

פרק ט' שוק הדיור

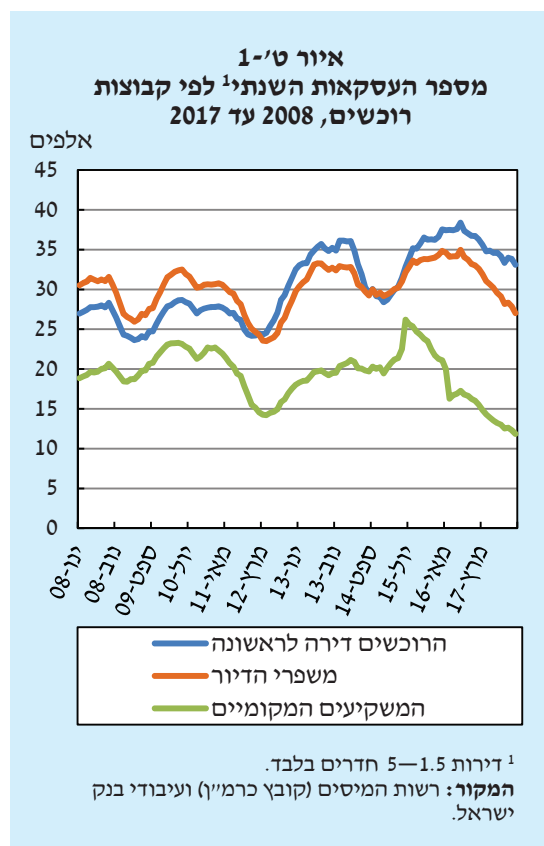
- מספר העסקאות בשוק הדיור הוסיף לרדת ב-2017, והירידה הקיפה את כל קבוצות הרוכשים. המחירים עלו בקצב מתון בהשוואה לקצב בשנים קודמות, בין היתר עקב הירידות שנרשמו באוקטובר-דצמבר.
- "מחיר למשתכן" התרחבה בשנת 2017, אך הרוכשים דירה לראשונה עדיין קנו היקף גבוה של דירות במחירי השוק.
- הירידה המתמשכת בתשואה השוטפת על השקעה בדירות – כתוצאה מכך שהמיסים הועלו ומחירי הדירות עלו מהר מדמי השכירות – גורמת למשקיעים בנדל"ן לחפש אפיקי השקעה חלופיים.
- המלאי התכנוני התרחב מאוד בשנים האחרונות, בין היתר מפני שהוותמ"ל קיצרה את ההליכים הביורוקרטיים. פעילות הוותמ"ל נותנת מענה לחלק מהחסמים, אולם את ההתמודדות עם חסמים אחרים היא דוחה לשלבי הרישוי והביצוע, ולכן אינה מקצרת משמעותית את הזמן שחולף מתחילת התכנון לתחילת הבנייה.
- "מחיר למשתכן" מעודדת את הביקוש בקרב הזוגות הצעירים וכוללת חלק משמעותי מהיצע הדירות החדשות. התוכנית מסיטה את ההיצע מהשוק החופשי לשוק המסובסד ומוזילה את המחיר לזוגות הצעירים; במקביל היא מאריכה את משך ההמתנה לדירה.
- בתוכניות להתחדשות עירונית טמון פוטנציאל רב להגדלת היצע הדירות, אך הן מתקדמות לאט בגלל מורכבותן.
- מאז 2013 נחתמו הסכמי גג עם רשויות מקומיות רבות, ובהסכמים גלום פוטנציאל להגדיל את ההיצע ביותר מ-300 אלף דירות. אולם גידול מהיר של מספר התושבים ברשויות עלול לסכן את יציבותן הפיננסית אם לא ימצא פתרון לבעיית הניהול השוטף שלהן.

1. הרקע וההתפתחויות העיקריות

בשנת 2017 ירד מספר העסקאות בשוק הדיור ועליית המחירים התמתנה. מספר העסקאות החל לרדת כבר ברבעון האחרון של 2016, והירידה ניכרת בכל קבוצות הרוכשים אם כי בעוצמות שונות: היא חזקה יותר אצל המשקיעים ומשפרי הדיור ומתונה יותר אצל הרוכשים דירה לראשונה (איור ט'-1). כתוצאה מכך גדל חלקם של הרוכשים לראשונה בסך הרוכשים בשעה שחלקם של המשקיעים הצטמצם. הקצב השנתי של עליית מחירי הדירות הריאליים עמד בדצמבר 2017 –ינואר 2018 על כ-0.8% בלבד, נמוך בהשוואה לקצב בשנים קודמות (לוח ט'-1). זוהי השנה העשירית ברציפות שבה מחירי הדירות עולים ריאלי, והעלייה המצטברת בעשור זה (מתחילת 2008) מגיעה לכ-95%. עם זאת, מאז ספטמבר 2017 נרשמה במדד מחירי הדירות ירידה ריאלי ששיעורה 2.5%. מחירי הדירות עלו בעשור האחרון בעקבות גורמי ביקוש חזקים ועל רקע התגובה האיטית של ההיצע (לוח ט'-1). אשר לביקוש, רמת החיים (הנמדדת לפי צמיחת התוצר לנפש) עלתה; שוק העבודה הציג שיפור מתמשך: שיעור האבטלה ירד לשפל שלא נראה מאז שנות השבעים וההכנסה הממוצעת של משקי הבית עלתה; משקי הבית צברו עושר פיננסי במהירות בזכות העלויות במחירי הנכסים הפיננסיים; פוטנציאל הרוכשים דירה לראשונה (בני 25—44) התרחב מהר יחסית; תנאי המשכנתאות השתפרו: עד אמצע 2015 ירדו הריביות בהתמדה בכל המסלולים, ואף על פי שמאז הן עלו – בהשפעת השינויים בדרישות ההון שהציב הפיקוח על הבנקים – סביבתן עדיין נמוכה בהרבה מזו ששררה לפני פרוץ המשבר הפיננסי; וכדאיות ההשקעה בדירות עלתה יחסית לאלטרנטיבות אחרות: הריביות בעולם ובישראל הופחתו בעקבות המשבר הפיננסי והתשוואה על השקעות פיננסיות פחתה. ירידת הריביות על המשכנתאות מנעה עלייה משמעותית בהחזר החודשי

אף על פי שרוכשי הדירות נאלצו ליטול משכנתאות גדולות יותר עקב העלייה במחיר הדירה הנרכשת.

היצע הדירות קשיח מטבעו מפני שהליכי ה"ייצור" נמשכים זמן רב: תחילה מאשרים את התוכניות ברמות הארצית והמחוזית, לאחר מכן רשות מקרקעי ישראל משווקת את הקרקע והוועדות המקומיות מנפקות היתרי בנייה, ולבסוף בונים את הדירה בתהליך שנמשך שנתיים ויותר (ראו פרק ז'-א' בדוח בנק ישראל לשנת 2014). לפיכך יש חשיבות רבה להכנת מלאי דירות תכנוני מבעוד מועד. הקשיחות מובילה לכך שהמחזורים הכלכליים (הגאות והשפל) בשוק הדיור ארוכים ממחזורי העסקים הרגילים. התקופה הקודמת שבה התייקרו מחירי הדירות הריאליים החלה בשנת 1989 ונמשכה עד 1996, היא התפתחה בעקבות הזעזוע האקסוגני שיצרה העלייה המסיבית מברית המועצות לשעבר, וההתייקרות הגיעה לכ-80% במצטבר. משבר הדיור



לוח ט'-1
שוק הדיור: נתונים נבחרים, 2008 עד 2017

| 2017 | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | ממוצע 1997 עד 2007 (אם לא צוין אחרת) | |
|------------------------|-------|-------|------|-------|-------|------|-------|-------|-------|--|---|
| גורמי הביקוש | | | | | | | | | | | |
| | 1.3 | 1.4 | 1.5 | 1.6 | 2.1 | 1.3 | 1.7 | 3.6 | 2.0 | 2.1 | האוכלוסייה בגילים 25—44 (שיעור השינוי) ¹ |
| 3.0 | 2.9 | 2.8 | 1.3 | 1.1 | 0.6 | 0.4 | 0.8 | -2.5 | -0.4 | 1.2 | השכר הריאלי הממוצע למשרת שכיר ישראלי (שיעור השינוי, במחירי 2011) |
| 2.3 | 2.7 | 2.5 | 3.1 | 4.1 | 3.5 | -0.2 | 2.4 | 0.8 | 2.7 | ⁷ 3.2 | ההכנסה הריאלית הממוצעת נטו של משק בית (שיעור השינוי, במחירי 2011) |
| 3.7 | 4.1 | 4.5 | 5.0 | 5.4 | 5.9 | 6.1 | 7.2 | 8.3 | 6.4 | 9.4 | שיעור האבטלה בקרב בני 25—64 (הרמה, באחוזים) |
| 1.9 | 1.5 | 1.0 | 1.3 | 1.6 | 2.2 | 2.5 | 1.4 | 0.9 | 3.1 | ⁷ 4.3 | הריבית הריאלית המשוקללת על המשכנתאות החדשות ² (הרמה, באחוזים) |
| 1.4 | 1.9 | 0.6 | 1.5 | 2.3 | 0.3 | 3.3 | 3.6 | -0.3 | 1.1 | 1.6 | התוצר הריאלי לנפש (שיעור השינוי, במחירי 2015) |
| | 3.1 | 1.2 | 6.2 | 6.4 | 11.6 | 0.2 | 16.0 | 20.9 | -14.6 | ⁸ 11.9 | העושר הפיננסי של מגזר משקי הבית ³ (סוף שנה, השיעור שינוי) |
| 7.4 | 7.7 | 7.0 | 7.3 | 7.5 | 7.7 | 6.6 | | | | | שיעור המתכננים לרכוש דירה ב-12 החודשים הבאים ⁴ (באחוזים) |
| גורמי ההיצע | | | | | | | | | | | |
| ⁹ 46.3 | 54.0 | 53.6 | 47.2 | 47.8 | 43.5 | 46.6 | 40.3 | 35.0 | 32.9 | 36.8 | התחלות הבנייה (באלפי יח"ד) |
| ⁹ 47.4 | 46.1 | 43.6 | 44.7 | 42.5 | 37.4 | 34.1 | 33.3 | 32.6 | 30.5 | 41.0 | סיומי הבנייה (באלפי יח"ד) |
| ⁹ 113.0 | 114.2 | 106.1 | 96.5 | 94.1 | 88.9 | 83.1 | 70.8 | 63.9 | 61.6 | 69.9 | מלאי הדירות בבנייה פעילה (סוף שנה, באלפי יח"ד) |
| 55.3 | 53.9 | 53.7 | 46.4 | 45.4 | 44.2 | 46.6 | 41.7 | 33.8 | 33.2 | 27.8 | היתרי הבנייה ⁵ (באלפי יח"ד) |
| 1.2 | 8.1 | 1.5 | 6.0 | 6.2 | 6.7 | 9.8 | 12.5 | 8.0 | 9.8 | -1.8 | ההשקעה בבנייה למגורים (שיעור השינוי, במחירי 2011) |
| נתונים תוצאתיים | | | | | | | | | | | |
| 99.0 | 111.9 | 121.0 | 99.6 | 114.5 | 102.7 | 86.5 | 104.0 | 102.2 | 94.1 | 90.9 | העסקאות בדירות מגורים ⁶ (באלפים) |
| 0.8 | 5.0 | 9.0 | 4.5 | 5.4 | 6.9 | 1.8 | 11.1 | 15.4 | 6.5 | -2.3 | מחיר הדירות (שיעור השינוי הריאלי, במחירי 2011) |
| | 27.4 | 27.5 | 27.9 | 27.9 | 28.0 | 27.6 | 28.8 | 29.3 | 29.6 | ⁸ 28.2 | שיעור משקי הבית שאין בבעלותם דירה |
| | 9.7 | 9.9 | 9.1 | 8.4 | 7.9 | 6.4 | 4.5 | 4.2 | 3.4 | ⁸ 2.9 | שיעור משקי הבית שיש בבעלותם שתי דירות ומעלה |
| 16.2 | 18.8 | 23.8 | 25.4 | 22.7 | 22.4 | 23.9 | 27.9 | 28.1 | 26.4 | | שיעור הרכישות להשקעה (מסך הרכישות) |

¹ השבר בסדרת האוכלוסייה בגילים 25—44 נובע מהשינויים במפקד האוכלוסין שנערך ב-2008.

² הריבית הריאלית המשוקללת על המשכנתאות מחושבת בהנחה ששיעור האינפלציה השנתי עומד על 2%.

³ העושר הפיננסי של מגזר משקי הבית כולל מזומנים ופיקדונות, מניות וניירות ערך אחרים, עתודות ביטוח, תעודות השתתפות ונגזרים פיננסיים; הנתון לקוח מהמאזן הלאומי שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁴ שיעור המתכננים לרכוש דירה מתוך המדד לאמון הצרכנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁵ הנתונים על היתרי הבנייה מתייחסים לארבעת הרבעונים האחרונים.

⁶ מספר העסקאות בדירות מגורים מבוסס על נתוני מס רכוש ומס שבח.

⁷ הממוצע ב-2004—2007.

⁸ הממוצע ב-2004—2007.

⁹ נתונים ארעיים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד השיכון והבינוי, רשות המיסים ובנק ישראל.

שהתפתח בתחילת שנות התשעים נפתר באמצעות בנייה מואצת תוך שנים ספורות, וב-1996—2007 ירדו מחירי הדירות הריאליים בהתמדה על רקע עודף היצע. ענף הבנייה הגיב לירידת המחירים הריאליים בצמצום הפעילות: ב-1996 החלה ירידה הדרגתית בהתחלות הבנייה, אך ב-2001 הן ירדו בחדות על רקע המיתון והאינפליציה; ב-2001—2009 עמד מספר ההתחלות על כ-32 אלף לשנה בלבד, בשעה שב-1996—1997 הוא עמד על כ-56.5 אלף. כדי להמחיש את איטיות התגובה של הענף די לציין כי בשעה שב-2008—2009 עלו מחירי הדירות בכ-23% ריאלי, מספר ההתחלות בשנתיים אלה נפל מ-34 אלף לשנה בממוצע (לוח ט'-1). חוסר הגמישות של ההיצע הוביל לתגובה מאוחרת לעלייה בביקוש ותרים לעלייה במחירי הדירות.

בשנים האחרונות הממשלה משקיעה מאמצים רבים בפתרון משבר הדיור. אלה כוללים (א) צעדים כלליים ברמת הענף, ביניהם שיפור ההליכים הביורוקרטיים במטרה להקל על יצירת מלאי תכנוני מספק, ו-(ב) צעדים פרטניים, חלקם מופנים לפלחי אוכלוסייה מסוימים (לרבות "מחיר למשתכן" ושכירות לטווח ארוך), וחלקם מופנים לאזורים מסוימים (למשל התחדשות עירונית והסכמי גג עם רשויות מקומיות). התחלות הבנייה אכן עלו בשנים האחרונות על 50 אלף יחידות דיור לשנה – גבוהה אף מהגידול הדמוגרפי. המלאי התכנוני (על אדמות מדינה בלבד) אומנם גדל משמעותית בשנים האחרונות, אך ההתאמה בין פריסתו הגיאוגרפית לפריסה של משקי הבית לוקה בחסר, ועודף הביקוש לדירות באזור המרכז עלול להימשך גם בשנים הבאות ללא בנייה מסיבית במסגרת התחדשות עירונית ובנייה על קרקעות בבעלות פרטית במרכז הארץ. במסגרת הסכמי הגג נחתמו מאז 2013 קרוב ל-30 חוזים לבניית כ-336 אלף יחידות דיור, חלקן הגדול בפריפריה. מימוש ההסכמים עשוי להגדיל משמעותית את מספר התושבים ברשויות המקומיות הרלוונטיות, והדבר ידרוש גידול תואם בהכנסותיהן כדי לאפשר להן להעניק שירותים עירוניים לתושבים החדשים, אחרת תיפגע רמת השירותים ו/או מצבן הפיננסי של הרשויות. המשך הפרק מתאר את התוכניות בהרחבה.

2. העסקאות

כאמור, בשנת 2017 נמשכה מגמת הירידה במספר העסקאות בקרב כל קבוצות הרוכשים – הרוכשים דירה לראשונה, משפרי הדיור והמשקיעים (איור ט'-1).

בקרב הרוכשים זירה לראשונה מספר העסקאות כולל גם את הדירות שנרכשו במסגרת התוכניות "מחיר למשתכן" ו"מחיר מטרה"¹. בשנת 2017² קנו הרוכשים לראשונה למעלה מ-33 אלף דירות, מתוכם כ-9,000 דירות חדשות, ומתוכם כ-5,450 מוזלות. כלומר הרוכשים לראשונה קנו דירות בעיקר בשוק החופשי. המשך יישומה של "מחיר למשתכן" צפוי להגדיל את שיעור הרכישות במחיר מוזל, אך במקביל יוסיפו הרוכשים לראשונה לקנות בשוק החופשי, וזאת כאשר: (1) הם מעוניינים לרכוש דירה במיקום "מחיר למשתכן" אינה מציעה בו דירות או במיקום שיש בו הסתברות נמוכה לזכות; (2) סוג הדירות שמציעה "מחיר למשתכן" אינו מתאים להעדפותיהם; (3) הם אינם מעוניינים להמתין תקופה ארוכה (רבים מהפרויקטים בתוכנית יתממשו רק בעוד כמה שנים); (4) יש פער קטן יחסית בין מחיר דירה בשוק החופשי לבין המחיר המסובסד, מצב

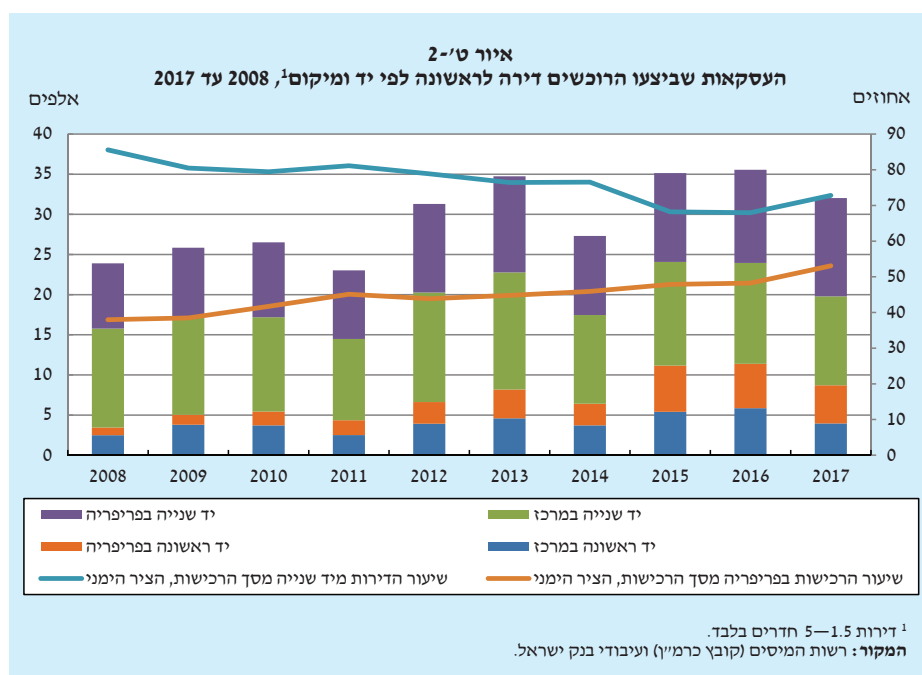
¹ "מחיר למשתכן" העסקה נרשמת בעת מכירת הדירה בפועל, וזו מתאפשרת רק לאחר שהפרויקט מקבל היתר בנייה והזכאים בוחרים דירה. זכייה בהגרלה פירושה זכייה בזכות לרכוש דירה בעתיד, והזכייה אינה מתממשת אם הזכאים אינם מוצאים דירה מתאימה בפרויקט שבו הם זכו.

² מכיוון שהמידע על העסקאות מגיע בפיגור נתוני הרבעון האחרון אינם מלאים.

שנוצר לעיתים בפריפריה³; ו-5) הרוכשים חוששים כי הדירה תיבנה בסטנדרט נמוך מהמקובל בשוק כיום.

מאז הפעלת "מחיר למשתכן" ירד חלקן הממוצע של הדירות מִיָּד שנייה בסך הדירות שקונים הרוכשים לראשונה וגדל חלקן של הדירות שהם קונים בפריפריה.

איור ט'-2 מציג את הרכישות שביצעו הרוכשים לראשונה לפי ארבע קטגוריות: דירות חדשות במרכז (מחוזות תל אביב, המרכז וירושלים), דירות חדשות בפריפריה (מחוזות הצפון, חיפה והדרום), דירות מִיָּד שנייה במרכז ודירות מיד שנייה בפריפריה⁴. ניתן לראות כי דירות מיד שנייה תופסות נתח נכבד מסך הדירות שהם קונים, במיוחד במקומות המבוקשים במרכז הארץ שכן היצע הקרקע בהם מוגבל מאוד ונבנות בהם רק מעט דירות חדשות, אם בכלל. מאז הפעלת "מחיר למשתכן" ירד חלקן הממוצע של הדירות מיד שנייה בסך הדירות שקונים הרוכשים לראשונה וגדל חלקן של הדירות שהם קונים בפריפריה. נראה כי מאז המחאה החברתית שפרצה ב-2011 הם קונים יותר דירות בפריפריה, הן חדשות והן מיד שנייה; עליית המחירים במרכז אילצה את הרוכשים לראשונה להתרחק מאזורי הביקוש⁵, ומגמה זו התחזקה בשנים האחרונות, עם הפעלת "מחיר למשתכן".

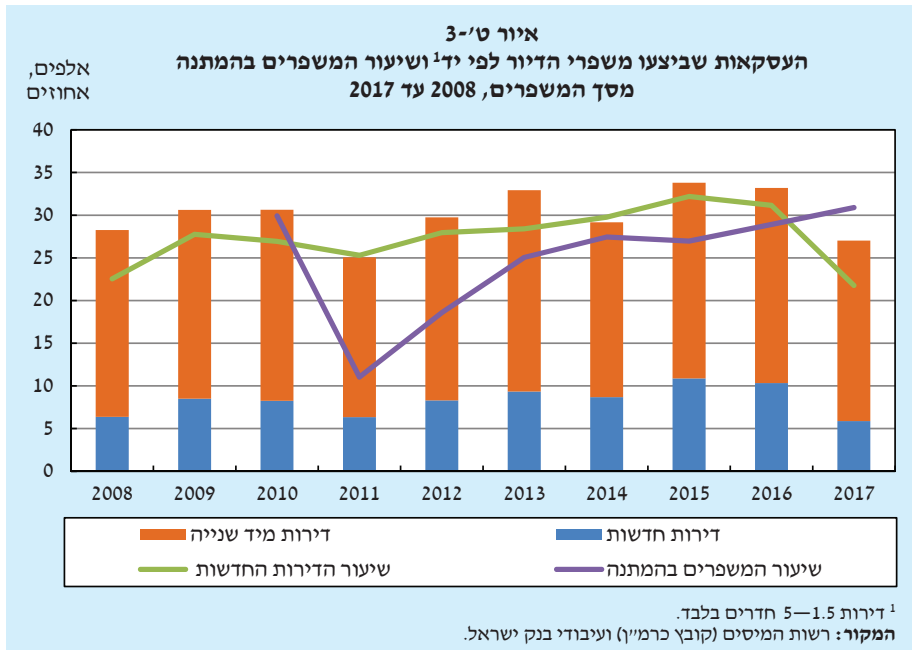


³ על פי ניתוח שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ההנחה ש"מחיר למשתכן" מעניקה באזורים מרכזיים גבוהה מההנחה בפריפריה. הניתוח התבסס על הערכות השמאי הממשלתי המעודכנות ליוני 2015 ומצא כי גובה ההנחה הממוצע נע בין כ-175 אלף ש"ח וכ-190 אלף ש"ח במחוזות הדרום והצפון, בהתאמה, לבין כ-600 אלפי ש"ח במחוז תל אביב (פרויקט בהרצליה). ייתכן שבמציאות הפער גדול אף יותר שכן בפריפריה לעיתים אין הבדל משמעותי בין מחירי התוכנית למחירי השוק. לדוגמה, בפרויקט "מחיר למשתכן" בבאר שבע התברר שמחירי הדירות אינם שונים מהותית ממחירי הדירות בשוק החופשי בעיר, וכתוצאה מכך נרשם בפרויקט שיעור ביטולים גבוה.

⁴ הדירות החדשות כוללות גם את אלה שנרכשו במסגרת "מחיר למשתכן" ו"מחיר מטרה". אין לנו מידע מדויק על האופן שבו מתפלגות הדירות המוזלות בין המיקומים השונים, אך רבות מהן נמצאות בפריפריה. הניתוח אינו כולל רכישות במחוז יהודה ושומרון.

⁵ תמיכה אמפירית מסוימת בטענה זו ניתן למצוא אצל Tzur-Ilan, N. (2017), "The Effect of Credit Constraints on Housing Choices: The Case of LTV Limit", Discussion Paper 2017.03, Research Department, Bank of Israel. המחקר מראה כי ההגבלות שהפיקוח על הבנקים הטיל ב-2010–2013 על המשכנתאות אילצו את רוכשי הדירות להתרחק מהמרכז במטרה להוזיל את מחיר הדירה הנרכשת (יש לציין כי המחקר בחן רק עסקאות ברדיוס של 40 ק"מ סביב אזור תל אביב).

משפרי הדיוור מהווים כ-38% מרוכשי הדירות (בדומה לרוכשים לראשונה). היות שרשות מקרקעי ישראל משווקת בשוק החופשי קרקע מועטה (יחסית לקרקע שהיא משווקת ל"מחיר למשתכן"), נוצר מחסור בפרויקטים שמתאימים למשפרי דיור, והדבר מצמצם את אפשרויותיהם לרכוש דירה חדשה. איור ט'-3 מראה כי שיעור הדירות החדשות שהם רכשו אכן פחת ב-2017. לאחרונה הוחלט כי כאשר דירות "מחיר למשתכן" אינן נמכרות לרוכשים לראשונה – מדובר בעיקר בדירות גדולות ויקרות יותר – הן יימכרו למשפרי דיור בהנחה המקובלת בפרויקטים אלה.



אחת התופעות המעניינות שהתפתחו בשנים אחרונות נוגעת למשפרי דיור בהמתנה, היינו אנשים שכבר רכשו דירה חלופית אך עדיין לא מכרו את דירתם הקודמת אף כי אין בכוונתם להמשיך להחזיקה⁶. משפרים אלה הגדילו את חלקם בסך המשפרים. ב-2010–2015 הם היו במוצע כ-23% ממשפרי הדיוור⁷; סביר לשער כי הם דחו את מכירת הדירה הקודמת (והקדימו את רכישת הדירה החלופית) בין השאר מפני שהמחירים עלו מהר והם רצו למכור את הדירה הקודמת במחיר המרבי (ולרכוש את הדירה החלופית במחיר הנוח ביותר). ב-2016–2017 עלה שיעורם הממוצע לכ-30% (איור ט'-3); סביר לשער כי הם התקשו למכור את דירותיהם במחיר הרצוי מפני ששוק הדיוור התקרר לאחרונה. בפירוט, לפחות מחצית ממשפרי הדיוור עוברים לדירות גדולות ומרווחות יותר⁸, ואת דירותיהם הקודמות הם מוכרים בעיקר לזוגות צעירים

בשנתיים האחרונות עלה שיעורם של משפרי הדיוור בהמתנה; סביר לשער כי הם התקשו למכור את דירותיהם במחיר הרצוי מפני ששוק הדיוור התקרר.

⁶ הבחנה זו נוצרה מפני שיש הבדל בין מס הרכישה החל על דירה יחידה לבין המס החל על דירה להשקעה. כדי לשלם את המס החל על דירה יחידה יש למכור את הדירה הקודמת תוך 18 חודשים (עד 2016 – 24 חודשים) מרגע שנרכשה הדירה החלופית, ואם זו דירה שבנייתה עדיין לא הסתיימה – מרגע שהתקבל טופס ארבע. אם הרוכשים לא ימכרו תוך פרק זמן זה הם ייחשבו למשקיעים וישלמו את המס החל על דירה להשקעה.

⁷ אין בידינו נתונים מהימנים על תקופה מוקדמת יותר.

⁸ כ-55% ממשפרי הדיוור ב-2001–2014 החליפו את הדירה הקודמת בדירה יקרה יותר, כמחצית החליפו אותה בדירה שמספר חדריה גדול יותר, ורק כ-18% החליפו אותה בדירה קטנה יותר. ראו אלאוף ה' וני' זוסמן (2017), "השפעת שינויים בהכנסת משקי הבית בישראל על שווי הדירות בבעלותם", *מקרקעין*, ת/4.

ולמשקיעים. אולם הזוגות הצעירים הפחיתו את הביקוש לדירות מיד שנייה בעקבות "מחיר למשתכן", והמשקיעים הפחיתו אותו בעקבות הצעדים להרחקתם מהשוק.

חלקם של המשקיעים⁹ בשוק הדירור הצטמצם ב-2017 בחדות (לוח ט'-1). בעשור האחרון הם ביצעו בממוצע כרבע מסך העסקאות בדירות, אך בתוך התקופה קיימת שונות. לקראת יוני 2015, ערב העלייה בשיעור מס הרכישה המושת על משקיעים, הם מיהרו להקדים רכישות מתוכננות, ומאז פחתו רכישות המשקיעים בהתמדה. מגמה זו התגברה במידת מה עקב חוק מס ריבוי נכסים ("מס דירה שלישית") שכן התהפוכות בחקיקתו יצרו ככל הנראה אי-ודאות: החוק נכנס לתוקף בתחילת 2016, לאחר מכן בג"ץ ביטל אותו, ובינתיים הוא לא שב להליכי חקיקה.

את שוק הדירור להשכרה בישראל מפעילים הרבה משכירים פרטיים באמצעות חוזים לטווח קצר. בשנים האחרונות החליטה הממשלה לעודד יצירת שוק שכירות מוסדי, מסובסד בחלקו, שיציע שירותי דירור לטווח ארוך. שוק השכירות בישראל פעל בעשורים האחרונים ללא התערבות (בין היתר מפני שחוק הגנת הדייר פגע בעבר קשות בזכויות המשכירים), ורמת ההגנה על השוכרים נמנית עם הנמוכות ברמות השוררות במדינות ה-OECD¹⁰. חוק שכירות הוגנת, שהכנסת אישרה ביולי 2017, מנסה לתקן את המצב באמצעות הצבת דרישות מינימליות לאיכות הדירות המושכרות ואסדרה של חלוקת האחריות לתחזוקתן.

מנקודת ראותם של המשקיעים דירה פירושה השקעה ארוכת טווח שמבטיחה הכנסה חודשית קבועה, ורבים מהם אף רואים בכך חלופה לחיסכון פנסיוני. דברים אלה תקפים במיוחד לגבי עצמאים, שכן חוק פנסיה חובה חל עליהם רק משנת 2017. אומנם בין 2006 ל-2015 פחת חלקם של העצמאים בקרב המשקיעים מכ-14.3% לכ-36% מפני שחלקם של השכירים גדל¹². אולם חלקם בקרב המשקיעים עדיין גבוה מאוד יחסית לחלקם בסך המועסקים – כ-13% (שיעור זה לא השתנה בין 2006 ל-2015).

נתוני משרד האוצר מראים כי המשקיעים הפחיתו את משך הזמן שבו הם מחזיקים בדירות: הדירות שנמכרו ב-2016 הוחזקו למעלה מ-20 שנה בממוצע; משך זה החל לרדת בראשית 2017, והדירות שנמכרו בספטמבר אותה שנה הוחזקו כ-16 שנים בלבד. ירידה זו יכולה לנבוע מתגובת המשקיעים לאי-הודאות שיצר חוק מס ריבוי נכסים, וכן מהתנהגותם של משקיעים בעלי מניעים ספקולטיביים: ייתכן כי אלה מעריכים שעליית המחירים המהירה הגיעה למיצוי והם רוצים לממש את רווחיהם.

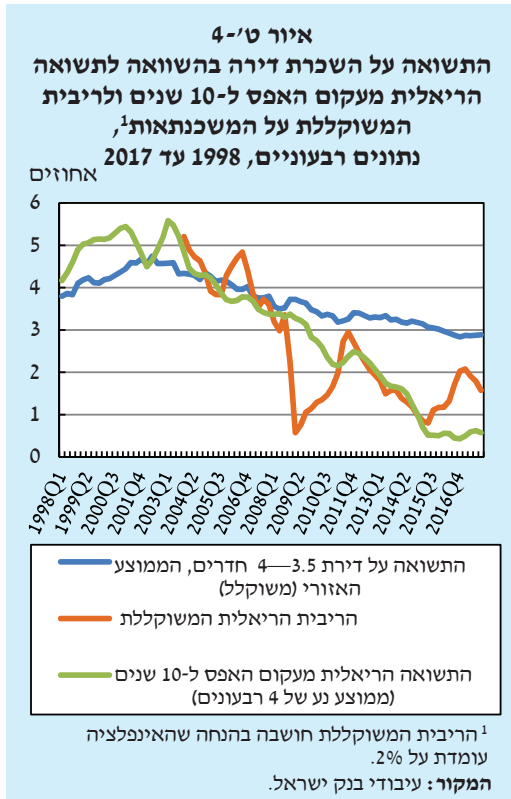
כדאיות ההשקעה בדירות למגורים בישראל מושפעת מהמיסוי החל על השכרת דירה. השקעה בדירה מניבה שני סוגים של הכנסות: (1) שכר דירה – כלומר הכנסה שוטפת, בדומה לדיווידנד מהשקעה במניות או לתקבולי ריבית מהשקעה באג"ח, ו-(2) רווחי הון ממכירת הדירה. ההכנסה השוטפת מדירה (שכר הדירה) פטורה ממס אם היא נמוכה מ-5,010 ש"ח לחודש (נכון לשנת 2017), ואם גבוהה מכך בעל הדירה יכול לשלם מס מופחת וקבוע שגובהו 10%. לעומת זאת, ההכנסה השוטפת מהשקעות פיננסיות חייבת במס ששיעורו 25%. אשר לרווחי הון, כאשר מממשים השקעה פיננסית יש לשלם מס רווחי הון – 25% מעליית המחיר הריאלית. משקיע בדירה חייב במס שבח

⁹ אוכלוסיית המשקיעים כוללת אנשים שמחזיקים יותר מדירה אחת. הדיון מתייחס למשקיעים מקומיים בלבד כי הזרים תופסים רק חלק זניח משוק הדירור.

¹⁰ ראו Andrews, D., Caldera Sanchez, A. and A. Johansson (2011), "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", Economics Department Working Paper no. 836, pp. 48-49.

¹¹ מתוך "רוכשי דירות להשקעה – מאפיינים ומגמות, ניתוח רב-שנתי", דוח מנהל הכנסות המדינה לשנת 2008, פרק ט'.

¹² בן נעים ג' (2016), "רוכשי דירות להשקעה בשנים 2015–2016 – מאפיינים ומגמות", מאמר לדיון, משרד האוצר.



בשיעור דומה¹³, אולם בניגוד למשקיע בשוק ההון השקעתו כרוכה גם במס רכישה גבוה ובעמלות לעורך דין ולמתווך¹⁴. תוספת עלות זו מכבידה על המשקיע בדירה בשמונה השנים הראשונות לפחות, ורק לאחר מכן התשואה נטו מתחילה להתייצב. עובדה זו ממחישה כי כדאיות ההשקעה בדירה קשורה למשך ההחזקה בה.

שיעור התשואה מדירת מגורים מורכב מרכיבים שונים: ריבית בסיסית, פרמיית סיכון, פרמיה בגין הנזילות הנמוכה של הנכס, פחת, פיצוי בגין תקופות אי-תפוסה, פיצוי בגין הוצאות משכיר, ועוד. מחירי הדירות עלו בשנים האחרונות מהר מדמי השכירות, והדבר שחק את התשואה השוטפת על השכרת דירות (איור ט'-4). אולם התשואות על השקעות פיננסיות נשחקו יותר, הריביות על המשכנתאות ירדו בעקבות המשבר הפיננסי העולמי, ותהליכים אלה העלו את עדיפות ההשקעה בדירות¹⁵. אין זה מפתיע אפוא למצוא כי חלה עלייה מהירה במספר משקי הבית שמחזיקים שתי

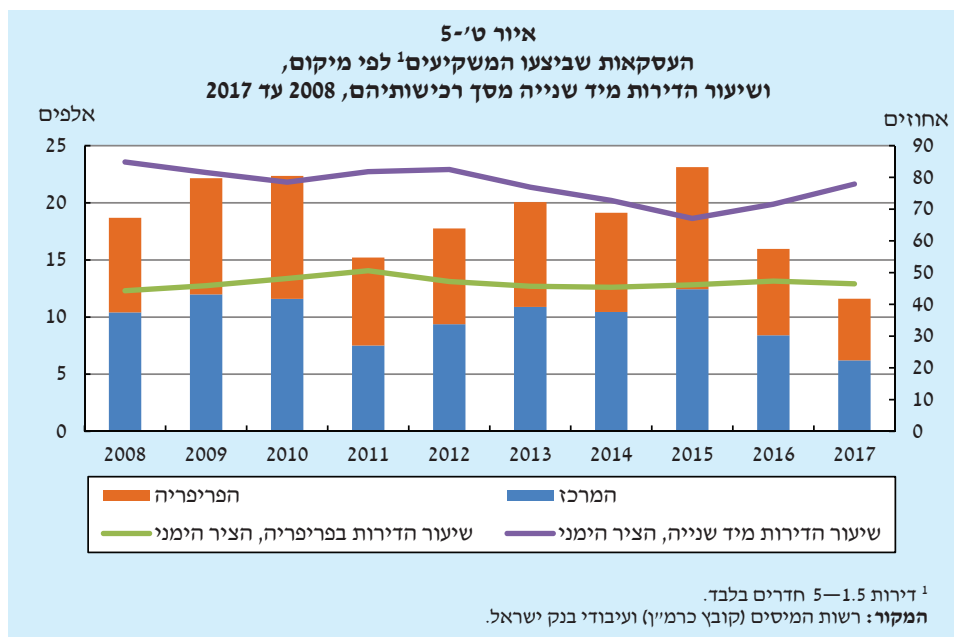
דירות ומעלה: נתוני הלמ"ס מראים כי בשנת 2003 הם היוו רק 3.2% ממשקי הבית וכי שיעור זה לא השתנה משמעותית עד לפרוץ המשבר, אולם מ-2008 הוא עלה בהתמדה וב-2015 הגיע ל-9.9% (לוח ט'-1).

המשקיעים בדרך כלל רוכשים דירות מִיָד שנייה (איור ט'-5), וייתכן כי הדבר נובע מכך שהם אינם מעוניינים להמתין לסיום הבנייה של דירה חדשה אלא מעדיפים לקבל זרם הכנסות תכף לאחר הרכישה כדי לכסות את תשלומי המשכנתה. ב-2013 גדל משקל הדירות החדשות ברכישות המשקיעים, וב-2015 הוא הגיע לשיא – שליש מהדירות להשקעה; התפתחות זו הושפעה מהמבצעים שניהל מועדון לקוחות גדול (בפתח תקווה, רחובות, יבנה וראש העין, בפרויקטים שנמכרו בהם אלפי דירות חדשות). ב-2016—2017 פחת משקל הדירות החדשות ברכישות המשקיעים, שכן מאז הפעלת "מחיר למשתכן" רשות מקרקעי ישראל מפנה את רוב המכרזים לתוכנית זו ומשווקת רק מעט מאוד קרקע במסלול הרגיל.

¹³ עד סוף 2013 יכלו משקיעים בדירה לקבל פטור מלא ממס שבח פעם בארבע שנים, אם הם מכרו דירה שמחירה מגיע עד 4.5 מיליוני ש"ח והחזיקו בה 18 חודשים לפחות. בתחילת 2014 נכנס לתוקף תיקון שביטל את הפטור ממס שבח אך נתן "הגנה לינארית": הוא קבע כי המס ישולם רק מ-2014 מתוך הנחה שרווח ההון הריאלי נפרס בצורה אחידה על פני תקופת החזקה בדירה.

¹⁴ נוסף על כך הוא משלם ארנונה כשהדירה אינה מושכרת.

¹⁵ מאחר שיש הבדל בין אורך המחזור הפיננסי ואורך המחזור בשוק הדיור, תוצאות ההשוואה תלויות בנקודת ההתחלה. אולם משנת 2007 הייתה ההשקעה בדירות עדיפה על פני כל השקעה פיננסית. ראו תיבה 3 בדוח היציבות הפיננסית מדצמבר 2017 וכן בן שחר ד' וא' פרנקל, "בחירת ההשקעה בנדל"ן למגורים בישראל אל מול החלופות הפיננסיות, 1998—2016", מכון אלרום לחקר הנדל"ן.



המשקיעים מחפשים השקעות חלופיות עקב הירידה בתשואה השוטפת מהשכרת דירות מגורים וההערכה שרווחי ההון העיקריים כבר מוצו על רקע הפעולות שהממשלה נקטה כדי להפחית את האטרקטיביות של ההשקעה בשוק הדיור.

הירידה בתשואה השוטפת מדירות להשכרה, וההערכה שרווחי ההון העיקריים כבר מוצו על רקע הפעולות שהממשלה נקטה כדי להפחית את האטרקטיביות של ההשקעה בשוק הדיור, מובילות את המשקיעים לחפש השקעות חלופיות. בתחום הנדל"ן החלופות כוללות בעיקר השקעה בנדל"ן מניב למגורים בחו"ל, השקעה בנדל"ן מניב (משרדים) בארץ, והשקעה בקרנות נאמנות שמתמחות בהשקעה בנדל"ן. ב-2010–2014 עמדה ההשקעה נטו של משקי הבית הישראליים בנדל"ן בחו"ל על ערך זעום ולעיתים אף שלילי. אולם ב-2015 חל מהפך, וב-2015–2017 עמד האומדן להשקעה זו על למעלה ממיליארד ש"ח לשנה וההשקעה הממוצעת ברוטו הסתכמה בכ-1.7 מיליארד ש"ח לשנה¹⁶. עם זאת, זהו היקף נמוך יחסית להיקף ההשקעה בדירות מגורים בארץ: ההשקעה הממוצעת ברוטו¹⁷ ב-2008–2016 עמדה על כ-22 מיליארדי ש"ח לשנה.

אפשר להשקיע בנדל"ן באמצעות השקעה בנכס עצמו ו/ או באמצעות השקעה במכשירים פיננסיים. להשקעה מהסוג השני יש יתרונות רבים יחסית להשקעה מהסוג הראשון: היא מפוזרת על פני נכסים רבים ולכן מפחיתה את הסיכון; נחוץ לה פחות הון עצמי; היא נזילה; ואין צורך לנהל את הנכס. עם הדוגמאות למכשירים אלה נמנות קרנות הנאמנות הייעודיות שמשקיעות בענף הנדל"ן¹⁸, ובישראל פועלות חמש קרנות כאלה. בסוף נובמבר 2017 הסתכם ערך הנכסים המסוכנים בהן (כלומר בניכוי הפיקדונות בבנקים) בכ-630 מיליוני ש"ח.

כמו כן אפשר להשקיע בנדל"ן גם באמצעות השקעה במשרדים. ההשקעה במשרדים נראית ממבט ראשון אטרקטיבית בהשוואה להשקעה בדירה, מכיוון שהמחיר למ"ר משרד נמוך בהרבה מהמחיר למ"ר דירה; ניתן לרכוש משרדים בגדלים שונים; חוזי השכירות נחתמים בדרך כלל לטווח בינוני (5 שנים); המגבלות שהפיקוח על הבנקים הטיל על היחס בין גובה ההלוואה למחיר

¹⁶ זהו אומדן שגיבשה החטיבה לסטטיסטיקה בבנק ישראל על סמך דיווחי הבנקים על עסקאות של ישראלים בחו"ל.

¹⁷ אין בידינו נתונים על הדירות שמשקיעים מוכרים אך ניתן לשער כי את חלקן רוכשים משקיעים אחרים. עם זאת, הנתונים שמפרסם משרד האוצר מעלים כי בחודשים האחרונים ירד "מלאי" הדירות שמחזיקים המשקיעים.

¹⁸ קרנות אלה משקיעות במניות ובאג"ח של חברות מענף הנדל"ן, לרבות חברות בנייה, אך הן מתמקדות בחברות לנדל"ן מניב ובישראל.

הנכס (LTV) אינן חלות על הלוואות לרכישת נדל"ן מסחרי, אך כשמדובר בדירות היחס מוגבל ל-50%; מס הרכישה נמוך יותר – 6% לעומת 8% על דירות להשקעה; והתשואה על השכרת משרדים גבוהה מהתשואה על דירות: התשואה הממוצעת השוטפת ברוטו, ללא עליית ערך ולפני מס, מסתכמת בכ-19%¹⁹ בשעה שהתשואה השוטפת על דירת מגורים בתל אביב מגיעה לכ-3%. אולם ההכנסה מהשכרת משרדים חייבת במס מהשקל הראשון²⁰; הסיכון גבוה יותר; הביקוש לדירות יציב יחסית ונובע מהגידול במספר משקי הבית, ואילו הביקוש למשרדים תלוי בצמיחה הכלכלית ולפיכך הוא מחזורי, ונוסף לכך הוא חשוף לשינויים בהרגלי העבודה (למשל להתרחבות העבודה מהבית) ולשינויים בדפוסי ההשכרה (למשל השכרת שטחי עבודה שיתופיים) – כלומר לגורמים שמצמצמים אותו; היצע המשרדים התרחב בשנים האחרונות והדבר עשוי להוזיל את דמי השכירות / או ליצור קושי למצוא שוכרים (במקרה האחרון יצטרכו הבעלים לשאת בעלויות גבוהות, שכן החזקת משרד יקרה מהחזקת דירה כי תעריפי הארנונה ודמי הניהול גבוהים יחסית).

3. המחירים

כאמור, מאז 2008 האמירו מחירי הדירות בישראל ונשיגות (affordability) הבעלות פחתה. בשנת 2017 הצריך מחיר הדירה הממוצע 12.5 שנות שכר ממוצע למשרת שכיר ו-7.6 שנות הכנסה נטו של משק בית²¹, בשעה שב-2007 הוא הצריך 8.1 ו-5.9 שנים, בהתאמה (איור ט'-6). את הפגיעה בנשיגות קיזזה חלקית ירידת הריביות על המשכנתאות, שכן היא מנעה גידול משמעותי בהחזר החודשי עקב עליית המשכנתה. אף שמספר העסקאות החל לרדת ברבעון הרביעי של 2016 הוסיפו מחירי הדירות לעלות עד אוגוסט 2017. בספטמבר–דצמבר 2017 ירדו מחירי הדירות (על פי נתונים לא סופיים) ב-2.1% במצטבר, וכתוצאה מכך התמתן שיעור העלייה השנתית ב-2017 ל-1.2%²². פיצול השוק לשניים, לשוק מסובסד ולשוק חופשי, עלול להעלות את מחירי הדירות בשוק החופשי – כלומר דירות מיד שנייה ודירות חדשות מחוץ ל"מחיר למשתכן" – כאשר ההיצע מצטמצם יותר מהביקוש. אולם אם ביישוב מסוים נמכרות הרבה דירות מוזלות, הדבר יכול למתן בו את מחירי הדירות מיד שנייה. תמיכה אמפירית לטענה זו ניתן למצוא במחקר שנערך במכון אלרוב לחקר הנדל"ן²³ ובחן את נכונות המוכרים להתפשר על מחיר דירה מיד שנייה.

מספר העסקאות בדירות החל לרדת ברבעון הרביעי של 2016, אולם מחיריהן הוסיפו לעלות ורק בספטמבר–דצמבר 2017 הם ירדו.

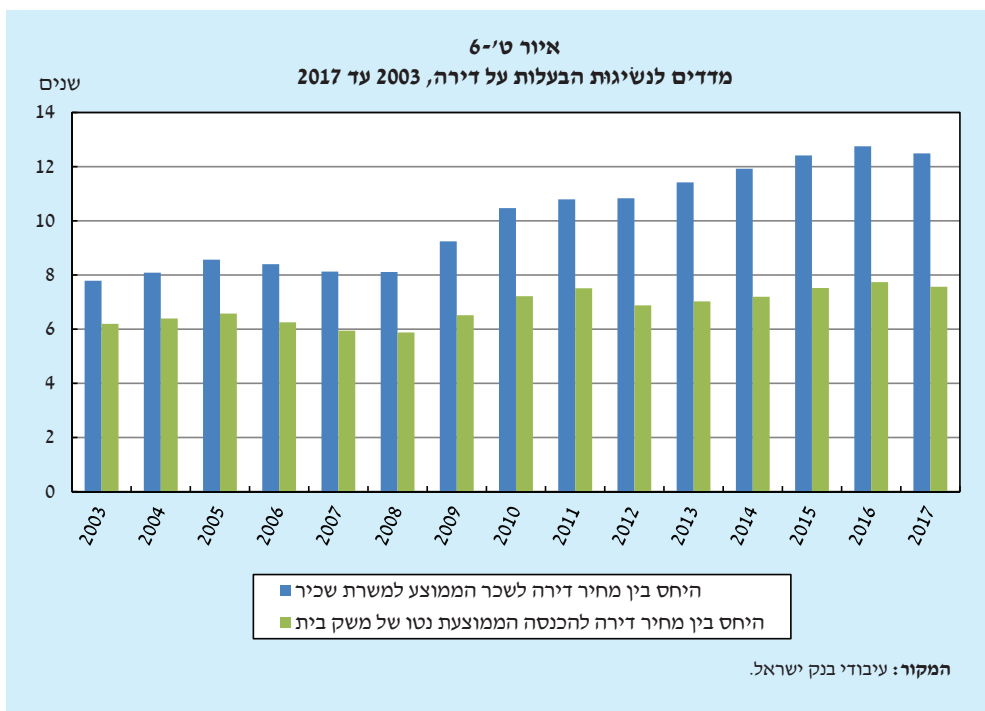
¹⁹ מתוך "סקירת שיעורי התשואה בנכסים מניבים – המחצית השנייה של שנת 2016", אגף שומת מקרקעין, משרד המשפטים; מבוסס על מדגם של נכסים מניבים. ברגמן נ' וד' באראז (2015) מציגים תשואה נטו דומה, 7.5%, בסקירת הנתונים על בנייני משרדים בתל אביב מתוך דיווחי החברות לנדל"ן מניב שנשחרות בבורסה (החישוב מבוסס על נתוני NOI).

²⁰ ההכנסה מהשכרת נכס מסחרי נחשבת להכנסה פסיבית ויש להגיש בגינה דוח שנתי לרשות המיסים; המס על הכנסה פסיבית גבוה מהמס על הכנסה מיגיעה אישית (עבודה), ומדרגת המס ההתחלתית היא 31% (על משקיעים שהגיעו לגיל 60 חלים שיעורי מס נמוכים יותר). כמו כן יש לשלם על הכנסות משכירות דמי ביטוח לאומי. מצד שני ניתן לנכות מהן את הוצאות השונות המשמשות לייצור ההכנסות, כולל הסכומים שמשולמים בתור ריבית והפרשי הצמדה בגין משכנתה, עלות התיקונים והתחזוקה השוטפת של הנכס, הוצאות על פחת, וכן הוצאות על שכר טרחה לעורך דין ורואה חשבון.

²¹ מקובל להציג את היחס בין מחיר הדירה הממוצע לבין השכר הממוצע, אולם אנו מציגים גם את היחס בין מחיר הדירה לבין ההכנסה נטו של משק הבית כי הוא מאפשר להתחשב בכך שבשנים האחרונות חלו תמורות בשוק העבודה הישראלי, ועם העיקריות בהן נמנות העלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה ובשיעור התעסוקה והעלייה במספר משקי הבית שיש בהם יותר ממפרנס אחד (הרחבה מופיעה למשל בפרק ח' בדוח זה). כמו כן, ההכנסה נטו משקפת את השינויים במיסוי הישיר. הרחבה על נשיגות הדירור מופיעה בתוך בנק ישראל (2014), *ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים* מס' 137, ע' 27–36.

²² בדצמבר 2017 ירד המדד למחירי העסקאות בדירות חדשות (על פי נתונים לא סופיים) ב-2.1% בהשוואה לחודש הקודם. מדד זה מעניק לכל עסקה ייצוג שווה; 19.8% מהעסקאות בדצמבר 2017 היו בתמיכה ממשלתית ("מחיר למשתכן"). נציין כי לעסקאות בדירות חדשות משקל קטן במלאי הדירות.

²³ Alter I. and I. Popliker, "Changes in Sellers' Willingness to Compromise on Prices" טרם פורסם. המחקר הסתמך על נתונים לגבי כ-29 אלף עסקאות ב-28 ערים ובתקופה המשתרעת מהרבעון הראשון של 2015 עד הרבעון השלישי של 2017, והוא חיבר בין הנתונים מרשות המיסים למודעות באתר יד.



החוקרים מצאו כי בין הרבעון השלישי של 2016 לרבעון השלישי של 2017 התרחב הפער בין המחיר המבוקש הראשוני למחיר המכירה במרבית הערים שבמדגם, אך הפער גדל במידה המשמעותית ביותר באילת, מודיעין וקריית אתא – ערים שבהן או בסביבתן²⁴ נערכו הגרלות במסגרת "מחיר למשתכן" והוגרלו הרבה דירות יחסית למספר הדירות הקיים²⁵. אולם יש להתייחס לממצאים בזהירות כי הדירות בערים השונות, ואף באותה עיר, מתאפיינות באיכויות שונות, ולכן הנכונות להתפשר על המחיר משתנה מדירה לדירה²⁶. זאת ועוד, ירידת מחירים בשוק הדירות מיד שנייה יכולה לשקף גם פגיעה בתדמית היישוב עקב ריבוי דירות מוזלות.

ההאטה במספר העסקאות בדירות חדשות בשוק החופשי צמצמה את תזרים המזומנים של יזמיות הבנייה למגורים, ונשאלת השאלה אם הדבר עשוי להוביל אותן למכור דירות מהמלאי תוך הוזלת מחירים. ענף ייזום הנדל"ן בישראל מתאפיין בתחרות ובמבנה מבוזר; פועלות בו (1) מעט חברות ציבוריות גדולות, ואלה מבצעות פרויקטים בפריסה ארצית ובהיקף גדול, (2) מספר גבוה יותר של חברות בינוניות, לרוב פרטיות, ו-(3) מספר רב של חברות פרטיות קטנות, ואלה מגבילות את פעילותן לאזור גאוגרפי מצומצם. בשל כך אין בישראל חברה יחידה בעלת נתח שוק משמעותי²⁷.

נתוני משרד האוצר מעלים שדווקא החברות הגדולות התמודדו עם האטה מוחשית יותר: מאה הקבלנים הגדולים מכרו ב-2015—2016 כמחצית מכלל הדירות החדשות שנמכרו, וב-2017

²⁴ בקריית אתא הוגרלו הדירות בסביבה – בקריית מוצקין ובקריית ביאליק.

²⁵ הנכונות להתפשר על המחיר פחתה כשהוגרלו פחות דירות ביחס לגודל השוק המקומי – בהרצליה, בית שמש, באר שבע, רמלה, חיפה, ראשון לציון, רעננה, ירושלים, נתניה ואשקלון.

²⁶ הרגרסיות במחקר זה גם הניבו מקדמי הסבר נמוכים.

²⁷ לפי נתוני משרד האוצר על מכירת דירות חדשות ברבעון השלישי של 2017, נתח השוק של עשרת הקבלנים הגדולים עמד על כ-13% בלבד, נתח השוק של שלושים הקבלנים הגדולים – על 27.5%, ונתח השוק של מאה הקבלנים הגדולים – על 42.4%.

ירד חלקם לכ-44% בממוצע. אולם סביר להניח שדווקא לחברות אלה יש סיכויים טובים יותר לצלוח את ההאטה. ראשית, הן צברו רווחים גבוהים בשנות הגאות. שנית, עלויות המימון שלהן נמוכות יחסית לעלויות של יתר הקבלנים, שכן לחברות ציבוריות יש – נוסף לאשראי בנקאי – גישה לשוק ההון ויכולת להנפיק אג"ח בתשואות נמוכות (פרק ד' מרחיב את הדיון על מימון הפעילות של החברות בענף הבנייה). לבסוף, כאשר בוחנים את תחומי הפעילות שלהן, מוצאים כי הרוב המכריע אינו מגביל עצמו לבנייה למגורים בארץ, אלא פועל בתחומים מגוונים, לרבות נדל"ן מניב למגורים בארץ ובחו"ל, התחדשות עירונית, נדל"ן מסחרי בארץ ולאחרונה גם "מחיר למשתכן" (בעיקר בפרויקטים מבוקשים במרכז הארץ; בפריפריה חברות קטנות מקומיות זוכות לרוב במכרזים). לכן סביר להניח שהחברות הגדולות אינן מזדרזות להוזיל מחירים גם כשמלאי הדירות שלהן גדל.

אף על פי כן הירידה בתזרים המזומנים של החברות היזמיות עשויה לתמרץ אותן למכור דירות מהמלאי תוך הוזלת מחירים, אך זאת בעיקר במידה שהן צופות תפנית במחירי הדירות. אין לנו מידע על המאמצים שעושים הקבלנים בשוק החופשי כדי לקדם את המכירות, וייתכן שהם מציעים לרוכשים הסדרים שמחליפים הוזלת מחירים, כגון פריסת תשלומים נוחה יותר, הלוואה בתנאים מיוחדים, שדרוג במפרט הדירה, ועוד. ההאטה במכירות משפיעה על מספר התחלות הבנייה, והם פחתו ב-2017 בכ-14% יחסית לשנתיים הקודמות²⁸. הירידה בהתחלות כנראה מהווה תגובה לכך שהקבלנים צברו מלאי דירות, שכן מרביתם בדרך כלל מתחילים לבנות שלב חדש רק לאחר שמכרו שיעור מסוים של דירות בשלב הקודם. כמו כן סביר להניח שהפגיעה בתזרים המזומנים מקשה על החברות להפנות מקורות לפרויקטים חדשים. הסבר נוסף לירידה בהתחלות נעוץ בכך שרשות מקרקעי ישראל משווקת רק מעט קרקע מחוץ ל"מחיר למשתכן".

4. התערבות הממשלה בשוק הדיור

בשנים האחרונות חרתה הממשלה על דגלה את פתרון משבר הדיור, והיא אכן נקטה שורה ארוכה של צעדים שהשפיעו הן על צד הביקוש והן על צד ההיצע והיה בהם כדי להיטיב עם משקי בית מחוסרי דירה. צעדים אלה השפיעו על משפרי הדיור שכן הם הפחיתו את סיכוייהם לרכוש דירה חדשה, ובמקביל הם השפיעו על המשקיעים שכן הם הדפו אותם מהשוק (דבר שעלול לפגוע במלאי הדירות להשכרה בעתיד).

המלאי התכנוני

תהליך הייצור של דירה (מרגע שהוועדות אישרו את התוכניות ועד לסיום הבנייה) נמשך זמן רב, כ-7 שנים לפחות. לפיכך יש חשיבות רבה להכנת התוכניות מראש וליצירת מלאי תכנוני – יחידות דיור שניתן לשווק בעתיד הקרוב. במילים אחרות, מספר הדירות שנבנות בפועל תלוי במלאי התכנוני שנוצר כמה שנים לפני כן. הדוח שמבקר המדינה פרסם ב-2015 על משבר הדיור הצביע על מחסור במלאי תכנוני, במיוחד באזורי הביקוש במרכז הארץ, אולם המצב הוטב במידה רבה. בפירוט, בסוף פברואר 2018 פרסם מנהל מקרקעי ישראל נתונים מעודכנים על התוכניות המפורטות²⁹ שחלות על קרקעות מדינה ונשאר בהן פוטנציאל לשיווק דירות. המאגר כולל תוכניות מפורטות בשלושה שלבים תכנוניים: תוכניות בתוקף (כלומר קיבלו אישור), תוכניות שהופקדו, ותוכניות שצריכות לעמוד בתנאי סף מסוימים לפני הגשתן למוסדות התכנון (איור ט'-7). על פי

חברות הבנייה הגדולות אינן צריכות להזדרז להוזיל מחירים גם כשמלאי הדירות שלהן גדל, הודות לרווחים שנצברו בשנות הגאות, עלויות מימון נמוכות יחסית וגיוון בתחומי הפעילות.

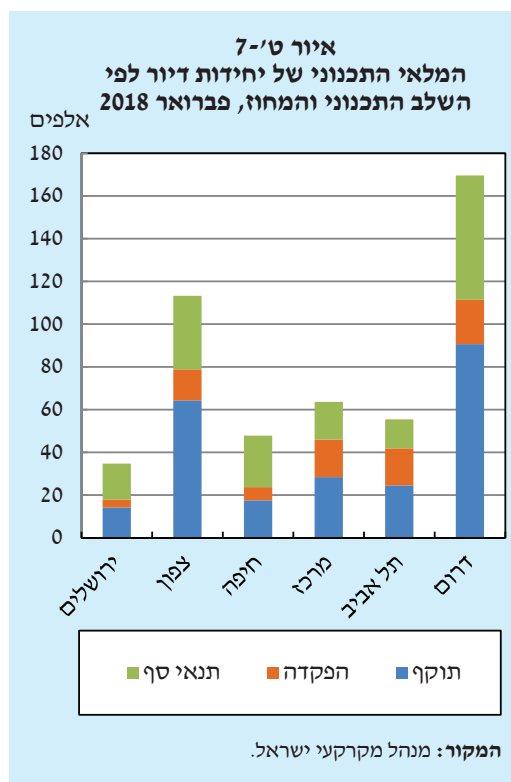
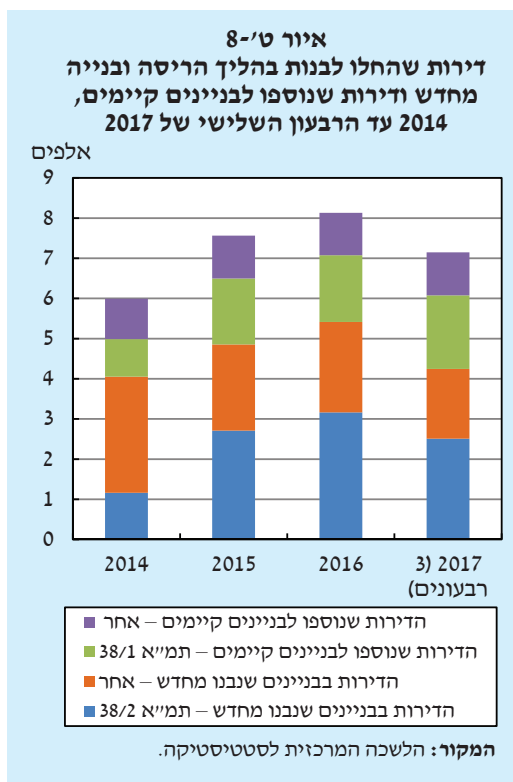
בשנים האחרונות גדל המלאי התכנוני במידה רבה יחסית לעבר, אך גם כיום הוא אינו מתפלג לפי מחוזות בהתאם לביקוש.

²⁸ זהו ככל הנראה אומדן חסר. ראשית, נתוני ההתחלות בדרך כלל מתעדכנים כלפי מעלה. שנית, הנתונים על היתרי הבנייה לינואר עד ספטמבר 2017 לא ירדו בהשוואה לנתונים בתקופה המקבילה אשתקד, וההיתרים הם אינדיקטור מקדים להתחלות.

²⁹ תוכניות מפורטות – בהסתמך עליהן ניתן לנפק היתרי בנייה. מדובר בתוכניות מפורטות על פי חוק התכנון והבנייה.

הנתונים המעודכנים, פוטנציאל השיווק בכל התוכניות המפורטות עומד על כ-440 אלף יחידות דיור, מתוכן כ-240 אלף בתוכניות שבתוקף³⁰. המצב כיום מהווה שיפור משמעותי יחסית לשנת 2010, שכן אז כלל המלאי התכנוני כ-280 אלף יחידות דיור בסך הכול, מתוכן כ-160 אלף בלבד בתוקף. עם זאת, גם כיום המלאי התכנוני אינו מתפלג לפי מחוזות בהתאם לביקוש. רק כ-23% מסך המלאי ו-21% מהמלאי שבתוקף נמצאים במחוזות המרכז ותל אביב בשעה שמחצית ממשקי הבית מתגוררים בהם³¹. גם במחוז ירושלים המלאי התכנוני רחוק מהביקוש (כ-5.5% מהמלאי שבתוקף וכ-6.4% מסך המלאי לעומת כ-11% ממשקי הבית).

המלאי התכנוני התרחב בשנים האחרונות בין היתר בעקבות הקמת הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור. הוותמ"ל קמה בשנת 2014 – מתוקף החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור, כהוראת שעה ל-4 שנים³² – במטרה לקצר את הליכי התכנון³³. אלה



³⁰ אולם חלק גדול מיחידות הדיור שקיבלו אישור (כמחצית ב-2010) אינן ישימות בטווח המיידני בשל חסמים שונים, כולל בעיות באיכות הסביבה (למשל זיהום בקרקעות תע"ש ובקרקעות שמפנים מהן את מחנות צה"ל), כשלים בשיווק (בפריפריה), בעיות משפטיות, בעיות בתחום המקרקעין (למשל גבולות השיפוט של הרשויות המקומיות), בעיות תשתית (תחבורה, ביוב וכד'), וכן אי-התאמה לתוכניות המתאר.

³¹ רק כמחצית מהקרקע במחוז תל אביב נמצאת בבעלות המדינה וחלק מהדירות נבנות על קרקעות פרטיות. אין בידינו נתונים על האופן שבו עתודות הקרקע לבנייה למגורים מתפלגות לפי הבעלות.

³² הממשלה מתכוונת להאריך את פעילות הוועדה בשנה אחת לפחות.

³³ החוק אושר באוגוסט 2014 במטרה לקדם במהירות וביעילות תוכניות בנייה למגורים על מתחמי קרקע שהממשלה הכריזה כי הם מועדפים לדיור, וזאת במסגרת הליך תכנוני מיוחד, המעניק עדיפות ברורה לפיתוח באדמות מדינה. לוועדה ניתנו מרבית הסמכויות של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, כמו גם הסמכות להכין תוכניות שהוראותיהן גוברות על ההוראות הקבועות בתוכניות מתאר ארציות אחרות, למעט תמ"א 35. תוכנית מועדפת לדיור חלה על קרקע שעיקרה מקרקעי ישראל והיא כוללת לפחות 750 יחידות דיור (ביישובי מיעוטים היא יכולה לחול גם על קרקע שאינה מקרקעי ישראל ולכלול לפחות 500 יחידות דיור). בשנת 2017 נוסף לחוק תיקון 4, והוא מאפשר לאשר תוכניות על קרקע מרובת בעלים, קרי על קרקע פרטית, ולאחרונה נודע כי פרויקט ראשון מסוג זה עתיד לקום בפתח תקווה.

הנתונים על פעילות הוועדה נכון לדצמבר 2017: הגיעו אליה 83 תוכניות שכוללות כ-300 אלף יחידות דיור, מתוכן 33 אושרו, 10 הופקדו להתנגדויות, 3 עברו דיון לפני הפקדה להתנגדויות אך עדיין לא הופקדו, 15 עברו דיון ראשוני לפני דיון להפקדה, 18 עדיין לא נדונו ו-4 ירדו ממסלול הוותמ"ל; התוכניות שאושרו כוללות כ-94 אלף יחידות דיור, אך בינתיים לא החלו לבנותן. החיסרון הבולט בפעילות הוועדה נעוץ בכך שמנחה אותה בעיקר הצורך להגדיל את המלאי התכנוני תוך זמן קצר, וכתוצאה מכך לא ניתן דגש ראוי להשפעות מרחביות (למשל פגיעה בשטחים פתוחים) ולצרכים אחרים, כגון תחבורה ציבורית ופרטית, תשתיות ומוסדות ציבור. מאחר שהוועדה אינה מטפלת בהיבטים אלה בשלב התכנון, הטיפול נדחה לשלבי הרישוי והביצוע ויוצר בהם פיגורים.

התחדשות עירונית

הוותמ"ל עוסקת בתוכניות גדולות שמרביתן מיועדות לשולי הערים ומעודדות פרבור, תופעה שיש לה השלכות שליליות (פגיעה במרחבים פתוחים וערכי טבע) וכן השפעות חיזוניות שליליות (עלייה בשימוש ברכב פרטי, בזיהום האוויר ובמשך היוממות). כדי לנצל שטחים מיושבים ומפותחים באזורי הביקוש במרכזי הערים הממשלה מקדמת התחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי ותמ"א³⁴. בשנת 2014 הוחלט להקים רשות להתחדשות עירונית שתפעל להסיר את החסמים לפרויקטים אלה ולקדם, אך רק ב-2016 אושר חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, ונוסף לכך היא קיבלה תקציב מצומצם ביותר יחסית למורכבות המשימה (כ-80 מיליון ש"ח לשנה בשנים 2017 ו-2018). הפרויקטים בתחום ההתחדשות העירונית מתאפיינים בריבוי הליכים ביורוקרטיים, אי-ודאות, וצורך לתאם בין גורמים רבים בעלי אינטרסים שונים – הרשות המקומית, היזם ובעלי הדירות. לשם המחשה, הרשויות המקומיות מתנות בנייה למגורים בבנייה מסחרית (משיקולי הכנסות מארנונה), אולם בהתחדשות עירונית יש בדרך כלל בנייה למגורים בלבד; הפרויקטים בתחום כדאיים כלכלית רק באזורים שערך הקרקע בהם גבוה ואינם כדאיים בפריפריה; והפרויקטים שכרוכים בהריסה ובנייה מחדש נמשכים זמן רב ודורשים פתרון מתאים לדיירים. לכל הסוגיות האלה נדרשת הממשלה למצוא פתרונות. כדי לסייע לקבלנים ולשפר את הכדאיות הכלכלית הוחלט לתת למיזמי ההתחדשות פטור מדמי היתר ולהקצות קרקע משלימה בצמוד לפרויקט (החלטה מס' 1519 של מועצת מקרקעי ישראל); כדי לצמצם את הסיכון לדיירים ואת העלויות ליזם הוחלט לבצע פינוי-בינוי-בינוי³⁵ במקומות שבהם ניתן להשתמש בקרקעות מדינה סמוכות; וכדי לתת מענה לצורכי הרשויות חוק ההסדרים החדש מציע להתיר להן להפקיע בפרויקטים קומות לטובת שימושי ציבור (כגון מעונות יום), דירות להשכרה, מלונאות ועוד. נכון להיום המחסור בתקציב של הרשות להתחדשות עירונית אינו מאפשר לה להשתתף בפרויקטים לחיזוק מבנים בפריפריה.

איור ט'-8 מבוסס על נתוני הלמ"ס והוא ממחיש את ממדי הביצוע של התוכניות השונות בתחום ההתחדשות העירונית (כולל תמ"א 38 ופינוי-בינוי). לפי דוח שחיברה הרשות להתחדשות עירונית על תמ"א 38 (בינתיים פורסמו רק נתונים חלקיים ממנו), ב-2005—2016 הונפקו היתרים לכ-29.6 אלף יחידות דיור ב-1,592 בניינים ואוכלסו כ-5.6 אלף יחידות דיור ב-328 בניינים. עוד מציין הדוח כי היקף המימוש נמוך ביישובי הפריפריה. יש לציין כי בפרויקטים להתחדשות

³⁴ להתחדשות עירונית כמה השפעות חיזוניות חיוביות: חידוש של המרחב העירוני, חידוש התשתיות, ומניעת הזנחה באזורים ותיקים שאוכלוסייתם שייכת למעמד סוציו-אקונומי נמוך. אולם יש לה גם השלכות שליליות, לדוגמה הגדלת העומס על כבישים שלעיתים אי-אפשר להרחיבם. כמו כן נטען כי ההתחדשות גורמת לתושבים הוותיקים לעבור לבניינים רבי-קומות ומטילה עליהם עלויות תחזוקה שהם מתקשים לעמוד בהן.

³⁵ פרויקט מסוג זה מעניק לדיירים ודאות גבוהה מפני שהם מקבלים דירות חדשות לפני שהורסים את דירותיהם הישנות.

עירונית קיים פוטנציאל גבוה לתוספת יחידות דיור חדשות: התוכנית האסטרטגית לשוק הדיור מעריכה כי הוא עולה על 80 אלף דירות עד שנת 2030.

"מחיר מטרה" והשכרה לטווח ארוך

הממשלה הקודמת החלה להפעיל שתי תוכניות לדיור מוזל: "מחיר מטרה" והשכרה לטווח ארוך. על "מחיר מטרה" הוחלט בשנת 2014, השתתפו בה שני פרויקטים בלבד – בראש העין (הפרויקט אוכלס לאחרונה) ובמודיעין – וב-2015 היא הופסקה כדי לפנות את הדרך לתוכנית "מחיר למשתכן" במתכונת חדשה". התוכנית להשכרה ארוכת טווח יצאה לדרך עם הקמת החברה הממשלתית "דירה להשכיר" בתחילת 2015, וחוק הוותמ"ל מייעד לה כ-50 אלף יחידות דיור. עד כה נשלמו ואוכלסו שני פרויקטים – בהרצליה וברמת השרון (כ-550 יחידות דיור) – ועוד 14 פרויקטים נמצאים בשלבי התקדמות שונים³⁶.

"מחיר למשתכן"

"מחיר למשתכן" במתכונת חדשה" החלה לפעול בשנת 2015, והיא נועדה להוזיל דירה ראשונה לזכאים³⁷ ולאפשר למעוטי הון עצמי³⁸ לרכוש דירה – בעיקר באמצעות סובסידיה על הקרקע (שיעור ההנחה מגיע עד 80%), ולעיתים גם באמצעות מענקים לרוכשים וסבסוד הפיתוח לקבלנים. לאחרונה הותר גם למשפרי דיור לגשת להגרלות ייעודיות בפרויקטים שבהם נכשל השיווק לרוכשים דירה לראשונה. מועצת מקרקעי ישראל האריכה את התוכנית בשנתיים נוספות (2018–2019). נכון לתחילת פברואר 2018 הוציאו למעלה מ-119 אלף משקי בית אישורים להשתתף בהגרלות, ו-42,869 מהם זכו בזכות לרכוש דירה מוזלת. עוד 506 יחידות דיור נמצאו בשלב ההגרלה. נתוני האוצר מראים כי ב-2016–2017 נמכרו כ-8,250 דירות מוזלות (חלקן במסלול "מחיר מטרה"). במטרה לעמוד ביעדים ולהגדיל מספר דירות גדול ככל האפשר ההגרלות נערכות לאחרונה עוד בשלבי התכנון ההתחלתיים, סמוך לשיווק הקרקע לקבלנים ולפני קבלת ההיתרים לבנייה, לפיתוח תשתיות ולהגדלת מספר הדירות בפרויקט ("הקלות שבס"י"³⁹). כתוצאה מכך עובר זמן רב בין הזכייה בהגרלה לבין תחילת התהליך לבחירת דירה⁴¹, והמסירה בפועל עתידה להתרחש רק בעוד כמה שנים. בשל כך הוכנס לתוכנית שינוי: חל איסור למכור דירה שנרכשה במסגרת הפרויקט במשך 5 שנים מיום קבלת טופס 4 (התניה ישנה) או 7 שנים מיום ההגרלה שבה זכו

ההגרלות במסגרת "מחיר למשתכן" נערכות לאחרונה עוד בשלבי התכנון ההתחלתיים, ולכן עתיד לחלוף זמן רב בין הזכייה לאכלוס.

³⁶ אלה הנתונים המוצגים באתר "דירה להשכיר": שני פרויקטים נמצאים בשלב ההקמה (בתל אביב ובחיפה, כ-550 יחידות דיור); חמישה נמצאים בשלב התכנון להיתר (בירושלים, ראשון לציון, תל אביב ואור יהודה, כ-1,270 יחידות דיור); ארבעה נמצאים בשלב המכרז לקבלנים (ברמלה, שהם, ראשון לציון ובאר יעקב, כ-730 יחידות דיור); שניים – בשלב שבו המכרזים סגורים (ירושלים וחולון, כ-120 יחידות דיור); ואחד – בשלב שבו נפתחה ההרשמה להגרלה (חיפה, כ-350 יחידות דיור). הספירה כוללת רק את יחידות הדיור שיושכרו במחיר מפוקח ומסובסד.

³⁷ בהגרלה רשאים להשתתף זוגות צעירים או יחידים בני 35 ומעלה (נכים – מגיל 21) שלא החזיקו בזכויות במקרקעין בשש השנים האחרונות.

³⁸ מיינום ההון הנדרש עומד על 100 אלף ש"ח בלבד (ובפריפריה הרחוקה הוא אף עומד על 60 אלף ש"ח), וגובהו המרבי של המימון באמצעות משכנתה – 75% מערך הדירה – נקבע לפי שווי השוק שלה (זה מצידו נקבע לפי הערכת שמאי) כל עוד שווייה אינו עולה על 1.8 מיליון ש"ח. (המשכנתה ניתנת כמוכרן בכפוף ליכולת הלווה להחזירה, היבט שהבנק המלווה בוחן.) צעדים אלה נועדו לסייע לזוגות צעירים בעקבות העלייה בהיקף ההון העצמי הנדרש לרכישת דירה. היקף זה עלה מפני שמחירי הדירות עלו ומפני שהפיקוח על הבנקים הגביל ל-75% את שיעור המשכנתה לרוכשים דירה לראשונה.

³⁹ תקנת שבס המקורית מאפשרת להגדיל את מספר הדירות בפרויקט בשיעור שמגיע עד 30% אך זאת ללא הגדלת שטח הבנייה. בשנת 2015 אושר לתקנת שבס תיקון שמאפשר להגדיל גם את שטח הבנייה ב-20%.

⁴⁰ בהגרלה הגדולה שנערכה בדצמבר 2017 השתתפו פרויקטים שאף אחד מהם לא קיבל היתר בנייה ובחלקם נסגרו המכרזים לקבלנים רק לאחרונה (כולל פרויקטים במעלה אדומים, אשקלון, מעלות תרשיחא, נהריה, קריית ביאליק, שדרות ונחף).

⁴¹ אפשר לחתום על חוזים עם הזוכים רק לאחר קבלת היתר בנייה.

הרוכשים (התניה חדשה), המוקדם ביניהם⁴². כדי להגדיל את מספר הדירות המוזלות החליטה המדינה להציע לזימים להפנות ל"מחיר למשתכן" גם דירות בפרויקטים בשוק החופשי (ולהעניק הנחה מתאימה), ובתמורה תשלם להם רשות מקרקעי ישראל סכום שלא יעלה על 137 אלף ש"ח לכל יחידת דיור שתתווסף לתוכנית⁴³; יוזמה זו עשויה להוסיף להגרות כאלף דירות.

תוך כדי יישום התוכנית התגלו בה כמה ליקויים, וחלקם תוקנו או נמצאים בתהליכי תיקון. מרבית הליקויים קשורים בתכנון⁴⁴ ובנטיית הקבלנים לבחור ברמת גימור נמוכה יחסית לרמה בשוק החופשי מתוך מטרה לצמצם עלויות. בתגובה נקבעו כללים שמחייבים להתאים את מספר החדרים לשטח הדירה⁴⁵ ולהתקין מעליות בניינים בני למעלה משלוש קומות. נוסף לכך גובש מפרט טכני מחייב ובו מאות סעיפים לגבי איכויותיהם של אלמנטים שונים, ונקבעו כללים לזיכו הרוכשים במקרים שבהם הקבלן אינו מספק את כלל המפרט שהתחייב לתת (למשל זיכו על מטבח).

כרבע מכלל הזוכים בוחרים לוותר על הזכייה מסיבות שונות. על פי נתוני משרד השיכון לשנת 2016, הסיבות הנפוצות ביותר לוותר נעוצות בחוסר יכולת למצוא דירה מתאימה לצרכים וקושי במימון הרכישה (59% ו-38%, בהתאמה, מתוך אלה שנימקו את הוויתור). ככלל, שיעור הוויתורים ביישובי הפריפריה גבוה משיעורם בערים המבוקשות, בין היתר מפני שהסבסוד בהם נמוך מהסבסוד בערים המבוקשות⁴⁶.

במקביל התגלו קשיים גם במכרזים לקבלנים. בשנת 2017 התקיימו מכרזים על 366 מתחמים (חלקם הוצעו יותר מפעם אחת), אך 136 מתוכם (37%) לא נמכרו לקבלנים, מרביתם עקב היעדר הצעות וחלק קטן עקב הצעות בלתי תקינות או מפני שהקבלן זכה במתחם אחר. מרבית המתחמים שלא הוגשו לגביהם הצעות נמצאים בפריפריה וחלקם נמצאים במגזר הערבי, אך מכרזים נכשלו גם בערים מבוקשות ו/או מרכזיות (איור ט-9). יתרה מכך, לעיתים שיווק המתחם נכשל יותר מפעם אחת (ברמלה, טבריה, באר שבע, קריית ביאליק ובית שמש). ייתכן שהמכרזים בפריפריה נכשלים כי הקבלנים צופים ביקוש נמוך ואילו המכרזים במרכז נכשלים כי הקבלנים מעריכים שמחירי המקסימום בהם נמוכים יחסית לרמת המפרט הנדרשת⁴⁷. אם אין ניגשים למכרז ההצעה נבנית לעיתים מחדש תוך מתן הקלות, כולל זכות למכור חלק מהדירות בשוק החופשי. אולם גם שלושה מכרזים כאלה נכשלו – בטבריה, ערד ורמלה.

כדי לבחון מהן הסיבות האפשריות לחוסר ההצלחה לשווק חלק מהקרקעות במסגרת "מחיר למשתכן" התמקדנו ביישובים שהשיווק נכשל בהם ובדקנו את תוצאות המכרזים הרגילים (כלומר מחוץ לתוכנית) שנערכו בהם ב-2017. הניתוח מעלה תוצאות מעורבות, ולכן אי-אפשר להסיק ממנו כי המכרזים נכשלו דווקא מפני שהם שייכים ל"מחיר למשתכן"; (1) בחלק מהיישובים המכרזים הרגילים זכו להצלחה מלאה (באר שבע, ראשון לציון, דימונה, קריית גת, מעלות תרשיחא, קריית

⁴² החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1518; ההוראה תחול רטרואקטיבית על כל הפרויקטים במסגרת "מחיר למשתכן".

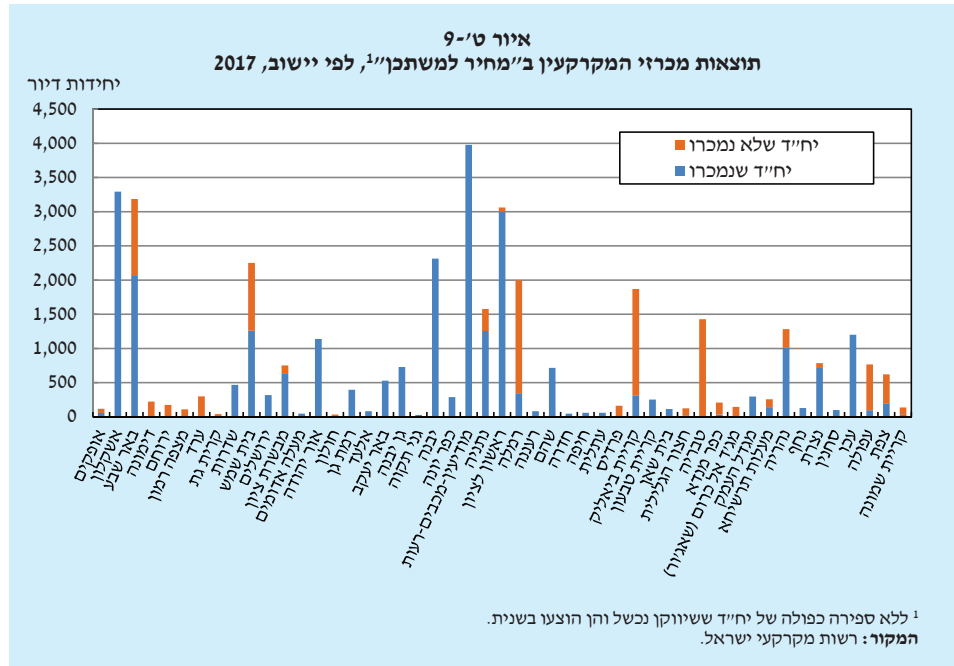
⁴³ החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1518.

⁴⁴ למשל, בכמה פרויקטים נבנו מעט חדרים יחסית לשטח הדירה, מכיוון שתקנון "מחיר למשתכן" מחייב לתת הצעת מחיר לפי שטח הדירה ולא לפי מספר החדרים; ובירוחם תוכנו בניינים בני ארבע קומות ללא מעלית (במקרה זה התערבה ועדת התכנון המקומית).

⁴⁵ כל דירה תשתרע על 75 מ"ר לפחות, שטחה של דירת 3 חדרים לא יעלה על 90 מ"ר, שטחה של דירת 4 חדרים – על 110 מ"ר, ושטחה של דירת 5 חדרים – על 125 מ"ר.

⁴⁶ עם זאת, גם בפרויקטים בגליל ים שבהרצליה נרשמו שיעורי ויתורים גבוהים הן בשל איכות הדירות המוצעות והן משום שהן אינן מתאימות לצרכים של זוגות צעירים (דירות גדולות ויקרות).

⁴⁷ היזמים ב"מחיר למשתכן" מתחרים על המחיר הנמוך ביותר למ"ר לצרכן הסופי, בכפוף למחיר המקסימום ולמפרט המחייב שקובעת המדינה.



שמונה, ונצרת. גם ביישובים ערביים זכו מכרזים רגילים להצלחה מלאה), (2) בחלקם הם זכו להצלחה חלקית (חצור הגלילית ומגיד אל כרום), אך (3) בחלקם, בעיקר בפריפריה, הם נכשלו (ירוחם, קריית ביאליק, צפת ונתניה). בחלק מהיישובים ששיווק הקרקע נכשל בהם גם הרוכשים גילו התעניינות דלה יחסית (בכפר מנדא נפל מספר המתעניינים ממספר הדירות).

הממשלה החליטה להשקיע משאבים רבים בתוכנית "מחיר למשתכן". מרכז המחקר והמידע של הכנסת מעריך כי ב-2015 וב-2016 הובילו ההנחות על הקרקע לאובדן הכנסות שגובחו כ-350 מיליוני ש"ח וכ-1.3 מיליארד ש"ח, בהתאמה, וכי ב-2017—2018 יעמוד האובדן על כ-2.1 מיליארדי ש"ח לשנה⁴⁸. נוסף לתמריץ ליזמים הוחלט להעניק תמריץ גם לרשויות המקומיות שבתחומיהן ישווקו ב-2015—2019 פרויקטים שהיקפם הכולל לא יפחת מ-250 יחידות דיור⁴⁹.

"מחיר למשתכן"
משפיעה על הביקוש
לדיור.

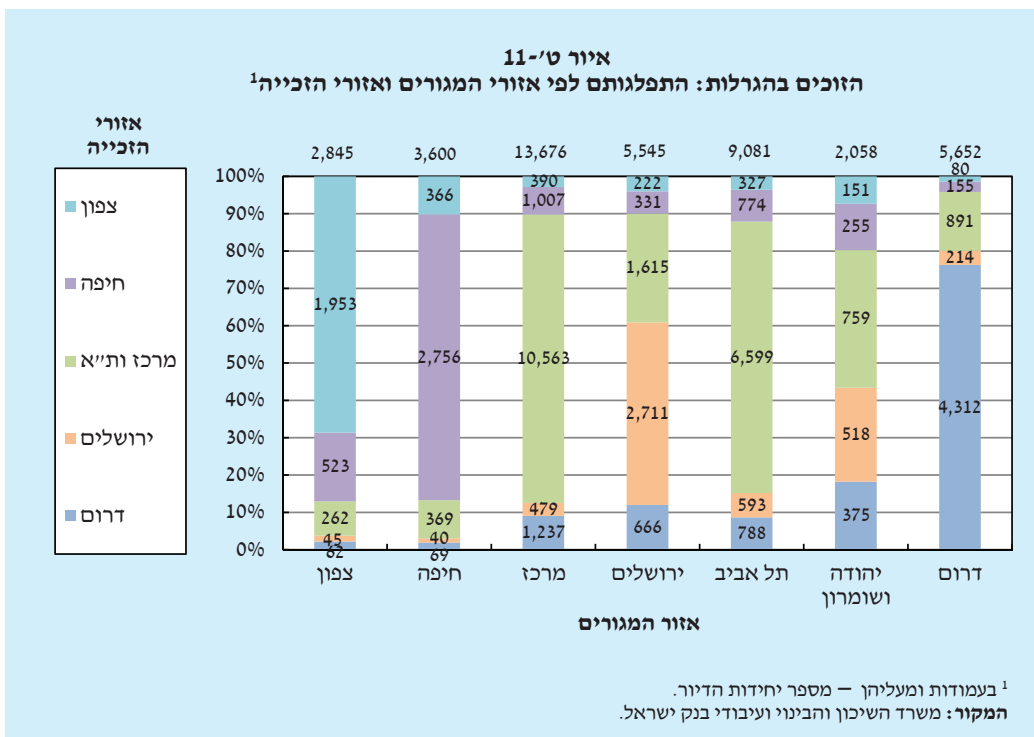
"מחיר למשתכן" משפיעה על הביקוש לדיור. איור ט'-10 מראה כי רבים מהרוכשים לראשונה (אוכלוסייה שלרוב עומדת בקריטריונים להצטרפות לתוכנית⁵⁰) נותרו בשוק החופשי ב-2016—2017, אולם ייתכן שחלקם יצאו ממנו, דחו את הרכישה והשתתפו בהגרלות. נוסף לכך האזור מציג אומדן לפוטנציאל הרוכשים בתוכנית (הזוכים בזכות לרכוש דירה בניכוי הרוכשים בפועל); קבוצה זו כוללת בין היתר משקי בית שלא התכוונו לרכוש דירה בשוק החופשי או נדחקו ממנו כתוצאה מעליית המחירים או מהיעדר הון עצמי מינימלי. כן סביר להניח כי התוכנית גם גורמת להקדמת הביקוש הן מפני שאין זה ברור מה יעלה בגורלה בממשלות הבאות והן מפני שעשוי לחלוף זמן רב בין הזכייה לבין קבלת הדירה. אף שמרבית הזוכים בהגרלות זוכים בזכות לרכוש דירה במחוז מגוריהם, ניכר כי חלק מהזכאים נוטים להשתתף בהגרלות ביישובים מרוחקים

⁴⁸ מתוך מילנר א' (2017), "ניתוח שיעורי ההנחה לזכאים בתוכנית מחיר למשתכן", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המחלקה לפיקוח תקציבי.

⁴⁹ על פי החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1518. התמריץ יחושב כשיעור מערך הקרקע ליחידת דיור בקיזוז חלק מהוצאות הפיתוח.

⁵⁰ ייתכן כי חלק מהרוכשים לראשונה אינם עומדים בקריטריונים מפני שהם צעירים מדי או מפני שהחזיקו דירה בשש השנים האחרונות.

מאוד ממקום מגוריהם (איור ט'-11), מתוך כוונה להשכיר את הדירה לתושבי המקום ולמכור אותה בעתיד ברווח הון. גישה זו טומנת בחובה סיכונים בלתי מבוטלים שכן לא ניתן לצפות כרגע את הביקוש העתידי לשכירת דירות ביישובים אלה (רובם בפריפריה), וייתכן שהם לא יוכלו לממש את כוונותיהם. מאידך גיסא יש לציין לטובה את העובדה שהפריסה הגיאוגרפית של הפרויקטים תואמת במידה רבה את הפריסה של משקי הבית. כמחצית מיחידות הדיור שהוגרלו עד כה נמצאות במחוזות המרכז ותל אביב.



הסכמי הגג

תוכנית נרחבת שנייה שהממשלה מפעילה – הסכמי הגג עם הרשויות המקומיות – נועדה לטפל בצד ההיצע בשוק הדיור באמצעות החלשת התמריץ השלילי שיש לרשויות להגדיל את האוכלוסייה בשטחן.

הרשויות המקומיות מספקות לתושביהן שירותים מגוונים, לרבות חינוך, רווחה, תברואה, תחבורה עירונית, תרבות וספורט, שמירה על איכות הסביבה, תחזוקת שטחים ומתקנים ציבוריים, שירותי כבאות, שירותי דת, שירותים וטרינריים, רישוי עסקים, ועוד. פעילות הרשויות ממומנת מתקציב בעל שני חלקים: החלק הרגיל משמש למימון הפעילות השוטפת (כולל הוצאות שכר), והחלק הבלתי רגיל מיועד לפיתוח (בניית תשתיות ומבני ציבור) ולהוצאות חד-פעמיות. הרשויות מקבלות הכנסות בעיקר מהמקורות הבאים: (1) הכנסות עצמיות: הכספים הנגבים מהאזרחים ומהעסקים שבתחומי הרשות באמצעות מיסוי עירוני (ארנונה), אגרות והיטלים, תשלומים בעד שימוש בשירותים עירוניים, תקבולים מחוקי עזר, והכנסות מדמי שימוש בנכסי הרשות (שכר דירה, תקבולים ממכירת נכסי הרשות וכו') ו-(2) הכנסות מהשתתפות ממשלתית במימון שירותים ממלכתיים (חינוך ורווחה) וכן ממענק האיזון שמשרד הפנים מעניק לרשויות לפי קריטריונים מסוימים⁵¹. לכל אחד מחלקי התקציב (רגיל ובלתי רגיל) יש מקורות בלעדיים; תקבולים מהיטל השבחה⁵² למשל יכולים להזין רק את התקציב הבלתי רגיל בשעה שתקבולי הארנונה מזינים רק את התקציב הרגיל.

החלק העיקרי בהכנסות העצמיות נובע מתשלומי הארנונה הנגבים על השטחים המיועדים למגורים ועל השטחים שאינם מיועדים למגורים (בעיקר ארנונה עסקית). במהותה הארנונה היא מס עירוני, אולם מבחינת התושבים היא מהווה בעיקר תשלום בעד השירותים המגוונים שהם מקבלים מהרשות המקומית; העסקים לעומת זאת מקבלים סל שירותים מצומצם. משרד הפנים קובע את טווח התעריפים (מזערי ומרבי) לכל סוגי הנדל"ן והוא חל על כל הרשויות; בפועל התעריפים משתנים מרשות לרשות ונקבעים בצו הארנונה שמועצת הרשות מגבשת. רשות מקומית שיש בתחומה הרבה שטחי מסחר ומשרדים נהנית מהכנסות גבוהות מארנונה עסקית. ראשית, תעריפי הארנונה העסקית גבוהים מתעריפי הארנונה למגורים (תעריף המינימום כפול מהמינימום למגורים ותעריף המקסימום גבוה מפי שלושה ממנו). שנית, כ-20% מהתושבים זכאים לפטור או להנחה בארנונה (בניהם אזרחים ותיקים, נכים, ומעוטי הכנסה), דבר שאין לו מקבילה בארנונה לעסקים⁵³. שלישית, שיעורי הגבייה של הארנונה העסקית גבוהים מאלה של הארנונה למגורים⁵⁴. היות שעסקים אינם צורכים את מרבית השירותים המוניציפליים אך משלמים ארנונה גבוהה יחסית, הם מייצרים "סבסוד צולב" של השירותים הניתנים למשקי הבית⁵⁵. לכן הרשויות המקומיות מעוניינות למשוך לתחומיהן עסקים רבים ככל האפשר ואינן ששות לפתח נדל"ן למגורים.

הארנונה העסקית גבוהה ומסבסדת את השירותים הניתנים למשקי הבית. משום כך הרשויות המקומיות מעדיפות נדל"ן מסחרי על פני נדל"ן למגורים.

⁵¹ מענק האיזון נועד לסייע לרשויות להבטיח רמה בסיסית של שירותים לתושבים. הקריטריונים להקצאתו נקבעו לראשונה בהמלצות ועדת סוארי משנת 1993. בשנת 2000 קבעה ועדת גדיש נוסחה חדשה להקצאת המענקים במטרה לאזן בין הצורך להבטיח שירותים בסיסיים לתושבים לבין הצורך ליצור תמריצים להתייעלות ברשויות המקומיות.

⁵² היטל השבחה – תשלום שנדרש מבעל נכס מקרקעין עקב שינויים תכנוניים שמעלים את שווי, כגון שינוי ייעוד המקרקעין, הגדלת זכויות הבנייה וכד'.

⁵³ הראל קי (2004), "בלגן ושמו ארנונה: התמקדות במיסוי המוניציפלי בישראל והצעות לשינויים", מכון מילקן.

⁵⁴ פדר חי (2007), "השפעת מאפיינים כלכליים, חברתיים ופוליטיים על שיעור גביית הארנונה ברשויות", האוניברסיטה העברית, בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל.

⁵⁵ ניתן גם לטעון כי ארנונה עסקית גבוהה יחסית מהווה פיצוי על ההפרעה הסביבתית שעסקים יכולים לייצר בתוך אזורי מגורים.

מערכת התכנון בישראל מאפשרת לרשויות המקומיות לממש את העדפתן לנדל"ן לעסקים. ראשית, הרשות המקומית מעורבת בעיצובן של תוכניות מתאר, כולל קביעת שימושי הקרקע בתחומה. שנית, הרשות המקומית מעורבת בקביעת צורכי התשתיות המשמשות תנאי להקמת שכונות. שלישית, הרשות המקומית יכולה להשפיע על קצב הפיתוח של הנדל"ן למגורים בתחום שיפוטה באמצעות שליטה על ההליכים הביורוקרטיים, שכן היא זו שמעניקה לקבלנים אישורי בנייה ואישורים אחרים. העיוות הכלכלי הכרוך בתעריפי הארנונה העסקית והארנונה למגורים משפיע על מחירי הדיור, שכן הוא מהווה שיקול משמעותי בהחלטות שהרשות המקומית מקבלת בנוגע ליחס בין השטח המוקצה לבנייה למגורים לבין השטח המוקצה לעסקים⁵⁶. נוסף על כך יש לרשות המקומית תמריץ שלילי לקלוט תושבים מרקע סוציו-אקונומי חלש ואוכלוסיות שצורכות הרבה שירותים עירוניים (למשל משפחות צעירות וקשישים), והן מעדיפות למשוך אוכלוסיות בעלות הכנסה גבוהה. מכיוון שהרשות המקומית משפיעה על תמהיל הבנייה למגורים, היא יכולה לנתב את היצע הדיור למוצרי נדל"ן יוקרתיים ויקרים יותר (צמודי קרקע לעומת בניינים רבי-קומות, דירות בעלות שטח מגורים גדול יותר) ועל ידי כך להשפיע על סוג האוכלוסייה שתשתקע בתחומה.

כאשר יש ברשויות מקומיות מעט נדל"ן עסקי והרבה אוכלוסיות מוחלשות, הדבר פוגע ביכולתן לספק שירותים נאותים תוך יצירת תמריץ לעזיבת תושבים חזקים, ודבר זה מצידו מחליש אותן עוד יותר. מענק האיזון הממשלתי נועד לגשר על פערים בין פוטנציאל ההכנסה של הרשות לבין ההוצאה הנורמטיבית המינימלית לנפש, כדי לאפשר לה לספק לכל תושב סל שירותים בסיסי. היקף המענק מחושב לפי נוסחה שכוללת רכיב של צדק חלוקתי: היא מביאה בחשבון את גודל האוכלוסייה והרכבה (שיעור הילדים והקשישים), סיווגה במדד החברתי-כלכלי, וצרכיה המיוחדים (כמו הוצאות ביטחון), בשעה שהארנונה מחושבת לפי שטח הנכס בלבד^{57,58}.

בשנים האחרונות נקטה הממשלה כמה מהלכים שנועדו להחליש את התמריץ השלילי לבניית נדל"ן למגורים. בשנת 2008 החל משרד הבינוי להעניק לרשויות סובסידיה למימון עבודות פיתוח לבנייה ביוזמה ציבורית ביישובים שממוקמים באזורי עדיפות א'. כדי לקדם בנייה למגורים באזורים נרחבים יותר, כולל אזורי הביקוש, החלה הממשלה ב-2013 לחתום עם הרשויות על הסכמי גג; מאז נחתמו קרוב ל-30 הסכמים, וגלום בהם פוטנציאל להגדיל את ההיצע בכ-336 אלף יחידות דיור (לוח ט'-2). בהסכמי הגג המדינה מתחייבת לממן את התשתיות ומבני הציבור הנחוצים לבניית שכונות חדשות, והרשויות המקומיות מתחייבות לנפק היתרי בנייה בפרקי זמן מוגדרים ולקדם את התוכניות ואת הקמת התשתיות. סבסוד ממשלתי מאפשר להסיר חסמים

⁵⁶ ראו אקשטיין צ', א' טולקובסקי, א' אייזנברג-בן לולו וי' שרמן (2014), "האם לרשויות מקומיות יש תמריץ שלילי להגדלת האוכלוסייה בשטחן?", מכון גזית-גלוב לחקר הנדל"ן. המחברים טוענים כי בהנחות הניצבות ביסוד המודל של העיר החד-מרכזית, ובהנחה שהנכסים למגורים ולשימוש עסקי כרוכים בעלויות בנייה זהות, אין מקום לפער בין מחירי הקרקע לשימושים השונים; אם נוצר פער, הוא כנראה נובע מהגבלת היצע הקרקעות למגורים ומהפרת העיקרון שיש להקצות למרבה במחיר. בין 2003 ל-2012 נוצר פער: לא חל שינוי ניכר במחירו של מ"ר בנוי לעסקים אך מחירו של מ"ר בנוי למגורים (במגזר היהודי) עלה ב-40%. רשות מקרקעי ישראל ומשרד הפנים אינם אחראים לפער כי הם אינם מעדיפים נדל"ן עסקי על פני נדל"ן למגורים. לעומתם, לרשויות המקומיות יש תמריץ שלילי לאשר בנייה למגורים. זאת ועוד, לרשויות המקומיות, ובעיקר לחזקות שבהן, אין תמריץ להגדיל את היצע הדיור גם מכיוון שהדבר עשוי להפחית את המחירים, למשוך אוכלוסייה חלשה ולפגוע בפוטנציאל גביית הארנונה למגורים (פיטוסי ס', א' יקיר ומ' שראל (2015), "פריצת חסמי הדיור בישראל. חלק ב': תפקידן והעדפותיהן של הרשויות המקומיות בפיתוח נדל"ן למגורים", פורום קהלת למדיניות).

⁵⁷ בפועל המענק נמוך מהמענק שמניבה נוסחת גדיש, בין היתר בגלל מגבלות בתקציב הממשלה. ב-2010—2015 למשל הוענק מענק נמוך בכ-13% בממוצע (ראו אגמון ת' [2016], "ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות בשנים 2014—2015", מרכז המחקר והמידע של הכנסת).

⁵⁸ מסמך זה אינו דן בשינוי בנוסחאות הארנונה או מענק האיזון. יישום הסכמי הגג יחייב ככל הנראה לשנות את נוסחאות הארנונה במטרה להקטין את הסבסוד הצולב בין מקורות שונים ולהתאים את גובה הארנונה למגורים עלולות השירותים שהרשויות המקומיות מספקות לציבור.

ולהוציא לפועל תוכניות ישנות לבניית שכונות מגורים, שכן הוא מאפשר לבנות תשתיות על, מחלפים, גשרים וכד'. עלות ההסכמים כוללת עלויות בגין הקרקע (אובדן הכנסות), הפיתוח והתשתיות, מבני הציבור, וכן כספים ומענקים אחרים. ניצול התקציב המופנה לפיתוח ולמבני ציבור הסתכם עד כה בכ-10 מיליארדי ש"ח. ב-2014 הוסיפה הממשלה לשני המהלכים הנידונים עוד מהלך: היא החליטה להקים מנגנון שמתמרץ את הרשויות לנפק היתרי בנייה גם אם לא נחתם עימן הסכם גג⁵⁹.

הסכמי הגג אומנם מאפשרים לפתח את התשתיות ולחדשן, אך הם עלולים ליצור בעייתיות שתתגלה לאחר האכלוס.

הסכמי הגג מיטיבים עם הרשויות המקומיות בשלב הראשון, והם מאפשרים לא רק לבנות את התשתיות לשכונות חדשות אלא גם לפתח ולחדש את התשתיות בשכונות הוותיקות שכן הם מאפשרים להשתמש לשם כך בכספים הזורמים לתקציבי הפיתוח (הסכומים שהקבלנים משלמים להוצאות פיתוח במהלך שיווק הקרקע, היטלי ההשבחה, האגרות וכד'⁶⁰). אך הסכמי הגג עלולים ליצור בעייתיות שתתגלה בשלב השני, כאשר השכונות החדשות יאכלסו והרשות תצטרך לספק שירותים למשקי הבית הנוספים, אך תוספת ההכנסות מהארנונה למגורים וממענק האיזון לא תכסה את תוספת ההוצאות הנחוצה להספקת השירותים העירוניים ברמה הקיימת. כדי להמשיך לספק זאת הרשות אמורה להוסיף שטחי משרדים ומסחר במטרה לשמר את היחס ביניהם לבין השטחים למגורים. כפי שנראה בהמשך, הסכמי הגג מוסיפים תכופות הרבה יחידות דיור יחסית לגודל היישוב, אך ביישובים רבים אי-אפשר להגדיל את שטחי המשרדים והמסחר באופן פרופורציוני מפני שעתודות הקרקע מוגבלות או מפני שהם קרובים ליישובים מרכזיים וגדולים יותר⁶¹; דברים אלה תקפים ביתר שאת כשנחתמים הסכמי גג עם כמה יישובים סמוכים (כמו למשל הקבוצה הכוללת את באר יעקב, רמלה, לוד וראשון לציון; והקבוצה הכוללת את אשדוד, אשקלון וקריית גת). אומנם מרבית הסכמי הגג כוללים גם תוספת שטחי מסחר ותעסוקה, אך יש לבחון אם די בה ואם היא מוצדקת מבחינת הביקוש העתידי לשטחים אלה. ייתכן שמצוקה תקציבית אף תחייב לאחד חלק מהרשויות כדי לנצל יתרונות לגודל.

בחנו אם הסכמי הגג שנחתמו ב-2013—2017 יכולים להצליח: בדקנו מהו פוטנציאל הרשויות לממשם (כלומר להגדיל את מספר הדירות בהתאם להם) על רקע מדדים שונים למצבן הפיננסי. כפי שמראה לוח ט'-2, יש מקום לחלק את הרשויות לשלוש קבוצות פוטנציאל. הקבוצה הראשונה כוללת תשע רשויות שההסכמים עימן לכל הפחות יכפילו את אוכלוסייתן. אף על פי שההסכמים ייושמו בהדרגה, סביר להניח שרשויות אלה יתקשו לקלוט תוספת אוכלוסייה כה משמעותית ללא סיוע ממשלתי, שכן מצבן הפיננסי אינו איתן כבר כיום: שש מהן נמצאות בתוכניות הבראה או התייעלות ורק אחת נחשבת ליציבה, ובחלקן הארנונה העסקית תופסת נתח קטן במיוחד בגביית הארנונה.

הקבוצה השנייה כוללת יישובים שיש להם פוטנציאל להגדיל את מספר הדירות בשיעור שנע בין 50% ל-100% מהמספר הקיים. בקבוצה זו שמונה רשויות מקומיות, שתיים מהן איתנות פיננסית, שתיים יציבות, שלוש במצב ביניים ואחת בתוכנית התייעלות. בכולן שיעור ההכנסות מארנונה עסקית נמצא מעל לחציון ההתפלגות, וכמעט בכולן הוא אף נמצא ברבע העליון שלה (עולה על 20%). אם האוכלוסייה החדשה תיקלט בהדרגה והתהליך ילווה בתוספת מתאימה של

⁵⁹ על פי החלטת ממשלה מס' 1533 (דר/44), רשות כזו תוכל לקבל בין 7,000 ל-12,000 ש"ח עבור כל היתר ליחידת דיור שמספרו גבוה מהמספר הממוצע ב-2010—2012, אם מספר היחידות שהיא אישרה באותה שנה (1) אינו קטן מ-200 ו-2) גדל ב-10% לפחות בהשוואה לממוצע השנתי ב-2010—2012. למענקים נקבע רף עליון שנתי – עד שנים עשר אלף יחידות דיור בכלל הרשויות הזכאיות. רשויות שנחתמו איתן הסכמי גג צריכות לעמוד בתנאים אחרים כדי לקבל את המענק.

⁶⁰ מצב זה קיים בכל שיווק קרקע, אולם הסכמי הגג כרוכים בהיקפי בנייה נרחבים יותר ולכן בהכנסות גבוהות יותר.

⁶¹ לדוגמה, טירת כרמל סמוכה לחיפה, יבנה – לרחובות, ראש העין – לפתח תקווה, ואופקים ונתיבות סמוכות לבאר שבע.

שטחי מסחר ותעסוקה, ייתכן שההסכמים יצליחו ביישובים החזקים בקבוצה. אולם אם הסכמי הגג יפרו את האיזון בין ארנונה עסקית לארנונה למגורים, הם עלולים לפגוע במצבם הפיננסי של היישובים.

בקבוצה השלישית אחת עשר רשויות מקומיות שתוספת הדירות בהן קטנה מ-50% מהמספר הקיים. חמש מהן איתנות פיננסית, שלוש יציבות ושלוש במצב ביניים. למעט שתי רשויות, בכולן ההכנסות העצמיות מהוות למעלה ממחצית מסך ההכנסות; ובכולן שיעור הארנונה העסקית נמצא מעל לחציון. סביר כי הרשויות שמצבן הפיננסי טוב יצליחו לקלוט את האוכלוסייה החדשה, בתנאי שיתווספו להן גם די שטחי מסחר ותעסוקה.

מהניתוח לעיל עולה שדווקא עם רשויות חלשות נחתמו הסכמים נרחבים, אף על פי שכבר כיום הן מתקשות לספק שירותים עירוניים באיכות גבוהה. סביר להניח כי כדי שההסכמים יתממשו תידרש הגדלת חלקה של הממשלה במימון השירותים העירוניים (באמצעות מענקי איזון) או הגדלת תשלומי הארנונה. אולם אין זה ברור אם ההסכמים עם הרשויות החלשות אכן יתממשו שכן ייתכן כי לא ייווצר ביקוש לדירות בהן. לאחרונה אישרה הממשלה תיקון להחלטה על הסכמי הגג שייחתמו עם רשויות מקומיות ב-2016—2018, וזה קובע בין היתר שכדי לגבש הסכם יש לסקור את הביקוש לדירות במטרה לבדוק את היתכנות השיווק של יחידות הדירה הנכללות בו⁶². להסכמים יש סיכוי טוב יותר להצליח ברשויות החזקות, אולם ברשויות אלה יש להם גם פוטנציאל גבוה יותר לפגוע במצב הפיננסי דרך הפרת האיזון בין הארנונה העסקית לארנונה למגורים.

⁶² החלטת ממשלה מס' 3260(דר/167).

פרק ט': שוק הדיור

לוח ט'-2

הרשויות המקומיות שנחתמו עימן הסכמי גג:
הפוטנציאל שלהן לקלוט כמות את תוספת התושבים על רקע מאפייניהן הפיננסיים

| שם הרשות | מספר הדירות בהסכם למספר הדירות הקיים | היחס בין מספר הדירות בהסכם למספר הדירות הקיים | ההכנסות העצמיות של הרשות | ההכנסות מארנונה מתוך סך ההכנסות הרגיל, % | גביית הארנונה למגורים מתוך סך חיובי הארנונה למגורים, % | חיוב הארנונה העסקית מתוך סך חיובי הארנונה, % ¹ | האשכול במדד החברתי-כלכלי ב-2013 ² | דירוג מצבה הפיננסי של הרשות המקומית ב-2015 | העודף/ הגירעון לנפש ב-2015 (ש"ח) |
|----------------------------|--------------------------------------|---|--------------------------|--|--|---|--|--|----------------------------------|
| באר יעקב | 11,653 | 2.18 | 37.8 | 42.8 | 90 | 14.2 | 7 | התייעלות | 5.8 |
| אופקים | 14,436 | 1.89 | 30.5 | 22.0 | 55 | 11.9 | 3 | הבראה | -84.9 |
| נתיבות | 13,103 | 1.76 | 25.8 | 21.1 | 41.7 | 23.9 | 3 | התייעלות | -105.2 |
| דימונה | 21,000 | 1.75 | 43.5 | 38.2 | 43.5 | 2.7 | 4 | התייעלות | 60.4 |
| טירת כרמל | 10,160 | 1.42 | 56.6 | 47.0 | 22.2 | 31.4 | 4 | ביניים | 107.6 |
| שדרות | 10,100 | 1.42 | 33.5 | 13.3 | 59.6 | 43.6 | 4 | הבראה | -7.7 |
| יבנה | 15,479 | 1.22 | 55.8 | 55.1 | 78.2 | 8.7 | 6 | ביניים | 17.3 |
| אילת | 18,372 | 1.00 | 54.9 | 52.8 | 75.5 | 26.2 | 6 | התייעלות | -272.0 |
| עכו | 15,536 | 0.98 | 51.5 | 31.0 | 45.5 | 18.4 | 4 | יציבה | 12.7 |
| מעלות-תרשיחא | 5,545 | 0.82 | 41.4 | 32.4 | 85.9 | 20.0 | 5 | התייעלות | 30.0 |
| לוד | 17,090 | 0.77 | 41.4 | 41.8 | 53.6 | 31.2 | 4 | ביניים | 308.9 |
| ראש העין | 9,436 | 0.77 | 52.8 | 46.9 | 77.6 | 33.7 | 7 | איתנה | 78.4 |
| אשקלון | 31,791 | 0.70 | 51.7 | 44.6 | 75.4 | 21.9 | 5 | איתנה | 15.4 |
| מגדל העמק | 5,647 | 0.67 | 47.4 | 38.2 | 88.8 | 16.4 | 4 | יציבה | 1.3 |
| עפולה | 10,496 | 0.63 | 44.8 | 41.3 | 72 | 40.1 | 5 | ביניים | 4.7 |
| בית שמש מודיעין-מכבים-רעות | 13,007 | 0.63 | 44.8 | 36.8 | 63.6 | 16.2 | 2 | ביניים | -116.5 |
| אור יהודה | 11,804 | 0.51 | 39.6 | 42.6 | 96.7 | 24.6 | 8 | יציבה | 1.7 |
| אור יהודה | 5,020 | 0.48 | 57.5 | 44.0 | 88.2 | 28.7 | 5 | יציבה | -93.0 |
| קריית ביאליק | 7,253 | 0.47 | 64.5 | 43.4 | 73 | 16.9 | 7 | יציבה | 25.8 |
| אשדוד | 30,046 | 0.46 | 61.2 | 48.5 | 90.6 | 29.2 | 5 | איתנה | 6.1 |
| נהריה | 9,139 | 0.45 | 54.0 | 37.8 | 68.8 | 20.0 | 6 | ביניים | -28.2 |
| קריית גת | 6,442 | 0.40 | 44.7 | 37.9 | 49.9 | 18.5 | 4 | ביניים | -287.3 |
| רמלה | 7,483 | 0.35 | 51.4 | 42.0 | 68.4 | 28.6 | 4 | ביניים | -160.0 |
| באר שבע | 18,140 | 0.24 | 57.4 | 47.2 | 94.7 | 28.9 | 5 | איתנה | 19.6 |
| ראשון לציון | 17,939 | 0.23 | 43.8 | 42.1 | 83.2 | 29.0 | 7 | איתנה | 1.8 |
| הרצלייה | 7,443 | 0.22 | 56.4 | 57.6 | 85.3 | 30.8 | 8 | איתנה | 190.6 |
| נתניה | 12,888 | 0.18 | 58.4 | 45.5 | 80.6 | 20.5 | 6 | יציבה | 1.5 |
| חיפה | 7,000 | 0.06 | 54.5 | 50.2 | 64.5 | 36.5 | 7 | איתנה | 7.8 |
| סה"כ | 363,448 | | | | | | | | |

¹ התפלגות הנתון על הנתח שהארנונה למשרדים, שירותים ומסחר תופסת בסך הארנונה (האחוזונים מופיעים בשורה העליונה):

| | | | | |
|-------|-------|-------|------|------|
| 90% | 75% | 50% | 25% | 10% |
| 28.6% | 20.0% | 11.5% | 6.7% | 3.8% |

² ערכי המדד נעים בין 1 ל-10, ו-1 מייצג את האשכול הנמוך ביותר.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

