

פרק ט' שוק הדיור

- בשנת 2018 ירדו מחירי הדירות לראשונה לאחר עשור שבו הם עלו ברציפות; זאת בהשפעת מאמצי הממשלה היות שהם הובילו להגדלת ההיצע בשנים קודמות ותרמו להקטנת הביקוש. לירידה הכוללת במחירים אחראים מחוזות תל אביב והדרום שכן בשאר המחוזות הוסיפו המחירים לעלות.
- מספר העסקאות שנעשו ב-2018 בשוק הדיור דומה למספרן ב-2017 אך נמוך ממספרן ב-2015—2016. בשלושת הרבעונים הראשונים של 2018 הוסיף מספר העסקאות להציג את מגמת הירידה שהחלה בשלהי 2016, אך ברבעון הרביעי הוא עלה. הסיכום השנתי מעלה כי היקפי העסקאות ירדו בקרב המשקיעים ומשפרי הדיור ועלו בקרב הרוכשים דירה לראשונה, בין היתר בשל הרכישות במסגרת "מחיר למשתכן".
- התחלות הבנייה הצטמצמו השנה זו השנה השנייה ברציפות. ההערכה היא שנדרשות כ-52 אלף יחידות דיור חדשות לשנה כדי לענות על הביקוש.
- מאז שהחלה תוכנית "מחיר למשתכן" זכו כ-59 אלף משקי בית בזכות לרכוש דירה מוזלת. אולם מספר הרכישות בפועל עדיין נמוך, בעיקר מפאת משך הזמן שחולף עד לקבלת היתרי בנייה. מספר הזכאויות החדשות להשתתפות בתוכנית תואם בקירוב את מספר משקי הבית החדשים שהקימו זוגות צעירים.
- שיווק הקרקעות במסגרת הסכמי הגג עם הרשויות המקומיות היה עד כה נמוך מהיעדים שהממשלה הציבה לעצמה.
- בתגובה לצמצום הביקוש לדירות בפריפריה במסגרת "מחיר למשתכן" הפחיתו היזמים את התחלות הבנייה ואת הביקוש לקרקעות באזורים אלה, ולכן ייתכן כי חלק מהסכמי הגג בפריפריה לא יבשילו.
- הממשלה קבעה יעדים שאפתניים להתחדשות עירונית. עמידה ביעדים באזורי הביקוש תצריך שינוי במרקם העירוני הקיים והשקעה נרחבת בתשתיות, במיוחד במערכת להסעת המונים. השגת היעדים תחייב התאמות רגולטוריות וגיוס משאבים בהיקף ניכר. חשוב לערוך אותן מבלי לפגוע בתמריצים שיש ליזמים ולתושבים לפעול בהתאם ליעדים.

1. ההתפתחויות העיקריות

בשנת 2018 ירדו לראשונה מחירי הדירות במידה מתונה, לאחר שבמשך עשור הם עלו ברציפות ובסופו הכפילו עצמם. מספר העסקאות שנעשו ב-2018 בשוק הדיור דומה למספרן ב-2017. בשלושת הרבעונים הראשונים של 2018 נמשכה במספר העסקאות מגמת הירידה שהחלה ברבעון האחרון של 2016; את המגמה הובילו המשקיעים ומשפרי הדיור בשעה שהרוכשים דירה לראשונה שמרו על רמת רכישות גבוהה, בין היתר בזכות "מחיר למשתכן". ברבעון האחרון של השנה עלה היקף העסקאות בשיעור ניכר בכל הקבוצות.

עליית המחירים נבלמה במידה רבה כתוצאה מכך שהבנייה התרחבה עקב ההאצה בהתחלות הבנייה בשנים הקודמות. מספר הדירות בבנייה פעילה עלה מממוצע של 95 אלף ב-2013—2014 לממוצע של 117 אלף ב-2016—2018, ומספר סיומי הבנייה עלה ברציפות מ-2008 (לוח ט'-1). בשנתיים האחרונות פחת היצע הדירות החדשות כפי שהוא נמדד לפי מספר ההתחלות: בשנת 2017 ירד מספר ההתחלות בכ-8% יחסית למספרן ב-2016, ובשלושת הרבעונים הראשונים של 2018 הוא ירד ב-17% בהשוואה לתקופה המקבילה ב-2017. גם מספר היתרי הבנייה ירד ברבעונים אלה – בכ-13%. קשיחות ההיצע בענף הבנייה אינה סימטרית: הבנייה מצטמצמת בתגובה להאטה בביקוש הרבה יותר מהר מכפי שהיא מתרחבת בתגובה לעלייה בו. הירידה בהיקף ההתחלות, אם תימשך, ואיטיות התגובה של ההיצע לגידול בביקוש, עלולות ליצור עודפי ביקוש, בפרט בהתחשב בכך שהתחזיות הדמוגרפיות צופות כי צורכי הדיור יגדלו משמעותית בעשור הבא ואילך. אולם חשוב להעיר שהתפלגות ההתחלות במרחב מלמדת כי הן עדיין יציבות במרכז ועד כה הצטמצמו רק בפריפריה, ככל הנראה בתגובה לכך שהביקוש לדירות בפריפריה ירד. מניתוח נתוני "מחיר למשתכן" עולה שדירות רבות ביישובי הפריפריה נותרו ללא זוכה, מספר הנרשמים להגרלות בהם ירד, והיזמים ממעטים לגשת למכרזי מקרקעין ביישובים שהביקוש פחת בהם. ממצאים אלה מעידים כי יש צורך לתכנן יחידות דיור בעיקר באזורי הביקוש במרכז הארץ. הדיווח של רשות מקרקעי ישראל למחצית הראשונה של 2018 מעלה כי אף שמחוזות המרכז, תל אביב וירושלים כוללים כ-70% ממצבת הדירות הקיימת, הם כוללים רק 23% מהדירות בתוכניות שהופקדו ו-36% מהדירות בתוכניות שאושרו למתן תוקף, כתוצאה מכך שזמינות הקרקעות לבנייה נמוכה באזורי המרכז.

בשנת 2018 ירדו מחירי הדירות, לראשונה זה עשור, במידה מתונה. מספר העסקאות שנעשו בשוק הדיור דמה למספרן ב-2017.

2. הגדלת היצע הדירות בשנים קודמות

בלוח ט'-1 ניתן לראות את ההתפתחות ארוכת הטווח של היצע הדירות. ניתן לראות שבשנים 2008 ו-2009 נפל היצע הדירות מהממוצע בעשור הקודם, ועקב הביקושים הערים באותה תקופה זינקו המחירים – לאחר עשור של ירידה ריאלית (יחסית למדד המחירים לצרכן). ב-2009 הובילה הממשלה תהליך של הפשרת קרקעות והגדלת ההיצע, והתלוותה לו עלייה עקבית בהתחלות הבנייה – מ-32 אלף דירות בשפל של שנת 2009 ל-55.8 אלף דירות בשנת 2016. שינוי הכיוון והעלייה העקבית בהתחלות אפשרו עלייה עקבית והדרגתית בגמר הבנייה, מ-30 אלף דירות ב-2008 ל-48 אלף דירות ב-2018, ותהליך זה הגדיל את מלאי הדירות בבנייה פעילה: הוא עלה מ-62 אלף ב-2008 ל-115 אלף ב-2018. בהתחשב בכך שהחל מ-2012 עלה הביקוש לדירות והצעירים שבו לשוק, עלייה זו בהיצע היוותה גורם מרכזי לבלימת העלייה של מחירי הדיור.

נדגיש כי התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017—2040 העריכה כי צורכי הדיור עומדים על כ-52 אלף יחידות דיור לשנה בשנים 2017—2020, ועל כ-60 אלף יחידות לשנה בשנים 2017—2040, שכן צורכי הדיור יעלו בהדרגה במשך תקופה זו. הנתונים על התחלות הבנייה לשנים 2017—2018 מלמדים כי הבנייה נמוכה מצרכים אלה ולפיכך עלול להיווצר גירעון במספר יחידות הדיור במשק.

הגידול שנוצר בהתחלות הבנייה בשנים קודמות היווה גורם מרכזי בבלימת העלייה של מחירי הדיור בשנתיים האחרונות.

לוח ט'-1
שוק הדיור: נתונים נבחרים, 2008 עד 2018

הממוצע ב-1997 עד 2007 (אם לא צוין אחרת)												
2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008		
גורמי ההיצע												
47.4	52.9	55.9	53.6	47.7	47.9	43.5	46.6	40.4	35.0	32.9	36.8	התחלות הבנייה ¹ (באלפי יחיד)
10.3	9.3	8.2	7.6	6.0								מזה: התחלות הבנייה במסגרת ההתחדשות העירונית
8.7	7.4	6.3	6.0	4.8								מזה: תוספת יחידות דיור נטו בהתחדשות עירונית (אומדן)
50.0	48.4	46.1	43.9	44.7	42.5	37.4	34.1	33.3	32.6	30.5	41.0	סיומי הבנייה ¹ (באלפי יחיד)
117.6	119.9	115.9	106.4	96.9	94.2	89.0	83.2	70.9	64.3	61.9	69.9	מלאי הדירות בבנייה פעילה (סוף שנה, באלפי יחיד)
50.0	55.2	54.1	55.6	48.0	50.2	45.5	50.3	43.4	33.5	33.2	27.8	היתרי הבנייה ¹ (באלפי יחיד)
-8.2	1.9	9.1	1.0	6.7	5.4	6.7	9.8	12.5	8.0	9.8	-1.8	ההשקעה בבנייה למגורים (שיעור השינוי, במחירי 2015)
גורמי הביקוש												
	1.2	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) ²
2.8	2.9	2.9	2.8	1.3	1.1	0.6	0.4	0.7	-2.5	-0.3	1.2	השכר הריאלי הממוצע למשרת שכיר ישראלי (שיעור השינוי, במחירי 2011)
1.8	4.6	2.7	2.5	3.1	4.1	3.5	-0.2	2.4	0.8	2.7	3.2	ההכנסה הריאלית הממוצעת נטו של משק בית (שיעור השינוי, במחירי 2011)
3.5	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)
1.7	1.9	1.5	1.0	1.3	1.6	2.2	2.5	1.4	0.9	3.1	4.3	הריבית הריאלית המשוקללת על המשכנתאות החדשות ³ (הרמה, באחוזים)
1.3	1.5	2.0	0.6	1.9	2.4	0.4	3.2	3.6	-0.4	1.3	1.7	התוצר הריאלי לנפש (שיעור השינוי, במחירי 2015)
	11.5	3.1	1.2	6.2	6.4	11.6	0.2	16.0	20.9	-14.6	11.9	העושר הפיננסי של מגזר משקי הבית ⁴ (סוף שנה, שיעור השינוי)
8.4	7.3	7.6	7.0	7.3	7.4	7.7	6.6					שיעור המתכננים לרכוש דירה ב-12 החודשים הבאים ⁵ (באחוזים)
נתונים תוצאתיים												
102.6	101.5	112.0	121.1	99.6	114.4	102.7	86.5	104.0	102.2	94.1	90.9	העסקאות בדירות מגורים ⁶ (באלפים)
21.9	24.4	29.6	32.3	23.6	24.3	22.5	19.5	22.5	18.8	16.4	17.6	דירות חדשות שנמכרו (באלפים)
16.7	18.3	19.8	18.9	18.3	19.5	20.2	20.3	17.6	17.1	15.4	14.0	דירות שלא למכירה שבנייתן החלה (באלפים)
-1.5	1.0	5.9	9.0	4.5	5.4	6.9	1.8	11.1	15.4	6.5	-2.3	מחיר הדירות (שיעור השינוי הריאלי, במחירי 2018)
	28.2	27.4	27.5	27.9	27.9	28.0	27.6	28.8	29.3	29.6	28.2	שיעור משקי הבית שאין בבעלותם דירה
	10.0	9.7	9.9	9.1	8.4	7.9	6.4	4.5	4.2	3.4	2.9	שיעור משקי הבית שיש בבעלותם שתי דירות ומעלה
220	173	194	190	204	168							משך הזמן למכירת דירה (ימים)
16.0	16.8	18.9	25.1	25.3	22.8	22.5	24.0	28.0	28.1	26.2		שיעור הרכישות להשקעה (מסך הרכישות)

¹ הנתונים מתייחסים לארבעת הרבעונים האחרונים.

² השבר בסדרת האוכלוסייה בגילים 25-44 נובע מהשינויים במפקד האוכלוסין שנערך ב-2008.

³ הריבית הריאלית המשוקללת על המשכנתאות מחושבת בהנחה ששיעור האינפלציה השנתי עומד על 2%.

⁴ העושר הפיננסי של מגזר משקי הבית כולל מזומנים ופיקדונות, מניות וניירות ערך אחרים, תעודות ביטוח, תעודות השתתפות וגזרים פיננסיים. הנתון לקוח מהמאזן הלאומי שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁵ שיעור המתכננים לרכוש דירה מתוך המדד לאמון הצרכנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

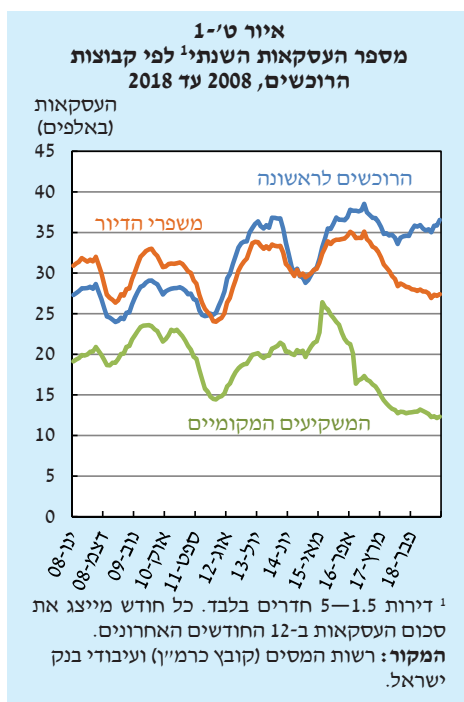
⁶ מספר העסקאות בדירות מגורים מבוסס על נתוני מס רכוש ומס שבח.

⁷ הממוצע ב-2004—2007.

⁸ הממוצע ב-2004—2007.

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

3. העסקאות



מספר העסקאות ב-2018 דמה למספרן ב-2017. בשלושת הרבעונים הראשונים של 2018 ירד מספר העסקאות בשוק הדיור, וברבעון האחרון הוא עלה. במשך השנה כולה הוסיפו המשקיעים ומשפרי הדיור לצמצם את רכישותיהם, ואילו מספר הרוכשים דירה לראשונה נותר יציב עד הרבעון האחרון ואז עלה (איור ט'-1). הרוכשים לראשונה הגדילו את חלקם בכלל הרכישות מממוצע של כ-39% בשנים 2013–2015 לכ-48% ב-2018. הרבה רוכשים פוטנציאליים ממתנינים לזכייה ב"מחיר למשתכן" או למתן היתר בנייה לפרויקטים שבמסגרתם הם זכו. מספר הדירות החדשות שנמכרו ב-2018 נמוך בכ-10% ממספרן ב-2017.

במשך השנה כולה הוסיפו המשקיעים ומשפרי הדיור לצמצם את רכישותיהם, ואילו מספר הרוכשים דירה לראשונה נותר יציב עד הרבעון האחרון ואז עלה.

הרוכשים דירה לראשונה רכשו בשנת 2018 כ-35.6 אלף דירות, מהן כ-9.8 אלף במסגרת "מחיר למשתכן". לעלייה שנרשמה במחירי הדירות מאז 2008 התלווה, במיוחד מ-2012, גידול ניכר במספר הזוגות הצעירים שרכשו

בעשור האחרון הגדילו חסרי הדירה את מספר רכישותיהם באופן מרשים הגם שקצב הגידול של האוכלוסייה לא השתנה ומחירי הדירות עלו.

דירה. כמו כן התלווה לה גידול בשיעור הרוכשים לראשונה (מתוך כלל הרוכשים) שרכשו דירות בפריפריה: חלקן של הדירות מחוץ למחוזות המרכז (תל אביב, המרכז וירושלים) בסך רכישותיהם עלה מ-39% בשנים 2008–2009 לכמחצית בשנים 2017–2018. ההתמקדות בפריפריה נובעת מכך שהקרקעות שם זמינות בשעה שבמרכז קשה לשווק קרקעות, וניתן ללמוד זאת מנתוני "מחיר למשתכן": בשנת 2016 נמצאו במחוזות הפריפריה 53% מהדירות שהוצעו בהגרלות; אומנם בשנת 2017 ירד חלקן לכ-40%, אולם ב-2018 הוא עלה לכ-63%. מאז תחילת התוכנית ב-2015 הגדילו הרוכשים לראשונה את שיעור הדירות החדשות ברכישותיהם: חלקן עלה מממוצע של כ-24% בשנים 2013–2014 לממוצע של כ-37% בשנים 2015–2018, ובשנת 2018 הוא הגיע ל-41%. נתון זה ממחיש כי הרוכשים לראשונה הפחיתו את הביקוש לדירות מיד שנייה.

מאז 2012 קיימת כאמור מגמת גידול ברורה במספר העסקאות שמבצעים הרוכשים לראשונה; במגמה זו ניכרת רק אפיזודת ירידה אחת, והיא נוצרה בעקבות הציפייה להפעלת חוק מע"מ אפס בשלהי 2014. אם כן, אף על פי שמחירי הדירות הכפילו עצמם בעשור האחרון, חסרי הדירה הגדילו את מספר רכישותיהם באופן מרשים הגם שקצב הגידול של האוכלוסייה לא השתנה¹.

משפרי הדיור ביצעו ב-2018 26.7 אלף עסקאות בדירות, המשך לירידה החדה שהחלה ב-2017. נראה כי משקי בית אלה הפחיתו את הרכישות בראש ובראשונה מפני שהצטמצמו האפשרויות למכור את דירתם הישנה, וזאת עקב ירידה בביקוש לדירות בקרב המשקיעים וירידה בביקוש לדירות מיד שנייה בקרב הרוכשים לראשונה (האחרונים כאמור הגדילו את החלק שדירות חדשות תופסות בסך רכישותיהם). חלקם של משפרי הדיור בהמתנה (כאלה שכבר רכשו את דירתם החדשה אך עדיין לא מכרו את הישנה) הגיע בשנתיים האחרונות לשיא – כ-30%. סביר להניח שהדבר

חלקם של משפרי הדיור בהמתנה גדל בשנתיים האחרונות עקב ירידה בביקוש לדירות מיד שנייה.

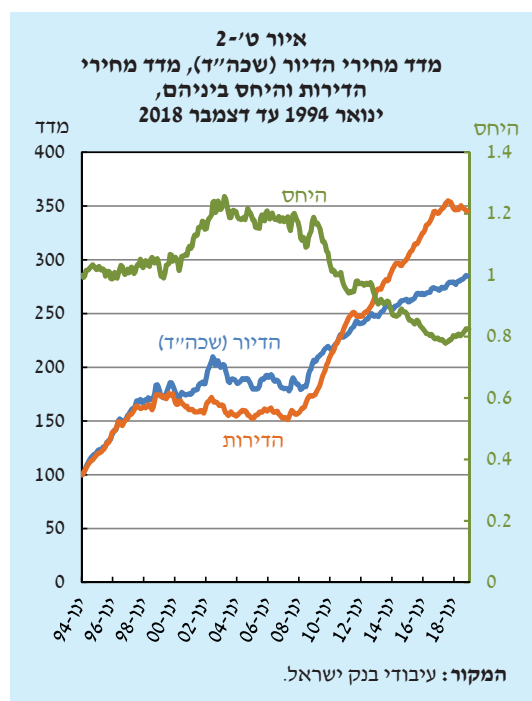
¹ התמורות שחלו ברכישות הצעירים, והשפעת גורמים שונים על ההסתברות לרכוש דירה ראשונה, נידונות בתוך בנק ישראל (2019), "השינויים בשיעורי רוכשי דירה ראשונה בקרב צעירים על פי רמת ההכנסה בשנים 2007–2016", לקט ניתוחי מדיניות וסוגיות מחקריות.

נובע מעלייה בקושי למכור דירה בשוק הדירות מיד שנייה ולא מציפייה לעליית מחירים, שכן משך הזמן הנחוץ למכירת דירה עלה בחדות² (לוח ט-1). משרד האוצר ערך בדיקה³ שהתבססה על הנתונים לגבי משפרי הדיור בהמתנה, וזו העלתה כי דירות שנמכרו בדצמבר 2018 נמצאו "על המדף" כ-15.2 חודשים בממוצע בשעה שדירות שנמכרו בינואר 2018 נמצאו עליו 10 חודשים בלבד. עוד הסבר אפשרי לכך שמשפרי הדיור צמצמו את הרכישות נוגע לתוכניות ההתחדשות העירונית – תמ"א 38 ו"פינוי-בינוי" – תהליכים שבסופם בעלי הדירות מקבלים דירות מרווחות יותר בתוספת ממ"ד ומרפסת. בשנים האחרונות מתרחבת הבנייה במסגרת זו: בשלוש השנים האחרונות היקף הדירות שנכללו בתוכנית עומד על כ-1,800–2,000 דירות בשנה; האומדן להיקף הדירות המחודשות במסלול תמ"א 38/1 (חיזוק בניינים) עומד על 4,000–6,000 לשנה. עבור חלק ממשקי הבית התהליך מהווה שיפור דיור ומבטל את הצורך במכירת הדירה הישנה ורכישת דירה חדשה. קשה לאמוד כמה משפרי דיור ויתרו על רכישת דירה עקב השתתפותם בתוכניות. ראשית, נראה כי רבים ממשקי בית אלה לא נמנו עם משפרי הדיור הפוטנציאליים: רובם ככל הנראה מבוגרים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך שגרו בדירות ישנות במצב תחזוקתי ירוד. שנית, חלק מבעלי הדירות בתוכניות הם מעין משקיעים, שכן הם רכשו דירות במיקומים המיועדים להתחדשות עירונית במטרה ליהנות מהעלייה בערך הנכסים המחודשים.

המשקיעים המקומיים ביצעו

בממוצע כרבע מעסקאות הרכישה בשנים 2008–2015. חלקם בעסקאות הולך ויורד מסיבות שונות, ובהקשר זה יש להזכיר את העלאת מס הרכישה על דירות להשקעה באמצע 2015⁴: בשנים 2016–2018 הגיע חלקם הממוצע לכ-16% בלבד (לוח ט-1), ומספר העסקאות המוחלט ירד משמעותית; בשנת 2018 הסתכם מספר רכישותיהם בכ-11.8 אלף בלבד. מחד גיסא החישוב הלינארי של מס שבח מגדיל את הכדאיות של מכירת חלק מהדירות להשקעה ומימוש רווחי ההון, בפרט בסביבה שבה ייתכן כי עליית המחירים נבלמה⁵. מאידך גיסא גדלה כדאיות ההשקעה בדירות להשכרה שכן בשנה האחרונה יש סימנים לכך שהתשואה מהשכרה עולה לאחר שנים שבהן היא ירדה (איור ט-2).

משקי הבית הישראליים הפחיתו את פעילות ההשקעה בדירות בארץ אך במקביל הרחיבו את פעילות ההשקעה בנדל"ן בחו"ל.



² משך הזמן (בימים) שחולף עד למכירת דירה מחושב על סמך מועד פרסום המודעה ומועד המכירה בפועל.

³ סקירת ענף הנדל"ן למגורים, דצמבר 2018, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר.

⁴ נוסף לכך פעלה הממשלה להטיל מס ריבוי נכסים על בעלי שלוש דירות ומעלה. גם פעילות זו השפיעה ככל הנראה על החלטות המשקיעים, אך בג"ץ הקפיא את היוזמה בסופו של דבר.

⁵ 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 ישולם מס בשיעור 25% רק על השבח שנצבר מ-2014, מתוך הנחה שהשבח נפרס בצורה אחידה על פני כל תקופת החזקה בדירה. אם כן, ככל שמתרחקים משנת 2014 עולה חלק השבח שיש לשלם עליו מס.

משקי הבית הישראליים הפחיתו אפוא את פעילות ההשקעה בדירות בארץ אך במקביל הם הרחיבו את פעילות ההשקעה בנדל"ן בחו"ל: ההשקעה (נטו) בשנת 2018 גדלה בכ-67% בהשוואה לנתון ב-2017. משקי הבית הישראליים החלו להגדיל את ההשקעה הזו ב-2015, שנה שבה עלה מס הרכישה על דירות להשקעה בארץ, ומאז סכומיה עולים ברציפות.

4. המחירים

בשנת 2018 ירדו מחירי הדירות לראשונה לאחר עשור שבו הם עלו ברציפות: מדד מחירי הדירות לדצמבר 2018 נמוך בכ-0.7% מהמדד לתקופה המקבילה ב-2017. מחירי הדירות ירדו במחוזות תל אביב והדרום (הירידות הגיעו ל-3.6% ול-0.1%, בהתאמה); בשאר המחוזות המחירים עלו (1.2% במחוז ירושלים, 1.1% במחוז חיפה ו-0.1% במחוזות המרכז והצפון). המדד למחירי הדירות החדשות שנמכרו בדצמבר 2018 נמוך בכ-1.8% מהמדד לדצמבר 2017. בתקופה זו גדל שיעור הדירות המסובסדות מ-24.5% ל-41.3%.

ירידת המחירים שיקפה הן את הרחבת ההיצע בשנים קודמות והן את המדיניות הממשלתית שנועדה לצמצם את רכישות המשקיעים. מדיניות זו נבעה מהמסקנה שביקוש המשקיעים תרם לעליית המחירים המהירה: בשנים 2008—2010 למשל עלו מחירי הדירות בכ-36% במונחים ריאליים, והמשקיעים היוו בממוצע כ-27.4% מהרוכשים; בשנה האחרונה לעומת זאת הם היוו כ-16%. גם מדינות אחרות נקטו צעדים שנועדו להקטין את השפעת המשקיעים, כולל זרים, על מחירי הדירות: הן העלו את מס הרכישה על משקיעים (אוסטרליה, קנדה, הונג קונג, סינגפור), שינו את המיסוי החל על משקיעים זרים (בריטניה, ניו יורק), או אסרו ישירות לרכוש נכסים להשקעה באזורים מסוימים (שווייץ, סין, ניו זילנד). סביר להניח כי בשנים הקרובות תתווסף ספרות אמפירית עשירה בנושא השפעת הצעדים על מחירי הדירות, אך בינתיים ספרות זו נמצאת בשלב ההתחלות ולעיתים מניבה תוצאות סותרות. לשם המחשה, מחקר בחן את תגובת שוק הדיור הסיני למגבלות חמורות על רכישת דירות נוספות, להשקעה ואף לשימוש עצמי, והוא מצא כי בטווח המיידי ירד מספר העסקאות באזורים שהמגבלות חלו עליהם ב-40% יחסית למספר בשאר האזורים; ההשפעה נחלשה עם הזמן אך גם לאחר שנתיים נותר פער שרמתו 24%. עם זאת לא נמצאה במחקר כל עדות אמפירית לירידת מחירים⁶ (לאחר בקרה על ההבדלים בין שני סוגי האזורים מבחינת התפתחותם של היצע הקרקעות לבנייה ומחירי הקרקעות). אולם מחקרים שמשמשים בטכניקות זיהוי אחרות מוצאים השפעה גם על מחירי הדירות: בערים שחל בהן איסור על רכישת דירות להשקעה ירדו המחירים ב-18%—20% יחסית למחירים בשאר הערים⁷. הממשלה נוקטת בשנים האחרונות עוד צעדים רבים כדי למתן את מחירי הדירות ולאפשר לזוגות הצעירים לרכוש דירה במחיר נמוך ממחיר השוק. היא הפעילה את "מחיר למשתכן", תוכנית שמאפשרת לרכוש דירה בהנחה משמעותית, וחתמה עם עיריות רבות על הסכמי גג כדי לאפשר להגדיל את מספר יחידות הדיור החדשות.

הנתונים על התחלות הבנייה מעידים כי בשעה שבשנים 2015—2016 עלה מספר ההתחלות באופן משמעותי, בשנתיים האחרונות הוא נסוג (לוח ט'-1). התפתחות זאת מושפעת מכך שהאטה

⁶ Somerville, T., L. Wang and Y. Yang (2018). "Using Purchase Restrictions to Cool Housing Markets: A Within-Market Analysis", Faculty Research and Publications. <https://open.library.ubc.ca/collections/facultyresearchandpublications/52383/items/1.0372526>

⁷ Cao, J., B. Huang and R.N. Lai (2015). "On the Effectiveness of Housing Purchase Restriction Policy in China: A Difference in Difference Approach", SSRN Working Paper, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2584275>; Yan, Y. and H. Ouyang (2018). "Effects of House-Sale Restrictions in China: A Difference-in-Difference Approach", *Applied Economic Letters*, 25(15), 1051-1057.

בשנים 2015—2016
עלה משמעותית מספרן
של התחלות הבנייה.
בשנתיים האחרונות הוא
ירד.

במכירות הותירה בידי הקבלנים מלאי דירות לא-מכורות, דבר שככל הנראה הרתיע אותם מפני פרויקטים חדשים; נראה כי גם בהנפקת היתרי הבנייה חלה האטה (לוח ט'-1). זאת ועוד, בשנים האחרונות הולכת ומתרחבת הבנייה במסגרת התוכניות להתחדשות עירונית (לוח ט'-1) והיא מהווה חלק בלתי מבוטל מסך התחלות הבנייה. מכיוון שבהתחדשות עירונית הפרויקטים מבשילים לאט יותר מפרויקטים בקרקעות חדשות, שכן יש צורך בהתקשרות עם הדיירים המחזיקים בזכויות במקרקעין, הדבר מקטין בטווח הקצר את היצע הדירות ובמקביל מצמצם את הביקוש מצד המשתתפים בפרויקטים (תיבה ט'-1 מרחיבה את הדיון בהתחדשות עירונית). בשלב זה קשה לקבוע אם מחירי הדירות יוסיפו להציג מגמת ירידה. מכירת הדירות החדשות ירדה ב-2018 ב-10% אף שמדד אמון הצרכנים של הלמ"ס מראה כי שיעור המתכננים לרכוש דירה ב-12 החודשים הקרובים דווקא עלה בשנת 2018 (לוח ט'-1). כדי להבין את התפתחות המחירים הצפויה יש להביא בחשבון גם את השינוי בעלויות הבנייה: מדד מחירי התשומות בבנייה למגורים עלה ב-2018 ב-2%, וייתכן כי החקיקה שנועדה לשפר את הבטיחות בעבודה תוסיף לעלויות במידה מסוימת. החקיקה הכרחית, לנוכח מספר הנפגעים בתאונות בענף (בשנת 2018 לבדה נהרגו 41 בני אדם).

5. תוכניות הממשלה בתחום הדיור⁸

מאז ש"מחיר למשתכן" הופעלה בסוף 2015 ועד סוף 2018 מימשו את הזכות לרכוש דירה מוזלת 18 אלף משקי בית מתוך 59.7 אלף שזכו בזכות. בסך הכול הנפיקו כ-140 אלף משקי בית תעודת זכאות להשתתפות בהגרלות (כ-132 אלף מתוכם הם חסרי דירה, והשאר – משפרי דיור). הנתונים ממטה הדיור מראים כי בתקופה זו היו אמורות להתאכלס כ-1,800 דירות, וצפוי שבמהלך 2019 יתאכלסו עוד כ-5,000 דירות.

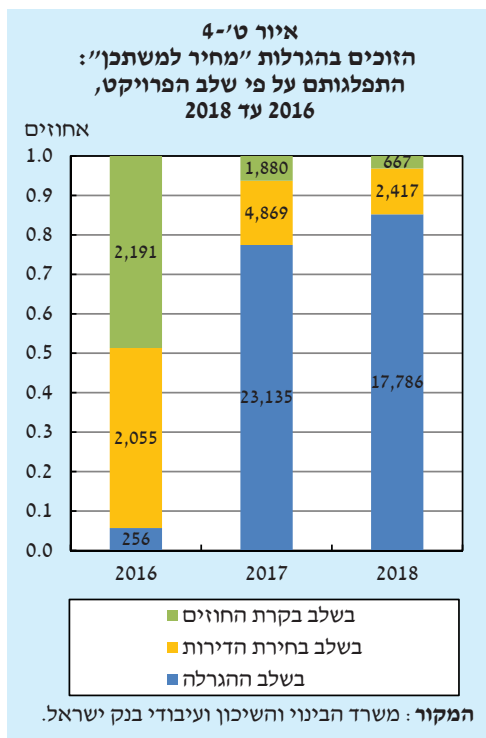
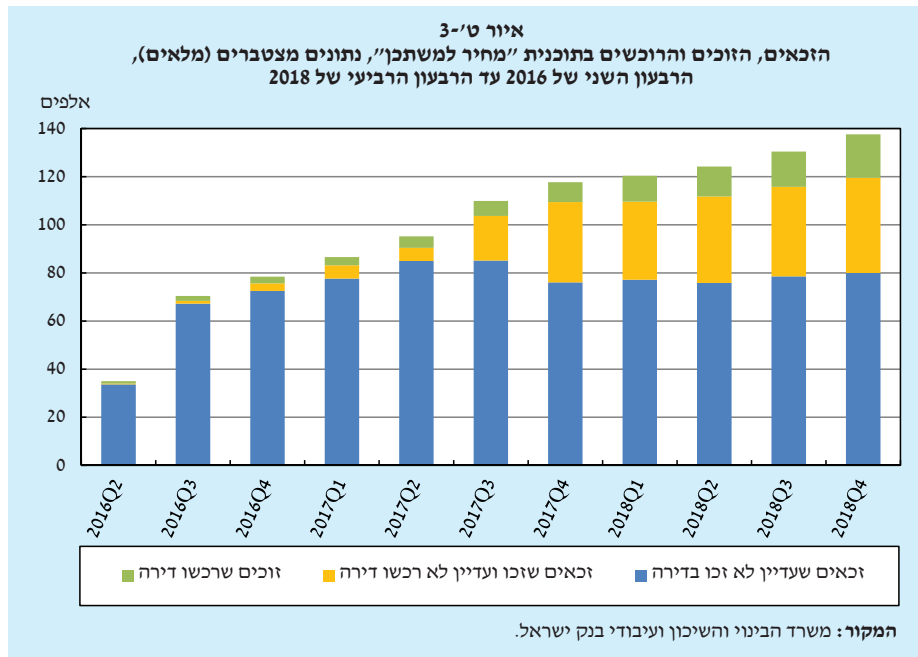
עם הפעלת "מחיר למשתכן" החליטה הממשלה לשווק את קרקעות המדינה כמעט אך ורק במסלול זה, והוא מיועד לאוכלוסיית הזכאים בלבד; בשנת 2018 נעשו במסלול זה 95% משיווקי הקרקעות המיועדות לבנייה רוויה. הדוחות הכספיים של הממשלה מראים כי מאז תחילת התוכנית ועד סוף מרץ 2018 הסתכמו עלויותיה בכ-5.5 מיליארדי ש"ח, וכ-3.9 מיליארדים מתוכם נבעו מהנחות על ערך הקרקע⁹. נוסף על כך נתנה המדינה ערבויות לבנקים בגין המשכנתאות שהעמידו לרוכשים בפרויקטים שבהם לא נדרשו היזמים להעמיד לרוכשים ערבויות מכוח חוק המכר (דירות).

בשנת 2018 הנפיקו כ-26 אלף משקי בית תעודת זכאות להשתתפות בתוכנית; מספר זה עולה בקנה אחד עם קצב היווצרותם של משקי בית חדשים שעומדים בקריטריונים (כלומר עם "זרם" משקי הבית). ב-2016 וב-2017 הונפקו, בהתאמה, 66 וכ-43 אלף תעודות כי לתוכנית נרשמו גם חסרי דירה בעלי ותק בנישואים ("מלאי" משקי הבית שעומדים בקריטריונים). איור ט'-3 מציג את מספרי הזכאים, הזכויות והרכישות ב"מחיר למשתכן" החל מהרבעון השני של 2016. ניתן לראות כי רבים מזכאי התוכנית לא זכו בדירות, וכי זוכים רבים בהגרלות עדיין לא רכשו את הדירה שזכו בה.

מטה הדיור מפרסם בתדירות גבוהה נתונים על התקדמות התוכנית, בעיקר על מספר הזכאים ועל ההגרלות. לגבי ההגרלות שתוצאותיהן פורסמו קיים מידע על התקדמות הפרויקט לפי שלושה

⁸ הנתונים על "מחיר למשתכן" מעודכנים ל-10/02/2019. הנתונים הכלליים כוללים גם את תוכנית "מחיר מטרחה".

⁹ ביישובים שבהם ערך הקרקע הממוצע ליחידת דיור (ללא פיתוח) נמוך מ-150 אלף ש"ח ניתנת הנחה בגובה 80% מערך הקרקע; ואילו ביישובים שבהם ערך הקרקע ליחידת דיור גבוה יותר ניתנת הנחה בגובה 120 אלף ש"ח ליחידת דיור. את ערך הקרקע קובע השמאי הממשלתי.



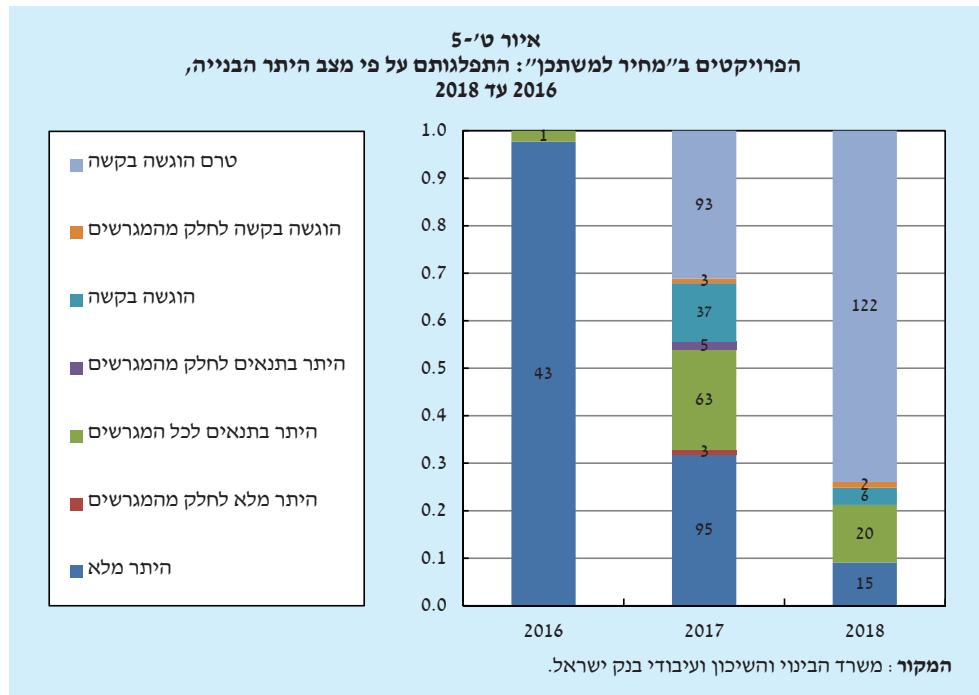
שלב (1) פרויקט בתהליכי הגרלה (מדובר בפרויקטים שטרם קיבלו היתר בנייה – "מחיר למשתכן" כזכור אפשר לעבור לשלב המכירה רק לאחר קבלת היתר¹⁰), (2) בחירת הדירה ו- (3) בקרת החוזים (רכישה). איור ט'-4 מציג את כל הדירות שהזכאים זכו בהן לפי מצב הפרויקט ולפי שנת הזכייה. מרבית הזוכים בשנים 2017–2018 נמצאים עדיין בשלב שלפני בחירת הדירה.

איור ט'-5 מפלח את הפרויקטים לפי מצב ההיתר. האיור מראה כי פרויקטים רבים בשלב ההגרלה טרם קיבלו היתרי בנייה ולפיכך עדיין לא הגיעו לשלב בחירת הדירה. בין הזכייה לבין קבלת ההיתר ושלב בחירת הדירה חולף אפוא פרק זמן ארוך, והוא משקף בין היתר את הסמיכות בין מועדיהם של מכרזי המקרקעין לקבלנים לבין מועדי ההגרלות לזכאים¹¹. לוח ט'-2 מציג את התוצאות – את ממוצע הימים הפשוט

מרבית הזוכים ב"מחיר למשתכן" בשנים 2017–2018 נמצאים עדיין בשלב שלפני בחירת הדירה משום שפרויקטים רבים טרם קיבלו היתרי בנייה.

¹⁰ בפרויקטים רגילים מוכרים לעיתים לפני קבלת ההיתר.

¹¹ לכל הגרלה איתרנו מכרז תואם לזמנים כדי לחשב כמה ימים הפרידו בין בחירת הזוכה לבין סיום הרישום להגרלה, למעט כמה מכרזים שבהם שם הקבלן הזוכה שונה מהשם בהגרלה וכמה שבהם לא נמצא מכרז מקרקעין תואם.



בשנת 2018 התקצר משמעותית פרק הזמן שחולף בין מכרז המקרקעין ליזמים לבין ההגדלה לזכאים.

ואת הממוצע המשוקלל במספר יחידות הדיור בכל הגרלה. מנתוני הלוח עולה כי בשנת 2018 ירד מדד זה בחדות בהשוואה לערכו בשנתיים הקודמות. נראה כי פרק הזמן בין המכרז להגדלה התקצר מכיוון שהממשלה מעוניינת להגדיל ככל האפשר את מספר הזוכים, אולם כתוצאה מכך מתארכת התקופה בין ההכרזה על הזכייה לרכישת הדירה – כלומר תקופת ההמתנה לרכישה¹². בדרך כלל מתחילים לתכנן את הפרויקט באופן פרטני רק לאחר הזכייה בקרקע, והיזום מגיש בין היתר בקשה להגדיל את מספר יחידות הדיור בפרויקט¹³; אישור בקשה כזו מעכב את הנפקת היתר הבנייה. עיכובים נוספים נגרמו כי הזוכים ב"מחיר למשתכן" הגישו לעיתים התנגדויות לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה מחשש שהדבר יפגע באיכות הדירות¹⁴. לאחרונה הכריע היועץ המשפטי לממשלה כי הזוכים בתוכנית אינם רשאים להגיש התנגדויות מפני שעדיין לא רכשו את הדירות ולפיכך אינם בעלי זכויות במקרקעין.

נראה כי "מחיר למשתכן" הצליחה לתת מענה מלא לביקוש של זוגות צעירים באזורי הפריפריה. זאת ועוד, בפריפריה התוכנית אטרקטיבית פחות מאשר במרכז משום שעל דירה בפריפריה מקבלים כיום הנחה קטנה יחסית. ניתוח שערך משרד האוצר¹⁵ מצא כי פער המחירים בין הדירות

¹² כאשר משק בית עובר מזכאות לזכייה מתחזקת אצלו ככל הנראה המחויבות לרכוש דירה במסגרת התוכנית ולא בשוק החופשי.

¹³ בקשה להקלה כזו מוגשת במרבית הפרויקטים של בנייה רוויה, בהתאם לתקנת שבס: זו מאפשרת להגדיל את מספר הדירות בפרויקט בשיעור שמגיע עד 30% ללא הגדלת שטח הבנייה. בשנת 2015 אושר לתקנת שבס תיקון שמאפשר להגדיל את שטח הבנייה ב-20%.

¹⁴ כך קרה בהרצליה, ראשון לציון, אור יהודה, רעננה ומבשרת ציון.

¹⁵ סקירת ענף הנדל"ן למגורים, דצמבר 2018, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר.

לוח ט'-2
משך הזמן שחלף בין מכרז המקרקעין ליזמים לבין
ההגרלה לזכאים, 2016 עד 2018

ימים, ממוצע משוקלל במספר הדירות בפרויקט	ימים, ממוצע פשוט	
226	251	2016
229	251	2017
113	96	2018

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

החדשות שהזוגות הצעירים רוכשים בשוק החופשי לבין הדירות שהם רוכשים ב"מחיר למשתכן" עומד על 30% באזור המרכז¹⁶ אך בפריפריה הוא מצטמצם ל-7% בלבד. בהיעדר נתונים לגבי ויתורים על זכויות נוכל לקבל מדד לביקוש לדירות במסגרת התוכנית אם נשווה את מספר הזוכים למספר הדירות שהוגרלו. כיוון שאם בהגרלה הראשונה נשארות דירות ללא זוכים עורכים לה הגרלת המשך ולעיתים כמה הגרלות המשך, כללנו בחישוב רק את ההגרלות הראשונות כדי להימנע מכפילויות. לוח ט'-3 מציג את הממצאים וניתן ללמוד ממנו שכ-18% מהדירות המוצעות בהגרלות נותרות ללא זוכה. דירות אלה מצויות לרוב ביישובי הפריפריה¹⁷. זוהי כנראה הסיבה העיקרית לכך שעם התקדמות התוכנית פותחים אותה בפני אוכלוסיות חדשות: החל מאוקטובר 2017 מותר למשפרי דיור להשתתף בה; השנה צורפו אליה גם גרושים מתחת לגיל 35 שאין בחזקתם ילדים; ולאחרונה הותר לרווקים בני 26—35 לרכוש את הדירות שנותרו ללא זוכים. כמו כן שונתה לאחרונה ההגדרה של "חסר דירה": עד כה נחשבו משקי בית לחסרי דירה אם הם לא החזיקו בדירה שש שנים, ולאחרונה קוצר פרק זמן זה לשלוש שנים. למעלה מאלף דירות ללא זוכים, כמעט כולן ביישובי פריפריה, הוצעו לאחרונה במחיר מופחת וללא הגרלה לכל מי שמחזיק בתעודת זכאות. נוסף למהלכים אלה ניתנו לאחרונה שתי הקלות: (1) הוחלט שאם גם לאחר הגרלות ההמשך נשאר בידי הקבלנים מלאי דירות לא-מכורות, הם יוכלו למכור אותן למדינה והן יוסבו לדיור ציבורי (יישום ההחלטה צפוי להתחיל בפרויקטים

לוח ט'-3
מספר הדירות בהגרלות הראשונות של "מחיר למשתכן" ומספר הזוכים,
2016 עד 2018

הפריפריה ²			המרכז ¹			
2018	2017	2016	2018	2017	2016	
9,296	13,757	3,381	5,966	21,677	2,226	הדירות שהוגרלו בפועל
7,187	7,996	2,460	5,879	19,806	2,042	הזוכים
22.7	41.9	27.2	1.5	6.8	8.3	שיעור הדירות שנותרו ללא זוכה, %

¹ מחוזות תל אביב, המרכז וירושלים.

² מחוזות הצפון, הדרום וחיפה.

המקור: משרד הבינוי והשיכון ועיבודי בנק ישראל.

¹⁶ רוב הדירות במחוז המרכז נמצאות ביישובים מבוקשים פחות כמו יבנה, גדרה, באר יעקב וכד'.

¹⁷ הרשימה המלאה כוללת את הקריות, נהריה, חריש, דימונה, טירת כרמל, מגדל העמק, חיפה, באר שבע, יבנה, גדרה, אור יהודה ורמלה.

פרק ט': שוק הדיור

של "מחיר למשתכן" בכרמיאל ובקריית ביאליק); (2) הוחלט שבתנאים מסוימים¹⁸ יותר ליוזם להשכיר את הדירות שלא נמכרו בשוק החופשי עד למכירתן לזכאים.

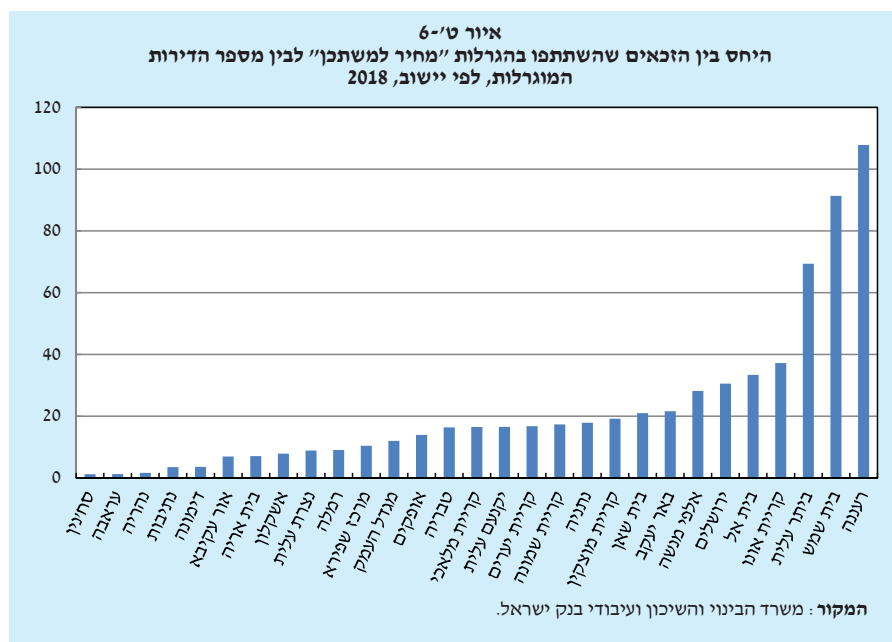
הביקוש הנמוך לדירות בפריפריה משתקף גם ביחס בין מספר הזכאים שנרשמים להגרלה למספר הדירות המוגרלות. בהגרלות שנערכו בשנת 2018 נע יחס זה בין 1.2 (זכייה כמעט בטוחה) בסחינין ובעראבה ל-108 ברעננה¹⁹ (איור ט'-6). עם זאת, גם ביישובי פריפריה, כגון בית שמש וביתר עלית, נרשם ביקוש גבוה.

לוח ט'-4 מציג את סך מכרזי המקרקעין שהסתיימו, את המכרזים שהסתיימו ללא זכייה (כמעט כולם הסתיימו כך מפני שלא הוגשו הצעות) ואת שיעוריהם²⁰, והוא מראה כי שיעורים אלה עולים במשך הזמן. המכרזים שלא ניגשו אליהם בשנת 2018 נערכו על מגרשים בפריפריה וביישובים שהיו בהם הרבה התחלות בנייה בשנים האחרונות.

התחלות הבנייה ממחישות את המהירות שבה ההיצע מגיב לירידה בביקוש לדירות בפריפריה (איור ט'-7). מספר ההתחלות בפריפריה (במחוזות הצפון, הדרום וחיפה) ירד בשעה שמספר ההתחלות באזורי הביקוש (מחוזות המרכז, תל אביב וירושלים) נותר יציב.

הביקוש למגורים באזורי הפריפריה עלה בעשור האחרון משום שרמת המחירים הגבוהה באזורי הביקוש פגעה בנשיגות הדיור בהם. רמת מחירים זו נבעה משיווק חסר של קרקעות לבנייה למגורים, במיוחד באזורים אלה. בשנים 2007–2012 שווקו בפועל קרקעות לכמחצית מיחידות הדיור שהצריכה התוספת למשקי הבית בשנים אלה, ועיקר המחסור בשיווק נוצר במחוזות המרכז ותל אביב: שווקו בהם, בהתאמה, רק כ-39% ו-25% מהנדרש²¹. הגידול בהיקפי

הגידול שחל בשנים האחרונות בהיקפי הבנייה, ובמידה מסוימת גם "מחיר למשתכן", הקלו על זוגות צעירים לרכוש דירות באזור המרכז והפחיתו את כדאיות הרכישה בפריפריה.



¹⁸ אישור ההשכרה יינתן רק לאחר שיימכרו לפחות 40% מהדירות בפרויקט ובתנאי שנתרו לפחות 6 דירות שלא נמכרו; יותר להשכיר עד 50% מהדירות הנותרות בפרויקט.

¹⁹ חישבו את היחס רק לגבי ההגרלות הראשונות שזכאים מכל הסדרות יכלו להירשם אליהן (חלק מההגרלות נסגרו בפני זכאים מסדרה ג' כדי להגדיל את סיכויי הוותיקים לזכות). השתמשנו במוצע היחסים ביישוב.

²⁰ ספרנו גם את המכרזים החוזרים על אותם מתחמים. אם למשל מכרז נכשל בפעם הראשונה אך נסגר בהצלחה בפעם השנייה, ספרנו אותו פעמיים.

²¹ דוח ביקורת מיוחד של מבקר המדינה בנושא משבר הדיור, 2015.

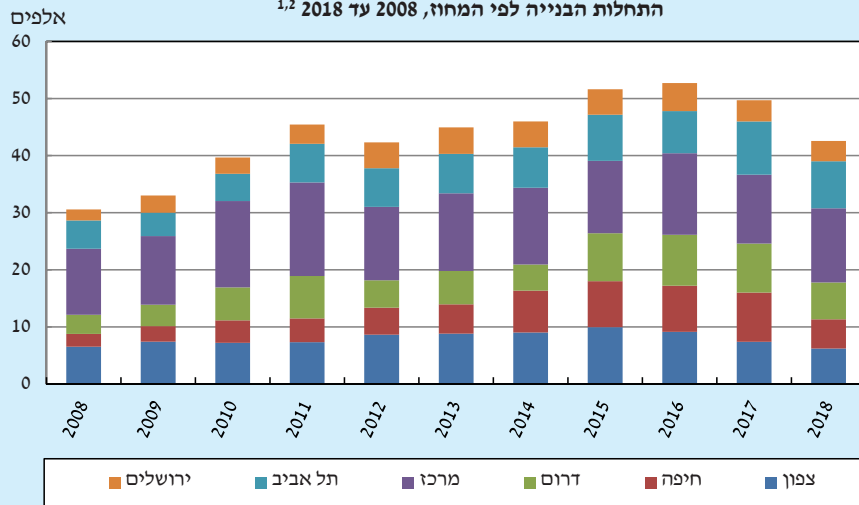
לוח ט'-4
מכרזי המקרקעין ב"מחיר למשתכן"
שהסתיימו ללא זוכה, 2015 עד 2018

השנה	סך המכרזים שהסתיימו ללא זוכה	המכרזים שהסתיימו ללא זוכה	שיעור המכרזים שהסתיימו ללא זוכה, %
2015	93	7	7.5
2016	346	126	36.4
2017	375	141	37.6
2018	387	191	49.4

המקור: משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל ועיבודי בנק ישראל.

הבנייה בשנים האחרונות, ובמידה מסוימת גם "מחיר למשתכן", הקלו על זוגות צעירים לרכוש דירות באזור המרכז והפחיתו את כדאיות הרכישה בפריפריה. ככלל ניכרת לאורך השנים העדפה למרכז משום שיש בו אפשרויות תעסוקה איכותיות יותר, ומשום שאין מערכת יעילה להסעת המונים אם כי בשנים האחרונות הממשלה משקיעה מאמצים רבים בפיתוח התחבורה הציבורית בפריפריה. בעקבות ההבנה שיש צורך לפתח מערכות להסעת המונים הן במרכז והן בפריפריה החליטה הממשלה כי מנהל התכנון ידגיש את תכנון התשתיות והתחבורה וכי גם הוותמ"ל (הוועדה למתחמים מועדפים לדיור) תתמקד בתכנון תשתית תומכת, לרבות מסופי תחבורה ציבורית, מרכזי תחבורה משולבים ותחנות רכבת חדשות.

איור ט'-7
התחלות הבנייה לפי המחוז, 2008 עד 2018^{1,2}



¹ ללא מחוז יהודה ושומרון.

² בשנת 2018 — הנתונים על ארבעת הרבעונים האחרונים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

פרק ט': שוק הדיור

נכון לסוף 2018 היקף
הקרקעות ששווקו
בהצלחה במסגרת
הסכמי הגג עומד על
כ-42% מהיעד.

הממשלה נקטה עוד מהלך גדול כדי להתמודד עם העלייה במחירי הדיור – הסכמי הגג (ראו הרחבה בפרק ט' בדוח בנק ישראל לשנת 2017). מאז 2013 נחתמו 28 חוזים בין הרשויות המקומיות לרשות מקרקעי ישראל או משרד הבינוי והשיכון, והם אמורים לתמוך בבניית למעלה מ-350 אלף יחידות דיור. בהסכמים אלה נקבעו יעדים לשיווק הקרקעות. כפי שניתן ללמוד מהנתונים בלוח ט'-5, נכון לסוף 2018 היקף הקרקעות ששווקו בהצלחה עומד על כ-42% מהיעד. מכיוון שרוב ההסכמים נערך עם יישובי הפריפריה, יישומם יושפע ממאמצי הממשלה להגביר את האטרקטיביות של המגורים בפריפריה.

לוח ט'-5
יעדי השיווק בהסכמי הגג והשיווק בפועל

היישוב	מועד החתימה	בהסכם ¹	יעדי השיווק עד סוף 2018 ²	השיווק בפועל בבנייה רוויה	שיעור השיווק בפועל (%)
קריית גת	11.2013	6,442	6,442	5,262	81.7
מודיעין	1.2014	11,804	10,000	6,843	68.4
קריית ביאליק	1.2014	7,253	7,253	2,132	29.4
ראש העין	2.2014	13,636	9,651	4,514	46.8
ראשון לציון	11.2014	16,393	8,000	5,138	64.2
רמלה	7.2015	7,483	7,483	1,986	26.5
אשקלון	12.2015	31,791	8,000	10,198	127.5
באר שבע	10.2015	18,140	10,000	4,890	48.9
הרצליה	1.2016	7,443	6,000	1,468	24.5
נתניה	4.2016	12,288	6,000	2,178	36.3
יבנה	8.2016	12,699	6,000	2,367	39.5
טירת כרמל	9.2016	7,986	5,000	1,957	39.1
עפולה	9.2016	10,496	6,000	190	3.2
מעלות	2.2017	5,545	2,741	325	11.9
אופקים	2.2017	14,436	8,000	1,266	15.8
אילת	3.2017	18,372	6,000	403	6.7
בית שמש	4.2017	13,007	7,498	5,750	76.7
אור יהודה	4.2017	5,020	4,000	1,292	32.3
עכו	5.2017	11,968	4,000	1,200	30.0
לוד	5.2017	17,018	3,010	0	0.0
באר יעקב	5.2017	11,653	4,000	2,235	55.9
אשדוד	8.2017	30,046	5,570	0	0.0
מגדל העמק	8.2017	4,985	2,493	896	35.9
דימונה	9.2017	15,657	2,924	594	20.3
נהריה	9.2017	7,422	5,125	2,290	44.7
נתיבות	12.2017	13,103	6,000	2,746	45.8
שדרות	1.2018	5,498	3,977	0	0.0
חיפה	3.2018	15,623	2,000	53	2.7
סה"כ		353,207	163,167	68,173	41.8

¹ לא כולל דיור מיוחד (דיור מוגן, מעונות וכו'), תוספת יחידות דיור לפי תקנת שבס, והתחדשות עירונית; יחידות דיור על קרקע מדינה בלבד.

² יעדי השיווק בכפוף לאישור התוכניות הנמצאות בהליכי הכנה ואישור.
המקור: משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל ועיבודי בנק ישראל.

תיבה ט'-1 פרויקטים של התחדשות עירונית

1. הקדמה

פרויקטים של התחדשות עירונית נועדו לחדש מרקמי מגורים ותיקים ובכלל זה לשפר, לחזק ולמגן בנייני מגורים, לשדרג שטחים ציבוריים ותשתיות, ולהגדיל את היצע הדירות¹. הפרויקטים מקודמים הן ביוזמה ממשלתית והן ביוזמה פרטית, לרוב הם מתמקדים באזורי מגורים בנויים ותיקים, והם כוללים הוספת דירות חדשות באמצעות חיזוק ועיבוי מבנים קיימים ובאמצעות הריסת מבנים ישנים ובניית חדשים במקומם.

במדינות רבות הפכה ההתחדשות העירונית לאחד הכלים המרכזיים להטמעת מדיניות אורבנית², שכן טמונים בה כמה יתרונות פוטנציאליים: חידוש המרחב העירוני; שיפור איכותן ועמידותן של התשתיות הקיימות; מניעת הזנחה באזורים שרמתם החברתית-כלכלית נמוכה; הגדלת מלאי יחידות הדירור באזורי הביקוש; ותועלות כתוצאה מאגלומרציה (התקבצות כלכלית-מרחבית) – שיפור בנגישות של מוקדי התעסוקה ושיפור בפריור, העצמת ההון האנושי הודות לגלישת ידע ולמידה, חיסכון במשך הנסיעה והפחתה בזיהום האוויר עקב ירידה ביוממות, וצמצום הפגיעה בטבע ובמרחבים פתוחים בהשוואה לפגיעה כתוצאה מתוכניות בנייה גדולות שמעודדות פרוור. נוסף לכך יש לתהליכי ההתחדשות חשיבות לאומית מכיוון שהיא מגבירה את המוכנות והעמידות של מבני המגורים לאסונות טבע ולאיומים ביטחוניים.

לצד היתרונות בהתחדשות העירונית טמונים בה אתגרים של ממש ועלויות גבוהות. התחדשות עירונית בממדים גדולים מוליכה להגדלת הציפוף (בכבישים, בשימוש בתשתיות ובמרחב הציבורי³) ולגידול בעלויות התחזוקה של הבניינים⁴, והדיירים הקיימים נפגעים מכך. לפיכך יש לבצע את הפרויקטים במסגרת תוך השקעה נרחבת בכלל התשתיות הציבוריות: חינוך, בריאות, פנאי, שטחים ירוקים, ובמיוחד מערכת להסעת המונים. שינויים כה מקיפים במרקם העירוני ובתשתיותיו מחייבים עבודת בנייה ממושכת, וזו מגבילה את הפעילות התקינה באזור. לכן גם אם בסופו של דבר האזור המחודש נהנה מתשתיות משודרגות, תקופת המעבר כרוכה בעלויות בלתי מבוטלות, לרבות פגיעה בדיירים ובעסקים, האטה בתנועת כלי הרכב וירידה זמנית במלאי הדירות⁵.

בפברואר 2017 קבעה הממשלה יעדים שאפתניים להתחדשות עירונית במסגרת התוכנית האסטרטגית לדירור. לפי התוכנית יגדל בהדרגה החלק שההתחדשות העירונית תופסת ביעדי התכנון עד ל-46% בשנת 2036⁶. היעדים משתנים ממחוז למחוז בהתאם לזמינות השטחים הפתוחים המיועדים למגורים ובהתבסס על צורכי הדירור הנגזרים מהצפי לגבי התפלגות משקי הבית לפי המחוזות. לשם המחשה, נקבע כי בשנת 2036 תספק ההתחדשות העירונית 72% מהתוספת למלאי התכנוני במחוז תל אביב ורק 25% במחוז הדרום.

תיבה זו מתמקדת בבחינת החסמים לעמידה ביעדי ההתחדשות העירונית שקבעה הממשלה.

¹ להתחדשות עירונית היבטים פיזיים וחברתיים מוונים. תיבה זו עוסקת בעיקר בהיבטים הפיזיים.

² Zheng, W. & Shen, G. & Wang, H. (2014). "A review of recent studies on sustainable urban renewal". *Habitat International*. 41. 272–279.

³ עלות הציפוף בכבישים תפחת עם העלייה ביעילות התחבורה הציבורית.

⁴ בבניינים גבוהים עלויות התחזוקה ליחידת דירור גדולות משמעותית מהעלויות בבניינים נמוכים.

⁵ היות שחולפות כשנתיים-שלוש בין פינוי הדיירים לקראת ההריסה לבין האכלוס מחדש.

⁶ התוכנית נועדה לתת מענה לצורכי הדירור הצפויים ב-2017–2040 והיא מתבססת על המלצות צוות אסטרטגיה: דירור. בתחום ההתחדשות העירונית נקבעו יעדי ביצוע (התחלות בנייה תוספתיות) ויעדי תכנון (הגדלת המלאי התכנוני).

2. ההתחדשות העירונית: תמונת מצב והמגמות בשנים האחרונות

א. המסלולים להתחדשות עירונית

למיזמי ההתחדשות העירונית שותפים בעלי הזכויות בנכסים, יזמים, הרשויות המקומיות והממשלה. לאור חשיבות ההתחדשות והתועלות הגלומות בה קידמה הממשלה בשני העשורים האחרונים כמה מסלולים לעידודה ומימושה⁷. במטרה ליצור תשתית לקידום מהיר של פרויקטים בכלל המסלולים הרשות להתחדשות עירונית מקדמת, בשיתוף עם הרשויות המקומיות, תוכניות מתאר להתחדשות עירונית. תוכניות אלה יוצרות ליזמים ולתושבים ודאות בנוגע למסלולי ההתחדשות הרלוונטיים בכל רחוב ושכונה ומאפשרות לרשות המקומית לתכנן את פיתוח התשתיות הציבוריות בהתאם לכך⁸.

תוכניות פינוי-בינוי במסלול הרשויות המקומיות ובמסלול המיסוי: כדי להיחשב למתחם התחדשות עירונית⁹ במסלולים אלה על הפרויקט לכלול לפחות 24 יחידות דיור קיימות. מסלול הרשויות החל לפעול בשנת 2000. במקרה זה הרשות המקומית יוזמת את הפרויקט ומקדמת את היבטיו הציבוריים, והרשות להתחדשות עירונית מממנת למתחם תכנון מפורט. מסלול המיסוי החל לפעול ב-2004. הוא מתמרץ את תהליכי ההתחדשות העירונית ביוזמת השוק הפרטי – יזמים ובעלי נכסים. היתרון במסלולי הרשויות והמיסוי טמון בהכללת המתחמים בתכנון העירוני של המרחב הציבורי, שכן הדבר יוצר אפשרות לתת פתרונות לצורכי התחבורה, מוסדות הציבור והשטחים הירוקים.

תמ"א 38¹⁰ אושרה בשנת 2005 בעיקר במטרה לחזק מבנים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38/1 – חיזוק ותוספת בנייה). במהלך השנים נוסף תמריץ ליישם את התוכנית דרך הריסה ובנייה מחדש (תמ"א 38/2), ולמטרה המקורית נוספה עוד תכלית – ההתחדשות עירונית¹¹. כתוצאה מכך עלה היחס בין מספר יחידות הדיור התוספתיות בתמ"א 38/2 למספרן בתמ"א 38/1 וכיום הוא עומד על כ-50%. תמ"א 38/2 עדיפה על פני תמ"א 38/1 מבחינת התכנון של המבנה המטופל, שכן היא כוללת הריסה ובנייה מחדש ולא רק חיזוק מבנה קיים והוספת קומות בודדות. היא גם מאפשרת יותר ציפוף אוכלוסין¹². לעומת זאת, תמ"א 38/1 מאפשרת לקדם פרויקטים באופן מהיר ופשוט למדי שכן לא בכל מקום ניתן להרוס ולבנות מחדש, עלותו של חיזוק מבנה נמוכה מעלות הריסה ובנייה מחדש, ומבחינת הדיירים הסיכון הטמון בפרויקט נמוך יותר.

ב. הנתונים

הנתונים על מתחמי "פינוי-בינוי" במסלולי הרשויות והמיסוי¹³ ועל כלל הפרויקטים במסלול תמ"א 38 מוצגים בלוח 1. היחס בין יחידות הדיור המוצעות ליחידות הקיימות מייצג את מכפיל הצפיפות של מתחמי ה"פינוי-בינוי"¹⁴. דרושים

⁷ אומנם קיימות עוד תוכניות שמוסיפות יחידות דיור במרקם הקיים, ביניהן מילוי בנייה במגרשים פנויים (infill) או הריסה ובנייה מחדש מחוץ למסגרת המסלולים העיקריים, אך עיקר המימוש נעשה במסגרת המסלולים הללו.

⁸ חלק מהרשויות המקומיות מקדמות תוכניות שבדומה לתוכניות המתאר, אמורות ליצור אצל התושבים והיזמים ודאות בנוגע לתמורות, לתמריצים ולזכויות, למשל תוכנית הרובעים של תל אביב יפו.

⁹ אם הפרויקט נחשב למתחם ההתחדשות עירונית, הדבר מקנה הטבות מס.

¹⁰ תוכנית מתאר ארצית מס' 38 לחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה. גם מסלול זה מקנה הטבות מס.

¹¹ בשנת 2017 נדרש בגי"ץ, במסגרת דיון בעתירה, לשאלה מהן מטרותיה של תמ"א 38, והוא קבע כי תכליתה כפולה.

¹² דיון בשאלה כיצד תמ"א 38 (חיזוק מבנים) משפיעה על הציפוף הפוטנציאלי מופיע בדוח בנק ישראל לשנת 2015, פרק ט'.

¹³ כלל המתחמים הנמצאים בשלבי תכנון מתקדמים (טרם אושרו), פרויקטים שאושרו ופרויקטים בביצוע. הנתונים התקבלו מהרשות להתחדשות עירונית והם כוללים מידע על כ-190 מתחמים.

¹⁴ הנתונים שפרסמה הרשות להתחדשות עירונית על תמ"א 38 אינם מאפשרים לחשב מכפילי צפיפות מחוזיים אלא רק מכפיל מצרפי, וזה עומד על כ-2.5. כמו כן, בתמ"א 38 קיימת בעיית דיווח מצד הרשויות המקומיות, וזו גורמת לכך שיש עדכונים רבים במספר יחידות דיור המדווחות; לכן אנו מציגים היתרי בנייה שניתנו למבנים.

מכפילים גבוהים כדי להגיע לרווחיות באזורים שמחירי הקרקע בהם נמוכים, ולעיתים הדבר אינו ישים מבחינה תכנונית. זוהי אחת הסיבות המרכזיות לכך שבפריפריה מקדמים מעט פרויקטים, רובם בנהריה שבמחוז הצפון ובאשדוד שבמחוז הדרום.

לוח 1

הנתונים על "פינוי-בינוי" ותמ"א 38

המחוז	מספר מתחמי "פינוי-בינוי"	מספר יחידות הקיימות ¹	מספר יחידות הדיור המוצעות ¹	מספר יחידות (המנה המתקבלת מחלוקת המוצע בקיים)	מספר ההיתרים (מבנים) שהונפקו בתמ"א 38
תל אביב	87	10,501	36,641	3.5	1,154
מרכז	58	6,105	27,050	4.4	464
חיפה	16	1,803	7,741	4.3	381
ירושלים	15	1,510	6,084	4.0	90
דרום	9	800	4,450	5.5	89
צפון	3	92	440	4.8	59

¹ יחידות הדיור הקיימות – לפני הריסת הבניין; יחידות הדיור המוצעות – בבניין החדש שייבנה. המקור: נתוני הרשות להתחדשות עירונית.

3. היעדים והעמידה בהם

א. העמידה ביעדי הבנייה בהווה

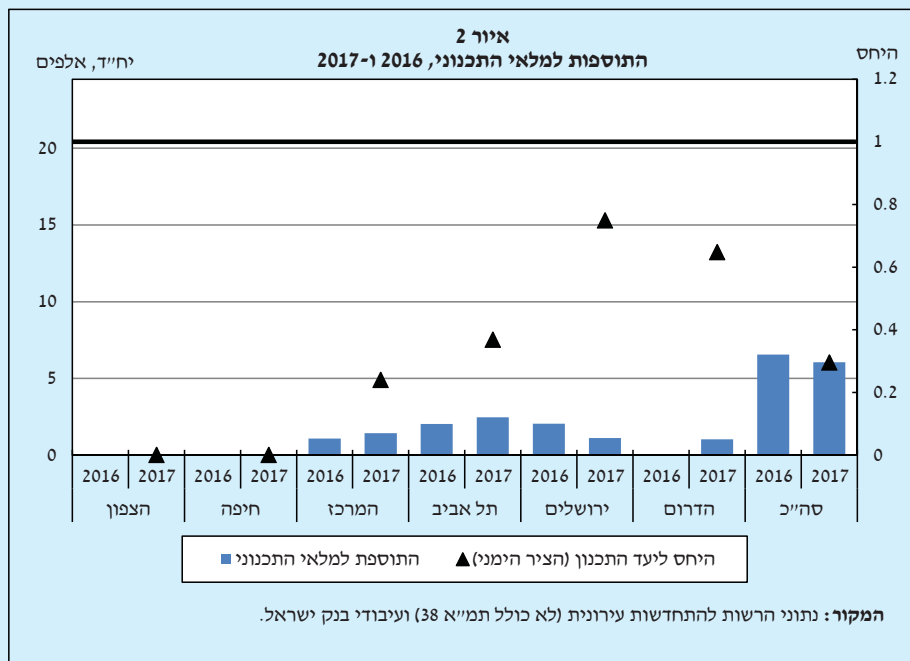
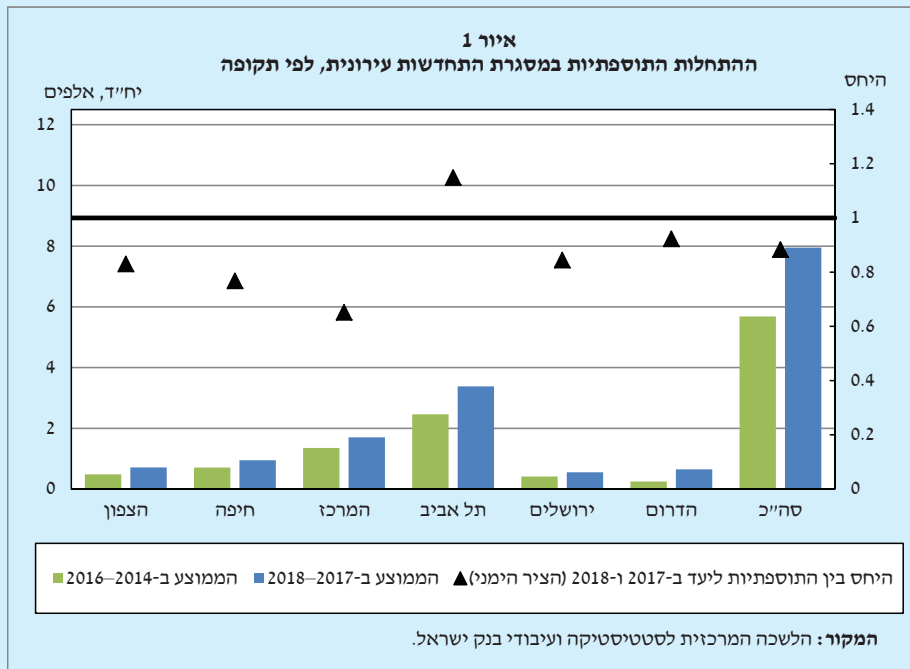
הצירוף "התחלות הבנייה התוספתיות" מתייחס ליחידות הבנייה שמתוספות ליחידות הקיימות לפני ההריסה והבינוי, וחישבנו אותן על סמך נתוני הלמ"ס ומכפילי הצפיפות המחוזיים (איור 1)¹⁵. ניתן לראות כי מספר ההתחלות כתוצאה מהתחדשות עירונית עלה בכל המחוזות¹⁶. בשבעת הרבעונים האחרונים הגיע סך ההתחלות התוספתיות במסגרת התחדשות עירונית לכ-88% מהיעד¹⁷. פרט למרכז, מחוז שבו היחידות התוספתיות מהוות רק כ-65% מהיעד, בכל המחוזות הביצוע עומד על 75% מהיעד לפחות, ומחוז תל אביב אף נמצא כ-15% מעליו. לעומת זאת, התוספת למלאי התכנוני ב-2017¹⁸ עומדת רק על כ-30% מהיעד שנקבע (איור 2), ולדבר השלכות על היכולת לעמוד ביעדי הביצוע בעתיד. בהתפלגות לפי מחוזות רואים כי יש ביניהם הבדלים משמעותיים בעמידה ביעדי התכנון: במחוז ירושלים התוספת למלאי התכנוני עומדת על כ-75% מהיעד, במחוז הדרום היא עומדת על כ-65%, במחוז תל אביב – על כ-37%, במחוז המרכז – על כ-25%, ובמחוזות חיפה והצפון לא אושר אף פרויקט של התחדשות עירונית בשנים 2016–2017. ייתכן שהיעדר האישורים במחוזות חיפה והצפון ומיעוט האישורים בדרום נובע בין השאר מכך שבאזורים אלה יש תחלופה מסוימת בין מיזמי ההתחדשות ל"מחיר למשתכן".

¹⁵ על סמך מכפילי הצפיפות המחוזיים כשמדובר ב"פינוי-בינוי", ועל סמך מכפיל הצפיפות המצרפי כשמדובר בתמ"א 38/2.

¹⁶ בשלושת הרבעונים הראשונים של 2018 היוו התחלות הבנייה התוספתיות בהתחדשות עירונית כ-19% מסך התחלות הבנייה במשק.

¹⁷ היעדים נקבעו החל מ-2017, הנתונים מוצגים במונחים שנתיים. קיימים הבדלים בין נתוני ההתחלות שהלמ"ס מדווחת לבין הנתונים על היתרי הבנייה שהרשות להתחדשות עירונית דיווחה לשנת 2017, אך ההבדלים אינם גדולים כאשר מתרגמים הכול למונחים תוספתיים.

¹⁸ במסלול הרשויות המקומיות ובמסלול המיסוי, יחידות דיור תוספתיות.



ב. יעדי ההתחדשות העירונית בעתיד

בטווח הקצר העמידה ביעדי התחלות הבנייה תלויה בעיקר במלאי התכנוני הקיים – סך הפרויקטים שאושרו במסלולי ההתחדשות החל מ-2004 וביצועם טרם החל. הנתונים על משכי התכנון של הפרויקטים במסלולי ההתחדשות העירונית¹⁹ מעלים כי לאחר אישור פרויקט חולפות בממוצע 5 שנים עד לתחילת הביצוע²⁰. לפיכך המקור להתחלות הבנייה ב-5 השנים הקרובות גלום במלאי התכנוני העומד לרשות המשק כיום ובצפי למימוש תמ"א 38 בעתיד. המלאי עומד על כ-36,000 יחידות דיור והוא מהווה כ-60% מיעד ההתחלות ל-5 שנים הבאות²¹; ובשנים האחרונות סיפקה תמ"א 38 כ-50% מהתחלות הבנייה במסגרת התחדשות עירונית. לכן המלאי התכנוני הקיים יכול לאפשר לעמוד ביעדי ההתחלות המצרפיים ב-5 השנים הבאות רק אם כלל התוכניות שאושרו אכן יבוצעו ולא תחול ירידה במימוש תמ"א 38²². במטרה לקדם התחדשות עירונית הוקמה ב-2017 רשות להתחדשות עירונית²³, וזו פועלת כדי להסיר ולצמצם את החסמים בתחום: (1) ב-2017 אושר חוק המארגנים, אשר נועד להגן על בעלי הדירות מפני גורמים בלתי מקצועיים ולהניע פרויקטים כדאיים; (2) החל מיולי 2017 ניתן לאשר מיזמי התחדשות שכוללים לפחות 500 יחידות דיור בהליך מואץ בוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדירור (הוותמ"ל); (3) רמ"י יצרה לראשונה מסלולים להקצאת מגרשי השלמה בהנחה שמגיעה עד 80% תוך מתן אפשרות לנייד את הזכויות בקרקע (ברמת היישוב); ו-(4) ב-2017 פורסם המכרז הראשון במתווה בינוי-פינוי-בינוי: במסגרת זו הרשות להתחדשות עירונית שיווקה, ללא מעורבות היזם, דירות לדיירים המפונים בתמורה לזכויותיהם בדירות העתידות להיהרס, דבר שמגביר בקרבם את הביטחון ומסייע לקידום הפרויקטים. למרות זאת נכון לסוף 2017 טרם גדל מספר התוכניות שאושרו, אך מספר הפרויקטים בתכנון גדל ככל הנראה במידה ניכרת²⁴. מאחר שאין עמידה ביעדי התכנון בהווה, ומכיוון שהחל מ-2026 היעדים השנתיים כמעט כפולים מהנוכחיים, חשוב להיערך לאימוץ כלים נוספים לקידום תהליכי התחדשות עירונית בקנה מידה גדול. ככל הנראה יידרשו כלים תכנוניים חדשים כדי לשרת את מטרות הציפוף, כגון הקמת רשות מטרופוליטנית לקביעת מדיניות הציפוף בגוש דן²⁵. באזורים המיועדים לציפוף מסיבי ניתן לקדם התחדשות באמצעות מיסוי שיוצר תמריצים לממש זכויות בנייה, כגון תשלום מס על שווי הקרקע המשוערך בהינתן זכויות הבנייה המורחבות במקום תשלום מס על מימוש הזכויות. חשוב גם שהמהלכים הממשלתיים "תפיסת" הערך הנובע מהשבחת הקרקע עקב הרחבת זכויות הבנייה ושדרוג התחבורה הציבורית, יעוצבו בדרך שאינה פוגעת בתמריצים לממש את תהליכי ההתחדשות. אשר לערי הפריפריה – ובעיקר למחוז הצפון, אזור שבו אין כיום כל מלאי תכנוני – בהן ייווצר קושי רב לעמוד ביעדי ההתחדשות העירונית משום שמבנה התמריצים הנוכחי אינו יוצר ליזמים כדאיות כלכלית.

¹⁹ המקור: נתוני הרשות להתחדשות עירונית.

²⁰ בחלק גדול מהתוכניות נדרש לאחר האישור תכנון נוסף עקב איחוד וחלוקה של חלקות כתוצאה מהזזת הבניינים.

²¹ היעד ל-2019—2023 עומד על כ-60,000; יעדי הביצוע השנתיים עומדים על 9,000 התחלות בנייה בשנים 2019—2020 ועל 14 אלף בשנים 2021—2023.

²² אין לנו די מידע כדי לקבוע אם זוהי הנחה ריאלית: מחד גיסא ייתכן כי מרבית הפרויקטים הקלים לביצוע והכדאיים כלכלית כבר בוצעו, ולכן יפחת קצב המימושים במסגרת תמ"א 38; מאידך גיסא ייתכן כי הצטברות הניסיון והסרת החסמים בתחום ההתחדשות העירונית דווקא יגבירו את המימושים. כמו כן, ההנחה שכלל הפרויקטים שאושרו ימומשו מתבססת על כך שיש הן פרויקטים שאושרו אך לא ימומשו תוך 5 שנים והן פרויקטים שטרם אושרו אך ביצועם יחל תוך פחות מ-5 שנים.

²³ ההחלטה להקים את הרשות התקבלה בשנת 2014 אך חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית אושר רק ב-2016.

²⁴ לפי הנתונים בדוח ההתחדשות העירונית לשנת 2017.

²⁵ גלזר מדגיש שבתחומי התחבורה והדירור קביעת מדיניות ברמת האזור-מטרופולין יעילה יותר מקביעת מדיניות ברמת הרשויות המקומיות Glaeser, Edward L., Do Regional Economies Need Regional Coordination?. Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper No. 2131. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=968671>

4. סיכום

הממשלה קבעה ב-2017 יעדים מרחיקי לכת להתחדשות עירונית על יסוד ההערכה שהם הכרחיים להתפתחות התקינה של שוק הדיור בישראל. העמידה ביעדים בגוש דן תצריך ציפוף מסיבי ויש להעריך בזהירות את העלויות והתועלות הטמונות בו. היות שקיים קשר הדוק בין אפשרויות הציפוף ותוואי הציפוף באזורי הביקוש לבין התוואי הסופי של המערכת להסעת ההמונים, חשוב להתחשב בכך בעת קבלת ההחלטות ולתכנן במקביל את הפרויקטים בשני התחומים. אשר להתחדשות עירונית מחוץ לאזורי הביקוש, אחד החסמים העיקריים לה נעוץ בכך שמבנה התמריצים הקיים אינו יוצר ליזמים כדאיות כלכלית: באזורים אלה מחירי הקרקע נמוכים ויש אפשרות לבנות בתים צמודי קרקע. לכן באזורי הפריפריה יש קושי לחזק ולמגן מבנים במסגרת מסלולי ההתחדשות העירונית הקיימים, אף על פי שהם חשובים יותר מאזורי הביקוש לרעידות אדמה ולאיזמים ביטחוניים.

