

פרק ט'

הבנייה ושוק הדיור

- היקף העסקאות בדירות למגורים פחת השנה לעומת היקפן ב-2015, שנה שבה הוא הגיע לערך גבוה במיוחד. מחירי הדירות עלו במרוצת השנה ב-6.3%.
- הביקוש לדיור המשיך לגדול וקיבל גם השנה תמיכה מהחוסן בשוק העבודה, מהריביות הנמוכות בשוקי הכספים וההון, ומ"מחיר למשתכן" – תוכנית שמציעה לזכאים סבסוד ברכישת דירה. במקביל פעלו בשוק כוחות שהפחיתו את הביקוש: העלייה בריביות על המשכנתאות וצעדי המיסוי שנקטו כדי לרסן את המשקיעים.
- שכר הדירה עלה השנה ב-1.4%, השיעור הנמוך ביותר זה עשור. מהמחצית הראשונה של העשור הקודם עלה שכר הדירה בדומה להכנסה, והדבר מעיד כי בראייה כוללת לא חלה מאז הרעה בנשיגות הדיור.
- מספרן של התחלות הבנייה עלה בשנתיים האחרונות בהשוואה למספרן בארבע השנים הקודמות, ורמתן נותנת מענה לצורכי הדיור השוטפים במשק. מלאי הדירות החדשות הפנויות למכירה המשיך לגדול יחסית לגידול האוכלוסייה.
- מנהל התכנון המשיך לאשר תוכניות בקצב גבוה, אך הדבר עדיין אינו ניכר בהיקף הקרקעות שמכרה הרשות למקרקעי ישראל.
- התוצר בענף הבנייה גדל ב-5.4%, יותר מאשר התוצר הכולל, אך הפריון (התוצר לעובד) הוסיף לרדת.
- הביקוש לדירות עלה בקרב הרוכשים לראשונה. מספר הדירות שהם רכשו השנה דמה למספר בשנים האחרונות, וכמו כן נרשמו כ-75 אלף זכאים להגרלות במסגרת "מחיר למשתכן".
- "מחיר למשתכן" הוזילה לזוכים את מחיר הדירה, במיוחד באזורי ביקוש. נראה כי רבים מהזוכים שזכו בדירות מרוחקות מאזור מגוריהם יעדיפו להעמידן להשכרה, והדבר עלול להגדיל את היצע הדירות להשכרה באזורים מבוקשים פחות.
- על מנת להיערך בעוד מועד לביקוש בעתיד החליט קבינט הדיור להכין לשנים 2017—2040 תוכנית אסטרטגית לבניית מיליון וחצי דירות. התוכנית החשובה כוללת גם את תמ"א 38 ואת "פינוי-בינוי", והאחרונה משרתת את יעדי הציפוף טוב יותר מהראשונה.

1. ההתפתחויות השוטפות

א. תמצית

מחירי הדירות עלו ב-2016 ב-6.3%, והם האמירו זו השנה התשיעית ברציפות. מאידך גיסא, שכר הדירה עלה ב-1.4%, השיעור הנמוך ביותר זה עשור. מאז המחצית הראשונה של העשור הקודם עלה שכר הדירה בדומה להכנסה ברוטו למשרת שכיר, בשעה שמחירי הדירות עלו הרבה יותר מכך. היקף העסקאות בדירות למגורים הצטמצם לאחר שאשתקד הוא עלה בתלילות, אולם רמתו עדיין גבוהה. את הצמצום מסבירה התכווצות בפעילות המשקיעים, שכן הרוכשים דירה לראשונה ביצעו בשוק החופשי¹ אותו מספר עסקאות ומשפרי הדיור הפחיתו אותו במעט.

אשר לשרשרת ההיצע, השלב הראשוני בתכנון נותר איתן: מנהל התכנון (הוועדות המחוזיות) הוסיף להנפיק אישורי בנייה בקצב גבוה ומספרם הסתכם בכ-103 אלף יחידות דיור (יח"ד), מעט גבוה מהמספר אשתקד. אולם הרשות למקרקעי ישראל (רמ"י) לא הרחיבה את מכירת הקרקעות בהשוואה למכירות בשנים האחרונות. מספר היתרי הבנייה (שהנפיקו הוועדות המקומיות) גדל בשנתיים האחרונות ל-57 אלף יח"ד בשנה, לעומת ממוצע של 46 אלף ב-2011—2014, ורוב הגידול התרכז בעיר החדשה חריש². היקפן השנתי של התחלות הבנייה גדל בשנתיים האחרונות לכ-52 אלף יח"ד בממוצע, לעומת ממוצע של 46 אלף ב-2011—2014. משך הבנייה הוסיף להתארך, וגמר הבנייה הסתכם השנה ב-45 אלף יח"ד. מלאי הדירות החדשות הפנויות למכירה גדל גם השנה והגיע לכ-31 אלף יח"ד, אך הוא נותר יציב ביחס להיקף המכירות.

המס על ריבוי נכסים³ צפוי לפעול להפחית את מחירי הדירות במידה מסוימת, אך במקביל להעלות את שכר הדירה. זאת משום שהמס מפחית למשקיעים הנידונים את התשואה נטו ומעודד אותם למכור דירות, והדבר מגדיל את ההיצע בשוק הדירות בבעלות אך מקטיף את ההיצע בשוק השכירות (בהנחה שמספר הדירות במשק אינו משתנה). עוצמת השינויים בכל אחד משני השווקים תלויה בגמישויות של הביקוש וההיצע.

ב. הביקוש והעסקאות

הגידול בביקוש לדיור קיבל גם השנה תמיכה מהחוסן בשוק העבודה (ראו לוח ט'-1 ופרק ה'), מהריביות הנמוכות בשוקי הכספים וההון, ומ"מחיר למשתכן" – תוכנית שמציעה לזכאים סבסוד ברכישת דירה. במקביל פעלו בשוק כוחות שהפחיתו את הביקוש: הריביות על המשכנתאות עלו, המשקיעים נפגעו משום שמשם הרכישה המוטל עליהם עלה ביוני 2015, והמדינה החליטה להטיל מס על דירה שלישית ואילך ("מס ריבוי נכסים") – צעד שעלה על סדר היום הציבורי באוגוסט השנה ונכנס לתוקף בראשית 2017.

היקף העסקאות בשוק הדיור ירד מ-121 אלף אשתקד ל-111 אלף השנה, אך הוא עדיין גבוה בהשוואה לעבר (לוח ט'-1 ואיור ט'-1). תמונה דומה עולה גם מהיקף העסקאות בדירות חדשות. כאשר בוחנים את העסקאות לפי קבוצות רוכשים, מוצאים כי המשקיעים הפחיתו את הרכישות לרמה שנראתה בשלהי 2011 – רמה כה נמוכה נרשמה לפני כן רק ב-2007 – בעיקר עקב צעדי המיסוי שנועדו לרסנם. בניגוד למשקיעים, משפרי הדיור צמצמו את מספר העסקאות השנתי רק

¹ כלומר שלא במסגרת "מחיר למשתכן".

² הוועדות המחוזיות מנפיקות אישורי בנייה, והוועדות המקומיות – היתרי בנייה.

³ המס נכנס לתוקף בתחילת 2017, והוא מוטל על משקיעים שיש בבעלותם שלוש דירות ויותר, מהדירה השלישית ואילך. בעת כתיבתן של שורות אלה בית המשפט העליון דן בערעורים עליו.

לוח ט'-1 (מתוקן)
ענף הבנייה: נתונים נבחרים, 2001 עד 2016

שיעור השינוי השנתי הממוצע									
						2008	2001		
						עד	עד	הרמה	
¹ 2016	2015	2014	2013	2012	2011	2016	2007	ב-2016	
(אחוזים)									
א. משתני הביקוש									
² 1.9	1.9	1.9	1.8	1.8	1.8	1.8	2.1	5,460.4	בני 20 ומעלה באוכלוסייה (באלפים)
3.0	2.8	1.3	1.1	0.6	0.4	0.8	0.0	9,560.8	השכר הריאלי למשרת שכיר (במחירי 2011) ³
2.0	0.5	1.2	2.4	0.5	3.1	1.6	1.2	126.3	התוצר לנפש (באלפי ש"ח, במחירי 2010)
4.1	4.5	5.0	5.4	5.9	6.1	5.9	9.8	4.1	שיעורי האבטלה (רמה)
3.2	2.3	2.3	2.3	2.6	2.9	2.8	5.3	--	הריבית הממוצעת על משכנתאות צמודות למדד (הרמה, ממוצע שנתי)
0.1	0.1	0.6	1.4	2.4	2.9	1.5	5.6	--	ריבית בנק ישראל (הרמה, ממוצע שנתי)
ב. משתני ההיצע									
5.6	2.6	1.1	10.1	8.1	10.7	6.2	-1.0	118.3	סך תפוקת הבנייה (במיליארדי ש"ח, במחירי 2010)
8.1	2.2	6.4	6.5	17.2	-8.2	6.4	-1.1	73.2	מזה: למגורים (כולל שיפוצים)
2.0	3.9	3.6	22.5	-3.1	5.0	5.1	-3.7	24.6	בנייה שלא למגורים (מבנים)
1.8	2.8	-15.8	3.6	13.3	11.0	2.0	2.7	17.4	עבודות בנייה אחרות (עבודות עפר וביטחוניות)
5.4	2.0	1.7	7.7	6.7	10.4	6.0	-0.7	56.0	תוצר הבנייה (במיליארדי ש"ח, במחירי 2010)
2.1	4.1	4.3	9.4	5.5	3.8	4.1	-2.2	280.2	המועסקים ⁴ (באלפים)
5.8	15.5	2.1	2.8	-5.0	11.9	7.2	-4.8	56.8	היתרי הבנייה (באלפים, סוף שנה)
-0.7	12.4	-1.3	9.5	-6.8	15.7	6.1	-5.6	52.4	התחלות הבנייה של דירות (באלפים, סוף שנה)
4.0	-2.3	5.2	13.5	9.8	2.5	4.8	-5.4	45.4	גמר הבנייה של דירות (באלפים, סוף שנה)
7.0	9.3	2.4	5.7	6.9	17.4	5.8	-3.8	112.4	מלאי הדירות בבנייה
15.3	0.7	12.8	9.3	2.2	36.6			30.7	סך היצע הדירות החדשות הפנויות למכירה (באלפים, סוף שנה)
ג. העסקאות והמחירים									
-8.1	21.5	-13.0	11.5	18.8	-16.9	2.6	0.4	111,229	העסקאות בדירות
-6.4	39.9	-9.0	10.0	15.2	-13.3	7.4	-3.7	29,618	מכירת דירות חדשות
9.1	7.5	6.6	7.9	2.2	7.6	7.8	-2.5	--	מחירי הדירות יחסית למדד המחירים לצרכן ללא דיור
3.7	3.9	2.7	1.9	2.6	3.1	3.4	-0.9	--	שכר הדירה יחסית למדד המחירים לצרכן ללא דיור
1.9	1.4	0.4	0.6	1.7	0.6	0.1	2.6	--	מחירי התשומות יחסית למדד המחירים לצרכן

¹ נתוני 2016 אינם סופיים.

² אומדן.

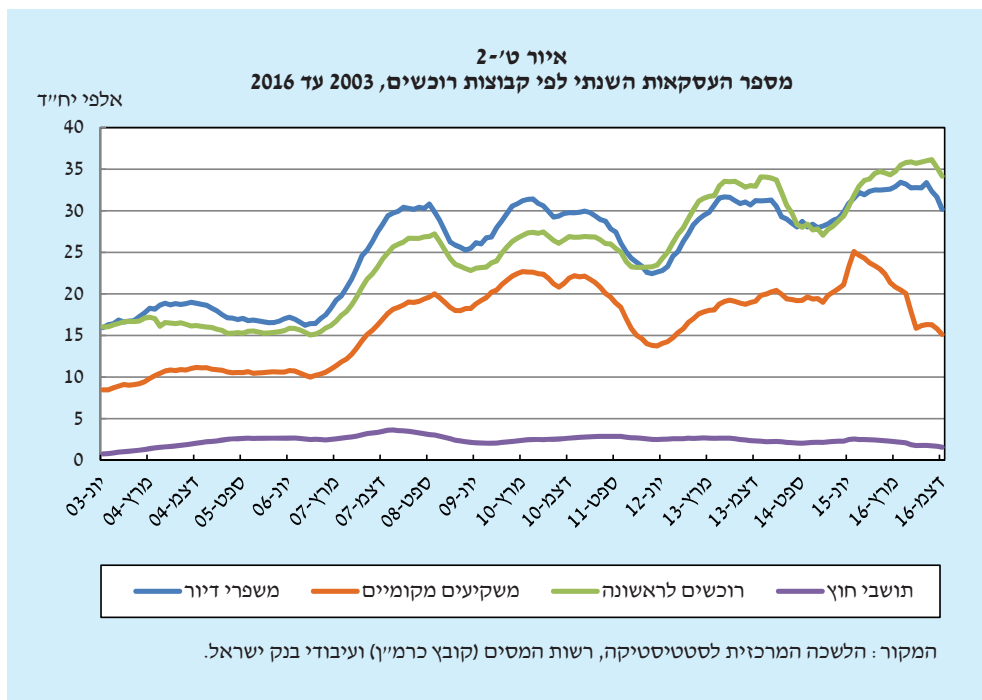
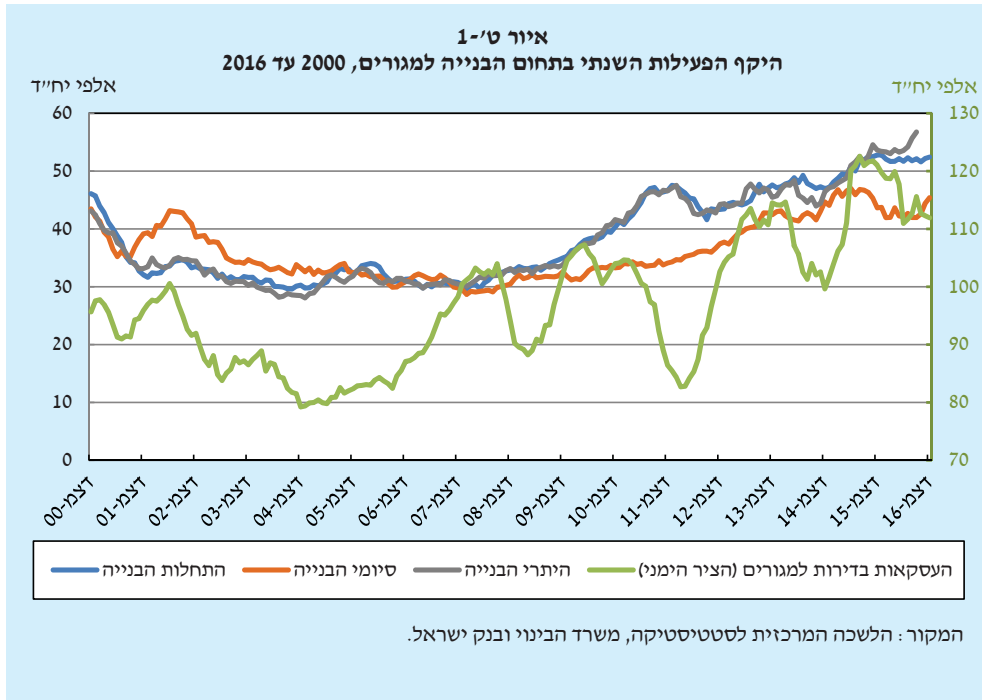
³ נגזר משכרם של ישראלים בלבד.

⁴ כולל אומדן לעובדים זרים בלתי מדווחים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד הבינוי ובנק ישראל.

במעט, והרוכשים לראשונה שמרו על יציבות (איור ט'-2)⁴. אמנם ניתן היה לצפות שהרוכשים לראשונה יפחיתו את מספר העסקאות בשוק "החופשי" וימתינו לזכות בדירה במסגרת "מחיר למשתכן", אך תופעה כזו לא ניכרה עד כה בשוק הדיור.

⁴ נתוני העסקאות באיור ט'-2 לקוחים ממאגר כרמ"ן (כרטסת מחירי נדל"ן), והם מכסים כ-80% מנתוני העסקאות המופיעים באיור ט'-1 ולקוחים ממשרד הבינוי.



מאיור ט'-2 עולה כי בשנים האחרונות הסתכם מספר העסקאות שביצעו הרוכשים לראשונה בכ-30—35 אלף יחיד לשנה. גם השנה הן הגיעו להיקפים דומים, ונוסף לכך נרשמו כ-75 אלף זכאים להגרלות במסגרת "מחיר למשתכן". סבסוד המחיר בתוכנית מביא לגידול בביקוש, ועל כן נדרשת הגדלה מתאימה של ההיצע על מנת למנוע עליית מחירים בשוק "החופשי".

הסבסוד שמעניקה "מחיר למשתכן" מגדיל את הביקוש, ויש להגדיל בהתאם את ההיצע על מנת למנוע עליית מחירים בשוק "החופשי".

ג. ההיצע

בשנים האחרונות הממשלה עושה מאמצים משמעותיים בתחום הדיור, וחלק ניכר מהם מתמקד בהרחבת ההיצע דרך איתור קרקעות לבנייה ודרך קיצור במשך התכנון והבנייה. באופן כללי אפשר לחלק את התכנון לשלושה שלבים: בשלב הראשון רמ"י (ומשרד הבינוי) ויזמים פרטיים מגישים תוכניות למנהל התכנון (הוועדות המחוזיות) כדי לקבל את אישורו⁵. לאחר מכן רמ"י מוכרת ליזמים את קרקעות המדינה שמנהל התכנון אישר⁶. בשלב השלישי והאחרון היזמים מגישים את התוכניות לוועדות המקומיות כדי לקבל מהן היתר בנייה. לאחר שהיתר ניתן אפשר להתחיל בבנייה, תהליך שנמשך כ-2—2.5 שנים במוצע.

סך האישורים שהנפיקו הוועדות המחוזיות גדל במידה ניכרת משנת 2012, אך הגידול טרם בא לידי ביטוי בהיקף הקרקע שרמ"י מכרה: זה עומד על כ-30 אלף יח"ד לשנה מ-2013.

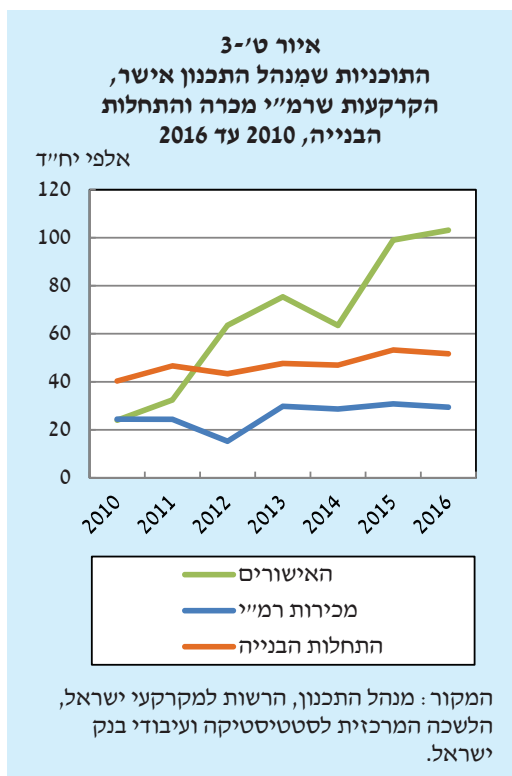
כפי שמראים לוח ט'-2 ואיור ט'-3, סך האישורים שהנפיקו הוועדות המחוזיות גדל במידה ניכרת משנת 2012, והשנה הוא הגיע ל-103 אלף יח"ד⁷, מספר גבוה מהיעד שהציבה הממשלה – 100 אלף יח"ד. ב-2010—2016 אישרו הוועדות כל שנה כ-65 אלף יח"ד במוצע⁸.

הגידול הניכר במספר האישורים טרם בא לידי ביטוי בהיקף הקרקע שרמ"י מכרה: הוא נותר כ-30 אלף יח"ד לשנה מאז 2013⁹, וזאת משתי סיבות. ראשית, לאישורים נלוו התניות שכרוכות בין השאר בהשקעות בתשתיות ובהסכמת הרשויות המקומיות, ולעתים גם בטיהור הקרקע או בתוכניות לאיחוד שטחים ולחלוקתם. מילוי ההתניות דורש מימון, תיאום בין הגופים הרבים

לוח ט'-2						
אישורי הבנייה ומשקי הבית לפי אזורים, 2010 עד 2016						
הצפון	חיפה	המרכז	תל אביב	ירושלים	הדרום	סה"כ
א. מספר האישורים שהנפיקו הוועדות המחוזיות (באלפי יחידות דיור)						
4.0	1.0	9.8	2.0	2.0	5.2	24.0
7.7	7.8	6.9	1.9	6.2	2.0	32.5
9.9	15.9	17.5	3.4	5.7	10.8	63.3
19.1	10.0	17.8	7.2	5.6	12.8	72.5
10.2	10.1	16.3	5.1	9.1	8.9	59.6
10.5	11.2	20.0	25.2	11.7	20.5	99.0
17.4	13.9	19.7	15.0	10.2	26.9	103.1
78.7	69.9	108.0	59.7	50.5	87.1	454.0
ב. התפלגות האישורים ומשקי הבית לפי מחוזות (באחוזים)						
17.3	15.4	23.8	13.2	11.1	19.2	100.0
14.8	13.4	25.6	21.7	11.0	13.5	100.0

המקור: מנהל התכנון, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

⁵ רמ"י ומשרד הבינוי מגישים תוכניות אם מדובר בקרקעות המדינה, יזמים פרטיים – אם מדובר בקרקע פרטית.
⁶ המונחים בדיונון מתארים את המהות ואינם תואמים בהכרח את המונחים בחוק התכנון והבנייה.
⁷ 37.4 אלף מתוכן באמצעות הוותמ"ל – הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של מתחמים מועדפים לדיור. הוותמ"ל הוקמה בשנת 2014 כדי לאתר קרקעות ולהגדיל במהירות את ההיצע. כוחה גובר על כל ועדה או תוכנית אחרת, למעט תמ"א 35. הרחבה מופיעה בתוך בנק ישראל (2015), *דין וחשבון לשנת 2014*, פרק ז'-א.
⁸ לוח ט'-2 מראה גם כי במחוזות ירושלים ותל אביב נדרש זמן רב יותר להשיג את הגידול באישורים.
⁹ אמנם מכירות רמ"י משקפות רק חלק מהאישורים שמנהל התכנון מנפיק, שכן אישורים אלה נוגעים הן לקרקעות מדינה והן לקרקעות פרטיות בשעה שרמ"י מוכרת רק קרקעות מדינה. אולם אף על פי כן נוצר יסוד לצפות שמכירותיה יתרחבו בעקבות הגידול במספר האישורים, מפני שרובם נוגעים לקרקעות המדינה ומפני שהמדינה יכולה להגדיל את היצע קרקעותיה יותר מאשר את ההיצע של קרקעות פרטיות.



המעורבים בתהליך וניהולם, ופרק זמן בן שנים אחדות. אולם רמ"י אינה יכולה לשווק את הקרקע לפני פיתוח התשתיות. שנית, גם לאחר מילוי ההתניות רמ"י זקוקה לשנתיים ויותר כדי להכין את שיווק הקרקע – לפרסם לקבלנים מכרזים לפיתוח בסביבת המתחם ולהעריך את עלויותיו, להכין את חוברת המכרז (מסמך שכולל את עלויות הפיתוח), לפרסמה, ולבחור את הזוכה. לכן מספר האישורים יכול להתבטא במכירות רמ"י רק לאחר שנים, ולמעשה אי-אפשר לראות את ביטוי אפילו במשך שש השנים המופיעות באיור ט'-3¹⁰.

היתרי הבנייה שמנפיקות הוועדות המקומיות מציינים את השלב האחרון בתהליך התכנון, השלב הקודם להתחלת הבנייה בפועל. מספרם גדל השנה בכ-6% – המשך לגידול הנאה אשתקד – והסתכם בכ-57 אלף יח"ד, לאחר שב-2011–2014 הוא דשדש סביב 46 אלף (לוח ט'-1 ואיור ט'-1). בשנתיים האחרונות גדל אפוא מספר

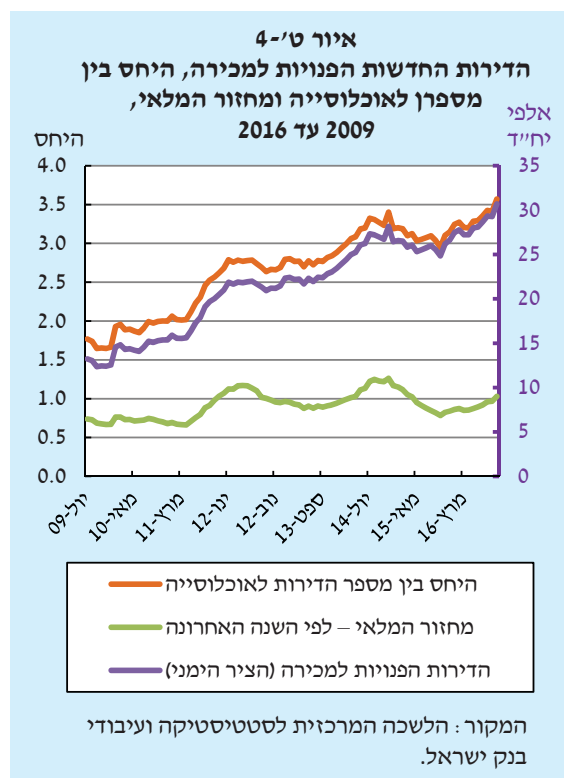
ההיתרים במידה מרשימה יחסית למספרם בארבע השנים שקדמו להן, והדבר יאפשר להמשיך להרחיב את מספרן של התחלות הבנייה. רוב הגידול (כ-80%) התרכז באזור חיפה (כולל בעיר החדשה חריש) ובאזור הדרום, ולא באזורי המרכז. גם אחת עשרה הערים שנחתמו עמן הסכמי גג לא הגדילו כנראה את מספר ההיתרים (לא מוצג). ייתכן כי חלק מהגידול נובע מתוכנית "מחיר למשתכן", שכן היא אמורה לקצר את משך הזמן הנחוץ לקבלת ההיתרים.

שלבי התכנון ושלב הבנייה נמשכים שנים, והאומדנים למשכיהם תוארו בדוחות בנק ישראל לשנים 2011–2014. האומדן למשך התכנון הכולל עמד על 11 שנים בממוצע, והאומדן למשך הבנייה – על שנתיים בממוצע. מאמצי הממשלה, והעובדה שנקבעו יעדים כמותיים שנתיים לשלב הוועדות המחוזיות, אמנם קיצרו פורמלית את משך הזמן הנחוץ למתן האישורים. אולם מאחר שלאישורים נלוו התניות שנוגעות להקמת תשתיות, ומאחר שהקמתן צורכת זמן ומשאבים, אין זה ברור עד כמה התקצר משך הזמן הכולל ששלב זה דורש (אף כי ייתכן שעצם האישור מאפשר לזרז את ההליכים הנחוצים להשקעה בתשתיות). אשר למשך הזמן הנחוץ לרמ"י כדי לפרסם את המכרזים, ככל הידוע הוא התארך. משך הזמן הנחוץ לקבלת היתרי בנייה מהוועדות המקומיות עמד בדוחות ל-2011–2014 על כ-3 שנים בממוצע, והסכמי הגג שנחתמו בשנתיים האחרונות עם אחת עשרה רשויות מקומיות לא קיצרו אותו לעת עתה במידה משמעותית. מאידך גיסא, משך הבנייה בפועל התארך משנתיים לכשנתיים וחצי, אולם יש לציין כי ההתרחבות המהירה של הבנייה, והמעבר לבנייה רוויה יותר, מוסיפים מורכבות לשלב זה. מסיכום הדברים עולה כי משך הזמן הממוצע הנחוץ לייצור דירה בישראל לא השתנה באופן משמעותי יחסית לאומדן הקודם, והדבר ממחיש את קשיחות ההיצע בשוק הדיור.

משך הזמן הממוצע הנחוץ לייצור דירה בישראל לא השתנה באופן משמעותי בשנים האחרונות.

¹⁰ אין בידינו סדרה ארוכה של האישורים שמנהל התכנון הנפיק בכל שנה, ולכן אי-אפשר לבדוק מהו המתאם הרב-שנתי בין האישורים לבין שיווקי רמ"י.

הבנייה בפועל מתחילה חודשים ספורים לאחר קבלת ההיתר¹¹. מספרן של התחלות הבנייה דמה למספרן ב-2015, שנה שבה הוא עלה בשיעור נאה – 12.3% (לוח ט'-1 ואיור ט'-1)¹². בשנתיים האחרונות גדל הזרם השנתי של ההתחלות לכ-52 אלף יח"ד בממוצע, בשנה שב-2011–2014 הוא



מספר סיומי הבנייה נמוך מהצפוי על פי היקף ההתחלות בשנים הקודמות, ובשנים האחרונות נצבר פער משמעותי בין שני הנתונים.

עמד בממוצע על כ-46 אלף יח"ד לשנה. מספרם של סיומי הבנייה עלה השנה והסתכם בכ-45 אלף יח"ד (לוח ט'-1 ואיור ט'-1). מספר הסיומים עדיין נמוך מהצפוי על פי היקף ההתחלות בשנים הקודמות, ובשנים האחרונות נצבר פער משמעותי בין שני הנתונים – האומדן מגיע לכ-6,000 יח"ד בהינתן שהבנייה נמשכת שנתיים וחצי.

בהנחה שהנתונים המצויים ברשותנו משקפים את המצב לאשורו, קשה לזהות את הסיבה לפער זה. הפער יכול לנבוע ממגבלות שמאריכות את תהליך הבנייה (צד ההיצע) או ממגבלות ביקוש שדוחות את השלמתה. עם הדוגמאות למגבלות בצד ההיצע אפשר למנות: (א) מגבלה על כושר הייצור בענף הבנייה. הדבר יכול לנבוע ממחסור בעובדים, ואפשרות זו מקבלת תמיכה מהנתונים על המשרות הפנויות, אולם יש להעיר כי המגבלה

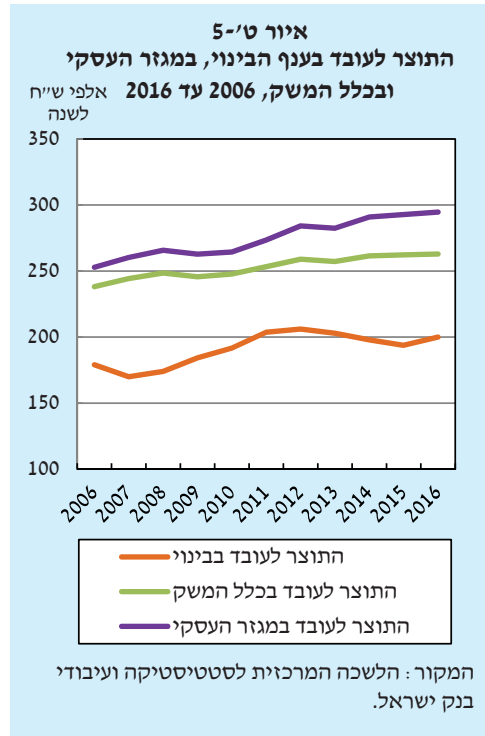
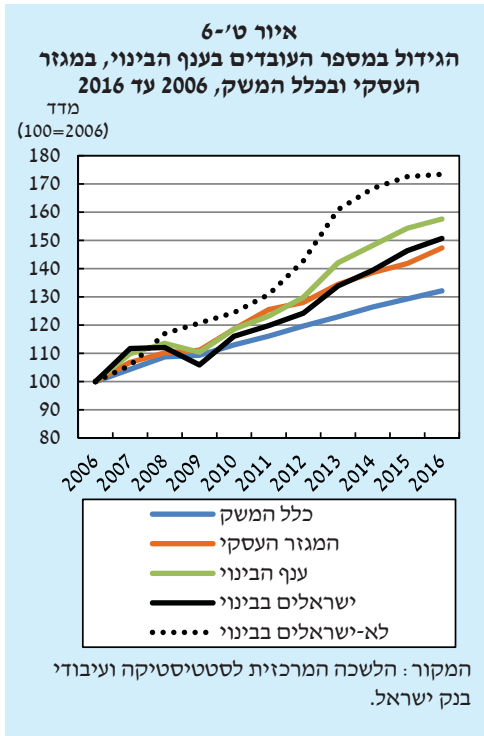
בענף הבנייה אינה שונה בהרבה מהמגבלה בענפים אחרים (ראו פרק ה'). נוסף לכך הדבר יכול לנבוע ממגבלת מימון, אולם אילו התקיימה מגבלה כזו לא היו הבנקים מממנים לקבלנים התחלות בנייה חדשות לפני שהם מסיימים את הבנייה ומוסרים את הדירות לרוכשים, כלומר כל עוד ערבות חוק המכר על הדירות המצויות בתהליך בנייה עדיין משעבדת ביטחונות; (ב) עיכובים שאינם תלויים ביזם – למשל בפיתוח התשתית לשירות הדיירים בסביבת המתחם או בקבלת אישור לגמר הבנייה מהוועדה המקומית. עם הדוגמאות למגבלות בצד הביקוש אפשר למנות את האפשרות שהיזמים הופכים למשקיעים: הם אינם ממהרים להשלים את בניית הדירות ונהנים מהמשך העלייה במחיריהן.

מלאי הדירות החדשות שטרם נמכרו, לרבות דירות בתהליך בנייה, המשיך לגדול השנה והגיע לכ-31 אלף יח"ד, לעומת כ-15 אלף בתחילת 2011 (לוח ט'-1 ואיור ט'-4)¹³. היחס בין מלאי זה לאוכלוסייה מציג מגמת גידול דומה, והדבר תומך בטענה שחלק מהיזמים מתנהגים כמשקיעים.

¹¹ ערכנו רגרסיה שהמשתנה המוסבר בה הוא מספר ההתחלות והמשתנה המסביר – מספר ההיתרים, ומצאנו כי שני שלישים מהבנייה מתחילים בתוך חודש עד חמישה חודשים ממתן ההיתר.

¹² הנתונים האחרונים על התחלות הבנייה מצביעים על ירידה קלה, אך בדרך כלל הם מוטים כלפי מטה ובהמשך מתעדכנים כלפי מעלה. לכן ייתכן כי הנתון השנתי לאחר העדכון לא יצביע על ירידה לעומת אשתקד.

¹³ סדרת הנתונים מתחילה רק מ-2009, השנה שבה התחילה הלמ"ס לאסוף גם את הנתונים על הבנייה המכונה "ביוזמה ציבורית". סדרה ארוכה יותר קיימת לגבי הבנייה המכונה "ביוזמה פרטית". ואולם עקב בעייתיות בהבחנה בין שתי ההגדרות, הוחלט כי החל ברבעון השני של השנה הנסקרת יפורסם נתון כולל אחד, כלומר נתון שאינו מבחין בין שני המקרים.



כאשר משווים את המלאי להיקף המכירות בשנה האחרונה (מחזור המלאי), מקבלים קו אופקי שניע סביב מלאי לשנה ואינו מציג מגמה; ניתן לפרש תוצאה זו כך: מנקודת ראותם של היזמים המלאי גדל בהתאם לגידול בביקוש שהם רואים לנגד עיניהם, ולכן קצב המכירות הממוצע שלהם (שנה בקירוב) אינו משתנה. תמונה דומה – היינו היעדר מגמה במשך הזמן – מתקבלת גם כאשר בוחנים את מחזור המלאי לפי מחוזות ולפי עשרים ערים, הגם שרמת המחזוריות שונה (התוצאה אינה מוצגת). תמונה זו מתיישבת עם ההשערה שהיזמים צופים כי הביקוש והמחירים ייוותרו גבוהים, והם מחזיקים מלאי כדי לספק את הביקוש בקצב קבוע. אולם צבירת המלאי טומנת בחובה גם סיכונים ליזמים, שכן הביקוש מגיב לשינויים כלכליים הרבה יותר מהר מההיצע, ואם הביקוש ירד בהשוואה לצפי הדבר עלול להותיר בידיהם מלאי גבוה.

מלאי הדירות בבנייה פעילה המשיך להציג את מגמת הגידול שניכרה בו בשנים האחרונות, והוא הגיע ל-112 אלף יח"ד. מגמת הגידול נובעת מהגידול בהתחלות הבנייה ומהפיגור בסיומיהן. תוצר הענף גדל השנה ב-5.4%, בשעה שבשנתיים הקודמות עמד הקצב על פחות מ-2% בממוצע (פחות מגידול התוצר הכולל). התוצר לעובד (פריון העבודה) בענף הבינוי התכווץ מאז 2012, כפי שמראה איור ט'-5. במקביל גדל בו מספר העובדים (בעיקר לא-ישראלים) בשיעור גבוה יחסית לשיעור במגזר העסקי ובכלל המשק (איור ט'-6). על פי ההסכמים הביטורליים שנחתמו לגבי 2017, בשנה זו ייכנסו לענף 6,000 עובדים מסיין וכן שש חברות בנייה (חמש מסיין ואחת מפורטוגל) שכל אחת מהן תביא 1,000 עובדים.

מלאי הדירות החדשות שטרם נמכרו, לרבות דירות בתהליך בנייה, המשיך לגדול השנה והגיע לכ-31 אלף יח"ד. תמונה זו מתיישבת עם ההשערה שהיזמים צופים כי הביקוש והמחירים ייוותרו גבוהים.

התוצר לעובד (פריון העבודה) בענף הבינוי התכווץ מאז 2012, בשעה שבמשק הוא המשיך לגדול.

ד. ההיצע בטווח הארוך: התוכנית האסטרטגית לדיור שהכינה הממשלה

הליכי התכנון הארוכים והמורכבים מובילים לקשיחות בהיצע ומשקפים את החובה לאזן בין הצורך בדיור לבין החתירה להבטיח את איכות החיים ואת התעסוקה הן בשכונות וביישובים הנבנים והן אצל שכניהם. לכן הרגולציה המלווה את תכנון הבנייה וביצועה כוללת דרישות להקים תשתיות מתאימות ולשמור על שטחים פתוחים, ערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת. הרגולציה גם קובעת תנאים לגבי טיפול בקרקע מזהמת, שירותים לציבור (כגון בתי ספר ומתקנים לפעילות פנאי), ושטחים ציבוריים בסביבת המגורים. מכלול זה דורש תיאום בין הרבה גופים ורשויות, טיפול בהתנגדויות, ומימון. המחסור בקרקעות פנויות באזורי הביקוש (תל אביב, ירושלים והמרכז) – והצפיפות הגבוהה הנובעת ממנו – מחדדים את החשיבות הגלומה בתכנון איכותי. התכנון מטפל גם בהקמת התשתיות הנלוות לבניית דירות, והדבר פועל למיתון התנגדותן של הרשויות המקומיות להגדלת מספרן של יחידות הדיור. מאחר שהקמת התשתיות דורשת משאבים, יש לאזן את התקציב ברשויות הקולטות.

מאחר שהליכי התכנון נמשכים למעלה מעשור, מענה מיטבי לצורכי הדיור והפיתוח הנלווה אליו דורש לפתח גישה אסטרטגית לתכנון, בין השאר כדי שביקוש עתידי יקבל מענה במהירות, תוך הקפדה על תכנון איכותי, וללא זעזועים מיותרים למחירי הדירות. ואכן, בפברואר 2017 החליט קבינט הדיור לגבש תוכנית אסטרטגית לדיור¹⁴ כדי לתת מענה לצרכים הצפויים בשנים 2017–2040. זהו תהליך מבורך, ואם הממשלה תממשו ביעילות ובנחישות הוא יגדיל במידה ניכרת את הגמישות בשוק הבנייה למגורים. מלאי תכנוני גדול עשוי אף להקטין את עודפי הביקוש בהווה, שכן הוא יאותת כי מחסור בבנייה למגורים אינו צפוי להתמיד לאורך זמן ולכן ימתן את הרכישות לצורכי השקעה.

היקף התכנון הנחוץ נגזר קודם כל מהגידול הצפוי של האוכלוסייה. האוכלוסייה בישראל גדלה מהר מהאוכלוסייה במדינות מפותחות אחרות – בעשור האחרון היא גדלה ב-1.9% לשנה (לוח ט'-1) בשעה שהמוצע בשאר החברות ב-OECD עמד על 0.6%¹⁵ – וזאת כתוצאה משיעור

לוח ט'-3
התוכנית האסטרטגית לשוק הדיור (אלפי יח"ד לשנה), 2017 עד 2040¹

התפלגות משקי הבית לפי אזורים, 2015	התפלגות היעדים לפי אזורים	סה"כ	2040–2036	2035–2031	2030–2026	2025–2021	2020–2017	
		1,500	67	65	61	55	52	צורכי הדיור
		2,600	118	112	105	104	104	יעדי התכנון
								מזה: במחוזות
14.3	16.9	440	18.8	18.8	17.6 (20%)	18.5 (15%)	18 (10%)	הצפון
13	12.1	315	14.1	14.1	12.5 (40%)	11.9 (30%)	13 (20%)	חיפה
24.7	24.3	633	27.3	27.3	24.5 (40%)	25.5 (30%)	27.5 (20%)	המרכז
21	16.8	436	20.4	20.4	17.7 (60%)	16.4 (50%)	15.5 (40%)	תל אביב
10.7	11.4	297	13	13	12.0 (30%)	12.3 (20%)	11.5 (12%)	ירושלים
13.1	19.2	500	21.8	21.8	22.2 (17%)	19.4 (12%)	18.5 (8%)	הדרום

¹ המספרים בסוגריים מציינים את החלק שההתחדשות העירונית מהווה ביעדי התוכנית. המקור: החלטת קבינט הדיור, דר 131, פברואר 2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

¹⁴ החלטה זו נשענה גם על החלטת הממשלה מה-28 ביוני 2015.

¹⁵ גם שינויים בהרכב משקי הבית, למשל עקב גירושין ורווקות, יוצרים שינויים בצורכי המגורים.

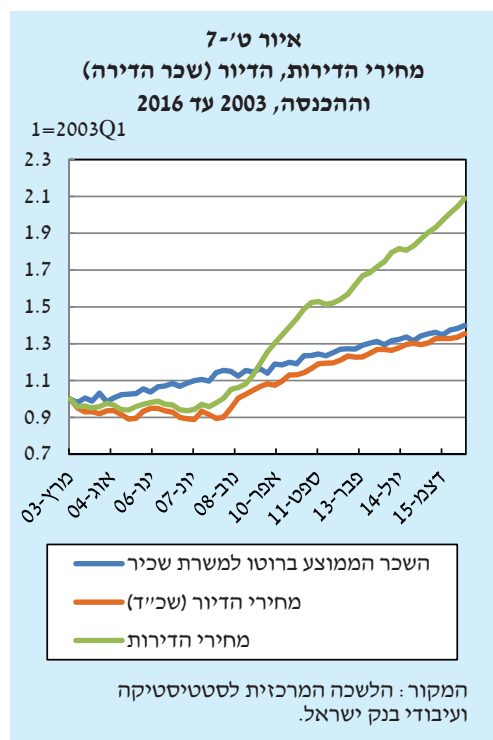
ילודה גבוהה, תוחלת חיים גבוהה ומאזן הגירה חיובי. לוח ט'3- מציג את צורכי הדיור ואת יעדי התכנון בתוכנית. צורכי הדיור מתבססים על התחזית שהמועצה הלאומית לכלכלה גיבשה לגבי גידול האוכלוסייה עד שנת 2040¹⁶, והם מסתכמים ב-1.5 מיליון דירות. יעדי התכנון גבוהים בהרבה ומסתכמים ב-2.6 מיליון דירות, וזאת כדי לפצות על פֶּחַת תכנוני (כלומר על כך שחלק מיעדי התכנון אינם יוצאים אל הפועל) ועל הפיגור הנובע מכך שהליכי האישור ובניית התשתיות נמשכים זמן רב, וכן כדי לשמור מלאי תכנוני ולהשלים מחסור שנצבר בעבר.

התוכנית האסטרטגית גם מחלקת את יעדי התכנון לפי אזורים. שני הטורים השמאליים בלוח מראים כיצד היעדים מתפלגים לפי אזורים וכיצד משקי הבית מתפלגים כיום לפי אזורים, והם מראים כי בצפון ובדרום תגדל הבנייה במידה רבה בשעה שבתל אביב היא תגדל במידה מתונה בהרבה. פיזור זה יצריך לפתח ביישובים החדשים והמתרחבים גם אזורי תעסוקה ומוסדות תרבות ופנאי.

התוכנית כוללת תוספת ניכרת באמצעות התחדשות עירונית (שיעורה בכל אזור מופיע בלוח בסוגריים). בתל אביב היא מגיעה ליותר ממחצית מהתוספת הכוללת, ולכן מימוש התוכנית יצופף את האוכלוסייה באזור זה – דבר שדורש להתאים גם את התשתיות לציפוף גבוה יותר (למשל באמצעות הקמת מערכות להסעת המונים). רכיב ההתחדשות העירונית כולל את תמ"א 38, ובקשר לתוכנית זו יש להעיר כי בטווח הקצר היא מאפשרת לזרז את תהליכי האישור והבנייה, אך בטווח הארוך היא מניבה תוספת דירות מועטה יחסית¹⁷.

התוכנית האסטרטגית לתוספת דירות כוללת התחדשות עירונית. יחסית ל"פינוי-בינוי", תמ"א 38 מניבה בטווח הארוך תוספת מועטה.

ה. המחירים



מחירי הדירות האמירו ב-2016 זו השנה התשיעית ברציפות; במהלך השנה הם עלו ב-6.3% לאחר שאשתקד הם עלו ב-7.9%. שכר הדירה לעומת זאת עלה השנה ב-1.4%, השיעור הנמוך ביותר זה עשור.

בעלות על דירה משקפת הן את הצורך במגורים ובוודאות ונחות, והן ביקוש לנכס להשקעה, ולכן מחירה משקף את שני המניעים. שכר הדירה לעומת זאת משקף רק את הצורך במגורים. איור ט'7- מציג את שכר הדירה ואת ממוצע ההכנסה ברוטו למשרת שכיר בשנים 2003—2016. לאורך תקופה זו עלה שכר הדירה בהתאם לגידול בהכנסה, ובשנים האחרונות שניהם גם עולים בקצב שנתי דומה בממוצע. פירוש הדבר שבמישור הארצי (ולא האזורי) לא חלה הרעה בנשיגות הדיור – כלומר לא גדל הנתח שההוצאה על

לחצי הביקוש הנובעים מהצורך הבסיסי במגורים קטנים מהלחצים הנובעים ממניעי ההשקעה והרצון בבעלות על דירה.

¹⁶ תחזית זו מביאה בחשבון גם את מבנה הגילים. ראו המועצה הלאומית לכלכלה (2016), "צורכי הדיור העתידיים בישראל 2016—2040".

¹⁷ ראו בנק ישראל (2016), דין וחשבון לשנת 2015, פרק ט'.

דיור תופסת בהכנסה¹⁸. מצב זה, ועמו הפער הניכר בין העלייה במחירי הדירות לעלייה בשכר הדירה, מעידים כי אין סימנים למחסור בדירות למגורים, וכי לחצי הביקוש הנובעים מהצורך הבסיסי במגורים קטנים בהשוואה ללחצים הנובעים ממניעי ההשקעה והרצון בבעלות על דירה. כיוון שבדירות מתגוררים משקי בית, ניתוח שלם אינו יכול להסתפק בהתפתחות השכר הממוצע למשרת שכיר אלא צריך להתייחס גם להתפתחות ההכנסות של משקי הבית. ניתוח כזה מראה כי בתקופה הנבדקת עלתה ההכנסה של משקי הבית פי שניים מהשכר הממוצע ברוטו למשרת שכיר, ופירוש הדבר שנשיגות הדיור השתפרה מאוד בתקופה זו.

2. תוכנית "מחיר למשתכן"¹⁹

א. רקע

תוכנית "מחיר למשתכן"
פועלת להוזיל את מחירי
הדירות לזכאים חסרי
דירה – זוגות צעירים
ורווקים בני 35 ומעלה –
שזוכים בהגרלה.

"מחיר למשתכן במתכונת חדשה", תוכנית שהממשלה יזמה בשנת 2015, פועלת להוזיל את מחירי הדירות לזכאים חסרי דירה – זוגות צעירים ורווקים בני 35 ומעלה שזוכים בהגרלה²⁰. במסגרת התוכנית המדינה מוכרת בהנחה קרקעות לבנייה רוויה, וההנחה לדירה שקולה בממוצע להפחתה בגובה 120 אלף ש"ח ממחיר השומה של הקרקע (לפני מע"מ). אם הקרקע זולה מסכום זה המדינה משלמה ל-120 אלף ש"ח באמצעות מענק לרוכש ובאמצעות סובסידיה לקבלן עבור הוצאות הפיתוח²¹.

חוברת המכרז מציגה מחיר מקסימלי נתון למ"ר. המחיר הסופי במכרז בדרך כלל נמוך ממחיר המקסימום הודות לתחרות בין הקבלנים. במכרז לקבלנים זוכה הקבלן שמציע את המחיר הנמוך ביותר למ"ר דירתי בנוי, וזהו המחיר המקסימלי לצרכן. תנאי התוכנית מעודדים גם קבלני ביצוע להגיש הצעות, שכן הקבלנים הזוכים אינם צריכים לחפש רוכשים. בשלב הנוכחי התוכנית אינה מגדילה את ההיצע אלא משוקת לאוכלוסיית הזכאים את ההיצע הקיים של הקרקעות לבנייה רוויה.

במהלך התוויית התוכנית וביצועה נערכו בה שינויים אחדים: (א) לא יושמה הכוונה הראשונית להגביל את השיווק לקרקע שמחירה מגיע רק עד גובה מסוים. כך התאפשר לשווק קרקע גם באזורים יקרים. (ב) הוחלט כי הקבלן הזוכה רשאי לנסות להגדיל את מספר הדירות באמצעות "תוספת שבס"²², מהלך שמרחיב את ההיצע הפוטנציאלי אך מאריך את משך הזמן הנחוץ כדי לערוך את ההגרלות למשתכנים ולקבל היתר בנייה. (ג) נקבע מספר החדרים בדירה ולא רק גודלה במ"ר, בתגובה למקרים שבהם קבלנים הפחיתו את מספר החדרים בשטח נתון (שכן לפני התיקון נקבע התקבול לקבלן רק לפי שטח הדירה). (ד) משך הבנייה החוזי – הזמן שחולף מהמועד שבו נבחר הקבלן הזוכה ועד גמר הבנייה – קוצר מ-46 חודשים ל-34. (ה) נקבעה פריסת התשלומים של הרוכש. התוכנית המקורית לא קבעה לוח זמנים לתשלומים, ולעתים הרוכש נאלץ להחזיר משכנתה מלאה ובמקביל לשלם שכר דירה עד למסירת הדירה. (ו) זכאים שנרשמו עד סוף אוגוסט

¹⁸ תוצאות דומות עולות מניתוח שבחן את נשיגות הדיור ביחס להכנסות משק הבית הלקוחות מתוך סקר ההוצאות לשנים 2004–2012. ראו בנק ישראל (2014), "נשיגות הדיור: יוקר הדירות והדיור באזורי הארץ, 2004 עד 2012", ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים מס' 137.

¹⁹ המספרים המוצגים בסעיף זה מתבססים על נתונים שהתקבלו ממשרד הבינוי באמצע ינואר 2017.

²⁰ על פי החלטת קבינט הדיור מיום 13 ליולי 2015 (דר/23), "מחיר למשתכן במתכונת חדשה" נוצרה במסגרת "פעילות הממשלה לפתרון משבר הדיור, יישום מדיניות הממשלה הקשורה בפיזור האוכלוסייה, חיזוק יישובי הפריפריה והפחתת לחץ הביקוש לדירות מאזורי הביקוש".

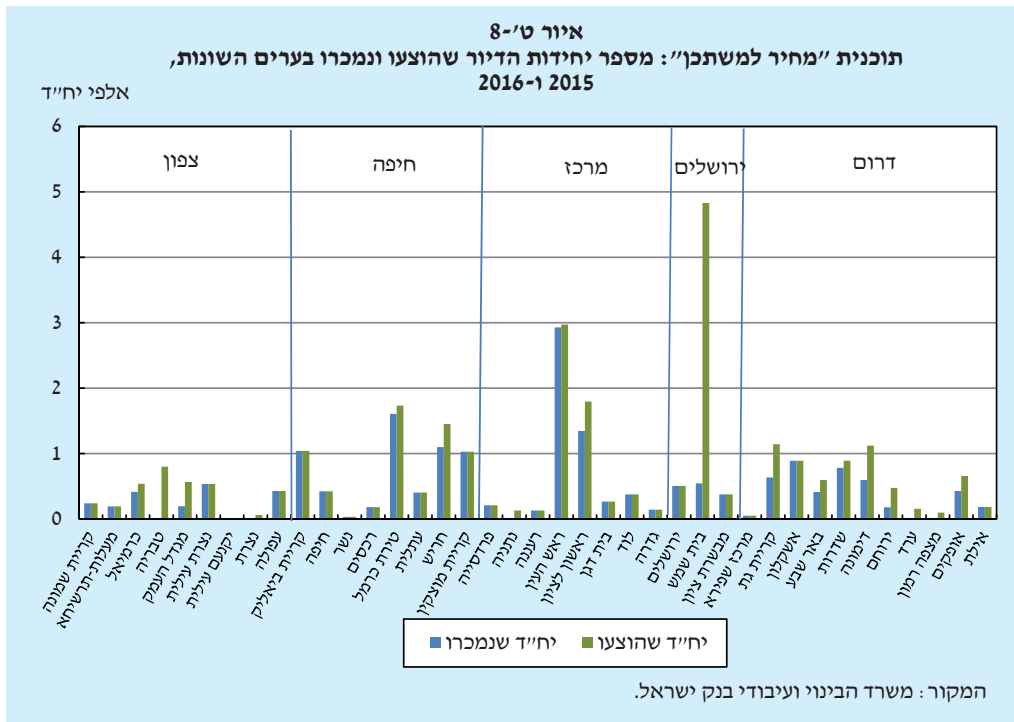
²¹ להרחבה ראו בנק ישראל (2016), *דין וחשבון לשנת 2015*, פרק ט'.

²² "תוספת שבס" מאפשרת להוסיף לבניין עד 30% ממספר הדירות בשטח הכולל הנתון.

2016 ("סדרה א'") קיבלו זכות קדימה על פני זכאים שנרשמו לאחר תאריך זה ("סדרה ב'"). (ז) המדינה נתנה לבנקים ערבות כדי שיתנו לרוכשים ערבות לפי חוק המכר.

ב. המכרזים לקבלנים

במכרזים שנסגרו²³ ב-2015—2016 הציעה הממשלה 29.6 אלף יח"ד²⁴, ומתוכן נמכרו לקבלנים 19.5 אלף. שיעור ההצלחה הממוצע ב-2015—2016 עמד אפוא על כ-66%, לעומת 72% בשנים 2000—2013.²⁵



איור ט'-8 מציג את הפרויקטים שהוצעו לקבלנים בהשוואה לאלו שנמכרו, במונחי יח"ד ולפי ערים (הערים מסודרות בסדר גיאוגרפי, מהצפון לדרום). בערים שבמחוז תל אביב לא הוצעו פרויקטים; בערד, נצרת וטבריה לא נמכרו כלל יח"ד. מעניין לראות כי גם בראשון לציון ובראש העין, ערים במחוז המרכז, לא נרשמו שיעורי הצלחה מלאים. אם מתעלמים משיעורי ההצלחה הנמוכים בבית שמש, שיעורי ההצלחה הממוצעים באזורי המרכז וחיפה (למעלה מ-90% גבוהים מהשיעורים באזורי הצפון והדרום (60%-67%, בהתאמה). תמונה דומה מצטיירת לגבי המספר

²³ מכרז נחשב לסגור אם הסתיימה התקופה שבה היזמים/ הקבלנים רשאים להגיש הצעות מחיר. הנתונים אינם כוללים את המכרזים הפתוחים – אלה שהגשת הצעות בהם החלה וטרם הסתיימה ב-2016.

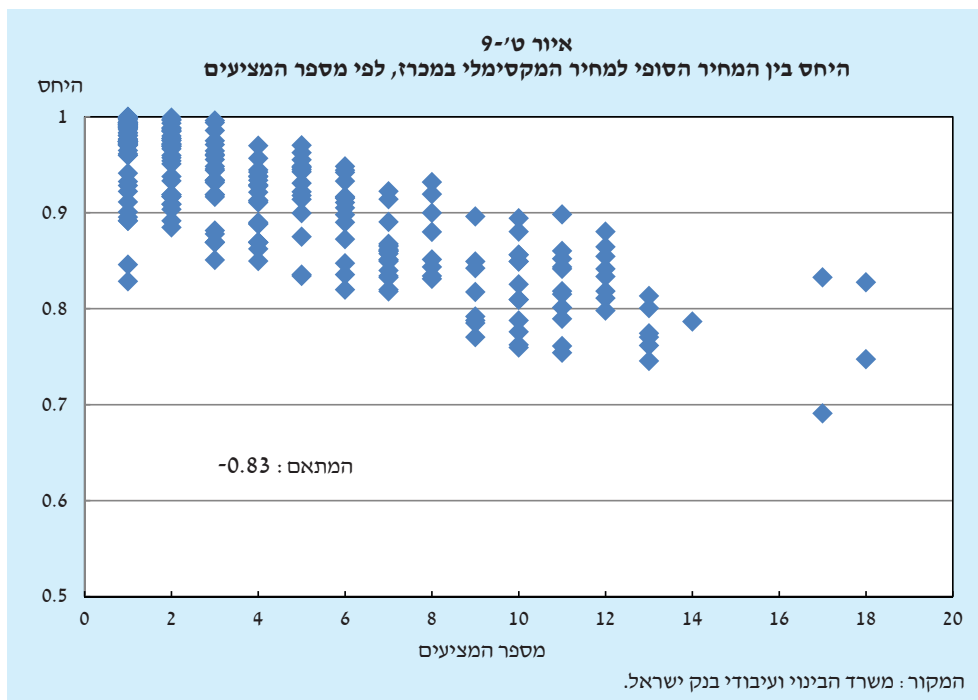
²⁴ בחלק מהמגרשים שהממשלה הציעה הוקצו דירות למכירה בשוק "החופשי". הממשלה הציעה מגרשים כאלה בטבריה, בית שמש, ראשון לציון, באר שבע, שדרות ואופקים. אולם בטבריה יזמים לא הגישו הצעות.

²⁵ מיעוט ההצלחה ב"מחיר למשתכן" הושפע ממיעוט ההצלחה בבית שמש. אין בידינו נתונים מקבילים על ערים חריגות ב-2000—2013.

פרק ט': הבנייה ושוק הדיור

הממוצע של המציעים במכרז (לא מוצג): 6 באזורי ירושלים והמרכז, לעומת 2 ו-3 באזורי הצפון והדרום, בהתאמה.

ההטבה למי"ר דירתי בתוכנית שווה לפער בין מחיר השוק עבור דירה דומה לבין מחיר הסגירה, והיא תלויה בעיקר בשווי הקרקע שהממשלה מציעה. את הפער הזה ניתן לחלק לשניים: (1) הפער בין מחיר השוק לבין המחיר המקסימלי בחוברת המכרז, ו-(2) הפער בין מחיר הסגירה לבין המחיר המקסימלי; מרכיב זה נובע מהתחרות בין הקבלנים על המחיר המינימלי, וגם זו תלויה בין השאר בשווי הקרקע. איור ט'-9 מראה כי המחיר יורד ככל שגדל מספר המציעים במכרז (המתאם עומד על -0.83). באזורי ירושלים, המרכז וחיפה הגיעה אפוא ההטבה הנובעת מגורם התחרות לשיעור גבוה יותר משיעורה באזורי הצפון והדרום.

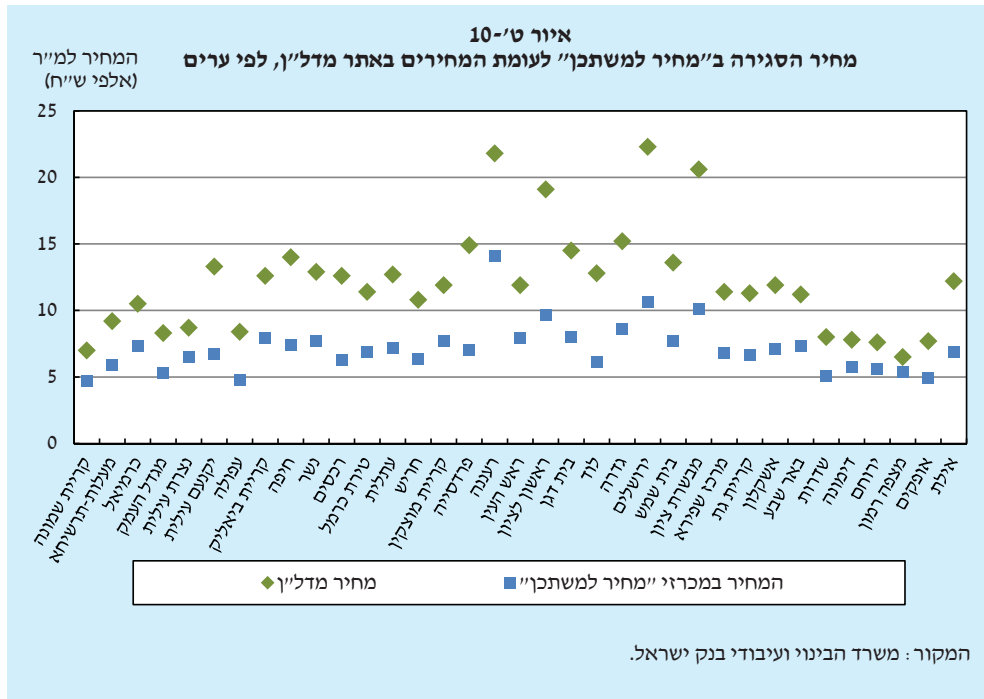


הפער בין מחיר השוק של דירה למחירה בתוכנית גבוה יותר באזורי הביקוש, כלומר ההטבה לזוכים בדרך כלל גדלה עם התייקרות הקרקע.

כדי להראות את סך ההטבה איור ט'-10 משווה בין (1) המחיר הסופי למי"ר בנוי ב"מחיר למשתכן" (הריבועים הכחולים) לבין (2) המחיר הממוצע למי"ר בעסקאות שנעשו בדירות בשוק "החופשי"²⁶ במחצית השנייה של 2016²⁷ (המעוינים הירוקים), וזאת לפי ערים. ניכר ממנו כי באזורים נרחבים בארץ – מבאר שבע ועד כרמיאל – המחירים ב"מחיר למשתכן" דומים. לשם המחשה, המחיר למי"ר בכרמיאל דומה למחיר בחיפה, והמחיר במעלות-תרשיחא דומה למחיר בלוד. ככלל האיור מראה כי בהנחה שבכל האזורים יש אותו פער בין איכות הדירות המשוקות בתוכנית לבין איכות

²⁶ לפי אתר מדליין. הנתונים נאספו ב-7 בפברואר 2017.

²⁷ ביוני-נובמבר 2016.



הדירות בשוק "החופשי", הפער בין מחיר השוק למחיר בתוכנית גבוה יותר באזורי הביקוש, כלומר ההטבה לזוכים בדרך כלל גדלה עם התייקרות הקרקע²⁸.

ג. המכרזים לדיירים (ההגרלות)

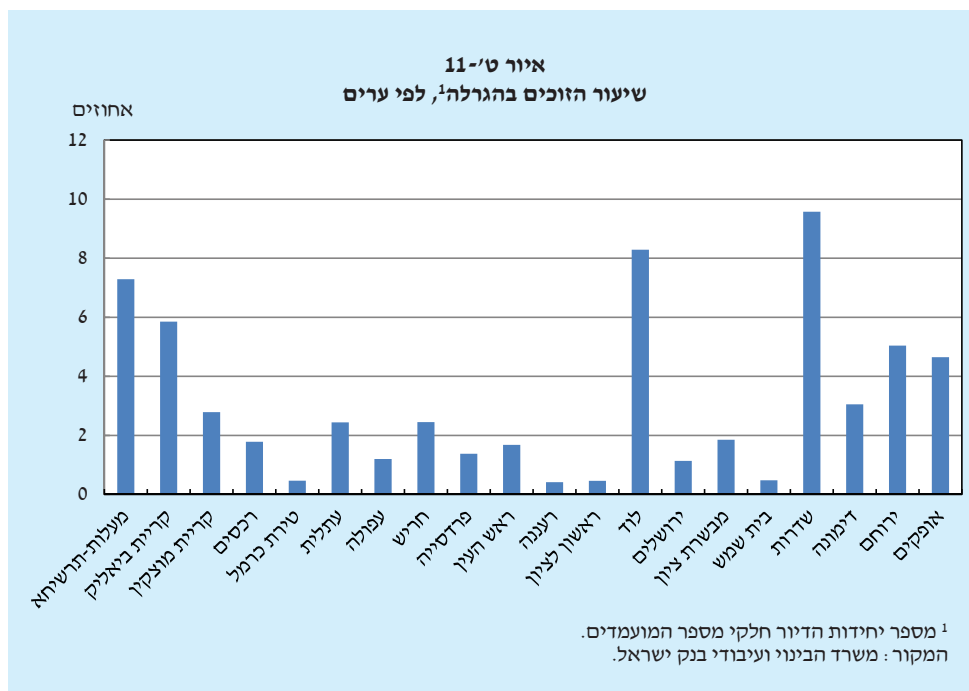
עד סוף 2016 נרשמו ל"מחיר למשתכן" כ-74.8 אלף זכאים ונערכו הגרלות ל-6,394 יח"ד (מהן 1,578 יח"ד לבני המקום) בעשרים ערים²⁹. כמחצית מהיחידות בהגרלות טרם קיבלו היתר בנייה סופי, ולכן לפחות במקרים אלו לא נחתם חוזה מכירה. ריבוי הנרשמים ומיעוט ההגרלות עד כה הובילו להחלטה להבחין בין הזכאים שנרשמו עד סוף אוגוסט 2016 (סדרה א'), קבוצה בת כ-63.8 אלף איש, לבין הזכאים שנרשמו לאחר מכן (סדרה ב'). הראשונים ישתתפו בהגרלות בשנים הקרובות, והאחרונים יצורפו למכרזים רק בעתיד. מיעוט ההגרלות נובע ממיעוט הקרקעות שנמכרו ומהזמן הדרוש לקבלת היתרי בנייה.

ריבוי הנרשמים ומיעוט ההגרלות הובילו גם לשיעורי זכייה נמוכים – 3.1% בממוצע להגרלה בודדת לפי מדידה בדיעבד (איור ט'-11). השיעור באזורי ירושלים והמרכז (למעט העיר לוד) בדרך כלל נפל מ-2%, ובאזורי הדרום (למעט שדרות), הקריות והצפון הוא נע בדרך כלל בין 3% ל-7%³⁰.

²⁸ אתר מדל"ן כולל את כל העסקאות (בדירות חדשות ובדירות מיד שנייה), בשעה ש"מחיר למשתכן" כוללת רק דירות חדשות. למרות זאת ההשוואה רלוונטית כי ערכנו בדיקה אחידה בכל הערים.

²⁹ בתקופה זו זכו בראש העין 747 איש ב"מחיר מטרחה", תוכנית ממשלתית שכוללת גם משפרי דיור.

³⁰ השיעור נמוך בין השאר מפני שמשרד הבינוי עודד את הזכאים להירשם להגרלות. המשרד דרש מהזכאים להשתתף לפחות באחת ההגרלות שנערכו בשנת 2016 כדי להישאר רשומים בסדרה א'. נוסף לכך הוא תמך אותם להירשם ל-75% מההגרלות בסדרה א', שכן הוא העניק להם בתמורה עדיפות בתנאי ההגרלה בסדרה ב'.



שיעור הזכייה בהגרלה
בודדת עומד על 3.1%:
באזורי ירושלים והמרכז
הוא נמוך מ-2%;
ובאזורי הדרום, הקריות
והצפון הוא נע בין 3%
ל-0.7%.

איור ט'-12 מציג בציר האופקי את הזוכים בהגרלות על פי אזור מגוריהם העכשווי, ובציר האנכי – את אזור הזכייה (לפני ויתורים). כמחצית מהזכאים זכו בדירות באזור מגוריהם, ובאזורי חיפה והדרום אף יותר מכך; הדבר נובע גם מכך שבני המקום מקבלים עדיפות ניכרת במכרזים. אולם אחרים זכו בדירות מרוחקות מאזור מגוריהם – למשל זכאים שמתגוררים באזורי תל אביב, המרכז וירושלים זכו בדירות בצפון, בדרום ובחיפה. סביר להניח כי חלק מזוכים אלה לא יתגוררו באזורי הזכייה, וכי הדבר תקף במידה מסוימת גם לגבי זכאים שזכו בעיר אחרת מעיר מגוריהם אך באותו אזור³¹. אלו יהפכו למשכירים באזורי הזכייה ויתגוררו ביישוב אחר³². יתר על כן, אם התוכנית תגדיל את מספר הדירות הזמינות להשכרה בפריפריה, הדבר כנראה יפחית את שכר הדירה באזורים אלו אל מתחת לציפיות הרוכשים.

אלפי זוכים ויתרו על הזכייה, אפילו באזורי הביקוש³³. ויתור עדיין מאפשר לזכאי להשתתף בהגרלות הבאות, שכן מותר לוותר על זכייה פעמיים³⁴. הסיבות האפשריות לוותרים כוללות את החובה להשתתף לפחות באחת ההגרלות שנערכו בשנת 2016 כדי להישאר רשומים בסדרה א'; זכייה באזור שונה מאזור המגורים; זכייה בהיעדר אפשרות לממן את הדירה; או זכייה בדירה שאינה מתאימה לצורכי הרוכש – למשל דירה גדולה מדי ולכן גם יקרה מדי, דירה בעלת

³¹ למשל תושב באר שבע שזכה בדירה בשדרות (שתיהן באזור הדרום), ותושב חדרה שזכה בדירה בקריית ביאליק (שתיהן באזור חיפה).

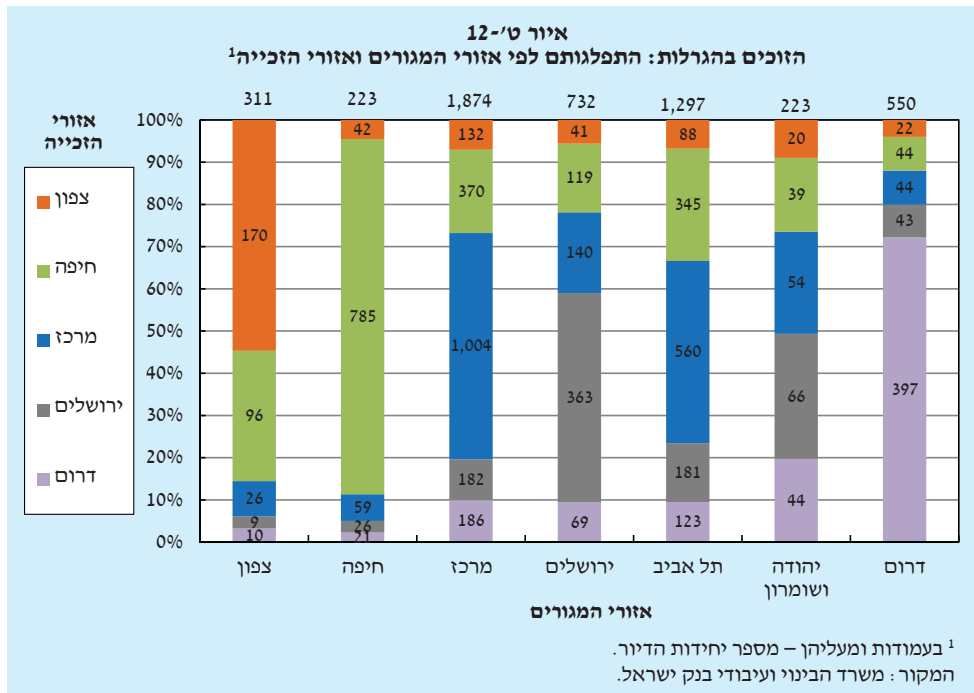
³² עקרונית קיימת אפשרות שהדבר יעודד פיזור אוכלוסייה, אך לשם כך יש צורך להוסיף גם מקומות תעסוקה הולמים ותשתיות נלוות בתחומים כגון חינוך ותרבות פנאי.

³³ אין נתונים מסודרים על הוויתורים אך ידוע שמספרם רב מאוד.

³⁴ מותר לוותר על זכייה פעמיים ולגשת למכרז פעם נוספת. ויתור שלישי מונע מזכאי להשתתף בהגרלות שנועדו לסדרה א'.

גינה/ מרפסת גדולה, ודירה שמספר חדריה קטן יחסית לשטחה במ"ר. חלק מחוסר ההתאמה נובע מכך שהמכרזים נוסחו במונחים של מחיר למ"ר, ולכן משתלם לקבלנים לבנות את הדירות באופן החסכוני ביותר מבחינת העלויות³⁵.

כמחצית מהזכאים זכו בדירות באזור מגוריהם, גם עקב העדיפות שניתנה לבני מקום. אולם אחרים זכו בדירות מרוחקות מאזור מגוריהם, וסביר להניח כי חלקם לא יתגוררו בהן ויהפכו למשכירים.



³⁵ ייתכן כי חוסר ההתאמה קשור גם בנוהל הבחירה בדירות. הזוכים בוחרים מבין הדירות בפרויקט לפי סדר זכייתם: הזוכה הראשון בוחר ראשון, השני בוחר שני, וכן הלאה. האחרונים מקבלים אפוא את הדירות שנתרו בפרויקט, והם משלמים אותה עלות בסיסית למ"ר אף אם הם מעדיפים דירות אחרות.