



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

התייקרות הדירות בישראל – השלכות ודרכי התמודדות

מוגש לוועדת הכלכלה

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ח בחשוון תש"ע

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

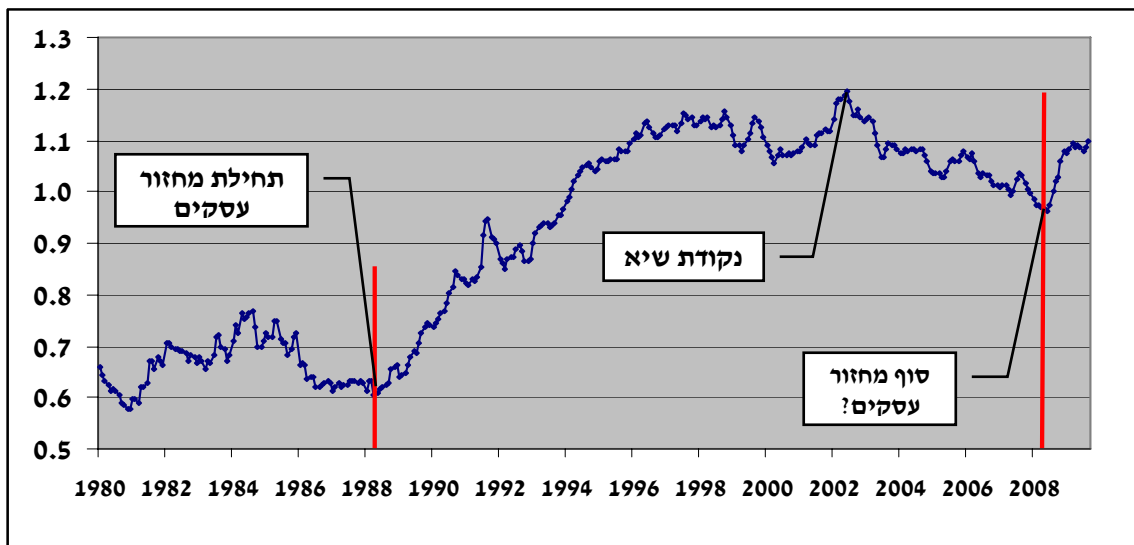
www.knesset.gov.il/mmm

1. ניתוח שוק הדיור

1.1. מחירי הדיור

שוק הדיור מתנהג באופן **מחזורי**, ובעשור האחרון התנהגותו מנוגדת למחזוריות העסקים של כלל המשק. חלקו של ענף הדיור בתוצר העסקי ירד מ-9.3% בראשית העשור עד שפל של 6.9% בשנת 2005. בשנת 2006 חלה תפנית, ותוצר הענף גדל עד כ-7.3% בשנת 2008, אולם הגידול בהשקעות בבנייה למגורים לא בא לידי ביטוי במספר הדירות שבנייתן החלה, אלא בגידול בשטח דירה ממוצעת.¹ בתרשים 1 שלהלן מוצג מדד מחירי הדיור הריאליים במחזור העסקים האחרון, אשר החל בשנת 1988, עם תחילת גל ההגירה מברית-המועצות לשעבר, הגיע לשיא ביוני 2002 וכנראה הסתיים ביוני 2008, עם תחילת מחזור עסקים חדש.

תרשים 1 – מדד מחירי הדיור הריאליים בשנים 1980–2009²



להלן תיאור קצר של שני השלבים במחזור העסקים:

שלב ראשון: עליית מחירים –

- תחילה נוצר גידול מהיר בביקוש, בשל גידול בהגירה לישראל או בשל גידול ברכישת דירות לצורכי השקעה (בעיקר בגין שער ריבית נמוך);
- הגידול המהיר בביקוש לדירות הביא לעליית מחירים מהירה, שכן היצע הדירות קשיח בטווח הקצר, כלומר גדל באופן אטי, שכן בניית דירה נמשכת זמן רב יחסית;
- הגידול בביקוש ועליית המחירים הובילו לצמצום מהיר של מלאי הדירות.

שלב שני: התייצבות וירידת מחירים –

- עם הירידה במלאי הדירות והגידול במחירים הגדילו היצרנים את היצע הדירות, הגדילו את ההשקעות והפנימו שיפורים טכנולוגיים;

¹ בענף הדיור נכללות בנייה למגורים, בנייה שלא למגורים ותשתיות. בנק ישראל, דוח 2008, פרק ב' – השימושים וענפי המשק, אפריל 2009.

² בנק ישראל, מאגר סדרות, מדד מחירי הדיור ומדד המחירים לצרכן, עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

- עם הזמן נחלשו הגורמים שהביאו להגדלת הביקוש (גל הגירה או הרכישה להשקעה), ההיצע גדל והחלה ירידת מחירים, עד להופעת גל ביקושים חדש – וחוזר חלילה.

מהנתונים שבתרשים לעיל עולה כי העשור האחרון נחלק לשתי תקופות:

תקופה 1: מחודש יוני 2002 עד חודש יוני 2008 – **ירידה ריאלית בשיעור 19.5%** במדד מחירי הדיור, השלב השני במחזור העסקים הקודם;

תקופה 2: מחודש יוני 2008 עד חודש ספטמבר 2009 – **עליית מדד מחירי הדיור הריאליים בשיעור 13.9%** לצד ירידה חדה בהיצע הדירות. ההוצאות של משקי בית לדיור הן יותר מ-20% מסל ההוצאות, ועל כן השפעת השינוי במחירי הדירות רבה. ייתכן שזה השלב הראשון של מחזור עסקים חדש בשוק הדיור למגורים. לפי ניתוח כלכלי של בנק ישראל, ירידת שיעור האבטלה וירידה במלאי הדירות יחסית לאוכלוסייה הן שני הגורמים העיקריים לעליית המחירים הנוכחית.³

כאמור, בתקופה שמיוני 2002 עד יוני 2008 חלה ירידת מחירים, ושוק הדיור בישראל דשדש, אף שמאז שנת 2003 המשק צמח בקצב של 4%–5% בשנה. בחודש יוני 2008 החל כנראה מחזור עסקים חדש, ועמו עליית מחירים חדה. לשם הבנת ההתפתחות בשוק הדיור, להלן ניתוח צד הביקוש וצד ההיצע.⁴

1.1.2. צד הביקוש

ריבית. מאז שנת 2003 חלה ירידה בריבית על המשכנתאות, מכ-7% לפחות מ-5% במחצית העשור ועד כ-2.7% בספטמבר 2009. הירידה בשיעור הריבית נגרמה בעיקר עקב הקטנת הגירעון הממשלתי, שהביאה לירידה בריבית לטווח הארוך במשק. התפתחות זו הביאה **לגידול בביקוש לרכישת דירות.**

כוח קנייה. בשנים 2004–2008 חלה במשק צמיחה מהירה יחסית, ועקב כך חל גידול בשכר הריאלי הממוצע, שיעור האבטלה ירד משיא של 10.9% בינואר 2004 לשפל של 5.9% במחצית 2008, שיעור ההשתתפות בכוח העבודה גדל וחלה עלייה ניכרת בשווי נכסי הציבור. התפתחויות אלה הביאו להגדלת כוח הקנייה של הציבור **ולגידול בביקוש לדירות.**

אוכלוסייה. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, האוכלוסייה גדלה מדי שנה בכ-1.7%, ומספר משקי הבית גדל מדי שנה בכ-2% (כ-40,000 משקי בית). בעשור האחרון חלה ירידה במספר העולים לישראל והשתנה הרכב העלייה – פחות עולים מגיעים מחבר המדינות ומאתיופיה ויותר מארצות המערב.

סיוע ממשלתי. בשנים האחרונות חלה ירידה ניכרת במעורבות הממשלה בשוק הדיור, ולמשל בשנת 2003 בוטלו מענקי המקום.⁵ מדיניות זו הובילה להקטנת הביקוש לדיור בחלק מהאוכלוסייה.

1.1.3. צד ההיצע

מחירי תשומות הבנייה. ענפי תשומות הבנייה בישראל, לרבות מלט, בטון ועוד, הם ריכוזיים יחסית, והדבר תורם לעלייה הריאלית המתמשכת של מדד מחירי תשומות הבנייה. מאוקטובר 2002 ועד ספטמבר 2009 חלה

³ בנק ישראל, התפתחויות הכלכליות בחודשים מאי–אוגוסט 2009, שוק הדיור – מחיר שירותי הדיור במדד המחירים לצרכן ומחירי הדירות, אוקטובר 2009.

⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מצוקת הדיור בישראל, כתב רון תקוה, מרס 2008.

⁵ **סיוע מקום** הוא תוספת הלוואה שזכאי לקבל מי שרוכש דירה באזור עדיפות לאומית. הסיוע ניתן **נוסף** על הזכאות האישית למשכנתה מוכוונת. בנובמבר 2009 סיוע מקום הוא בסך 97,200 ש"ח באזור עדיפות לאומית א' ו-67,200 ש"ח באזור עדיפות לאומית ב'. הגב' מיכאלה גרזון, סגנית מנהל אגף אכלוס במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 3 בנובמבר 2009.

עלייה ריאלית של 16.3% במדד מחירי התשומה בבנייה למגורים, לעומת ירידה ריאלית של 5.4% במדד מחירי הדיור.⁶ השחיקה ברווחיות הקבלנים מובילה להקטנת ההיצע.

זמינות האשראי. שוק הבנייה בישראל מתאפיין ברמות מינוף גבוהות, כלומר מימון הבנייה מבוסס על הון עצמי נמוך יחסית ועל אשראי בנקאי וחוץ-בנקאי גבוה. רגולציה במערכת הבנקאית (כמו מגבלת אשראי ענפית) ומשבר האשראי החוץ-בנקאי לאחרונה מביאים להקטנת זמינות האשראי לחברות הבנייה, ולהקטנת ההיצע.

שיווק קרקעות. מינהל מקרקעי ישראל שולט בכ-93% מכלל הקרקעות בישראל. בדרך כלל המינהל משווק קרקעות באטיות ומביא לשיא את המחיר בכל אזור, ולכן מחירי הקרקע בישראל גבוהים יחסית. יש לציין כי בחודשים האחרונים החליטה הממשלה ליישם רפורמה נרחבת במינהל מקרקעי ישראל, ותוצאותיה עשויות להשפיע בעתיד. נוסף על כך, בשנים האחרונות החלו **קבוצות רכישה** לרכוש קרקע ולבנות בעצמן, וכך לחסוך חלק מהמס (כמו מע"מ בגין רכישת הקרקע) ומהרווח היזמי. בשל החיסכון הכלכלי קבוצות הרכישה יכולות להציע מחיר גבוה יותר בעבור הקרקע, ועל כן התוצאה עשויה להיות ייקור הקרקעות במכרזים של מינהל מקרקעי ישראל.

ביוורוקרטיה בהליכי התכנון. תוכניות הבינוי מאושרות בוועדות התכנון המקומיות והמחוזיות בקצב אטי יחסית, המלווה בביוורוקרטיה מסורבלת שמייקרת את הבנייה. נוסף על כך, ביישובים רבים אין שוק קרקעות משוכלל, ובעלות פרטית מפוצלת על הקרקע מקשה לאשר תוכניות בנייה בהיקף גדול.

בנייה ביוזמה ציבורית. בשנים האחרונות חלה ירידה חדה בבנייה ביוזמה ציבורית, וגם עקב זאת הצטמצם היצע הדירות בישראל.

עקב כל האמור לעיל חלה בשנים האחרונות **ירידה בהיצע הדירות בישראל**, כפי שאפשר לראות להלן בטבלה 1.

טבלה 1: התחלת בנייה וגמר בנייה של דירות למגורים, לפי יוזמה⁷

שנה	התחלת בנייה				גמר בנייה			
	סך הכול	יוזמה ציבורית	פרטית	אחוז ציבורי	סך הכול	יוזמה ציבורית	פרטית	אחוז ציבורי
2002	33,512	8,158	25,354	24.3%	38,698	10,529	28,169	27.2%
2003	31,862	7,703	24,159	24.2%	34,701	9,022	25,679	26.0%
2004	30,089	5,933	24,156	19.7%	33,468	8,712	24,756	26.0%
2005	31,758	5,841	25,917	18.4%	32,860	8,508	24,352	25.9%
2006	31,083	4,811	26,272	15.5%	30,890	5,765	25,125	18.7%
2007	30,653	4,240	26,413	13.8%	29,384	5,056	24,328	17.2%
2008	31,832	3,947	27,885	12.4%	30,470	3,745	26,725	12.3%
שינוי מצטבר	-5.0%	-51.6%	10.0%		-21.3%	-64.4%	-5.1%	

מהנתונים עולה כי חלה ירידה בסך כל התחלות הבנייה וגמר הבנייה, בעיקר ביוזמה ציבורית, ונתח הדירות ביוזמה ציבורית ירד מכ-24% לכ-12% מכלל הדירות. בכל שנה מתחילה בנייתן של כ-30,000 דירות, לעומת

⁶ בנק ישראל, מאגר סדרות, מדד מחירי הדיור ומדד מחירי התשומה בבנייה למגורים, עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁷ משרד הבינוי והשיכון, חוברת מידע חודשית, לוח א.3: דירות בבנייה לפי יוזם, התחלות וגמר.

תוספת של כ-40,000 משקי בית – **פער שנתי של כ-10,000 דירות**. הסבר אפשרי לכך הוא שכ-40% מכלל הדירות החדשות הן צמודות קרקע, ובאלה לעתים יותר מיחידת דיור אחת.⁸

בטבלה 2 שלהלן מוצג מלאי הדירות החדשות שנותרו למכירה בכל שנה מסוף שנת 2006 עד סוף אוגוסט 2009 ומספר חודשי ההיצע (היחס בין מספר הדירות שנותרו למכירה לבין מספר הדירות הנמכרות בחודש).

טבלה 2: מלאי דירות שנותרו למכירה ומספר חודשי ההיצע⁹

מספר חודשי ההיצע	מלאי הדירות שנותרו למכירה	סוף שנה
12.3	13,339	2006
9.3	11,132	2007
9.7	10,881	2008
6.0	7,381	8/2009
-51%	-45%	שינוי 2009-2006

מהנתונים שבטבלה עולה כי הצטמצמות התחלות הבנייה וגמר הבנייה של דירות בשנים האחרונות גרמה לירידה חדה במלאי הדירות למכירה (בשיעור 45%) ובמספר חודשי ההיצע (בשיעור 51%). כאמור, ירידה מהירה במלאי הדירות מאפיינת התחלה של מחזור עסקים חדש. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יש שונות במספר חודשי ההיצע לפי מחוזות – מכעשרה חודשי היצע במחוז תל-אביב עד כארבעה חודשים במחוז הדרום וכשלושה חודשים במחוז חיפה.

בשנת 2008 נעשו במשק כ-91.5 אלף עסקאות רכישה של דירות מגורים, ירידה של כ-6% בהשוואה לשנת 2007. נתח הדירות לצורכי השקעה גדל לכ-33% מכלל העסקאות, לעומת כ-22% בשנת 2002.¹⁰ מגמה זו מביאה לירידה אטית במשקל משקי הבית המתגוררים בדירה בבעלות ולגידול במשקל משקי הבית המתגוררים בשכירות.

1.4. שוק דיור מפולח

לנוכח הגידול בגורמי הביקוש והירידה בהיצע הדירות בשנים האחרונות היו מחירי הדירות בישראל אמורים לעלות בתקופת הצמיחה האחרונה, אולם כאמור, בפועל ירדו מחירי הדירות ריאלית עד יוני 2008. חלק מההסבר לתופעה זו הוא כי שוק הדיור בישראל לא התנהג באופן אחיד, אלא נחלק לשלושה פלחים המתנהגים לעתים באופן מנוגד, ולכן מדד הדיור הממוצע לא עלה, למרות הגידול בביקוש והירידה בהיצע הדירות – המחירים בפלח השוק הבינוני-נמוך ירדו וגררו את מדד מחירי הדיור מטה, ואילו המחירים בפלח השוק היוקרתי ובפלח השוק הבינוני-גבוה באזורי ביקוש עלו בשנים האחרונות עקב עודפי ביקוש.

כאמור, בחודש יוני 2008 החלה עליית מחירים חדה בשוק הדיור, לרבות בפלח השוק הבינוני-נמוך. שער ריבית נמוך, שהביא לגידול ניכר בביקושים של רוכשי דירות להשקעה; הירידה המתמשכת מאז שנת 2002 בהיצע הדיור ובמלאי הדירות, וירידה בזמינות האשראי העומדת לרשות הקבלנים וחברות הבנייה בגין המשבר הכלכלי העולמי (יש לציין שבענף הנדל"ן היחס בין האשראי הבנקאי לתוצר המקומי הוא הגבוה ביותר בענפי

⁸ יש לציין כי ישראל היא אחת המדינות הצפופות בעולם, ונתח כה גדול של דירות צמודות קרקע יכול ללמד על שימוש לא יעיל במשאב הקרקע המצומצם.

⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דירות חדשות שנמכרו בבנייה ביוזמה פרטית: אוגוסט 2009, הודעה לעיתונות, 24 בספטמבר 2009.

¹⁰ מינהל הכנסות המדינה, רוכשי דירות להשקעה – מאפיינים ומגמות, אוקטובר 2009.

המשק),¹¹ הביאו לעליית מחירים חדה בשנה האחרונה. יש לציין כי כלכלני בנק ישראל צופים התמתנות בעלויות מחירי הדיור בשנת 2010.¹²

1.5. דיור לפי עשירוני הכנסה של משקי בית

בטבלה 3 מוצגים נתונים נבחרים על דיור בעשירוניים של משקי בית, מתוך סקר הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2007.

טבלה 3: נתונים נבחרים על דיור בעשירוניים של משקי בית, שנת 2007¹³

עשירוניים										סך הכול	נתון
10	9	8	7	6	5	4	3	2	1		
34,861	21,289	16,969	14,592	11,970	10,210	8,340	6,439	5,460	3,432	12,935	הכנסה כספית ברוטו (ש"ח)
דירות בבעלות											
82.1	81.1	77.5	76.7	76.8	72.4	65.3	65.3	55.3	40.2	69.3	אחוז הגרים בדירות בבעלות
1,384	1,049	848	806	727	626	608	531	531	507	796	ערך דירה בבעלות (אלפי ש"ח)
1.53	1.52	1.49	1.65	1.49	1.44	1.22	0.95	0.87	0.51	1.33	ממוצע מפרנסים במשק בית
2.52	2.85	3.11	3.38	3.40	3.58	3.71	3.85	5.00	5.95	3.56	ממוצע נפשות במשק בית
4.53	4.35	4.22	4.02	3.97	3.82	3.70	3.55	3.77	3.56	3.99	חדרים בדירה למגורים
0.56	0.66	0.74	0.84	0.86	0.94	1.00	1.08	1.32	1.67	0.89	צפיפות דיור (נפשות לחדר)
3,613	3,264	2,979	2,894	2,703	2,461	2,287	2,149	2,083	1,926	2,717	צריכת שירותי דיור (ש"ח)
11%	16%	18%	21%	23%	25%	28%	34%	39%	56%	22%	הוצאה לדיור כאחוז מההכנסה
1,502	1,116	1,230	1,158	1,140	931	828	556	390	253	974	פירעון משכנתאות (ש"ח)
147	75	83	107	72	69	44	62	39	21	77	פירעון הלוואות אחרות לדיור (ש"ח)
דירות שכורות											
13.0	16.3	17.9	19.8	20.2	23.6	27.7	29.2	39.3	53.6	26.1	אחוז הגרים בדירות שכורות
1.6	1.7	1.4	1.6	1.5	1.5	1.4	1.1	0.7	0.4	1.1	ממוצע מפרנסים במשק בית
2.0	2.6	2.2	2.5	2.5	2.9	2.9	2.7	2.8	3.0	2.7	ממוצע נפשות במשק בית
3.3	3.4	3.1	3.3	3.0	3.3	2.8	3.0	2.7	2.6	3.0	חדרים בדירה למגורים

¹¹ בנק ישראל, המפקח על הבנקים, מערכת הבנקאות בישראל: סקירה שנתית 2008, פרק א': ההתפתחויות בפעילות המערכת הבנקאית בישראל; לוח א'-3 – יחס אשראי לתוצר מקומי ענפי, יולי 2008.

¹² בנק ישראל, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים מאי עד אוגוסט 2009, שוק הדיור – מחירי שירותי הדיור במדד המחירים לצרכן ומחירי הדירות, אוקטובר 2009.

¹³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משק הבית 2007, לוח 5.27 – הכנסה והוצאה חודשית בעשירוניים של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית; לוח 5.34 – נתונים נבחרים על דיור, בעשירוניים של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית. לפי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יש שלושה מרכיבים בהוצאות לדיור: הוצאה לצריכת שירותי דיור בדירות שבבעלות (77%), הוצאה לשכר דירה בדירות שכורות (19.5%) והוצאות דיור אחרות (3.5%). בדירות שבבעלות משקי הבית חושבה צריכת שירותי הדיור על-ידי זקיפת שכר דירה חלופי בדירות שוות גודל באותם יישובים או באזורים דומים בארץ, בדירות שכורות התקבלה עלות ההוצאה בעבור שכר דירה ישירות ממשקי הבית שגרים בהן.

0.61	0.76	0.73	0.76	0.84	0.87	1.04	0.93	1.01	1.12	0.91	צפיפות דיור (נפשות לחדר)
3,857	3,162	2,505	2,392	2,074	2,065	1,651	1,691	1,253	1,032	1,857	שכר דירה (ש"ח)
11%	15%	15%	16%	17%	20%	20%	26%	23%	30%	14%	שכר דירה כאחוז מההכנסה

מהנתונים שבטבלה עולות בין השאר העובדות שלהלן:

- שיעור הבעלות על דירה עולה על פני העשירונים; שיעור הבעלות על דירה בעשירון העליון הוא 82.1% – כפול מהעשירון התחתון, שבו 40.2% ממשקי הבית מחזיקים בדירה בבעלות.
- יותר ממצצית משקי הבית בעשירון התחתון (53.6%) ורק 13% ממשקי הבית בעשירון העליון מתגוררים בשכירות. כלומר, שיעור המגורים בשכירות בעשירון התחתון הוא יותר מפי-ארבעה מזה שבעשירון העליון.
- משקי בית בעשירון התחתון שבבעלותם דירה מוציאים 56% מהכנסתם על צריכת שירותי דיור – כמעט פי-שניים ממשקי הבית המתגוררים בשכירות (שמוציאים רק 30% מהכנסתם על דיור).
- דירות שכורות קטנות בחדר אחד בממוצע מדירות בבעלות. כמו כן, במשקי בית שבבעלותם דירה יש בממוצע נפש אחת יותר בהשוואה למשקי בית המתגוררים בשכירות.

1.6. השלכות הירידה בהיצע

למגמות בשוק הדיור בכלל ולירידה המתמשכת בהיצע הדיור הפרטי יש כמה השלכות חברתיות-כלכליות:

- ◀ בדרך כלל יש מתאם חיובי בין הפעילות בשוק הדיור ובין תקופות של צמיחה במשק, וענף הדיור אף היה קטר חשוב של צמיחה, אולם בתקופת הצמיחה האחרונה – 2003–2008 – מספר התחלות הבנייה דווקא ירד. לנוכח הגידול המהיר יחסית באוכלוסיית ישראל, והגידול בגורמי הביקוש לדיור, **המשך מגמת הירידה בהיצע עלול להגביר את מצוקת הדיור בישראל.**
- ◀ **מרכז מול פריפריה.** הנתונים לשנים 2000–2008 מלמדים על מאזן הגירה שלילי במחוז הצפון, הדרום, ירושלים וחيفا, ומאזן הגירה חיובי במחוז המרכז ובמחוז תל-אביב, מסיבות כגון תעסוקה, היצע תרבותי ועוד. גידול בפער המחירים בין מרכז הארץ לבין אזורי הפריפריה לצד ירידה מתמשכת במעורבות הממשלה בשוק הדיור עשויים להביא בעתיד להיפוך המגמה – הגירה של משפחות מעוטות אמצעים ממרכז הארץ לפריפריה.
- ◀ **ירידה בפעילות החברות בענף.** התכווצות שוק הדיור, ובכללה ירידה ריאלית של מחירי הדירות (שהתרחשה עד לחודש יוני 2008), לעומת עליית מחירי התשומות, גרמה לחברות הבנייה הגדולות להקטין את פעילותן בישראל ולפעול בשוקי חוץ, כגון אירופה, ארה"ב ואסיה. כמו כן, בעשור האחרון היו אותן סיבות גורם עיקרי לקריסתן של כמה חברות בנייה פרטיות.
- ◀ **התפתחות שוק הדיור בישראל מנוגדת למגמות בעולם.** בשנים 2002–2008 היו עליות מחירים מהירות בשוקי דיור רבים בחו"ל, עד כדי התפתחות "בועה", אשר החלה להתפוגג במהלך שנת 2008 – מגמה הפוכה לזו שאפיינה את שוק הדירות בישראל.

2. המעורבות הממשלתית בשוק הדיור בישראל

2.1. כלים להתערבות ממשלתית

במדינות מפותחות רבות המעורבות הממשלתית בשוק הדיור רבה. בצד ההיצע המעורבות מתבטאת בין השאר בבנייה ציבורית ישירה, בסבסוד בנייה, בהטבות מס ובהגדלת זכויות הבנייה בעבור מכירה והשכרה של דירות במחיר נמוך לזוגות צעירים ולזכאים. בצד הביקוש המעורבות הממשלתית מתבטאת בעידוד שכירות באמצעות דיור ציבורי וסבסוד שכר הדירה למעוטי יכולת ולזכאים אחרים, וכן במדיניות של עידוד בעלות על דירות באמצעות סבסוד משכנתאות ומענקי רכישה. בממשק שבין צד הביקוש לצד ההיצע נהוגה בחלק מהמדינות אף מדיניות ספציפית לטיפול בשכונות עוני, בין השאר בתוכניות שיקום שכונות או בתוכניות פינוי-בינוי.

מעורבות הממשלה בשוק הדיור בישראל רבה, ומתבטאת בדרכים רבות, כגון הקצאת קרקעות לדיור ושיווקן בכל אזורי הארץ, דיור ציבורי לנזקקים ומתן סיוע לזכאים לצורך רכישת דירה או שכירת דירה. בהמשך נסקור כמה סוגיות מרכזיות ונציג תמונת מצב עדכנית של מעורבות הממשלה בשוק הדיור בישראל.

2.2. תקציבי סיוע של משרד הבינוי והשיכון

משרד הבינוי והשיכון (להלן: המשרד) אחראי להסדרת שוק הדיור בישראל. לרמת היעילות של פעילות המשרד השפעה רבה על שוק הדיור, בעיקר במימוש הביקושים לדיור של האוכלוסייה בכלל ושל השכבות החלשות בפרט. לפעילות זו חשיבות ציבורית רבה, בעיקר משום שהפער החברתי בישראל הוא מהגדולים בעולם המפותח, וללא מעורבות המשרד פער זה בתחום הדיור עלול אף לגדול.

בפעילות המשרד בצד ההיצע נכללים תכנון, פיתוח ושיווק של בנייה למגורים על קרקע זמינה, עידוד עיבוי הבנייה במרכזי ערים (פינוי-בינוי) ופיתוח תשתיות. בצד הביקוש פעילות המשרד היא בעיקר סיוע לאוכלוסיות נזקקות באמצעות משכנתאות מוכוונות, מענקי השתתפות בשכר דירה, השכרת דירות בדיור הציבורי ושיקום שכונות.

בטבלה 4 שלהלן פירוט תקציבי משרד השיכון לסיוע בדיור בשנים 2000–2009.

טבלה 4: התקציב המקורי לסיוע בדיור בשנים 2000–2009 (במיליוני ש"ח)¹⁴

שנה	סיוע במשכנתאות			סיוע בשכר דירה		סך הכול כולל הביצוע	שיעור הביצוע
	סבסוד	אשראי נטו	סך הכול	שיעור הביצוע	סך הכול		
2000	1,995	4,117	6,112	74.5%	1,253	7,366	81.1%
2001	1,879	3,597	5,476	90.8%	1,279	6,755	96.7%
2002	1,947	3,784	5,731	77.3%	1,549	7,280	82.9%

¹⁴ הגב' מיכאלה גרזון, סגנית מנהל אגף האכלוס במשרד הבינוי והשיכון, דואר אלקטרוני, 23 בנובמבר 2009. בשנים 2000–2002 היו שיעורי הביצוע גבוהים מ-100% עקב הצורך בהגדלת התקציב במהלך השנה.

78.0%	7,248	89.6%	1,741	74.3%	5,506	3,992	1,514	2003
46.6%	7,465	84.2%	1,503	37.1%	5,962	5,335	627	2004
76.1%	4,730	90.9%	1,394	69.9%	3,336	2,733	602	2005
80.1%	3,952	77.2%	1,387	81.7%	2,564	2,198	366	2006
83.3%	3,755	88.4%	1,322	80.6%	2,433	2,087	347	2007
90.4%	3,009	92.8%	1,377	88.4%	1,632	1,280	352	2008
	2,856		1,311		1,545	1,113	432	2009
	-61%		+5%		-75%	-73%	-78%	שינוי

מנתוני התקציב בטבלה עולה כי בשנים 2009–2000 הצטמצם תקציב הסיוע במשכנתאות מכ-6.1 מיליארדי ש"ח לכ-1.5 מיליארד ש"ח – ירידה של כ-75%. תקציב הסיוע בשכר דירה גדל בשיעור מצטבר של כ-5%, אולם חלה ירידה מתמשכת בשיעור הביצוע של תקציב זה. סך תקציבי הסיוע פחת בשיעור מצטבר של כ-61%.

הסיבה העיקרית לירידה החדה בתקציבים המקוריים של סיוע במשכנתאות היא קיצוצים מתמשכים במרכיבי הסיוע במתן המשכנתאות, וכן העברה הדרגתית של מתן האשראי מהממשלה לידי הבנקים, כאשר מרכיב האשראי נטו בתקציב הולך ויורד. מדיניות זו גרמה לצמצום הסיוע לנזקקים עם ניקוד גבוה במרכז הארץ ולירידה במספר המממשים משכנתאות, בעיקר משתי סיבות: הבנקים הפרטיים הקשיחו את התנאים למתן משכנתאות מוכוונות; שער הריבית על משכנתאות חופשיות ירד, ועל כן פחתה הכדאיות של נטילת משכנתה מוכוונת (ראו תרשים 2 להלן).

הירידה בשיעור הביצוע של תקציב הסיוע בשכר דירה נעוצה בהקשחת התבחינים לקבלת סיוע, בד בבד עם קיצוצים מתמשכים בסיוע לזכאים. בשנת 2008 חל גידול בשיעור הביצוע של תקציב הסיוע בשכר דירה עקב הקדמת תשלומי מענקים משנת 2009 והגדלת ההשתתפות לקשישים מעל גיל 80. יש להניח שהירידה בתקציבי הסיוע היתה אחד מהגורמים לירידה במספר המממשים משכנתאות, כפי שאפשר לראות להלן בטבלה 5.

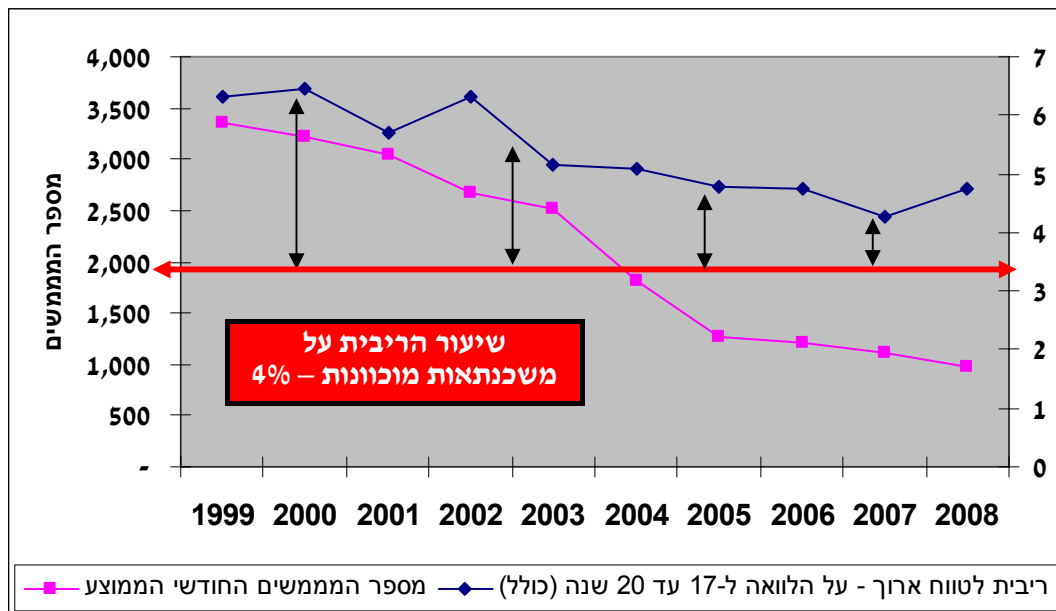
טבלה 5: מספר המממשים משכנתאות מוכוונות בשנים 2008–2000¹⁵

שנה	חסרי דירה	זכאים אחרים	כלל המממשים
2000	30,941	7,577	38,518
2001	29,675	6,852	36,527
2002	26,863	5,261	32,124
2003	26,063	4,062	30,125
2004	20,212	1,623	21,835
2005	13,940	1,244	15,184
2006	12,521	1,890	14,411
2007	11,730	1,663	13,393
2008	10,300	1,331	11,631
שינוי	-66.7%	-82.4%	-69.8%

¹⁵ הגב' מיכאלה גרזון, סגנית מנהל אגף אכלוס במשרד הבינוי והשיכון, דואר אלקטרוני, 23 באוקטובר 2009.

הנתונים בטבלה מצביעים על ירידה חדה במספר המממשים משכנתאות מאז שנת 2000, בשיעור מצטבר של כ-70%, הן של חסרי דירה (ובהם עולים חדשים וותיקים) והן של זכאים אחרים. יש לציין כי האוכלוסייה בישראל גדלה בתקופה זו, ושיעור המשפחות מתחת לקו העוני גדל אף הוא. הירידה בשיעורי הריבית לטווח הארוך לעומת הירידה בהיקף מימוש הסיוע (ממוצע חודשי) מוצגת להלן בתרשים 2.

תרשים 2: המספר הממוצע של מממשי הזכאות למשכנתאות מוכוונות בחודש והריבית לטווח הארוך



בתרשים אפשר לראות כי ירידה בריבית לטווח ארוך היא חלק מההסבר לירידה במספר המממשים משכנתאות מוכוונות, שכן הריבית עליהן היא בשיעור קבוע של 4%, ואינה יורדת כאשר ריבית השוק יורדת. הריבית על משכנתה מוכוונת הניתנת כסיוע מקום באזורי עדיפות היא גבוהה יותר – 4.5% ל-20 שנה. הנתונים המוצגים לעיל עשויים לסייע בהבנת הכרסום המתמשך בהיקף מימוש המשכנתאות המוכוונות באזורי עדיפות לאומית, וחוסר ההצלחה של מדיניות פריסת האוכלוסין של הממשלה.

עם זאת, ייתכן שהקיטון במספר המממשים נובע לא רק מקיצוצים תקציביים, משינויים דמוגרפיים ומשינויים בתנאי הסיוע, אלא גם ממנגנון המשכנתאות המוכוונות. נראה כי כיום תוכניות הסיוע אינן מספיק גמישות ומותאמות לתמונת השוק המשתנה. לכן יש מקום לשקול בחינה מחדש של יעילותו של מנגנון המשכנתאות המוכוונות – לפחות במתכונתו הנוכחית, וכן של מעורבות הממשלה בשוק ההלוואות לטווח ארוך.

2.3. עידוד בנייה להשכרה

החוק לעידוד בניית דירות להשכרה, התשס"ז-2007, נועד לעודד חברות עסקיות לבנות דירות להשכרה בשוק החופשי באמצעות שני תמריצי מס: פחת מואץ של 20% לשנה לעומת פחת רגיל של 2%, כך שהרווח לצורכי מס קטן (לפי פקודת מס הכנסה), ופטור מלא ממס שבח אם מכירת הבניין נעשית לאחר עשר שנים (לפי חוק מיסוי מקרקעין). הטבות אלה ניתנות בכמה תנאים, ובהם: שטח הדירה יהיה עד 100 מ"ר ולפחות 70% מכלל הדירות בכל בניין ייועדו להשכרה למגורים ל-25 שנים לפחות (החברה תוכל למכור את הבניין לאחר עשר שנים).

בשנים עברו ניסתה הממשלה לעודד חברות בנייה לבנות דירות להשכרה בין השאר באמצעות החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, אולם החוק לעידוד השקעות הון לא יצר כדאיות כלכלית מספקת ליזמים ולחברות הקבלניות, ובדיקה מעלה שמשקל הדירות שנבנו במסגרת החוק בשנות ה-90 בסך הדירות הוא זניח. ניתוח שנעשה במרכז המחקר והמידע של הכנסת על החוק לעידוד השקעות הון והחוק לעידוד בניית דירות להשכרה מעלה שגם החוק לעידוד בניית דירות להשכרה לא ישנה את המצב בלי הנחות מס גדולות. יתירה מזאת, הואיל ואין בחוק לעידוד בניית דירות להשכרה התייחסות לגובה שכר הדירה, יש לצפות כי מימוש הטבות המס בחוק לעידוד בניית דירות להשכרה לא יביא מזור לפלח השוק הבינוני-נמוך, שנתקל בקשיים ברכישת דירה.¹⁶

3. דרכי מדיניות אפשריות

3.1. המצב הקיים – העדר מדיניות כוללת בשוק הדיור

התנהגות שוק הדיור בתקופה זו, ובעיקר הצמצום בהיצע הדירות כמתואר בסעיף 1 לעיל, בשילוב עם קיצוץ חד בתקציבי הסיוע של המדינה לאוכלוסייה חלשה ולזוגות צעירים – כמפורט בסעיף 2 לעיל, מלמדים כי הממשלה נעדרת ראייה מערכתית וארוכת-טווח די הצורך בכל הקשור למדיניות הבינוני והשיכון. התוצאה היא ירידה מתמשכת בהיצע הדירות, שכאמור, מובילה כעת לעליית מחירים חדה. אין בשוק מדיניות ממשלתית כוללת של סיוע לזוגות צעירים ולקבוצות אוכלוסייה נזקקות או לשיכון התנדטיות במחירי הדיור.

בשוק הדיור מעורבים מוסדות שלטוניים רבים, ונראה כי אין ביניהם מספיק תיאום. בין המוסדות השלטוניים המעורבים בשוק הדיור אפשר למנות את משרד השיכון, משרד האוצר, משרד התשתיות הלאומיות, מינהל מקרקעי ישראל, ועדות תכנון ובנייה, מינהל התכנון (במשרד הפנים), רשות המסים, המפקח על המחירים במשרד התמ"ת (האחראי למחירי התשומות וחומרי הגלם בענף הבנייה), הרשות להגבלים עסקיים וגורמי הפיקוח על הבנקים ועל שוק ההון.

אחת הדוגמאות לחוסר התיאום בפעילות הגורמים האמורים היא שבקיץ 2009, שעה שוועדת הכלכלה של הכנסת עסקה באישור רפורמה במינהל מקרקעי ישראל שנועדה בין היתר להביא לירידה בעלויות הדיור, הטילה יחידת הפיקוח במשרד התמ"ת ערובה זמנית על יבוא ברזל שהיתה עשויה לגרום לעליית המחיר של תשומות הבנייה. אומנם ההחלטה להטיל ערובה זמנית על יבוא ברזל בוטלה, אולם אפשר ללמוד ממצב עניינים זה על כך שבהעדר "בעל בית" שלטוני בשוק הבתים, משרדי ממשלה מושכים לעתים בכיוונים מנוגדים.

3.2. דרכי פעולה אפשריות

בין דרכי המדיניות האפשריות: הגברת התיאום בין הגורמים המעורבים בשוק הדיור כמפורט לעיל; בצד ההיצע – רפורמות שעשויות להביא להקטנת עלויות הבנייה ולקיצור משך הבנייה; בצד הביקוש – בעיקר הגברת הסיוע לקבוצות אוכלוסייה נזקקות.

¹⁶ הרחבה ראו במסמך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שוק הדיור – תמונת מצב, כתב עמי צדיק, 11 במרס 2007.

צד ההיצע

- **מדיניות דיור בר-השגה.** בכמה מדינות מפותחות נהוגה מדיניות המתמרצת קבלנים (באמצעות הטבות מס והגדלת זכויות בנייה) להקצות חלק מהדירות הנבנות בערים הגדולות למשפחות מעוטות הכנסה, כך ששכר הדירה המרבי יהיה עד שיעור מסוים מהכנסת המשפחה.
- **רפורמה במינהל מקרקעי ישראל** שתביא להגדלת היצע הקרקעות בכל רחבי הארץ ובעיקר להוזלת עלויות הקרקע. בחודשים האחרונים אושרה רפורמה במינהל, והשפעתה תבוא לידי ביטוי בעתיד.
- **רפורמות בשוקי התשומות וחומרי הגלם הריכוזיים** במטרה לשכללם ולהביא לשיכוך עליות המחירים בד בבד עם שמירה על התעשיות המקומיות בארץ.
- **ניצול כלכלי יותר** של קרקעות במרכזי הערים באמצעות הגדלת הסבסוד הממשלתי לתוכניות פינוי-בניוי, עיבוי-בניוי ושיקום שכונות, אשר יאפשרו בנייה רוויה יותר.
- עידוד בנייה להשכרה **לשוק החופשי** בהעמקת הסבסוד הממשלתי באמצעות הנחות בשיווק קרקעות, סבסוד ישיר או בהטבות מס.
- **הגדלה ניכרת של היצע הדיור הציבורי** אשר ירד באופן חד בשנים האחרונות. יש לציין כי ההכנסות ממכירת דירות ציבוריות לדייריהן לא שימשו להגדלת היצע הדיור הציבורי.
- ייעול ההליך הביורוקרטי **בוועדות התכנון והבנייה** לשם קיצור תקופת הבנייה, בד בבד עם שמירה על דיון ציבורי בהליכי האישור והקפדה על הגנת הסביבה.

צד הביקוש

- **הכרה בריבית על משכנתאות ובשכר דירה** עד גובה מסוים לצורכי מס. יישום מס הכנסה שלילי בכל הארץ עשוי להביא תועלת גם למשפחות עובדות שהכנסתן היא מתחת לסף המס.
- **הגמשת הקריטריונים לזכאות** למשכנתאות מסובסדות ולדיור ציבורי, ובחינת האפשרות לקביעת מערך קריטריונים חדש התואם יותר את צורכי השעה.
- מתן **מענקי מקום** ביישובי פריפריה כפי שהיה נהוג עד שנת 2003, **והטבות מס** לרוכשי דירות קטנות בפריפריה, לרבות מע"מ ומס רכישה.
- **ביטול עיוותי מס** שעשויים לאפשר לקבוצות רכישה, בעיקר במרכז הארץ, לייקר את מחיר הקרקעות.