

שוק הדיור בישראל

נעם גרובר*

תקציר

בשנים האחרונות נרשמה בשוק הדיור בישראל עליית מחירים מהירה, הנובעת מצד אחד מגידול בביקוש, בעיקר עקב ריבית נמוכה ומיסוי מועדף, ומצד אחר מהיצע קשיח, הנובע הן מהביורוקרטיה הסבוכה המעורבת בתהליך הבנייה, הן מניגוד עניינים מובנה במישור המקומי, והן מהשכיחות הגבוהה של הדיור המשותף בישראל, המהווה מחסום להתחדשות עירונית. בטווח הקצר, כדי לצמצם את הביקוש מומלץ למסות את ההכנסה המתקבלת מתשלומי שכירות באופן שווה למיסוי ההכנסה משוק ההון. בטווח הארוך, כדי לאפשר היצע גמיש יותר של דיור ובמטרה לצמצם את התנודתיות הרבה בשוק זה, מומלץ לפשט ולבזר את תהליכי התכנון, האישור והפיקוח על הבנייה, להעביר את ההכנסות מפיתוח ואת האחריות לבניית התשתיות הנדרשות לרשויות המקומיות ולאפשר מכירת בנייני דירות משותפים ברוב מיוחס מקרב הדיירים, כחלופה לתמ"א 38 ולתכניות פינוי-בינוי. כמו כן, כל עוד הדבר אינו פוגע בהקמת תשתיות לאומיות עתידיות ובאיכות הסביבה, רצוי להעביר את זכויות הקניין על שיעור גדול מהקרקעות לרשויות מקומיות ולידיים פרטיות.

* ד"ר נעם גרובר, חוקר בכיר במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. אני מודה לדניאל פרמיסלר על עזרתו הרבה בעיבוד הנתונים. כמו כן תודתי נתונה לדן בן-דוד ולאייל קמחי על הערותיהם המועילות.

מבוא

העלייה שחלה במחירי הדיור בין 2007 ל-2013 – יותר מ-50 אחוז (במונחים ריאליים) – היא כיום המכשול המרכזי ברכישת דירה עבור משפחות רבות, ובעיקר משקי בית צעירים ומעוטי הכנסה. הירידה החדה בשיעורי הריבית עקב המשבר הכלכלי העולמי, בשילוב העובדה שמיסוי שוק ההון יצר יתרון יחסי להשקעה בנדל"ן, הביאו לידי עלייה חדה בביקוש לדירות. עקב חסמים מערכתיים נוקשים היצע הדיור לא עלה במידה דומה, וכך נוצרה תחרות בין משקיעים למשקי בית צעירים על מלאי מוגבל של דירות חדשות. התוצאה היא עליית מחירים ודחיקת רגליהם של משקי בית חסרי אמצעים, הנאלצים להתגורר בשכירות אצל אותם משקיעים בעלי דירות. הציפייה שמחירי הדירות יישארו גבוהים, ואף ימשיכו לעלות בטווח הנראה לעין, נעשתה לנבואה המגשימה את עצמה והובילה ליצירתה של בועת הנדל"ן הנוכחית. למרות מאמצי הממשלה להגדיל את ההיצע, שורת בציבור מידה רבה של ספקנות בדבר כנות רצונה של הממשלה ויכולתה לתרום לירידת מחירים של ממש.

מטרתו של פרק זה היא לפרט את הגורמים לעליות המחירים, לנתח את השפעתן של עליות אלו על החברה הישראלית, וכן לסקור את צעדי המדיניות המתבקשים.

1. מאפייני שוק הדיור

הזמן הרב הנחוץ לבניית דירה מבדיל את שוק הדיור משווקים אחרים, שההיצע בהם מסוגל להתאים את עצמו לביקוש בזמן קצר יחסית. אבחנה זו תקפה במיוחד במשק הישראלי בשל העיכובים הביורוקרטיים הרבים בתחום, הן במישור הארצי והן במישור המקומי. משמעות ההיצע הקשיח היא שהמחירים נקבעים בטווח הקצר לאור צד הביקוש. עם זאת, בשוק מתפקד אמור ההיצע להוזיל בהדרגה את מחירי הדירות לסביבת עלות הבנייה הכוללת שלהן, שכן כל עוד המחיר לדירה גבוה מסך העלויות הנדרשות לבנייתה, יהיה רווחי עבור הקבלנים להמשיך לבנות. כך, עלייה בביקוש גוררת עליית מחירים מהירה, וזו אמורה להגדיל את היקף הבנייה וכך את ההיצע, עד שהמחירים מתכנסים לרמתם הטבעית.¹ אלא שלעתים מדובר בתהליך ארוך טווח, מכיוון שקשה להגדיל את היצע הדירות בזמן קצר בשיעור

¹ במונח "רמת המחירים הטבעית" הכוונה לרמת המחירים בשיווי משקל ארוך טווח, המשקפת את עלות הבנייה הכוללת בתוספת שיעור רווח סביר ליוזם.

ניכר, הן עקב זמן הבנייה והן עקב הצורך בתשתיות הולמות ולנוכח סבך הביורוקרטיה.

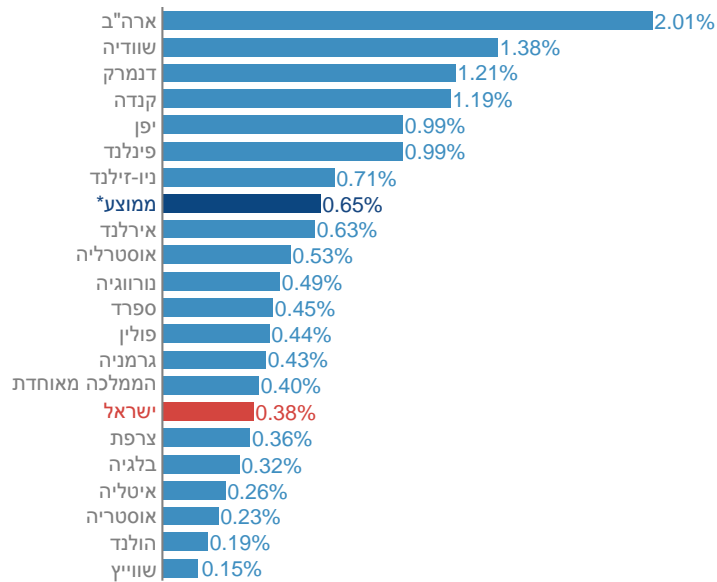
ככל שקשיחות ההיצע בשוק הדיור גדולה יותר, תגובת המחירים לשינויים בביקוש קיצונית וממושכת יותר. תגובה זו עלולה להיות מוגברת עוד יותר על ידי מינוף הרוכשים (גידול בהיקף המשכנתה ביחס להכנסת משק הבית) וכניסה או יציאה של השקעות משוק הנדל"ן, עד למצב של מעגל הרסני. כך לדוגמה, כשהמחירים עולים, משקי הבית ממנפים את עצמם יותר ויותר כדי לעמוד בעליית המחירים, ובתוך כך יותר ויותר הון נכנס לשוק הנדל"ן להשקעה, עליית המחירים ממשיכה וחוזר חלילה, עד לקריסה הכואבת. תופעה זו של בועת נדל"ן שכיחה הרבה יותר באזורים שקשיחות היצע הדירות בהם גבוהה, כפי שמראים Glaeser et al. (2008), מכיוון שבאזורים אלו הציפייה שמחירי הדירות ימשיכו לעלות היא רציונלית ומגשימה את עצמה.

אמנם יש חילוקי דעות לגבי הטענה כי בישראל קיימת בועה במחירי הדירות,² אך ברור כי עלייתם המהירה והממושכת של המחירים התרחשה בד בבד עם עלייה ניכרת ברכישת נדל"ן להשקעה, וכי גמישות רבה יותר של היצע הדירות ביחס למחיר תעורר בנייה בהיקפים גדולים יותר ותצמצם את תנודתיות המחירים בשוק הדיור. כפי שמראים (Caldera, Sanchez, and Johansson 2011), גמישות היצע הדירות בישראל ביחס למחיר נמוכה בהשוואה בין-לאומית (תרשים 1). בישראל, עלייה של כאחוז אחד במחירי הדירות מביאה עמה עלייה בהיצע של 0.38 אחוז – שיעור נמוך בהרבה מאשר במדינות אחרות, דוגמת קנדה ודנמרק (1.2 אחוז), שוודיה (1.4 אחוז) וארצות הברית (2 אחוזים). תופעה זו המאפיינת את ישראל – עליית מחירים שאין בצדה הגדלת היצע תואמת של דירות – מספקת את התנאים להיווצרות בועות בשוק הנדל"ן, לעומת מדינות שעליית המחירים בהן גוררת עלייה חדה בהיצע.

² כך לדוגמה, נגר וסגל (2011) ודובמן ואחרים (2011) אינם מוצאים בועה של ממש, לפחות עד שנת 2010. מנגד, בקרן המטבע הבין-לאומית טוענים, לפי נתוני 2013, כי מחירי הדירות בישראל גבוהים בכ-25 אחוז מרמתם הטבעית (IMF, 2014).

תרשים 1

**אחוז העלייה בהיצע של יחידות דיור חדשות
בתגובה לעלייה של אחוז אחד במחירן**



* ממוצע המדינות המוצגות בתרשים.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: Caldera, Sanchez, and Johansson (2011)

בשוק המתפקד ביעילות, גידול בביקוש צריך לגרור עלייה במחירים, והעלייה תוביל בתוך זמן קצר יחסית לתנופת בנייה. בצד פתיחת צווארי בקבוק תחבורתיים ופיתוח אזורי מואץ, תנופת בנייה זו יכולה להגדיל את מלאי הדיור במשק ולשפר את איכותו. אלא שבמקום זאת, כפי שניכר בשנים האחרונות בישראל, במצב של היצע מוגבל עליית המחירים הראשונית מתמידה ונמשכת עוד ועוד עקב מינוף יתר של הרוכשים והמשקיעים, ונוצרת בועה ספקולטיבית. מחירי הדיור המאמירים מעוררים דרישה לפעולת חירום ממשלתית מהירה, הממוקדת במיזמי בינוי בקנה מידה גדול. ואולם מיזמים כאלה עלולים ליצור עומס עצום על התשתיות, וכמו כן לגרום נזקים סביבתיים קשים עקב עקיפת כל גורמי התכנון. המחירים הגבוהים

מעודדים בנייה לגובה במקומות שהדבר אינו מוצדק בבחינה ארוכת טווח,³ והפער הגדול הנוצר בין הביקוש להיצע מעודד בנייה בסטנדרט נמוך, שכן ליזמים יש פחות צורך להתחרות על הרוכשים.⁴ גם המעורבות הממשלתית עלולה להיות אחד הגורמים לשיעור גבוה של בנייה לדיור באיכות נמוכה, האופיינית לעתים קרובות לבנייה ציבורית.⁵

רמת המחירים הגבוהה, מינוף היתר של הרוכשים ומיזמי ענק ממשלתיים – כל אלו מעלים את ההסתברות להתמוטטות שוק הדיור. בתרחיש "יום הדין", תסריט פסימי אך בהחלט אפשרי, עליית ריבית תייקר את תשלומי המשכנתה ותפחית את הביקוש לדיור. בתוך כך, מיזמי הדיור הציבוריים יציפו את השוק בהיצע דירות. המשקיעים – שמצד אחד בידם נדל"ן, נכס המאבד מערכו, ומצד אחר נפתחות לפנייהם אפשרויות לתשואות גבוהות בשוק ההון – ימחרו למכור את הדירות שבעלותם. משקי הבית שרכשו דירה למגורים ועדיין כבולים לתשלומי משכנתה בריבית משתנה, ההולכים וגדלים,⁶ יהיו מעוניינים גם הם למכור את הדירה שברשותם כדי להחזיר את החוב ולקנות דירה דומה או טובה יותר במחיר נמוך יותר, לכשתיבלם ירידת המחירים. גורמים אלו ימריצו עוד את ירידת המחירים וחוזר חלילה. הבנייה תיעצר לחלוטין, לפחות במגזר הפרטי, תוך פיתורים המוניים ופשיטת רגל של חברות רבות בתחום.

2. אומדן מחירי הדיור

בדיון הציבורי בישראל משמשים בערבוביה כמה סוגי אומדנים למחירי הדיור. משרד האוצר (2013) מדווח על היחס בין מחיר הדירה הממוצע והחציוני ובין הכנסות משק הבית הממוצעות והחציוניות; משרד הבינוי והשיכון (2013) מתמקד במחירי הדירות הממוצעים באופן כללי ובחלוקה לדירות חדשות ולדירות יד שנייה, וכן בחלוקה לפי מספר חדרים; השמאי הממשלתי הראשי (משרד המשפטים, 2013) בודק את השינוי במחיריהן הממוצעים של דירות בנות ארבעה חדרים שנמכרו,

³ פרופ' רחל אלתרמן סבורה כי העלות הגבוהה של תחזוקת רבי-קומות הופכת אותם למתאימים למגורי יוקרה בלבד (שאולי, 2014).

⁴ מחקרם של יחיאל רוזנפלד וחנן בן עוז חושף נורמות ירודות ביותר של איכות בנייה בישראל (סמולסקי, 2014).

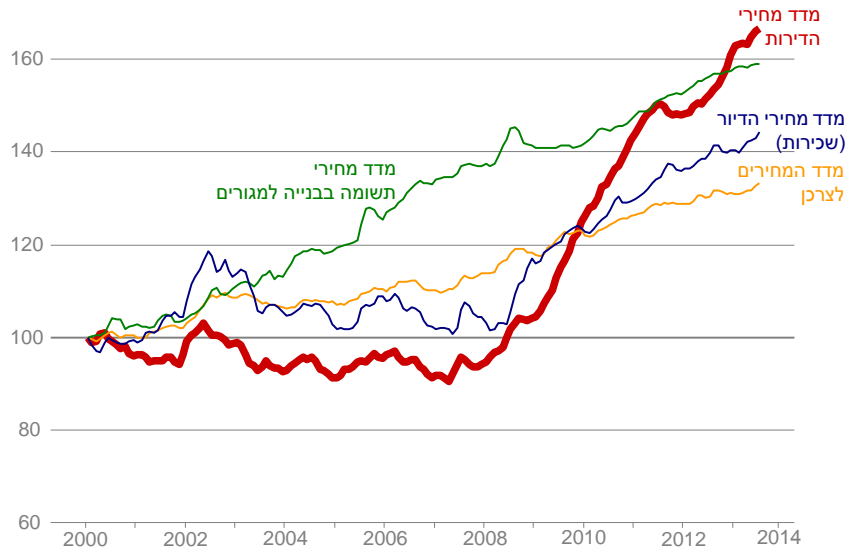
⁵ כפי שהיה בשנות התשעים (מירובסקי, 2014).

⁶ המשכנתאות בריבית משתנה שיקפו כ-80 אחוז מכלל המשכנתאות ב-2011, אז הגביל המפקח על הבנקים את השימוש בריבית זו (בניטה ונאור, 2013).

בפילוח לפי ערים; לעומתם, מכון גזית-גלובס במרכז הבינתחומי הרצליה מפרסם את מדד GII המבוסס על מכירה חוזרת של דירות מיד שנייה, בדומה למדד Case-Shiller האמריקני; לבסוף, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת את מדד מחירי הדירות המבוסס על אומדן הדוני – כלומר, בניכוי השפעת מאפייני הדירות על השווי במחירהן. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה גם עורכת את סקר הוצאות משקי הבית, הכולל דיווח על ערך הדירה שבבעלות משקי הבית, על פי הערכת משקי הבית עצמם. המדדים המובילים בעולם, מבחינת יכולתם להתחשב בשווי בין דירות לאורך זמן בחישוב השווי במחירים, הם מדדי המכירה החוזרת (Case-Shiller) והמדדים ההדוניים שבשימוש הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לכל אחד מהם מגרעות משלו, אך התמונה שהם מציירים לגבי עליית המחירים בשנים האחרונות כמעט זהה (מכון גזית-גלובס, 2012). פרק זה מתבסס על מדד מחירי הדירות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, למעט מקומות שמצוין בהם שימוש במדד אחר.

כפי שניתן לראות בתרשים 2, מחירי הדירות הנומינליים, כלומר ללא ניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן, חוו קיפאון ואף ירידה מתחילת שנות האלפיים עד תחילת 2008. למעשה, ביוני 2008 מדד מחירי הדירות שב לרמתו הנומינלית מינואר שנת 2000. אם משקללים את עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה זו, מצטיירת תמונה של ירידה ריאלית במחירי הדירות לאורך רוב שנות האלפיים. מדד מחירי הדירות הדביק את העלייה במדד המחירים לצרכן רק בנובמבר 2009. מתחילת 2008 ואילך השתנתה מגמת מחירי הדירות והתחילה עלייה מהירה ורציפה, שלמעט ירידה קצרת מועד במחצית השנייה של 2011 נמשכת עד היום. מנקודת השפל של מחירי הדירות באפריל 2007 עד ליולי 2013 עלו המחירים ב-84 אחוז נומינלית, או בכ-53 אחוז ריאלית, כלומר בניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן.

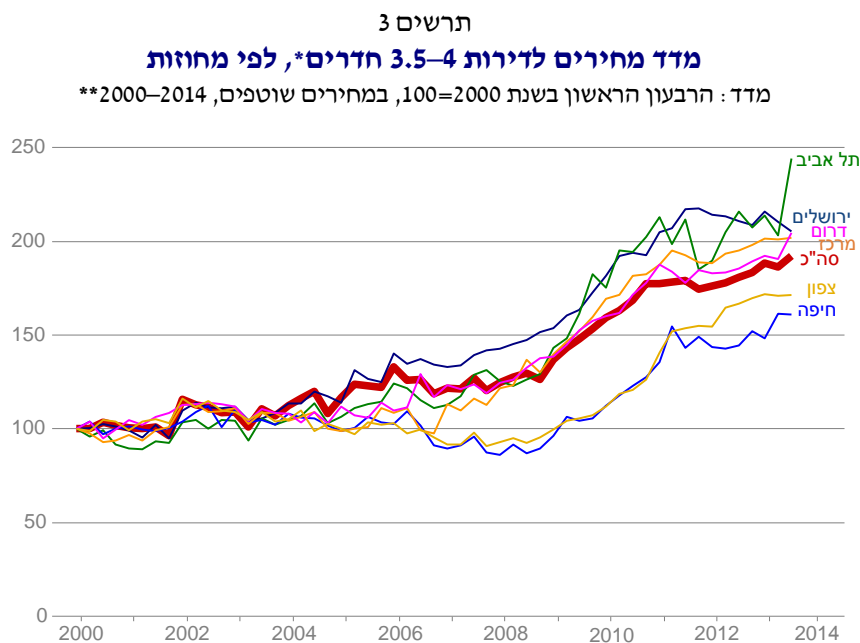
תרשים 2
שינויים במדדי מחירים בתחום הדיור, 2000–2014
מדד: ינואר 2000=100



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

כפי שנראה בתרשים 3, העלייה במחירי הדירות היא תופעה כלל-ארצית; לאזור הצפון הגיעו העליות באיחור של כמעט שנה, אך מתחילת 2009 ואילך גם אזור זה הצטרף למגמה. מהשוואת העלייה במדד המחירים הנומינלי (תרשים 3) למדד מחירי התשומה בבנייה למגורים, המשקלל את עלויות העבודה והחומרים בבנייה אך לא את עלות הקרקע (תרשים 2 לעיל), נראה כי למחירי התשומות אין תפקיד מרכזי בזינוק במחירי הדירות, שכן אין מתאם בין שני המדדים. לעומת זאת, השינוי במחירי הקרקע בין השנים 1998 ו-2012 תואם היטב את העלייה במחירי הדיור, לפחות במרכז הארץ (זוסמן, 2013). על פי המתאם בין השינוי במחירי הקרקע ובין השינוי במחירי הדירות, וכן על פי ההפרשים הניכרים במחירים בחלוקה לפי אזורים, נראה כי הגורם העיקרי לעלייה המהירה במחירי הדיור הוא מחסור בקרקע לבנייה, ולא בשאר התשומות. סברה זו נתמכת גם במחקר של אקשטיין ואחרים (2012), המראים כי למרות התשומות הדומות מחירי הנדל"ן

העסקי, שבנייתו אינה מעוכבת בשל מחסור באישורים, לא עלו בד בבד עם מחירי הנדל"ן למגורים.



* דירות בבעלות הדיירים.

** הנתונים עבור חודש ינואר בכל אחת מהשנים המצוינות.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

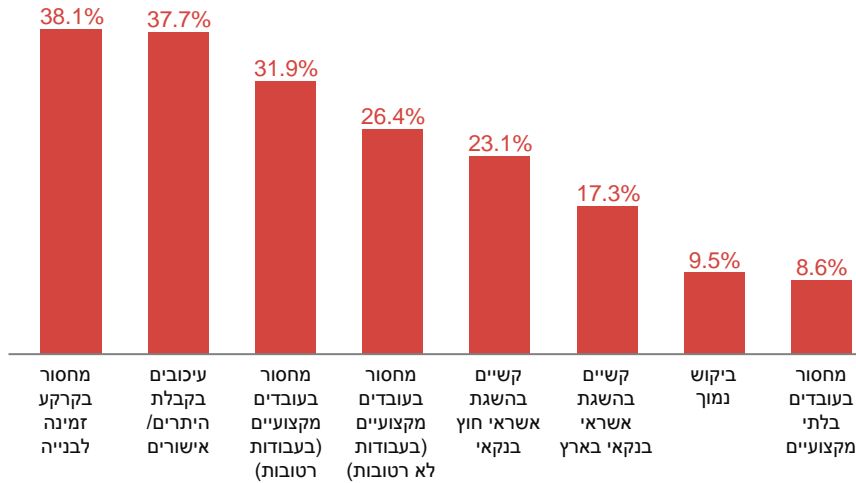
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

שני החסמים העיקריים העומדים מאחורי ההיצע הקשיח, לפי דיווחי חברות הבנייה (תרשים 4), הם מחסור בקרקע ועיכובים בקבלת היתרים, ובמידה פחותה מחסור בעובדים מקצועיים ובאשראי.

תרשים 4

מגבלות חמורות בקרב חברות בנייה*

כאחוז מכלל חברות הבנייה, לפי סוג המגבלה, אוקטובר 2013



* על פי דיווחים עצמיים של חברות הבנייה.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הערכות עסקים של הלמ"ס

מדצמבר 2010, אז החלה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לערוך את סקר הערכות העסקים, ניכר שיפור בזמינות העובדים המקצועיים – מ-43.5 אחוז מחברות הבנייה שדיווחו על מחסור חמור בעובדים מקצועיים בעבודות רטובות (שלד, טיח וריצוף) ל-31.9 אחוז באוקטובר 2013, ומ-36.1 אחוז מהחברות שדיווחו על מחסור חמור בעובדים בעבודות יבשות ל-26.4 אחוז באוקטובר 2013. לעומת זאת, שיעור חברות הבנייה המדווחות על מחסור בקרקע ועל עיכובים במתן היתרים כמגבלה חמורה נותר כמעט בלי שינוי בהשוואה בין התקופות. המסקנה המתבקשת היא שכדי להגדיל את גמישות היצע הדירות על הממשלה להתמקד כיום בקיצורם ובפישוטם של ההליכים הביורוקרטיים לקבלת היתרי בנייה.⁷

⁷ דיון מורחב בסוגיית המחסור בעובדים מקצועיים בענף הבנייה מופיע בנספח לפרק.

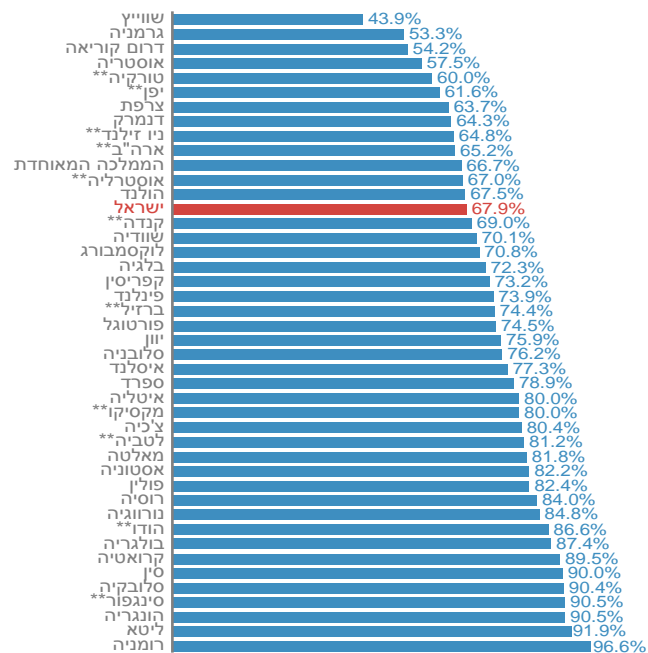
3. ההשפעה חברתית של עליית מחירי הדיור

כפי שנסקר אצל (Andrews and Sanchez, 2011), בעלות על דיור, ששיעוריה גדלו בהדרגה ברבות ממדינות ה-OECD בעשורים האחרונים, נחשבת גורם חברתי-כלכלי חיובי, התורם ליכולתם של משקי הבית לצבור נכסים, וכן להישגי ילדיהם ולמעורבות קהילתית. בהשוואה בין-לאומית שיעורי הבעלות על דירות בישראל הם בינוניים, אם כי הם נמצאים בקרבת שיעורי הבעלות ברבות מן המדינות המפותחות. דווקא מדינות הגוש המזרחי לשעבר נהנות משיעורי בעלות גבוהים במיוחד, עקב העברת דירות המגורים לרשות הדיירים עם סיום העידן הקומוניסטי (תרשים 5).

תרשים 5

משקי בית המתגוררים בדירה בבעלותם*

כאחוז מכלל משקי הבית, השוואה בין-לאומית, 2012



* לא כולל משקי בית המתגוררים בדירה שאינה בבעלותם אך יש בבעלותם דירה אחרת.

** הנתונים לקוחים מהשנים הבאות: יפן וברזיל (2008); מקסיקו (2009); טורקיה, אוסטרליה, קנדה והודו (2011); ניו זילנד, ארה"ב, לטביה וסינגפור (2013).

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים: סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס, Eurostat, משרד סטטיסטיקה לאומיים והודעות לעיתונות

למרות עליית המחירים של השנים האחרונות, שיעורם של משקי הבית שאין בבעלותם דירה כלל (אם הם מתגוררים בה ואם לאו) דווקא הצטמק מ-27.7 אחוז ב-2006 ל-26.5 אחוז ב-2012 (תרשים 6).⁸ בראייה כוללת, התופעה הבולטת בשנים האחרונות היא עלייה דרמטית בשיעור משקי בית שבבעלותם שתי דירות או יותר:⁹ מ-2.1 אחוזים ב-2006 ל-8.1 אחוזים ב-2012 – כמעט פי ארבעה.

העלייה בשיעור משקי הבית שבבעלותם שתי דירות ויותר משקפת את התרחבות פעילותם של משקיעים בשוק הנדל"ן – מ-22.5 אחוז מהרכישות ב-2003 ל-30.4 אחוז ב-2008, לפי בן נאים (2009). על פי נתוני חטיבת המחקר של בנק ישראל (2013), שיעור המשקיעים מקרב הרוכשים המשיך ועלה בשנים 2009 ו-2010, אך ירד חדות בתחילת 2011, ונותר מאז סביב 25–23 אחוזים.¹⁰ ניתן לייחס התמתנות זו לפעילות להעלאת המס על רכישת דירות להשקעה, שנכנסה לתוקף בפברואר 2011. ייתכן גם כי למחאת הדיור ולחוסר הוודאות שבא בעקבותיה יש תפקיד בירידת שיעור המשקיעים מקרב הרוכשים.

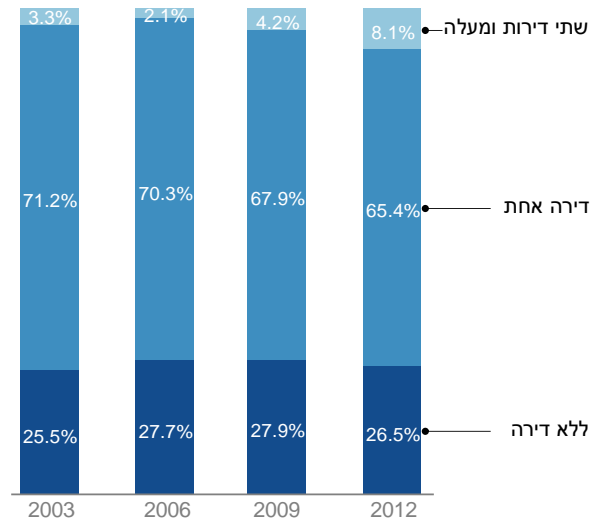
העלייה בשיעורם של בעלי שתי דירות ויותר בד בבד עם שיעור יציב של משקי בית שאין בבעלותם דירה היא לכאורה סתירה: כיצד אין יותר משקי בית המתגוררים בדירות שאינן שלהם (שוכרים, או מתגוררים בדירות בבעלות קרובי משפחה)? לתופעה זו שני הסברים אפשריים: (1) גדל מספרם של בעלי מעט דירות, אך קטן מספרם של בעלי דירות רבות, מכיוון שמשקיעי הנדל"ן הגדולים מממשים את אחזקותיהם, כך שלכל משקיע המוגדר בעל יותר מדירה אחת יש ב-2012 פחות דירות בממוצע בהשוואה ל-2006; (2) גדל מספרן של הדירות הריקות, אלו שאיש אינו גר בהן דרך קבע. נוסף על היותן השקעה, דירות כאלו הן גם דירה משנית לעשירים. על פי נתוני חברת החשמל, ועדת טרכטנברג העריכה את מספר הדירות הריקות ב-46,855, כמות הגדולה מהבנייה השנתית בקצב הנוכחי.

⁸ רוב משקי הבית שאין בבעלותם דירה (87 אחוז בשנת 2012) שוכרים דירה, והשאר מתגוררים בדירה שאינה שלהם, השייכת בדרך כלל לקרובים, למעביד או לקיבוץ.

⁹ משק בית שבבעלותו שתי דירות לפחות מוגדר כאן כמשק בית המתגורר בדירה שבבעלותו ויש ברשותו לפחות עוד דירה אחת. אין בסקר ההוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתונים על מספר הדירות הנוספות המדויק שברשות כל משק בית, לכן משק בית שאינו מתגורר בדירה שבבעלותו אך ברשותו דירות נוספות ייחשב לבעל דירה אחת.

¹⁰ על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, שיעור הדירות להשקעה מסך העסקאות מיוני 2012 עד פברואר 2013 היה 24.4 אחוז – 21.6 אחוז משקיעים מקומיים ו-2.8 אחוזים תושבי חוץ.

תרשים 6
התפלגות משקי הבית* לפי מספר הדירות שבעלותם

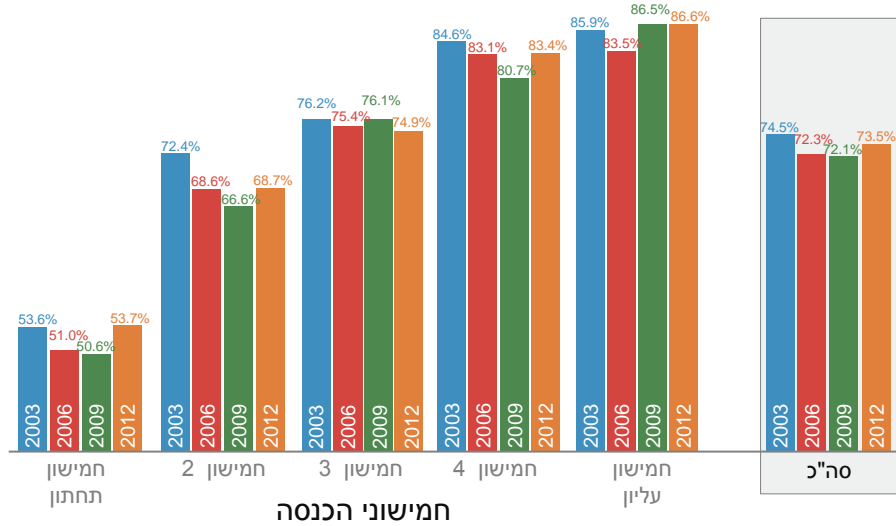


* עבור משקי בית שהעומד בראשם הוא בן 25 ומעלה.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס

כאמור, למרות העלייה בשיעור הבעלות של שתי דירות לפחות בקרב משקי בית, שיעור הבעלות על דירה אחת לפחות כמעט לא השתנה בעשור האחרון, גם בחלוקה לפי רמות הכנסה (תרשים 7). בחמישון 1, מעוט הכנסה ביותר, שיעור הבעלות נע בין 50 ל-55 אחוז, ואילו בחמישונים 2-5 שיעור הבעלות נע בין כ-70 אחוז (חמישון 2) לכ-85 אחוז (חמישון 5).

תרשים 7
שיעור הבעלות על דירה* לפי חמישוני הכנסה של משק הבית

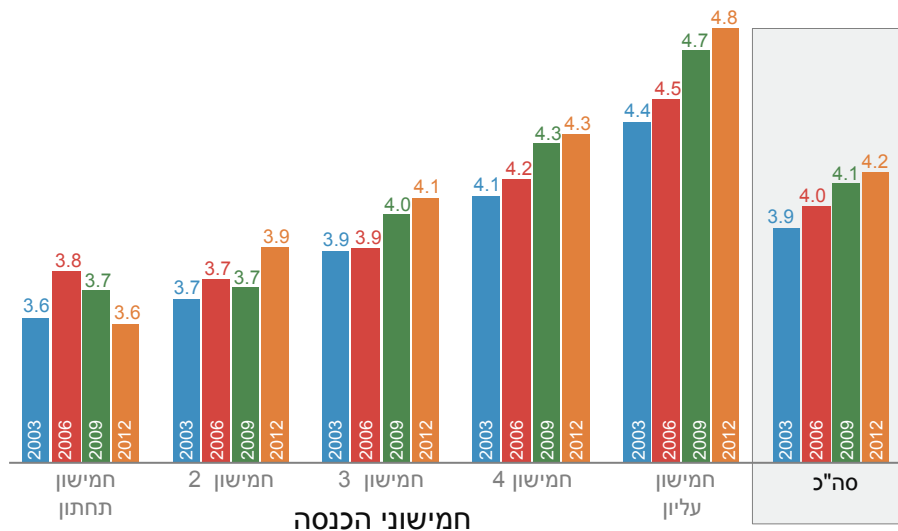


* בעלות על דירה אחת או יותר, גם אם משק הבית אינו מתגורר בה. עבור משקי בית שהעומד בראשם הוא בן 25 ומעלה.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס

יתרה מכך, מספר החדרים הממוצע בדירה נמצא בעלייה מתמדת בדירות של רוב חמישוני ההכנסה (5-2), כפי שמוצג בתרשים 8, ולא נראה שעליית המחירים פוגעת במגמה זו. רק בקרב חמישון ההכנסה הנמוך ביותר נראית מגמה של ירידה במספר החדרים הממוצע, מכ-3.8 חדרים ב-2006 לכ-3.6 ב-2012.

תרשים 8
מספר חדרים ממוצע לדירה בבעלות הדיירים
 לפי חמישוני הכנסה של משק הבית*, שנים נבחרות

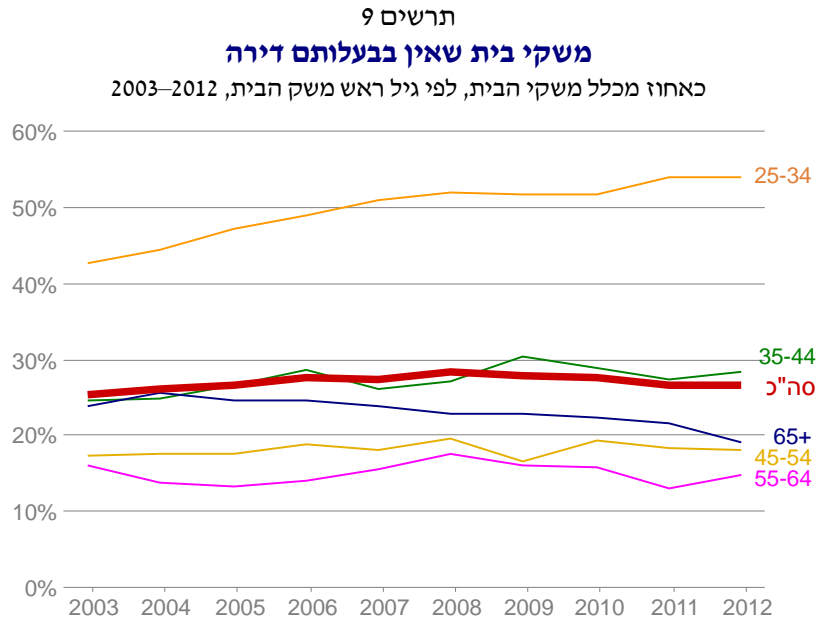


* עבור משקי בית שהעומד בראשם הוא בן 25 ומעלה.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס

התמונה משתנה בחלוקת משקי הבית לקבוצות לפי גיל ראש משק הבית (תרשים 9). לאורך העשור האחרון עלה ב-20 אחוז שיעורם של משקי הבית הצעירים, בגילי 25-34, שאין בבעלותם דירה (מכ-43 אחוז ב-2003 ל-54 אחוז ב-2012). עם זאת מדובר במגמה ארוכת טווח וייתכן כי היא נובעת גם משינויים דמוגרפיים, כגון עליית גיל הנישואים הממוצע, ולא דווקא מהעלייה במחירי הדירה. כך לדוגמה בשנת 2007, לפני תחילתה של עליית המחירים, לא פחות מ-51 אחוז ממשקי הבית הצעירים לא היו בעלים של דירה. אמנם הדעת נותנת כי העלייה במחירי הדירות תשפיע פחות על שיעור הבעלות בקרב משקי הבית הוותיקים, שכבר הייתה בבעלותם דירה לפני שהחלה העלייה, ויותר על שיעור הבעלות בקרב משקי הבית הצעירים, שהחלטה לגבי רכישת דירה עדיין עומדת לפתחם, אך בפועל הנתונים אינם משקפים שינוי דרמטי במגמה. קשה לומר כמה מן העלייה בשיעור משקי הבית הצעירים שאין בבעלותם דירה (מ-51 אחוז ב-2007 ל-54 אחוז

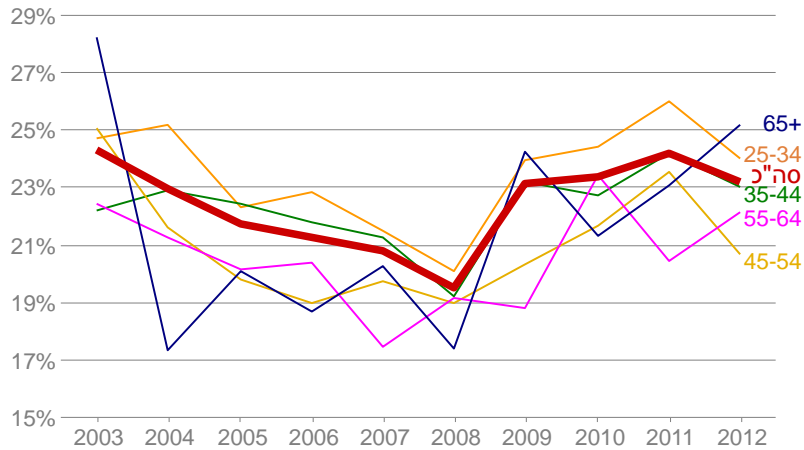
ב-2012) היא תוצאה של מחירי הדירות הגבוהים, אך ברור שאם הצעירים שואפים להגיע לאותם שיעורי בעלות של משקי בית מבוגרים יותר, הרי שמחירי הדירות זכיום הם משוכה גבוהה מאוד עבורם. לעומת זאת, אפשר למצוא בנתונים גם נקודת אור, שכן שיעור גילאי 65 ומעלה שאין בבעלותם דירה נמצא דווקא ברידה.



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות של הלמ"ס

השפעתה של עליית המחירים בשוק הדיור על הרווחה הכלכלית משתקפת היטב בשיעור ההוצאה על שכר דירה בקרב משקי בית המתגוררים בדירה שכורה. עליית מחירי השכירות מיתרגמת בבירור לעלייה בנטל הכלכלי על משקי הבית. כפי שניתן להיווכח מתרשים 10, הפגיעה הגדולה ביותר היא במשקי הבית הצעירים ביותר והמבוגרים ביותר השוכרים דירה, שאיבדו כ-5 אחוזים מהכנסתם הפנויה בין השנים 2008 ו-2011. עם זאת, ראוי לציין כי בסך הכל, נתח תשלומי השכירות מהכנסת משקי הבית שב עד 2011 לרמה הדומה לזו שנמדדה ב-2003 (תרשים 10).

תרשים 10
שיעור דמי השכירות מתוך ההכנסה
 שיעור התשלום החציוני מתוך ההכנסה הכספית נטו בקרב משקי בית שוכרים, לפי קבוצות גיל, 2003–2012



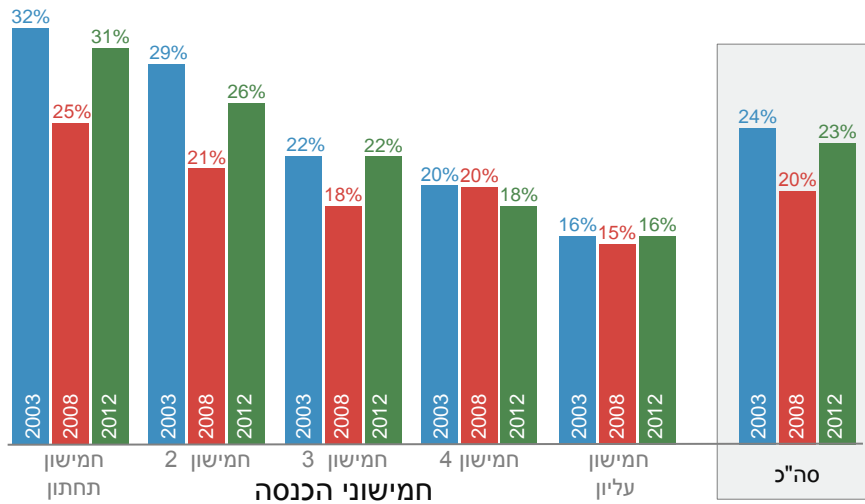
מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס

הפגיעה ברווחה הכלכלית של השוכרים ניכרת גם בחלוקה לחמישוני הכנסה (תרשים 11). העלייה בשיעור ההוצאה על שכר הדירה ניכרת ביותר אצל השוכרים בעלי ההכנסה הנמוכה (שני החמישוניים התחתונים). משקי הבית הצעירים ומעוטי ההכנסה שלא רכשו דירה, אם מבחירה ואם מכיוון שעלויות המחירים הרחיקו את הרכישה מהישג ידם, נאלצו בשנים האחרונות להוציא שיעור גבוה מהכנסתם (אם כי לא חסר תקדים) על שכירות. מעבר לקושי שברכישת דירה ברמות המחירים הנוכחיות, ניתן לשער כי הדבר מקשה על משקי בית אלו לחסוך, ומעכב עוד יותר רכישת דירה עתידית. המשכה של מגמה זו בקרב הצעירים עלול להביא לידי פגיעה ארוכת טווח בשיעורי הבעלות על דירה בישראל.

תרשים 11

שיעור דמי השכירות מתוך ההכנסה

שיעור התשלום החציוני מתוך ההכנסה הכספית נטו בקרב משקי בית* שוכרים, לפי חמישוני הכנסה נטו, שנים נבחרות



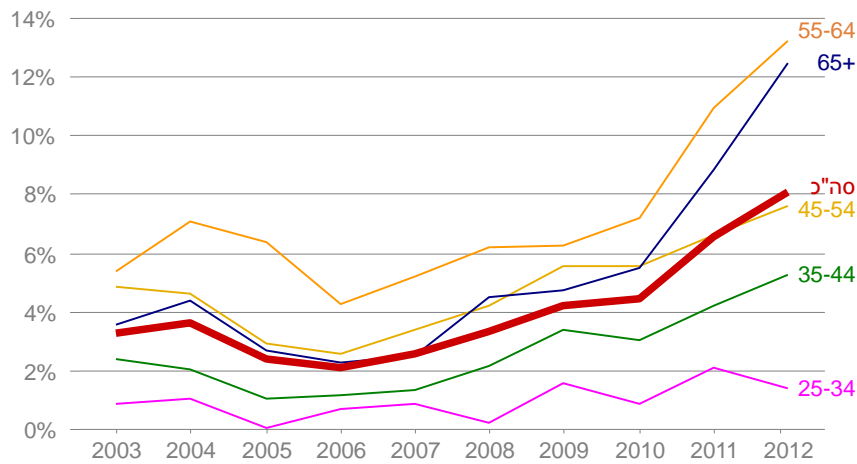
* עבור משקי בית שהעומד בראשם הוא בן 25 ומעלה.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות של הלמ"ס

מגמות שונות לחלוטין באות לידי ביטוי בבירור בקרב משקי בית בעלי יותר מדירה אחת. בעיקר ניכרת עלייה באחזקות נדל"ן משנת 2006 ואילך. עלייה זו משותפת אמנם כמעט לכל קבוצות הגיל וההכנסה, אך בולטת במיוחד בקרב משקי הבית המבוגרים (תרשים 12) ובעלי ההכנסה הגבוהה (תרשים 13).

יותר ויותר משקי בית מבוגרים בחרו בשנים האחרונות להשקיע את חסכונותיהם בדירה נוספת, כחלופה להשקעה בשוק ההון ובניסיון להשיג הכנסה קבועה לשנים שלאחר הפרישה מהעבודה. הדבר יוצר קיטוב ברור בין משקי הבית הצעירים, ששיעורי הבעלות שלהם פוחתים, ובין משקי הבית המבוגרים, שהביקוש לנדל"ן בקרבם דווקא הולך וגובר. הגידול בביקוש של משקי הבית המבוגרים מעלה את המחירים ומקשה על הצעירים לרכוש דירה והם ממשיכים לשכור, בסבירות גבוהה ממשק בית מבוגר. קיטוב בין-דורי זה, או תחושת הדור הצעיר שלא יצליח להגיע לרמת החיים שהוריו נהנים ממנה, היו כוח מניע מאחורי המחאה החברתית של קיץ 2011, כפי שמתאר שלו (2012).

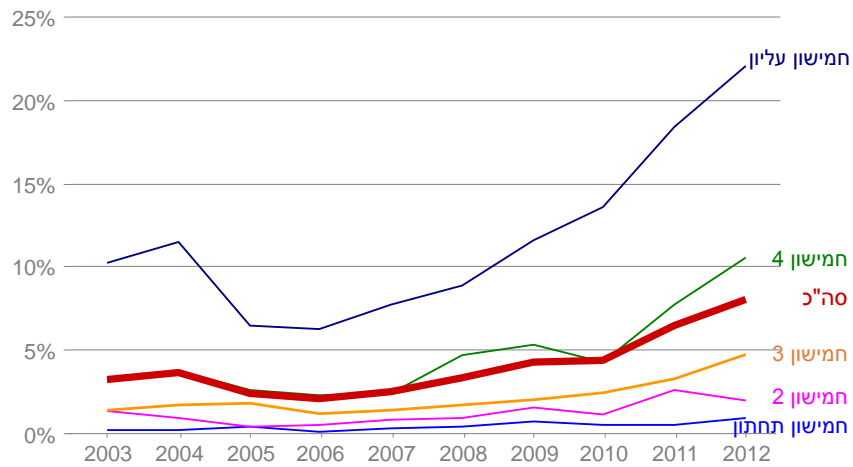
תרשים 12
שיעור בעלות על שתי דירות ומעלה
 לפי גיל ראש משק הבית, 2003–2012



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס

קיטוב דומה ניכר גם בין רמות ההכנסה.¹¹ משקי הבית בעלי ההכנסה הגבוהה, שבבעלותם היו מלכתחילה יותר דירות, נהנו יותר מעליית המחירים. שיעור משקי הבית בחמישון העליון שבבעלותם שתי דירות או יותר גדל בכ-16 נקודות אחוז – מ-6 אחוזים ב-2006 ל-22 אחוז ב-2012. שיעור הבעלות על דירה שנייה ומעלה גדל בכל קבוצות ההכנסה, אך ברור כי משקי הבית בעלי ההכנסה הגבוהה, שהם בעלי משאבים רבים יותר להשקעה בנדל"ן, מאפילים על כל השאר.

תרשים 13
שיעור בעלות על שתי דירות ומעלה
 לפי קבוצות הכנסה של משק הבית*, 2003–2012



* עבור משקי בית שהעומד בראשם הוא בן 25 ומעלה.
 מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס

¹¹ דבר זה אמנם אינו מפתיע, שכן יש מתאם בין גיל להכנסה, וכן בין היקף נכסים ובין גיל והכנסה.

4. השפעת הריבית על הביקוש לדיור

המיתון העולמי שנוצר בעקבות משבר הסאב-פריים בארצות הברית הביא לירידה דרמטית בשיעורי הריבית בעולם, ובכלל זה גם בישראל. לנוכח המשבר נאלץ בנק ישראל להפחית את הריבית כדי לעודד ביקושים מקומיים ולהימנע ממיתון, ובעיקר כדי למנוע פגיעה קשה בייצוא עקב ייסוף השקל, שהיה נגרם מזרימת הון זר המחפש תשואה גבוהה להשקעה.

לריבית הנמוכה הייתה השפעה עזה על הביקוש לדיור, הן דרך יכולת התשלום הגוברת של רוכשי הדירות והן דרך מידת הכדאיות של ההשקעה בנדל"ן לעומת אפיקי השקעה אחרים. ריבית נמוכה מקטינה את ההחזר החודשי על משכנתה ביחס לסכומה הכולל, כך שמשק הבית הרוכש דירה יכול להתחייב למשכנתה גדולה יותר עבור אותו החזר חודשי, או להקטין את ההחזר החודשי עבור אותו סכום משכנתה. מצב זה מאפשר רכישת דירה בסכום גבוה יותר, וייתכן אף שיגרום למשק בית המתגורר בשכירות לבחור לקנות דירה. הריבית הנמוכה אף מפחיתה את התשואה על השקעה פיננסית, דוגמת איגרות חוב, והופכת השקעה בנדל"ן לכדאית יותר יחסית. אפקט זה מועצם על ידי שיעורי המס המוטלים על השקעות בנדל"ן, הנמוכים מאוד ביחס להשקעה פיננסית. ההפרדה בין הרוכשים נדל"ן למגורים ובין אלו הרוכשים אותו להשקעה היא מלאכותית בחלקה, מכיוון ששיקולי השקעה, כגון תשואה נמוכה בשוק ההון וציפייה לעלייה במחירי הדירות, עשויים להניע גם משק בית המתגורר בשכירות לרכוש דירה למגורים.

כפי שניתן לראות בתרשים 14, יש מתאם שלילי חזק בין הריבית הריאלית הצפויה ובין השינוי במחירי הדירות. המתאם הגבוה מאוד בין שלושה גורמים – הריבית הריאלית הצפויה, רמת התשואה הריאלית על איגרות חוב והריבית הממוצעת על משכנתאות צמודות מדד¹² – משקף את ההשפעה של רמת הריבית במשק על כוח הקנייה של משקי הבית (באמצעות משכנתאות) ועל הכדאיות היחסית של ההשקעה בנדל"ן בהשוואה להשקעה בשוק ההון.

בתחילת שנות האלפיים, כשהריבית הייתה גבוהה, עד כדי 7 אחוזים, היו מחירי הדירות בקיפאון. עם תחילת הירידה בריבית, לקראת סוף 2006, החלה מגמת עלייה במחירי הדירות, וזו הגיעה לשיאה לקראת סוף 2009, אז עלו המחירים בקצב חודשי של יותר מ-1.5 אחוז. העלייה הזמנית בריבית בסוף 2009 מתואמת עם היבלמות העלייה במחירי הדירות באותה תקופה, ומשחזרה הריבית וירדה, שבו

¹² הריבית על משכנתאות צמודות מדד משקפת טוב יותר את עלות ההלוואה במקרה זה, מכיוון שהאינפלציה מנוכה ממנה על ידי ההצמדה למדד, ולפיכך היא ריאלית.

מחירי הדיור לעלות. תרשים 14 מאשש את התפיסה כי מחירי הדירות נשלטים בטווח הקצר על ידי צד הביקוש, וכי הריבית הנמוכה היא גורם מרכזי בעלייתם המהירה.¹³

תרשים 14
הריבית הריאלית הצפויה ושינוי במחירי הדירות
 באחוזים, 2000–2013



* ממוצע ל-10 חודשים: 4 חודשים קודמים, חודש ינואר בשנה הנקובה (למעט 2013) ו-5 חודשים עוקבים.
 ** ריבית בנק ישראל פחות ממוצע ציפיות האינפלציה.
 מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: למ"ס ובנק ישראל

כאמור, הריבית הנמוכה מאפשרת למשקי הבית לקחת משכנתה גדולה יותר עבור אותו תשלום חודשי. נוסף על כך, התחושה כי האשראי הנוכחי זול עשויה לגרום למשקי בית רבים למנף את עצמם עוד יותר, כלומר להגדיל את היקף המשכנתה ביחס להכנסתם על ידי הגדלת התשלום החודשי או הארכה של תקופת פירעון המשכנתה. מצב זה מגדיל עוד יותר את הסכום שמשקי הבית מוכנים ומסוגלים לשלם עבור מגורים.

¹³ גם נגר וסגל (2011) מוצאים שהריבית היא הגורם המרכזי המסביר את העלייה במחירי הדירות בישראל.

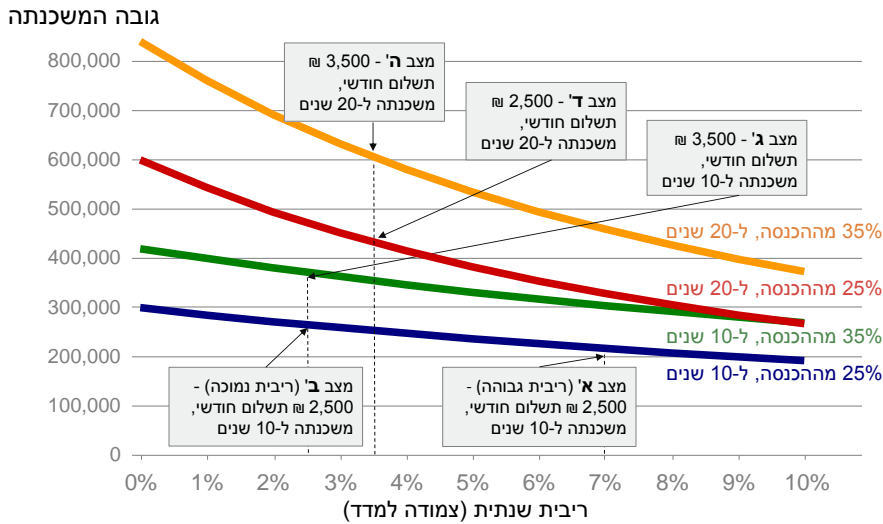
כפי שמציג תרשים 15, שילוב הגורמים לעיל – ירידת הריבית, הגדלת שיעור התשלום מההכנסה והתארכות של תקופת הפירעון – מגדילים באורח דרמטי את המשכנתה שמשקי הבית מתחייבים לה. במצב א', כשהריבית השנתית היא 7 אחוזים – בדומה לרמתה בתחילת שנות האלפיים – משק בית בעל הכנסה חודשית של 10,000 שקלים, הבוחר תשלום חודשי של 25 אחוז מהכנסתו למשך 10 שנים, יקבל משכנתה של כ-217 אלף שקלים. במצב ב' – ריבית שנתית של כ-2.5 אחוזים, בדומה לרמתה בחמש השנים האחרונות – יוכל משק הבית לקבל משכנתה על סך כ-265 אלף שקלים עבור אותו תשלום חודשי ובאותה תקופת פירעון. אם יחליט משק הבית להגדיל את תשלום המשכנתה ל-35 אחוז מהכנסתו החודשית באותה ריבית (מצב ג'), יוכל לקבל משכנתה על סך כ-372 אלף שקלים. בהשוואה, אם במקום להגדיל את התשלום החודשי יבחר דווקא להאריך את תקופת הפירעון מ-10 ל-20 שנה ולשלם ריבית של כ-3.5 אחוזים¹⁴ (מצב ד'), יוכל משק הבית לקבל משכנתה על סך כ-433 אלף שקלים. לבסוף, במצב ה' – ריבית שנתית של 3.5 אחוזים, שיעור תשלום של 35 אחוז ותקופת פירעון של 20 שנה – יוכל משק בית בעל אותה הכנסה לקבל משכנתה על סך כ-606 אלף שקלים, כמעט פי שלושה מאשר במצב א'.

אם למשק הבית הון ראשוני של כ-200 אלף שקלים, הרי שבמצב א' הוא ירכוש דירה במחיר של מעט יותר מ-400 אלף שקלים, בשיעור מימון (LTV – Loan to Value) של כ-50 אחוז. לעומת זאת, במצב ה' משק הבית ירכוש דירה במחיר כפול לפחות – יותר מ-800 אלף שקלים – ובשיעור מימון של כ-75 אחוז. מכיוון שהיצע הדירות בתחומי 800 אלף שקלים הוא מזערי ביותר כיום, הרי שדוגמה מספרית זו ממחישה עד כמה רכישת בית ברמת המחירים הנוכחית נמצאת מעבר להישג ידן של משפחות רבות בישראל. רק משקי בית בעלי נכסים או בעלי הכנסה גבוהה המוכנים להתחייב למשכנתה ארוכת טווח בהחזר חודשי גבוה יכולים לרכוש כיום דירה.

¹⁴ לפי נתוני בנק ישראל, הריבית הממוצעת על משכנתאות צמודות מדד לתקופה של 15–20 שנה גבוהה בכאחוז מהריבית על משכנתאות ל-10–5 שנים.

תרשים 15

נתוני משכנתה עבור משק בית בעל הכנסה חודשית נטו של 10,000 שקלים
 גובה המשכנתה לפי הריבית, ההחזר החודשי ותקופת הפירעון



העלייה ביכולת התשלומים של משקי הבית עקב ירידת הריבית עלולה כאמור ליצור מעגל הרסני של מחירים עולים ומשקי הבית הממנפים את עצמם יותר ויותר, על ידי הגדלת התשלום החודשי והארכה של תקופת הפירעון, כדי לעמוד בעליית המחירים. עוצמתו של מעגל זה גדלה עוד יותר עקב פעילות המשקיעים, שכן עליית המחירים בשוק הדיור, בד בבד עם התשואה הנמוכה באפיקי השקעה אחרים – עקב שילוב של ריבית נמוכה ומיסוי רווחים משוק ההון – עלולות למשוך יותר ויותר הון וביקוש לשוק הנדל"ן למגורים, וכך לתרום לעליית מחירים וחוזר חלילה.

תרשים 16 מראה כי חובות משקי הבית לרכישת דיור, הן במספרים מוחלטים והן כשיעור מסך חובותיהם של משקי הבית, מצויים מתחילת שנת 2008 במגמת עלייה מתמדת, המקבילה לעלייה במחירי הדירות. ניתן לפרש את המתאם בין החובות ובין האמרת המחירים כממצא המייצג את המינוף המתעצם של משקי הבית – מינוף שהוא תוצאה של העלייה במחירי הדירות, אך גם הסיבה להמשך העלייה.

תרשים 16

חובות של משקי בית בגין דיור, 2000–2013

במיליארדי שקלים (מחירי ינואר 2013) וכאחוז מסך חובות משקי הבית



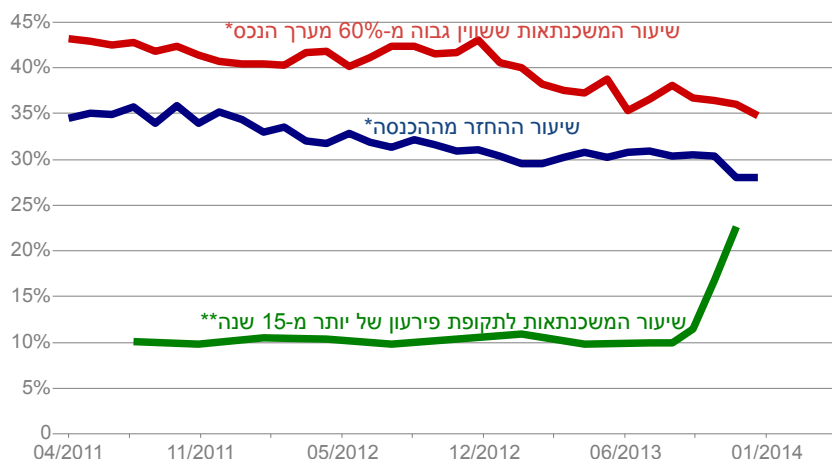
מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: בנק ישראל (דוחות המפקח על הבנקים ונתוני החטיבה
למידע וסטטיסטיקה) והלמ"ס

יש לסייג ולומר כי למרות זאת, שיעור החובות לדיור מסך חובות משק הבית, העומד על מעט יותר מ-70 אחוז, אינו גבוה ביחס לרמתו במחצית הראשונה של שנות האלפיים. כמו כן, שיעורי המינוף של משקי הבית, כפי שהם מתבטאים בגודל המשכנתה ביחס לנכס (LTV) וביעור החוזר החודשי מתוך ההכנסה, אינם מראים עלייה של ממש (תרשימים 17 ו-18).

למרבה הצער, בנק ישראל החל לאסוף ולפרסם נתוני משכנתאות מפורטים רק בשנת 2011, כך שאין נתונים זמינים לגבי השינויים בשיעור החוזר הממוצע ביחס להכנסה, שיעור המימון מתוך ערך הנכס (LTV) ותקופת הפירעון של המשכנתאות במהלך עליית המחירים בין 2008 ל-2010. באפריל 2011 – התקופה שממנה והלאה נתוני המשכנתאות זמינים – תמונת המצב כבר משקפת מינוף גבוה יחסית: כ-43 אחוז מהאשראי לדיור שניתן באותו חודש היה למשכנתאות בסך של יותר מ-60 אחוז מערך הנכס, ושיעור החוזר הממוצע ביחס להכנסת משק הבית, משוקלל לפי גודל המשכנתה, היה כ-35 אחוז (תרשים 17). שיעור מינוף גבוה מגביר את הסיכון

לחדלות פירעון, לדוגמה במקרה של פיטורי אחד המפרנסים, ולפיכך מעידים נתונים אלו לשנת 2011 על נתח גדול של משכנתאות בסיכון גבוה.

תרשים 17
מאפייני משכנתאות
באחוזים, 2011–2013



* ממוצעים חודשיים משוקללים על פי סכומי ההלוואות.

** נתוני תקופת הפירעון משוקללים על פי סכומי ההלוואות, מוצגים רבעונית עד יולי 2013.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: בנק ישראל

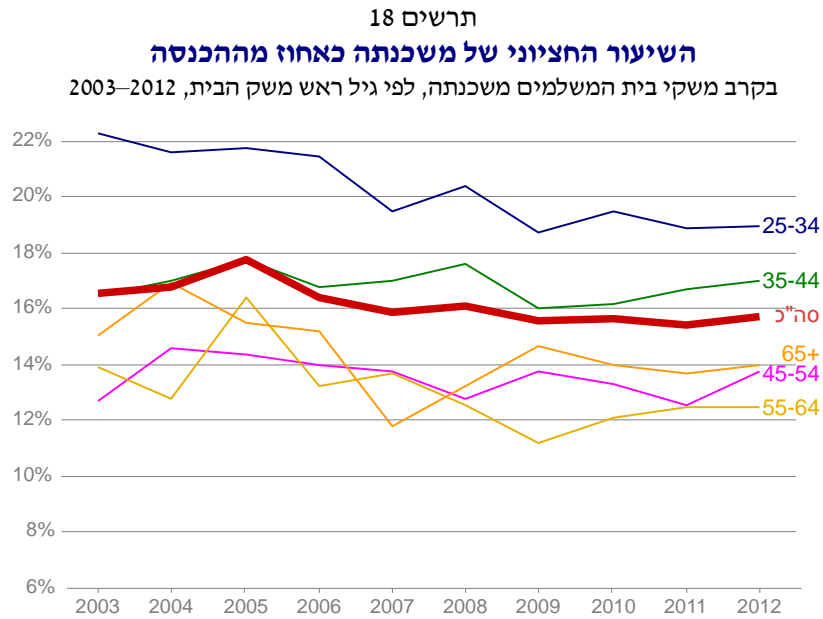
בניסיון לחשב את מאפייני המשכנתאות גם לפני שהנתונים המדויקים היו זמינים, בניטה ונאור (2013) מעריכים את שיעור המימון הממוצע (סך ההלוואות ביחס לסך הנכסים שנמכרו) בכלל שוק הנדל"ן מ-2002 ואילך בהתבסס על הצלבת נתונים מבנק ישראל, משרד האוצר והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ומראים מגמת עלייה כללית, מכ-30 אחוז ב-2002 עד כ-45 אחוז ב-2012. יש להדגיש כי נתונים אלו מתייחסים לשיעור המימון הממוצע בכלל שוק הנדל"ן, ולא לשיעור המימון הממוצע של המשכנתאות (LTV), מכיוון שיש עסקאות נדל"ן המתבצעות בלי משכנתה. נוסף על כך, בניטה ונאור (2013) אומדים את שיעור ההחזר הממוצע

ביחס להכנסה, ומוצאים עלייה חדה במהלך השנים 2010–2009 – מכ-23 אחוז בתחילת 2009 ליותר מ-30 אחוז בשנת 2010. עם זאת, ובניגוד לאומדנים של בניטה ונאור, תרשים 17 מראה שבשנתיים האחרונות חלה ירידה הן בשיעור המשכנתאות שנועדו למימון של יותר מ-60 אחוז משווי הנכס – מ-43.2 אחוז באפריל 2011 ל-34.8 אחוז בדצמבר 2013 – והן בשיעור ההחזר הממוצע מההכנסה: מ-34.5 אחוז באפריל 2011 ל-28 אחוז בדצמבר 2013.¹⁵ גם נתוני סקר ההוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינם תואמים את ההערכות של בניטה ונאור, ומציגים דווקא ירידה בשיעור המשכנתה ביחס להכנסה במשך העשור האחרון (תרשים 18).^{16,17}

¹⁵ ייתכן שחוסר ההתאמה נובע מהשימוש של בניטה ונאור בשיעורים ממוצעים למשכנתה, לעומת נתוני בנק ישראל המבוססים על ממוצעים משוקללים, לפי סכומי המשכנתאות.

¹⁶ יש לזכור כי עבור משקי הבית המשלמים משכנתאות מוקדמות יותר, ירידת הריבית הייתה יכולה להביא עמה ירידה בתשלום החודשי, אם עקב מרכיב הריבית המשתנה במשכנתה ואם עקב מחזור המשכנתה (כלומר לקיחת משכנתה חדשה בתנאים משופרים), כך שממוצע של כלל משקי הבית המשלמים משכנתה יכול להיות מטעה. נוסף על כך, בניטה ונאור (2013) מתמקדים ביחסים בין ממוצעי תשלומי המשכנתה וההכנסה, במקום בממוצע היחסים בין גורמים אלו. הם מנמקים זאת בטענה כי אומדן זה מוטה כלפי מטה, דבר הנובע מהנחתם ששיעור המשכנתה מההכנסה קטן עם ההכנסה. ואולם הדבר נכון בקרב בעלי משכנתאות (מניתוח נתוני סקר ההוצאות שערך המחבר), אך ברור ששיעור השוכרים (שכלל אינם משלמים משכנתה) דווקא יורד עם ההכנסה (ראו תרשים 6), ולכן הנחה זו אינה בהכרח תקפה.

¹⁷ השימוש בשיעור החציוני במקום בשיעור הממוצע נועד לנטרל את השפעתם של מקרי קיצון, לדוגמה משקי בית שההכנסה בהם נמוכה מאוד ביחס למשכנתה. בניכוי מקרי קיצון, מגמות השיעור הממוצע והשיעור החציוני דומות.



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס

ניתן לייחס חלק מהירידות בשיעור המימון ובשיעור ההחזר מההכנסה (תרשים 17 לעיל) למגבלות שהטיל המפקח על הבנקים, מתוך רצון להגביל את הסיכון בשוק האשראי לדיור ולמנוע איום על יציבות המערכת הפיננסית במקרה שמשקי בית רבים יגיעו לחדלות פירעון, בדומה למה שהתרחש בארצות הברית בתקופת משבר הסאב-פריים. יעד נוסף (לא מוצהר) של המפקח על הבנקים הוא לצנן את עליות המחירים בשוק הדיור ולהחליש את השפעת הריבית על הביקוש בו, שכן הקשר בין הריבית ובין מחירי הדירות עלול להגביל את יכולתו של בנק ישראל להפחית עוד את הריבית כדי להחליש את השקל ביחס למטבעות אחרים.

ב-1 בנובמבר 2012 הוגבלו לראשונה שיעורי המימון (LTV) של המשכנתאות באופן דיפרנציאלי: 75 אחוז עבור רוכשי דירה ראשונה, 70 אחוז עבור משפרי דור ו-50 אחוז עבור משקיעים. לאחר הטלת המגבלות ניכרה ירידה עקבית בשיעור מימון של יותר מ-60 אחוז משווי הנכס, ולפיכך נראה כי מגבלות אלו אכן השיגו את יעדן בצמצום משקל ההלוואות שבסיכון גבוה (תרשים 17).

הגבלות נוספות שהטיל המפקח על הבנקים ב-1 בספטמבר 2013 אסרו על מתן משכנתאות בשיעור החזר של יותר מ-50 אחוז מהכנסת משק הבית, וכן הציבו דרישה לביטחונות מוגדלים למשכנתאות בשיעור החזר של בין 40 ל-50 אחוז מההכנסה, הגבילו את נתח ההלוואה בריבית משתנה (לא יותר מ-66.7 אחוז),¹⁸ ואסרו מתן הלוואות לתקופה של יותר מ-30 שנה. לפי תרשים 17, אכן הייתה ירידה מסוימת בשיעור ההחזר הממוצע מההכנסה בחודשים האחרונים של 2013, אך הירידה באה על חשבון קפיצה ניכרת בתקופת הפירעון. כך, שיעור המשכנתאות לתקופה של יותר מ-15 שנה יותר מהוכפל בתוך שלושה חודשים – מ-10 אחוז באוגוסט ל-22.6 אחוז בנובמבר, החודש האחרון שהנתונים לגביו זמינים. לא ברור כלל אם ההגבלות על שיעור ההחזר ביחס להכנסה, שדחקו משקי בית רבים להאריך את תקופת הפירעון כדי להקטין את התשלום החודשי, אכן הפחיתו את רמת הסיכון של משכנתאות אלו. ראשית, כשמשקי בית בעלי משכנתה בשיעור החזר גבוה נתקלים בקושי לעמוד בתשלום החודשי, פתוחה בפניהם ממילא האפשרות "למחזר" את המשכנתה (כלומר לכסות את תשלומי המשכנתה באמצעות משכנתה שנייה בתנאים נוחים יותר), וכך להאריך את תקופת פירעונה ולהקטין את התשלום החודשי. שנית, על פי נתוני המפקח על הבנקים, הריבית הנגבית על משכנתאות גדלה ככל שתקופת הפריסה שלה ארוכה יותר, כך שהנטל הכולל גבוה יותר, ומשק הבית חשוף לסיכונים כמו אבטלה ותנודות בריבית לתקופה ארוכה יותר. טוב יעשה המפקח על הבנקים אם יעבור להתמקד בהגבלת היחס שבין הכנסת משק הבית ובין סך המשכנתה שהוא מתחייב לו, ויניח את האיזון בין אורך תקופת הפירעון ובין שיעור התשלום החודשי לשיקול דעתו של משק הבית.

5. מיסוי ההכנסה משכירות

כפי שנדון לעיל, התייקרות מחירי הדירות בשנים האחרונות נובעת מעלייה בביקוש עקב ריבית נמוכה ומיסוי מועדף, לצד כשלים בצד ההיצע. הטיפול בצד הביקוש הוא הפשוט יותר, ויניב תוצאות בתוך זמן קצר יותר.

מכיוון שישראל היא כלכלה קטנה ופתוחה, השליטה המקומית על שיעור הריבית מוגבלת. עם זאת, מרכיב המיסוי נמצא בשליטה רבה יותר. כפי שמסביר שראל (2014), מיסוי הרווחים משוק ההון, שהוחל בישראל משנת 2003, יצר אפליה

¹⁸ הגבלה זו נוספה להוראת המפקח על הבנקים ממאי 2011, שהגבילה את חלק הריבית המשתנה לשליש מסך המשכנתה במהלך תקופת הקצרה מחמש שנים.

לטובת ההשקעה בנדל"ן. שראל מתמקד ביתרון שנוצר למתגוררים בדירות שבבעלותם לעומת שוכרים, וטוען כי יתרון זה הוא המקור להגדלת הביקוש לדירות ולהתייקרות מחירן. אפקט זה היה אמור להגדיל את שיעור הבעלות, אך בפועל שיעור הבעלות לא עלה, ואף המשיך במגמת ירידה עבור משקי בית בגילי 25–34 (תרשימים 7 ו-9 לעיל). כפי שניתן לראות, בישראל משקי בית שביכולתם לרכוש דירה למגורים אכן עושים זאת בשיעורים גבוהים, כך שהתמריץ הנוסף בדמות היתרון במיסוי לעומת השקעה בשוק ההון לא גרם לשינוי מגמה. עם זאת, כשמדובר בבחירה בין השקעה בשוק ההון ובין השקעה בנדל"ן, מתברר כי ליתרון זה יש משמעות רבה.

השקעה בנדל"ן מניבה רווחים משני סוגים: עליית ערך הנכס, שנגבה עליה מס שבח במכירת הנכס; והכנסה משכר דירה.¹⁹ כיום ההכנסה משכר דירה, המרוכזת אצל העשירים (תרשים 13 לעיל), פטורה ממס ברובה,²⁰ בשונה מהכנסה מעבודה או מהון פיננסי. לפי נתוני 2012 – ויש להניח כי הנתונים העדכניים גבוהים יותר – מדובר בכ-640 אלף דירות המושכרות בשכר דירה חודשי ממוצע של 2,500 שקלים, כלומר תשלומי שכר דירה של כ-20 מיליארד שקלים בשנה, הממוסים בשיעור נמוך, אם בכלל – שכן גם אם שכר הדירה החודשי גבוה מ-5,080 שקלים, לא ברורה מידת האכיפה של גביית המס. במצב זה, כשרוב ההכנסה משכר דירה מרוכזת בידי משקי בית בעלי הכנסה גבוהה, סכום זה צריך להיות ממוסה בשיעור גבוה. ראשית יש למסות הכנסה משכירות במס ערך מוסף. נוסף על כך, ניתן לטעון כי יש למסות הכנסה זו בשיעור קבוע של 25 אחוז, בדומה למיסוי רווחים משוק ההון, או לחלופין בשיעור מס שולי על פי סך הכנסתו הכוללת של בעל הדירה, בדומה להכנסה מעבודה, דבר שיקל על גמלאים שיעקר הכנסתם מהשכרת נכס יחיד. בתלות באופן המיסוי העתידי, ניתן להעריך כי המדינה מוותרת כיום על הכנסות בסדר גודל של 6–8 מיליארד שקלים בשנה. מדובר בעיוות רגרסיבי במערכת המס, היוצר ביקוש יתר לנכסי נדל"ן, ומחזק את השפעת הריבית על הביקוש להם.

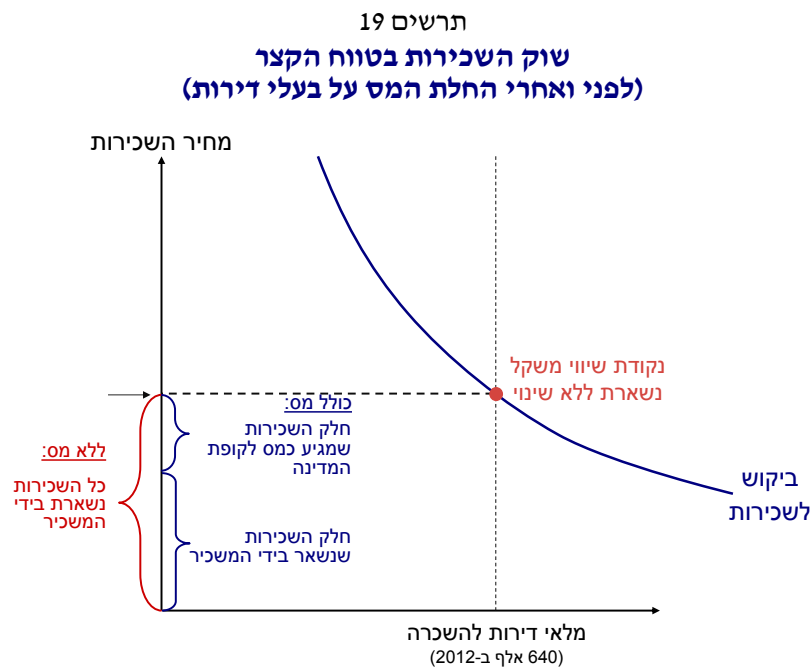
יהיו שיטענו כי מיסוי ההכנסה משכירות פשוט יגרום למשכירים לגלגל את אובדן ההכנסה אל השוכרים, וכך יאמירו מחירי השכירות עוד יותר. ואולם בחינת הטענה מראה כי היא אינה נכונה, שכן בטווח הקצר ההיצע בשוק השכירות קשיח,

¹⁹ מס השבח על מכירת דירות הוא אמצעי משלים בלבד, ואינו חלופה למיסוי ההכנסה משכר דירה, מכיוון שאינו ממסה הכנסה משכר דירה. נוסף על כך, יש לציין כי יכולתו להרתיע רכישת דירות להשקעה ארוכת טווח מוגבלת ביותר, שכן אפשר לדחותו לנצח, כל עוד הדירה לא נמכרה.

²⁰ רווחים מדירה המושכרת בפחות מ-5,080 שקלים לחודש (לפי נתוני 2014) אינם חייבים במס.

כלומר יש מספר קבוע של דירות להשכרה, ומחירי השכירות נקבעים על ידי הביקוש, כך שהמשכירים כבר גובים את שכר הדירה הגבוה ביותר שהם יכולים לגבות מהשוכרים.

לאורך זמן מיסוי ההכנסה משכירות יפחית את היצע הדירות להשכרה, מכיוון שהתשואה על נכסים אלו תרד (תרשים 19). דירות אלו כמובן לא ייעלמו מהשוק, אלא יימכרו מידי המשקיעים למשקי בית שלא הייתה בבעלותם דירה, קרי, שוכרים (מכירת דירות ממשקיע למשקיע לא תפחית את היצע הדירות להשכרה).

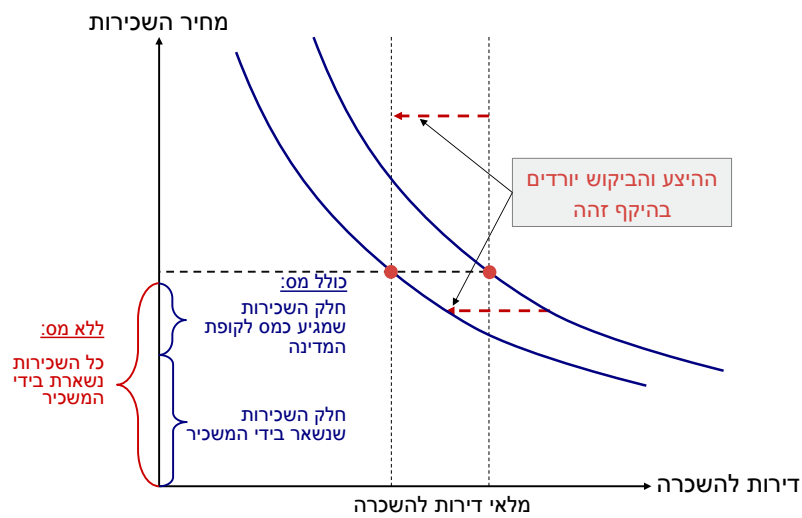


מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מיסוי ההכנסה משכירות יפחית אפוא הן את ההיצע והן את הביקוש בשוק הדירות לשכירות באופן מאוזן, ולא ישפיע על מחירי השכירות גם בטווח הזמן

הבינוני, שיתאפיין במכירת דירות שבבעלות משקיעים (תרשים 20).²¹ כשרכשו את הדירות, דחקו המשקיעים את משקי הבית המבוססים פחות אל שוק השכירות והגבירו את הביקוש בו, כך שהגדלת היצע הדירות להשכרה לא גררה ירידה במחירי השכירות. באופן דומה, מכירת דירות של משקיעים והקטנת היצע הדירות להשכרה לא יגררו עלייה במחירי השכירות, מכיוון שמגמה זו תהיה כרוכה במגמה מקבילה של צמצום הביקוש. אגב כך מכירת הדירות מצד המשקיעים תוביל לירידת מחירן.

תרשים 20
שוק השכירות לאורך זמן
 (מעבר לשיווי משקל חדש לאחר החלת המס על בעלי דירות)



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

ברור אפוא כי הפטור בפועל ממס על הכנסה משכר דירה נכנס כיום רובו ככולו לכיסם של בעלי הדירות, וכפי שמראה תרשים 13, מדובר ברוב המקרים בבעלי הכנסה גבוהה מלכתחילה. עיוות רגרסיבי זה במערכת המס מיטיב עם העשירים ומגביר את הביקוש לדירות ואת מחירן, ואף חוסם את שוק הדירות להשכרה בפני

²¹ יש לסייג ולומר כי בטווח הזמן הארוך מיסוי הכנסה משכר דירה, שיקטין את הביקוש לדירות כהשקעה, יוביל לבניית פחות דירות ולהקטנת היצע הדירות להשכרה.

חברות המתמחות בכך, מכיוון שהן בעמדת נחיתות לעומת פרטים בתחום תשלומי המס. בהשכרת דירה מחברה נגבים מע"מ, מס חברות ומס דיווידנד (אם מופרש). הדבר מפחית מאוד את שולי הרווח של החברות הללו לעומת משכירים פרטיים בשוק השכירות ומונע מהן להתחרות בשוק זה, אף שהן המפתח לשוק של שכירות ארוכת טווח.

כיום נדונה הצעה לתיקון לחוק השכירות, המתנה את הפטור ממס על הכנסה מדמי שכירות נמוכים מ-5,080 שקלים בחתימת חוזה לשלוש שנים (בוטל, 2014א). לכאורה זהו צעד בכיוון הנכון, המרחיב את בסיס הגבייה ומאלץ את רשות המסים לעקוב אחר עסקאות השכירות. עם זאת, המיסוי הוא עדיין בשיעור 10 אחוזים, נמוך באורח ניכר מהמיסוי על רווחים בשוק ההון, ויש אפשרות לחמוק ממנו באמצעות חוזי שכירות ארוכי טווח. כאמור, השוואת המיסוי של הכנסה משכירות להכנסה משוק ההון תאפשר כניסת חברות לתחום השכרת הדירות ותיצור היצע של שכירות ארוכת טווח.

הכרזה של המדינה על כוונה לגבות בשנים הקרובות מס על הכנסה משכר דירה, היא כשלעצמה עשויה לתרום לצמצום מיידי של הביקוש לדירות להשקעה ולהוזלת מחיריהן. אין ספק כי המשכירים ירצו לגלגל את עלות המס על השוכרים, אך כאמור יכולתם לעשות זאת היא מזערית, מכיוון שלמס לא תהיה השפעה ישירה על האיזון בין ההיצע לביקוש בשוק השכירות.

יש לסייג ולומר כי אין זה רצוי למסות את ההכנסה משכר דירה למשקי בית המשכירים דירה אחת אך מתגוררים בדירה שכורה, מכיוון שהדבר יהווה קנס על ניידותם הגיאוגרפית. נוסף על כך, במסגרת השוואת המיסוי על נדל"ן למיסוי על הון פיננסי, מן הראוי יהיה לבטל את מס הרכישה.²²

6. היצע הדיור

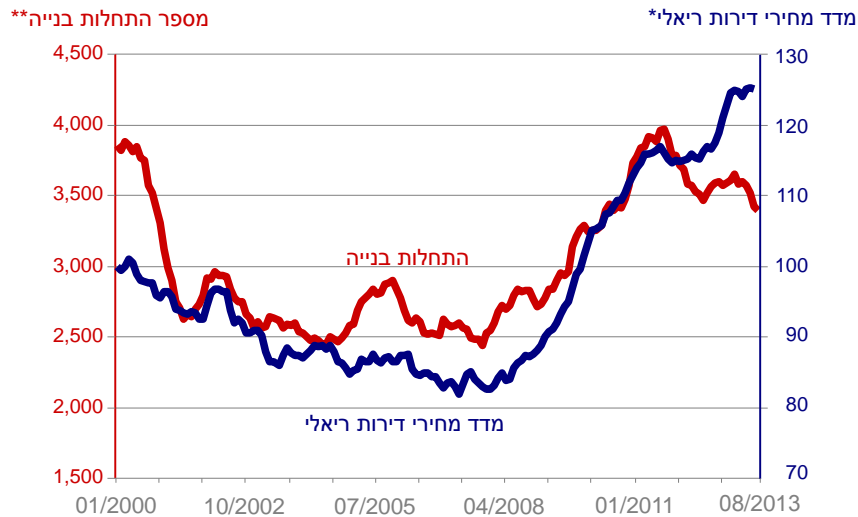
בתנודות קצרות הטווח בשוק הדיור הביקוש הוא המכתיב את המחירים. לעומת זאת, בטווח הארוך המחיר נקבע על פי עלויות הבנייה, והסבירות לתנודות קיצוניות מסוג בועות וקריסות בשוק הנדל"ן מושפעת מגמישות ההיצע, קרי, משיעור העלייה בהיצע בתגובה לעלייה במחיר.

²² הכנסות המדינה ממס הרכישה על דירות הסתכמו ב-2011 ב-2.2 מיליארד שקלים (בן נאים, 2013). הכנסות אלו יקוזזו מההכנסה הצפויה ממיסוי השכירות.

תרשים 21 מציג מתאם ברור בין מחירי הדירות ובין מספר התחלות הבנייה בישראל. בתחילת שנות האלפיים ניכרה נפילה חדה בהתחלות הבנייה – ירידה של כ-1,000 התחלות בחודש. ייתכן שהסיבה לכך היא רוויה בשוק הדיור וציפייה כי ירידת המחירים תימשך זמן רב, כפי שאכן קרה. סביר גם כי למשבר הכלכלי בעקבות האינתיפאדה השנייה (אינתיפאדת אל-אקצא) היה חלק במצב זה. רמת התחלות הבנייה נותרה נמוכה עד תחילת ההתאוששות במחירי הדירות ב-2008 – שכאמור לעיל הגיעה עקב הירידה בריבית – ואז החל גם מספר התחלות הבנייה לגדול, ועד מהרה שב לרמתו בתחילת שנות האלפיים. מגמת העלייה נעצרה, ואף התהפכה, באמצע 2011. בהחלט ייתכן כי מחאת הדיור, שהגיעה לשיאה באותה תקופה, הייתה מקור לחוסר ודאות ולציפיות לירידת מחירים בעקבות התערבות ממשלתית, ולפיכך דווקא פחת מספר התחלות הבנייה, וטרם חזר לרמה שלפני המחאה. ייתכן גם כי לירידה במלאי התכנוני יש חלק בירידה בהתחלות הבנייה. כך או כך, למרות עלייה נוספת במחירי הדירות בשנים 2012–2013, נותר מספר התחלות הבנייה על כנו – כ-3,500 בחודש, או כ-42 אלף בשנה.

חשוב להבהיר שוב כי מחיר הדירות, המייצג את שיווי המשקל בין ההיצע לביקוש בשוק הדיור, הוא סימן לבעיה, שהיא עודף הביקוש, ולא שורשה. בשוק תחרותי עליית המחיר גוררת עלייה בהיצע, ובעקבות זאת מביאה לתוספת מספקת של דירות לשוק – ובסופו של דבר, בטווח הארוך, לירידת המחיר לרמתו הטבעית, הקרובה לעלות הבנייה. הבעיה מתחילה כשהחסמים בצד ההיצע מונעים עלייה מספקת בהתחלות הבנייה, הפער בין ההיצע לביקוש אינו מצטמצם, המחירים אינם יורדים, ומתחיל מעגל הרסני המוביל לבועה.

תרשים 21
מדד מחירי הדירות הריאלי ומספר התחלות הבנייה, 2000–2013



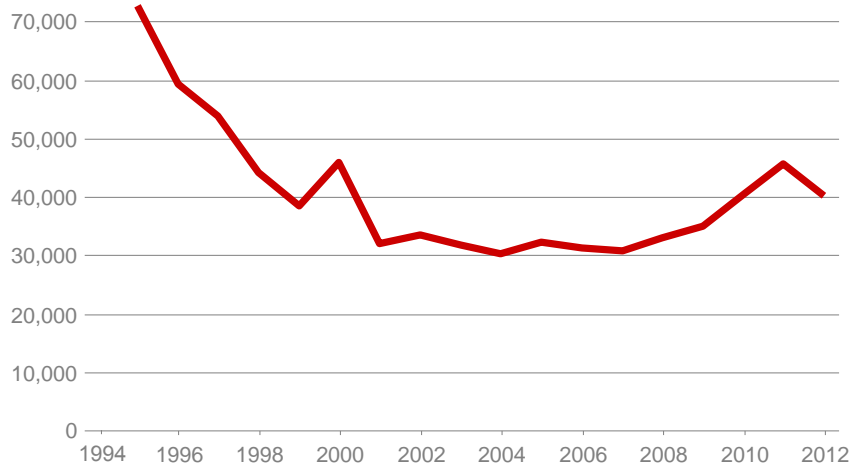
* ינואר 2000=100

** נתון חודשי, מנוכה עונתיות.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

כפי שעולה מתרשים 22, למשק הישראלי יש יכולת לבנות יחידות דיור בהיקף גדול הרבה יותר מהקיים. באמצע שנות התשעים, בעקבות העלייה מברית המועצות לשעבר, הואץ מאוד קצב הבנייה, הן ביוזמה ציבורית והן ביוזמה פרטית. בשנת 1995 החלה בנייתן של כמעט 73 אלף דירות – נתון גבוה בהרבה לעומת 2011, שנת השיא בהתחלות בנייה בעשור האחרון, אז החלה בנייתן של כ-46 אלף יחידות בלבד. לו הייתה קבלת היתרי בנייה באזורי ביקוש כרוכה בפחות המתנה, סביר שרמת המחירים הנוכחית הייתה גוררת בנייה בקצב מהיר בהרבה, וכך היה נסגר הפער בין הביקוש להיצע, ובעקבות זאת חלה ירידת מחירים.

תרשים 22
מספר התחלות בנייה, 1995–2012

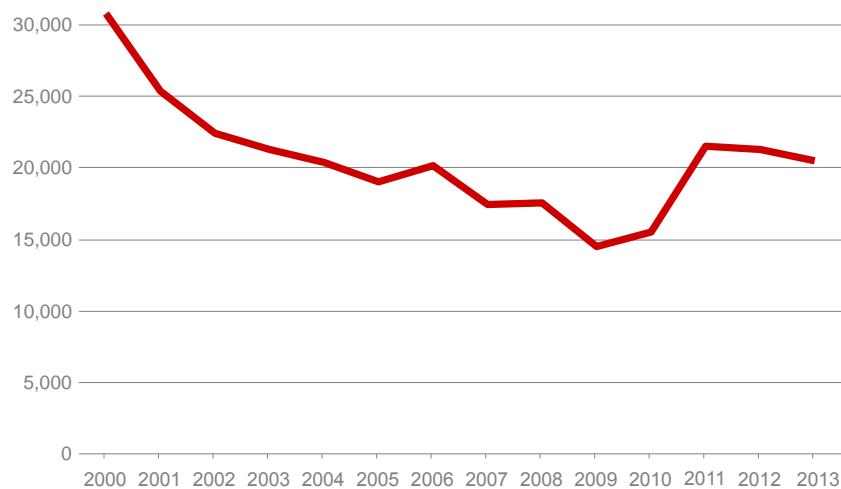


מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

הפערים בין ההיצע לביקוש מתבטאים גם בשינויים במלאי הדירות החדשות, כלומר דירות שבניתן הושלמה אך עדיין לא נמכרו, אם כי הקשר מורכב יחסית. קיומו של מלאי דירות הוא פועל יוצא של הזמן הדרוש למכירת הדירות. לפיכך, גודל המלאי פרופורציונלי הן להיקף הבנייה והן למהירות המכירה הממוצעת בשוק. כך לדוגמה, הירידה בביקוש לדירות בתחילת שנות האלפיים גררה הפחתה במספר התחלות הבנייה, ובעקבות זאת נרשמה ירידה הדרגתית במלאי הדירות – מיותר מ-30,000 דירות בסוף שנת 2000 לכ-19,000 בסוף 2005 (תרשים 23). אלא שגם העלייה בביקוש שהחלה ב-2008 גררה ירידה במלאי הדירות: מ-18,000 ב-2008 ל-15,000 דירות ב-2009, לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון (או ל-13,000 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). הסיבה לכך היא שבתחום הבנייה ההיצע אינו גדל מיד בתגובה לעלייה בביקוש, לכן היקף הבנייה נותר נמוך וזמן המכירה התקצר. כך, בשנים 2009–2010, בד בבד עם העלייה הדרמטית במחירי הדירות, ירד המלאי לכ-15,000 דירות, פחות ממחצית המלאי שנרשם בסוף שנת 2000. סביר כי נוסף על הריבית הנמוכה, גם המלאי הנמוך היה הגורם לעליית המחירים בתקופת ביקוש גבוה זו. לאורך שנת 2011, לצד ההתייצבות הזמנית ברמת המחירים, בלט

גידול במלאי של 6,000 דירות חדשות, והמלאי נותר ברמה של 21 אלף דירות עד לעת הנוכחית. היציבות במלאי הדירות החדשות בשלוש השנים האחרונות מצביעה על קצב בנייה המצליח לעמוד בביקושים ברמת המחירים הנוכחית, אך כאמור אין בו כדי להוזיל את המחירים.

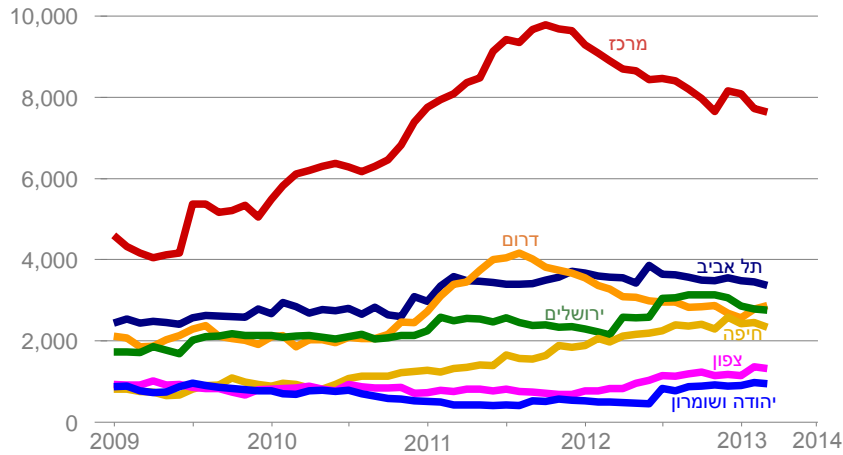
תרשים 23
מלאי דירות חדשות למכירה בכל הארץ, 2000–2013



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: משרד הבינוי והשיכון

העלייה במלאי בשנת 2011 פירושה חזרה לטווח רמות המלאי של השנים 2006–2002. המלאי עלה בהדרגה בכל חלקי הארץ, ובעיקר במחוז המרכז, אם כי חלק מהעלייה המרשימה במרכז ובדרום קוּזוּ בירידה שהתרחשה בחודשים מרס 2012 עד יולי 2013, כפי שעולה מתרשים 24.

תרשים 24
מלאי דירות חדשות למכירה
 לפי מחוז, 2009–2013*



* הנתונים עבור חודש יולי בכל השנים המצוינות למעט 2014, שבה הנתונים הם עבור ינואר.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

התקופה הנוכחית מאופיינת ביציבות יחסית במחיר ובמלאי הדירות, למרות רמת המחירים הגבוהה, והדבר משתקף גם בציפיותיהן של חברות הבנייה.²³ מצב זה צפוי להימשך כל עוד אין שינוי של ממש בצד הביקוש – העלאת ריבית או מיתון במשק – או בצד ההיצע, כלומר פריצת חסמים מנהליים או בנייה ממשלתית מאסיבית באזורי ביקוש. עם זאת, היציבות הנוכחית עלולה להיות מטעה, מכיוון שהזינוק בשיעור משקיעי הנדל"ן הישראלים מצביע על דינמיקה בועתית ועל אפשרות לקריסת מחירים עם התפוצצות הבועה, כשמשקיעים אלו ינסו למכור את נכסיהם. לצד הצורך הדחוף בהוזלת מחירי הדירות, נחוצים אפוא גם שינויים מערכתיים שימנעו הישנות של המשבר הנוכחי. אמנם ניתן להצדיק

²³ כפי שמראה סקר הערכות עסקים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מאוקטובר 2013, רוב חברות הבנייה (75.7 אחוז) צפו שהמחירים יישארו ללא שינוי בשלושת החודשים העוקבים. מבין שאר החברות, שיעור החברות שצפו עלייה במחירים (11.3 אחוז) או לעלייה חזקה (2 אחוזים) היה דומה מאוד לשיעור החברות שצפו ירידה (9.2 אחוזים) או ירידה חזקה (1.8 אחוזים).

מעורבות ממשלתית ישירה לנוכח רמת המחירים כעת, אך עדיף היה לו גמישות ההיצע היא שהייתה מונעת את עלייתם מלכתחילה, וכפי שנאמר בפתיחה: כאשר ההיצע קשיח גובר מאוד הסיכון לבועת נדל"ן.

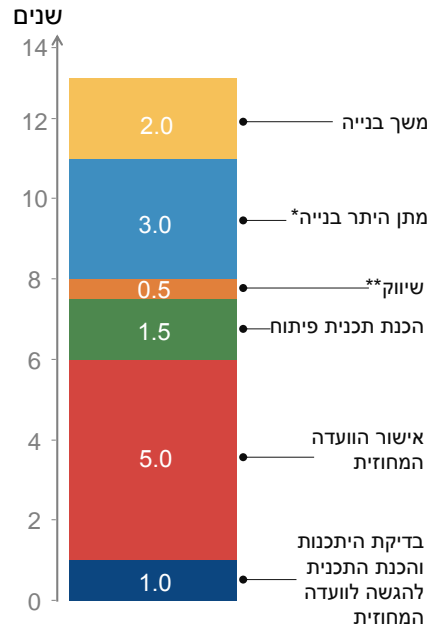
7. המגבלות בהיצע הדיור

המחסומים העיקריים מצד ההיצע, לפי דיווחי חברות הבנייה (תרשים 4 לעיל), הם מחסור בקרקע לבנייה ועיכובים בקבלת היתרים, ובמידה פחותה יותר מחסור בעובדים מקצועיים ובאשראי. המחסור בקרקע והעיכובים בהיתרים נובעים ממבנה ביורוקרטי מורכב, מריכוזיות יתר במישור הארצי, מניגוד עניינים מובנה במישור המקומי ומשכיחות גבוהה של דיור משותף.

תרשים 25 מציג את השלבים הפרוצדורליים לקבלת היתר בנייה של בניין למגורים בישראל. מהתרשים עולה כי ההליכים להקמת בניין בישראל אורכים בממוצע 13 שנה. מהן, הבנייה בפועל דורשת שנתיים²⁴ ושאר 11 השנים מושקעות בהליכים ביורוקרטיים, בהנחה שתכניות הבנייה אכן מאושרות לבסוף. בתהליך זה בולטים באורכם שלבי האישור בוועדה המחוזית (חמש שנים בממוצע) ובוועדה המקומית (שלוש שנים בממוצע). לשם השוואה, ברוב מדינות האיחוד האירופי פרק הזמן המרבי לקבלת היתר בנייה הוא בין 8 ל-12 שבועות (Pedro et al., 2011). פרקי הזמן הארוכים הללו משקפים היטב את קשיחות ההיצע בשוק הדיור בישראל. כשתהליך אישור הבנייה נמשך זמן רב כל כך, אין פלא שהציבור מתקשה להאמין שמחירי הנדל"ן ירדו בעתיד הנראה לעין.

²⁴ לשם השוואה, לפי נתוני 2013, זמן הבנייה הממוצע בארצות הברית לבניין המונה 20 יחידות דיור לפחות היה כשנה וחצי (US census bureau, 2013).

תרשים 25
משך תהליך הבנייה לדיור בישראל
לפי שלבים, בשנים



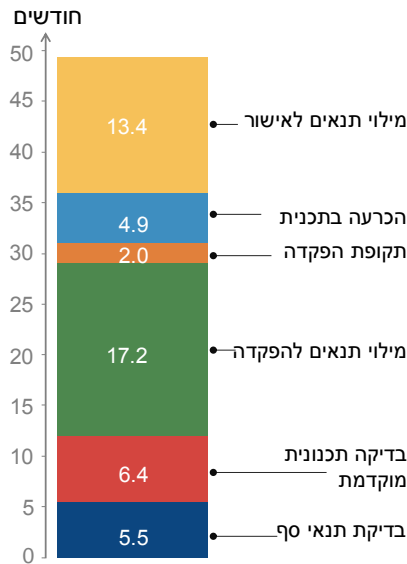
* אישור מהוועדות המקומיות.
** פרסום מכרז והחלטה על הזוכה.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: בנק ישראל (2012)

תרשים 26 מציג את השלבים עד לאישורה של תכנית בנייה בוועדה המחוזית (חמש השנים המוצגות בתרשים 25 לעיל).²⁵ עיקר העיכוב בוועדה המחוזית הוא בשלבי מילוי התנאים להפקדה (כ-17 חודשים בממוצע) ומילוי התנאים לאישור (כ-13 חודשים בממוצע). עיכובים אלו נובעים ממגוון רחב של סיבות, שהבולטות שבהן הן תשתיות חסרות והתנגדויות של בעלי עניין (האן, 2010).

²⁵ לפי תרשים 25, אישור בוועדה המחוזית אורך בממוצע 5 שנים, אבל עקב השוני במקורות הנתונים של השלבים השונים מסתכם שלב זה בתרשים 26 במעט יותר מ-4 שנים (49.4 חודשים). נתונים נוספים על תהליכי האישור בוועדות המחוזיות מצויים במינהל התכנון, משרד הפנים (2013).

תרשים 26
משך תהליך אישור התכניות בוועדה המחוזית
 לפי שלבים, בחודשים



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: משרד הפנים (2013)

חסמים במישור הארצי

בקנה מידה ארצי, המדינה מחזיקה בבעלותה – ישירות או דרך קק"ל – כ-93 אחוז מהקרקע. מתוך 22 מיליוני דונם שטח שבידי המדינה, ובכלל זה רמת הגולן ומזרח ירושלים, 20 מיליון מנוהלים בידי רשות מקרקעי ישראל וקק"ל, ו-410 אלף דונם הם קרקע לא-מוסדרת, כלומר קרקע שלא בוצע לגביה הליך מדידה כחוק, שגם היא אדמת מדינה. כ-1.5 מיליון דונם, שהם כ-7 אחוזים מהקרקעות במדינה, הם בבעלות פרטית (מנהל מקרקעי ישראל, 2013). אף על פי שאדמות המדינה הן הרוב

המכריע של הקרקעות בישראל, כ-50 אחוז מהבנייה מתבצעת על קרקע פרטית.²⁶ לכאורה, אין כל מחסור בשטחים לבנייה, ולראיה – שטחן של העתודות לפיתוח עירוני וכפרי בתכניות המתאר המחוזיות (985,000 דונם) גדול מהשטח שכבר בנוי (875,000 דונם), כלומר יש די אדמות להכפלת השטח שכבר בנוי בישראל (כהן ואחרים, 2010). עם זאת, בפועל, רוב הקרקע לבנייה ממוקמת בפריפריה, רחוק מאזורי הביקוש. כ-63 אחוז מעתודות תכניות המתאר המחוזיות לפיתוח עירוני וכפרי הם במחוזות הדרום והצפון (לא כולל חיפה), ומנגד – הבנייה בעתודות שבאזורי הביקוש הוגבלה באופן חמור במסגרת תמ"א 35 (תכנית המתאר הארצית, המהווה תכנית-על מחייבת לתכניות ברמה המחוזית והמקומית). בין מטרותיה המוצהרות של התמ"א היו מניעת פרבור (בנייה פרברית) במרכז ודחיקת האוכלוסייה לפריפריה.²⁷

מחברי התמ"א היו מודעים בהחלט להכרח שבשיפור אפשרויות התעסוקה, תשתיות התחבורה ואיכות החינוך בפריפריה כדי למשוך לשם אוכלוסייה חזקה,²⁸ אך בחרו להתעלם בהינף קולמוס מהאילוצים הפוליטיים והתקציביים העצומים העומדים מנגד בדרך להשגת מטרות אלו. נוסף על כך, מתוך התמקדות בחזון ארוך טווח, בחרו מחברי התמ"א להתעלם מהעובדה שגם אם יימצאו בידי המדינה המשאבים הכספיים והרצון הפוליטי לקידום הפריפריה, מדובר בתהליכים שיישאו פרי בפרקי זמן עתידיים שונים ולא ידועים – ואילו להגבלת הבנייה עלול להיות אפקט מהיר יותר, שיגרום בינתיים סבל רב לאוכלוסייה, כפי שאכן קרה. ברור גם כי במצב המיוחל של שיפור אמיתי בתנאי החיים בפריפריה, אזורים אלו ייעשו מושכים יותר ויגדילו את חלקם באוכלוסייה גם בלי "שוט" של הגבלת הבנייה במרכז. לבסוף, מחברי התמ"א לא נתנו את דעתם לתחזית שהתגשמה ולפיה הם עתידים להעשיר את בעלי הנדל"ן במרכז, ולהפוך את תושבי הפריפריה לעניים יותר בהשוואה אליהם. במדינה כישראל אין זה נדיר שתושבי הפריפריה מתגוררים פרק זמן במרכז, לצורכי לימודים או עבודה, ואחר כך שבים לפריפריה. עליית יוקר

²⁶ 49 אחוז מהתחלות הבנייה בחודשים ינואר-ספטמבר 2013 היו על אדמות מדינה (משרד הבינוי והשיכון, 2013). הסיבה לחוסר האיזון היחסי נעוצה בין השאר בעובדה שהקרקעות הפרטיות מרוכזות ברובן הגדול באזור המרכז, אזור הביקוש העיקרי.

²⁷ בעניין מניעת פרבור, ראו לדוגמה מינהל התכנון, משרד הפנים (2005), עמ' 163. בסוגיית הגבלת הבנייה במרכז ודחיקת האוכלוסייה לפריפריה, ראו לדוגמה שם, עמ' 95, 103.

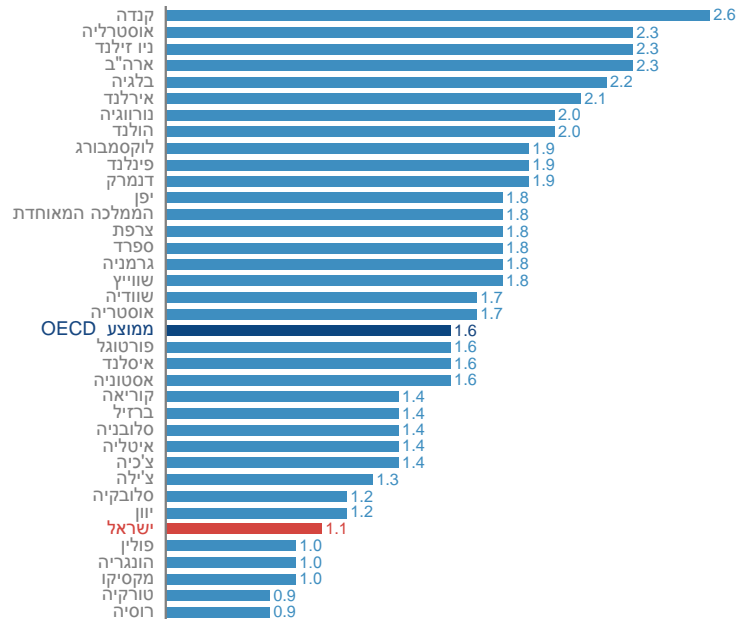
²⁸ ראו לדוגמה מינהל התכנון, משרד הפנים (2005), עמ' 124, 172, 216.

המחיה במרכז ביחס לפריפריה, שתחום הדיור ממלא בה תפקיד מרכזי, פוגעת בניידות הפיזית והחברתית של תושבי הפריפריה.²⁹ תהליך התכנון הריכוזי ואחידות המדינה ברובה המכריע של הקרקע מוצדקים לרוב ברצון להגן על ערכי הטבע והנוף, כמו גם על ענף החקלאות ועל עתודות הקרקע לתכנון תשתיות עתידיות. בפועל, עד כה גופי התכנון פסחו על שתי הסעיפים, דחו את קביעת ייעודה הסופי של רוב הקרקע באופן בלתי מוגבל, ובתוך כך שחררו קרקעות לפיתוח טיפין-טיפין. סידור זה נוח הן לגופי התכנון והן ליוזמי הנדל"ן, מכיוון שהוא מאפשר לראשונים לשמור על שליטתם באדמות המדינה, ומבטיח לאחרונים, שכבר צברו ניסיון רב בהתמודדות עם גופי התכנון, תחרות מופחתת עקב מחסור בקרקעות לבנייה. התוצאה היא צפיפות מחיה גבוהה מאוד, המתבטאת במספר נמוך של חדרים לאדם בהשוואה בין-לאומית (תרשים 27), אפילו לעומת מדינות בעלות צפיפות אוכלוסין גבוהה יותר,³⁰ כגון קוריאה והולנד, או צפיפות אוכלוסין דומה, דוגמת בלגיה ויפן.

²⁹ ראו בהקשר זה את Andrews et al. (2011), המוצאים כי מדיניות דיור נוקשה פוגעת ביכולת הניידות של עובדים.

³⁰ צפיפות אוכלוסין נמדדת במונחים של מספר בני אדם לקמ"ר.

תרשים 27
מספר חדרים ממוצע לאדם, *2011



* במדינות שלא היו עבורן נתונים ל-2011 נבדקו הנתונים העדכניים ביותר שהיו בנמצא.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: OECD (2013)

הבעייתיות הכרוכה במעורבות ובריקוזיות היתר של המדינה בניהול הקרקע ברורה זה זמן רב.³¹ משבר הנדל"ן הנוכחי הגביר את הלחץ על הממסד להתמודד עם סוגיה זו, ובעקבות זאת יצאו לדרך כמה רפורמות. ב-2012 הוחל תהליך התייעלות וארגון מחדש במנהל מקרקעי ישראל ובמסגרת זו הוא שינה את מעמדו ל"רשות".³² במנהל התכנון במשרד הפנים נעשו שינויים ארגוניים רבים לצורך

³¹ באתר משרד האוצר רוכזו דוחות של ועדות ועבודות מחקר בתחום, אך עמוד האינטרנט הרלוונטי הוסר. ניתן למצוא עותק בכתובת:
<http://web.archive.org/web/20120128173355/http://www.mof.gov.il/BudgetSite/Reform/Pages/LandsReform2009.aspx>

³² על המעבר ממעמד של מנהל לרשות ועל השפעתו ראו מינהל מקרקעי ישראל (2013).

האצת תהליך התכנון (מנהל התכנון, משרד הפנים, 2013). שינוי של ממש בחוק התכנון והבנייה, "רפורמת הפרגולות", נכנס לתוקף באוגוסט 2014.³³ במקביל הוקמו שני מסלולים "עוקפי ביורוקרטיה": "וד"לים (ועדות לדיור לאומי) – מסלול מואץ לתכנון במסגרת משרד הפנים; וגם ותמ"ל (ועדה לתכנית מועדפת לדיור) – גוף על-משרדי המאפשר אישור מהיר של תכניות בנייה בקנה מידה גדול והפקעת קרקע חקלאית לצורך בנייה.

יש לברך על תהליכי התייעלות אלו, אך גם להזהר מפתרונות קסם מהירים. סוגיית האיזון בין שימור הסביבה וענף החקלאות ובין צפיפות המגורים ויוקר המחיה בסולם העדיפויות של מדינת ישראל היא סוגיה חשובה שאין לדון בה כלאחר יד, אלא מתוך ראייה מפוכחת וארוכת טווח. דווקא מתוך תובנה זו נחוץ לשקול מחדש את תפקידה של המדינה בהחזקת קרקעות ובייזום תכניות בנייה ואישורן, שכן תפקוד לקוי של המדינה יוצר חסמים להיצע, ובועת הנדל"ן והמצוקה שהיא מביאה עמה עלולות להאפיל על שיקולים ארוכי טווח ולהביא לידי פגיעה חמורה בנכסי טבע.

חסמים במישור המקומי

כמפורט בדוח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה (2011) ואצל האן (2010; 2013), החסמים בקנה מידה ארצי רחוקים מלהיות האשמים היחידים בהגבלת היצע הדירות בישראל. חסמים מרכזיים קיימים גם במישור המקומי והם מונעים קידום מיזמים רבים שכבר אושרו ברמה הארצית. באזורי הביקוש החסמים הם בעיקר מוניציפליים, ונובעים בחלקם הגדול מניגוד עניינים מובנה בין יזמים ובין רשויות מקומיות. בנייה רוויה מאסיבית מצריכה השקעה תואמת בתשתיות – כבישים, מקומות חנייה, ביוב, מוסדות חינוך ובריאות, וכן גני משחקים ופארקים – שאם לא כן, העומס הנוצר פוגע בסביבת המגורים הן של הדיירים הוותיקים והן של אלו העתידיים לאכלס את מבני המגורים המוקמים. בבנייה רוויה מדובר בהוצאות גדולות ליחידת שטח, והיטלי הפיתוח והתוספת לארנונה רחוקים מלכסות אותן, לפחות בטווח הקצר. המדינה נושאת באחריות לבנייה או למימון חלק מתשתיות אלו, אך מכיוון שגופים ממשלתיים

³³ על אודות הרפורמה, ראו באתר משרד הפנים:

<http://www.moin.gov.il/Subjects/BuildingReform/Pages/default.aspx>

רבים אחראים לסוגי התשתיות השונים,³⁴ נוצרים עיכובים רבים בהעברת הכספים ובבניית התשתיות, ובפועל חלק גדול מהנטל נופל על הרשות המקומית.³⁵ תרשים 28 מראה כי בנייה למגורים מניבה הכנסות הן עבור השלטון המרכזי (דרך מכירת קרקע ממשלתית ומיסוי) והן עבור השלטון המקומי (דרך היטלי פיתוח והשבחה). הכנסות השלטון המרכזי ממיסוי מקרקעין זורמות לתקציב המדינה, וחלקן מסך הגבייה הממשלתית קטן יחסית. משם מחולק התקציב למשרדים השונים, המוציאים אותו על פי סדרי העדיפויות שלהם. מכיוון שתקצוב המשרדים אינו מותנה בביצועם של מיזמי הבנייה, הרי שבגיבוש סדרי העדיפויות שלהם משרדי הממשלה אינם מתחשבים בהכנסה שתקבל המדינה אם הקמת התשתית שבאחריותם תאפשר את ביצוע המיזמים. הכנסות השלטון המקומי אינן מספיקות עבור ההוצאות על התשתיות שבאחריותו, וכפי שמפרט דוח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה (2011), השלטון המקומי מוגבל ביכולתו להגדיל את היטלי הפיתוח בהתאם או לדרוש מהיזם לממן את בניית התשתיות מכיסו. כך, אף שהפיתוח הנדל"ני מייצר הכנסות רבות למדינה, נוצר כשל שוק שבו הכנסות אלו אינן מופנות ביעילות לבניית התשתיות המאפשרות פיתוח זה.

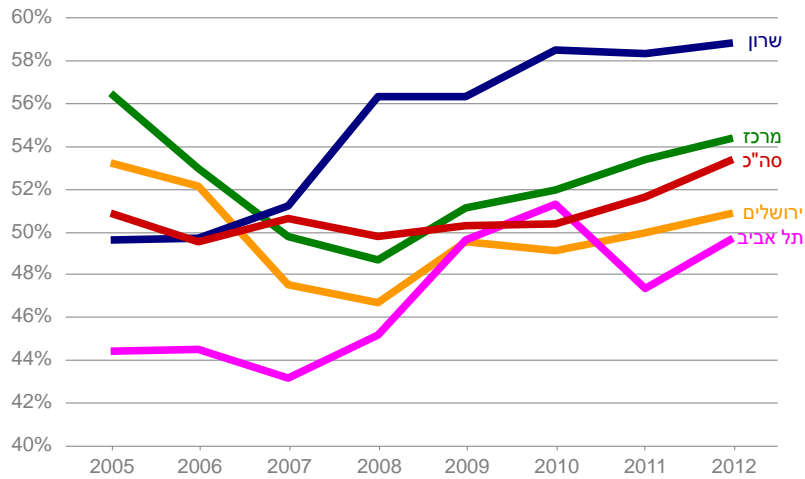
התוצאה היא ניגוד עניינים בין היזם המעוניין לבנות ולהרוויח, בייחוד כשמחירי הדירות גבוהים, ובין הרשות המקומית, שאין לה דרך לגלגל על היזם את העלויות שהפיתוח יוצר עבורה. מצב זה דומה מאוד לכשל שוק עקב השפעה חיצונית שלילית (negative externality), אך שונה בכך שאילו היו תקבולי המסים המתקבלים מהפיתוח הנדל"ני מופנים למימון התשתיות הנחוצות, היו נחסכים לרשות המקומית עלויות ועיכובים רבים וכשל השוק היה נמנע.

³⁴ הגופים העיקריים הם משרד הבינוי והשיכון, הממונה על מימון תשתיות ברשויות מקומיות בדירוג כלכלי-חברתי נמוך; משרד החינוך, האחראי להקמת בתי ספר; משרד התחבורה, הממונה על חלק מתשתית התחבורה, כגון מחלפים לחיבור לרשת הכבישים הארצית; משרד התשתיות, האחראי לעיבוי הולם של תשתיות החשמל, המים והביוב; ומשרד הבריאות, האחראי להגדלת קיבולת מוסדות הרפואה הקיימים או להקמת חדשים.

³⁵ הדבר מתבטא במיוחד בהיבט הגברת העומס על התשתיות הקיימות בקרבת מיזמי הבנייה החדשים. כך לדוגמה, בנייה של שכונה חדשה תגדיל את היקפי התנועה בדרכים המובילות אליה, העוברות לעתים בשכונות ותיקות.

ולכן מציבות בפניהם מכשולים בוועדות המקומיות. לו היה הצמצום בבניית דירות קטנות נובע רק מירידה בביקוש לדירות אלו, הרי צפוי היה שמחירן יוזל ביחס לדירות הגדולות.

תרשים 29
מחירי דירות של 2.5–3 חדרים ביחס למחירי דירות של 4.5–5 חדרים
 דירות בבעלות הדיירים, על פי אזורים, 2005–2012



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

משרדי הממשלה מודעים היטב לבעיות אלו, וכדי לאפשר מיזמי דיור בקנה מידה גדול, החזירו את מה שמכונה "הסכמי גג" – הסכמים בין משרדי הממשלה, ובראש ובראשונה האוצר, ובין הרשות המקומית שבשטחה אמור להתבצע המיזם.³⁶ במסגרת הסכמים אלו המדינה מעניקה מימון נדיב, בסדר גודל של מיליארדי שקלים, להקמת התשתיות הנחוצות, עוד לפני התחלת הבנייה. משרדי הממשלה הנוגעים בדבר מתחייבים להקים את התשתיות שהן אחראים להן עד למועד קבוע מראש, ובתמורה מתחייבת הרשות המקומית לקדם את המיזם בלי עיכובים. הסכמי גג כאלה נחתמו בקריית גת בהיקף של 7,000 יחידות דיור; במודיעין-

³⁶ ראו פירוט באתר רשות מקרקעי ישראל:

<http://www.mmi.gov.il/shivukweb/pages/mainProject1.html>

מכבים-רעות – לגבי 11,800 יחידות דיור; בראש העין – לגבי 15,700 יחידות דיור, ובקריית ביאליק, בראשון לציון, בהרצליה, ביבנה ובבאר שבע עתידיים להיחתם הסכמים בקנה מידה דומה.³⁷ במשא ומתן על היקף המיזם, צפיפותו וסכום המימון הממשלתי, הרשויות המקומיות מעוניינות כמוכן לצמצם את הבנייה ולהגדיל את המענקים (בוסו, 2014ב'; 2014ג'). המימון הממשלתי להסכמי הגג אמור להיות מוחזר, לפחות חלקית, בדמות הכנסות המדינה ממכירת הקרקע ומיסוי במעמד מכירת הנכסים הגמורים. במקרה של הסכמי הגג אפשר לומר שכספים אלו עוברים מסלול מעגלי ארוך, מעסקאות הנדל"ן לקופת המדינה ובחזרה למימון התשתיות הנחוצות, ומספקים בדרך תעסוקה למנגנון ממשלתי ענף.

מסגרת הסכמי הגג היא דרך אחת לפתור את ניגוד העניינים בין היזם לרשות המקומית, מכיוון שהמימון הנוסף מכסה את עלות בניית התשתיות, אולם זהו אמצעי משברי. הסכמי גג דורשים הוצאה נכבדת מראש מצד המדינה, והיא תהיה מוכנה לכך רק כשמחירי הדירות יצאו מכלל שליטה והלחץ הציבורי יהיה חזק דיו. זאת ועוד, מדובר במסגרת המתאימה לפרויקטים בקנה מידה גדול; עבור מספר גדול של עסקאות קטנות הצורך לתאם בין משרדי הממשלה השונים ולשאת ולתת עם הרשות המקומית ייצור עיכוב רב.

בפועל נוצרת תחרות בין הרשויות המקומיות על הגדלת נתח הבנייה לתעשייה ולמסחר, וכן על הגדלת נתח דיור היוקרה הדליל למשיכת אוכלוסייה אמידה. לרשויות יש תמריץ להקטין את נתח הבנייה הרוויה והדירות הקטנות כדי לדחות אוכלוסייה חלשה. האינטרסים המנוגדים של היזם, המעוניין לבנות בנייה רוויה באזורי ביקוש כדי להרוויח יותר על אותה קרקע, לעומת הרשות המקומית המתנגדת לבנייה כזו עקב עלות התשתיות שהיא מצריכה, הם מתכון לשחיתות בדמות קניית אישורים, כך שחלק מרווחי היזם זולגים לעתים לכיסם הפרטי של חברי ועדות התכנון במקום לממן את הפיתוח הנחוץ. הרשויות המקומיות היו אמורות להתחרות ביניהן על משיכת היזמים, אבל בפועל כיום היזמים הם אלו המתחרים על מכסות מוגבלות של אישורי בנייה. התוצאות הן בנייה מועטה, תשתיות חסרות והשחתה מוסרית.

במקום שכספים יעברו מסלול מעגלי ארוך ומפותל בנכבי הביורוקרטיה הממשלתית עד שיחזרו ליישוב כתקציבי פיתוח, במקרה הטוב, או ימצאו את דרכם

³⁷ ראו הודעת דובר משרד הבינוי והשיכון מיום 4 בפברואר 2014:

<http://www.moch.gov.il/Spokesman/Pages/DoverListItem.aspx?ListID=5b390c93-15b2-4841-87e3-abf31e1af63d&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-1ed64f47de0&ItemID=567>

לעתים לכיסם של בעלי מהלכים למיניהם ברשות, יש לאפשר לרשות המקומית לגבות ישירות ובאורח שקוף שיעור מוגדל של היטלי פיתוח והשבחה בכל עסקה למכירת קרקע מאושרת לבנייה,³⁸ ובתוך כך להפחית את המסים שגובה השלטון המרכזי. הדבר יגדיל את המוטיבציה של הרשות לקדם עסקאות נדל"ן, ובפרט בנייה רוויה. יתרה מזאת, מכיוון שערך הנדל"ן קשור ישירות לאיכות התשתיות המקומיות, הדבר ייצור תמריץ נוסף לרשות המקומית לשפר את התשתיות שבתחומה, כדי להגדיל את תקבוליה על הנדל"ן. התחרות שתיווצר בין הרשויות המקומיות על מיזמי הבנייה היא שתגביל את היקף ההיטלים שלהן.³⁹

מסגרת כזו מייטרת את הסכמי הגג, מתאימה גם לפרויקטים בקנה מידה קטן, פועלת בתגובה לשינוי בביקוש בלי הכוונה מגבוה, ובעלת פוטנציאל לשפר את איכות התשתיות המוניציפליות. העלות התקציבית היא מזערית, שכן מדובר בכספים האמורים גם כיום להיות מושקעים בפיתוח תשתיות, והמדינה תעביר את ההתחייבות לרשות המקומית. ריכוז האחריות לכל סוגי התשתיות המקומיות בגוף אחד – הרשות המקומית – יעיל ויאץ את התהליך, ויפנה לגופי הממשל המרכזי זמן לעסוק בתשתיות בקנה מידה ארצי. דרך אחת לבצע זאת היא להעביר לרשויות המקומיות את זכויות הקניין על הקרקע שבתחומן, ולאפשר להן להשתמש בתקבולים מפיתוח הקרקע לבניית תשתיות, לאחר תשלום מסים למדינה. יש להימנע מהגדלה פשוטה של היטלי הפיתוח שגובה הרשות המקומית בלי ויתור מקביל של הממשלה על הכנסותיה מפיתוח הקרקע, שכן הדבר יהווה מס נוסף על מיזמי נדל"ן ויפגע בכדאיותם.

חסמים להתחדשות עירונית

בנוף העירוני בישראל ניכר פוטנציאל עצום להתחדשות ולעיבוי. החלפת בנייני מגורים ישנים ומוזנחים של 2-4 קומות בבנייה מודרנית ורוויה לגובה עשויה להגדיל מאוד את היצע הדיור באזורי הביקוש. בתוך כך ייצאו התושבים נשכרים וייהנו ממגורים בבניין חדיש, מבנייה מתקדמת ומעיצוב אדריכלי מודרני – כל זאת במחיר של פגיעה מזערית בלבד באיכות הסביבה. לנוכח הביקוש העצום לדיור עירוני מחד גיסא, והחשש לפגיעה בסביבה עקב בנייה מאסיבית בשטחים פתוחים

³⁸ כפי שאכן מציע משרד הפנים, בהמשך מתוכנן לרפורמה בחוק התכנון והבנייה (רפורמת הפרגולה. להרחבה ראו בוסו, 2014ד').

³⁹ מובן שרשויות מבוקשות יותר יוכלו לגבות היטלי פיתוח והשבחה גבוהים יותר. הדבר מעלה חשש למלכודת עוני, שבה רשויות חלשות אינן יכולות לשפר את רמת התשתיות שלהן ולמשוך אוכלוסייה אמידה יותר, עקב חוסר יכולתן לגבות היטלים משמעותיים. יש בידו של השלטון המרכזי לסייע לרשויות כאלו באמצעות מענקי איזון.

מאידיך גיסא, התחדשות עירונית (הכוללת עיבוי עירוני) נראית כפתרון מושלם. אלא שבפועל, הבנייה על בסיס בניינים קיימים (תמ"א 38 ופינוי-בינוי) השתקפה באחוזים אחדים בלבד מסך הבנייה בשנים 2008–1997: כ-4 אחוזים במוצע ארצי (כהן ואחרים, 2010).

שני חסמים עיקריים מונעים התחדשות עירונית ומובילים למצב זה: (1) התנגדות העיריות מטעמי עומס על התשתיות, כפי שפורטו לעיל – הגברת הצפיפות בשטח עירוני מצריכה השקעה הולמת בתשתיות, שהיא קשה ויקרה במיוחד בשטח שכבר בנוי ברובו. גם כאן, סביר להניח שאם יגדל נתח ההכנסה הישירה של השלטון המקומי ממיזמי התחדשות על חשבון הכנסת השלטון המרכזי, הדבר יאיץ מאוד את התקדמותם. זאת ועוד, באזורים צפופים במיוחד, כדוגמת גוש דן, נחוץ שיפור של ממש בתשתית התחבורה, למשל רכבת תחתית, כדי לאפשר בנייה ניכרת נוספת; (2) שכיחותו הרבה של דיור משותף בישראל – בבנייני מגורים משותפים יש בעיה של זכויות קניין מרובות בנכס אחד, ועקב הצורך בהסכמה בין בעלי הדירות, קשה לקדם מיזמי בנייה. במצבים רבים נוצר ניגוד בין טובת הכלל – רוב הדיירים, וכן הצורך הלאומי בהתחדשות עירונית ובהגדלת היצע הדיור – ובין זכויות הפרט, שכן עבור דיירים מסוימים ייתכן שהעסקה אינה כדאית. כמו כן, כשנחוצה הסכמה פה אחד, יש פיתוי לדייר היחיד לסרב לעסקה, לעתים כדי להשיג בסחטנות תנאים טובים יותר לעצמו תמורת הסכמתו. בעיה זו מאתגרת ערים רבות בעולם המתאפיינות אף הן במלאי גדול של בנייני דירות משותפים, אך היא חמורה במיוחד בישראל.

הניסיון הראשון להתמודד עם הבעיה היה בהקשר של טיפול בשכונות עוני ומצוקה. במסגרת חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום (1965) נעשה ניסיון, שלא צלח, לפינוי בכפייה של שכונות עוני. על בסיס חוק זה נוצר מסלול פינוי-בינוי, שבמסגרתו משרד הבינוי והשיכון מכריז על מתחם פינוי-בינוי, ובו הדיירים רשאים לקבל ברוב מיוחס (כיום 80 אחוז) הצעה של יזם להרוס את הבניין ולבנות אחר במקומו. תנאי העסקה לפרטיהם נקבעים במשא ומתן בין היזם לדיירים, אך לרוב מדובר בעסקה המבטיחה לכל בעל דירה בבניין דירה חלופית גדולה יותר בבניין החדש שיוקם בתוך כשלוש שנים, בעוד היזם מממן את שכר הדירה של הדיירים בתקופת הבנייה. בשנת 2006 חוקק חוק פינוי ובינוי (פיצויים), המטיל על דיירים סרבנים אחריות לפצות את שאר הדיירים על הנזק הכלכלי הנגרם להם מדחיית העסקה, אם ייפסק

כי סירובם אינו סביר.⁴⁰ מסלול פינוי-פיצוי לא נחל הצלחה רבה עקב עיכובים ביורוקרטיים, שכן בדומה לבנייה חדשה, לעיריות יש עניין מועט בקידום מיזמים מסוג זה עקב העומס שהם יוצרים על התשתיות, אך גם עקב הסרבול הרב הכרוך בהם. עבור הדיירים מדובר בשני מעברי דירה – מהבניין המיועד להריסה לדירה שכורה ובחזרה לבניין שהוקם – בעוד שהיזם צריך לממן את שכירות הדיירים בתקופת הביניים, עול שמפחית מכדאיות הפרויקט עבור היזם.

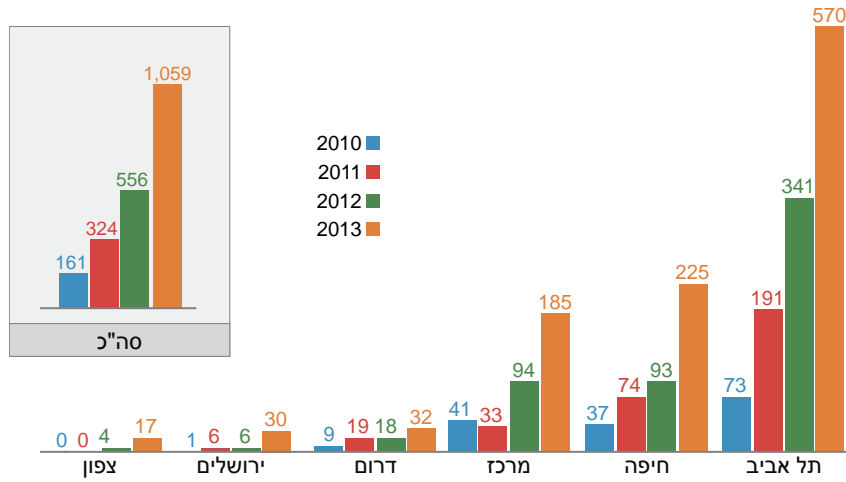
תמ"א 38 היא אמצעי אחר להתחדשות עירונית במציאות של דיור משותף. התמ"א נועדה לאפשר חיזוק בניינים ישנים נגד רעידות אדמה. לפי התמ"א המקורית (38/1), הדיירים רשאים להתקשר עם יזם בחוזה לשם שיפוץ בניין ישן (שנבנה לפני 1980) שאינו מוגן בפני רעידות אדמה, חיזוקו, הוספת ממ"ד לכל דירה והנגשתו באמצעות התקנת מעלית. בתמורה יקבל היזם זכויות בנייה בבניין. תחילה ניתנו זכויות לקומה נוספת אחת, אך הן הוגדלו בתיקון 3 לתמ"א (38/3) ל-2.5 קומות. מתוקף תמ"א 38/1 נחוצה הסכמה של 66 אחוז בלבד מהדיירים לשם ביצוע התכנית. מסלול זה (38/1, חיזוק מבנה קיים) עוקף את הסרבול המובנה שבמודל הפינוי-בינוי, שכן הדיירים אינם צריכים להתפנות לדירה שכורה ובחזרה. עם זאת, עליהם לגור פרק זמן לא מבוטל בתוך אתר בנייה, מחיר נכבד בפני עצמו. גם היכולת לבנות לגובה מוגבלת, הן על ידי תקנות התמ"א והן על ידי היציבות המוגבלת של המבנה הקיים, גודל המגרש וכושר הנשיאה של התשתיות במקום.

בשנים האחרונות, עם עליית מחירי הדיור, מיזמי תמ"א 38 נעשים נפוצים יותר (תרשים 30). אין זה מפתיע שרוב הפרויקטים של תמ"א 38 מרוכזים באזורי הביקוש – יותר ממחציתם במחוז תל אביב – שכן מידת הכדאיות של מיזם תמ"א 38 עבור היזם תלויה בערך הדירות החדשות שיעמדו לרשותו בבניין. ברור כי כפתרון לחיזוק מבנים כנגד רעידת אדמה תמ"א 38 לוקה בחסר, שכן אין תמריץ כלכלי ליישום התכנית בפריפריה, אך לעומת זאת יש לה יתרונות כאמצעי להתחדשות עירונית ולהגדלת היצע הדירות באזורי ביקוש.

⁴⁰ לפרטים ראו אתר משרד הבינוי והשיכון:

http://www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/hitchadshut_ironit/Pages/dayyarim_sarvanim.aspx

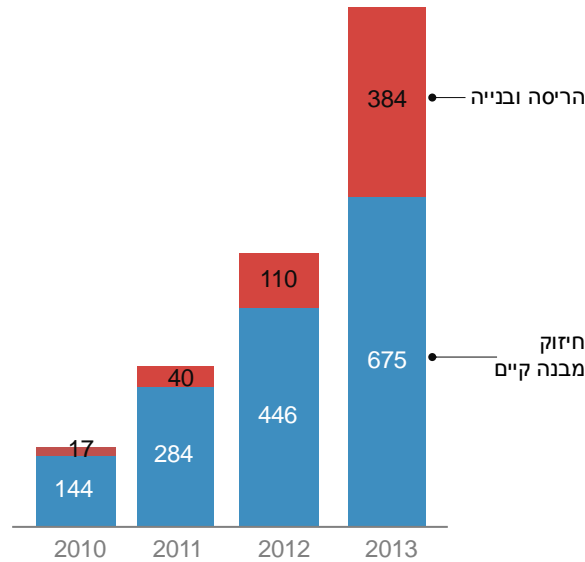
תרשים 30
מספר בקשות למיזמי תמ"א 38 לפי מחוז, 2010-2013



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: משרד הפנים

בתיקון לתמ"א (38/2) ניתנת האפשרות להריסת הבניין ולהקמת אחר במקומו, מעין פינוי-בינוי מואץ בקנה מידה קטן. גם במקרה זה, כמו בפינוי-בינוי המקורי (שלא במסגרת תמ"א 38), נחוצה הסכמה של 80 אחוז מהדיירים. תרשים 31 מציג את הבקשות לתמ"א 38 בהתפלגות לפי שיעור הבקשות המתייחסות לתיקון 38/2 (הריסה ובנייה), לעומת הבקשות המתייחסות לתיקון 38/1 (חיזוק מבנה קיים).

תרשים 31
מספר בקשות לתמ"א 38 לפי סוג הבקשה, 2010–2013



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: משרד הפנים

למרות מספרם הגדל של מיזמי ההתחדשות העירונית, ברור כי הפוטנציאל רחוק ממיצוי. באחרונה התקבלה הצעתו הבעייתית של צוות 90 הימים⁴¹ לסוג נוסף של מיזם התחדשות עירונית: "בינוי-פינוי-בינוי". מדובר בעסקת חליפין רב-שלבית, שבמסגרתה מוקם בניין חדש על קרקע פנויה, דיירי בניין ישן מתפנים אליו, מוקם בניין חדש במקומו וכן הלאה.⁴² מסלול זה אמור לחסוך לדיירי הבניין הישן את המעבר לדירה שכורה בתקופת הבנייה וכך להגדיל את שיעור היענותם, וכן להגדיל את כדאיות הפרויקט עבור היזמים. עם זאת, הסיבוך הכרוך במסלול מצריך

⁴¹ צוות ממשלתי בין-משרדי לטיפול בבעיות הדיור, שהוקם בתחילת כהונתה של הממשלה הנוכחית.

⁴² לתיאור התכנית בפירוט, ראו הודעת דובר משרד הבינוי והשיכון:
<http://www.moch.gov.il/Spokesman/Pages/DoverListItem.aspx?ListID=5b390c93-15b2-4841-87e3-abf31c1af63d&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=551>

מעורבות ממשלתית דומיננטית, עד כדי קבלת תפקיד היזם. זאת ועוד, אופייה הטורי של עסקת החליפין מגביל מאוד את היקף הבנייה, שכן אין אפשרות להרוס בניין ולבנות אחר במקומו עד שהדירות החדשות לדייריו מוכנות. חלופה פשוטה למסלולי סחר חליפין מסורבלים אלו היא לאפשר לדיירי הבניין הישן להחליט ברוב מיוחס למכור אותו ליזם כפי שהוא. הדבר יאפשר להם לרכוש דירה לפי בחירתם, בלי תקופת ביניים של שכירות. בעסקה זו היזם לא יצטרך לממן שכירויות, וכך המחיר שיוכל לשלם עבור הבניין הישן יהיה גבוה יותר. כמו כן אין צורך לחכות להשלמת בניין לפני הריסת הבניין הבא, כפי שתואר במסלול "בינוי-פינוי-בינוי", ואפשר להרוס ולבנות כמה בניינים במקביל, על פי הביקוש. בחלופה זו אין פגיעה בזכויות הפרט, מכיוון שהמכירה מצריכה רוב מיוחס, בדיוק כמו במסלול "פינוי-בינוי" רגיל. הדבר כבר מתבצע בכמה מקומות שהמשותף להם הוא שכירות גבוהה של מגורים בבנייני דירות, כמפורט בלוח 1. לדוגמה בסינגפור, מדינה שכ-90 אחוז מתושביה מתגוררים בדיור משותף, נחוץ רוב מיוחס של 90 אחוז מהדיירים למכירה של בניין דירות שנבנה עד 10 שנים קודם לכן, ו-80 אחוז למכירה של בניין ישן יותר.⁴³

⁴³ ראו: <http://www.mnd.gov.sg/stb/typesofapplicationannex1.html>

לוח 1. שיעורי רוב מיוחס הדרוש למכירת בניין משותף, השוואה בין-לאומית

מקום	רוב מיוחס הנחוץ למכירה
אלברטה, קנדה	75%
הונג-קונג, סין	80%
טאיפיי, טאיוואן	אזור פיתוח עירוני מואץ: 50% מהבעלים שבבעלותם 50% מהנכס
	אזור פיתוח עירוני מועדף: 60% מהבעלים שבבעלותם 66.7% מהנכס
	אזורים אחרים: 66.7% מהבעלים שבבעלותם 75% מהנכס
טוקיו	66.70%
יפן (חוץ מטוקיו)	80%
ניו זילנד	75%
ווינגטון די-סי וניו יורק, ארצות הברית	80%
ניו-סאות' ויילס, אוסטרליה*	75%
סיאול, דרום קוריאה	66.70%
סינגפור	90% לבניין שגילו עד 10 שנים 80% לבניין שגילו יותר מ-10 שנים
קנטון ושנגחאי, סין	66.7% מהבעלים שבבעלותם 66.7% מהנכס

* הצעת חוק.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב

; נתונים: Legislative Council Secretariat, 2010

New-South-Wales Ministry of Fair Trading, 2013

לסיכום, הסרבול הרב של מסלולי הפינוי-בינוי הנוכחיים מהווה חסם להתחדשות עירונית ולהגדלת היצע הדירות בשטחים בנויים. שתי המלצות שיישומן יקל מאוד את תהליך ההתחדשות העירונית, החשוב גם להגברת גמישות היצע הדירות בתגובה לשינויים במחיר, הן: (1) העברת נתח מרווחי עסקאות פינוי-בינוי

לידי הרשות המקומית שבתחומה מתבצע הפרויקט לצורכי שיפור התשתיות, כמתבקש מהגברת הצפיפות; (2) הקניית זכות לדיירי בניין משותף למכור את הנכס כולו לזים ברוב מיוחס, ובתוך כך להטיל אחריות משפטית מוגדרת על דיירים סרבנים.

8. סיכום ומסקנות

בישראל של 2014 הקיטוב בין עשירים לעניים, בין אלו שיש להם לאלו שאין להם – חד מתמיד. בעלי הדירות, ובעיקר משקי בית מבוגרים ובעלי הכנסה גבוהה, נהנו בשנים האחרונות מזינוק מרשים בערך נכסיהם, ואף השקיעו חלק מנכסיהם הפיננסיים בנדל"ן כדי ליהנות עוד יותר מעליית המחירים. לעומתם, אלו שלא הייתה ברשותם דירה, בעיקר משקי בית צעירים ומעוטי הכנסה, נאלצו לבחור בין משכנתה מכבידה ובין מחירי שכירות מאמירים הנוגסים חלק גדול מהכנסתם, מקשים עליהם לצבור חסכונות ומרחיקים עוד יותר את החלום לדירה משלהם. המשך עליות המחירים יוסיף להעמיק את הפערים הכלכליים בין עניים לעשירים ובין צעירים למבוגרים. לעומת זאת, ירידה מהירה וניכרת במחירים, או במילים אחרות התפוצצות הבועה, אמנם תיטיב עם אלו שאין בבעלותם דירה, אך תפגע במשקי הבית שהשקיעו בדירה, וכן בחברות הבנייה ובעובדי הענף. בתרחיש גרוע במיוחד, היא עלולה אף להביא לידי פגיעה גם ביציבות הבנקים ובמשק הישראלי בכללותו, כפי שקרה במיתון האחרון בארצות הברית.

הגורם הראשוני לעליית מחירי הדיור בישראל היה הריבית הנמוכה שהונהגה בעקבות המשבר הכלכלי העולמי. ככלכלה קטנה ופתוחה, ישראל אינה יכולה לחרוג במידה רבה מסביבת הריבית הבין-לאומית בלי להיפגע משינויים חדים בשער החליפין. כמו כלכלות אחרות בעולם שלא נפגעו מהמיתון אך נאלצו להפחית את הריבית, גם בישראל הייתה התוצאה עלייה במחירי נכסים מניבי תשואה, והנדל"ן בכללם. עם זאת, את ממדי העלייה במחירי הדירות ואת העובדה שעלייה זו עדיין נמשכת ניתן ליחס מצד אחד למיסוי המקל על ההשקעה בנדל"ן, שהעצים את ההשפעה של ההפחתה בשיעור הריבית במשק על הביקושים בשוק זה, ומנגד לחסמים נוקשים העומדים בפני הגדלת היצע הדירות.

כדי להתמודד עם בועת המחירים הנוכחית בשוק הנדל"ן בטווח הקצר, יש לתקן תחילה את העיוות במערכת המס ולמסות באופן שוויוני הכנסה משכירות ומתשואה על נכסים פיננסיים. מיסוי שוויוני יותר יפחית את הביקוש להשקעה

בנדל'ין, וכן יאפשר כניסת חברות המתמחות בהשכרת דירות לשוק השכירות, ובתוך כך פיתוח היצע של שכירות ארוכת טווח.

בטווח הארוך, כדי להזיל את מחירי הדירות ולמנוע תנודתיות יתר והיווצרות בועות נוספות, יש לטפל מערכתית בחסמי צד ההיצע.

במישור הארצי, שליטת המדינה בקרקעות והריכוזיות הרבה של התהליך התכנוני הביאו את ישראל לידי מצב של צפיפות מחיה מהגבוהות בעולם המפותח. על המדינה להתפרק מבעלותה על כלל קרקעות הלאום, ולהסתפק באדמות המיועדות לפיתוח תשתיות בקנה מידה ארצי או הנחוצות להגנה על ערכי טבע לאומיים.

במישור המקומי, העלות הגבוהה של פיתוח תשתיות גורמת לרשויות המקומיות להתנגד לבנייה רוויה בתחומן, שכן בנייה רוויה היא גירעונית עבורן. לפיכך, יש לרכז את המשאבים, ההוצאות והסמכויות בקנה מידה מקומי, ולהפוך את הרשויות המקומיות למקור סמכות בלעדי (one stop shop) עבור כלל היבטי פיתוח הקרקע, בעוד המנגנונים המרכזיים ממונים על הפיקוח ועל התיאום בקנה מידה לאומי. מתכונת שבה הסמכות לאשר פיתוח, ההכנסות מהפיתוח והאחריות להקמת תשתיות מתאימות מרוכזות כולן במקום אחד, תאפשר קיצור ניכר של ההליך הביורוקרטי ובנייה מואצת בתגובה לעלייה בביקושים.

נוסף לחסמים אלו בנייני דירות משותפים, הנפוצים כל כך בישראל, הם חסם להתחדשות עירונית, שיכולה להגדיל מאוד את ההיצע באזורי הביקוש. עיבוי עירוני באמצעות פינוי-בינוי, או חיזוק והוספה למבנים קיימים (תמ"א 38), כרוך בטרחה רבה עבור הדיירים, עקב הצורך להתגורר בשכירות בתקופת הבנייה (בפינוי-בינוי), או לחיות בתוך אתר בנייה למשך תקופה ממושכת (תמ"א 38/1). עבור דיירים רבים, ובייחוד קשישים ונכים, הדבר אינו כדאי. לפיכך, מומלץ להוסיף אפשרות למכירת הבניין ברוב מיוחס מקרב הדיירים, שיטה הנהוגה במקומות רבים בעולם המתאפיינים בשכיחות גבוהה של בנייני דירות משותפים. התשתית החוקית של פינוי-בינוי יכולה להתאים גם למתכונת זו: החלטה ברוב מיוחס והטלת אחריות משפטית על דיירים סרבנים. זאת ועוד, כדי לאפשר עיבוי עירוני ניכר בגוש דן, בירושלים ובחיפה יש צורך דחוף במערך יעיל וזמין של תחבורה ציבורית התואמת את צפיפות האוכלוסייה וצרכיה.

לבסוף, יש להשקיע בשיפור החינוך ובאפשרויות התעסוקה בפריפריה, ולחבר אותה למרכזים העירוניים הקיימים באמצעות תשתית תחבורה מתאימה. יש להיזהר מלשחזר את הטעות המזיקה של תמ"א 35, שהתימרה לחזק את הפריפריה על ידי הגבלת היצע הדיור במרכז.

משבר הדיור הנוכחי הוליד שלל אמצעי מדיניות: מצד אחד צעדים מבורכים המתמקדים בחלק מצווארי הבקבוק של היצע הדיור, כגון הרפורמות ברשות מקרקעי ישראל, במנהל התכנון ובחוק הבנייה; ומצד אחר תכניות שכמה מהן כרוכות בעלות גבוהה ותועלתן מוטלת בספק. אפשר לקבל את תכנית מע"מ בשיעור אפס על דירות לצעירים כהחלטה פוליטית לגיטימית, הנוקטת העדפה מתקנת ביחס לצעירים חסרי דיור לעומת מבוגרים משפרי דיור או רוכשי נדל"ן להשקעה. עם זאת, אין בתכנית זו משום פתרון לחסמים בצד ההיצע, ולכן היא אינה מקרבת את המשבר הנוכחי לקצו ואינה תורמת למניעת המשבר הבא. זאת ועוד, במצב של היצע קשיח, סביר מאוד שחלק ניכר מההנחה במע"מ תגיע לבסוף לכיסי היזמים. לעומת תכנית מע"מ בשיעור אפס, לתכנית מחיר המטרה אין כל הצדקה פוליטית-אידאולוגית, וכל תכליתה היא ליצור תחרות בין קבלנים, שתתורגם להוזלת מחירים עבור הרוכשים. אלא שיש חשש רב שההוזלה תבוא על חשבון איכות הגימור ורמת האבזור בהתאם. סביר כי אמצעי מלאכותי זה, המנסה לדמות תחרות באמצעים ביורוקרטיים במקום להסיר את החסמים המונעים אותה, לא יביא תועלת של ממש.

מצוקת הדיור הנוכחית אינה גזירה משמים. צמצום הביקוש באמצעות מיסוי ההכנסה משכירות, בד בבד עם הסרת החסמים בצד ההיצע, יתרמו להוזלת המחירים, ישפרו את איכות הבנייה וימנעו תופעות דומות בעתיד. הטיפול חייב להיות מעמיק וזהיר, שכן צעדים שיביאו לבנייה ירודה, בלי התחשבות בזמינותן של תשתיות מתאימות ותוך פגיעה אפשרית באיכות הסביבה, עלולים לגרום יותר נזק מתועלת.

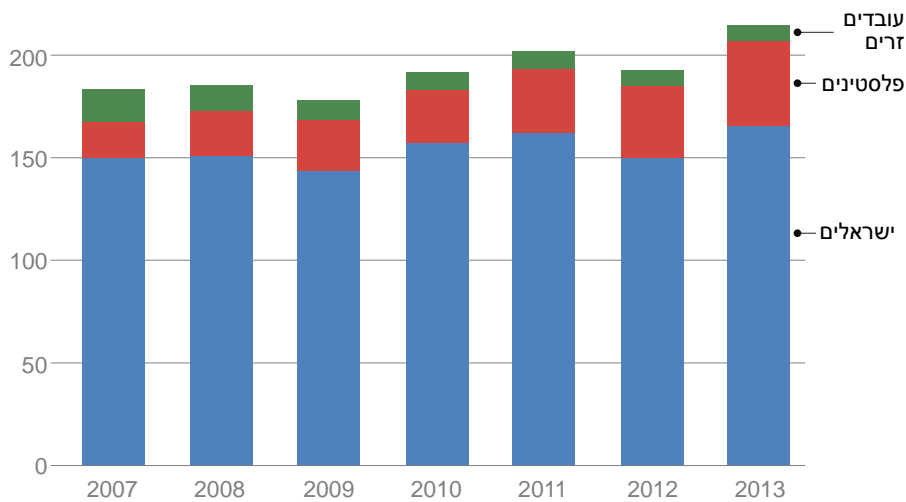
נספחים

הכשרת עובדים לענף הבנייה

כפי שנכתב קודם לכן, עליית מחירי הדיור בשנים האחרונות לא נגרמה ממחסור בעובדים, אלא מעלייה בביקוש מצד אחד ומהיצע קשיח של קרקע מאושרת לבנייה מצד אחר. עם זאת, היקפי הבנייה הגדלים הגדילו במקביל את הביקוש לעובדים מקצועיים, וייתכן מצב שבו מחסור בעובדים יאט את קצב הבנייה ויגרור עלייה נוספת במחירי הדירות.

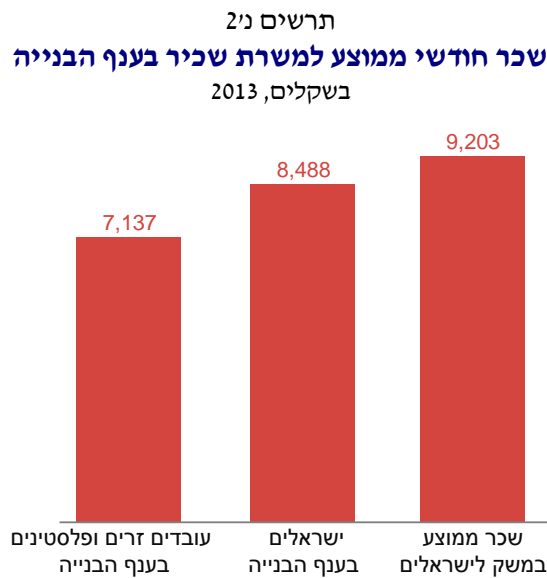
ענף הבנייה נחשב בלתי מושך, בעיקר עבור יהודים ישראלים, ויש נטייה בציבור לקבל את הדבר כנתון ולראות בהגדלת מכסות העובדים הזרים ופלטטינים רע הכרחי להגדלת קצב הבנייה. כבר נכתב על האבסורד בכך שמדינה כישׂראל, הלוקה בעודף עובדים בעלי רמת הכשרה נמוכה, מייבאת בפועל עוד ועוד מהם (בן-דוד, 2013). יש סיבות אובייקטיביות לרתיעתם של מחפשי עבודה רבים מענף הבנייה ועל מדינת ישראל להתמודד עמן, במקום להמשיך ולהסתמך על מהגרי עבודה ועל פלטטינים (תרשים נ'1).

תרשים נ'1
מספר מועסקים רשמיים בענף הבנייה
 באלפים, 2007–2013



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 נתונים: משרד הבינוי והשיכון (2013)

ניתן למנות כמה גורמים לרתיעה מעבודה בענף הבנייה. ראשית, כפי שניתן לראות בתרשים נ'2, השכר בענף נמוך מהממוצע במשק.



מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל נתונים: משרד הבינוי והשיכון (2013)

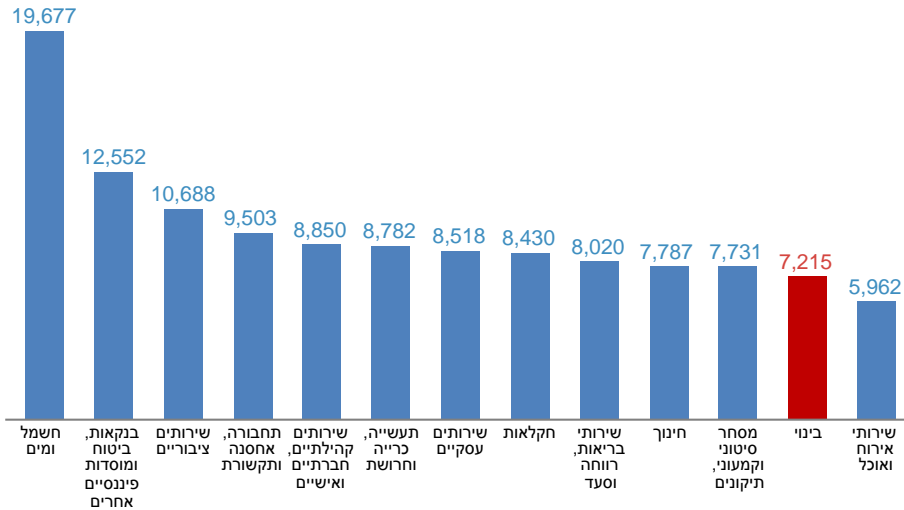
תרשים נ'3 מציג את השכר הממוצע במגוון ענפי המשק לגברים בעלי 11–12 שנות לימוד. עבור חלק זה של האוכלוסייה, השכר בענף הבנייה גבוה רק מזה שבענף שירותי אירוח ואוכל.

שכר זה משקף את הפריון (תוצר לשעת עבודה) בענף הבנייה, הנמוך מאוד הן בהשוואה לענפים אחרים במשק הישראלי והן בהשוואה לענף הבנייה במדינות אירופה (בן-דוד, 2013). הפריון הנמוך הוא תוצאה של הסתמכות על עבודה בשכר נמוך על חשבון השקעה במיכון הענף ובטכנולוגיות בנייה מתקדמות.

תרשים נ"3

שכר של גברים* במשרה מלאה, 2012

שכר חודשי ממוצע בשקלים, לפי ענפים, לגברים בעלי 11–12 שנות לימוד



* לא כולל עובדים זרים ופולסטינים.

מקור: נעם גרובר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
נתונים: סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס

אלא שנראה כי מעבר לשכר הנמוך יחסית, יש גורמים רבי משקל נוספים בהקשר זה: (1) העבודה בענף הבנייה נעשית לרוב בתנאים קשים פיזית, וכרוכה בסיכון לא מבוטל לפציעה ואפילו למוות;⁴⁴ (2) לענף הבנייה יש תדמית שלילית כענף בלתי מוסדר, שחלקים ניכרים ממנו מתנהלים "בשחור", ולכן לא מקנים הגנה סוציאלית;⁴⁵ (3) אין בענף מסלול קידום ברור ומקובל מפועל לבעל מקצוע או למנהל עבודה.

⁴⁴ יותר ממחצית מקרי המוות בתאונות עבודה ב-2012 היו בענף הבנייה (מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, 2012).

⁴⁵ יש לציין כי העבודה הבלתי מוסדרת אינה מיטיבה עם הפועל הפשוט – שממילא היה משלם מס נמוך לו היה מדווח באופן רשמי, אך לפחות היה נהנה מהגנה סוציאלית – אלא עם מעסיקו, המעלים בכך את פעילותו ומשתמט מתשלום מס על רווחיו.

אם כן, השילוב של שכר נמוך, מאמץ גבוה, הגנה מוגבלת מאובדן כושר עבודה במקרה של פגיעה, בייחוד בעבודה בלתי מוסדרת, ואופק קידום לא ברור – אלו הגורמים המרחיקים רבים מעבודה בענף ומקנים לו תדמית שלילית.

האתגרים העומדים בפני הממשלה הם לפיכך רבים:

- עידוד מיכון ענף הבנייה, שצפוי כי יגביר את הפריון ואת השכר הממוצע מחד גיסא, ויתרום להפחתת המאמץ הפיזי מאידך גיסא.
- חיזוק הפיקוח על הבטיחות וביעור נגע העבודה הבלתי מוסדרת מהענף, במטרה להפחית את הסיכון בעבודת הבניין ולשפר את ההגנה הסוציאלית על העובדים.
- סבסוד השתלמויות לעובדים בענף על פי ותק, שיאפשרו לעובדים להתקדם ולהתמקצע. למרות ביקוש הן מצד העובדים והן מצד המעסיקים, ניסיונות קודמים להכשיר ישראלים כשלו, בעיקר עקב חוסר במחויבות ארוכת טווח מצד המדינה לצמצום הייבוא של מהגרי עבודה לענף הבנייה מצד אחד, ולהגדלת היצע העובדים הישראלים מנגד (חרותי-סובר, 2014). ניתן לציין במיוחד את הפוטנציאל בקרב הציבור החרדי, המתקשה להשתלב בענפים אחרים במשק עקב מחסור בהשכלה מתאימה (רגב, 2013). מסלול חדש להכשרת חרדים לענף הבנייה נפתח לא מכבר במכללת הבונים באשדוד, ויש לקוות שמסלול זה ואחרים כדוגמתו יוכלו לחבר את הצורך בפרנסה בקרב ציבור זה עם הביקוש הגדל לעובדי בניין, ולאפשר למדינת ישראל להשתחרר מהתלות שלה במהגרי עבודה ובעובדים פלסטינים (גליק, 2014). ניתן גם לשקול הכרה בעבודה בבניין, ובעבודות נחוצות נוספות, כצורה של שירות אזרחי, שיחליף עבור חלקים מהחברה את השירות הצבאי (גרובר, 2012).

ענף הבנייה הישראלי נשען זה שנים רבות על כוח עבודה זול, תחילה פלסטינים ולאחר מכן גם עובדים זרים, ויש לגמול אותו מתלות מזיקה זו. הניסיון בעולם מלמד כי השקעה במיכון ומעבר לשיטות בנייה מתקדמות מאיצים את תהליך הבנייה, משפרים את איכותה ועתידים להגביר את פריון העבודה, התקדמות שתאפשר שכר גבוה יותר. רצוי כי ממשלת ישראל תתמיד בצמצום מספר העובדים הזרים בענף, גם לנוכח לחצי חברות הבנייה, תדאג לפיקוח נאות על זכויות העובדים ובטיחותם, ותשקיע משאבים בסבסוד הכשרות והשתלמויות בתחום.

מקורות

- אקשטיין, צבי, אפרת טולקובסקי וניצן צור (2012), **האם מחירי הדיור בישראל גבוהים בשל מלאי תכנוני קטן?**, מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן.
- בוסו, נמרוד (2014א'), "משכירי דירות ישלמו מס – אלא אם החוזה הוא ל-3 שנים", **דה מרקר**, 26 ביוני 2014. themarker.com/realestate/1.2359018
- בוסו, נמרוד (2014ב'), "עיריית מודיעין כופפה את היד למדינה: הסכם הגג לבנייה נחתם רק לאחר הפחתת אלפי דירות", **דה מרקר**, 23 בינואר 2014. themarker.com/realestate/1.2224653
- בוסו, נמרוד (2014ג'), "המדינה רוצה לקדם אלפי דירות במרכז, ונאלצת לממן פרויקטים לעיריות החזקות", **דה מרקר**, 8 באוגוסט 2014. themarker.com/realestate/1.2400261
- בוסו, נמרוד (2014ד'), "החלק השני של 'רפורמת הפרגולה' ייצור בעיות בשוק הדיור ויביא לעליות מחירים", **דה מרקר**, 23 במאי 2014. themarker.com/realestate/1.2329400
- בן נאים, גלית (2009), דוח מנהל הכנסות המדינה 2008, **פרק יט: רוכשי דירות להשקעה – מאפיינים ומגמות, משרד האוצר**, עמ' 423–442.
- בן נאים, גלית (2013), דוח מנהל הכנסות המדינה 2011-2012, **פרק י: גביית מיסי מקרקעין וענף הנדל"ן למגורים**, משרד האוצר, עמ' 254–226.
- בן-דוד, דן (2013), "פריון העבודה בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2013**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 108–89.
- בניטה, גולן ונאור זיו (2013), **סיכון הלווים בשוק המשכנתאות: התפתחותו ההיסטורית והערכתו במספר תרחישים**, בנק ישראל.
- בנק ישראל (2013), "דפוסי הרכישה של דירות בידי משקיעים מקומיים בשנים 2003–2012", **ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים**, 136, חטיבת המחקר של בנק ישראל, עמ' 35–30.
- בנק ישראל (2012), **דין וחשבון**.
- גליק, אבי (2014), "תלמד לטייח: מסלול חרדי חדש לענף הבניה", **בחדרי חרדים**, 10 באפריל 2014. bhol.co.il/article.aspx?id=67055

גרובר, נעם (2012), "ליצור שירות המקובל על כולם", **דה מרקר**, 5 במרס 2012, עמ' 27.

דובמן, פולינה, יוסי יכין וסיגל ריבון (2011), "שוק הדיור בישראל 2010-2008: האם התפתחה בועה במחירי הדירות?", **סקר בנק ישראל**, 85, עמ' 101-61.

דוח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה (2011), משרד הפנים.

האן, איריס (2013), **צעדים להגדלת היצע הדיור בטווח הקרוב ללא פגיעה באיכות החיים ובסביבה**, החברה להגנת הטבע ומכון דש"א.

האן, איריס (2010), **בחינת הצורך וההשפעות של הצעת הרפורמה בתכנון**, מכון דש"א.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי הוצאות משקי הבית**, שנים שונות.

זוסמן, נעם (2013), "התפתחות מחירי קרקע למגורים בשנים 2012-1998", **מקרקעין**, יב, מס' 5, עמ' 97-85.

חרותי-סובר, טלי (2014), "מי מפחד מעבודה קשה? העבודה שתכניס לכם עד 22 אלף שקל בחודש", **דה מרקר**, 20 בפברואר 2014. themarker.com/career/1.224897

כהן, ארי, ירון טוראל ומוטי קפלן (2010), **תמ"א 35: ליווי, מעקב ועדכון, דו"ח שלב ג'**, מנהל התכנון, משרד הפנים.

מנהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית (2012), **דוח תאונות העבודה שהסתיימו במוות**, משרד התמ"ת.

מנהל התכנון, משרד הפנים (2013), **שנתון התכנון 2012**.

מנהל התכנון, משרד הפנים (2005), **תמ"א 35 – עיקרים**.

מנהל מקרקעי ישראל (2013), **דין וחשבון על פעולות מנהל מקרקעי ישראל לשנת התקציב 2012**.

מירובסקי, אריק (2014), "מורשת הנדל"ך' הלקויה של אריאל שרון", **דה מרקר**, 14 בינואר 2014. themarker.com/realestate/1.2215929

מכון גזית-גלוב (2012), **מדד מכון גזית-גלוב למחירי דירות GGI**, המרכז הבינתחומי הרצליה.

- משרד האוצר (2013), **ענף הנדל"ן למגורים - סיכום רבעון שלישי**.
- משרד הבינוי והשיכון (2013), **ענף הבנייה בישראל – ניתוח כלכלי, רבעון שני; רבעון שלישי; סיכום**.
- משרד המשפטים (2013), **סקירת השתנות מחירי הדירות ברבעון השני של שנת 2013**, השמאי הממשלתי הראשי.
- משרד הפנים (2013), **דוח דו-שנתי: יישום חוק הוד"לים להאצת הבנייה למגורים מס' 6**.
- גר, ויצמן וגיא סגל (2011), "מה מסביר את מחירי הדירות ושכר הדירה בישראל בשנים 1999-2010?", **סקר בנק ישראל**, 85, עמ' 59-7.
- סמולסקי, רו (2014), "חוקרים בטכניון: ב-100% מהדירות החדשות בישראל יש ליקויי בנייה", **דה מרקר**, 13 בפברואר 2014. themarker.com/realestate/1.2243879
- רגב, איתן (2013), "השכלה ותעסוקה במגזר החרדי", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2013**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 149-111.
- שאולי, אלפי (2014), "עלינו גבוה מדי? קדחת המגדלים של ישראל", **Ynet**, 21 בפברואר 2014. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4489785,00.html>
- שלו, מיכאל (2012), "הרקע הכלכלי למחאה החברתית בקיץ 2011", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2011-2012**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 192-141.
- שרא, מיכאל (2014), **הביקוש לדירות ומדיניות המסים הרצויה**, מאמר עמדה לקראת הדיונים הצפויים בכנסת על חבילת הצעדים בתחום בדיור.
- Andrews, Dan and Aida C. Sanchez (2011), "The Evolution of Homeownership Rates in Selected OECD Countries: Demographic and Public Policy Influences," *OECD Journal: Economic Studies*, 2011.
- Andrews, Dan, Aida C. Sanchez, and Åsa Johansson (2011), *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 836.

- Caldera Sanchez, Aida and Åsa Johansson (2011), *The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Paper No. 837.
- Glaeser, Edward L., Joseph Gyourko, and Albert Saiz (2008), "Housing Supply and Housing Bubbles," *Journal of Urban Economics*, 2, No. 64, pp. 198-217.
- IMF (2014), *IMF Country Report*, No. 14/48.
- Legislative Council Secretariat (2010), *Fact Sheet - Collective Sales in Singapore*, Legislative Council of Hong Kong, Fact Sheet 29/09-10.
- New South Wales Ministry of Fair Trading (2013), *Strata Title Law Reform*, Position Paper.
- OECD (2011), "Housing and the Economy: Policies for Renovation," *Economic Policy Reforms 2011 - Going for Growth*, OECD Publications.
- OECD (2013), *How's Life? 2013: Measuring Well-Being*, OECD Publishing.
- Pedro, João Branco, Frits Meijer, and Hans Visscher (2011), *Comparison of Building Permit Procedures in European Union Countries*, Royal Institution of Chartered Surveyors, Conference Paper.
- US Census Bureau (2013), *Online Database*.
www.census.gov/construction/nrc/lengthoftime.html.