הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

ניתוח הצעה להשתתפות הממשלה במימון רכישת דירה ראשונה והשוואה למודל מחיר למשתכן

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן | אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

תאריך: ט' אדר תשפ"א, 21 בפברואר 2021

ניתוח תקציבי

תוכן עניינים

תמצית 1

1. התפתחות ענף הדיור 2

1.1 שינוי במחירים, בשכר ובהכנסה של משק בית 2

1.2 משקל הוצאה לדיור מהכנסה של משק בית 3

1.3 שינוי בגורמי ביקוש 5

1.3.1 שינוי בהכנסה הממוצעת של משקי הבית 5

1.3.2 שינוי ביתרת אשראי לדיור ובריבית על משכנתאות 5

1.4 שינוי ברכישת דירות לפי פלח 10

1.4.1 שינוי ברכישת דירות לפי גודל הדירה (מספר חדרים) 10

1.4.2 שינוי בכמות מבוקשת של דירות 12

1.4.3 אומדנים לשינוי בביקוש 12

1.5 שינוי בגורמי היצע 13

1.5.1 שיווק קרקעות לדיור 13

1.5.2 היתרי בנייה 14

1.5.3 התחלות בנייה לפי חתכים שונים 14

2. כלי סיוע בישראל 18

2.1 מחיר למשתכן 18

2.1.1 רקע כללי 18

2.1.2 תבחינים 19

2.1.3 דירות ששווקו בתכנית "מחיר למשתכן" 19

2.1.4 זכיות בתכנית "מחיר למשתכן" 20

2.1.5 תקציב תוכנית מחיר למשתכן 21

2.2 משכנתאות מוכוונות 22

2.3 דיור ציבורי וסיוע בשכר דירה 23

3. ניתוח המודל המוצע והשוואה למחיר למשתכן 26

3.1 הערכת שוק הדיור 26

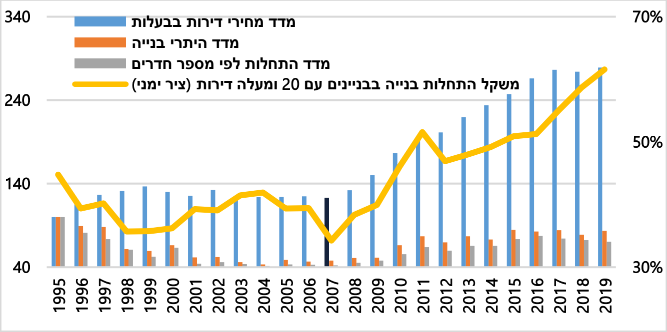
3.2 ניתוח תוכנית מחיר למשתכן 27

3.3 ניתוח המודל המוצע 29

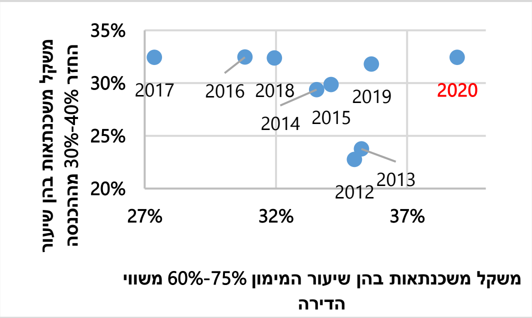
תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ ינון אזולאי בנושא ניתוח הצעה להשתתפות הממשלה במימון רכישת דירה ראשונה והשוואה למודל מחיר למשתכן. במסמך מוצגים נתונים על שוק הדיור והשינוי בגורמי ביקוש והיצע, סקירת כלי סיוע (בעיקר תוכנית מחיר למשתכן) וניתוח המודל המוצע.

שוק הדיור מתנהג במחזוריות בגין שינויים בגורמי ביקוש (בעיקר דמוגרפיה ושער הריבית) הנתקלים **בהיצע קשיח**. בשנים 1999 עד 2007 מדד מחירי דירות בבעלות **ירד** בכ-**10.2%** ובשנים 2007 עד מחצית 2020 **עלה** בכ-**132.2%**. בתרשים משמאל מוצגים מדדי מחירי דירות בבעלות, היתרי בנייה, התחלות בנייה ומשקל התחלות בנייה בבניינים עם למעלה מ-20 דירות. ניתן לראות כי בשנת 2007 חל שינוי מגמה במדדים וגידול במשקל התחלות בנייה בבניינים עם למעלה מ-20 דירות. צפיפות האוכלוסייה בישראל ושיעור גידולה הם הגבוהים במדינות המפותחות. לפי יעדי התכנון של הממשלה, יש לאשר בניית 1.5 מיליון דירות בשנים 2040-2017, רובן במיזמי התחדשות עירונית. משקל דירות חדשות בהתחדשות עירונית עלה מ-**12.6%** בשנת 2014 לכ-**21.1%** בשנת 2019. בשנת 2018, כ-**676.6 אלף** משקי בית גרו בדירות בבעלות ושילמו **3,617 ש"ח** משכנתה בממוצע בחודש, וכ-**731 אלף** משקי בית גרו בשכירות ושילמו **3,307 ש"ח** שכ"ד בממוצע.



בסוף 2019 יתרת חוב הדיור לבנקים היתה כ-**364 מיליארד ש"ח**, גידול של **65.8%** לעומת 2012. מאז 2012 הקשיח בנק ישראל את ההוראות למתן משכנתאות, בעיקר **שיעור מימון משווי הדירה (LTV)** של **עד 75%** לרוכשי דירה יחידה; **שיעור החזר מההכנסה (PTI)** של הלווה **עד 50%**. לפי השערת double-trigger, כשל משכנתאות מתרחש כאשר שיעור המימון גבוה משווי הדירה ושיעור ההחזר מההכנסה גבוה יחסית. התרשים מימין מציג את מפת המשכנתאות בשנים האחרונות לפי שני משתנים אלו. ניתן לראות כי **במחצית 2020 שיעור המימון משווי הדירה ושיעור ההחזר מההכנסה הגיעו לשיא**.



כלי הסיוע העיקריים של הממשלה בתחום הדיור הם **מחיר למשתכן** (כ-1.3 מיליארד ש"ח בשנת 2019), **סיוע בשכר דירה** (כ-2.1 מיליארד ש"ח), **משכנתאות מכוונות** (כ-896 מיליון ש"ח) ו**דיור ציבורי**. תוכנית מחיר למשתכן הביאה לגידול בביקוש לדירות על-ידי פלח בעל הכנסה נמוכה, ונוצרו בה עודפי ביקוש במרכז הארץ לעומת עודפי היצע בפריפריה. לפי המודל המוצע, הממשלה תשתתף במימון רכישת דירה לרוכשי דירה ראשונה בשיעור של 25%, במטרה להקל על נטל ההחזרים. מחיר הדירה יוגבל ל-**1.25 מיליון ש"ח** בכל הארץ. סך המימון הממשלתי נאמד ב-**4.2 מיליארד ש"ח** בשנה ושיעור ההחזר מההכנסה הכספית נטו של הלווה ירד מ-**44.7%** ל-**28.5%**. המודל המוצע עשוי להוביל לעליית מחירים של דירות עד לתקרת המחיר.

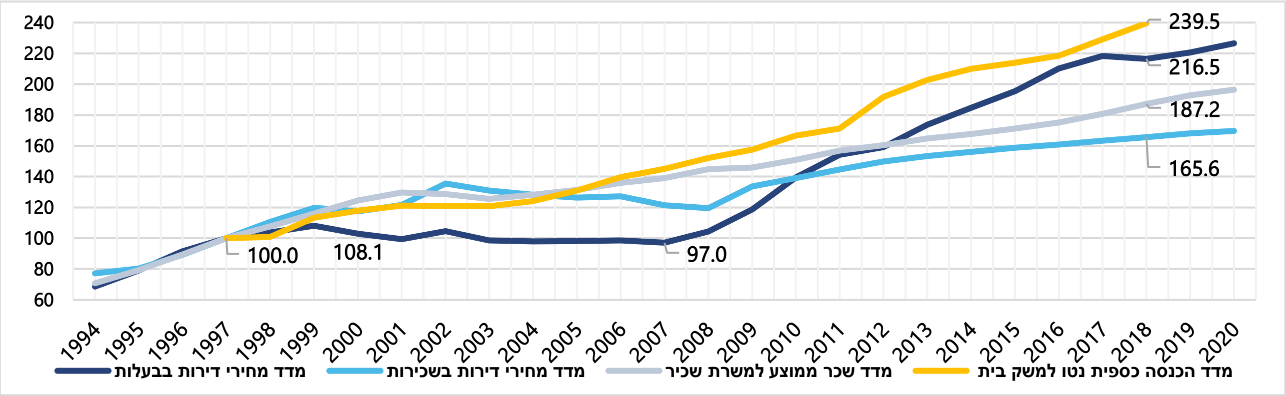
1. התפתחות ענף הדיור

להלן סקירה על שינוי במדד מחירי דירות בבעלות, משקל תשלומי משכנתה ושכר דירה מהכנסה של משק בית והשינוי בגורמי הביקוש וההיצע.

1.1 שינוי במחירים, בשכר ובהכנסה של משק בית

שוק הדיור מתנהג באופן מחזורי בגין שינויים בגורמי ביקוש (דמוגרפיה, הכנסה ושער הריבית) הנתקלים בהיצע קשיח. תרשים 1 מציג את מדדי מחירי דירות בבעלות, מחירי דירות בשכירות, שכר ממוצע למשרת שכיר והכנסה כספית נטו למשק בית במחזורי העסקים האחרונים.

תרשים 1: מדדי מחירי דירות בבעלות, שכ"ד, שכר ממוצע והכנסה למשק בית (מחירים שוטפים)[1]



מהנתונים אפשר לראות כי מדד מחירי דירות בבעלות עלה בשנים 1997 עד 2018 בכ-**116.5%**, מדד שכר דירה עלה בכ-**65.6%**, מדד שכר ממוצע עלה בכ-**87.2%** ומדד הכנסה כספית נטו למשק בית עלה בכ-**139.5%**. מדד השכר הממוצע עלה בקצב נמוך ממדד מחירי דירות בבעלות. עם זאת, המדד החשוב הוא הכנסה כספית נטו של משק בית, **שעלה בשיעור גבוה ממדד מחירי הדיור בבעלות**. זאת בעיקר בגין עליה בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה מכ-52.4% בשנת 1997 לכ-63.1% בינואר 2020,[2] שהובילה לגידול בממוצע מועסקים למשק בית.

מאז 1997 מדד מחירי דירות בבעלות עלה בכ-116.5%, מדד שכ"ד עלה בכ-65.6%, מדד השכר הממוצע עלה בכ-87.2% ומדד הכנסה כספית נטו של משק בית עלה בכ-139.5%.

התנהגות מדד מחירי דירות בבעלות מלמדת על שני שלבים במחזור העסקים:

שלב ראשון: עליית מחירים –

- בתחילת מחזור העסקים נוצר גידול מהיר בביקוש בשל **גידול בעלייה לישראל** (העלייה ממדינות בריה"מ החל מ-1989) או בשל **שער ריבית נמוך** (המשבר הכלכלי ב-2008);
- הגידול המהיר בביקוש לדירות מביא לעליית מחירים מהירה שכן **היצע הדירות קשיח יחסית**, כלומר גדל באופן איטי עקב זמני תכנון, אישור ובניית דירה ארוכים יחסית. הגידול בביקוש ועליית המחירים מובילים לצמצום הדרגתי של מלאי הדירות.

---

[1] הלמ"ס, מאגר מדדי מחירים, מדד מחירי דירות בבעלות, מדד מחירי דירות בשכירות (מתוך מחולל מחירים ומדדי מחירים); שכר ממוצע למשרת שכיר; סקר הוצאות משק בית – הכנסה כספית נטו למשק בית. שנים שונות. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

[2] הלמ"ס, ירחון סקר כוח אדם ינואר 2020, בקרב בני 15 ומעלה, שנים שונות.

שלב שני: התייצבות וירידת מחירים -

- עם הירידה במלאי הדירות והעלייה במחירים, מגדילים היצרנים את היצע הדירות תוך הגדלת השקעות והפנמת שיפורים טכנולוגיים;
- עם הזמן, הגורמים שהביאו להגדלת הביקוש (גל עלייה או ריבית נמוכה) נחלשים, ההיצע גדל ומתחילה ירידת מחירים עד להופעת גל ביקושים חדש וחוזר חלילה. הגורם המוביל הוא התמתנות הביקושים שגוררת הקטנת היצע.

מהנתונים בתרשים לעיל עולה כי השנים הנסקרות נחלקות לשלוש תקופות:

1994 עד 1999: עלייה של **57.5%** במדד מחירי דירות בבעלות, שלב ראשון במחזור העסקים;

1999 עד 2007: ירידה של **10.2%** במדד מחירי דירות בבעלות, שלב שני במחזור העסקים;

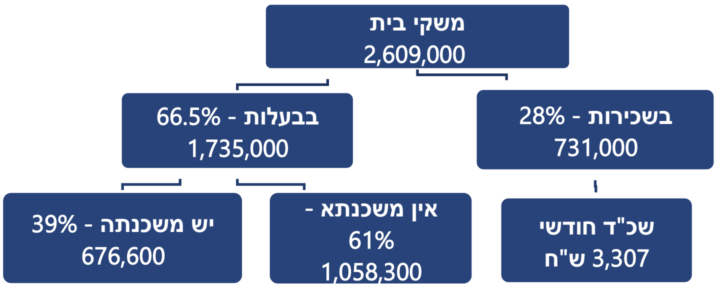
2007 עד 2020: עלייה של **132.2%** במדד מחירי דירות בבעלות, שלב ראשון במחזור חדש.

לאורך השנים מדד מחירי דירות בבעלות עולה. קרי, במחזור עסקים שיעור ירידת המדד נמוך משיעור עלייתו. בשנים 1994 עד 2020 מדד מחירי הדירות בבעלות עלה בשיעור שנתי ממוצע של כ-**4.7%** ומדד מחירי דירות בשכירות עלה בשיעור שנתי ממוצע של כ-**3.1%**.

1.2 משקל הוצאה לדיור מהכנסה של משק בית

הלמ"ס עורכת מדי שנה סקר הוצאות והכנסות משקי בית. הסקר נעשה בקרב מדגם של אלפי משקי בית ובמסגרתו נאספים נתונים רבים, לרבות בנושא הדיור. בתרשים 2 להלן מוצגת התחלקות משקי הבית בישראל לפי סוג הדיור נכון לשנת 2018.

תרשים 2: התחלקות משקי בית בישראל לפי סוג הדיור בשנת 2018[3]

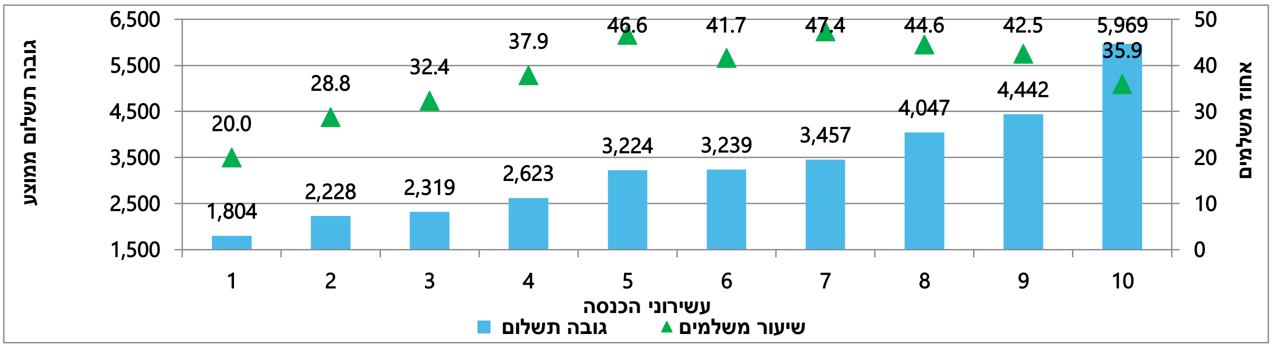


מהנתונים אפשר לראות שבשנת 2018 היו כ-2.6 מיליון משקי בית. בדירות בבעלות גרו כ-1.735 מיליון משקי בית, כ-**66.5%** מסך משקי הבית (70.2% בשנת 1997). בדירות בשכירות גרו כ-731 אלף משקי בית, כ-**28%** מסך משקי הבית (24.3% בשנת 1997). מאלו שגרו בבעלות, לכ-39% או לכ-**676.6 אלף** משקי בית היתה יתרת משכנתה עם תשלום חודשי ממוצע של כ-**3,617 ש"ח**. כ-**731 אלף** משקי בית גרו בשכירות ושילמו שכ"ד ממוצע של **3,307 ש"ח בחודש**.

[3] הלמ"ס, הדיור בישראל - ממצאים מסקר הוצאות משק הבית, 2018, 14 בינואר 2020. "**אחר**" (כ-5.5%): גרים בדירות בדמי מפתח, במעונות סטודנטים ובדירות חינם.

תרשים 3 להלן מציג נתונים על משקל משלמי משכנתה וההחזר החודשי הממוצע, לפי עשירוני הכנסה נטו לנפש סטנדרטית, במשקי בית הגרים בדירות שבבעלותם בשנת 2018.

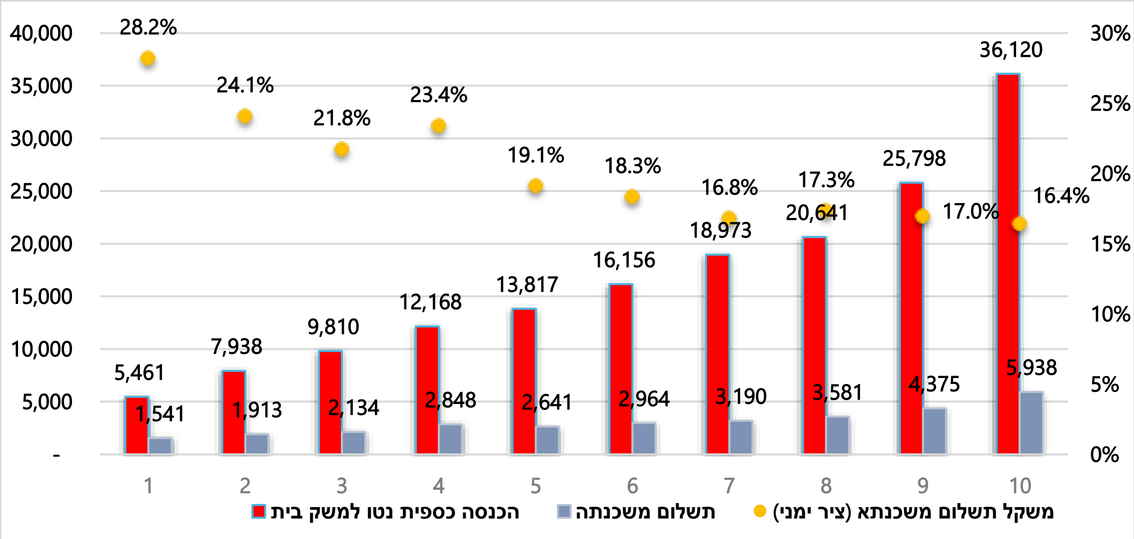
תרשים 3: משקל משלמי משכנתה ותשלום חודשי ממוצע במשקי בית הגרים בדירות בבעלות (2018, בש"ח)[4]



מהנתונים אפשר לראות כי המשקל הגבוה ביותר של משקי הבית הגרים בדירות בבעלות המשלמים משכנתה הוא בעשירון השביעי **47.4%** ובעשירון החמישי **46.6%**. תרשים 4 להלן מציג נתונים על משקל החזר המשכנתה מתוך ההכנסה הכספית נטו בשנת 2017.

תרשים 4: משקל החזר משכנתה מהכנסה כספית נטו במשקי בית הגרים בדירות בבעלותם (2017)[5]

משקל תשלום משכנתה מההכנסה הכספית נטו יורד עם העלייה בהכנסה – 28.2% בעשירון הנמוך לעומת 16.4% בעשירון הגבוה.



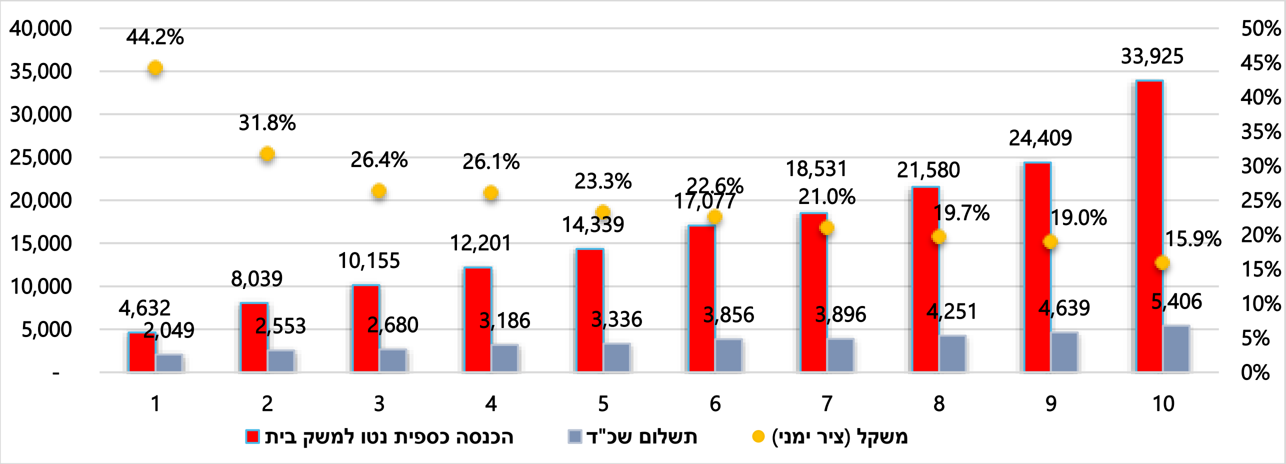
מהנתונים אפשר לראות כי בדרך כלל משקל תשלום המשכנתה מההכנסה הכספית נטו יורד עם העלייה בהכנסה. בעשירונים ראשון עד רביעי המשקל גבוה מ-**20%**. תרשים 5 להלן מציג נתונים על משקל תשלום שכ"ד מההכנסה הכספית נטו בשנת 2017.

---

[4] הלמ"ס, הדיור בישראל - ממצאים מסקר הוצאות משק הבית, 2018, תרשים 4 - אחוז משלמי משכנתה וההחזר החודשי הממוצע לפירעון משכנתה, לפי עשירוני הכנסה נטו לנפש סטנדרטית במשקי בית הגרים בדירות שבבעלותם, 2018, 14 בינואר 2020.

[5] הלמ"ס, סקר הוצאות משק בית 2017, לוח 24 - נתונים נבחרים על דיור בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית – גרים בדירות **בבעלותם**, 8 באוגוסט 2019; הדיור בישראל - ממצאים מסקר הוצאות משק הבית, 2017, תרשים 4 - אחוז משלמי משכנתה וההחזר החודשי הממוצע לפירעון משכנתה, לפי עשירוני הכנסה נטו לנפש סטנדרטית במשקי בית הגרים בדירות שבבעלותם, 5 בפברואר 2019.

תרשים 5: משקל תשלום שכ"ד מההכנסה הכספית נטו (2017)[6]



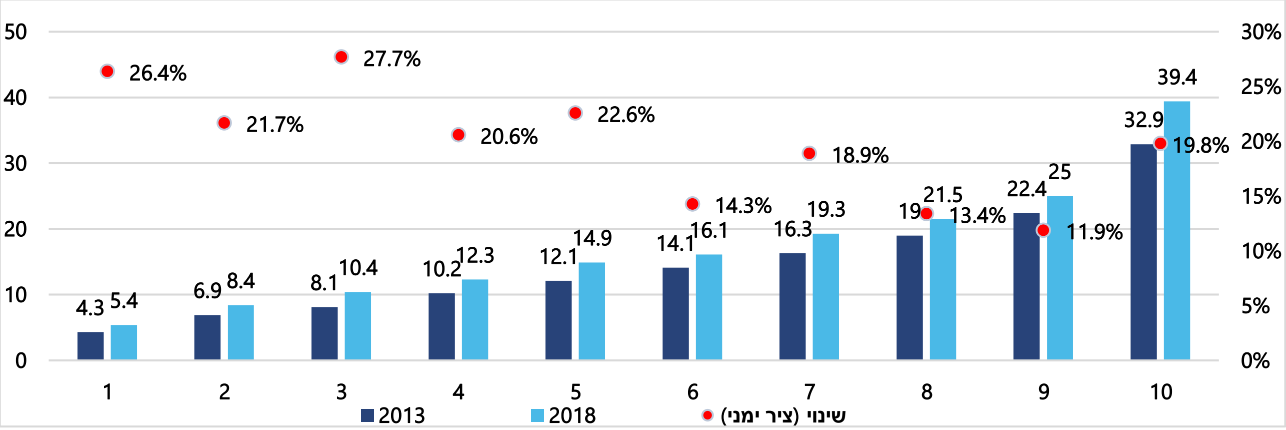
מהנתונים אפשר לראות כי משקל תשלום שכ"ד מההכנסה הכספית נטו יורד עם העלייה בהכנסה. בעשירונים ראשון עד שביעי המשקל גבוה מ-**20%**.

1.3 שינוי בגורמי ביקוש

1.3.1 שינוי בהכנסה הממוצעת של משקי הבית

תרשים 6 להלן מציג נתונים על השינוי בהכנסה הכספית נטו של משק בית לפי עשירונים.

תרשים 6: ההכנסה הכספית נטו של משק בית, לפי עשירונים, בשנים 2013 ו-2018 (אלפי ש"ח)[7]



מהנתונים ניתן לראות כי ההכנסה הכספית נטו של משק בית בעשירון הראשון גדלה בשנים 2013 עד 2018 בכ-26.4%. שיעורי הגידול הגבוהים היו בעשירונים הנמוכים.

1.3.2 שינוי ביתרת אשראי לדיור ובריבית על משכנתאות

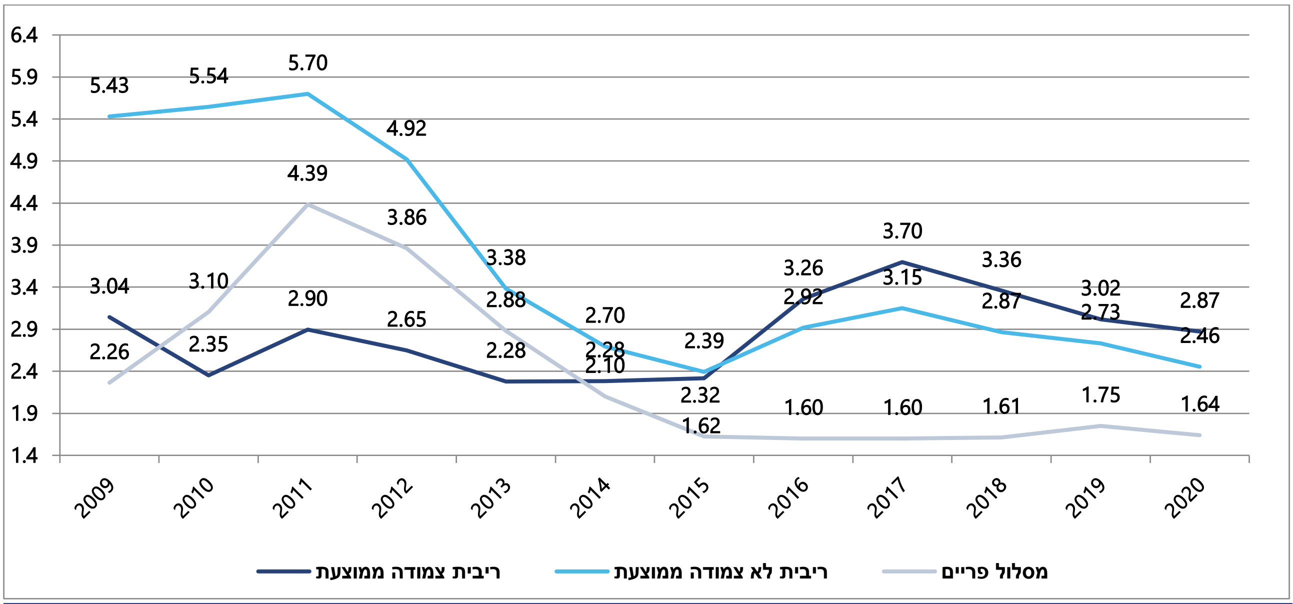
תרשים 7 להלן מציג את השינוי בריבית על משכנתאות בעשור האחרון.

---

[6] הלמ"ס, סקר הוצאות משקי בית 2017, לוח 25 - נתונים נבחרים על דיור בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית – גרים בדירות **שכורות**, 8 באוגוסט 2019.

[7] הלמ"ס, סקר הוצאות משקי בית, הודעות לתקשורת, שנים שונות.

תרשים 7: שינוי בריבית השנתית הממוצעת על משכנתאות לפי מגזר בעשור האחרון (אחוזים)[8]



מהנתונים ניתן לראות כי בשנת 2020 הריבית השנתית הצמודה הממוצעת היתה **2.87%**, והריבית השנתית הלא צמודה הממוצעת היתה **2.46%**. ריבית במסלול הפריים[9] השנתית הממוצעת היתה **1.64%**. החל משנת 2016 הריבית השנתית הצמודה הממוצעת גבוהה יותר מהריבית השנתית הלא צמודה הממוצעת. עד שנת 2013 ריבית במסלול הפריים היתה גבוהה מהריבית השנתית הצמודה ונמוכה מהריבית השנתית הלא צמודה. החל משנת 2014 ריבית במסלול הפריים השנתית הממוצעת נמוכה משתי הריביות השנתיות הממוצעות האחרות. בדצמבר 2020 החליט הפיקוח על הבנקים לבטל את הגבלת משקל רכיב מסלול הפריים בתמהיל המשכנתה, ולהסתפק בהגבלת הריבית המשתנה הקובעת כי לפחות שליש מסך המשכנתה יינתן בריבית קבועה, ושני השלישים הנותרים ייבחרו על ידי הלווים ללא הגבלה.[10] בעקבות ההחלטה על העלאת משקל משכנתאות במסלול פריים עד לשני-שליש החל מה-17 בינואר 2021, העלו הבנקים את הריבית במסלול הפריים.

תרשים 8 להלן מציג נתונים על יתרת החוב לדיור ומשקלו מסך האשראי הבנקאי.

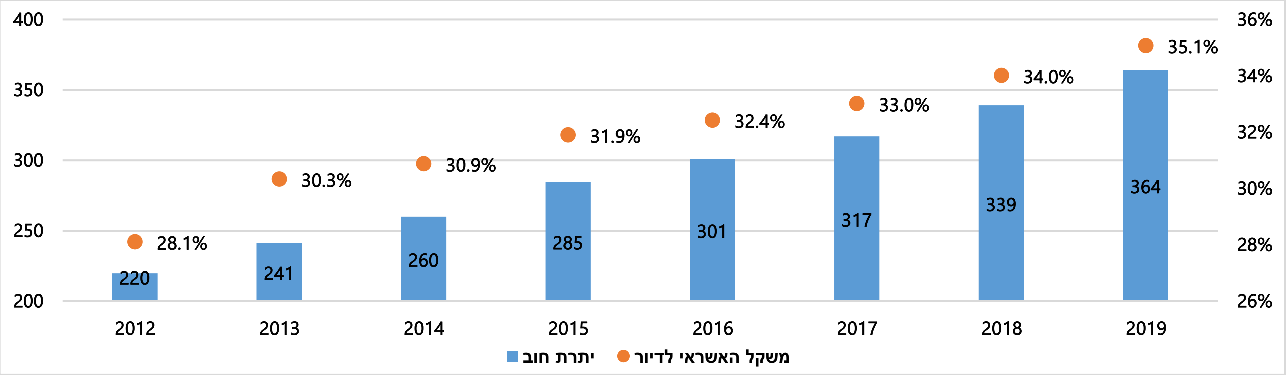
---

[8] בנק ישראל, ריבית ממוצעת על משכנתאות - מגזר שקלי לא-צמוד; הריבית הממוצעת על משכנתאות צמודות למדד; ריבית ממוצעת משוקללת בסיסית בחח"ד (פריים), עדכון: פברואר 2021.

[9] **ריבית פריים:** הריבית בה משתמשים הבנקים על מנת לתמחר עסקאות פיננסיות מסוגים שונים כגון: הלוואות ופיקדונות. ריבית הפריים הינה 1.5% מעל לריבית בנק ישראל.

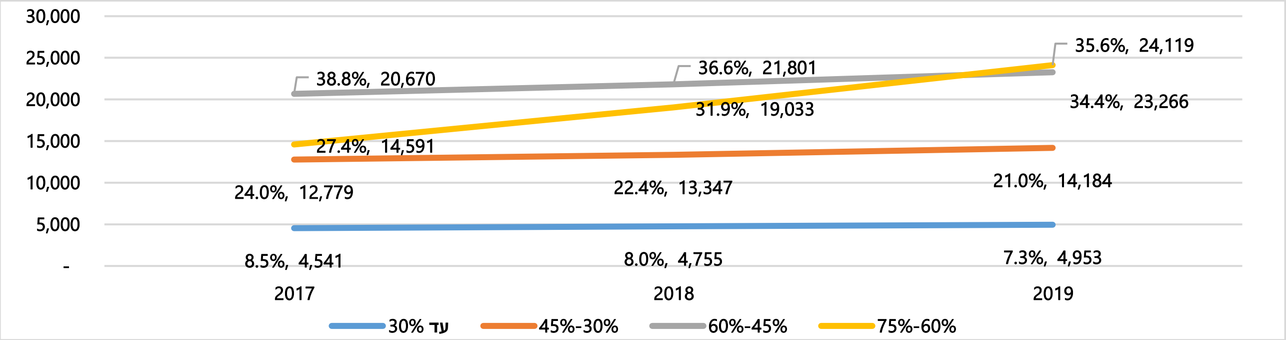
[10] בעשור האחרון קבע המפקח על הבנקים הגבלות על חלקה של ההלוואה לדיור בריבית משתנה מסך ההלוואה: (1) חלקה של ההלוואה בריבית פריים לא יעלה על שליש מסך ההלוואה; (2) חלקה הכולל של ההלוואה בריבית משתנה לא יעלה על שני שלישים מסך ההלוואה. בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, טיוטת עדכון הוראה למערכת הבנקאית: עדכון הלוואות לדיור בריבית משתנה, הודעה לעיתונות, 14 בדצמבר 2020. תחילת התיקונים להוראה זו היא מה-17 בינואר 2021 לנוטלי הלוואה חדשה לדיור. עבור הלוואה לדיור המיועדת למחזור משכנתה יחול התיקון החל מה-28 בפברואר 2021. בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, הוראה בנושא הסרת מגבלות על מתן הלוואות לדיור בריבית משתנה – מועד כניסה לתוקף, הודעה לעיתונות, 27 בדצמבר 2020.

תרשים 8: יתרת המשכנתאות ומשקלה בסך האשראי הבנקאי (סוף שנה, במיליארדי ש"ח שוטפים)[11]



מהנתונים ניתן לראות כי יתרת חוב הדיור (המשכנתאות) לבנקים בסוף 2019 היתה כ-**364 מיליארד ש"ח**, גידול של **65.8%** לעומת סוף 2012. משקל האשראי לדיור מסך האשראי הבנקאי עלה מ-28.1% בסוף 2012 ל-35.1% בסוף 2019. מאז 2012 הקשיח בנק ישראל את ההוראות על מתן משכנתאות, בעיקר (1) **שיעור מימון משווי הדירה** (LTV) של **עד 75%** לרוכשי דירה יחידה. שווי דירה בתוכנית מחיר למשתכן לא מחושב לפי מחיר העסקה, אלא לפי הערכת שמאי, הוראה המגדילה את שיעור המימון ממחיר העסקה; (2) **שיעור החזר מההכנסה** (PTI) של הלווה לא יעלה על **50%**.[12] לפי השערת double-trigger,[13] ההסתברות לכֶּשֶל משכנתאות עולה כאשר שיעור המימון גבוה משווי הדירה (LTV), כמו בתקופות ירידת מחירי דירות, ושיעור ההחזר מההכנסה (PTI) גבוה יחסית, בעיקר בגין גידול בשיעור האבטלה וירידה בהכנסות הלווה. תרשים 9 להלן מציג נתונים על משקל המשכנתאות לפי שיעור המימון משווי הדירה.

תרשים 9: משקל המשכנתאות לפי שיעור מימון משווי הדירה (LTV)[14]



[11] בנק ישראל, החוב והאשראי במשק, יתרות החוב לבנקים מנקודת ראות הלווים, עדכון: 17 במאי 2020.

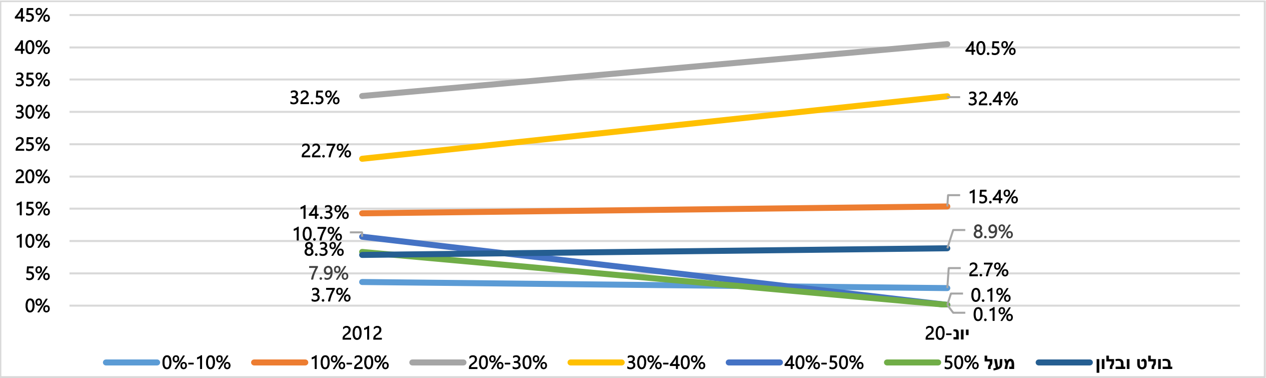
[12] המפקח על הבנקים, מגבלות למתן הלוואות לדיור, כניסה: 28 ביולי 2020. בהלוואה בה ה-PTI מעל ל-40%, על הבנק להקצות להלוואה משקל סיכון של 100%, לעומת משקל סיכון של 50% במשכנתאות רגילות.

[13] Federal Reserve Board, The Depth of Negative Equity and Mortgage Default Decisions, Neil Bhutta, Jane Dokko, and Hui Shan, 2010.

[14] בנק ישראל, הלוואות למטרות מגורים, לוח י"ד-1.1: הלוואות למטרת מגורים - ביצועים לפי שיעור המימון (LTV), כניסה: 28 ביולי 2020. החלוקה לאחוזים כוללת הלוואות בשיעור מימון של 75% ומעלה והלוואות ללא בטוחות.

מהנתונים אפשר לראות כי בשנת 2019 משקל המשכנתאות בשיעור מימון של 60% עד 75% היה **35.6%** לעומת **27.4%** בשנת 2017. בחודש יוני 2020 השיעור עלה ל-**38.9%**. תרשים 10 להלן מציג נתונים על שיעור ההחזר מההכנסה של הלווה.

תרשים 10: שיעור ההחזר מההכנסה של הלווה (PTI)[15]



מהנתונים אפשר לראות כי ביוני 2020 משקל משכנתאות בהן יחס PTI הוא 30%-40% היה **32.4%**, לעומת **22.7%** בשנת 2012, **גידול של 9.7 נקודות אחוז**. מאידך, משקל משכנתאות בהן יחס PTI הוא 40%-50% היה **0.1%** ביוני 2020, לעומת **10.7%** בשנת 2012, **ירידה של 10.6 נקודות אחוז**. באוגוסט 2013 הורה בנק ישראל כי בהלוואות בהן יחס PTI הוא 40%-50% נדרשת הקצאת הון נוספת, אשר ייקרה את עלותן לבנקים, ועקב כך הן נפסקו כמעט לחלוטין. נראה כי אלמלא הגבלה זו רמת הסיכון הפיננסי של משקי בית רבים, אשר נטלו משכנתה בשנים האחרונות והכנסתם ירדה בגין משבר הקורונה, היתה גבוהה יותר.

ב-19 במאי 2020 פרסם בנק ישראל נוהל אחיד המשרטט מתווה לדחיית תשלומי הלוואות כסיוע ללקוחות הבנקים בהתמודדות עם השלכות משבר הקורונה.[16] לפי הנוהל, כל לווה יכול להגיש בקשה לבנק לדחיית תשלומי ההלוואה עד ל-31 ביולי 2020, גם אם לא הושבת מעבודה. הלווה רשאי לבקש דחייה זמנית של **עד שישה חודשים** בהחזרי המשכנתה, ללא מגבלה על סכום יתרת ההלוואה. ההחזרים לא ייעלמו, והדחייה תוביל להגדלת ההחזר החודשי בעתיד לכל אורך חיי ההלוואה. תקופת ההלוואה לא תתארך ותסתיים במועדה המקורי, וההחזר החודשי יגדל. לא תיגבינה עמלות בגין דחיית תשלומי ההלוואה. דחיית התשלומים כרוכה בריבית על תקופת הדחייה, ששיעורה לא יעלה על שיעור הריבית בחוזה המשכנתה. ב-13 ביולי 2020 הוארכה תקופת הדחייה עד **לסוף 2020** ללווים שכבר קיבלו דחייה בתשלומי המשכנתה, ולתקופה של 6 חודשים ללווים שטרם דחו את תשלומי המשכנתה ויבקשו לעשות זאת.[17]

---

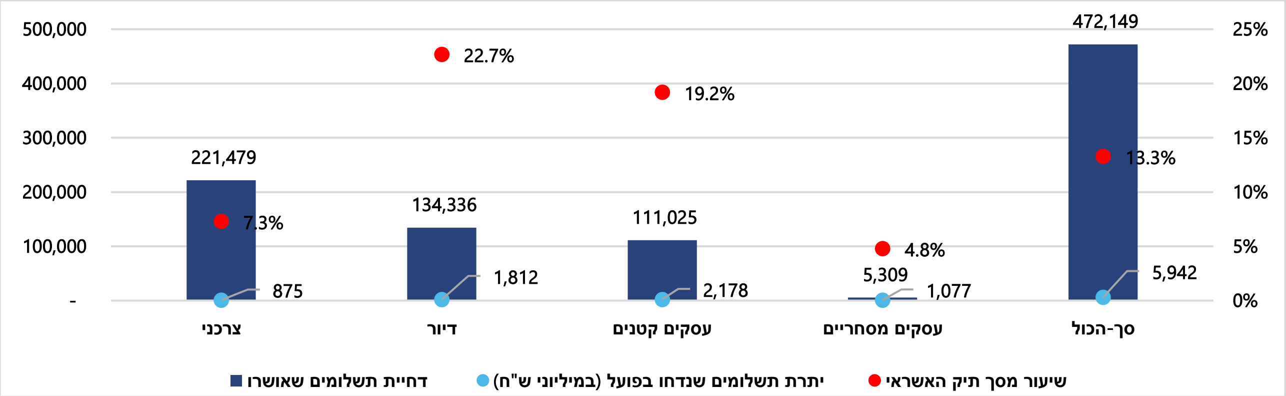
[15] בנק ישראל, הלוואות למטרת מגורים, לוח י"ד-1.4: הלוואות למטרת מגורים - ביצועים לפי שיעור החזר מהכנסה, כניסה: 28 ביולי 2020.

[16] בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים מודיע על מתווה מקיף שאומץ על ידי המערכת הבנקאית לדחיית תשלומי הלוואות כסיוע ללקוחות הבנקים בהתמודדות עם השלכות משבר הקורונה, הודעה לעיתונות, 19 במאי 2020.

[17] בנק ישראל, פיקוח על הבנקים מודיע על הרחבת המתווה המקיף לדחיית תשלומי הלוואות, 13 ביולי 2020.

תרשים 11 מפרט את הבקשות לדחיית תשלומי משכנתה מתחילת מרץ עד תחילת מאי 2020.

תרשים 11: נתונים על דחיית תשלומי הלוואות לפי מגזר (מיליוני ש"ח)[18]



מהנתונים אפשר לראות כי מתחילת מרץ עד תחילת מאי 2020 נדחו תשלומי משכנתאות ב-**134,336** הלוואות בהיקף כספי של כ-**1.8 מיליארד ש"ח**. סך יתרת המשכנתאות בגינו נדחו התשלומים הוא **90.9 מיליארד ש"ח**, המהווה כ-**22.7% מסך יתרות האשראי במשק**. דחיית התשלום על-ידי לווים רבים, למרות העלות הכרוכה בכך, עשויה להעיד על המצוקה הפיננסית של משקי בית רבים שנטלו משכנתה בשנים האחרונות ובעת המשבר הכנסתם ירדה.

בסקירה של מערכת הבנקאות ל-2018 נערכה סימולציה להשפעת עלייה חדה בריבית או בשיעור האבטלה על המשכנתאות.[19] ההשפעה העיקרית היא על משקי בית שמשקל החזר המשכנתה מהכנסתם גבוה יחסית – כ-25% ממשקי הבית בשני חמישוני ההכנסה הנמוכים נטלו משכנתה בה יחס PTI גבוה מ-35%, לעומת 9% משני חמישוני ההכנסה הגבוהים. לפי הממצאים, הגורם המרכזי לכשל של לווים הוא **עלייה חדה באבטלה** – כ-5% ממשקי הבית שנטלו משכנתה יתקשו לשלם את החוב, ובעלי הכנסות נמוכות, עד העשירון הרביעי (משקי בית שהכנסתם החודשית נטו עד 10,612 ש"ח), הם הפגיעים ביותר.

לפי מחקר של בנק ישראל,[20] מתוך משקי הבית אשר רכשו דירה ראשונה מתחילת 2015 ועד אפריל 2020, קרוב לרבע יש בן זוג המושבת בגין משבר הקורונה (49 עד 45 אלף משקי בית). על-כן, הכנסת משק הבית ירדה ושיעור ההחזר מההכנסה (PTI) עלה.

---

[18] בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, סקירה שנתית של מערכת הבנקאות 2019, עמוד 117, מאי 2020.

[19] בנק ישראל, סקירה שנתית של מערכת הבנקאות בישראל 2018, תיבה א'-2 – השפעת תרחיש הקיצון המקרו-כלכלי על תיק האשראי לציבור: ההשפעה הצפויה של עלייה חדה בריבית ובאבטלה על משקי בית נוטלי המשכנתאות ועל הבנקים, מאי 2018.

[20] בנק ישראל, דו"ח היציבות הפיננסית למחצית הראשונה של 2020: השפעת משבר הקורונה על מצב משקי הבית, 29 ביולי 2020.

1.4 שינוי ברכישת דירות לפי פלח

רוכשי הדירות נחלקים לשלושה פלחים: רוכשים דירה לראשונה (בעיקר זוגות צעירים), משפרי דיור (רוכשים דירה חדשה ומוכרים דירה קיימת) ומשקיעים (המשכירים את הדירה). טבלה 1 להלן מציגה את רכישת הדירות בשנת 2015 ובשנת 2020 לפי פלח.

טבלה 1: רכישת דירות לפי פלח בשנים 2015 ו-2020 (אלפים)[21]

שנה	דירה ראשונה	משפרי דיור	משקיעים	סך-הכול
2015	45,367	42,613	32,016	**119,996**
ב-%	37.8%	35.5%	26.7%	**100%**
2020	39,975	36,984	15,635	**92,594**
ב-%	43.2%	39.9%	16.9%	**100%**
שינוי	***-11.9%***	***-13.2%***	***-51.2%***	***-22.8%***

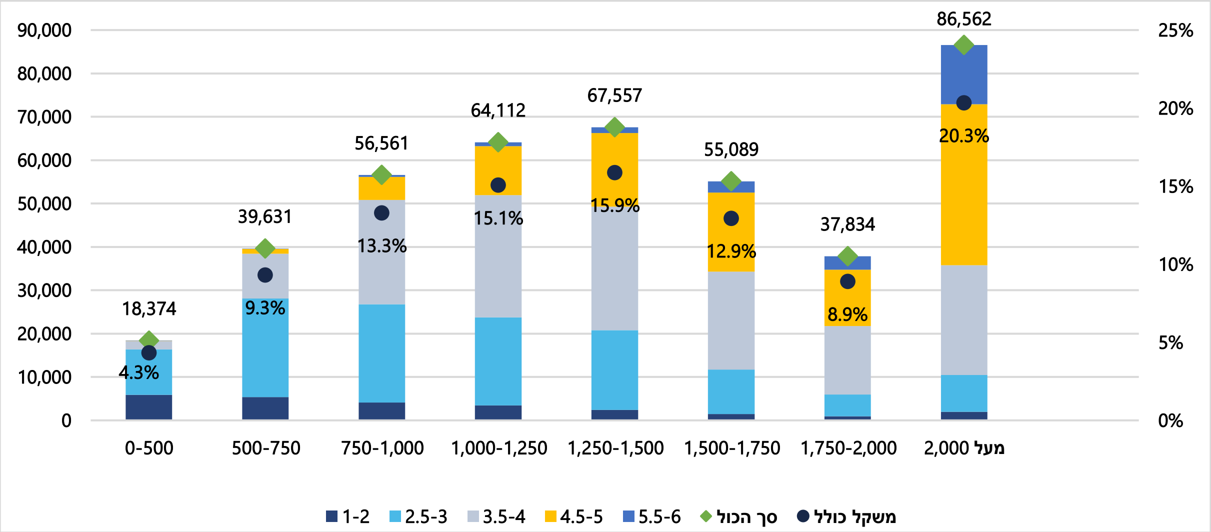
בעקבות העלאת מס הרכישה על משקיעים במחצית 2015, פלח רוכשי דירה להשקעה ירד ל-16.9% בשנת 2020 לעומת 26.7% בשנת 2015.

מהנתונים אפשר לראות כי ב-2020 משקל פלח רוכשי דירה ראשונה היה כ-**43.2%** לעומת כ- **37.8%** בשנת 2015, ומשקל המשקיעים היה **16.9%** בשנת 2020 לעומת כ- **26.7%** בשנת 2015. במחצית 2015 הועלה מס רכישה על רוכשי דירה להשקעה. כתוצאה מכך, משקלם ירד מכ-32.8% במחצית הראשונה של 2015 לכ-18.7% במחצית השנייה. בסוף יולי 2020 תיקנה הכנסת את החוק, כך שמס רכישה על רוכשי דירה להשקעה הורד מ-8% ל-5%.

1.4.1 שינוי ברכישת דירות לפי גודל הדירה (מספר חדרים)

תרשים 12 להלן מציג את התפלגות כמות עסקאות רכישת דירות, לפי קבוצות מחיר ומספר חדרים, בשנים 2015 עד המחצית הראשונה של 2020.

תרשים 12: התפלגות עסקאות רכישת דירות לפי קבוצות מחיר ומספר חדרים (באלפי ש"ח)[22]



מהנתונים אפשר לראות כי בשנים 2015 עד יוני 2020 היו כ-**425.7 אלף** עסקאות לרכישת

[21] משרד האוצר, סקירת ענף הנדל"ן למגורים לרבעון הרביעי 2015, 28 במרץ 2016, רבעונים שונים. סקירת ענף הנדל"ן למגורים דצמבר 2020, 10 בפברואר 2021, חודשים שונים.

[22] דורון סייג, הלמ"ס, דוא"ל, 8 ביולי 2020.

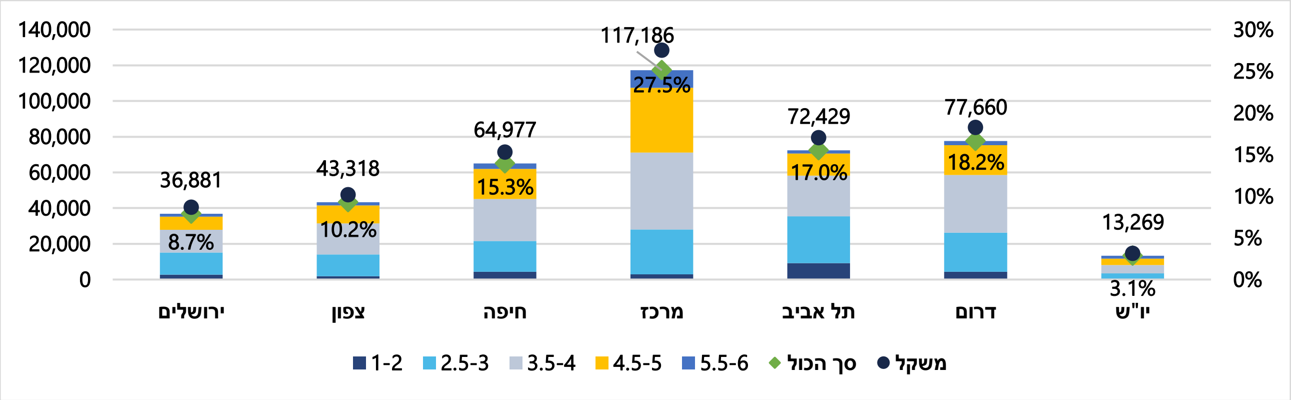
דירות. כ-**26.9%** מהעסקאות היו לרכישת דירה עד מחיר של 1 מיליון ש"ח. כ-**42%** מהעסקאות היו לרכישת דירות עד מחיר של 1.25 מיליון ש"ח, כ-**37.7%** לרכישת דירות במחירים של 1.25 עד 2 מיליון ש"ח וכ-**20.3%** לרכישת דירות במחיר של מעל 2 מיליון ש"ח. טבלה 2 להלן מציגה את התפלגות העסקאות לפי קבוצות מחיר ומספר חדרים, בשנים 2015 עד מחצית 2020.

טבלה 2: התפלגות עסקאות רכישת דירות לפי קבוצות מחיר ומספר חדרים (אחוזים)[23]

קבוצת מחיר (אלפי ₪)	2-1	3-2.5	4-3.5	5-4.5	6-5.5	סך הכול
500-0	1.4%	2.5%	0.4%	0.0%	0.0%	**4.3%**
750-500	1.3%	5.4%	2.4%	0.3%	0.0%	**9.3%**
1,000-750	1.0%	5.3%	5.6%	1.2%	0.1%	**13.3%**
1,250-1,000	0.8%	4.8%	6.6%	2.7%	0.2%	**15.1%**
1,500-1,250	0.6%	4.3%	6.7%	4.0%	0.3%	**15.9%**
1,750-1,500	0.3%	2.4%	5.3%	4.3%	0.6%	**12.9%**
2,000-1,750	0.2%	1.2%	3.7%	3.1%	0.7%	**8.9%**
מעל 2,000	0.5%	2.0%	5.9%	8.7%	3.2%	**20.3%**
סך הכול	**6.0%**	**27.8%**	**36.8%**	**24.3%**	**5.2%**	**100%**

מהנתונים אפשר לראות כי **36.8%** מהעסקאות היו בדירות בנות 4-3.5 חדרים, **27.8%** בדירות 3-2.5 חדרים, **24.3%** בדירות 5-4.5 חדרים, **6%** בדירות 2-1 חדרים ו-**5.2%** בדירות 6-5.5 חדרים. תרשים 13 להלן מציג את התפלגות כמות עסקאות רכישת דירות לפי מחוז ומספר חדרים, בשנים 2015 עד המחצית הראשונה של 2020.

תרשים 13: התפלגות כמות עסקאות רכישת דירות לפי מחוז ומספר חדרים[24]



מהנתונים אפשר לראות כי כ-117.2 אלף מעסקאות רכישת דירות היו במחוז מרכז (**27.5%**), כ-77.7 אלף במחוז דרום (**18.2%**), כ-72.4 אלף במחוז תל אביב (**17%**), כ-43.3 אלף במחוז צפון (**10.2%**), כ-36.9 אלף במחוז ירושלים (**8.7%**) וכ-13.3 אלף באזור יו"ש (**3.1%**).

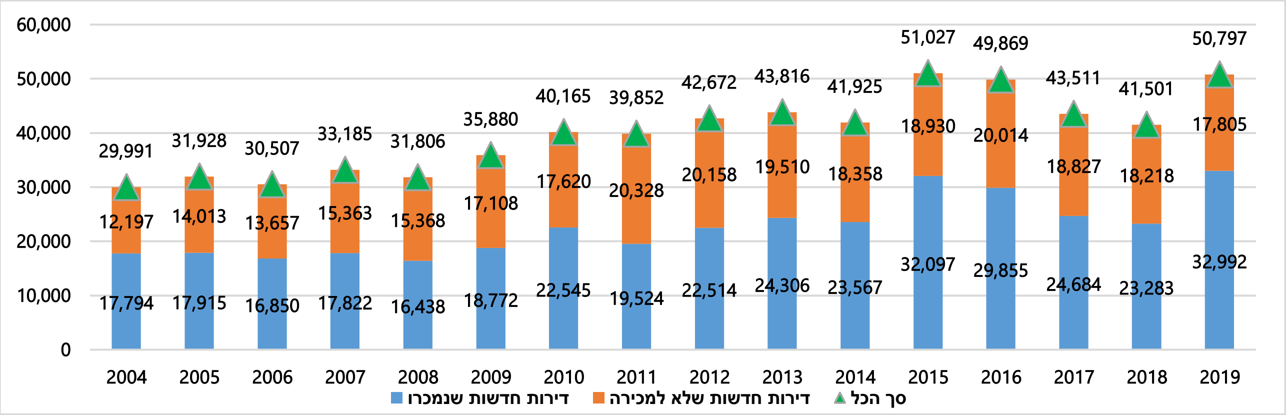
[23] שם.

[24] שם.

1.4.2 שינוי בכמות מבוקשת של דירות

תרשים 14 להלן מציג את הכמות המבוקשת של דירות בשנים 2004 עד 2019, לפי מטרה.

תרשים 14: הכמות המבוקשת של דירות חדשות בשנים 2019-2004[25]



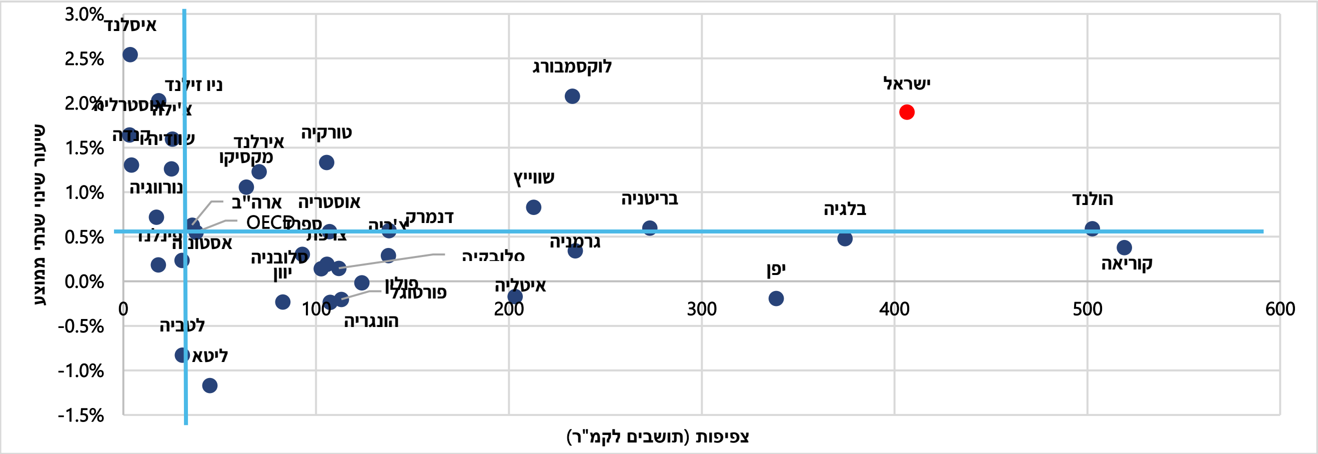
מהנתונים אפשר לראות כי הכמות המבוקשת של דירות חדשות בשנת 2019 היתה כ-**50.8 אלף**. כ-33 אלף (**64.9%**) ממכירת דירות על ידי קבלנים, וכ-17.8 אלף (**35.1%**) בהתחלת בניית דירות לא למכירה. בשנים 2019-2004 חל גידול של כ-**69.4%** בכמות המבוקשת, של 85.4% במכירת דירות על-ידי קבלנים ושל 46% בהתחלות בנייה של דירות לא למכירה.

הכמות המבוקשת של דירות חדשות בשנת 2019 היתה 50.8 אלף, גידול של כ-69.4% משנת 2004. מתוכן, 64.9% נמכרו על ידי קבלנים.

1.4.3 אומדנים לשינוי בביקוש

הביקוש לדירות חדשות נובע, בין היתר, משינויים דמוגרפיים, בעיקר שיעור הגידול באוכלוסייה, השינוי בכמות הנישואים, הגירושין, מאזן הגירה ויציאה מבית ההורים. האוכלוסייה בישראל גדלה בשיעור שנתי מהיר יחסית למדינות מפותחות. תרשים 15 להלן מציג את שיעור השינוי השנתי הממוצע באוכלוסייה וצפיפות האוכלוסייה במדינות המפותחות בשנים 2018-2016.

תרשים 15: צפיפות האוכלוסייה ושיעור השינוי השנתי הממוצע באוכלוסייה במדינות המפותחות[26]



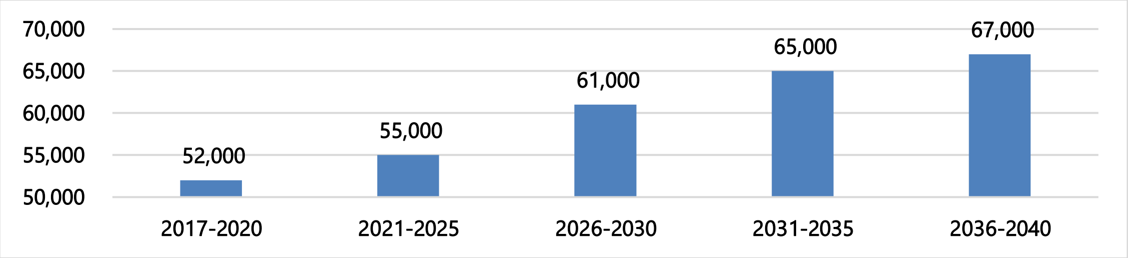
[25] הלמ"ס, הכמות המבוקשת של דירות חדשות- מאי 2020, 14 ביולי 2020. שנים שונות. כוללת מכירות על-ידי קבלנים והתחלות בנייה של דירות לא למכירה, בעיקר בנייה עצמית, קבוצות רכישה וכדומה.

[26] OECD, Population density (pop. per km2); Population. Retrieved: July 7, 2020.

צפיפות האוכלוסייה בישראל היא **406.5** תושבים לקמ"ר בהשוואה ל-**37.7** בממוצע ה-OECD. שיעור הגידול השנתי הממוצע בישראל הוא **1.9%** בהשוואה ל-**0.6%** ב-OECD. כמו כן, הנתונים מלמדים שצפיפות המגורים בערי ישראל נמוכה יחסית, בפריס **20 אלף** נפשות לקמ"ר, בברצלונה **16 אלף**, בניו-יורק **10.2 אלף**, בתל-אביב **8.5 אלף** ובירושלים **7 אלף**.[27]

ביוני 2015 החליטה הממשלה על הקמת צוות "אסטרטגיה: דיור" בהשתתפות מינהל התכנון, משרד הבינוי והשיכון והמועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה. ב-2 במרץ 2017 התקבלה החלטה 2457 של הממשלה ה-34 לאישור התוכנית האסטרטגית לדיור, על בסיס המלצות הצוות.[28] נקבעו יעדים לתכנון **2.6 מיליון** ולתוכניות מאושרות לבניית **1.5 מיליון דירות בשנים 2040-2017**, מרביתן במרחב העירוני תוך **עיבוי וציפוף**, כמפורט בתרשים 16 להלן.

תרשים 16: יעדי תוכניות מאושרות לבניית דירות חדשות בשנים 2017 עד 2040 (יח"ד לשנה)[29]



מהנתונים אפשר לראות כי בשנים 2020-2017 היעד הוא תוכניות מאושרות לבניית **52 אלף דירות בשנה**. בשנים 2040-2036 היעד עולה ל-**67 אלף דירות בשנה**. הערכת צרכי הדיור היא על בסיס אומדן תוספת משקי בית. כך, הגידול השנתי במספר משקי הבית בשנים 2018-2010 היה כ-53.4 אלף.[30] לפי הדוח "**ללא התחדשות עירונית בהיקפים גדולים יותר משמעותית נעמוד בפני קטסטרופה תכנונית של אזילת השטחים הפתוחים המיועדים לבינוי במרכז הארץ"**. על-כן, נקבע בתכנית שיעור דירות בהתחדשות עירונית מסך היעדים.[31] באוגוסט 2018 החליטה המועצה הארצית לתכנון ובנייה על עדכון הוראות צפיפות מגורים עירונית בתמ"א 35. בעקבות כך, הכין מנהל התכנון מתווה **להגדלת הצפיפות העירונית**.[32]

1.5 שינוי בגורמי היצע

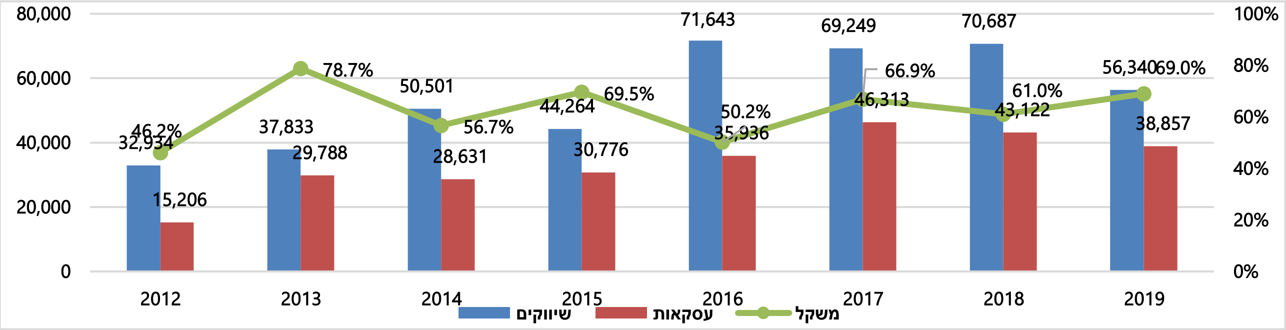
1.5.1 שיווק קרקעות לדיור

תרשים 17 להלן מציג נתונים על שיווק קרקעות לדיור על ידי רשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י).

---

[27] מנהל התכנון, תיקון הוראות תמ"א 35 בנושא צפיפות המגורים ומרחב המגורים העירוני והכפרי, אוגוסט 2019.
[28] הממשלה ה-34, החלטה מס' 2457, דר/131, בנושא תכנית אסטרטגית לדיור, 2 במרס 2017.
[29] משרד רוה"מ, המועצה הלאומית לכלכלה, התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2040-2017, עופר רז-דרור, נעם קוסט, מאי 2017.
[30] הלמ"ס, ממצאים ראשונים מסקר הוצאות משק הבית 2018, 26 בנובמבר 2019; השנתון הסטטיסטי 2019, רמת חיים, 20 באוגוסט 2020.
[31] להרחבה: מתן שחק, תכנון ובניה בירושלים – רקע ונקודות לדיון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2020.
[32] מנהל התכנון, שינוי הוראות תמ"א 35 בעניין צפיפות המגורים במרחב העירוני והכפרי, יולי 2020.

תרשים 17: שיווק קרקעות לדיור על ידי רמ"י בשנים 2012 עד 2019[33]

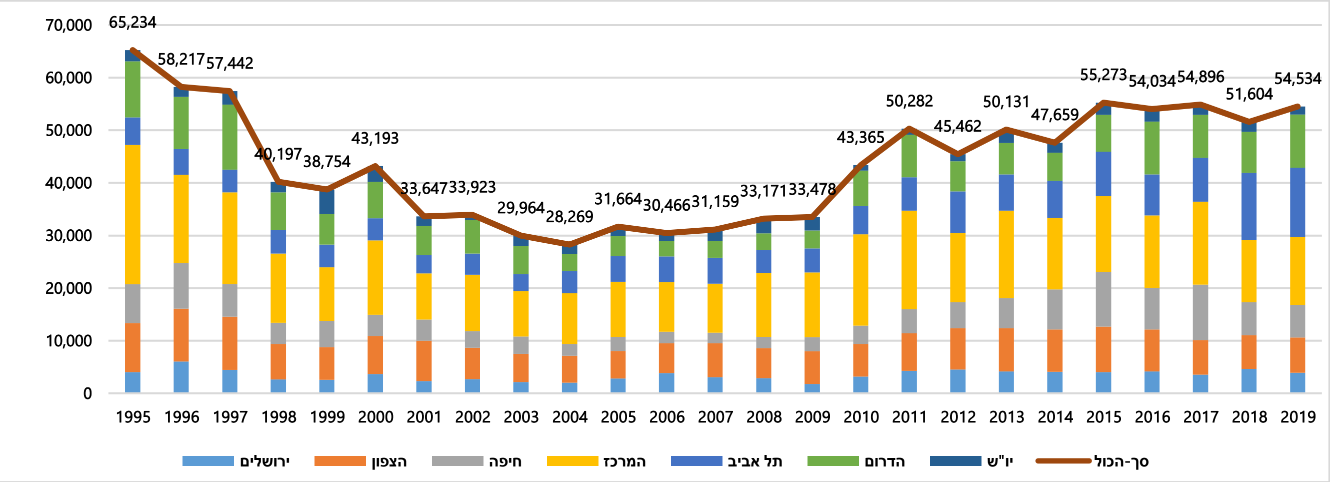


אפשר לראות כי בשנת 2019 שווקו קרקעות לכ-56.3 אלף דירות, גידול של 71.1% לעומת 2012 וירידה של 21.4% לעומת 2016. כמות העסקאות ב-2019 היתה כ-**38.8 אלף דירות**, עלייה של 155.5% לעומת 2012. משקל העסקאות מהשיווקים עלה מ-46.2% ב-2012 ל-69% ב- 2019.

1.5.2 היתרי בנייה

תרשים 18 להלן מציג נתונים על היתרי הבנייה לפי מחוז בשנים 1995-2019.

תרשים 18: היתרי בנייה לפי מחוז, 1995-2019[34]



בשנת 2019 הונפקו היתרים לכ-**54.5 אלף דירות**, מתוכם **47.8%** במחוזות תל-אביב ומרכז ו-**30.8%** במחוזות דרום וצפון. בשנים 1995-1997, הונפקו כ-**60 אלף** היתרים בשנה, כלומר ההיצע התאים עצמו לביקושים. שנת השפל היתה 2004, בה הונפקו כ-28.3 אלף היתרים. בשנים 1995-2004 חלה ירידה של **56.7%**, ובשנים 2004 עד 2019 חלה עליה של **92.9%**.

1.5.3 התחלות בנייה לפי חתכים שונים

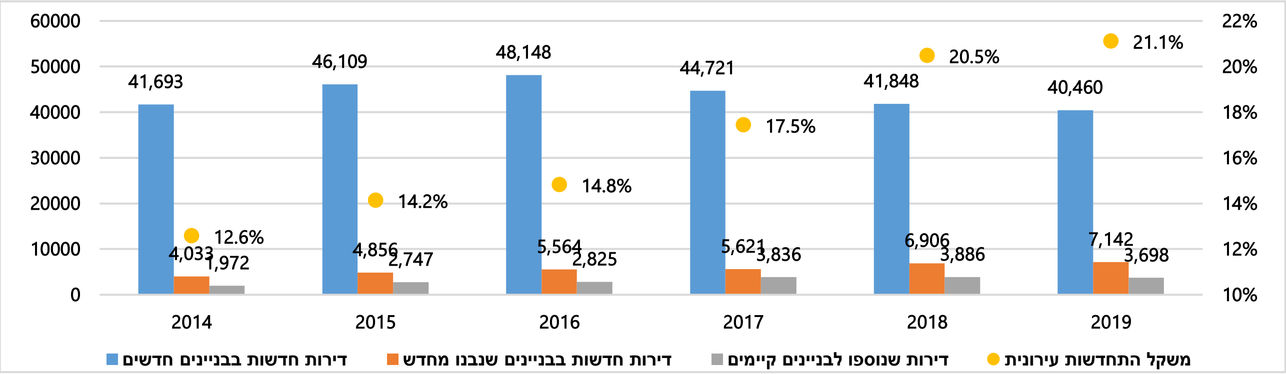
תרשים 19 להלן מציג את התחלות הבנייה של דירות לפי מקור בשנים 2014 עד 2019.

---

[33] יאיר כרמל, ראש תחום בכיר תכנון ותקצוב (תקציבן ראשי), רמ"י, דוא"ל, 18 במאי 2020.

[34] הלמ"ס, מאגר נתונים מרכזי, היתרי בנייה, דירות לפי מחוז, תאריך עדכון אחרון: 18 ביוני 2020.

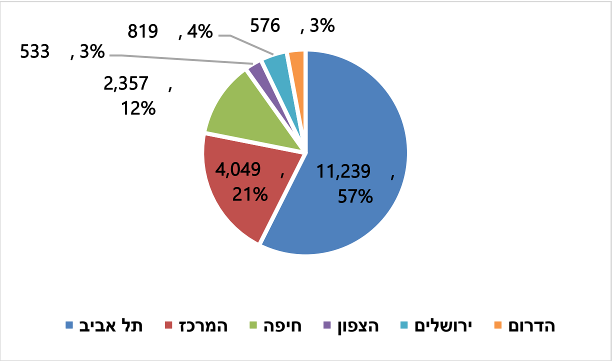
תרשים 19: התחלות בנייה לפי מקור, 2019-2014[35]



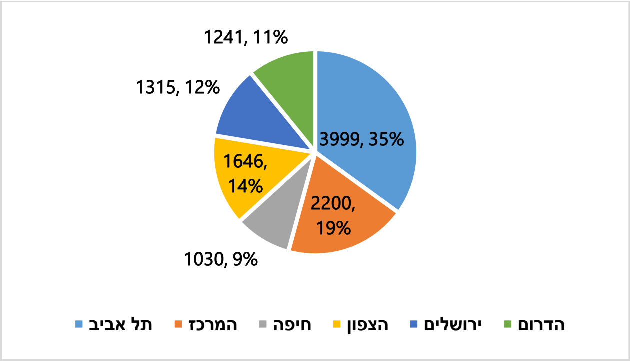
ניתן לראות כי מספר התחלות הבנייה בשנת 2019 היה כ-**51.3 אלף דירות**, מתוכן כ-**40.5 אלף** בבניינים חדשים, כ-**7.1 אלף** בבניינים שנבנו מחדש (פינוי-בינוי) וכ-**3.7 אלף** דירות שנוספו בבניינים קיימים (תמ"א 38)[36]. אחוז הדירות שנבנו בהתחדשות עירונית עלה מכ-**12.6%** בשנת 2014 לכ-**21.1%** בשנת 2019. סך התחלות בנייה בבניינים חדשים **ירד** בשנים אלו בכ-**3%**, סך דירות חדשות בבניינים שנבנו מחדש עלה ב-**77.1%** וסך דירות חדשות שנוספו בבניינים קיימים עלה ב-**87.5%**. סך כול הדירות שנבנו בהתחדשות עירונית עלה בכ-**80.5%**.

הכדאיות הכלכלית של בניית דירות בבניינים שנבנו מחדש או הוספה בבניינים קיימים תלויה במחירי הקרקע והדירות באותו אזור. תרשים 20 להלן מציג נתונים על בניית דירות בהתחדשות עירונית לפי מחוז בשנים 2017 עד 2019.

תרשים 20א - דירות בבניינים שנבנו מחדש[37]



תרשים 20ב – דירות שנוספו לבניינים קיימים



מהנתונים אפשר לראות כי בשנים 2017 עד 2019 כ-**78.1%** מסך הדירות בבניינים שנבנו מחדש וכ-**54.2%** מדירות שנוספו לבניינים קיימים היו במחוזות **תל אביב והמרכז**, ובסך-הכול

[35] הלמ"ס, התחלת הבנייה וגמר הבנייה בתקופה אפריל 2019 - מרץ 2020, 18 ביוני 2020, שנים שונות. התחלות בנייה בבניינים חדשים ובדירות שנוספו לבניינים קיימים מהווים גידול נטו בכמות הדירות. בדירות חדשות בבניינים שנבנו מחדש מדובר בגידול ברוטו שכן יש לגרוע את הדירות בבניינים שנהרסו. לעיתים הלמ"ס מעדכנת את נתוני התחלות בנייה בשנים עברו.

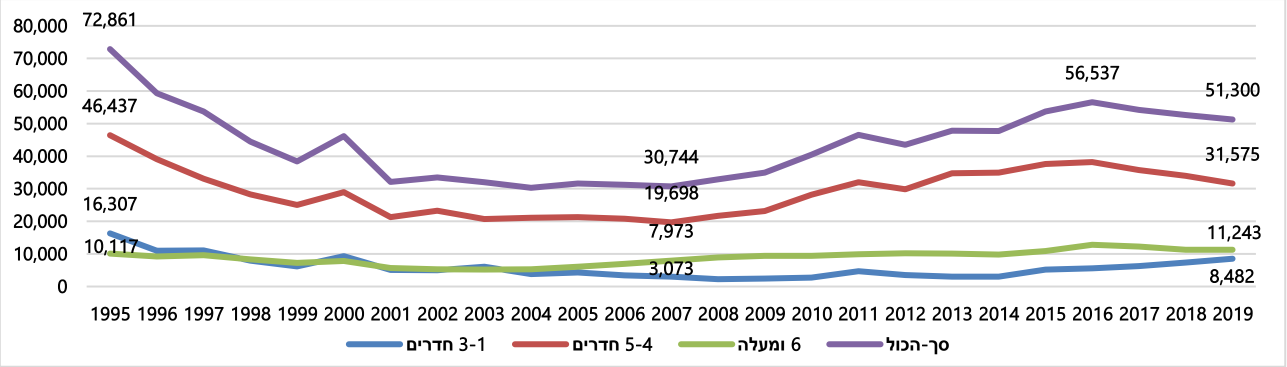
[36] **תמ"א 38**: **ת**כנית **מ**תאר **א**רצית לחיזוק מבנים קיימים, שהיתר לבנייתם ניתן לפני 1980, בפני רעידות אדמה. אושרה בשנת 2005. מנהל התכנון, תמ"א 38, כניסה: 26 ביולי 2020.

[37] הלמ"ס, התחלת הבנייה וגמר הבנייה בתקופה אפריל 2019 - מרץ 2020, 18 ביוני 2020, שנים שונות.

כ-**69.3%** מהדירות שנבנו בהתחדשות עירונית. מצב זה נובע מכך שמחירי הדירות במחוזות אלו גבוהים יחסית, וקיים תמריץ כלכלי למיזמי התחדשות עירונית.[38] במקומות בהם הכדאיות הכלכלית נמוכה יחסית, מעודדת הממשלה מיזמים אלו על ידי הקצאת **קרקע משלימה** בהנחה לקבלנים בשטחים פתוחים. כך, כמחצית מהדירות המתוכננות ברכס לבן בדרום ירושלים (2,500 דירות) הוקצו כ"קרקע משלימה" למיזמי התחדשות עירונית בעיר. באזורים רבים, בעיקר במרכז הארץ, קשה יותר ויותר לאתר קרקעות מדינה מתאימות לשיווק. קרקעות אלו הפכו בשנים האחרונות למעין 'קופה קטנה' וכדרך עוקפת תקציב למימון תוכניות כגון "מחיר למשתכן", שכירות לטווח-ארוך, העברת מחנות צה"ל ממרכז הארץ לנגב ועוד.[39] אובדן הכנסות למדינה בגין שיווק קרקעות בהנחה לא נכלל בכלל ההוצאה, ומהווה דרך עוקפת כלל ההוצאה.[40]

תרשים 21 להלן נתונים על התחלות בנייה לפי מספר החדרים.

תרשים 21: התחלות הבנייה בעשורים האחרונים לפי מספר חדרים[41]



ניתן לחלק את התקופה לשתי תקופות משנה:

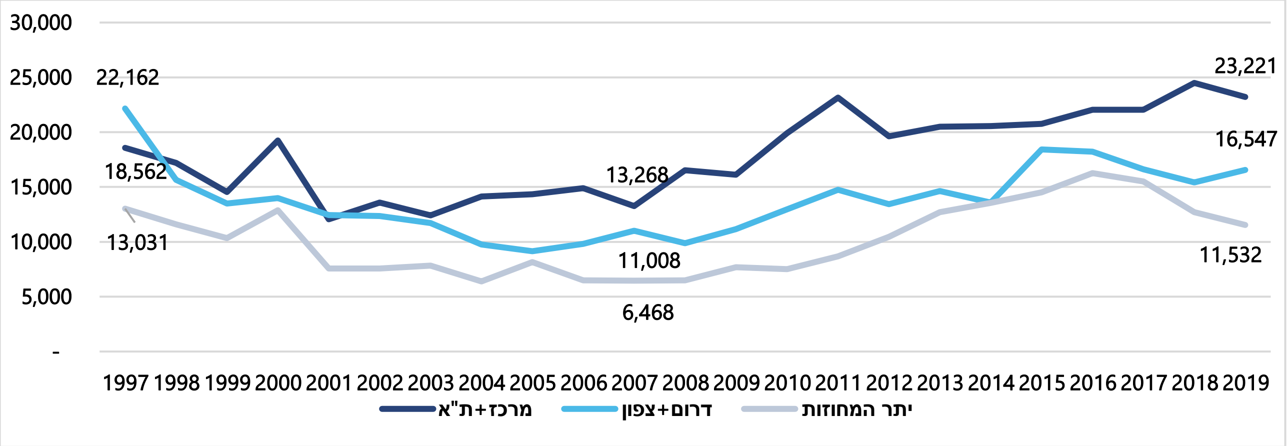
1995 עד 2007: ירידה של **57.8%** בסך התחלות בנייה. משקל התחלות בנייה של דירות 3-1 חדרים ירד מ-**22.4%** ל-**10%** ומשקל דירות 6 חדרים ומעלה עלה מ-**13.9%** ל-**25.9%**. בשנים 2007-1999 מדד מחירי דירות בבעלות **ירד** בכ-**10.2%** נומינלית וב-**20.3%** ריאלית, ירידה המהווה **תמריץ לגידול בביקוש לדירות גדולות**, ולהתאמת היצע.

2007 עד 2019: עלייה של **66.9%** בהתחלות בנייה. משקל התחלות בנייה של דירות 3-1 חדרים עלה מ-**10%** ל-**16.5%** ומשקל דירות 6 חדרים ומעלה ירד מ-25.9% ל-21.9%. מדד מחירי דירות בבעלות עלה בכ-127.3% נומינלית וב-89.5% ריאלית, המהווה **תמריץ לגידול בביקוש לדירות קטנות**, ולהתאמת היצע.

[38] תמיר אגמון, ניתוח ההיתכנות הכלכלית של יישום תמ"א 38, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרץ 2010.
[39] להרחבה: מתן שחק, תכנון ובניה בירושלים – רקע ונקודות לדיון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2020.
[40] להרחבה: אליעזר שוורץ, מונחון לביאור מושגי התקציב, פברואר 2018.
[41] הלמ"ס, שנתון סטטיסטי 2019, לוח 20.9: דירות לפי סוג בניין, מספר חדרים בדירה ושלב בנייה. שנים שונות.

תרשים 22 להלן מציג את התחלות הבנייה בשנים 1997 עד 2019 לפי מחוז.

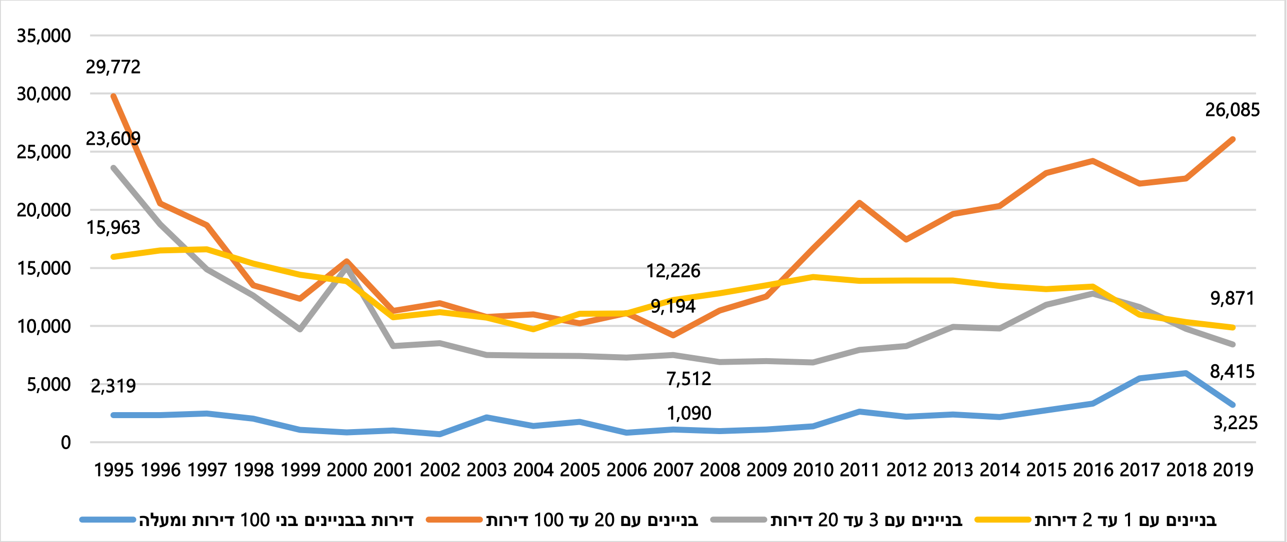
תרשים 22: התחלות הבנייה לפי מחוז בשנים 2019-1997[42]



מהנתונים אפשר לראות כי משקל התחלות בנייה במחוזות מרכז ותל אביב עלה מ-**34.5%** בשנת 1997 ל-**43.2%** בשנת 2007, עלייה של **8.6** נקודות אחוז. משקל התחלות בנייה במחוזות דרום וצפון ירד מ-**41.2%** בשנת 1997 ל-**35.8%** בשנת 2007, ירידה של **5.4** נקודות אחוז. בשנים 1999 עד 2007 מדד מחירי דירות בבעלות **ירד** בכ-**10.2%** נומינלית וב-20.3% ריאלית, ירידה המהווה **תמריץ לגידול בביקושים לאזורי המרכז**, ועקב כך להתאמת ההיצע. בשנים 2016 עד 2019 סך התחלות הבנייה היו כ-214.7 אלף דירות. מתוכן, **42.8%** במחוזות המרכז ותל-אביב, **31.1%** במחוזות הדרום והצפון ו-**26.1%** ביתר המחוזות.

תרשים 23 להלן מציג את התחלות הבנייה בבניינים חדשים לפי מספר הדירות בבניין.

תרשים 23: התחלות הבנייה בבניינים חדשים לפי מספר הדירות בבניין, 2019-1995[43]



ניתן לחלק את התקופה לשתי תקופות משנה:

[42] הלמ"ס, מחולל דוחות, התחלות בנייה לפי מחוז, כניסה: 27 ביולי 2020.

[43] הלמ"ס, מחולל דוחות, התחלות בנייה של בניינים חדשים לפי מספר החדרים, כניסה: 27 ביולי 2020.

1995 עד 2007: משקל דירות בבניינים חדשים עם 20 דירות ומעלה ירד מ-**44.8%** ל-**34.3%**, ומשקל עם 20 דירות ומטה עלה מ-**55.2%** ל-**65.7%**.

2007 עד 2019: משקל דירות בבניינים חדשים עם 20 דירות ומעלה עלה מ-**34.3%** ל-61.6%, ומשקל עם 20 דירות ומטה ירד מ-**65.7%** ל-**38.4%**.

משקל דירות במגדלי דירות עם **100 דירות ומעלה** עלה מ-**3.2%** בשנת 1995 ל-**12.2%** בשנת 2018. הגידול הניכר במשקל בניינים עם דירות רבות יחסית מבטאים שינוי הדרגתי בדפוסי הבנייה בישראל, ונראה שעליית מחירי הקרקעות והדיור בעשור האחרון האיצה מגמה זו.

2. כלי סיוע בישראל

משרד הבינוי והשיכון מפעיל כמה כלי סיוע בתחום הדיור, מאז שנת 2015 כלי הסיוע העיקרי הוא תוכנית **מחיר למשתכן**. כלים נוספים, הקיימים שנים רבות ומיועדים לזכאים העומדים בתבחינים, הם דיור ציבורי, סיוע בשכר דירה לשוכרים בשוק החופשי ומשכנתאות מוכוונות. בנוסף, בשנים האחרונות חתמה הממשלה על הסכמי גג עם רשויות מקומיות רבות, במסגרתן הרשות המקומית מסכימה להגדלת הבנייה למגורים בתחומה בתמורה להשקעות ממשלתיות בתשתיות נדרשות, כגון תחבורה ציבורית, מחלפים וכדומה.

בדיון בוועדת הכספים ב-14 ביולי 2020, הציג שר הבינוי והשיכון את עיקרי תוכנית משרדו.[44] ב-11 בדצמבר 2020 קיבלה הממשלה את החלטה 663,[45] לפיה יינתן מענק מותנה בסך 100,000 ש"ח לרוכשי דירת יד שנייה בבנייה רוויה ביישובים שהוגדרו בהחלטה. המענק יינתן לחסרי דירה הרוכשים דירת יד שנייה במחיר של 250 עד 700 אלף ש"ח, ולא יוכלו למכור את דירתם במשך 5 שנים.[46] כמו כן, משרד השיכון יפעל למרב את הכנסותיו משיווק קרקעות באזורי ביקוש.

2.1 מחיר למשתכן

2.1.1 רקע כללי[47]

תכנית מחיר למשתכן מאפשרת לחסרי דירה לרכוש דירה במחיר נמוך ממחיר השוק. במכרזים לבנייה ניתנת הנחה על הקרקע והיזם המציע את **המחיר הנמוך ביותר למ"ר לרוכש** זוכה, לפי מפרט שקובעת המדינה. התוכנית מציעה הנחות במחיר הקרקע בשיעור של עד 80%, בשילוב עם מענקים לרוכשי הדירות וסבסוד פיתוח לקבלנים בהתאם לשווי הקרקע. שיטה זו מביאה

---

[44] ועדת הכספים, הודעה, שר הבינוי והשיכון הציג בוועדת הכספים את תכנית הדיור החדשה של משרדו, 14 ביולי 2020.

[45] החלטה 663 של הממשלה ה-35, קביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין מתן הטבות בתחום הבינוי והשיכון, 22 בדצמבר 2020.

[46] בנוסף נקבע כי שטח הדירה גדול מ-40 מ"ר; הדירה אינה נרכשת מכוח חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998; הרכישה אינה מקרובי המשפחה; במסגרת העסקה נרכש כלל הזכויות בדירה. שם.

[47] משרד רוה"מ, החלטה 547 בנושא תבחינים לזכאות לדיור במחיר מופחת, 14 ביולי 2013; החלטה ר 203 בנושא הרחבת התכנית לדיור במחיר מופחת, 22 ביוני 2015; החלטה 315 בנושא תכנית למתן הנחות בקרקע, מענקים וסבסוד פיתוח בבנייה רוויה, 13 ביולי 2015; החלטה 4773 בנושא הרחבת התכנית לדיור במחיר מופחת – תיקון החלטות ממשלה, 8 בדצמבר 2019. רשות מקרקעי ישראל, החלטה 1442 בנושא דיור בהישג יד, 27 באוקטובר 2015; החלטה 1508 בנושא דיור בהישג יד ("מחיר למשתכן").

להנחה במחיר הדירה המורכבת משני חלקים: **סבסוד ממשלתי** (הנחה במחיר הקרקע ומענקים לרוכשים ולקבלנים) **והפחתת מרכיבי עלות אחרים** (רווח יזמי, שיווק, פרסום). בתחילת התוכנית הכריז משרד הבינוי והשיכון (להלן: המשרד) כי התוכנית תביא להנחה ממוצעת של כ-200 אלף ש"ח לדירה.[48] לפי מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ההנחה הממוצעת לדירה היתה כ-**290.4 אלף ש"ח** (או כ-21.2% ממחיר השוק).[49] התכנית מיועדת למיזמים של בנייה רוויה - בניינים שיש בהם לפחות שש דירות, בשתי קומות, ולפחות דירה אחת בקומה, הרשומים כבית משותף לפי **חוק המקרקעין, התשכ"ט–1969**.[50]

2.1.2 תבחינים

הזכאים לרכישת דירה במסגרת תכנית מחיר למשתכן מפורטים להלן:[51]

חסרי דירה. כאלה שלא היו בבעלותם דירה או יותר משליש דירה בשלוש השנים האחרונות; כאלה שלא שכרו דירה שחל עליה חוק הגנת הדייר (דמי מפתח) בשלוש השנים האחרונות.[52]

משפחות. זוגות נשואים או ידועים בציבור; זוגות שנרשמו לנישואין בתוך שלושה חודשים; רווקים, גרושים ואלמנים מעל גיל 35; הורים גרושים עד גיל 35 שילדיהם אינם בחזקתם.

נכים. נכים רפואיים, נפגעי פעולות איבה ונכי משרד הביטחון בתנאים שונים.

הטבה לבני מקום. חסר דיור שמקום מגוריו הקבוע בשלוש השנים האחרונות, או בארבע השנים האחרונות מתוך 10 השנים שקדמו למועד פרסום המכרז, הוא בתחום שיפוטה של הרשות המקומית שבה ייבנה הפרויקט, ובלבד שהמציא אישור מרשם האוכלוסין.

משפרי דיור. במחצית 2017[53] נפתחה התכנית עבור משפרי דיור. משפר דיור יידרש למכור את הנכס שבבעלותו לא יאוחר מ-12 חודשים לאחר אכלוס הדירה שרכש במסגרת התוכנית.

2.1.3 דירות ששווקו בתכנית "מחיר למשתכן"

תרשים 24 להלן מציג את מספר הדירות שפורסמו בתוכנית מחיר למשתכן. מדובר על דירות שפורסמו על ידי רמ"י והמשרד ביחד. אולם, לא בהכרח לכל המכרזים יש הצעות. ישנם מכרזים שחוזרים ריקים, ולעיתים גם משתנים תנאי המכרז. אין הלימה בין מה שפורסם לבין המכרז הסופי, בו הוכרזו זוכים. כך שלא בטוח שהדירות אכן אוכלסו (אחרי זכייה, הוצאת היתרים ובנייה).

---

[48] משרד הבינוי והשיכון, המכרזים הראשונים של המדינה בשיטת "מחיר למשתכן" החדשה יוצאים לדרך, 23 ביולי 2015.

[49] איתמר מילרד, ניתוח שיעורי ההנחה לזכאים בתכנית מחיר למשתכן, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2017.

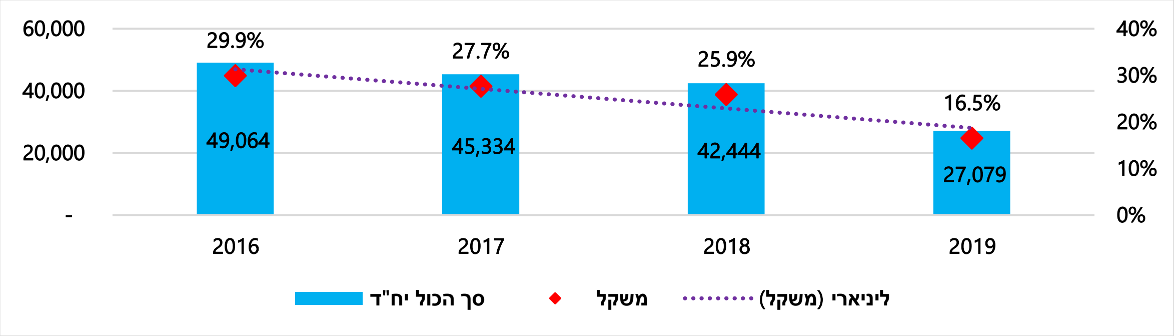
[50] רשות מקרקעי ישראל, החלטה מספר 1572, 10 באוקטובר 2018.

[51] משרד הבינוי והשיכון, מי "זכאי בתכנית מחיר למשתכן?, 8 בדצמבר 2019; רשות מקרקעי ישראל, תכנית מחיר למשתכן.

[52] אם חלפה שנה מיום קיום ההגרלה הראשונה, ולא כל דירות מחיר למשתכן נרכשו, יתרת הדירות תימכר גם למשפרי דיור בתנאי הזכייה.

[53] רשות מקרקעי ישראל, החלטה מספר 1508 בנושא דיור בהישג יד ("מחיר למשתכן"), 10 במאי 2017.

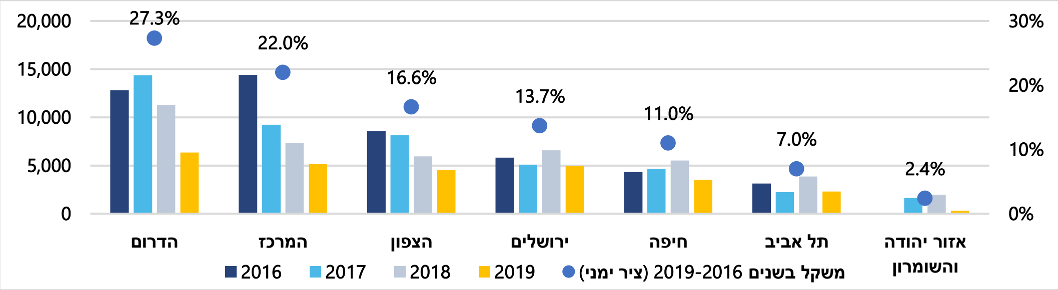
תרשים 24: מספר דירות שפורסמו במסגרת "מחיר למשתכן" בשנים 2016-2019[54]



בשנים 2016 עד יולי 2020 היו כ-73.9 אלף זכיות במכרזי "מחיר למשתכן", כ-48.3% מהם במחוזות המרכז ותל אביב וכ-23.2% במחוזות הדרום והצפון.

מהנתונים אפשר לראות כי בשנים 2016-2019 פורסמו מכרזים לכ-**163.9 אלף דירות**. בשנת 2019 פורסמו מכרזים לכ-27 אלף דירות, ירידה בשיעור של כ-**44.8%** לעומת 2016. תרשים 25 להלן מציג את מספר הדירות שפורסמו בתוכנית לפי מחוז בשנים 2016-2019.

תרשים 25: מספר דירות שפורסמו במסגרת "מחיר למשתכן" לפי מחוז (2016-2019)[55]

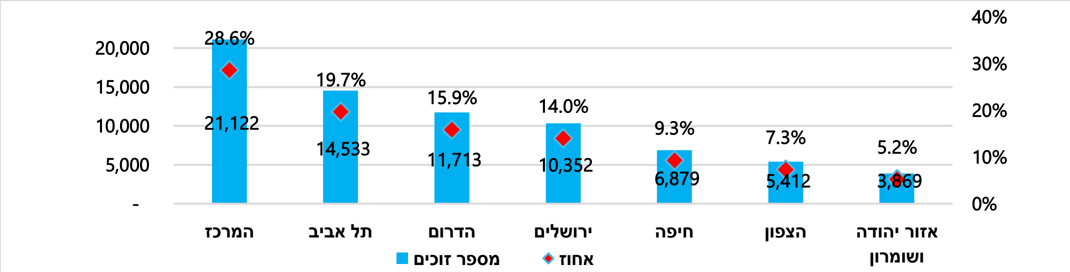


מהנתונים אפשר לראות כי בשנים 2016 עד 2019 פורסמו כ-**43.9%** מהדירות בתוכנית מחיר למשתכן במחוזות הדרום והצפון וכ-**29%** במחוזות המרכז ותל-אביב.

2.1.4 זכיות בתכנית "מחיר למשתכן"

תרשים 26 להלן מציג את מספר הזכיות בתכנית לפי מחוז בשנים 2016 עד 12 ביולי 2020.

תרשים 26: מספר זכיות בתכנית "מחיר למשתכן" לפי מחוז (2016 עד יולי 2020)[56]



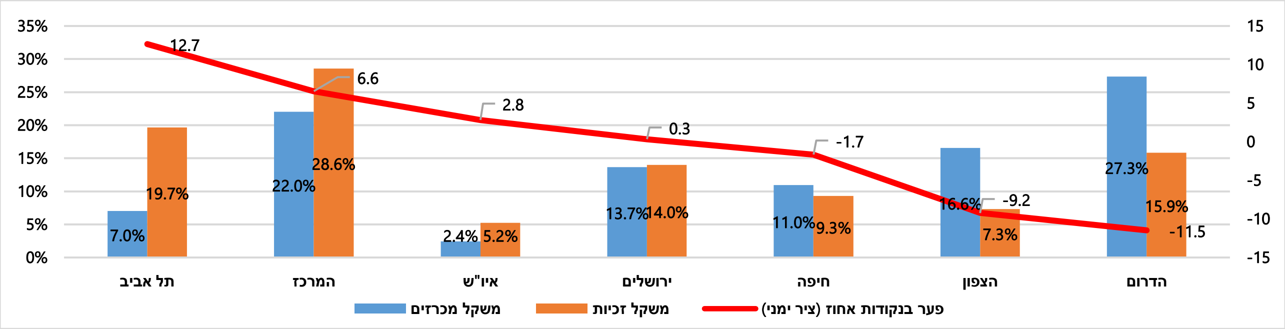
[54] אילן דגני, מנהל אגף בכיר שיווק ומכרזים, רשות מקרקעי ישראל, דוא"ל ושיחת טלפון, 7 ביוני 2020.

[55] שם.

[56] משרד הבינוי והשיכון, נתונים שבועיים על תוכנית מחיר למשתכן, עדכון ל-12 ביולי 2020. בתקופה זו היו גם 9 זכיות באזורים לא מוגדרים.

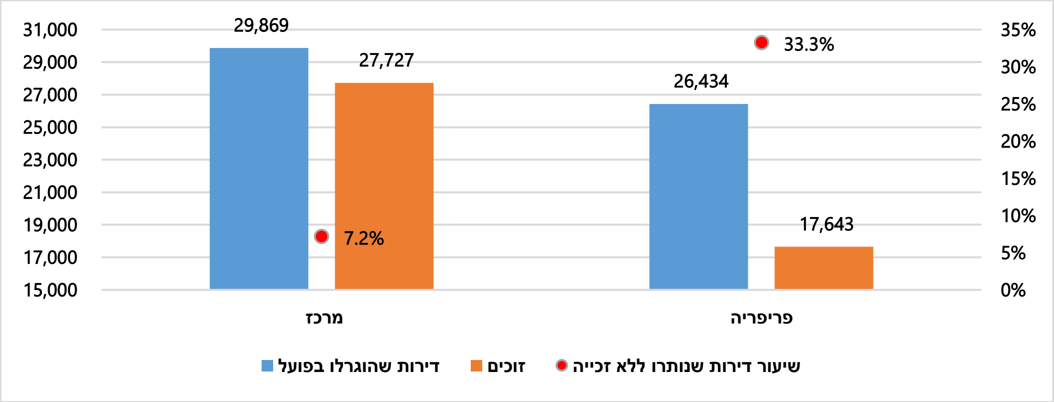
מהתרשים ניתן לראות כי בתקופה זו היו כ-**73.9 אלף** זכיות. במחוזות המרכז ותל אביב כ-**48.3%** ובמחוזות דרום וצפון כ-**23.2%**. תרשים 27 מציג את משקל המכרזים ומשקל הזכיות.

תרשים 27: אומדן הפער בין משקל המכרזים לבין משקל הזכיות בתוכנית מחיר למשתכן לפי מחוז[57]



מהנתונים ניתן לראות כי במחוזות תל אביב והמרכז משקל הזכיות **גבוה** ממשקל המכרזים ב-**19.2 נקודות אחוז**, ובמחוזות צפון ודרום משקל הזכיות **נמוך** ממשקל המכרזים ב-**20.7 נקודות אחוז**. נכון ליולי 2020, המשרד מאפשר רכישת 1,246 דירות ללא הגרלה במיזמים בהם השיווק לא הצליח. מתוכן **67.3%** במחוזות צפון ודרום ו-**28.5%** במחוז חיפה.[58] תרשים 28 להלן מציג את שיעור הדירות שנותרו ללא זוכה לפי אזור.

תרשים 28: שיעור דירות שנותרו ללא זוכה בתוכנית מחיר למשתכן (2016-2018)[59]



מהנתונים אפשר לראות כי בשנים 2016 עד 2018 שיעור הדירות שנותרו ללא זוכה בפריפריה היה 33.3% לעומת 7.2% במרכז.

2.1.5 תקציב תוכנית מחיר למשתכן

תרשים 29 להלן מציג את תקציב תכנית "מחיר למשתכן" משנת 2015 עד תחילת יוני 2020.

---

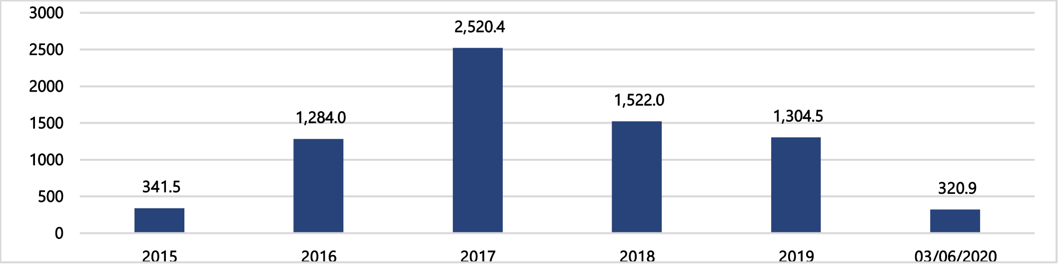
[57] שם. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

[58] משרד הבינוי והשיכון, מחיר למשתכן, דירות לרכישה ללא הגרלה, כניסה: 28 ביולי 2020.

[59] בנק ישראל, דוח שנתי 2018, פרק ט': שוק הדיור, מרץ 2019. שיעור הדירות שנותרו ללא זוכים מסך הדירות שהוגרלו. מרכז: מחוזות תל אביב, מרכז וירושלים. פריפריה: מחוזות צפון, דרום וחיפה.

אובדן ההכנסות לרמ"י בגין הנחות במחיר לקרקע בתוכנית "מחיר למשתכן" בשנים 2015 עד תחילת יוני 2020 הסתכם בכ-7.3 מיליארד ₪, ואינה משפיעה על מגבלת ההוצאה.

תרשים 29: אובדן ההכנסות בגין הנחות במחיר קרקע בתכנית (מיליוני ש"ח)[60]

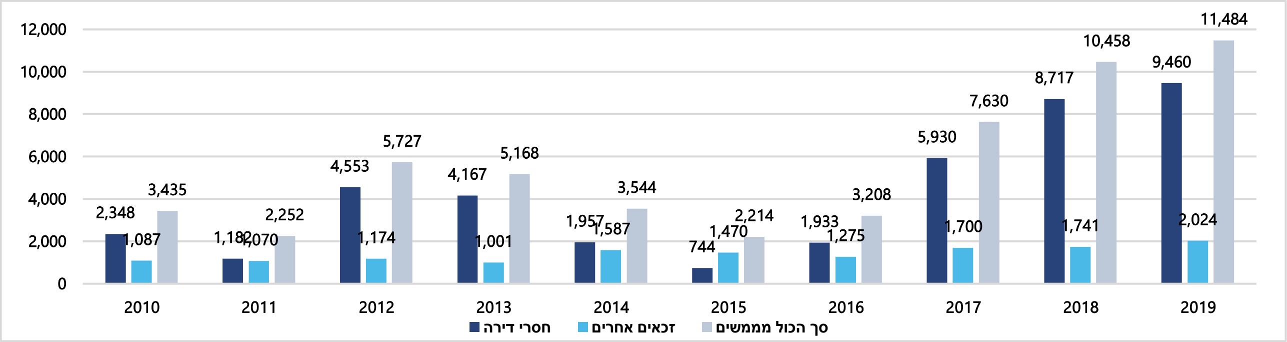


מהנתונים אפשר לראות כי אובדן ההכנסות למדינה בגין הנחות במחיר לקרקע בתכנית בשנים 2015 עד תחילת יוני 2020 הינו כ-**7.3 מיליארד ש"ח**. רוב העלות התקציבית אינה בצד ההוצאות אלא באובדן הכנסות, כלומר אינה משפיעה על מגבלת ההוצאה.

2.2 משכנתאות מוכוונות

תרשים 30 להלן מציגה את מספר מממשי המשכנתאות המוכוונות לפי קבוצה בעשור האחרון.

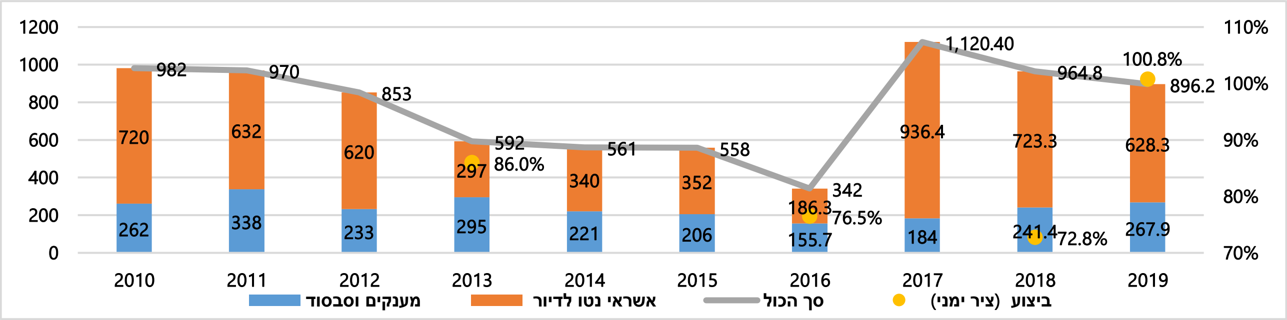
תרשים 30: מספר מממשי המשכנתאות המוכוונות לפי קבוצה בעשור האחרון[61]



מהנתונים אפשר לראות כי בשנת 2019 סך מממשי המשכנתאות המוכוונות היה כ-**11.5 אלף**, עלייה של כ-**234.3%** לעומת 2010. בתקופה זו האוכלוסייה גדלה בשיעור של כ-18.8%.[62]

תרשים 31 להלן מציג את תקציבי הסיוע המאושרים נטו במשכנתאות בעשור האחרון.

תרשים 31: תקציבי הסיוע המאושרים נטו במשכנתאות בשנים 2010-2019 (במיליוני ש"ח שוטפים)[63]



[60] רותם ברמלי, רפרנט רמ"י, אגף התקציבים, משרד האוצר, דוא"ל, 3 ביוני 2020.

[61] גלינה גלפרין, אגף אכלוס, משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 8 ביוני 2020.

[62] הלמ"ס, ירחון סטטיסטי מאי 2020, לוח ב/1 - אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה.

[63] ליזה צ'קיס, משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 1 ביוני 2020. בשנים 2010-2015 נתוני התקציב הם **ברוטו**, ההבדל לתקציב הנטו הוא מינורי.

מהנתונים אפשר לראות כי סך תקציב הסיוע המאושר נטו **במשכנתאות** היה בשנת 2019 **896.2 מיליון ש"ח**, ירידה בשיעור של כ-8.7% לעומת 2010. מתוך זה, תקציב המענקים והסבסוד עלה בשיעור של כ-2.3% ותקציב האשראי לדיור ירד בשיעור של כ-12.7%. בשנת 2017 **חל גידול של 750.1 מיליון ש"ח** בתקציב האשראי לדיור, בגין שלוש סיבות:

הפחתת הריבית. בתיקון לחוק הלוואות דיור, התשנ"ב-1992 נקבע שהריבית תהיה 0.5% פחות מהריבית הממוצעת על משכנתאות אותה מפרסם בנק ישראל, ולא יותר מ-3%, בהתאם לתקופת ההחזר שבחר הלווה. התיקון לחוק הוביל **להגדלת הביקושים לאשראי לדיור**.[64]

תמהיל הרוכשים. תכנית "מחיר למשתכן" גרמה למודעות גדולה יותר להלוואה מסובסדת. עקב כך, נכנסה לפלח רוכשי דירה ראשונה אוכלוסייה בעלת כושר השתכרות נמוך יחסית, הזכאית להלוואות המסובסדות, אגב כך דחקה את המשקיעים, נוסף להעלאת המיסוי עליהם.

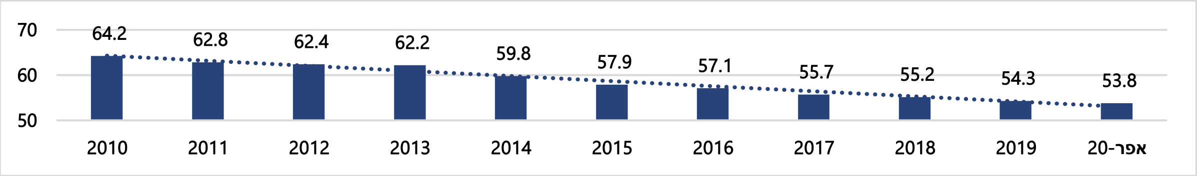
מחיר למשתכן. באותה תקופה החלו זוכים רבים לקבל הלוואות לרכישת הדירה, שאלמלא התוכנית לא היו נוטלים הלוואה, ועל-כן התוכנית הביאה **להגדלת הביקושים לאשראי לדיור**.

לסיכום, רוכשי דירות אלו נהנו עתה משלוש סיבות שהובילו לגידול בביקושים להלוואות מסובסדות: ריבית נמוכה יותר, הנחה בתוכנית "מחיר למשתכן" ומענק רכישה בפריפריה. כתוצאה מכך, ניתנה בשנת 2017 תוספת תקציבית לאשראי לדיור של מעל 700 מיליון ש"ח.[65]

2.3 דיור ציבורי וסיוע בשכר דירה

הממשלה מעניקה סיוע למשקי בית חסרי דירה בעלי הכנסה נמוכה באמצעות דיור ציבורי ובאמצעות סיוע בתשלום שכר דירה בשוק החופשי. משרד הבינוי והשיכון אחראי על סיוע זה והדיור הציבורי מנוהל ברובו על-ידי החברות המשכנות עמידר ועמיגור. תרשים 32 להלן מציג את מלאי הדירות בדיור הציבורי בעשור האחרון.

תרשים 32: מלאי הדירות בדיור הציבורי בשנים 2010 עד אפריל 2020 (אלפים)[66]



מלאי הדירות בדיור הציבורי היה באפריל 2020 כ-**53.8 אלף**, ירידה של כ-16.2% לעומת 2010. הירידה נגרמה בגין מכירת דירות לדיירים בעשור האחרון,[67] כמוצג בתרשים 33 להלן.

---

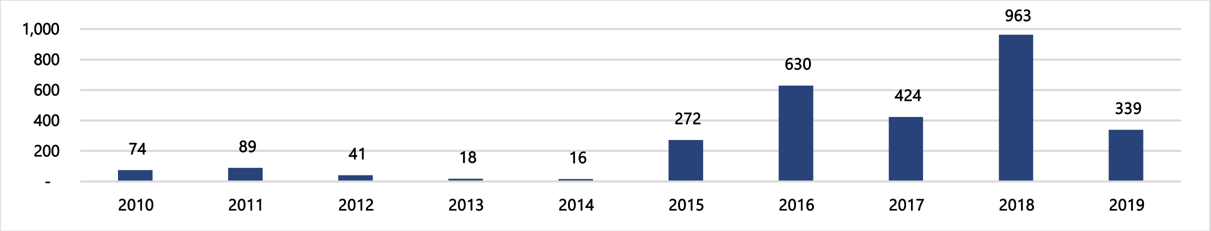
[64] משרד הבינוי והשיכון, הפחתת הריבית על המשכנתאות, 28 בפברואר 2016.

[65] יוסי שבת, מנהל אגף בכיר מידע וניתוח כלכלי, משרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 18 ביוני 2020; מיכאלה גרזון, משרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון ודוא"ל, 21 ביוני 2020; שני מנדל לאופר, רפרנטית שיווק, אגף תקציבים, משרד האוצר, שיחת טלפון, 22 ביוני 2020.

[66] נדב לחמן לזר, מנהל אגף בכיר, משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 31 במאי 2020. בנוסף, כ-24 אלף קשישים קיבלו דירות בדיור מוגן באחריות משרד השיכון ומשרד העלייה וקליטה. בנק ישראל, דוח שנתי 2018, פרק ח': סוגיות רווחה ומדינות ציבורית, מרץ 2019.

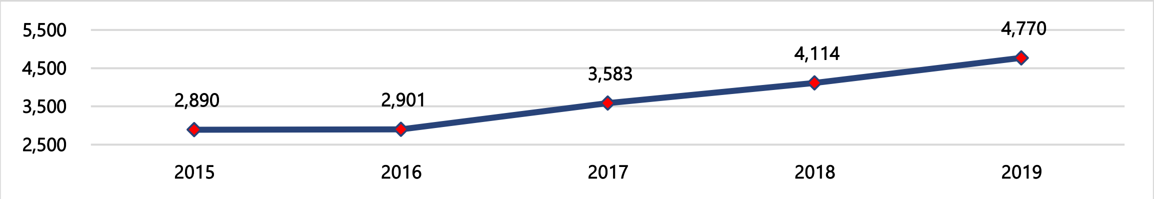
[67] בנק ישראל, דוח שנתי 2018, פרק ח': סוגיות רווחה ומדינות ציבורית, מרץ 2019.

תרשים 33: כמות הדירות שנרכשה לדיור הציבורי בשנים 2010 עד אפריל 2020[68]



בשנת 2019 נרכשו 339 דירות עבור הדיור הציבורי. בשנים 2011 עד 2014 חלה ירידה בכמות הדירות שנרכשו ומשנת 2015 חלה עלייה עד לשיא רכישות של 963 דירות בשנת 2018. תרשים 34 להלן מציג את מספר משקי הבית הזכאים הממתינים לדיור ציבורי בשנים האחרונות.

תרשים 34: משקי בית זכאים ממתינים לדיור ציבורי בשנים 2015-2019[69]



סך משקי הבית הממתינים לדיור ציבורי היה בשנת 2019 כ-**4.8 אלף**, גידול של כ-65.1% לעומת 2015. לפי החלטה 4078 של הממשלה ה-34 הוקמה ועדה לדיון בהגדלת כמות הדירות בדיור ציבורי.[70] טבלה 3 להלן מציגה את מספר הממתינים לדיור ציבורי לפי אשכול חברתי-כלכלי.

טבלה 3: ממתינים לדיור ציבורי בפילוח לפי אשכול חברתי-כלכלי (נכון לתחילת יוני 2020)[71]

אשכול	חסרי דירה	מחליפי דירה	סך הכול ממתינים	אחוז
1	29	2	31	0.6%
2	1,045	128	1,173	23.1%
3	238	83	321	6.3%
4	323	216	539	10.6%
5	673	371	1,044	20.6%
6	428	118	546	10.8%
7	777	150	927	18.3%
8	379	83	462	9.1%
9	19	1	20	0.4%
סך הכול	**3,915**	**1,155**	**5,070**	**100%**
משקל	77.2%	22.8%	100%	

[68] נדב לחמן לזר, מנהל אגף בכיר (נכסים וחברות), משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 31 במאי 2020.

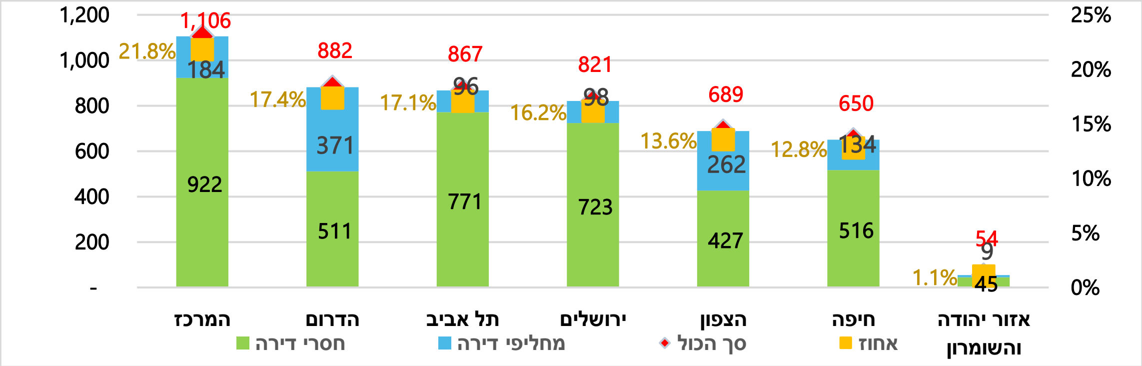
[69] לגבי **מחליפי דירה** הממתינים לדיור ציבורי קיימים נתונים במשרד הבינוי והשיכון רק החל משנת 2015. **משקי בית** הם יחידים, זוגות ומשפחות. רות מנע, סגנית מנהל מינהל לסיוע בדיור, דוא"ל, 10 ביוני 2020.

[70] משרד ראש הממשלה, החלטה 4078 - תכנית חירום לאומית בתחום הדיור הציבורי , 29 ביולי 2018. בנוסף, בסוף 2017 נחתם הסכם עם עמידר לפיו החברה תגייס מיליארד ש"ח לשם רכישת דירות למלאי הדיור הציבורי.

[71] רות מנע, סגנית מנהל מינהל לסיוע בדיור, דוא"ל, 2 ביוני 2020. בסך הכול נכללים 7 לא מוגדרים.

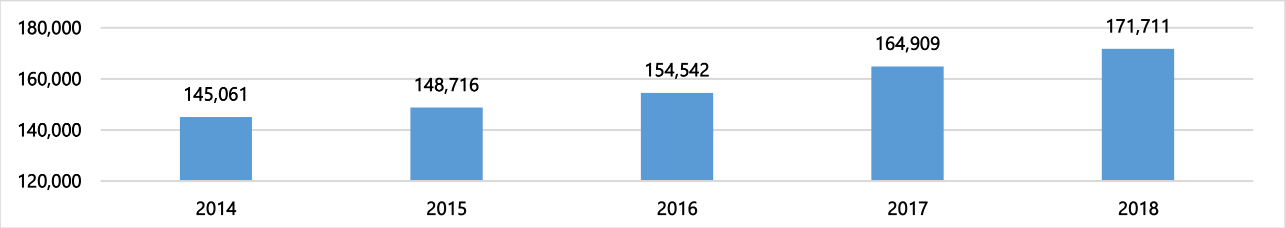
מהנתונים אפשר לראות כי ביוני 2020 סך הממתינים לדיור ציבורי היה **5,070**, מתוכם **77.2%** חסרי דירה ו-**22.8%** מחליפי דירה. כ-**40.6%** מהם גרו ברשויות מקומיות באשכולות 1-4, וכ-**49.7%** גרו באשכולות 5-7. בתרשים 35 להלן מספר הממתינים לדיור ציבורי לפי מחוז.

תרשים 35: ממתינים לדיור ציבורי בפילוח לפי מחוז (נכון לתחילת יוני 2020)[72]



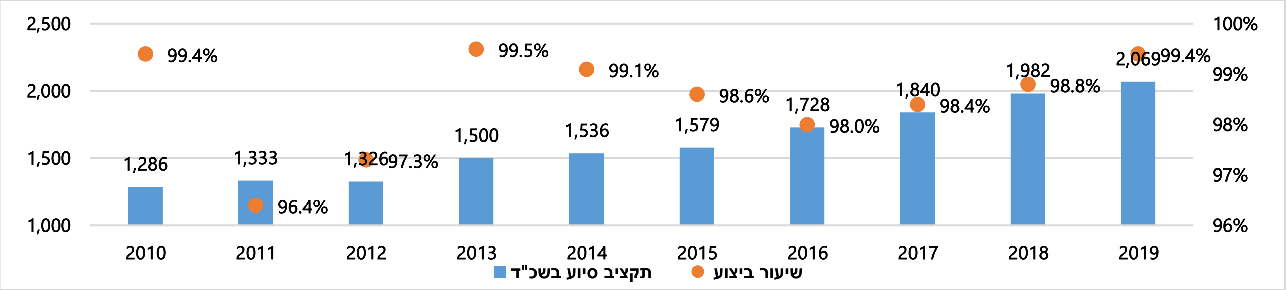
ביוני 2020, כ-38.9% מסך הממתינים לדיור ציבורי גרו במחוזות המרכז ותל-אביב וכ-31% גרו במחוזות הדרום והצפון. תרשים 36 מציג את מספר הזכאים לסיוע בשכר דירה בשוק החופשי.

תרשים 36: מספר הזכאים לסיוע בשכר דירה בשוק החופשי[73]



ניתן לראות כי בשנת 2018 היו כ-171.7 אלף זכאים לסיוע בשכר דירה, גידול של 18.4% לעומת 2014. תרשים 37 להלן מציג את תקציב הסיוע המאושר נטו בסיוע **בשכר דירה בשוק החופשי**.

תרשים 37: תקציבי הסיוע המאושרים נטו בשכ"ד בשנים 2010-2019 (במיליוני ש"ח שוטפים)[74]



מהנתונים אפשר לראות כי סך תקציב **הסיוע בשכ"ד** בשנת 2019 היה כ-**2.1 מיליארד ש"ח**, גידול בשיעור של כ-60.8% לעומת 2010.

---

[72] רות מנע, סגנית מנהל מינהל לסיוע בדיור, דוא"ל, 2 ביוני 2020.

[73] שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע, משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 20 בנובמבר 2019. להרחבה: נתנאל קופראק, מערך הדיור הציבורי בישראל, נתונים ותנאי זכאות, מרכז המחקר והמידע של כנסת, דצמבר 2019.

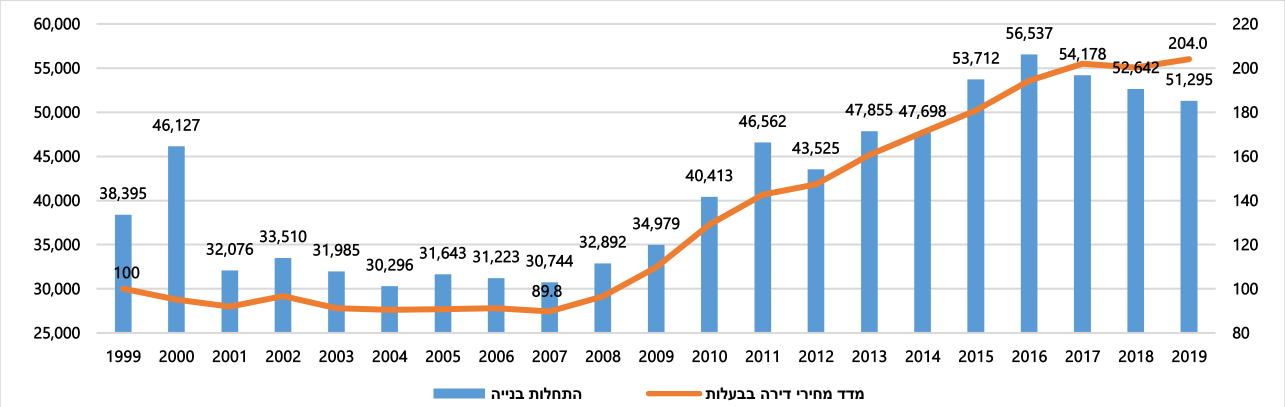
[74] ליזה צ'סקיס, משרד והשיכון, דוא"ל, 1 ביוני 2020.

3. ניתוח המודל המוצע והשוואה למחיר למשתכן

3.1 הערכת שוק הדיור

בתקופת **התמתנות בביקושים** לדירות, כמו בגין ירידה בהכנסות משקי בית או עלייה בריבית, **מספר התחלות הבנייה יורד**, ולאחר זמן **מדד מחירי הדירות יורד**, כמוצג בתרשים 38 להלן.

תרשים 38: התחלות בנייה ומדד דירות בבעלות במחזור העסקים הנוכחי[75]



מהנתונים אפשר לראות כי בשנים 2007-1999 התחלות הבנייה **ירדו** בכ-**19.9%**, ומדד מחירי דירות **ירד** בכ-**10.2%**. כלומר, ירידה בהיצע לא הובילה לעליית מחירים. בשנים 2019-2007 התחלות בנייה עלו ב-**66.8%**, ומדד מחירי הדירות בבעלות עלה ב-**127.3%**. כלומר, עלייה בהיצע לא הובילה לירידת מחירים. יש לציין כי קיימים משתנים נוספים המשפיעים על מדד מחירי דירות בבעלות ועל התחלות בנייה, כמו המצב הכלכלי במשק ושינוי בהכנסות משקי בית. מספר התחלות הבנייה הגיע לשיא של **56,537** דירות בשנת 2016. בשנים 2007 עד 2016 מספר התחלות הבנייה עלה ב-**83.9%**, ומדד מחירי דירות עלה ב-**116.5%**. בשנים 2016 עד 2019 מספר התחלות הבנייה **ירד** ב-**9.3%**, וקצב עליית מדד מחירי דירות ירד לכ-**5%**. ייתכן כי נתונים אלו מעידים על שינוי מגמה וסיום תקופת העליות. משבר הקורונה אשר החל במרץ 2020 הוביל לירידה בהכנסות של משקי בית רבים ועשוי להאיץ מגמה זו.[76]

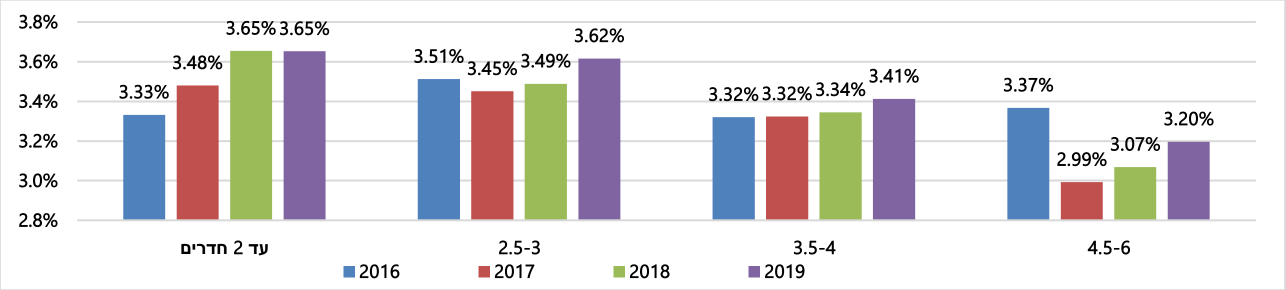
בתקופת ירידת המחירים בשנים 2007-1999 עלו הביקושים לדירות גדולות או פרטיות (בניינים בני דירה אחת או שתיים). ולהיפך, בתקופת עליית המחירים החל משנת 2007 ירדו הביקושים לדירות גדולות ולדירות פרטיות, וההיצע התאים את עצמו. קיימים משתנים נוספים העשויים להשפיע על ביקושים לדירות גדולות או פרטיות. עם זאת, התאמת ההיצע לא נתנה מענה מלא לשינוי בטעמי הרוכשים (העדפת דירות קטנות), שכן היצע הדירות קשיח מטבעו. הדבר בא לידי ביטוי בשינוי התשואות על דירות לפי מספר חדרים בשנים האחרונות, כמוצג בתרשים 39 להלן.

---

[75] הלמ"ס, מאגר מדדי מחירים, מדד מחירי דירות בבעלות. מחולל לוחות, התחלות בנייה, כניסה: 26 ביולי 2020.

[76] להרחבה: תמיר אגמון, השפעת משבר הקורונה על ענף הדיור וכלי סיוע לענף בישראל ובמדינות מפותחות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2020.

תרשים 39: שינוי בתשואות על דירות לפי מספר חדרים (2016 עד 2019)[77]



מהנתונים אפשר לראות כי בשנים האחרונות התשואה על דירה 2 חדרים עלתה מ-3.33% בשנת 2016 ל-3.65% בשנת 2019.

שיעור הגידול וצפיפות האוכלוסייה בישראל גבוהים יחסית ולכן קיים אינטרס ציבורי בשמירה על שטחים פתוחים ובעידוד בנייה בערים. משקל בניית דירות בהתחדשות עירונית עלה מ-12.6% בשנת 2014 לכ-21.1% ב-2019 (ראו תרשים 19). מיזמי התחדשות עירונית אינם בעלי כדאיות כלכלית באזורים רבים בגין מחירי דירות נמוכים יחסית. ועדות התכנון ורמ"י מעודדות התחדשות עירונית באזורים אלו על-ידי הקצאת קרקע משלימה בהנחה בשטחים פתוחים. אולם במרכז הארץ קיים מחסור בקרקעות מדינה מתאימות וזהו חסם לבנייה בהתחדשות עירונית.

3.2 ניתוח תוכנית מחיר למשתכן

תוכנית מחיר למשתכן הובילה לתוצאות העיקריות הבאות:

- נוצרו למעשה שני פלחי שוק: פלח רוכשים במסגרת התוכנית ופלח רוכשים בשוק החופשי.
- גידול בביקוש לדירות על-ידי פלח אוכלוסייה בעל הכנסה נמוכה ועל-ידי פלח אוכלוסייה שלא התכוון לרכוש דירה. הביקוש עלה על היצע הדירות ועל-כן נערכו הגרלות לבחירת הזוכים. כתוצאה מכך, עלה משקל רוכשי דירה ראשונה בסך העסקאות על חשבון משקיעים.
- ההנחה בתוכנית היא רגרסיבית. בערי המרכז ההנחה הגיעה למאות אלפי ש"ח בעיקר לרוכשים במשקי בית מעשירוני הכנסה גבוהים בעלי יכולת לרכוש דירה במחיר גבוה יחסית. בערי פריפריה ההנחה נמוכה יחסית, בעיקר למשקי בית בעשירוני הכנסה נמוכים.[78] על-כן, נראה כי התוכנית הביאה לגידול בפער בחלוקת ההון בישראל.
- בשנים 2016-2019, כ-**2.9%** משיווקי הדירות וכ-**0.9%** מהזוכים בהגרלות לדירות היו ברשויות מקומיות ערביות,[79] נתונים המעידים על חוסר שוויוניות בחלוקת הסיוע במסגרת

[77] הלמ"ס, הירחון לסטטיסטיקה של מחירים יוני 2020, **מחירי דירות:** מדד ומחירים ממוצעים משוק הדירות, לוח 2.2 - מחירים ממוצעים של דירות (אלפי ש"ח), לפי מחוזות מגורים, ערים גדולות וקבוצות גודל הדירה (חדרים); **שכר דירה:** מדד המחירים לצרכן, לוח 4.9 - מחירים ממוצעים חודשיים של שכר דירה חופשי (ש"ח), לפי מחוזות מגורים, ערים גדולות וקבוצות גודל הדירה (חדרים). התשואות חושבו על ידי חלוקה של שכר דירה שנתי במחיר דירה לפי מספר חדרים. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

[78] איתמר מילרד, ניתוח שיעורי ההנחה לזכאים בתוכנית מחיר למשתכן, מרכז המחקר והמידע של כנסת, פברואר 2017.

[79] הנתון ל-12 ביוני 2020. נתנאל קופראק, נתונים על דיור ועל חלוקת תקציבי סיוע לפי מגזר, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2020.

התוכנית. בנוסף, לכ-**52.8%** משיווק קרקעות לדירות בבנייה נמוכה וכ-**13.4%** משיווק קרקעות לדירות בבנייה רוויה היו ברשויות מקומיות ערביות.[80]

- במהלך השנים מכרזים שנערכו בערי פריפריה לא צלחו. כך, מצד אחד נוצרו עודפי ביקוש לשיווק דירות במרכז הארץ (מספר המשתתפים בהגרלות עלה על מספר הדירות המוצעות), ועודפי היצע לשיווק דירות בפריפריה (מספר הדירות המוצעות עלה על מספר המשתתפים בהגרלות). תופעה זו הביאה להגמשת כללי המכירה בפריפריה, כך שלא רק הנרשמים בתוכנית יכלו לרכוש דירה.
- ניתוב רוב קרקעות המדינה לשיווק בתוכנית מחיר למשתכן, עשויה להוביל לירידה בהיצע קרקעות מדינה לפלח השוק החופשי, ועל-כן לעלייה בביקוש לקרקעות פרטיות באזורי ביקוש ועקב כך לעליית מחירן.
- חלק ניכר של המיזמים נבנו בשטחים פתוחים ולא על-ידי ציפוף המרקם העירוני, במדינה בעלת צפיפות וגידול אוכלוסייה גבוהים יחסית. כאמור לעיל, מימון מיזמים של התחדשות עירונית באזורים בעלי ערכי קרקע נמוכים ממומן באמצעות מתן הנחות על קרקע משלימה בשטחים פתוחים, אולם חלק ניכר משיווקי הקרקע נעשו לטובת תוכנית מחיר למשתכן, כך שנוצרה 'תחרות' על הכנסות מקרקעות מדינה בין תוכנית מחיר למשתכן לבין עידוד ומימון מיזמים של התחדשות עירונית.
- בשנים 2015 עד יוני 2020 הסתכם אובדן הכנסות המדינה בכ-**7.3 מיליארד ש"ח**. רוב העלות התקציבית אינה בצד ההוצאות אלא באובדן הכנסות, כלומר אינה משפיעה על מגבלת ההוצאה. ניתן לשאול האם תוכנית בְּעלות פיסקלית כה גבוהה אכן מוצדקת מבחינה כלכלית, והאם לא היה מקום להפנות אובדן הכנסות זה להעלאת היצע ולפתרון חסמי תשתיות באזורי ביקוש. אולם, צעדים אלו לעידוד ההיצע עשויים לכלול הוצאות במגבלת ההוצאה, ועל-כן קיים קושי פיסקלי ביצועם.
- הירידה בבניית דירות חדשות לשוק החופשי השפיעה על פלח **משפרי הדיור** אשר היצע הדירות שעמד בפניו ירד, שכן חלק גדול מהדירות החדשות יועדו לזכאי תוכנית מחיר למשתכן. בנוסף, משפרי דיור מוכרים לעיתים את הדירה הקיימת לרוכשי דירה ראשונה (זוגות צעירים), אולם תוכנית מחיר למשתכן עודדה רוכשי דירה ראשונה לרכוש במסגרת התוכנית על חשבון רכישת דירות יד שניה. התוצאה היא שמשפרי דיור התקשו למצוא דירה חדשה ולמכור דירה קיימת.
- ההנחות הגבוהות במחיר דירות בתוכנית מחיר למשתכן הן לדירות בנות 4 ו-5 חדרים. כך, נוצר תמריץ לזוגות צעירים לרכוש דירות גדולות יחסית שיש להן עלויות תחזוקה, ארנונה, חשמל, ביטוח ועוד גבוהות יחסית.

[80] נתנאל קופראק, נתונים על דיור ועל חלוקת תקציבי סיוע לפי מגזר, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2020. ברשויות מקומיות במגזר הערבי גרים כ-14.4% מתושבי המדינה.

- חלק מהדירות ששווקו במסגרת התוכנית היו בתוכניות לא בשלות ומשך קבלת היתרי הבנייה נמשך זמן רב. בפועל, הזוכים בהגרלות הפסידו חלק מההנחה בגין משך הזמן (תשלום שכר דירה והתייקרות הדירה בגין הצמדה למדד תשומות הבנייה) או התייאשו.

3.3 ניתוח המודל המוצע

המודל המוצע מבוסס על המרכיבים הבאים:

- השתתפות הממשלה בכ-**25% ממחיר הדירה** לרוכשי דירה ראשונה, כך שייטלו משכנתה בגובה 50% ממחיר הדירה ויממנו עוד 25% מהונם העצמי. כלי זה עשוי להקל על תשלומי המשכנתה של הרוכשים.
- הסיוע יינתן לרכישת דירה במחיר של **עד 1.25 מיליון ש"ח** בכלל הארץ.
- בעת רכישת הדירה תירשם הערת אזהרה במרשם המקרקעין באופן שחלקה של המדינה בדירה הוא **27%** בהתאם לסיוע של 25% מערך הדירה. בעת מכירת הדירה בעתיד או בעת רכישת דירה נוספת על ידי הדייר, יוחזר חלק הממשלה, כולל תוספת של 2% מהבעלות.
- בשנים 2015 עד יוני 2020 היו כ-425.7 אלף עסקאות לרכישת דירות בהתפלגות הבאה:
  - כ-26.9% מהעסקאות היו לרכישת דירה עד מחיר של 1 מיליון ש"ח.
  - **כ-42% מהעסקאות היו לרכישת דירות עד מחיר של 1.25 מיליון ש"ח**
  - כ-37.7% לרכישת דירות במחירים של 1.25 עד 2 מיליון ש"ח.
  - כ-20.3% לרכישת דירות במחיר של מעל 2 מיליון ש"ח.

טבלה 4 להלן מציגה נתונים על התפלגות עסקאות במחיר **עד 1.25 מיליון ש"ח** בשנים 2015 עד יוני 2020 לפי מספר חדרים ומחוז.

טבלה 4: התפלגות עסקאות עד 1.25 מיליון ש"ח לפי מספר חדרים ומחוז (2015 עד יוני 2020)[81]

מחוז	2-1	3-2.5	4-3.5	5-4.5	6-5.5	סך הכול
דרום	1.0%	4.8%	5.5%	1.5%	0.1%	**12.9%**
חיפה	1.0%	3.7%	3.4%	0.9%	0.0%	**9.1%**
צפון	0.5%	2.8%	3.6%	1.3%	0.1%	**8.3%**
מרכז	0.6%	3.3%	1.6%	0.2%	0.0%	**5.7%**
תל אביב	0.9%	1.5%	0.2%	0.0%	0.0%	**2.7%**
ירושלים	0.4%	1.2%	0.5%	0.1%	0.0%	**2.1%**
יו"ש	0.0%	0.5%	0.4%	0.2%	0.0%	**1.2%**
סך הכול	**4.4%**	**17.9%**	**15.1%**	**4.2%**	**0.3%**	**%0.24**
סך הכול	**18,795**	**76,227**	**64,446**	**17,799**	**1,411**	**178,680**

מהנתונים ניתן לראות כי בשנים 2015 עד יוני 2020, כ-**42%** מהעסקאות היו עד למחיר של 1.25 מיליון ש"ח. מתוכם, **53.2%** בדירות עד 3 חדרים (המתאימים לזוגות צעירים), וכ-**50.4%** במחוזות הדרום והצפון. במחוזות תל אביב והמרכז המשקל עמד על כ-**20%** מכלל העסקאות.

[81] דורון סייג, הלמ"ס, דוא"ל, 8 ביולי 2020. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

יישום המודל צפוי להשפיע על שוק הדיוק באופן הבא:

מחירי דירות. סיוע לרוכשי דירות (כגון מענקים בפריפריה) מגדיל את הביקושים ומול היצע קשיח מוביל לעלייה במחירים. כאמור, במודל המוצע הסיוע מוגבל לדירות במחיר של עד 1.25 מיליון ש"ח. על-כן, **צפויה עלייה במחירי דירות עד לרמות אלו**.

אומדן המימון הממשלתי. האומדן מבוסס על הנחות כמפורט להלן ובטבלה 5:

- בשנים האחרונות היו כ-**90 אלף** עסקאות רכישת דירה בשנה, מקבלנים ומיד שנייה.[82]
- מספר דירות בטווח המחירים (עד 1.25 מיליון ש"ח) נאמד בכ-**42%** מהעסקאות.
- המימון הממשלתי לדירות אלו צפוי להוביל לגידול של **20%** בביקושים.[83]
- רוכשי דירה ראשונה מהווים כ-**43%** מכלל הרוכשים.[84]
- מחיר דירה ממוצע בטווח המחירים במודל נאמד בכ-**870 אלף ש"ח**, ועל-כן מימון ממשלתי (25%) ממוצע לדירה נאמד בכ-**218 אלף ש"ח**.

טבלה 5: אומדן המימון הממשלתי לפי המוצע במודל

משתנה	סך-הכול
סך עסקאות בשנה (קבלנים + יד שנייה)	90,000
עסקאות בטווח המחירים (42%)	37,800
אומדן גידול בביקוש בגין המימון הממשלתי (+20%)	45,360
מתוך זה: רוכשי דירה ראשונה (43%%)	19,505
ממוצע משוקלל של מחיר דירה לפי תמהיל העסקאות (בש"ח)	870,000
מימון ממשלתי לדירה בשיעור 25% (בש"ח)	217,500
סך אומדן מימון ממשלתי (במיליארדי ש"ח)	**4.2**

לפי האומדן סך המימון הממשלתי הוא כ-**4.2 מיליארד ש"ח**.

החזר משכנתה. עלייה בשיעור החזר המשכנתה מההכנסה של משק הבית, בעיקר בגין ירידה בהכנסה עקב אבטלה, היא גורם מרכזי בסיבות לאי פירעון של ההלוואה. טבלה 6 להלן מציגה הדמיה לרכישת דירה באופן עצמי בהשוואה לרכישת דירה בסיוע הממשלה. משקל החזר המשכנתה מההכנסה של משק בית עשוי לרדת הן בשל ירידה בסך המשכנתה (50% ממחיר הדירה במימון עצמי, לעומת 75% במימון ממשלתי) והן בשל ירידה בריבית על המשכנתה בגין ירידה בשיעור המשכנתה ממחיר הדירה (LTV), ועקב כך לירידה בסיכון הלווה.

---

[82] ההנחה מבוססת על כמות עסקאות בשוק החופשי בשנים 2019 ו-2020. משרד האוצר, סקירה שבועית, סקירת ענף הנדל"ן למגורים דצמבר 2020, 10 בפברואר 2021.

[83] ניתן לסייג הנחה זו בשל שתי סיבות: (1) רוב רוכשי דירה ראשונה הם זוגות צעירים, הזכאים גם לרכוש דירה במסגרת "מחיר למשתכן", ולכן לא בטוח שהביקוש שלהם לדירות במימון ממשלתי אכן יגדל באופן משמעותי; (2) המימון הממשלתי בתכנית המוצעת ניתן תמורת שותפות בבעלות. אולם, מי שיש בבעלותו הון עצמי הנדרש לרכישת הדירה, לא בהכרח ירצה לראות את המדינה שותפה בדירתו.

[84] משרד האוצר, סקירת ענף הנדל"ן למגורים דצמבר 2020, 10 בפברואר 2021, חודשים שונים.

טבלה 6: הדמיה לרכישת דירה באופן עצמי בהשוואה לרכישת דירה בסיוע הממשלה[85]

משתנה	מימון עצמי	מימון ממשלה
מחיר דירה (בש"ח)	1,250,000	1,250,000
משקל משכנתה ממחיר הדירה	75%	50%
גובה המשכנתה (בש"ח)	937,500	625,000
ריבית ממוצעת	2.91%	2.40%
תקופה בשנים	20	20
החזר חודשי (בש"ח)	5,161	3,283
הכנסה כספית נטו של משק בית בחודש (בש"ח)	11,538	11,538
שיעור החזר מהכנסה כספית	**44.7%**	**28.5%**

מההדמיה אפשר לראות כי ב**מימון עצמי** מלא ההחזר החודשי הוא 5,161 ש"ח המהווה **44.7%** מההכנסה הכספית נטו של משק הבית, וב**סיוע ממשלתי** ההחזר החודשי הוא 3,283 ש"ח המהווה **28.5%** מההכנסה הכספית נטו של משק הבית, נמוך יותר ב-**16.3 נקודות אחוז**.

גמישות. במודל המוצע תהיה אפשרות לרכוש דירה בכל מקום בארץ מקבלנים ומיד שנייה, וכך תהיה גמישות רבה לרוכשים ולמוכרים. במודל "מחיר למשתכן" הרכישה היתה רק של דירות חדשות במתחמים שקבעה, ולמעשה ניהלה, הממשלה.

מיקוד הסיוע. המודל המוצע עשוי לסייע בעיקר למשקי בית בעשירוני הכנסה נמוכים הרוכשים דירות קטנות במחירים נמוכים יחסית. תוכנית מחיר למשתכן כללה גם דירות גדולות יחסית, אותן רוכשים משקי בית מעשירוני הכנסה גבוהים יותר.

טעמי הרוכשים. הגבלת הסיוע לדירות עד למחיר של 1.25 מיליון ש"ח עשויה להוביל לגידול בביקושים לדירות אלו, הממוקמות בעיקר בפריפריה ובערי שדה. כפי שהוצג בסעיף 1.5.3 לעיל, בתקופה של עליות מחירים הביקושים לדירות קטנות ולדירות בפריפריה עולים, כך שמגמה זו עשויה להתחזק. בנוסף, בתקופת משבר הקורונה גדל משקל העובדים מהבית, מגמה שעשויה לעודד מגורים הרחק ממקומות העבודה במרכז הארץ.

שוויוניות. במודל המוצע בניית הדירות נעשית על-ידי יזמים ללא התערבות המדינה, ועל כן ייתכן שחלוקת הסיוע תהיה באופן שוויוני יותר. כאמור, בתוכנית מחיר למשתכן 0.9% מההגרלות היו ברשויות מקומיות במגזר הערבי.

[85] נבדקו מספר תמהילי משכנתאות (שיעורי ריבית ומשקולות המסלולים) ובוצע **שילוב** של שלושה תמהילים. שיעורי הריבית (משתנה כל 5 שנים צמודה למדד וקבועה לא צמודה) מבוססים על שיעורי הריביות המפורסמים באתר משכנטאצ'. גובה מסלול הפריים (עד שני שליש מגובה ההלוואה) מבוסס על אתר **מוטי שמאלביץ'** (מומחה למשכנתאות): P+0.3% במימון עצמי (50% משווי הנכס) ו- P+1% במימון ממשלתי (75% משווי הנכס). המשקולות של שלושת המסלולים שנבחרו מבוססים על תמהיל של **משכנתאמן** (תמהיל משכנתא אופטימלי מומלץ 2021). ההדמיה מבוססת על משכנתה בשלושה מסלולים בשני אופני המימון: **במימון עצמי**: ריבית פריים פלוס 0.3% (50% בריבית של 1.9%), ריבית קבועה לא צמודה למדד (33% בריבית של 3.45%), ריבית משתנה כל 5 שנים צמודה למדד (17% בריבית של 2.8%). **במימון ממשלתי**: ריבית פריים פלוס 1% (50% בריבית של 2.6%), ריבית קבועה לא צמודה למדד (33% בריבית של 3.15%), ריבית משתנה כל 5 שנים צמודה למדד (17% בריבית של 2.4%). עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. לפי אתר בנק ישראל, הריבית ממוצעת על משכנתאות - מגזר שקלי לא-צמוד ל-20 שנה היא בממוצע 3.2%, והריבית הממוצעת על משכנתאות צמודות למדד ל-20 שנה היא בממוצע 2.86%. כניסה: 18 בפברואר 2021. אומדן הכנסה כספית נטו **בעשירון שלישי-רביעי** בשנת 2020.