בנייה טרומית הן נמשכות גם עתה.

חלק ניכר מן ההשקעות (בעיקר מחצבות ומפעלי בנייה טרומית) הבשיל רק בשנה הנסקרת

השינוי הריאלי בהשקעות בבנייה, לפי הייעוד, 1956 עד 1965 *

(אחוזים)

1965	1964	1963	1962	1961	1960	1959	1958	1957	1956	
										בנייה למגורים
4	9	12	12	15	6	16	9	-2	-10	בנייה פרטית
—	11	-20	42	31	-13	6	-12	61	-18	בנייה ציבורית
										סך כל הבנייה למגורים
3	10	-4	25	21	-2	11	-2	22	-13	
										בנייה לענפי המשק
-29	-29	4	23	-1	11	2	10	-12	-16	חקלאות והשקיה
-14	32	6	—	24	-3	33	126	—	35	תעשייה
-40	-4	42	136	27	—	83	-40	-17	-34	מחצבים ומכרות
10	11	—	17	-4	-11	35	-13	-38	28	חשמל
13	55	39	20	37	-32	47	-34	160	-17	תחבורה ותקשורת
9	20	2	6	32	58	14	-5	16	12	בתי עסק והארכה
										מוסדות ושירותים ציבוריים
10	18	30	6	5	1	13	14	34	—	
										סך כל הבנייה לענפי המשק
-1	13	18	15	12	—	19	7	15	-6	
										סך כל ההשקעות בבנייה
1	12	6	20	17	-1	15	2	19	-10	

* מחושב על פי לוח י"ג-2.
ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

והצמצום בפעילות לקראת סוף השנה הביא לאבטלה גלויה וסמויה של כושר הייצור המורחב. לכן יש עוד להוסיף, שהמלאי הגדול של מבנים גמורים ללא שימוש בסוף 1965 לחץ לצמצום נוסף בפעילות.

התוצאות השליליות שיש לתנודות בפעילות הענף מתבטאות בניצול חלקי של גורמי הייצור בענף בתקופה של צמצום, ובעליות מחירי התשומות בתקופה של התרחבות. צו ויסות הבנייה שפורסם בינואר 1965 ובעיקר הדיונים הממושכים שקדמו לו, גרמו לריבוי התחלות הבנייה בסוף 1964 ותחילת 1965. ריבוי זה של ההתחלות החריף את הצמצום בפעילות לקראת סוף

1965 ותחילת 1966, צמצום שהיה מלווה באבטלת חלק מכושר הייצור. בהקשר זה יש לזכור שבענף הבנייה קיימת קשיחות רבה הן של האפשרויות לוויסות גיאוגרפי והן של הדרישות לתשומות מיוחדות ושונות בשלבי הבנייה ובסוגיה השונים. כך, למשל, ניתן למצוא אבטלת עובדי בניין באיזור אחד ומחסור בהם באיזור אחר; או עודף ואבטלה של טפסנים ומפעילי ציוד מיכני, הדרושים בעיקר בשלבי התחלת הבנייה, תוך כדי מחסור בטייחים, רצפים, שרברבים וכדומה, המועסקים בשלבים האחרונים של הבנייה. למרות ההכרה בצורך שיש בוויסות הפעילות בענף זה, בולטות תנודות קיצוניות בבנייה הציבורית דווקא.

כאמור, עבר הענף במשך השנה ממצב של הרחבת הפעילות בראשית השנה למצב של צמצום בסופה. המספר הממוצע של המועסקים בשנת 1965 היה גבוה ב-2.5 אחוזים מהמספר הממוצע של המועסקים בשנת 1964. עיקר תוספת המועסקים באה בסוף 1964 ובראשית 1965 בעוד שבמחצית השנייה של השנה החל מספרם להצטמצם.

בין התשומות ניכר ביקוש ער, יחסית, למלט, לחומרי מחצבה ולברזל, ביקוש הקשור, כנראה, בשינויים בהרכבה של הבנייה ובעלייה גבוהה במקצת של תפוקת הענף מזו המשתקפת מנתוני ההשקעות¹. מאידך גיסא, פחת הביקוש למוצרים ולחומרים רבים מיבוא ומייצור מקומי, כיוון שהבונים ציפו לצמצום הפעילות, צרכו מן המלאי והקטינו הזמנות חדשות.

לוח י"ג-4

התחלת הבנייה וגמר הבנייה של מבנים, לפי הסוג, 1964 ו-1965

העלייה	גמר הבנייה		העלייה או הירידה (-)	התחלת הבנייה	
	1965	1964		1965	1964
(אחוזים)	(אלפי מ"ר)		(אחוזים)	(אלפי מ"ר)	
בנייה למגורים					
9	1,926	1,772	-9	1,900	2,082
3	1,230	1,192	-33	1,111	1,670
6	3,156	2,964	-20	3,011	3,752
סך כל הבנייה למגורים					
בנייה לענפי המשק					
5	183	175	-52	94	194
6	592	560	-44	402	720
38	284	206	5	330	315
16	535	460	11	697	628
סך כל הבנייה לענפי המשק					
14	1,594	1,401	-18	1,523	1,857
9	4,750	4,365	-19	4,534	5,609
3	1,573	1,531	-26	1,559	2,094
12	3,177	2,834	-15	2,975	3,515

חמקור: השלכת המרכזית לסטאטיסטיקה.

¹ ראה הערה (1) לעיל.

המדד הממוצע של מחירי התשומה בבניית מגורים ב־1965 היה גבוה ב־7.3 אחוזים מהמדד הממוצע ב־1964. בקצב עליית מחירי התשומות ניכרת האטה בהשוואה לשנה הקודמת, דבר המתבטא בעובדה שחלק ניכר מהגידול נבע מעליות מחירים במחצית השנייה של 1964 בעוד שבמשך השנה הנסקרת, נרשמה עלייה ב־3.8 אחוזים בלבד. יתר על כן, אף על פי שהעלייה במדד הינה נמוכה ביחס לשנים קודמות, יש מקום להניח שעליית מחירי התשומה בפועל היתה נמוכה אף יותר; וזאת, משום שהוצאות, כגון תוספות שכר בלתי רשמיות ורווחי קבלנים, שאינן כלולות במסגרת המדד, נטו לרדת במשך השנה הנסקרת; גידול ממוצע בכ־5 אחוזים במחירי תשומות הענף ב־1965 בהשוואה ל־1964 נראה לכן סביר יותר.

ההאטה בביקוש למבנים הגמורים שהחלה בשנה הקודמת נמשכה בשנה הנסקרת. אף על פי כן, לא חלה ירידה ניכרת במחירי הדירות¹. הבונים הסתמכו בעיקר על הטבת תנאי הרכישה לשם עידוד המכירה; בניגוד להנחיית הממשלה, שלה הסכימו גם הבנקים למשכנתאות, להגביל את גובה המשכנתא ל־10,000 ל"י, עלה גובה המשכנתא הממוצעת בבנייה הפרטית מ־9,000 ל"י ב־1964 ל־12,500 ל"י ב־1965².

2. היקף הבנייה

כאמור, הסתכם ערך ההשקעות בבנייה³ במחירים שוטפים ב־1,693 מיליון ל"י בהשוואה ל־1,598 מיליון ל"י בשנת 1964, דהיינו, עלייה בכ־6 אחוזים, במחירים שוטפים, ובכאחוז אחד לאחר ניכוי עליית המחירים.

בשטח המבנים שבהקמתם הוחל נרשמה ירידה ב־19 אחוזים, בהשוואה לשנה הקודמת. הירידה היא בשיעור דומה לגבי סך הבנייה למגורים וסך הבנייה לענפי משק, אך תוך הבדלים ניכרים בענפי המשנה. בבנייה הציבורית למגורים, למשל, חלה ירידה ב־33 אחוזים (ראה לוח י"ג-4). מאידך גיסא, חל גידול ב־9 אחוזים בשטח המבנים שבנייתם הושלמה במשך השנה, אם כי עלייה זו הינה מתונה בהתחשב בגידול שחל בהתחלות הבנייה בשנה שעברה. הסיבה נעוצה בהארכה נוספת במשך הבנייה הממוצע בשנה הנסקרת, הן בשל השפל בשוק המבנים הגמורים והן בשל סיבות אחרות; בין היתר, גידול חלקם של המבנים הגדולים. חלקם של המבנים בני חמש קומות ומעלה בכלל שטח הבנייה למגורים ב־29 רשויות מקומיות גדולות גדל בהתמדה (מ־13.6 אחוזים ב־1963 ל־25.4 אחוזים ב־1965).

עיקר הפעילות התרכז בהשלמת בנייתם של מבנים שבהקמתם הוחל בשנת 1964. הגידול הניכר בהתחלות בנייה ב־1964 הביא להצטברות מלאי שיא של מבנים בבנייה בתחילת 1965 (קרוב ל־7 מיליון מ"ר). קיומו של מלאי זה מיתן את הצמצום בהיקף ההשקעות, שנבע מהירידה בהתחלות הבנייה החדשות למן הרביע השני של 1965.

שטח התחלות הבנייה ביישובי המיעוטים גדל בשנה הנסקרת ב־31 אחוזים והסתכם ב־315 אלף מ"ר, מזה 296 אלף מ"ר בבנייה למגורים.

(א) הבנייה הפרטית למגורים

בשנה הנסקרת ירד היקף התחלות הבנייה הפרטית למגורים. התחלקות ההתחלות על פני השנה לא היתה אחידה: ברביע הראשון הן היו כשליש מסך ההתחלות השנתי, ברביע השני — כרבע, ובכל אחד מהרביעים הנותרים — כחמישית. בניכוי התחלות הבנייה בראשית 1965 (בעיקר

¹ ראה פרק המחירים: סעיף 3 (ד).

² ראה גם פרק י"ז "המוסדות הכספיים", סעיפים: 3, 5 (ד), 6 (ד).

³ הערך הנקוב כאן אינו משקף את מחיר השוק של המבנים, הן משום שאינו כולל את ערך הקרקע, שעליה נבנו המבנים, והן משום שהוא מחושב לפי העלות בלי לשים לב לתנודות במחירי השוק של המבנים הגמורים.

לות י"ג-5

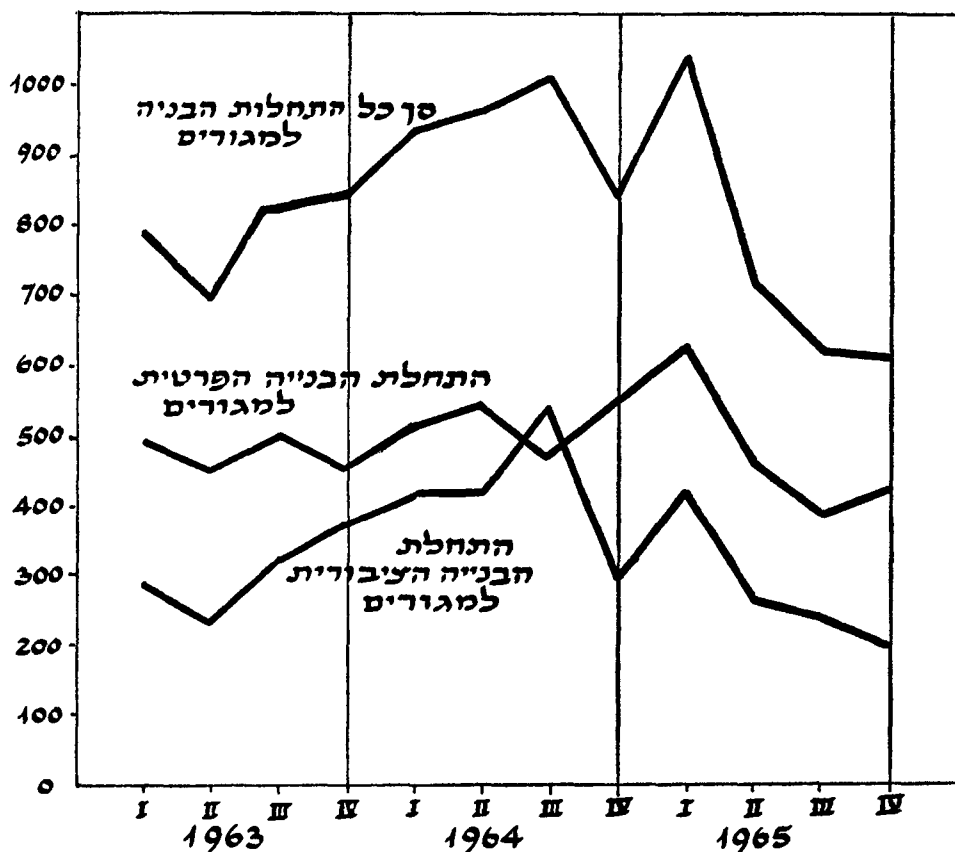
מספר הדירות החדשות, לפי היוזם, 1963 עד 1965

אחוז העלייה או הירידה (-)		גמר			אחוז העלייה או הירידה (-)		התחלות			
מ"מ-1964 ל-1965	מ"מ-1963 ל-1964	1965	1964	1963	מ"מ-1964 ל-1965	מ"מ-1963 ל-1964	1965	1964	1963	
4	-21	19,870	19,180	24,130	-34	45	18,120	27,300	18,890	בנייה ציבורית
3	-32	13,230	12,880	19,030	-33	42	12,030	17,840	12,560	מזה : לעולים וכדומה
5	24	6,640	6,300	5,100	-36	49	6,090	9,460	6,330	תכניות החיסכון וכדומה
1	21	18,900	18,800	15,560	-10	8	18,870	21,080	19,530	בנייה פרטית
2	-4	38,770	37,980	39,690	-24	26	36,990	48,380	38,420	סך הכול

המקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

התחלות בנייה למגורים, לפי רבעי שנים, 1963 עד 1965

(אלפי מ"ר)



ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בינואר) נראה שהצמצום הינו ניכר (ראה דיאגרמה י"ג-1). לשם הבנת ההתפתחות בתחום זה בשנת 1965, יש לסקור את ההתפתחות בשנה הקודמת לה ובמידה מסוימת אף את ההתפתחות למן 1961. לאחר עלייה מהירה בביקוש הפרטי לדירות למן שנת 1961 שהיתה מלווה בעליית מחירים מהירה וברכישת מוקדמת וספקולטיבית של דירות, נתייצבה רמת הביקוש ב-1964. לעומת זאת נמשך הגידול בהיצע הענף ועל כן נוצר עודף בדירות גמורות. על התייצבות היקף הביקוש לדירות ב-1964 ניתן להסיק מהעובדה שבסוף 1964, נמצא בידי הבונים מלאי דירות בלתי מכורות בהיקף המתקרב לסך הגידול בהיצע הדירות הגמורות לשוק הרגיל ב-1964 לעומת 1963. בין הסיבות להפסקת הגידול בביקוש לדירות חדשות ב-1964 אפשר לציין את השפעת התייצבות רמת המחירים על הציפיות לירידת מחירי הדירות. ציפיות אלה גרמו לדחיית רכישת דירות ולהיצע דירות גמורות מצד רוכשים ספקולטיביים.

¹ ראה: בנק ישראל, דין וחשבון 1964, ירושלים, מאי 1965, פרק י"א "הבנייה והדירור" עמודים 245 ו-246.

הדירות שבנייתן התחילה, לפי מספר החדרים, 1963 עד 1965

מספר החדרים בדירה	הבנייה הפרטית			הבנייה הציבורית			כל הבנייה		
	1965	1964	1963	1965	1964	1963	1965	1964	1963
	(אחוזים)								
1	4	3	3	0	0	0	2	1	2
2	24	19	22	25	25	31	24	22	26
3	54	60	55	73	73	67	64	68	61
4 ומעלה	18	18	20	2	2	2	10	9	11
סך הכול	100	100	100	100	100	100	100	100	100
סך כל הדירות שבנייתן התחילה	19,530	21,080	18,870	18,890	27,300	18,120	38,420	48,380	36,990
סך כל החדרים בדירות שבנייתן התחילה	56,470	62,070	55,930	52,390	75,760	49,150	108,860	137,830	105,080
מספר החדרים הממוצע לדירה	2.9	2.9	3.0	2.8	2.8	2.7	2.8	2.8	2.8
השטח הממוצע לדירה (מ"ר)	87.7	87.0	90.7	63.3	60.1	60.3	75.7	71.8	75.8

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחישובי בנק ישראל.

על רקע השפל שהתפתח בשוק הדירות, נראה היה כסביר שיצומצם היקף התחלות הבנייה הפרטית למגורים בשנת 1964 – אולם היקף התחלות הבנייה הפרטית למגורים המשיך לעלות (ראה דיאגרמה י"ג-1). המשך הגידול והחשתו מוסברים על ידי כמה תמריצים¹: תיקון חוק מס שבח מקרקעין בסוף 1964 המריץ בעלי מגרשים להתחיל בבנייה על קרקעותיהם ובדרך זו להמנע מתשלום מס השבח; תמריץ זה נתחזק גם על ידי העלייה בפועל בנטל האפקטיבי של המיסים העירוניים על מגרשים פנויים לבנייה. לקראת סוף שנת 1964 נוסף תמריץ חדש והוא הידיעות המוקדמות על כוונת הממשלה להגביל את היקף הבנייה. התוצאה היתה עלייה מחודשת ומהירה בהיקף ההתחלות, שנמשכה גם ברביע הראשון של 1965 (בעיקר בחודש ינואר). עת פורסם צו הגבלת הבנייה. משנתברר, כי מכסות הצו אינן נמוכות מהדרישה לרישיונות בנייה החלה הירידה הצפויה בהתחלות על רקע ההאטה בביקוש לדירות.

התפתחות מעניינת אחרת בהתחלות הבנייה הפרטית למגורים ב־1965 היתה גידול חלקן של הדירות בנות 2 ו־4 חדרים על חשבון ירידה בחלקן של הדירות בנות 3 חדרים (ראה לוח י"ג-6). במקביל חלה גם עלייה בשטח הממוצע של דירות שהוחל בבנייתן. את הגידול בחלקן של הדירות בנות 2 חדרים על חשבון הדירות בנות 3 חדרים ניתן ליחס לעובדה, שדוקא דירות בנות 3 חדרים נצטברו בידי הקבלנים. נראה, שבמקביל לגידול בהיצע דירות אלו, שהיה מהיר מהגידול בסך היצע הדירות, לא גדל הביקוש להן.

גידול השטח הממוצע לדירה וגידול חלק הדירות בנות 4 חדרים ומעלה בתוך כלל הדירות מתיישב עם הציפייה להיווצרות מחסור בדירות מרווחות לאחר שצו הגבלת הבנייה הפלה אותן לרעה בהקצאת רישיונות.

משך הזמן הממוצע של תהליך הבנייה המשיך להתארך גם בשנה הנסקרת. בצד הסיבות הטכנולוגיות – בניית בניינים רבי קומות – השפיע, כנראה, גם עודף ההיצע של דירות גמורות. עודף זה הביא לכך שהבונים לא נקטו במאמצים מיוחדים להשלמה מהירה של הבנייה. דבר זה מסביר את העובדה שמספר הדירות הגמורות ב־1965 היה גדול ב־100 בלבד ממספרן ב־1964, על אף שמספר ההתחלות בבניית דירות ב־1964 היה גדול בכ־1500 ממספרן ב־1963.

(ב) הבנייה הציבורית למגורים

הצמצום בהתחלות הבנייה הציבורית למגורים ב־1965 היה חריף אף יותר מזה שבבנייה הפרטית (ירידה ב־33 אחוזים בהשוואה ל־1964). בחינת התפתחות הבנייה הציבורית למגורים (התחלות הבנייה) בשנים 1963 עד 1965 מגלה גידול ניכר בבנייה לכל הייעודים (פרט לבנייה בהתיישבות) בין 1963 ל־1964, וצמצום מקביל בגודלו בכל הייעודים (להוציא שיכון מפונים) ב־1965 בהשוואה ל־1964. לגבי מרכיב אחד, אם גם החשוב ביותר מבחינת היקפו, של התנודות הללו יש הסבר חלקי. הכוונה לצמצום הגדול והבלתי צפוי בהיקף העלייה ב־1965. אך גם בבנייה לעולים היה היקף ההתחלות נמוך מדי ב־1963 (הורגש מחסור בדירות לעולים ב־1964) וגבוה מדי (יחסית להיקף העלייה הצפויה) ב־1964. ההיקף הגדול של התחלות בנייה ב־1964 נעשה כשהיה מחסור בעובדים מיומנים (כטפסנים), דבר שהביא לקשיים בביצוע התחלות הבנייה, ולניצול לא יעיל של כושר הייצור של הענף, שנבע מפזורים של גורמי הייצור בהתחלות בנייה רבות בעת ובעונה אחת.

כתוצאה מהתפתחות זו ומהצמצום הבלתי צפוי בהיקף העלייה ב־1965, הפך המחסור הזמני בדירות עולים בסוף 1964 לעודף ניכר בדירות במרוצת שנת 1965. בבנייה הציבורית לשוק הדירות הרגיל² חל גידול רב ב־1964 בהשוואה ל־1963, ובעקבותיו

¹ ראה הערה (1) לעיל.

² שיכון עממי וחיסכון, ותיקים באזורי פיתוח, זוגות צעירים ובנייה "אחרת" הכוללת בנייה מסחרית רגילה על ידי חברת "שיכון ופיתוח" ובנייה לבני המיעוטים.

צמצום ב־1965. בדומה למצב בבנייה הפרטית יצרו ההתחלות ב־1963 ועלייה ב־50 אחוזים בהיקף ההתחלות ב־1964 עודף היצע בדירות ריקות לקראת סוף 1964. עם זאת נמשכה העלייה בהיקף ההתחלות בבנייה הציבורית לשוק הדירות הרגיל במשך 1964 לקראת הפעלת צו ויסות הבנייה בסוף ינואר 1965. בכך גרמה הבנייה הציבורית לשוק הדירות הרגיל להחרפת התנודות בסך הבנייה. צו ויסות הבנייה מצא איפוא את הבנייה הציבורית עם מלאי ניכר של דירות בתהליך בנייה, הן לבנייה רגילה והן לבנייה לעולים, שעלה במידה ניכרת על הביקוש הצפוי. דבר זה אפשר לבנייה הציבורית צמצום ההתחלות במשך שנת 1965 בהתאם למדיניות הויסות תוך הגדלת חלקה בשוק הדירות הרגיל. בחלקם הופנו עודפי הדירות הגמורות שהמשיכו לגדול במשך 1965 לייעודים אחרים כגון: זוגות צעירים.

על רקע צמצום היקף העלייה ב־1965 והצמצום הצפוי עתה גם בשנים הבאות, עובר הדגש בפעולת הבנייה הציבורית לבנייה לזוגות צעירים, מפוני שכונות עוני ושיפור דיוורם של משתכנים בדירות הבנייה הציבורית, על ידי הגדלת שטח הדירה, תוספת שירותים סניטריים ושיפוצים אחרים.

את התרחבות הבנייה הציבורית לזוגות צעירים, מפוני משכנות עוני ודומיהם יש לראות על רקע מדיניות המשכנתאות הממשלתית. כמעט שלא ניתן לקבל משכנתא לצורך רכישת דירה ישנה.

(ג) צו הגבלת הבנייה

ב־22 לינואר 1965 פורסם ברשומות צו בדבר פיקוח על הבנייה (להלן — הצו). עיקרו של הצו — קביעת מכסה להיקף התחלות בנייה פרטית למגורים לשנת 1965 בגובה הממוצע האריתמטי של התחלות הבנייה בשנים 1960 עד 1963, תוך העדפת דירות ששטחן אינו עולה על 100 מ"ר. קביעה דומה נעשתה לגבי התחלות בנייה פרטית לבתי עסק ולמשרדים, אלא שהמכסה השנתית ל־1965 נקבעה ל־10 אחוזים פחות מהממוצע האריתמטי של השנים 1960 עד 1963, ותוך הגבלה נוספת, שלפיה לא יוצאו כלל רישיונות לבנייה לייעודים אלה במשך ששת החודשים הראשונים של 1965.

מהגבלות הבנייה שוחררה בניית מבני תעשייה, מלאכה, חקלאות ותיירות, בתנאים מסויימים, כן שוחררו אזורי פיתוח שונים, לרבות העיר ירושלים (האחרונה לגבי מגורים). נקבע גם שתוטלנה הגבלות על הבנייה הציבורית למגורים ולייעודים אחרים אך לא פורטו בצו מכסות לבנייה זו. מבחינה אירגונית נקבע, שביצוע הצו יהיה בידי הוועדות לבניין שליד הרשויות המקומיות, וכן שהיקף המכסות ייקבע, בשלב ראשון, לתקופה של חצי שנה בלבד.

תהליך, שהביא לפרסום הצו החל בראשית 1964, כשהוצע להאיט את קצב הגידול של הבנייה למגורים. הצעות אלו נודעו ברבים וגורמי הבנייה השונים הפעילו תכניות בנייה חדשות בהיקף ניכר לפני היכנס הגבלות הבנייה לתוקפן. זאת, למרות ההאטה בביקוש במשך שנת 1964, שהתבטאה בהצטברות עודף דירות ריקות בידי הבונים.

הדיונים הממושכים שקדמו לפרסום הצו הביאו לגידול מלאכותי בהיקף התחלות הבנייה הפרטית והציבורית במשך 1964 ובראשית 1965 ולהחרפת התנודות.

פרסום הצו והדיונים שקדמו לו גרמו ללחץ חזק יותר על גורמי הייצור בענף ועל תעשיות חומרי הבניין במחצית השנייה של 1964 ובראשית 1965, וכתוצאה מכך גם להחרפת הירידה בפעילות הבנייה לאחר מכן. החרפה זו לוותה בפיטורי עובדים בענף ובתעשיות המשרתות אותו ובאבטלת ציוד ומיכון לקראת סוף 1965.

לוח י"ג-7 מראה, שבאותם סוגי בנייה שהצו החמיר לגביהם — בתי עסק, משרדים, מבני ציבור — גדל במידה רבה היקף ההתחלות לפני פרסום הצו, והבנייה לייעודים שהותרו בצו צומצמה ב־1965, בהשוואה ל־1964. התפתחות זו מוסברת בכך, שלא היה קושי בהשגת רישיונות

בנייה מהרשויות המקומיות שבידיהם הופקד ביצוע הצו, ובדרך כלל, לא נתקיים פיקוח, כדי למנוע בנייה שאינה בהתאם לצו.

לוח י"ג-7

השינוי בשטח התחלות הבנייה, לפי ייעודים, 1964 ו-1965

העלייה או הירידה (-) מרביע לרביע			
מבנים לחקלאות	תעשייה ומלאכה	מבני ציבור	עסקים ומשרדים
107	2	80	-16
-25	1	-32	—
19	22	-5	-10
-8	-16	57	30
-43	-30	40	94
-27	-16	-41	-56
47	-14	-4	-5
-25	-1	-17	-36

* פרסומים מוקדמים בדבר הכוונה לחסות את הבנייה.

** פרסום צו ויסות הבנייה.

ח מ ק ז ר : הערכה המרכזית לסטטיסטיקה וחישובי בנק ישראל.

(ד) הבנייה לענפי הייצור והשירותים

היקף ההשקעה בענפי הייצור והשירותים במונחים ריאליים היה דומה לזה שבשנה הקודמת והסתכם ב-840 מיליון ל"י, במחירים שוטפים. אף כאן היתה שנת 1965 מפנה אחר גידול מהיר בהשקעות לענפי המשק בארבע השנים הקודמות. בדומה למצב בבנייה למגורים, האינדיקטור לכיוון ההתפתחות של ההשקעות בענפים אלה — נתוני התחלת הבנייה — מורה על צמצום מוחלט בהיקף התחלות הבנייה של מבנים חדשים לענפי המשק (ראה לוח י"ג-4). בענף התחבורה והתקשורת נמשך הגידול בהיקף ההשקעות, 13 אחוזים במחירים קבועים, אם כי בקצב נמוך מזה שבשנים הקודמות. המיתון בגידול נובע, בעיקרו, מהשלמת השלבים העיקריים בתכנית פיתוח הנמלים. לעומת זאת, נמשך הפיתוח של מערכת התחבורה היבשתית — כשהדגש עובר לשיפור והרחבת רשת הדרכים הקיימת — ושל שירותי הדואר והתקשורת. השלמת בניית המוביל הארצי והמתקנים המסונפים לו הביאה לצימצום נוסף בהיקף ההשקעה בהשקיה. אולם גם בחקלאות עצמה חל השנה צמצום בהיקף ההשקעה. היקף ההתחלות בבנייה של מבנים לחקלאות ירד עד כדי מחצית הרמה של השנה הקודמת. בהשקעות בבנייה לתעשייה ומלאכה חלה השנה ירידה ב-14 אחוזים לעומת גידול ב-32 אחוזים בשנה הקודמת. במידה רבה היה הצמצום שחל השנה בבחינת תגובה מופזת לגידול הרב שחל בשנה הקודמת, שעלה על צורכי התעשייה. היקף התחלות בניית מבנים לתעשייה קטן ב-1965 ב-44 אחוזים, בהשוואה ל-1964. צמצום זה החל עוד בסוף שנת 1964 עצמה.

למרות עודף ההיצע במבנים למשרדים ולעסקים בשנת 1964, חלה עלייה ניכרת בהתחלות הבנייה לייעודים אלה ברביע האחרון של 1964 וברביע הראשון של 1965 וירידה חריפה

עוד יותר לאחר מכן, כיוון שמלאי גדול של מבני עסקים ומשרדים נשאר בידי הבונים. (ראה לוח י"ג-7).

3. התשומות

הגיאיות בענף בשנים האחרונות הביאה להתרחבות מתמדת של כושר הייצור בענף. דבר זה נכון הן לגבי מספר העובדים והיקף הציוד בענף הבנייה בעצמו. הן לגבי תעשיות חומרי הבניין והן לגבי תעשיית הבנייה הטרומית. למרות ההאטה בביקוש למבנים בשנת 1964, נמשך ביקוש ניכר לתשומות, לצורך השלמת העבודה על מלאי המבנים בבנייה (מלאי זה הגיע לשיא בראשית 1965) ולצורך ההיקף הניכר של התחלות הבנייה בתחילת שנת 1965, בעקבות פרסום צו הגבלת הבנייה. התוצאה היתה, שרמת הפעילות הממוצעת במשך השנה, המבוטאת בסך ערך ההשקעות, היתה דומה לזו של השנה הקודמת. אך הואט קצב הפעילות בסוף השנה, לעומת תחילתה. האטה זו לקראת סוף שנת 1965 התבטאה בפיטורי פועלי בניין, באבטלת ציוד, לרבות ציוד של ענף ההובלה, ובצמצום מלאי חומרי בניין, צמצום שנתן אותותיו גם בפעילותן של מספר תעשיות של חומרי בניין.

רמת צריכתן של התשומות גדלה בשיעור מהיר יותר מגידול סך ההשקעה בבנייה, והדבר מוסבר, כנראה, בגידול חלקה של בניית המבנים בתוך סך ההשקעה בבנייה. עם זאת קשה להסביר את הגידול המהיר יותר במלט, חומרי מחצבה וברזל בניין. ייתכן שהביקוש המוגבר לתשומות אלו נעוץ בשינוי במרכיבי הבנייה, היינו בגידול חלקם היחסי של הבנייה הטרומית, מבני ציבור, ובניינים רבי קומות, הצורכים כולם תשומה יחסית גדולה יותר של בטון ומוצרים. את העלייה המהירה יותר בתשומות ניתן, כנראה, להסביר גם בכך, שתפוקת הענף עלתה במקצת לעומת היציבות בנתוני ההשקעות.

מספר המועסקים גדל בכ-2.5 אחוזים בממוצע שנתי. הגידול התרכז במחצית הראשונה של השנה ואילו לקראת סופה הסתמן צמצום במספר המועסקים. אף כאן ניתן להסביר את הגידול היחסי הרב יותר במועסקים בהשוואה להיקף ההשקעות בגידול חלקה של בניית המבנים, בגידול חלקן של עבודות הגמר שהן עתירות עבודה ובעלייה בסטנדרד הבנייה הציבורית למגורים.

תנודות ברמת הפעילות בין השנים¹ ובמשך השנה יש בהן, לפעמים, כדי להסביר חלק מהשינויים ברמת התפוקה לעובד. רמת הפעילות בחודשים הראשונים של 1965 היתה גבוהה מרמת הפעילות הממוצעת ב-1964, והיא הצריכה גידול במספר המועסקים. ניתן להניח, שפליטתם של העובדים המיותרים במחצית השנייה של השנה, כשרמת הפעילות ירדה, היתה איטית יותר. תוצאת התנודות במשך השנה היתה אי עלייה בתפוקה לעובד בממוצע ב-1965, בהשוואה ל-1964. ביטוי לכך ניתן למצוא בירידה קלה במספר שעות העבודה בממוצע למועסק ובמקרים מסוימים אף בהיווצרות אבטלה סמויה של פועלי בניין לקראת סוף השנה.

מחירי התשומות

מחירי התשומות עלו במשך השנה בצורה מתונה, ואף מדד מחירי התשומה בבנייה למגורים— המוטה מעט למעלה— מראה עלייה קטנה מ-4 אחוזים במשך השנה לעומת עלייה ב-7.5 אחוזים במשך שנת 1964. המאמצים, שנעשו כדי להרחיב את כושר הייצור של המחצבות, נתנו את פריים בשנה הנסקרת, והגידול בתפוקת חומרי המחצבה לווה בעליית מחירים קטנה, בהשוואה לעליית המחירים בשנתיים הקודמות. הוצאות השכר לשעת עבודה היו גבוהות בממוצע בכ-8 אחוזים, כשחלק ניכר נובע משינויי שכר ומתוספת יוקר שניתנו במחצית השנייה של שנת 1964. זו השנה

¹ ראה: בנק ישראל, דין וחשבון, 1964, ירושלים, מאי 1965, עמוד 252.

השנייה שתוספות שכר בלתי רשמיות נוטות להצטמצם, ולקראת סוף השנה החלו תעריפי השכר הרשמיים לשקף את תשלומי השכר בפועל¹.

המשך הגידול בהיקף גמר הבנייה איפשר עליית מחיריהם של אביזרי בנייה שונים (כחומרי אינסטלציה, ארמטורות, אמבטיות וכלים סינאטריים אחרים) במסגרת עליית המחירים הכללית, שהקיפה את מרבית מוצרי התעשייה בשנה הנסקרת.

לאור השפל בשוק המבנים הגמורים נאלצו היזמים ובעלי הקרקעות לספוג את ההתייקרות, אם גם המתונה, במחירי התשומות האחרות. בגלל היקף העסקות המצומצם בשוק המקרקעין קשה לתת תיאור מדויק של התפתחות מחירי הקרקעות אך המגמה הכללית היתה המשך הירידה שהחלה בסוף 1963.

¹ ראה גם פרק ו' "השכר", סעיף 2 (ג).