

# סקירת התפתחות מדד מחירי הדירות בבעלות - מעודכן

כתיבה: עמי צדיק, כלכלן | אישור: אליעזר שוורץ, ראש צוות כלכלי

תאריך: י' אב תשפ"א, 19 ביולי 2021

סקירה כלכלית

## תוכן עניינים

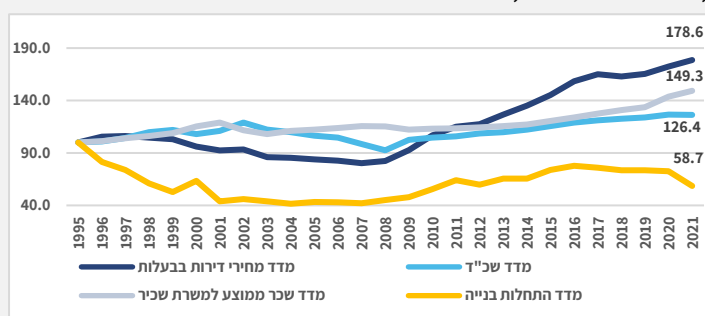
1	תמצית	1
2	1. התפתחות ענף הדיור	1
2	1.1 שינוי במחירים, בשכר ובהכנסה של משק בית	1.1
4	1.2 משקל הוצאה לדיור מהכנסה של משק בית	1.2
6	1.3 שינוי בגורמי ביקוש	1.3
6	1.3.1 שינוי בהכנסה הממוצעת של משקי הבית	1.3.1
7	1.3.2 שינוי ביתרת אשראי לדיור ובריבית על משכנתאות	1.3.2
8	1.4 שינוי ברכישת דירות לפי פלח	1.4
9	1.4.1 אומדנים לביקושים לדירות	1.4.1
10	1.5 שינוי בגורמי היצע	1.5
11	2. כלי סיוע עיקריים בתחום הדיור	2
11	2.1 מחיר למשתכן	2.1
11	2.1.1 רקע כללי	2.1.1
12	2.1.2 תבחינים	2.1.2
12	2.1.3 דירות ששווקו בתכנית "מחיר למשתכן"	2.1.3
13	2.1.4 זכויות בתכנית "מחיר למשתכן"	2.1.4
15	2.1.5 תקציב תוכנית מחיר למשתכן	2.1.5
15	2.2 משכנתאות מוכוונות	2.2
17	2.3 דיור ציבורי וסיוע בשכר דירה	2.3
19	3. ניתוח המודל למחיר למשתכן	3
21	4. סיכום	4
21	4.1 סיבות אפשריות להאצה במדד מחירי דירות בבעלות	4.1
21	4.2 תוכניות משרד האוצר בהצעת תקציב 2022-2021	4.2

## תמצית

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הכספים ב-20 ביולי 2021 בנושא "הזינוק במחירי הדיור בישראל". במסמך מוצגים נתונים על שוק הדיור והשינוי בגורמי ביקוש והיצע וסקירת כלי סיוע (בעיקר תוכנית מחיר למשתכן).

שוק הדיור מתנהג במחזוריות בגין שינויים בגורמי ביקוש (בעיקר דמוגרפיה ושער הריבית) הנתקלים בהיצע קשיח. בשנים 1997 עד 2007 מדד מחירי דירות בבעלות ירד בשיעור ריאלי של כ-24.5% ובשנים 2007 עד 2021 עלה בכ-121.5%. מספטמבר 2020 החלה עלייה חדה במדד מחירי דירות בבעלות: בינואר 2019 עד אוגוסט 2020 בקצב חודשי של 0.2%, ומספטמבר 2020 עד אפריל 2021 קפיצה ל-0.8%. מדד תשומות הבנייה עלה בקצב חודשי של 0% בחודשים ינואר 2019 עד נובמבר 2021, וקפץ לקצב חודשי של 0.5% בחודשים נובמבר 2020, עד יוני 2021.

בתרשים משמאל מוצגים מדדי מחירי דירות בבעלות, מדד שכר דירה, מדד שכר ומדד התחלות בנייה בשנים 1995 עד 2021.



עד 2021. ניתן לראות כי בשנים 1995 עד 2020 חלה ירידה חדה בהתחלות בנייה של דירות בשיעור של 27.5% (מכ-72.9 אלף התחלות בנייה של דירות בשנת 1995 בעת העלייה הגדולה ממדינות בריה"מ לשעבר לכ-52.8 אלף דירות בשנת 2020). ברבעון הראשון של 2021 החלה בנייה של כ-12

אלף דירות חדשות, ירידה בשיעור של כ-19.1% בהשוואה לרבעון הראשון בשנת 2020.

צפיפות האוכלוסייה בישראל ושיעור גידולה הם הגבוהים במדינות המפותחות. לפי יעדי התכנון של הממשלה, יש לאשר בניית 1.5 מיליון דירות בשנים 2017-2040, רובן במיזמי התחדשות עירונית. עם זאת, מספר בניית דירות חדשות נמוך משמעותית מיעדי התכנון ובשנים האחרונות חלה ירידה בהתחלות בנייה של דירות חדשות.

בחודשים ינואר עד מאי 2021 ניתנו הלוואות לדיור בסך של כ-40.1 מיליארד ש"ח, גידול בשיעור של כ-29.3% בהשוואה לתקופה המקבילה בשנת 2020.

כלי הסיוע העיקריים של הממשלה בתחום הדיור הם: **מחיר למשתכן**: תקציב של כ-1.3 מיליארד ש"ח בשנת 2019; **סיוע בשכר דירה**: תקציב של (כ-2.1 מיליארד ש"ח בשנת 2019; **משכנתאות מוכוונות**: תקציב של כ-896 מיליון ש"ח בשנת 2019; **דיור ציבורי**: יתרה של כ-53.8 אלף דירות באפריל 2020 לעומת כ-108 אלף דירות בשנת 1999, ירידה של כ-50.2%.

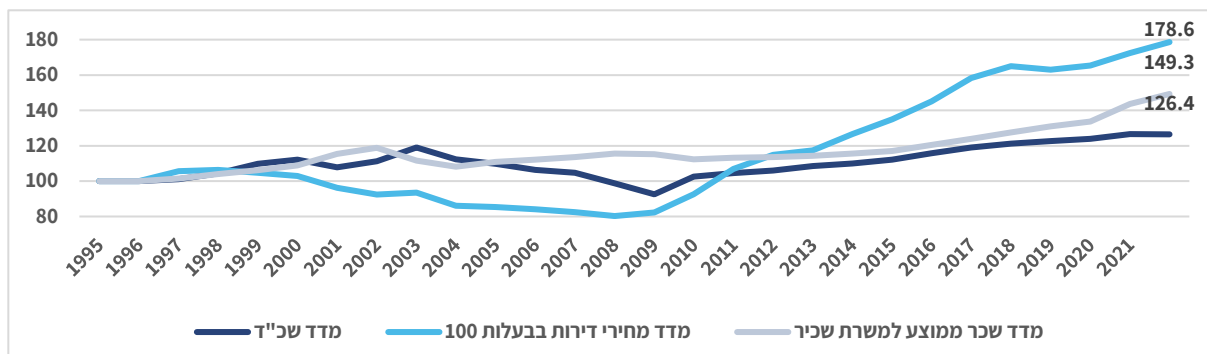
תוכנית מחיר למשתכן הביאה לגידול בביקוש לדירות על-ידי פלח בעל הכנסה נמוכה, ונוצרו בה עודפי ביקוש במרכז הארץ לעומת עודפי היצע בפריפריה. ההנחה בתוכנית היא גרסאית, קרי הנחה גבוהה ברכישת דירות במחיר גבוה יחסית (בעיקר במרכז הארץ) והנחה נמוכה ברכישת דירות במחיר נמוך יחסית (בעיקר בפריפריה). בשנים 2015 עד יוני 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 בעלות פיסקלית כה גבוהה אכן מוצדקת מבחינה כלכלית, והאם לא היה מקום להפנות תקציב זה להעלאת היצע ולפתרון חסמי תשתיות באזורי ביקוש. אולם, צעדים אלו לעידוד ההיצע עשויים לכלול הוצאות במגבלת ההוצאה, ועל-כן קיים קושי פיסקלי בביצועם.

## 1. התפתחות ענף הדיור

### 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 יחסית. תרשים 1 מציג את המדד הריאלי של מחירי דירות בבעלות, מחירי דירות בשכ"ד ושכר ממוצע למשרת שכיר במחזורי העסקים האחרונים.

תרשים 1: מדדי מחירי דירות בבעלות, שכ"ד ושכר ממוצע (מחירים קבועים)<sup>1</sup>



אפשר לראות כי מדד מחירי דירות בבעלות עלה בשנים 1995 עד 2021 בשיעור ריאלי של כ-78.6%, מדד שכר דירה עלה בכ-26.4% ומדד שכר ממוצע עלה בכ-49.3% (בקצב נמוך ממדד מחירי דירות בבעלות). עם זאת, המדד החשוב הוא הכנסה כספית נטו של משק בית, שעלה בשנים 1997 עד 2018 בשיעור ריאלי של 61.1%, בהשוואה לעלייה של 53.4% במדד מחירי דירות בבעלות. זאת בעיקר בגין עליה בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה מכ-52.4% בשנת 1997 לכ-63.1% בינואר 2020,<sup>2</sup> שהובילה לגידול בממוצע מועסקים למשק בית. 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 בביקוש לדירות מביא לעלייה חדה במחירים שכן היצע הדירות קשיח (גידול איטי עקב זמני תכנון, אישור ובניית דירה ארוכים). הגידול בביקוש מובילים לצמצום מלאי הדירות.

#### 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 נחלשים, ההיצע גדל ומדד המחירים יורד עד לגל ביקושים חדש וחוזר חלילה.

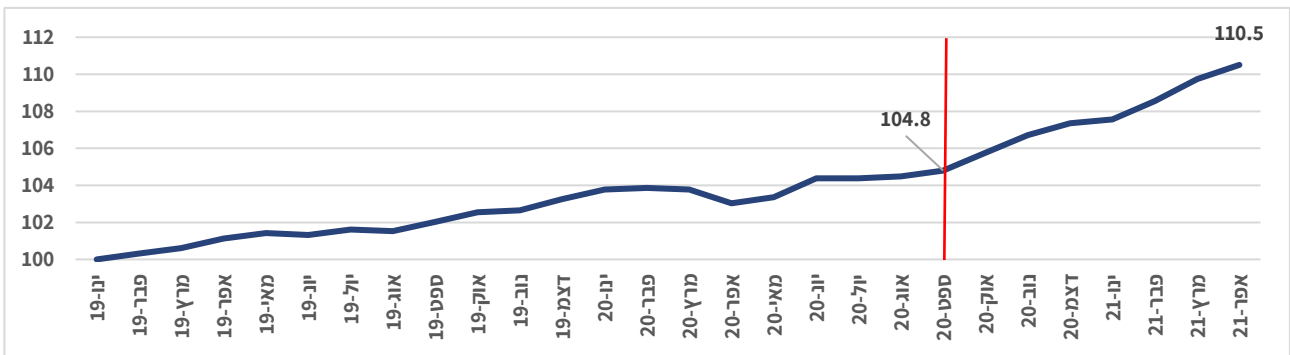
בשנים 1995 עד 2021  
מדד מחירי דירות  
בבעלות עלה בשיעור  
ריאלי של כ-78.6%,  
מדד שכ"ד עלה בכ-  
26.4% ומדד השכר  
הממוצע למשרת שכר  
עלה בכ-49.3%.

<sup>1</sup> הלמ"ס, מאגר מדדי מחירים, מדד מחירי דירות בבעלות, מדד שכר דירה, שיעור ריאלי נעשה על ידי ניכוי מדד המחירים לצרכן ללא דיור; שכר ממוצע למשרת שכיר; סקר הוצאות משקי בית - הכנסה כספית נטו למשק בית. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

<sup>2</sup> הלמ"ס, ירחון סקר כוח אדם ינואר 2020, בקרב בני 15 ומעלה, שנים שונות.

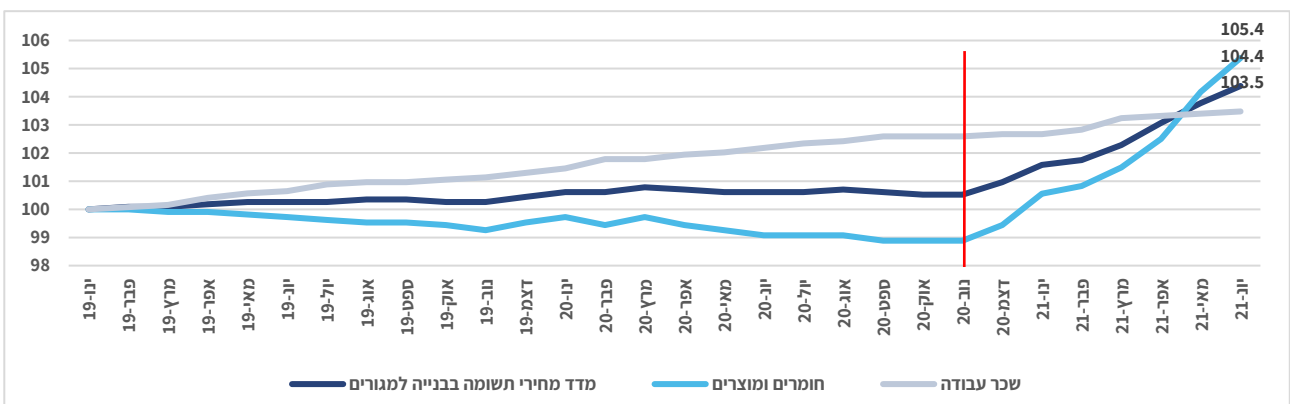
השנים הנסקרות נחלקות לשלוש תקופות (השינויים בשיעור ריאלי):  
**1995 עד 1997:** עלייה של **22.4%** במדד מחירי דירות בבעלות, שלב ראשון במחזור העסקים;  
**1997 עד 2007:** ירידה של **24.5%** במדד מחירי דירות בבעלות, שלב שני במחזור העסקים;  
**2007 עד 2021:** עלייה של **121.5%** במדד מחירי דירות בבעלות, שלב ראשון במחזור חדש.  
 לאורך השנים מדד מחירי דירות בבעלות עולה. קרי, במחזור עסקים שיעור ירידת המדד נמוך משיעור עלייתו. בשנים 1995 עד 2021 מדד מחירי הדירות בבעלות עלה בשיעור שנתי ממוצע ריאלי של כ-**2.8%** ומדד שכ"ד עלה בשיעור שנתי ממוצע ריאלי של כ-**0.9%**. מאז חודש ספטמבר 2020 החלה עלייה חדה במדד מחירי דירות בבעלות, כמפורט בתרשים 2.

**תרשים 2: שינוי במדד מחירי דירות בבעלות (מחירים שוטפים)<sup>3</sup>**



ניתן לראות כי בתקופה ינואר 2019 עד אפריל 2021 מדד מחירי דירות בבעלות עלה בשיעור נומינלי מצטבר של 10.5% או בשינוי חודשי ממוצע של **0.4%**. ניתן לחלק את התקופה לשני חלקים: מינואר 2019 עד אוגוסט 2020 עלייה בשיעור חודשי ממוצע של **0.2%**, ומספטמבר 2020 עד מרץ 2021 עלייה בשיעור חודשים ממוצע של **0.8%**.  
 בחודשים האחרונים עלה עליית מדרגה במדד תשומות הבנייה, כמפורט בתרשים 3 להלן.

**תרשים 3: מדד תשומות הבנייה בשנים 1994 עד 2021<sup>4</sup>**



<sup>3</sup> הלמ"ס, [מאגר מדדי מחירים](#), מדד מחירי דירות בבעלות.

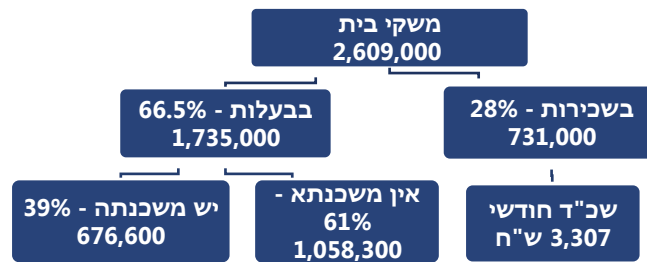
<sup>4</sup> שם. משקלות - חומרים ומוצרים 44%, שכר עבודה 42.8%, שכירת ציוד ורכב 10.3%, הוצאות כלליות 2.3%. [ירחון לסטטיסטיקה של מחירים](#), יוני 2021, לוח 1.4 - משקלות קבוצות ראשיות וקבוצות משניות ב"מדד מחירי תשומה בבנייה למגורים", 15 ביולי 2021.

ניתן לראות כי בתקופה ינואר 2019 עד יוני 2020 מדד תשומות הבנייה עלה בכ-4.4%, מתוכו מדד חומרים ומוצרים עלה בכ-5.4% ומדד שכר עבודה עלה בכ-3.5%. מינואר 2019 עד נובמבר 2020 המדד עלה בשיעור חודשי ממוצע של 0% (מדד חומרים -0.1%) ומנובמבר 2020 עד יוני 2021 עלה בשיעור חודשי ממוצע של 0.5% (מדד חומרים +0.9%).

## 1.2 משקל הוצאה לדיור מהכנסה של משקל בית

הלמ"ס עורכת מדי שנה סקר הכנסות והוצאות משקי בית. בתרשים 4 להלן מוצגת התחלקות משקי הבית בישראל לפי סוג הדיור נכון לשנת 2018.

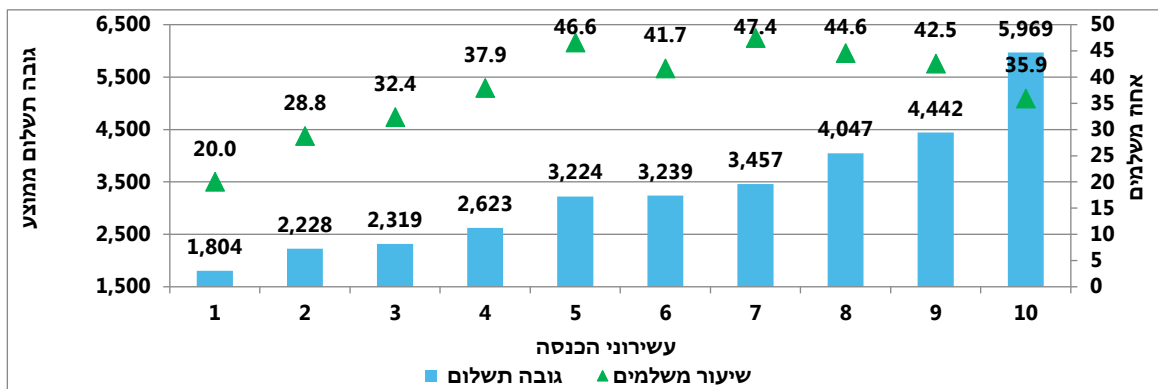
תרשים 4: התחלקות משקי בית בישראל לפי סוג הדיור בשנת 2018<sup>5</sup>



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.

תרשים 5 להלן מציג נתונים על משקל משלמי משכנתה וההחזר החודשי הממוצע, לפי עשירוני הכנסה נטו לנפש סטנדרטית, במשקי בית הגרים בדירות שבבעלותם בשנת 2018.

תרשים 5: משקל משלמי משכנתה ותשלום חודשי ממוצע במשקי בית הגרים בדירות בבעלות (בש"ח)<sup>6</sup>

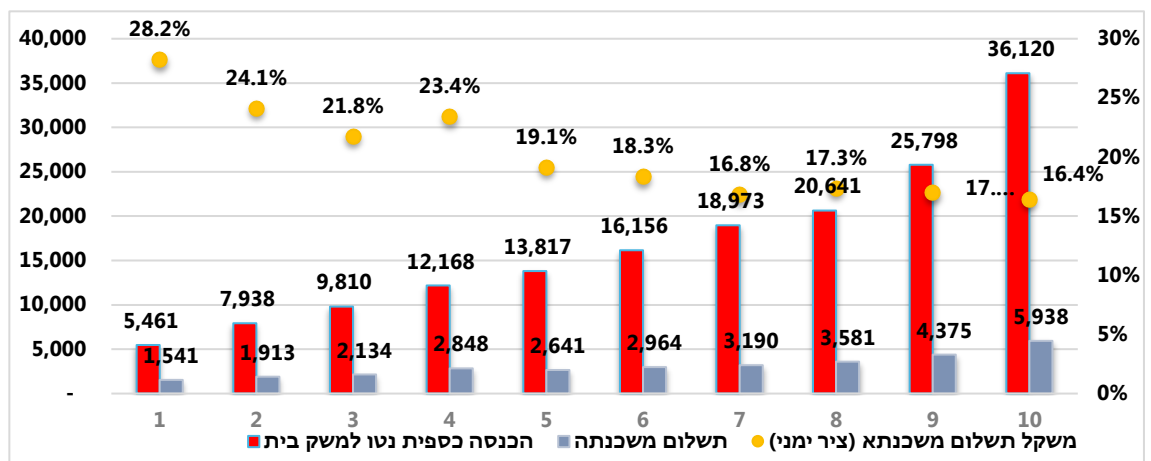


<sup>5</sup> הלמ"ס, [הדיור בישראל - ממצאים מסקר הוצאות משק הבית](#), 2018, 14 בינואר 2020. "אחר" (כ-5.5%): גרים בדירות בדמי מפתח, במעונות סטודנטים ובדירות חינוך.

<sup>6</sup> 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.

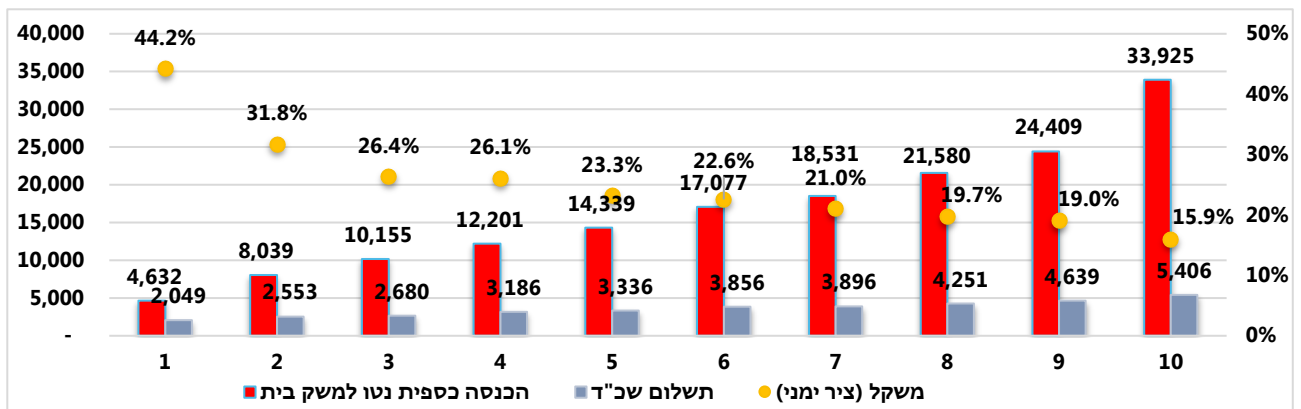
מהנתונים אפשר לראות כי המשקל הגבוה ביותר של משקי הבית הגרים בדירות בבעלות המשלמים משכנתה הוא בעשירון השביעי **47.4%** ובעשירון החמישי **46.6%** והתשלום החודשי הממוצע עומד על 3,457 ש"ח ו-3,224 ש"ח בהתאמה. תרשים 6 להלן מציג נתונים על משקל החזר המשכנתה מתוך ההכנסה הכספית נטו בשנת 2017.

#### תרשים 6: משקל החזר המשכנתה מהכנסה כספית נטו במשקי בית הגרים בדירות בבעלותם (2017)<sup>7</sup>



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 7 להלן מציג נתונים על משקל תשלום שכ"ד מההכנסה הכספית נטו בשנת 2017.

#### תרשים 7: משקל תשלום שכ"ד מההכנסה הכספית נטו (2017)<sup>8</sup>



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

<sup>7</sup> הלמ"ס, [סקר הוצאות משקי בית 2017](#), לוח 24 - נתונים על דיור בעשירונים של משקי בית לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית - גרים בדירות בבעלותם, 8 באוגוסט 2019; [הדו"ר בישראל - ממצאים מסקר הוצאות משק הבית, 2017](#), תרשים 4 - אחוז משלמי משכנתה והחזר החודשי הממוצע לפירעון משכנתה, לפי עשירוני הכנסה נטו לנפש סטנדרטית במשקי בית הגרים בדירות שבבעלותם, 5 בפברואר 2019.

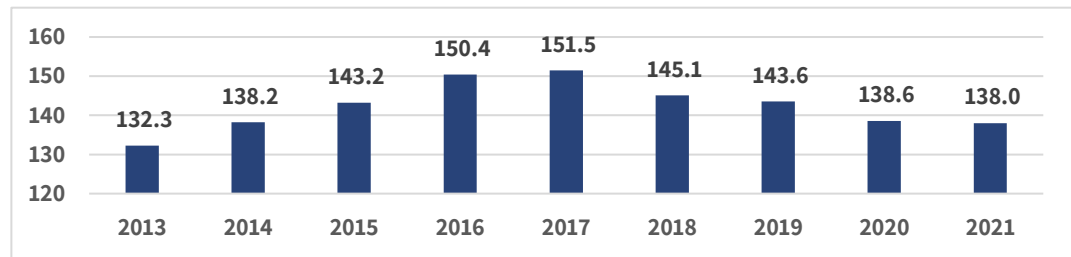
<sup>8</sup> הלמ"ס, [סקר הוצאות משקי בית 2017](#), לוח 25 - נתונים נבחרים על דיור בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית - גרים בדירות שכורות, 8 באוגוסט 2019.

### 1.3 שינוי בגורמי ביקוש

#### 1.3.1 שינוי בהכנסה הממוצעת של משקי הבית

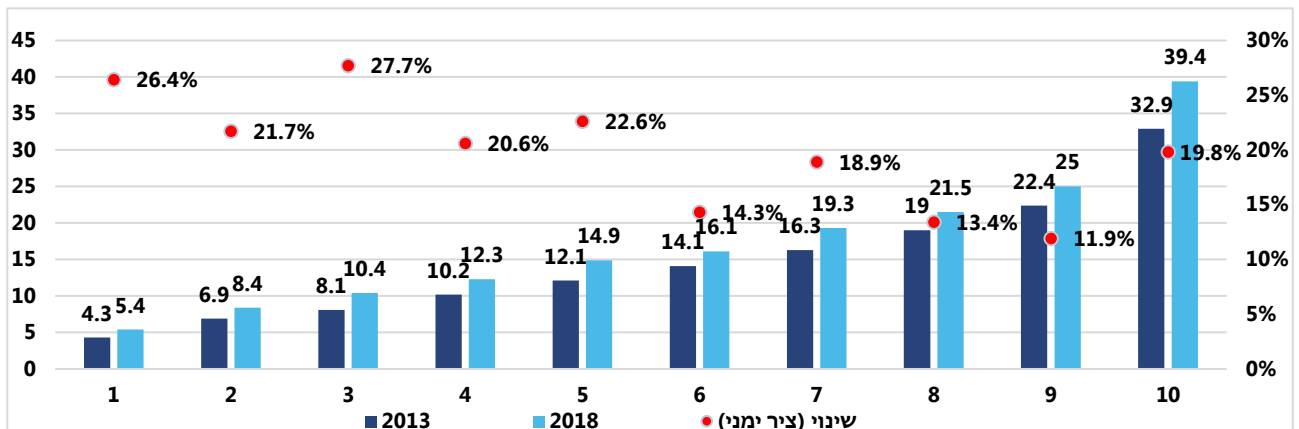
תרשים 8 להלן מציג את השינוי ביחס מחיר ממוצע של דירות ושכר חודשי ממוצע למשרת שכיר בשנים 2013 עד 2021.

#### תרשים 8: שינוי ביחס מחיר ממוצע של דירות ושכר חודשי ממוצע למשרת שכיר<sup>9</sup>



ניתן לראות כי יחס מחיר ממוצע של דירות לשכר ממוצע למשרת שכיר עלה בשנים האחרונות מ-132.3 בשנת 2013 לכ-138.6 בשנת 2020. בשנים 2020 וב-2021 (חודשים ינואר עד מאי) עלה השכר הממוצע למשרת שכיר באופן חד עקב הגידול בשיעור המובטלים (כולל בחופשה ללא תשלום), רובם בשכר נמוך. עם זאת, רכישת דירה נעשית על-ידי משק בית, ועל כן יש לבחון את השינוי בהכנסה כספית נטו למשק בית (הנתון האחרון הוא לשנת 2018). תרשים 9 להלן מציג נתונים על השינוי בהכנסה הכספית נטו של משק בית לפי עשירונים.

#### תרשים 9: ההכנסה הכספית נטו של משק בית, לפי עשירונים, בשנים 2013 ו-2018 (אלפי ש"ח)<sup>10</sup>



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.

<sup>9</sup> הלמ"ס, [ירחון לסטטיסטיקה של מחירים](#), שנים שונות, [שכר ממוצע למשרת שכיר](#). מחירי דירות בש"ח שהלמ"ס מפרסמת אינם מקוזים את מרכיבי איכות הדירות, מדד מחירי דירות בעלות מקוזז את מרכיבי איכות (שיטה הדונית). חישוב מחיר ממוצע של דירות נעשה באמצעות מחיר דירה ממוצע בשנת 2017 והשינוי במחירי דירות בבעלות בשנים 2013-2021. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

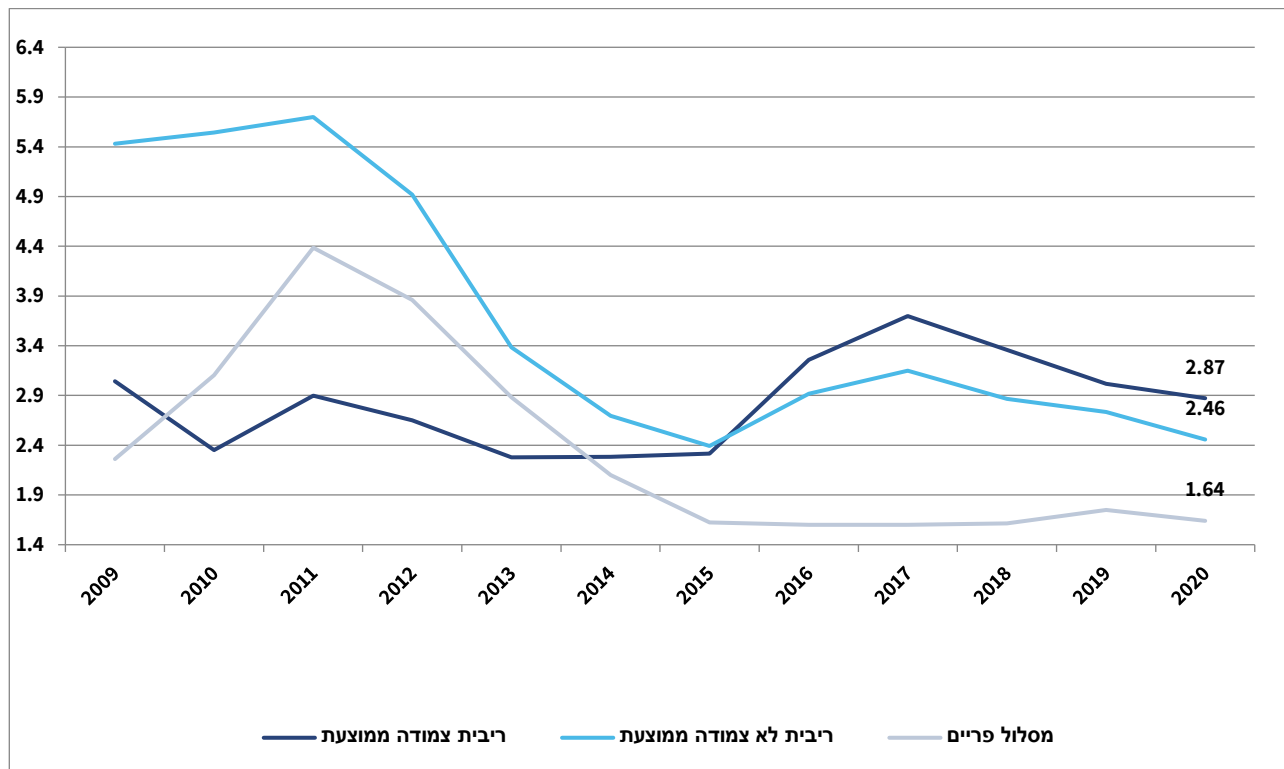
<sup>10</sup> הלמ"ס, [סקר הוצאות משקי בית](#), הודעות לתקשורת, שנים שונות.



### 1.3.2 שינוי ביתרת אשראי לדיור ובריבית על משכנתאות

תרשים 10 להלן מציג את השינוי בריבית על משכנתאות בעשור האחרון.

**תרשים 10: שינוי בריבית השנתית הממוצעת על משכנתאות לפי מגזר בעשור האחרון (אחוזים)<sup>11</sup>**



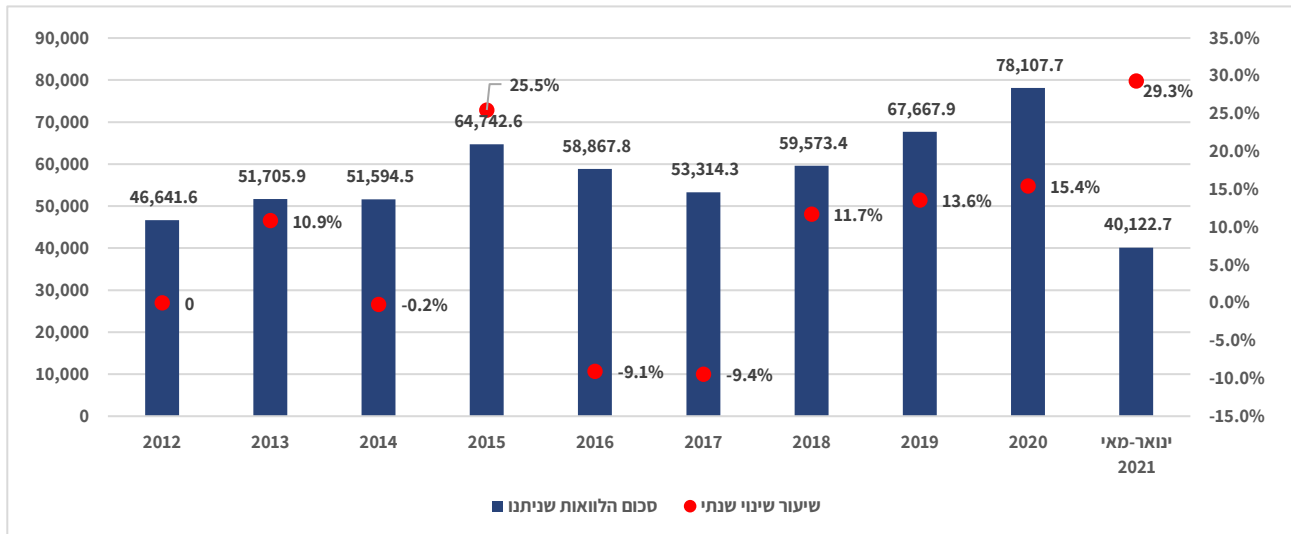
ניתן לראות כי בשנת 2020 הריבית השנתית הצמודה הממוצעת היתה **2.87%**, הריבית השנתית הלא צמודה הממוצעת היתה **2.46%** והריבית במסלול הפריים<sup>12</sup> היתה **1.64%**. בדצמבר 2020 החליט המפקח על הבנקים לבטל את הגבלת משקל רכיב מסלול הפריים בתמהיל המשכנתה, ולהסתפק בהגבלת הריבית המשתנה הקובעת כי לפחות שליש מסך המשכנתה יינתן בריבית קבועה, ושני השלישים ייבחרו על ידי הלווים ללא הגבלה.<sup>13</sup> בעקבות החלטה על העלאת משקל משכנתאות במסלול פריים עד לשני-שליש החל מה-17 בינואר 2021, העלו הבנקים את הריבית במסלול הפריים. תרשים 11 להלן מציג הלוואות שניתנו למטרת מגורים בשנים 2012-2020.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> **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.

<sup>13</sup> בעשור האחרון קבע המפקח על הבנקים הגבלות על חלקה של הלוואה לדיור בריבית משתנה מסך הלוואה: (1) חלקה של הלוואה בריבית פריים לא יעלה על שליש מסך הלוואה; (2) חלקה הכולל של הלוואה בריבית משתנה לא יעלה על שני שלישים מסך הלוואה. בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, [סיוטת 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 11: הלוואות למטרות מגורים (במיליארדי ש"ח) 2012-2020, 14



ניתן לראות כי בשנת 2020 ניתנו הלוואות לדיור בסך של **78.1 מיליארד ש"ח**, גידול של **15.4%** ביחס לשנת 2019. בנוסף, בשנים 2017-2020 חל גידול מצטבר בשיעור של **46.5%** בסכומי הלוואות שניתנו, לאחר שבשנים 2015-2017 חל ירידה מצטברת בשיעור של **17.7%**. בחודשים ינואר-מאי 2021 ניתנו הלוואות בסך של כ-40.1 מיליארד ש"ח, גידול בשיעור של כ-**29.3%** בהשוואה לתקופה המקבילה בשנת 2020. שינויים אלו בהיקפי המשכנתאות שניתלו עשויים להיות מוסברים, בין היתר, על ידי הסיבות הבאות<sup>14</sup>:

**גידול במספר העסקאות לרכישת דירות חדשות** ובפרט עלייה כתוצאה מהגידול של עסקאות במסגרת תוכנית "מחיר למשתכן", לצד ירידה בחלקם של המשקיעים בקרב רוכשי הדירות.

**ירידה בריביות על הלוואות לדיור** שהובילה לעלייה בהיצע המשכנתאות. הירידה נבעה מירידה בעלויות גיוס ההון של הבנקים לטווח בינוני-ארוך, ובעיקר ירידה בתשואות על אג"ח ממשלתיות ארוכות טווח. בתחילת משבר הקורונה, חלה עלייה בריביות על הלוואות לדיור, אך במהלך השנה הן ירדו והגיעו לשיעור גבוה במעט משיעורן טרום משבר הקורונה.

#### 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.

<sup>14</sup> בנק ישראל, [החוב והאשראי במשק](#), יתרות החוב לבנקים מנקודת ראות הלווים, עדכון: 17 במאי 2020. השינוי בשנת 2021 מבוסס על השינוי בחודשים ינואר-מאי 2021 לעומת התקופה המקבילה בשנת 2020.

<sup>15</sup> בנק ישראל, [מערכת הבנקאות בישראל - סקירה חצי שנתית 2019](#), עמ' 25-30, אוקטובר 2019; [סקירת המערכת הבנקאית- מחצית ראשונה 2020](#), עמ' 8-12, נובמבר 2020.

**טבלה 1: רכישת דירות לפי פלח בשנים 2015 ו-2020 (אלפים)<sup>16</sup>**

שנה	דירה ראשונה	משפרי דיור	משקיעים	סך-הכול
<b>2015</b>	45,367	42,613	32,016	<b>119,996</b>
ב-1%	37.8%	35.5%	26.7%	100%
<b>2020</b>	39,975	36,984	15,635	<b>92,594</b>
ב-1%	43.2%	39.9%	16.9%	100%
<b>שינוי</b>	<b>-11.9%</b>	<b>-13.2%</b>	<b>-51.2%</b>	<b>-22.8%</b>

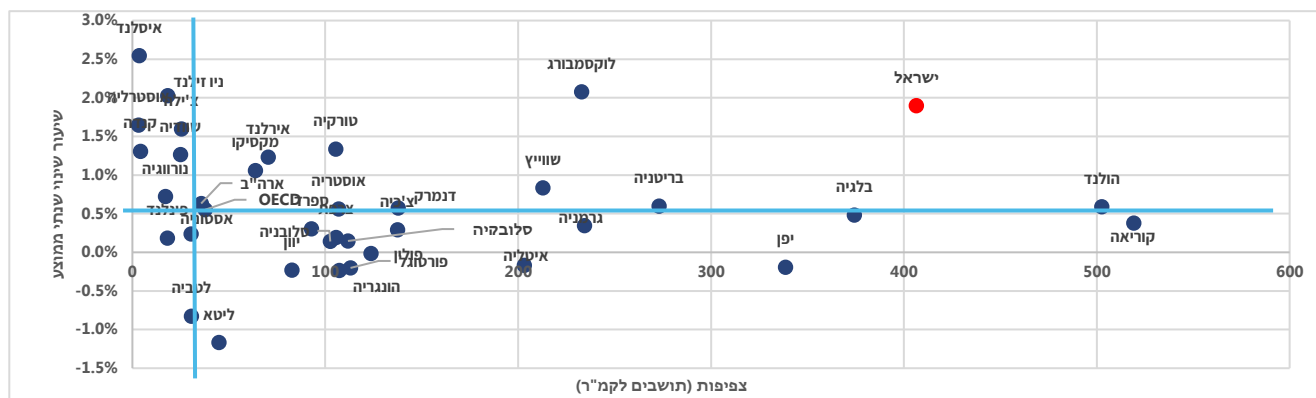
בעקבות העלאת מס הרכישה על משקיעים במחצית 2015, פלח רוכשי דירה להשקעה ירד ל-16.9% בשנת 2020 לעומת 26.7% בשנת 2015.

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 אומדנים לביקושים לדירות**

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 12 להלן מציג את שיעור השינוי השנתי הממוצע באוכלוסייה וצפיפות האוכלוסייה במדינות המפותחות בשנים 2016-2018.

**תרשים 12: צפיפות האוכלוסייה ושיעור השינוי השנתי הממוצע באוכלוסייה במדינות המפותחות<sup>17</sup>**



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**.<sup>18</sup>

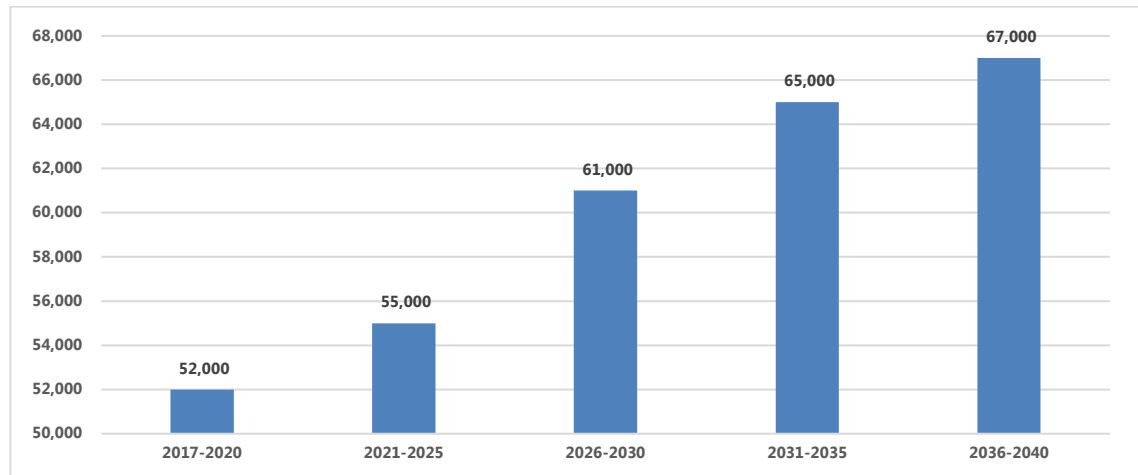
<sup>16</sup> משרד האוצר, [סקירת ענף הנדל"ן למגורים לרבעון הרביעי 2015](#), 28 במרץ 2016, רבעונים שונים. [סקירת ענף הנדל"ן למגורים דצמבר 2020](#), 10 בפברואר 2021, חודשים שונים.

<sup>17</sup> OECD, [Population density \(pop. per km2\); Population](#). Retrieved: July 7, 2020.

<sup>18</sup> מנהל התכנון, [תיקון הוראות תמ"א 35 בנושא צפיפות המגורים ומרחב המגורים העירוני והכפרי](#), אוגוסט 2019.

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 של הממשלה ה-34 לאישור התוכנית האסטרטגית לדיור, על בסיס המלצות הצוות.<sup>19</sup> נקבעו יעדים לתכנון **2.6 מיליון דירות** ולתוכניות מאושרות לבניית **1.5 מיליון דירות בשנים 2017-2040**, מרביתן במרחב העירוני תוך **עיבוי וציפוף**, כמפורט בתרשים 13.

**תרשים 13: יעדי תוכניות מאושרות לבניית דירות חדשות בשנים 2017 עד 2040 (דירות בשנה)**<sup>20</sup>



מהנתונים אפשר לראות כי בשנים 2017-2020 היעד הוא תוכניות מאושרות לבניית **52 אלף דירות בשנה**. בשנים 2036-2040 היעד עולה ל-**67 אלף דירות בשנה**. הערכת צרכי הדיור היא על בסיס אומדן תוספת משקי בית. כך, הגידול השנתי במספר משקי הבית בשנים 2010-2018 היה כ-53.4 אלף.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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**.<sup>23</sup>

## 1.5 שינוי בגורמי היצע

הליכי הבנייה בישראל ארוכים יחסית, ומורכבים בעיקר משלבי תכנון, שיווק קרקעות על ידי רשות מקרקעי ישראל, מתן היתרי בנייה על ידי ועדות הבנייה והתחלות בנייה על-ידי הקבלנים. תרשים 14 להלן מציג את התחלות וגמר בנייה של דירות בשנים 2014 עד 2021.

<sup>19</sup> הממשלה ה-34, החלטה מס' 2457, דר/131, בנושא **תכנית אסטרטגית לדיור**, 2 במרס 2017.

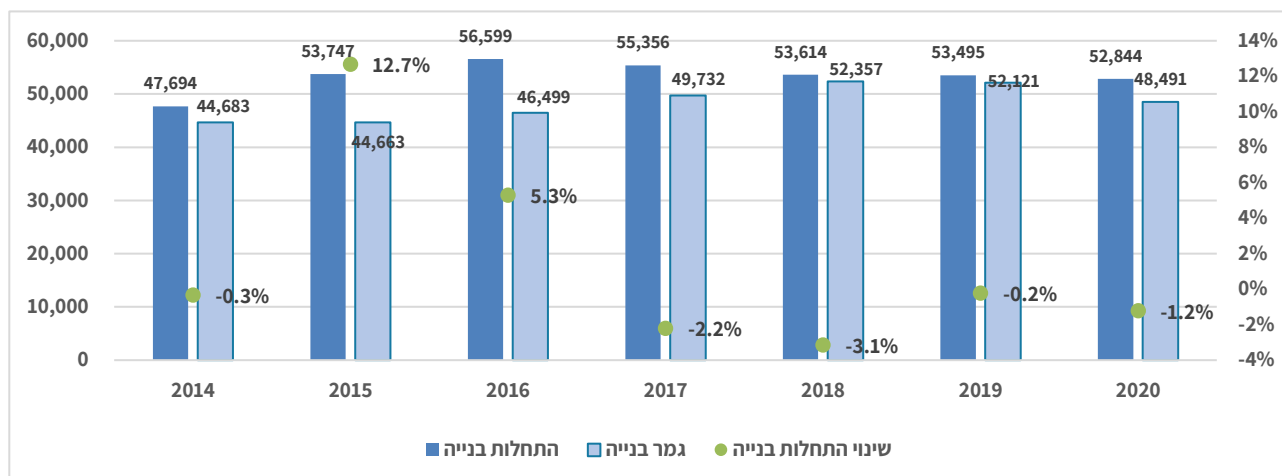
<sup>20</sup> משרד רוה"מ, המועצה הלאומית לכלכלה, **התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040**, עופר רז-דרור, נעם קוסט, מאי 2017.

<sup>21</sup> הלמ"ס, **ממצאים ראשוניים מסקר הוצאות משק הבית 2018**, 26 בנובמבר 2019; השנתון הסטטיסטי 2019, **רמת חיים**, 20 באוגוסט 2020.

<sup>22</sup> להרחבה: מתן שחקי, **תכנון ובנייה בירושלים – רקע ונקודות לדיון**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2020.

<sup>23</sup> מנהל התכנון, שינוי הוראות תמ"א 35 בעניין צפיפות המגורים במרחב העירוני והכפרי, יולי 2020.

### תרשים 14: התחלות וגמר בנייה של דירות, 2014-2021<sup>24</sup>



ניתן לראות כי מספר התחלות הבנייה בשנת 2020 היו כ-**52.8 אלף** דירות, ירידה בשיעור כ-**6.6%** לעומת שיא של כ-**56.6 אלף** דירות בשנת 2016. ברבעון הראשון של שנת 2021 היו כ-**12 אלף** התחלות בנייה, ירידה בשיעור של כ-**19.1%** בהשוואה לרבעון הראשון של 2020.

## 2. כלי סיוע עיקריים בתחום הדיור

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 מכוונות. 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.

### 2.1 מחיר למשתכן

#### 2.1.1 רקע כללי<sup>25</sup>

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** זוהי, 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

<sup>24</sup> הלמ"ס, [התחלת הבנייה וגמר הבנייה בתקופה אפריל 2020 - מרץ 2021](#), 17 ביוני 2021, שנים שונות. הנתון לשנת 2021 הוא לרבעון הראשון, השינוי מתייחס לרבעון ראשון בשנת 2021 לעומת רבעון ראשון בשנת 2020.

<sup>25</sup> 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) ו**הפחתת 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.<sup>26</sup> לפי מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ההנחה הממוצעת לדירה היתה כ-**290.4 אלף ש"ח** (או כ-21.2% ממחיר השוק), עם הבדלים גדולים בין מרכז הארץ לפריפריה.<sup>27</sup> 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**.<sup>28</sup>

### 2.1.2 תבחינים

הזכאים לרכישת דירה במסגרת תכנית מחיר למשתכן מפורטים להלן:<sup>29</sup>

**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.<sup>30</sup>

**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<sup>31</sup> 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 15 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).

<sup>26</sup> משרד הבינוי והשיכון, [המכרזים הראשונים של המדינה בשיטת "מחיר למשתכן" החדשה יוצאים לדרך](#), 23 ביולי 2015.

<sup>27</sup> איתמר מילרד, [ניתוח שיעורי ההנחה לזכאים בתכנית מחיר למשתכן](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2017.

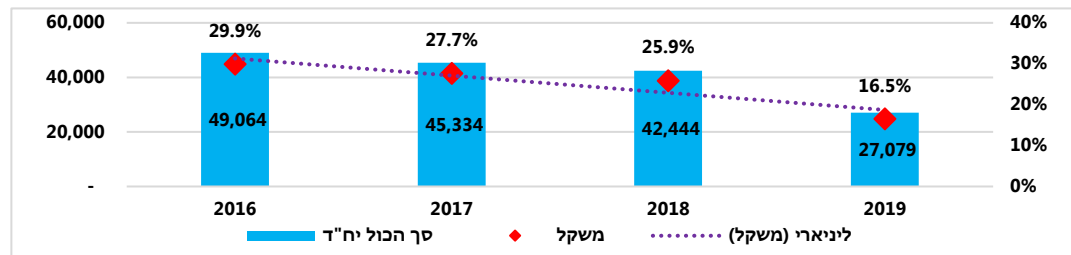
<sup>28</sup> רשות מקרקעי ישראל, [החלטה מספר 1572](#), 10 באוקטובר 2018.

<sup>29</sup> משרד הבינוי והשיכון, [מי "זכאי בתכנית מחיר למשתכן"?](#), 8 בדצמבר 2019; רשות מקרקעי ישראל, [תכנית מחיר למשתכן](#).

<sup>30</sup> אם חלפה שנה מיום קיום ההגדרה הראשונה, ולא כל דירות מחיר למשתכן נרכשו, יתרת הדירות תימכר גם למשפרי דיור בתנאי הזכייה.

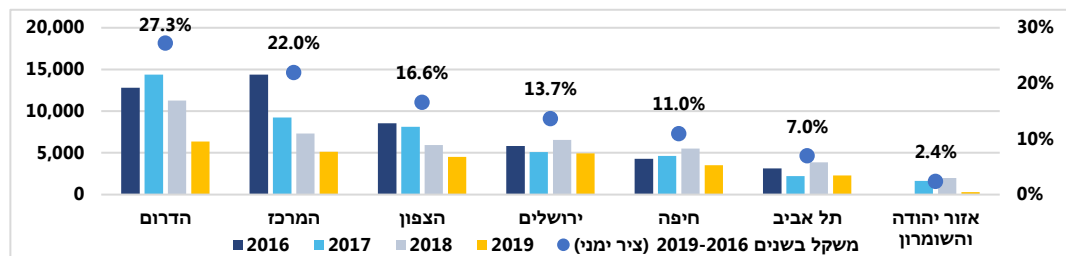
<sup>31</sup> רשות מקרקעי ישראל, [החלטה מספר 1508 בנושא דיור בהישג יד \("מחיר למשתכן"\)](#), 10 במאי 2017.

### 32 תרשים 15: מספר דירות שפורסמו במסגרת "מחיר למשתכן" בשנים 2016-2019



מהנתונים אפשר לראות כי בשנים 2019-2016 פורסמו מכרזים לכ-163.9 אלף דירות. בשנת 2019 פורסמו מכרזים לכ-27 אלף דירות, ירידה בשיעור של כ-44.8% לעומת 2016. תרשים 16 להלן מציג את מספר הדירות שפורסמו בתוכנית לפי מחוז בשנים 2019-2016.

### 33 תרשים 16: מספר דירות שפורסמו במסגרת "מחיר למשתכן" לפי מחוז (2019-2016)

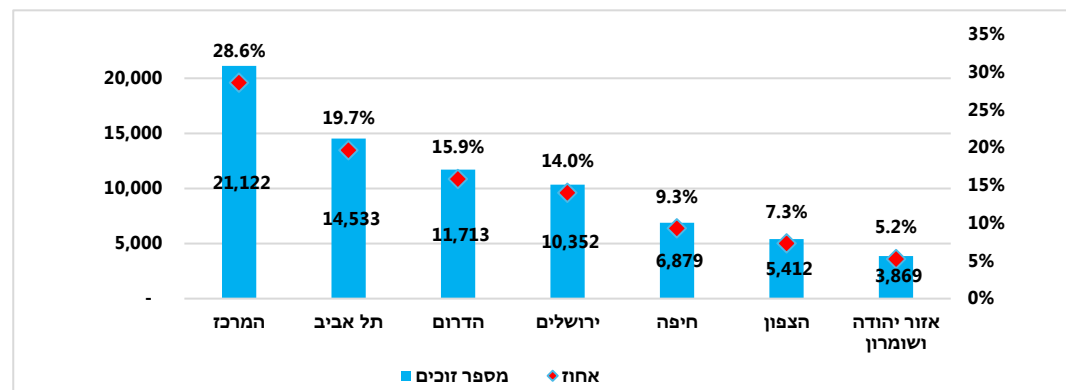


מהנתונים אפשר לראות כי בשנים 2016 עד 2019 פורסמו כ-43.9% מהדירות בתוכנית מחיר למשתכן במחוזות הדרום והצפון וכ-29% במחוזות המרכז ותל-אביב.

## 2.1.4 זכיות בתכנית "מחיר למשתכן"

תרשים 17 להלן מציג את מספר הזכיות בתכנית לפי מחוז בשנים 2016 עד 12 ביולי 2020.

### 34 תרשים 17: מספר זכיות בתכנית "מחיר למשתכן" לפי מחוז (2016 עד יולי 2020)



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.

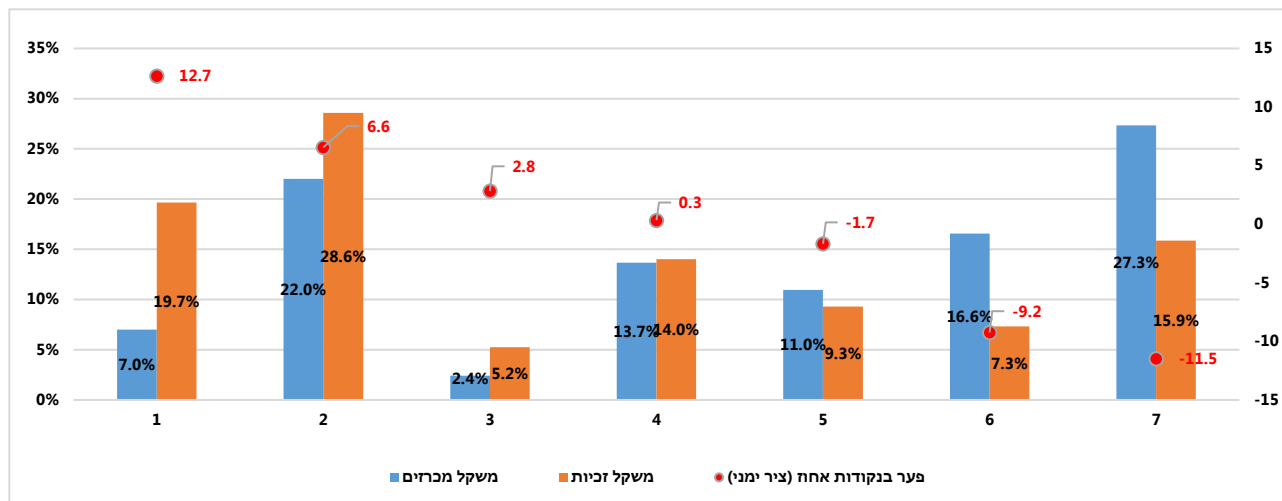
<sup>32</sup> אילן דגני, מנהל אגף בכיר שיווק ומכרזים, רשות מקרקעי ישראל, דוא"ל ושיחת טלפון, 7 ביוני 2020.

<sup>33</sup> שם.

<sup>34</sup> משרד הבינוי והשיכון, נתונים שבועיים על תוכנית מחיר למשתכן, עדכון ל-12 ביולי 2020. בתקופה זו היו גם 9 זכיות באזורים לא מוגדרים.

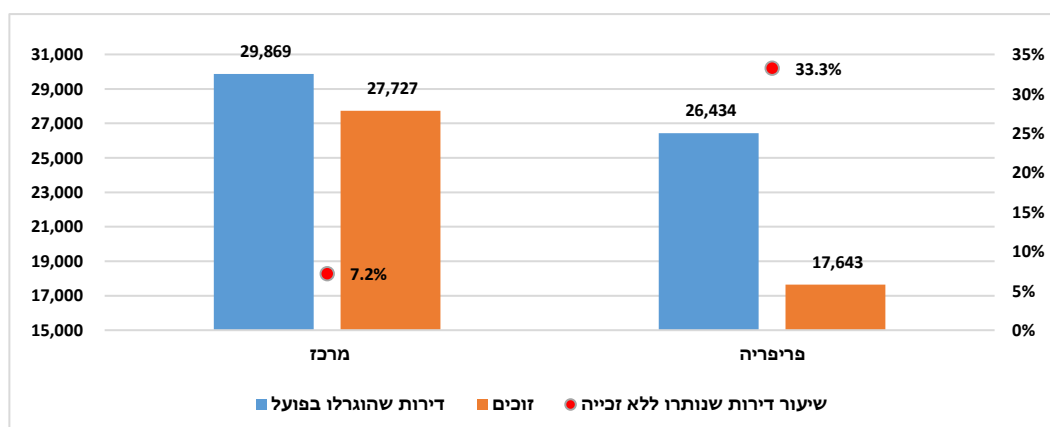
ניתן לראות כי בתקופה זו היו כ-**73.9 אלף** זכיות. במחוזות המרכז ותל אביב כ-**48.3%** ובמחוזות דרום וצפון כ-**23.2%**. תרשים 18 מציג את משקל המכרזים ומשקל הזכיות.

### תרשים 18: אומדן הפער בין משקל המכרזים לבין משקל הזכיות בתוכנית מחיר למשתכן לפי מחוז<sup>35</sup>



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.<sup>36</sup> תרשים 19 להלן מציג את שיעור הדירות שנותרו ללא זוכה לפי אזור.

### תרשים 19: שיעור דירות שנותרו ללא זוכה בתוכנית מחיר למשתכן (2016-2018)<sup>37</sup>



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

<sup>35</sup> שם. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

<sup>36</sup> משרד הבינוי והשיכון, מחיר למשתכן, דירות לרכישה ללא הגרלה, כניסה: 28 ביולי 2020.

<sup>37</sup> בנק ישראל, דוח שנתי 2018, פרק ט': שוק הדור, מרץ 2019. שיעור הדירות שנותרו ללא זוכים מסך הדירות שהוגרלו. **מרכז**: מחוזות תל אביב, מרכז וירושלים. **פריפריה**: מחוזות צפון, דרום וחיפה.

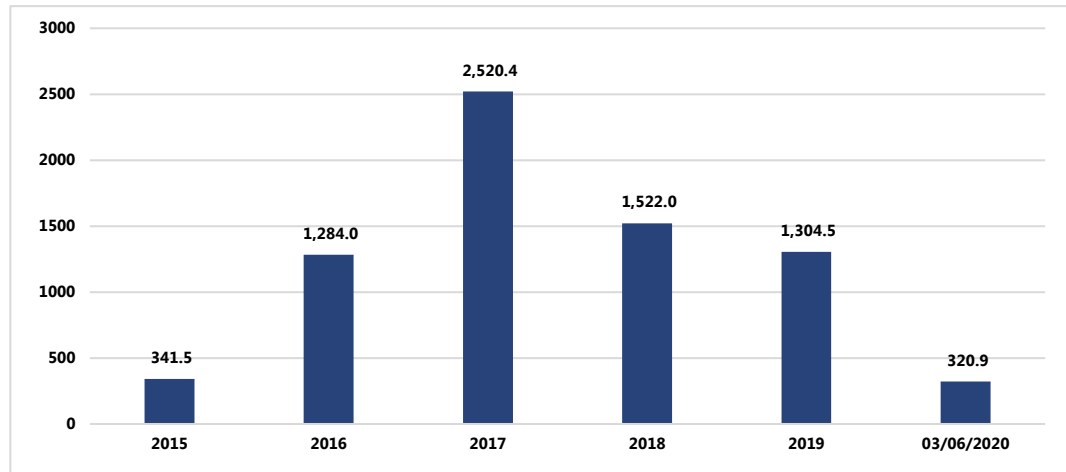


אובדן ההכנסות  
לרמ"י בגין הנחות  
במחיר לקרקע  
בתוכנית "מחיר  
למשתכן" בשנים  
2015 עד תחילת יוני  
2020 הסתכם בכ-7.3  
מיליארד ש"ח, ואינה  
משפיעה על מגבלת  
ההוצאה.

## 2.1.5 תקציב תוכנית מחיר למשתכן

תרשים 20 להלן מציג את תקציב תוכנית "מחיר למשתכן" משנת 2015 עד תחילת יוני 2020.

<sup>38</sup> **תרשים 20: אובדן ההכנסות בגין הנחות במחיר לקרקע בתוכנית (מיליוני ש"ח)**

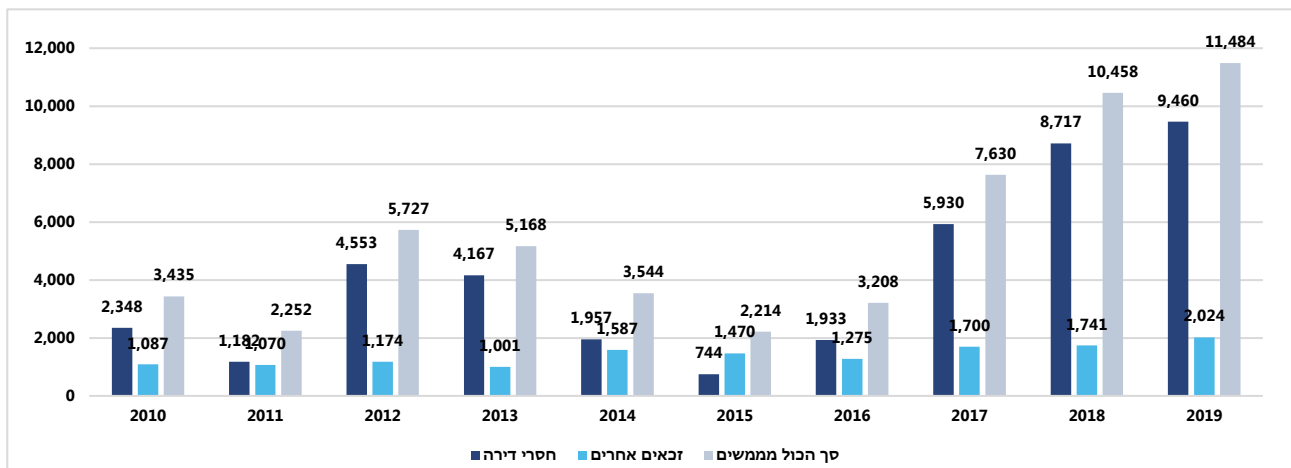


מהנתונים אפשר לראות כי אובדן ההכנסות למדינה בגין הנחות במחיר לקרקע בתוכנית בשנים 2015 עד תחילת יוני 2020 הינו כ-7.3 מיליארד ש"ח. רוב העלות התקציבית אינה בצד ההוצאות אלא באובדן הכנסות, כלומר אינה משפיעה על מגבלת ההוצאה בתקציב המדינה.

## 2.2 משכנתאות מוכוונות

תרשים 21 להלן מציג את מספר מממשי המשכנתאות המוכוונות לפי קבוצה בעשור האחרון.

<sup>39</sup> **תרשים 21: מספר מממשי המשכנתאות המוכוונות לפי קבוצה בעשור האחרון**

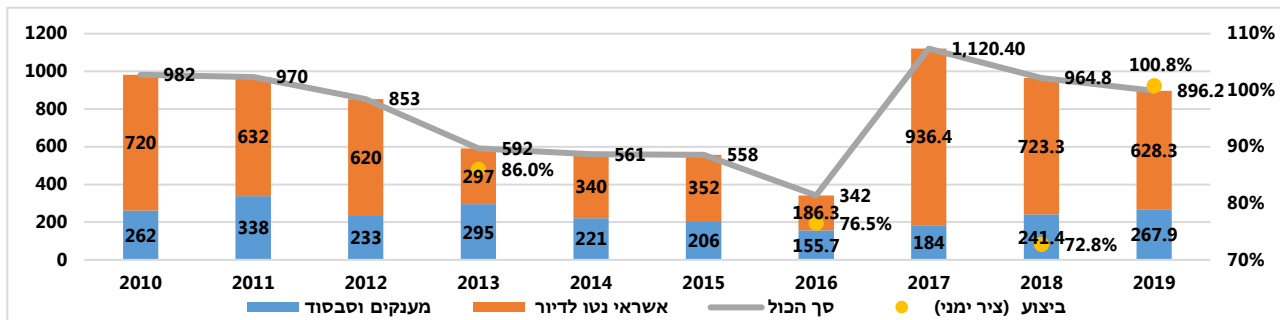


<sup>38</sup> רותם ברמלי, רפרנט רמ"י, אגף התקציבים, משרד האוצר, דוא"ל, 3 ביוני 2020.

<sup>39</sup> גלינה גלפרין, אגף אכלוס, משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 8 ביוני 2020.

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%.<sup>40</sup> תרשים 22 להלן מציג את תקציבי הסיוע המאושרים נטו במשכנתאות בעשור האחרון.

#### תרשים 22: תקציבי הסיוע המאושרים נטו במשכנתאות בשנים 2010-2019 (במיליוני ש"ח שוטפים)<sup>41</sup>



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 לדיוור ירד בשיעור של כ-12.7%. בשנת 2017 **חל גידול של 750.1 מיליון ש"ח** בתקציב האשראי לדיוור, בגין שלוש סיבות: **הפחתת הריבית**. בתיקון לחוק הלוואות דיוור, התשנ"ב-1992 נקבע שהריבית תהיה 0.5% פחות מהריבית הממוצעת על משכנתאות אותה מפרסם בנק ישראל, ולא יותר מ-3%, בהתאם לתקופת החזר שבחר הלווה. התיקון לחוק הוביל **להגדלת הביקושים לאשראי לדיוור**.<sup>42</sup> **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 לדיוור**. לסיכום, רוכשי דירות אלו נהנו עתה משלוש סיבות שהובילו לגידול בביקושים להלוואות מסובסדות: ריבית נמוכה יותר, הנחה בתוכנית "מחיר למשתכן" ומענק רכישה בפרופריה. כתוצאה מכך, ניתנה בשנת 2017 תוספת תקציבית לאשראי לדיוור של מעל 700 מיליון ש"ח.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> הלמ"ס, **ירחון סטטיסטי מאי 2020**, לוח ב/1 - אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה.

<sup>41</sup> ליזה צ'סקיס, משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 1 ביוני 2020. בשנים 2010-2015 נתוני התקציב הם **ברוטו**, ההבדל לתקציב הנטו הוא מינורי.

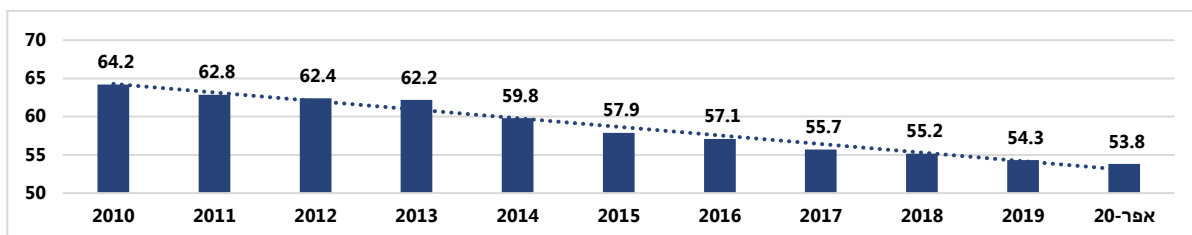
<sup>42</sup> משרד הבינוי והשיכון, **הפחתת הריבית על המשכנתאות**, 28 בפברואר 2016.

<sup>43</sup> 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.

### 2.3 דיור ציבורי וסיוע בשכר דירה

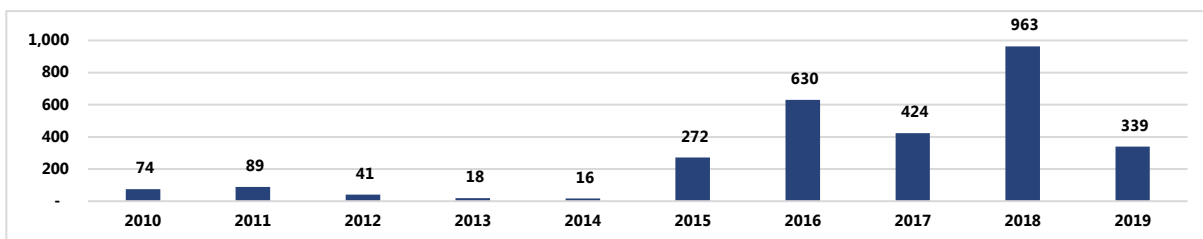
הממשלה מעניקה סיוע למשקי בית חסרי דירה בעלי הכנסה נמוכה באמצעות דיור ציבורי ובאמצעות סיוע בתשלום שכר דירה בשוק החופשי. משרד הבינוי והשיכון אחראי על סיוע זה והדיור הציבורי מנוהל ברובו על-ידי החברות המשכנות עמידר ועמיגור. תרשים 23 להלן מציג את מלאי הדירות בדיור הציבורי בעשור האחרון.

**תרשים 23: מלאי הדירות בדיור הציבורי בשנים 2010 עד אפריל 2020 (אלפים)**<sup>44</sup>



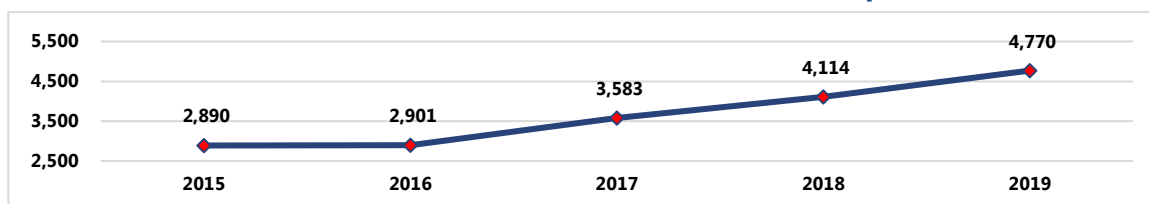
מלאי הדירות בדיור הציבורי היה באפריל 2020 כ-**53.8 אלף**, ירידה של כ-16.2% לעומת 2010. הירידה נגרמה בגין מכירת דירות לדיירים בעשור האחרון,<sup>45</sup> כמוצג בתרשים 24 להלן.

**תרשים 24: כמות הדירות שנרכשה לדיור הציבורי בשנים 2010 עד אפריל 2020**<sup>46</sup>



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 25 להלן מציג את מספר משקי הבית הזכאים הממתינים לדיור ציבורי בשנים האחרונות.

**תרשים 25: משקי בית זכאים ממתינים לדיור ציבורי בשנים 2015-2019**<sup>47</sup>



<sup>44</sup> 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 ומדיניות ציבורית, מרץ 2019.

<sup>45</sup> בנק ישראל, [דוח שנתי 2018](#), פרק ח': סוגיות רווחה ומדיניות ציבורית, מרץ 2019.

<sup>46</sup> נדב לחמן לזר, מנהל אגף בכיר (נכסים וחברות), משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 31 במאי 2020.

<sup>47</sup> 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.

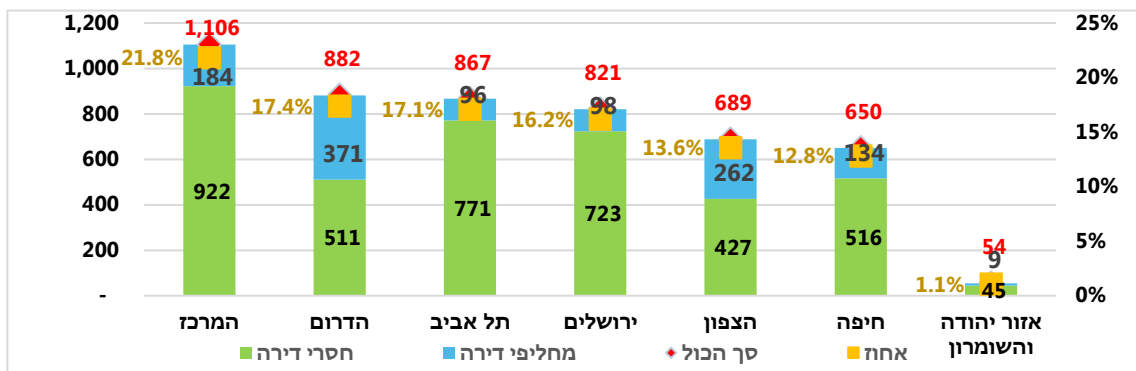
סך משקי הבית הממתינים לדיוור ציבורי היה בשנת 2019 כ-**4.8 אלף**, גידול של כ-65.1% לעומת 2015. לפי החלטה 4078 של הממשלה ה-34 הוקמה ועדה לדיון בהגדלת כמות הדירות בדיוור ציבורי.<sup>48</sup> טבלה 2 להלן מציגה את מספר הממתינים לדיוור ציבורי לפי אשכול חברתי-כלכלי.

#### טבלה 2: ממתינים לדיוור ציבורי בפילוח לפי אשכול חברתי-כלכלי (נכון לתחילת יוני 2020)<sup>49</sup>

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%
<b>סך הכול</b>	<b>3,915</b>	<b>1,155</b>	<b>5,070</b>	<b>100%</b>
משקל	77.2%	22.8%	100%	

מהנתונים אפשר לראות כי ביוני 2020 סך הממתינים לדיוור 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 26 להלן מספר הממתינים לדיוור ציבורי לפי מחוז.

#### תרשים 26: ממתינים לדיוור ציבורי בפילוח לפי מחוז (נכון לתחילת יוני 2020)<sup>50</sup>

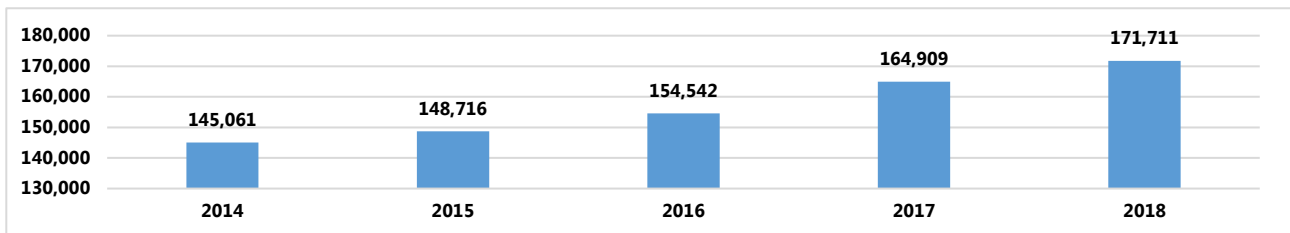


ביוני 2020, כ-38.9% מסך הממתינים לדיוור ציבורי גרו במחוזות המרכז ותל-אביב וכ-31% גרו במחוזות הדרום והצפון. תרשים 27 מציג את מספר הזכאים לסיוע בשכר דירה בשוק החופשי.

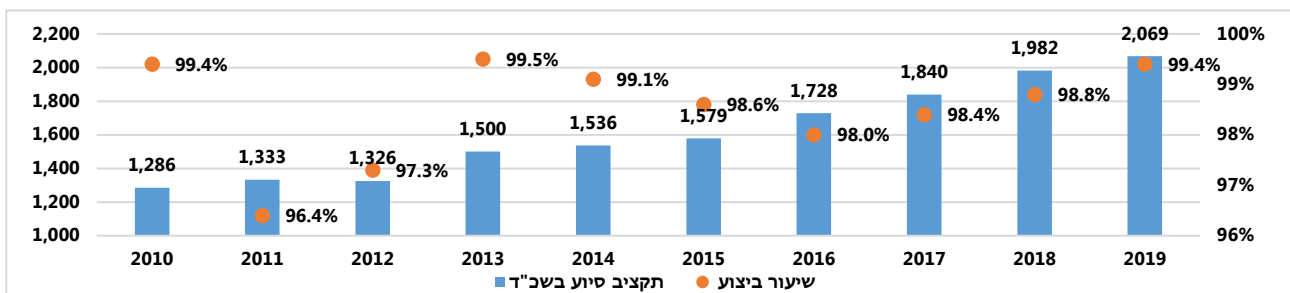
<sup>48</sup> משרד ראש הממשלה, [החלטה 4078 - תכנית חירום לאומית בתחום הדיוור הציבורי](#), 29 ביולי 2018. בנוסף, בסוף 2017 נחתם הסכם עם עמידר לפיו החברה תגייס מיליארד ש"ח לשם רכישת דירות למלאי הדיוור הציבורי.

<sup>49</sup> רות מנע, סגנית מנהל מינהל לסיוע בדיוור, דוא"ל, 2 ביוני 2020. בסך הכול נכללים 7 לא מוגדרים.

<sup>50</sup> רות מנע, סגנית מנהל מינהל לסיוע בדיוור, דוא"ל, 2 ביוני 2020.

**תרשים 27: מספר הזכאים לסיוע בשכר דירה בשוק החופשי<sup>51</sup>**

ניתן לראות כי בשנת 2018 היו כ-171.7 אלף זכאים לסיוע בשכר דירה, גידול של 18.4% לעומת 2014. תרשים 28 להלן מציג את תקציב הסיוע המאושר נטו בסיוע בשכר דירה בשוק החופשי.

**תרשים 28: תקציבי הסיוע המאושרים נטו בשכ"ד בשנים 2010-2019 (במיליוני ש"ח שוטפים)<sup>52</sup>**

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.

**3. ניתוח המודל למחיר 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 גרסיבית. 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.<sup>53</sup> על-כן, נראה כי התוכנית הביאה לגידול בפער בחלוקת ההון בישראל.

<sup>51</sup> שאול מוצפי, מנהל תחום בכיר הפעלת מערכות סיוע, משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 20 בנובמבר 2019. להרחבה: נתנאל קופראק, [מעבר הדיור הציבורי בישראל, נתונים ותנאי זכאות](#), מרכז המחקר והמידע שלה כנסת, דצמבר 2019.

<sup>52</sup> ליזה צ'סקיס, משרד השיכון, דוא"ל, 1 ביוני 2020.

<sup>53</sup> איתמר מילרד, [ניתוח שיעורי ההנחה לזכאים בתוכנית מחיר למשתכן](#), מרכז המחקר והמידע של כנסת, פברואר 2017.

- בשנים 2016-2019, כ-**2.9%** משיווקי הדירות וכ-**0.9%** מהזוכים בהגרלות לדירות היו ברשויות מקומיות ערביות,<sup>54</sup> נתונים המעידים על חוסר שוויוניות בחלוקת הסיוע במסגרת התוכנית. בנוסף, לכ-**52.8%** משיווק קרקעות לדירות בבנייה נמוכה וכ-**13.4%** משיווק קרקעות לדירות בבנייה רוויה היו ברשויות מקומיות ערביות.<sup>55</sup>
- 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 בעלות 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 בביצועם.
- 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.

<sup>54</sup> הנתון ל-12 ביוני 2020. נתנאל קופראק, [נתונים על דיור ועל חלוקת תקציבי סיוע לפי מגזר](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2020.

<sup>55</sup> 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.

- 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.
- 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.

## 4. סיכום

### 4.1 סיבות אפשריות להאצה במדד מחירי דירות בבעלות

סיבות אפשריות להאצה במדד מחירי דירות בבעלות מקצב חודשי של 0.2% בחודשים ינואר 2019 עד אוגוסט 2020 לקצב חודשי של 0.8% בחודשים מספטמבר 2020 עד מרץ 2021 הן:

#### צד ההיצע:

- ירידה חדה **בהתחלות בנייה**, המובילה להקטנה היצע הדירות;
- עלייה חדה **במדד תשומות הבנייה** המובילה לייקור ההיצע;

#### צד הביקוש:

- סביבת **ריבית נמוכה** ושינוי רגולטורי המאפשר הגדלת משקל משכנתה בריבית פריים, המובילים לגידול בביקוש לדירות.
- הפסקה למעשה של **תוכנית מחיר למשתכן**, אשר עשויה לגרום לזכאים רבים לרכוש דירה בשוק החופשי), ולהוביל לגידול בביקושים לדירות.

### 4.2 תוכניות משרד האוצר בהצעת תקציב 2021-2022

משרד האוצר פרסם מצגת שינויים מבניים במסגרת הכנת הצעת תקציב לשנים 2021 ו-2022.<sup>56</sup> בשינויים המבניים שהוצגו קיימים סעיפים (עדיין ללא פירוט) המתייחסים לשוק הדיור, כמפורט להלן:

- עידוד בנייה בקרקע פרטית.
  - הסבת שטחי תעסוקה למגורים ללא הליך תכנון מחדש.
  - האצת עבודות פיתוח למגורים.
  - הקמת פורום מנכ"לים להסקת חסמים.
  - ייעול הליכי הוצאת היתר בנייה.
- צעדים אלו נוגעים בעיקר להגדלת ההיצע, ולא בתחום הביקושים (כמו מחיר למשתכן או העלאת מס רכישה על משקיעים). עם זאת, בעשור האחרון נעשו ניסיונות רבים על ידי הממשלה להגדיל את היצע הדיור ולהסיר חסמים, והמבחן יהיה בביצוע.

<sup>56</sup> משרד האוצר, [תקציב 2021-2022](#), שינויים מבניים, יולי 2021.