

מכון אהרן
למדיניות כלכלית
ע"ש אהרן דוברת ז"ל



רפורמות וכשלים

בשוק הדיור

צבי אקשטיין ותמיר קוגוט*

נייר מדיניות 2017.01 / יוני 2017



* פרופ' צבי אקשטיין הוא ראש מכון אהרן למדיניות כלכלית ודיקן בית ספר טיזמן לכלכלה במרכז הבינתחומי הרצליה, zeckstein@idc.ac.il. תמיר קוגוט הוא חוקר במכון אהרן למדיניות כלכלית ובוגר תואר ראשון בכלכלה ותואר שני בכלכלה פיננסית במרכז הבינתחומי הרצליה. בעריכת נייר המדיניות סייעו ד"ר טל מופקדי וד"ר רועי שלם.

מכון אהרן למדיניות כלכלית

על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזק חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן.

צמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה והעלאת הפריון לעובד היא היעד המרכזי של כל המשקים, ובכללם של המשק הישראלי. המדדים המרכזיים לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש, התעסוקה והפריון במשק – נמצאים עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח. חזון המכון הוא לערוך מחקרים כלכליים אשר יניבו הצעות הן לכלי מדיניות חדשניים והן לרפורמות במשק לקידום הצמיחה, התעסוקה והפריון. מטרת מחקרי המדיניות להשפיע על המדיניות המוניטרית והפיסקלית, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחזוק החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן החברתי של ישראל.

היעד העיקרי הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רוחביים, וכן מחקר המתמקד בענפים שונים כדי לבחון ולהמליץ על שימוש מושכל בכלי מדיניות וסדרי עדיפויות שיגרמו לגידול התעסוקה והפריון בכלל ענפי המשק. במסגרת זו ניתן דגש על חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל בחדשנות טכנולוגית, וכן על העצמת ההתייעלות והחדשנות בענפים המסורתיים, ענפי השירותים והסקטור הציבורי. כל זאת נעשה על בסיס מחקרי מוצק והצבת יעדים כמותיים כדי להשיג את חזון המכון.

← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), מר שאול שני (סגן יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי אקשטיין, גב' דיתה ברונצקי, מר ארז יוגודמן, פרופ' אמיר ירון, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי הרקוביץ, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב.

← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: aaron.economics@idc.ac.il

אתר: www.aiep.idc.ac.il

רפורמות וכשלים בשוק הדיור

מחירי הדיור עלו בממוצע ארצי מ-2007 ל-2016 ב-70 אחוזים במונחים ריאליים, וכך גם עלה המחיר למ"ר דיור בתל אביב. מחירי הדיור בישראל מאופיינים בכך שהמחיר יורד ככל שמתרחקים מתל אביב בצורה זהה לכל הכיוונים. העיר היחידה שבה המחיר עולה כשמתקרבים אליה היא ירושלים, וגם בה מחיר מ"ר דיור נמוך בכ-25 אחוזים מזה של תל אביב. זו תופעה ידועה המגדירה את תל אביב כאזור מטרופוליני מיוחד בעל ערך כלכלי גבוה מיתר המיקומים. מאידך גיסא, אסטרטגיית התכנון המרכזי מאז אמצע שנות התשעים מייעדת את האוכלוסייה להתגורר באזורים המרוחקים מתל אביב (פריפריה), אבל מוקד הפיתוח העסקי מתמקד בגוש דן, והביקוש לדיור בו אינו פוחת, ואף עולה, בשנים האחרונות.

מאז שנת 2000 עולה צפיפות הדיור במונחי מספר הדירות למשק בית בממוצע ארצי, אך הצפיפות בתל אביב והמרכז עולה יותר. הגידול השנתי של מספר משקי הבית של כ-1.8% בממוצע אינו מוצא ביטוי בגידול הדיור המתוכנן, ובזה שמתממש בממוצע ארצי ובמיוחד בגוש דן. כמו כן, ההשקעה בתשתיות תחבורתיות, ובמיוחד בתחבורה ציבורית בגוש דן, אינה תואמת בהיקפה ובמיקומה את הפריסה של הדיור. בשנות ה-90, עם גל העלייה, הגבירה הממשלה את היצע הדיור בצורה מרשימה בכל הארץ, וכתוצאה מכך חלה ירידת מחירי דיור ריאליים מ-1996 עד 2006. גם היום הממשלה עושה מאמצים גדולים להגדלת היצע הדיור ושמה את הורדת מחירי הדיור כיעד מרכזי. אנו חושבים שזה יעד נכון מכיוון שעליית מחירי הדיור והמחסור בתשתיות פוגעים בצמיחת המשק, ובמיוחד בשכבות החלשות ובהיקף העוני.

יחד עם זאת, פעולות הממשלה בפועל אינן מתמודדות בצורה מסיבית עם הכשלים הרחוביים של שוק הדיור והפיתוח האורבני בישראל. תכניות הדגל של "מחיר למשתכן" ו"הסכמי הגג" עם עיריות ממוקדים מחוץ לגוש דן, ובעיקר בפריפריה. אין מהלך מקיף כלל ארצי היוצר לרשויות המקומיות בכלל, ולאילו של גוש דן במיוחד, תמריץ מסיבי לאשר הגדלה של היצע דיור והשקעה בתשתיות תחבורה ומבני ציבור, כך שהשירות לאזרחים יעלה ויתאים את העדפותיהם על מיקום המגורים. אף שהוועדה להקמת מתחמי בנייה מועדפים (הותמ"ל¹) הצליחה להעלות את אישורי הבנייה הארציים, בפועל היתרי הבנייה במרכז אינם גדלים לפי הערכותינו על פי הביקושים. לכן, גם אם נראה שיש עצירה מסוימת בעליית מחירי הדיור לא נראה שהממשלה מנהלת אסטרטגיה כוללת המתמודדת עם כשלי ענף הנדל"ן למגורים בישראל, ולכן העצירה תתברר כזמנית בלבד.

בהמשך לנייר מדיניות קודם ("רפורמות בענף הדיור") אנו ממליצים על שינוי אסטרטגי במדיניות הדיור כך שתכלול את המרכיבים הבאים: רפורמה בתכנון הכולל, תוך דגש על גידול בהיצע על פי המלאי הקיים של דיור בהתאם לביקוש הקיים לגוש דן, וכן התאמת תשתיות כוללת; רפורמה במימון הרשויות המקומיות אשר תבטל את התלות במימון מגידול בשטחי תעסוקה ותיצור תמריץ חיובי להגדלת האוכלוסייה על כל רבדיה; רפורמה ברשות מנהל קרקעות ישראל (רמ"י) כך שקרקע לא מתוכננת בשטחי הערים תימכר ו/או תוחכר לגורמים פרטיים ועיריות; תכנון וקידום מסיבי של התחדשות עירונית בכל הארץ, אך במיוחד במרכז; השקעה מסיבית בתשתיות תחבורה ציבורית וכן בתחבורה פרטית בכל הארץ, ובעיקר במרכז; ניהול מערכת התחבורה עם אגרות גודש וקידום תחבורה שיתופית וחלופית לנסיעה ברכבים פרטיים; רפורמה מקיפה לאורבניזציה של הערים והכפרים של הסקטור הערבי. כל אחת מהרפורמות היא מרחיקת לכת, ודורשת משאבים פוליטיים ותקציביים. רק טיפול כולל בכשלי היצע הדיור בכל הארץ, ובמרכז בפרט, יבטיחו ירידה ראלית ארוכת זמן במחירי הדיור תוך תמיכה בצמיחת המשק וצמצום העוני. למעשה, ללא טיפול כולל לא רק שלא ירדו המחירים – הם גם ימשיכו לעלות, מאחר שישראל שונה ממדינות מערביות בקצב הגבוה של גידול האוכלוסייה בה.

¹ הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל), שמטרתה אישור תכניות נרחבות למגורים בלוח זמנים הדוק, כאלמנט אחד בסל של פתרונות המוצעים על ידי הממשלה להתמודדות עם משבר הדיור.

תוכן העניינים

| | |
|----|---|
| 5 | 1. סיכום ומסקנות |
| 8 | 2. היצע יחידות הדיור |
| 12 | 2.1 מחירי הקרקעות ובנייה ציבורית |
| 14 | 3. פעולות הממשלה והחסמים המרכזיים בתכנון ובבנייה |
| 14 | 3.1 הותמ"ל והשינויים בהיקפי הקרקע המתוכננת לדיור |
| 16 | 3.2 מעבר בסיסי צה"ל |
| 16 | 3.3 פערים במלאי התכנוני של יחידות דיור |
| 17 | 3.4 מה דרוש כדי שהגדלת המלאי התכנוני תשפיע על ציפיות המחירים? |
| 19 | 4. תקצוב הרשויות המקומיות כחסם להיצע יחידות הדיור |
| 19 | 4.1 עיוותים במס הארנונה והסכמי הגג |
| 20 | 4.2 היטל פיתוח |
| 21 | 4.3 התחדשות עירונית |
| 22 | 4.4 סיכום – תקצוב הרשויות המקומיות כחסם להיצע יחידות הדיור |
| 23 | 5. צעדי הממשלה להפחתת ביקושים מצד רוכשי דירות להשקעה |
| 23 | 5.1 מחיר למשתכן |
| 24 | 5.2 הגדלת מס שבח על המשקיעים |
| 25 | 5.3 הוספת מס על שווי הדירות להשקעה |
| 28 | 6. נספחים |

1. סיכום ומסקנות

נייר מדיניות זה מתמקד בניתוח שוק הדיור, בבחינת המדיניות הננקטת על ידי הממשלה ובהצגת הסיבות לכך שנדרשת אסטרטגיה שונה מזו שמאפיינת את המדיניות היום. האסטרטגיה המוצעת מתמקדת ברפורמות מבניות של שוק הנדל"ן כולו, תוך שימת דגש על פיתוח התשתיות העירוניות של דיור ותחבורה בגוש דן ובירושלים. המשבר הנוכחי הוא תולדה של כשלים מבניים בשוק הנדל"ן בישראל, והוא מהווה הזדמנות ליישום אסטרטגיה לפיתוח אורבני אשר תקדם את צמיחת המשק ותקטין את אי-השוויון בו. לצורך כך נדרשות רפורמות מבניות משמעותיות, ובפרט כאלו שתאפשרנה פיתוח אורבני בגוש דן ובירושלים. החל משנת 2008 ועד היום חלה בישראל עלייה מהירה במחירי הדיור, מעבר למחזוריות בשוק הנדל"ן ולמגמה במדינות ה-OECD (ראו נספח 1).² מספר המשכורות החודשיות הממוצעות הנדרשות לקניית דירה ממוצעת עלה מ-96 בשנת 2007 ל-150 ברבעון האחרון של 2016, גבוה משמעותית מכל מדינה מפותחת, ובמיוחד ארה"ב. עליית מחירי הדיור מעלה את העושר של בעלי נכסי נדל"ן לדיור ופוגעת באחרים ובכך מגדילה את אי-השוויון, פוגעת בפיתוח האורבני של המשק, בצמיחתו וברוחת התושבים. החלטת שר האוצר להתמקד בטיפול במשבר הדיור היא צעד חשוב, ואכן זהו אחד מהיעדים העיקריים של הממשלה. בנייר מדיניות זה נסביר מדוע האסטרטגיה הננקטת על ידי הממשלה אינה מתמודדת עם הכשלים ומובילה לפתרון למשבר הדיור, בכך שאינה תורמת להורדת מחירי הדיור לאורך זמן, ואינה מקדמת שוק נדל"ן יעיל כלל ועיקר.

האם הפתרון לכשלים בשוק הדיור נעוץ בטיפול בצד ההיצע או בצד הביקוש של השוק? כפי שנראה בנייר זה, הכשלים בשוק הדיור אשר גורמים לעלייה במחירים נובעים בעיקרם מצמצום מתמשך במלאי התכנוני של קרקע זמינה לדיור יחסית לתוספת משקי הבית, וזאת במיוחד במרכז הארץ (גוש דן, או כפי שנהוג לומר – "אזור הביקוש"). כשלים אלו כוללים את: (א) מערכת התכנון הארצית לדיור, עסקים ותחבורה אשר אינה תואמת את הביקוש; (ב) מערכת מימון הרשויות המקומיות שפוגעת ברצונן לקלוט תושבים; (ג) רשות מקרקעין ציבורית שאין לה יכולת ליזום בנייה לדיור; (ד) מערכת לוקה בתמריצים להתחדשות עירונית. התוצאה היא שכמות הדירות הנבנות יחסית לכמות משקי הבית בעשרים השנים האחרונות הולכת וקטנה. גם הגידול של השנים האחרונות אינו משנה את המגמה, ומגמה זו חריפה יותר במחוזות תל אביב, המרכז וירושלים. גם כמות הדירות המתוכננות, אישורי הבנייה והיתרי הבנייה במחוזות הביקוש הללו קטנה יחסית לביקושים שאנו מחשבים. **בפועל הממשלה ממשיכה במדיניות של הפניית רוב הבנייה החדשה אל מחוץ למחוזות תל אביב והמרכז.**³

הנתונים על מחירי מ"ר לדיור מלמדים שמחירי הדירות על קו החוף, עד כ-50 ק"מ מתל אביב לכל הכיוונים, קשורים באופן ברור למחירי הדירות בתל אביב.⁴ גוש דן הוא המרכז העסקי והתרבותי לכלל תושבי ישראל, ולכן מגבלה של קרקע זמינה למגורים במחוזות המרכז ותל אביב משפיעה, באמצעות מנגנון תמסורת של זמן ועלות נסיעה, על מחירי הדירות גם באזורים מרוחקים. כפי שניתן לראות מנספח 5, בין 2007 ל-2016 עלו מחירי הדירות בכל הארץ במוצק בדיוק כפי שעלו בתל אביב, 71% במונחים ריאליים. בישראל היום תל אביב וירושלים הם שני האזורים המטרופוליניים היחידים על פי העלייה במחירי הדיור למ"ר בקרבה למרכזים אלו (נספח 4). לכן, **לאורך זמן מחירי הדיור הממוצעים בישראל יהיו מתואמים עם מחירי הדיור במרכזים המטרופוליניים, והם ירדו אם בו בזמן ירדו המחירים במרכזים אלו. מאחר שהיצע הקרקע במרכז מהווה חסם עיקרי לירידת מחירים, הרי שלהערכתנו המחירים ירדו רק אם חסם זה יוסר או שיהיה שינוי משמעותי מאוד בעלויות ובזמן הנסיעה אל המרכזים האורבניים.**⁵

² ראו נספח 2 – מחזוריות ומגמה של מחירי הדיור הרגאליים, 1961–2016.

³ ראו נספח 3 – מחוזות ישראל.

⁴ ראו נספח 4 – מחיר מ"ר נדל"ן למגורים על ציר חוף הים.

⁵ כיוון שבשראל יש עיר מרכזית אחת (על ציר החוף) שמרכזת את רוב מרכזי העבודה, השירותים הממשלתיים והפנאי. המחירים על ציר החוף נגזרים מהמרחק וזמן הנסיעה מתל אביב (נספח 4).

במהלך השנים 2000–2015 כיוונה מדיניות אישורי הדירות ותכנון הדיור של הממשלה, על ידי שליטה בהיצע הדיור, להפחתת הבנייה במרכז, על מנת להכווין את האוכלוסייה אל מחוץ למרכז הארץ. מדיניות זו יצרה חוסר בהיצע דיור של מעל ל-100,000 יחידות דיור בין השנים 2007–2013, וכתוצאה מכך נוצר לחץ לעליית מחירי הדיור באזור המרכז. מדיניות זו טבועה בתכנון המרכזי, ובמיוחד בתכנית מתאר ארצית מספר 35 (להלן: "תמ"א 35").⁶ לאחרונה ביצעה הממשלה תיקונים מינוריים בתמ"א 35, אך לא שינתה את יעדי צפיפות האוכלוסייה שמיועדים לגידול באוכלוסייה. כלומר, תמ"א 35 צפויה להותיר צפיפות נמוכה במרכז וצפיפות נמוכה בפריפריה בצורה שמשמרת את חוסר ההיצע הנוכחי יחסית לביקושים הגוברים באזור המרכז.⁷ למעשה תמ"א 35 מקבעת את הציפיות בשוק לכך שיש מחסור בהיצע קרקע מתוכננת למגורים בתל אביב והמרכז, ובכך מקבעת את עליית המחירים לדיור בכל הארץ, ובעיקר במרכזה.

בנוסף, למרות ההשקעות בתחבורה, זמן הנסיעה בשעות העומס אל תל אביב וירושלים עלה בשנים האחרונות, ועל פי צבר ההשקעות הקיים לא צפויה ירידה בזמנים אלו. יתר על כן, יש צפי שבעשור הקרוב עלות וזמן הנסיעה לתל אביב וירושלים בשעות העומס יעלו. **למעשה אין הלימה בין תכניות הפיתוח למגורים לבין התכניות לתעסוקה ותכנון תחבורה כולל לאזורים המטרופוליניים של תל אביב וירושלים.**

מדיניות הממשלה בשנים האחרונות מתמקדת בהסתת ביקושים ממשקיעים (לצורכי השכרה) לבעלות, הורדת מחירי הקרקע בהגרלות למשפחות צעירות והסכמי גג להגברת הבנייה למגורים בערים השונות (אך כמעט שלא בגוש דן). הטענה היא שהמסבר נובע מביקושים גבוהים של המשקיעים לצורכי השכרה עקב הריבית הנמוכה, וזוהי הסיבה העיקרית לכך שהמחירים עולים. אנו טוענים שאף על פי שלריבית יש השפעה מסוימת על היקף הביקושים, עיקר ההשפעה הוא מהכשלים הגורמים לגמישות היצע נמוכה במרכז הארץ. עליית הריבית למשכנתאות ב-2011 בכ-2%–3%, וכן העלייה בריבית למשכנתאות בשנה האחרונה בכמעט 1.5%, לכל היותר מיתנו את עליות מחירי הדיור אך לא גרמו להיפוך המגמה.

חיזוק לטענה זו בא גם מנתונים חדשים שפרסם בנק ישראל המראים שמשנת 2006 עד 2013 התייקרו מחירי הקרקעות למגורים ב-150%.⁸ מאידך גיסא, עלות בניית דירה ללא מרכיב הקרקע נשארה קבועה ראלית מאז 2007. כמו כן, מחירי מ"ר של משרדים עלו ראלית רק בשנתיים האחרונות, ומשנת 2007 ועד היום הם טיפסו ב-28% בלבד, כאשר מ"ר דיור למגורים עלה ראלית באותן שנים ב-70%.⁹ בשוק תחרותי מצופה כי הפער בין המחירים של שני סוגי הנדל"ן יסתכם בסדר גודל של עלות הבנייה והבדלי מיסוי בלבד.¹⁰ מכאן שהנתונים מלמדים באופן ברור כי עלות מ"ר קרקע למגורים התייקרה בשנים האחרונות באופן דרמטי יחסית לזו שבשימוש למשרדים או לזו של כל פעילות עסקית אחרת. אין, אפוא, ספק שמקור עליית מחירי הדיור הוא מגבלות על היצע של קרקעות המיועדות ליחידות דיור זמינות לבנייה. בניגוד לכך, ההיצע של קרקע לשימושים עסקיים הוא נרחב מאוד, ולכן לא חלה בו התייקרות כה משמעותית.

חשוב להדגיש שמשבר הדיור כיום הוא בעיקרו תוצאה של כשלים בתכנון מרכזי וחסמים רגולטוריים על היצע קרקעות במרכז, כמצוין לעיל, ולא כתוצאה מכשל שוק או כתוצאה מקיומם של משקיעים להשכרה המושפעים מירידה בעלויות המימון של דירות. בנייר המדיניות "רפורמות בענף הדיור"¹¹ נסקר שוק הדיור בהרחבה. בנייר תואר מדוע שוק הנדל"ן בישראל יכול להיות מאופיין על ידי מודל העיר המרכזית. בהתאם לכך, מחירי הנדל"ן נגזרים מהמרחק מהעיר המרכזית, וככל שהמרחק ממנה גדל כך המחירים יורדים. לפיכך, חוסר היצע בתל אביב והמרכז מעלה את המחירים בכל הארץ. המסקנה העיקרית של הנייר הייתה

⁶ תכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, תמ"א 35, אשר קודמה על ידי מנהל התכנון ואושרה על ידי הממשלה בסוף שנת 2005, מטרתה לתת מענה לצורכי הבנייה והפיתוח של המדינה תוך שמירה על השטחים הפתוחים ועל עתודות הקרקע לדורות הבאים.

⁷ על מנת לשמור על התפלגות האוכלוסייה הנוכחית בין המחוזות יש להגדיל את רמת הצפיפות במחוזות מרכז ותל אביב.

⁸ ויצמן נגר ודורון סייג, "בנית מדד הדוני למחירי הקרקעות ליעוד מגורים בישראל".

⁹ ראו נספח 6 – מחיר מ"ר ממוצע לפי שימושי נדל"ן, במחירי 2014.

¹⁰ תחת ההנחה שלא חלו שינויים דרמטיים בתשואה ליזמים בכל אחד מהאפיקים בתקופה זו.

¹¹ צבי אקשטיין, אפרת טולקובסקי, דרור אבידור, דניאל גרף ותמיר קוגוט, "רפורמות בענף הדיור", מכון אהרן למדיניות כלכלית ומכון גזית-גלוב לחקר הנדל"ן (2015).

שצריך להגדיל את היצע יחידות הדיור במרכז הארץ. הנייר הציע שרפורמות משמעותיות לטיפול במחסור בהיצע הדיור. רפורמות אלו כללו מכירה/החכרה של קרקעות רשות מקרקעי ישראל בשטחי רשויות מקומיות; הגדלת מלאי אישורי הבנייה פי עשרה מהגידול השנתי במשקי הבית לפי מחוז; מימון תוספת משקי הבית ברשויות המקומיות, כך שיהיה להן תמריץ לאשר היתרי בנייה; עידוד ותכנון התחדשות עירונית; תמריצים לבנייה ממוכנת, יעילה ומהירה; תכנון אורבני בסקטור הערבי.

בנייר מדיניות זה אנו מציגים תמונה עדכנית על היצע יחידות דיור על פי אזורים, וכן את מכלול הפעולות שביצעה הממשלה. במיוחד אנו מראים שלמרות הפעילות הרבה עדיין נמשך התהליך של הצטופפות משקי הבית בגוש דן, וההיצע במרכז נמוך מהגידולים בביקוש. מאז הקמתה ביצעה הממשלה הנוכחית כמה צעדים ותכניות במטרה להגדיל את היצע הדיור:¹² (1) כל שרשרת התכנון, כולל ועדות התכנון ורשות מקרקעי ישראל, הופקדה במשרד האוצר; (2) הוקמה ועדה מיוחדת לאישורי בנייה באזורים מועדפים; (3) מבוצעת תכנית "מחיר למשתכן" אשר משווקת קרקעות במרכז לפי מחיר שיווק דיור מינימלי לזכאים צעירים חסרי דיור, ובהגרלה; (4) נחתמים הסכמי גג עם הרשויות המקומיות אשר מטרתם לממן עבורן גידול במספר משקי הבית בשטח כל רשות מקומית; (5) הממשלה הצליחה להגדיל באופן משמעותי את כמות אישורי הבנייה בשנים 2015–2016, כאשר באמצעות הותמ"ל (הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור) נוספו 12,400 אישורים ליחידות דיור למרכז הארץ – תוספת של מעל ל-50% באישורי הבנייה. בין השנים 2014 ל-2015 יותר מהוכפל מספר אישורי הבנייה במחוז תל אביב. אולם ניתוח מעמיק מראה שכמות היתרי הבנייה והתחלות הבנייה יחסית לגודל מחוז תל אביב והמרכז נשארו נמוכים משמעותית.

למרות כל המאמצים הממשלתיים אשר תוארו בתמצית לעיל, לא נעשו רפורמות משמעותיות המטפלות בכשלים הבסיסיים בהתאם להמלצות שנכתבו בנייר המדיניות "רפורמות בענף הדיור". אנו טוענים שעל מנת להבטיח ירידת מחירים על פני זמן יש להוציא לפועל באופן מידי את אותן רפורמות ארוכות טווח. יתר על כן, מדיניות הממשלה מבקשת לאחרונה להתערב בשוק הדיור על ידי התערבות בביקושים באמצעות הגדלת המיסוי על החזקת דירה שלישית וסבסוד רוכשי דירה ראשונה. כפי שצוין בהקדמה ל"רפורמות בענף הדיור", קיומם של משקיעי הנדל"ן אינו מפחית את היצע יחידות הדיור – באופן גורף כמעט כל הדירות שנקנו על ידי משקיעים מושכרות, לכן מיסוי המייקר את הקנייה למשקיעי הדירות יוביל לעלייה במחיר לשוכרי הדירות. במיוחד הדבר נכון במרכז הארץ – כך, למשל, בתל אביב מחצית מהתושבים הינם דיירים החיים בשכירות. יתרה מזו, פגיעה בביקוש על ידי מיסוי משקיעים יכולה בטווח הקצר לתרום לירידת מחירי הדירות (ועלייה במחירי ההשכרה), אבל לאורך זמן ההשפעה על מחירי הדירות דווקא צפויה להיות חיובית: מלאי דירות נמוך יותר ושכירות גבוהה יותר שמגדילה את התשואה.

לכן אנו חוזרים על הטענה הבסיסית שלנו: כדי להתמודד עם בעיית הדיור, יש להגדיל באופן משמעותי את היצע הקרקעות המיועדות ליחידות דיור וזמינות לבנייה (אישורים והיתרי בנייה) במחוזות תל אביב והמרכז על ידי שילוב של פעולות בתכנון, הרחבת תשתיות, הפרטת קרקעות בבעלות מדינה וקידום התחדשות עירונית.

מבנה נייר זה הוא כדלהלן: בפרק 2 נציג את ההתפתחות העתידית של היצע יחידות הדיור בכל הארץ, ובמרכז הארץ בפרט; בפרק 3 נסקור את החסמים הקיימים בישראל בתחום התכנון והבנייה, את הפעולות שנקטו על ידי הממשלה ואת היעדים הנדרשים על מנת להקל על בעיית הדיור; בפרק 4 נציג ניתוח של בעיית המימון של הרשויות המקומיות והשפעתה כחסם להיצע קרקעות ליחידות הדיור; בפרק 5 נציג את צעדי הממשלה להפחתת ביקושים מצד רוכשי דירות להשקעה ואת השפעתם; בפרק 6 נסכם.

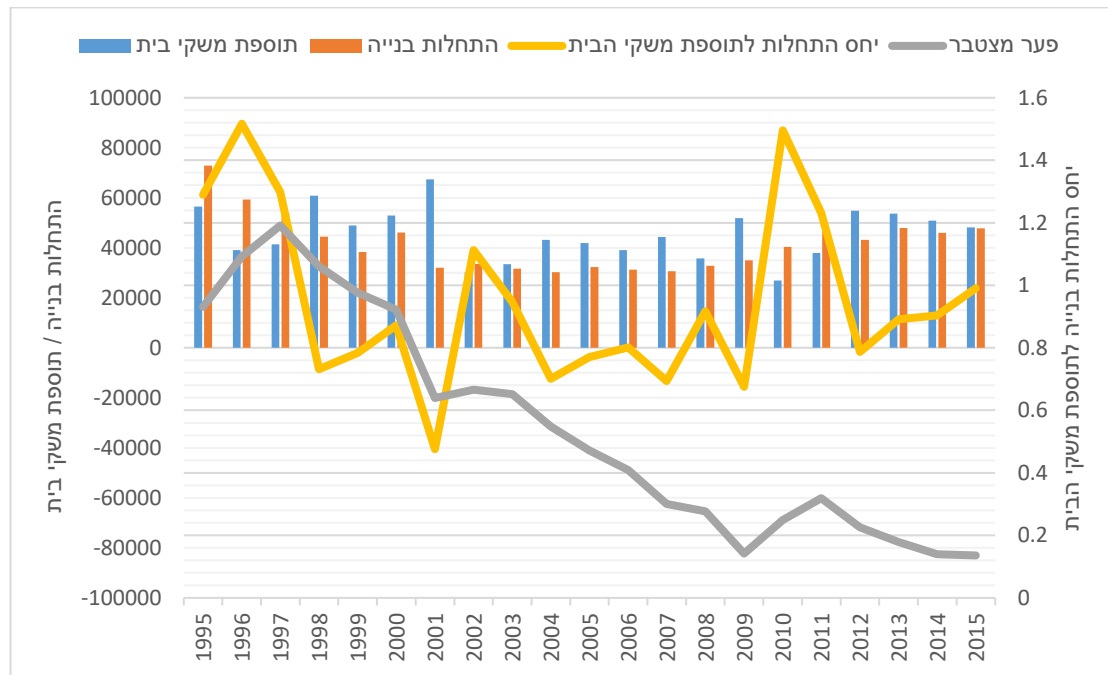
¹² ראו נספח 7 – השלב הראשון בתכנית הדיור כפי שפורסם על ידי הממשלה.

2. היצע יחידות הדיור

בפרק זה ננתח את השינויים שחלו בשנים האחרונות בהיצע יחידות הדיור למגורים. ניתוח ההיצע של אישורי בנייה להלן מתבסס על הנתונים המצרפיים של התחלות הבנייה בישראל. על מנת לעקוב אחר השינויים הכמותיים לאורך זמן, הניתוח מניח כי שנת 1995 היא שנת ייחוס. כלומר, הניתוח מניח הנחה מפשטת כי בשנת 1995 סיפק היצע יחידות הדיור את הביקושים אשר אפיינו את גל העלייה של אותה תקופה.¹³ יש לציין ששנת 1996 היא שנת היפוך המגמה במחירי הדיור, ושקצב גידול משקי הבית משנת 1996 ואילך היה דומה לזה של היום, בעקבות סיום גל העלייה הגדול.

הנתונים באיור 1 מצביעים על כך שבשנת 1995 התחילו להיבנות כ-73 אלף יחידות דיור אל מול תוספת של 56 אלף משקי בית,¹⁴ כלומר יחס של 1.29 התחלות בנייה למשק בית, ואילו כיום היחס ירד ל-0.99 התחלות בנייה לכל תוספת משק בית. במשך השנים 1995 עד 2015 הצטבר גירעון של כ-83 אלף יחידות דיור. כדי לחזור לרמות של 1995, התחלות הבנייה היו צריכות לעמוד על סך של כ-65,000 התחלות בנייה בגידול של 50 אלף משקי בית בשנה. אך בפועל התחלות הבנייה ב-2015 עמדו על כ-48,000 יחידות דיור. כלומר, על פי ניתוח זה חסרות כיום כ-17,000 התחלות בנייה בכל שנה.¹⁵

איור 1: התחלות בנייה ויחס התחלות בנייה למשקי בית, 1995–2015



מקור: הלמ"ס ועיבודי מכון אהרן.

¹³ יכולה לעלות הטענה כי באותה תקופה, בגלל גל העלייה, היה השינוי בביקושים ניכר, וכדי לעמוד בכך היה גידול משמעותי במספר התחלות הבנייה – גם ביחס לגודל האוכלוסייה. ייתכן שאכן כך הדבר, אך, לכל הפחות, שנה זו נותנת נקודת ייחוס לכמות ההיצע שניתן להגיע אליה אם מופעלים מאמצים מספיקים. מאחר שכיום הממשלה מצהירה כי זהו אחד מייעדיה המרכזיים, היה ניתן לצפות שניתן יהיה לשחזר בקירוב את אותה נקודת ייחוס. בנוסף, שנה זו הייתה שנת תפנית כלפי מטה במחירים, ולכן ההיצע הוא רלוונטי בהתייחסות לשאלה האם מחירי הדירות עומדים לרדת.

¹⁴ משק בית: אדם אחד או קבוצת אנשים הגרים יחד בדירה באופן קבוע רוב ימות השבוע ומנהלים תקציב הוצאות משותף למזון. משק בית יכול לכלול אנשים שאינם קרובי משפחה (הלמ"ס).

¹⁵ יחס אוכלוסייה נותן אומדן גם לביקושים העתידיים, ואילו מספר משקי הבית הנוספים נותן רק את הביקוש של אותה השנה. לכן יחס אוכלוסייה הוא אומדן טוב יותר לפער בין הביקוש להיצע העתידי.

חשוב להדגיש ש"משק בית" זו הגדרה המבוססת על משפחה עם תקציב נפרד, ואילו "יחידות דיור" זו הגדרה פיזית של כניסה אחת. יש משקי בית החולקים דירה משותפת, ויש משקי בית שיש להם שתי דירות בשימוש האישי. כל עוד נותר פער שלילי בין קצב התחלות הבנייה בפועל לקצב התחלות הבנייה הנדרש ביחס לגידול האוכלוסייה, לא צפויה ירידה משמעותית במחירי הדיור בכל הארץ. בשנת 2016 גדלו התחלות הבנייה ל-54,000. אם קצב זה ישתמר צפוי יחס התחלות הבנייה לתוספת משקי הבית להיות גדול מ-1, אך עדיין נשמר הגירעון שנצבר ב-20 השנים האחרונות. יותר מכך, בעוד שברמה הארצית יחס התחלות הבנייה מספק כדי לספק יחידת דיור למשק בית, במחוזות תל אביב, המרכז וירושלים יש גירעון מצטבר גבוה יותר.¹⁶ הקיטון החד ביותר בהתחלות הבנייה בעשרים השנים האחרונות חל במחוז המרכז (שאינו כולל את תל אביב), מכ-32,000 התחלות בנייה בשנת 1995 לכ-8,600 התחלות בנייה בשנת 2015. גם במחוזות הדרום, חיפה והצפון חל קיטון ניכר. כדי לשמור על המחירים באזורי המרכז יש לוודא שהיצע יחידות הדיור יגדל, כך שתישמר הרמה בדומה לזו של שנת 1995, וכך שהתחלות הבנייה תתחלקנה בין המחוזות לפי התפלגות משקי הבית, זאת מאחר שעל בסיס מחקרים כלכליים הביקושים בפועל תואמים בקירוב את פיזור משקי הבית הנוכחי על פני הארץ בהגדרה של מחוזות מגורים.

מכאן שכדי להוריד את מחירי הדיור בטווח הארוך צריך להגדיל את היחס בין כמות היתרי הבנייה לגודל משקי הבית באופן קבוע לרמות שהיו נהוגות לפני שהתחיל להצטבר מחסור ביחידות דיור, כלומר לרמה הממוצעת שלפני שנות ה-2000.¹⁷

כיום מספר התחלות הבנייה במחוז המרכז נמוך בהרבה מהדרוש כדי לשמור על יחס ההיצע לפי חלקו בהתפלגות משקי הבית. כך, למשל, נדרש להגדיל את התחלות הבנייה באזור תל אביב והמרכז ב-42,000 יחידות דיור בכל שנה, מעבר ל-17,000 יחידות הדיור הנבנות כיום מדי שנה. על כן, במקביל להגדלת כמות הקרקע המתוכננת יש צורך גם בהגדלת ההשקעות בתשתיות, ובמיוחד בתחבורה, בשטחי מסחר ובבניית מוסדות חינוך ובריאות בהתאם. ללא הגדלה של ההוצאה הציבורית על תשתיות מגורים באזור המרכז תמשכנה הרשויות המקומיות להיות חסם להגדלת ההיצע.

על מנת להגיע ליעד של עוד 42,000 יחידות דיור בשנה במחוזות תל אביב והמרכז יש להגדיל את היצע הקרקעות הזמינות למגורים ולהגדיל את הצפיפות במרכז הארץ. לצורך כך יש לממן את פער ההכנסות של הרשויות המקומיות הנובע מגירעון הכנסות עבור כל משק בית נוסף – הן במונח שירותים והן בהקמת תשתיות. ללא סגירת הפער לא יתאפשר להגדיל את מספר יחידות הדיור הנבנות מדי שנה, היצע יחידות הדיור יהיה נמוך מהביקושים ומחירי הדיור ימשיכו לעלות.

החל משנות ה-80 ועד שנת 2000 הצליחו ממשלות ישראל לספק כמויות אפקטיביות של יחידות דיור. לאורך כל התקופה היה מספר התחלות הבנייה המצטבר גדול ממספר משקי הבית. בשנות ה-90 קלטה מדינת ישראל מספר חסר תקדים של משקי בית. בשיא תקופת העלייה סיפקה ממשלת ישראל יותר מ-80,000 יחידות דיור בשנה אחת. השינוי הגדול הגיע בתחילת שנות ה-2000, כאשר התחלות הבנייה היו קטנות משמעותית מהגידול במספר משקי הבית. משנת 2000 ועד שנת 2015 הצטבר הפער בין התחלות הבנייה לגידול במשקי הבית לכ-80,000 יחידות דיור שחסרות כדי למלא את הביקוש של הגידול הטבעי במשקי הבית, ביקוש העומד על כ-51,000 משקי בית חדשים בשנה. כלומר, גם אם כמות התחלות הדיור תהיה שווה או מעט גדולה מהגידול הצפוי במשקי הבית, הפער בכמות הדירות לא ייסגר, והיצע יחידות הדיור ימשיך להיות נמוך מהכמות הרצויה על מנת למלא את ביקוש משקי הבית עבור דירות למגורים.¹⁸

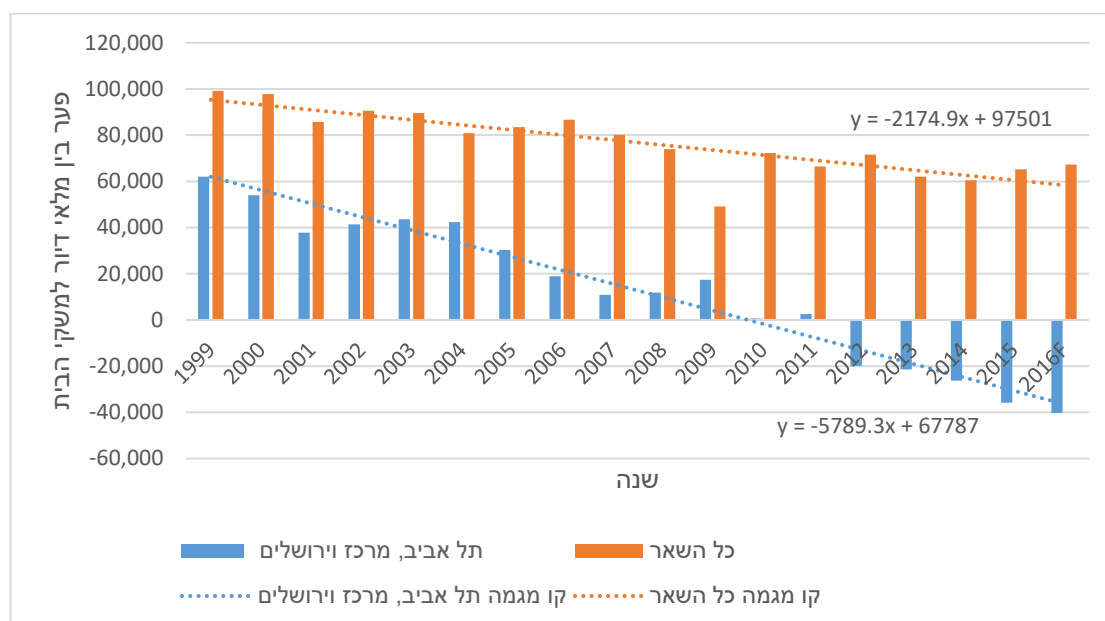
¹⁶ ראו נספח 3 – מפה של חלוקת ישראל למחוזות.

¹⁷ ראו נספח 8 – התפתחות מספר היתרי הבנייה לאורך זמן במחוז ת"א, מרכז, ירושלים וכל המחוזות.

¹⁸ ראו אירועים 3 ו-4 המציגים נתונים על הצטופפות משקי הבית (מלאי יחידות דיור לעומת הגידול במשקי הבית וכמות צרכני החשמל הביתיים מול הגידול במשקי הבית).

ניתוח לפי מלאי יחידות נעשה על בסיס נתוני מלאי של יחידות הדיור משנת 1995 ונתוני גמר הבנייה. בעוד שבשנת 1997 היה עודף של 170,000 דירות הרי שבשנת 2016 ירד העודף ל-21,700, סך הכול ירידה ממוצעת של 6,900 יחידות בשנה (נספח 9). החוסר אינו מתחלק באופן אחיד: במחוזות ירושלים, המרכז ותל אביב יש יותר משקי בית מיחידות דיור, ומחוץ למחוזות הללו יש עודף. נכון לשנת 2016, הנתונים מראים כי חסרות 40,000 יחידות דיור במחוזות ירושלים, תל אביב והמרכז, והפער גדל ב-5,800 יחידות דיור בממוצע בשנה (איור 2). לעומת זאת, בשאר המחוזות קיים עודף מצטבר של 67,000 דירות. כלומר, ההבדל בין מלאי הדירות למשקי הבית מראה את מגמת הצטופפות משקי הבית, ובעוד שבמחוזות תל אביב, המרכז וירושלים הגידול במשקי הבית גדול מהגידול במלאי הדירות ומספר יחידות הדיור קטן מהביקוש, במחוזות הצפון והדרום יש יותר מלאי דירות ממספר משקי הבית.

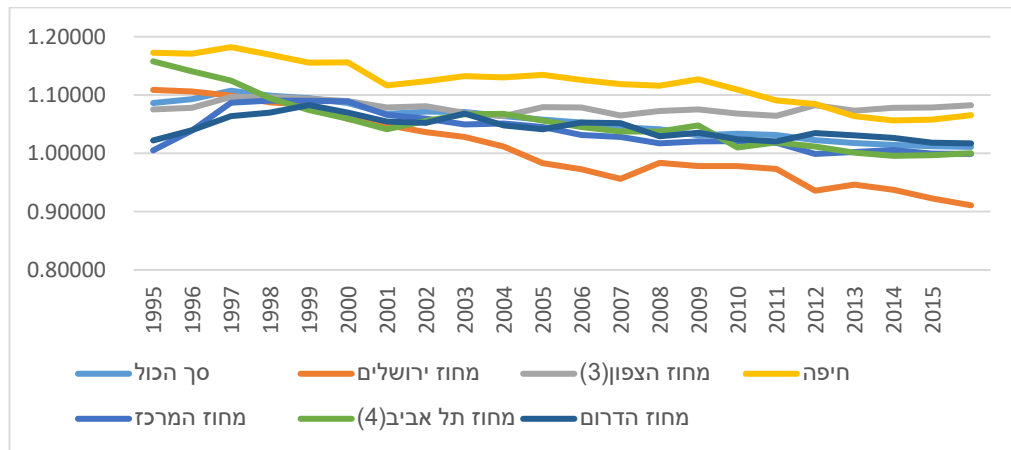
איור 2: פער בין מלאי יחידות דיור למשקי בית לפי מחוזות, 1999–2016



מקור: הלמ"ס ועיבודי מכון אהרן.

באיור 3 אפשר לראות שבשנת 1995 היה מלאי דירות גבוה מכמות משקי הבית בכל הארץ ובכל מחוז – 1.08 דירות לכל משק בית – ולעומת זאת בשנת 2015 ירד היחס ל-1.01 מלאי דירות למשק בית, כלומר עדיין יש יותר דירות ממשקי בית, אך במחוזות תל אביב, המרכז ובמיוחד ירושלים ירד היחס באופן עקבי משך השנים: מלאי יחידות הדיור למשקי בית נמוך בהם מ-1, כלומר יש יותר משקי בית ממלאי דירות. לעומת זאת במחוזות הרחוקים ממרכז הארץ היחס ירד במעט, או לא ירד כלל. כאמור, הגדרת משק בית היא על פי ניהול התקציב בין הפרטים המתגוררים בדירה. יש משקי בית החולקים דירה אחת, ויש משקי בית שיש להם שתי דירות. היחס בין דירות למשקי בית מבטא את צפיפות המגורים שסביר שתעלה עם עליית המחיר היחסי של דירות.

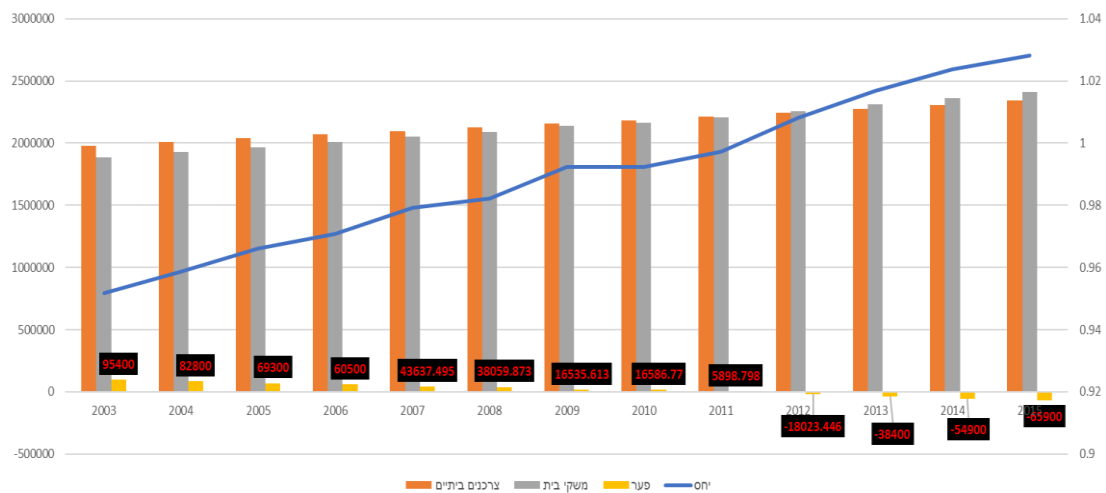
איור 3: מלאי יחידות דיור לכמות משקי הבית לפי מחוז, 1995–2015¹⁹



מקור: הלמ"ס (לוחות משקי בית מפרסומים שונים) ועיבודי מכון אהרן.

כאשר לוקחים בחשבון את נתוני צרכני החשמל (איור 4), מסתמן שמעודף של 95,000 יחידות דיור בשנת 1995 מגיעים בשנת 2015 לחוסר של 65,000 יחידות דיור. כלומר, כ-90,000 מיחידות הדיור שבמלאי ב-2015 אינן מחוברות לחשמל ואינן משמשות את משקי הבית המקומיים, כך שבפועל יש יותר משקי בית ממלאי יחידות דיור זמין.²⁰

איור 4: צפיפות הדיור של צרכני חשמל ביתיים (מלאי דירות) ומשקי הבית



מקור: הלמ"ס.

כתוצאה מהגידול בפער בין מלאי יחידות הדיור למשקי הבית אפשר לראות שבכל מחוז היה תהליך הצטופפות, כאשר במחוזות תל אביב, המרכז ובמיוחד ירושלים יש יותר משקי בית מאשר מלאי דירות, לעומת זאת בכל שאר המחוזות הרחוקים מהמרכז הכלכלי של ישראל יש עדיין עודף במלאי (איור 3).

¹⁹ החישובים מניחים התפלגות קבועה של משקי בית בין השנים 1995–1999.

²⁰ חלק מהן דירות שלא אוכלסו ועומדות למכירה (26,000 בסוף 2015) וחלק מהן עומדות ריקות.

מכאן שעל מנת להוריד את מחירי הדיור יש להתאים את היצע יחידות הדיור במחוזות תל אביב, המרכז וירושלים. הגדלת היצע יחידות הדיור בשוליים איננה דרך אפקטיבית להורדת מחירי הדיור עבור רוב אוכלוסיית ישראל. הסיבה לכך נובעת מהתפלגות הביקושים. מחירי הדירות בישראל מתנהגים לפי מודל העיר המרכזית באופן הבא:

למרות גידול אוכלוסייה גבוה וצפיפות נמוכה יותר ממחוז תל אביב, התפלגות האוכלוסייה נשאת גבוהה וצפיפות משקי הבית עולה. המחיר למ"ר למגורים על ציר החוף עולה בממוצע ב-71% בהתאם לעלייה הממוצעת במחיר למ"ר בתל אביב (נספח 5). המחיר למ"ר קטן ככל שזמן הנסיעה לתל אביב גדל. לכן, ככל שתגדל הצטופפות משקי הבית במחוזות תל אביב והמרכז בעקבות חסמים בצד ההיצע במחוז תל אביב (המטרופולין המרכזי בישראל) – כך יהיו לחצי ביקוש שיגרמו לעלייה במחיר למ"ר.

2.1 מחירי הקרקעות ובנייה ציבורית

במהלך השנים 2000–2013 עלו מחירי הקרקעות ב-150% (איור 5), אף על פי ש-93% מהקרקעות הם בבעלות המדינה. במחוזות המרכז, תל אביב, ירושלים וחיפה גרה מחצית האוכלוסייה, ושם יש למדינה בעלות על 83% מהקרקעות. המדינה אינה משווקת את הקרקעות המבוקשות. למרות המשקל הקטן של בעלות פרטית על הקרקע, כמחצית מיחידות הדיור המשווקות נבנות ביזמה פרטית, כאשר חלק משמעותי מזה על קרקע פרטית. יותר מכך, אף על פי שכשני שליש מקרקעות המדינה נמכרות במכרז – רק 68% מיחידות הדיור אשר הוצאו למכרז נמכרו בפועל,²¹ זאת מכיוון שבנוסף לשיווק על ידי מכרז למרבה במחיר קיים גם מחיר מינימום לקרקע. כלומר, אם לאחר המכרז המרבה במחיר לא הציע מעל מחיר המינימום (שאינו מפורסם) – היחידות/מגרשים אינם נמכרים.

איור 5: עליית מחירי הקרקעות והדירות

| שנה | מחירי הקרקעות (הל"מ"ס) - קרקע-מחיר כולל | מחירי הדירות (הל"מ"ס) |
|------|---|-----------------------|
| 2000 | 100.0 | 100.0 |
| 2001 | 100.0 | 100.0 |
| 2002 | 100.0 | 100.0 |
| 2003 | 100.0 | 100.0 |
| 2004 | 100.0 | 100.0 |
| 2005 | 100.0 | 100.0 |
| 2006 | 140.0 | 100.0 |
| 2007 | 120.0 | 100.0 |
| 2008 | 130.0 | 100.0 |
| 2009 | 130.0 | 100.0 |
| 2010 | 150.0 | 120.0 |
| 2011 | 210.0 | 150.0 |
| 2012 | 210.0 | 150.0 |
| 2013 | 240.0 | 170.0 |

מקור: בנק ישראל.

על מנת להוריד את מחירי הקרקעות יש להגדיל את היקף שיווק הקרקע מצד אחד, ולשנות את תנאי המכרז מצד שני. לצורך כך נדרשת רפורמה ברשות מקרקעי ישראל למכירת קרקעות לא מתוכננות במרכז הערים, שיווק קרקעות מתוכננות ולא מתוכננות תוך ויתור על קביעת מחיר מינימום ומיסוי ערך הקרקע כל עוד הקרקע אינה בנויה.

²¹ ויצמן נגר ודורון סייג, "בנית מדד הדוני למחירי הקרקעות לייעוד מגורים בישראל" (לעיל, הערה 3).

הירידה בהתחלות הבנייה מתואמת עם הקיטון בהתחלות בנייה ביזמה ציבורית, על כן סביר לייחס חלק מהירידה הדרמטית בהתחלות הבנייה לירידה בבנייה הציבורית. בשנת 1995 נבנו כ-28,000 יחידות דיור בבנייה ציבורית, שהן כ-38 אחוזים מסך התחלות הבנייה. בשנת 2008 עמדו התחלות הבנייה ביזמה ציבורית על 4,135 יחידות דיור, שהן רק כ-12 אחוזים מסך התחלות הבנייה. בשנה זו היו רק כ-1,300 התחלות בנייה באזור המרכז ביזמה ציבורית.²² נכון לסוף 2015 התחלות הבנייה ביזמה ציבורית עומדות על כ-7,000 יחידות דיור, והן מתחלקות באופן שווה בין מחוזות ירושלים, הצפון, המרכז והדרום.

על מנת לחזור ליחס ששרר בשנת 1995 בין התחלות בנייה ביזמה ציבורית לאלו שביזמה פרטית נדרש כי התחלות הבנייה ביזמה ציבורית תעמודנה על כ-29,000, כלומר נדרשת תוספת של כ-22,000 יחידות דיור ביזמה ציבורית.²³

על מנת לחזור ליחס הבנייה הציבורית הרצוי, יש להגדיל את הבנייה ביזמה ציבורית. זה הבסיס להמלצה שלנו למכירה (או החכרה) של רוב הקרקעות, הלא-מתוכננות והמתוכננות, של רשות מקרקעי ישראל בשטחי המועצות המקומיות לקידום היזמות הפרטית.²⁴ מחוץ לתל אביב, רוב קרקעות המדינה הן בבעלות רשות מקרקעי ישראל. לכן ללא הצבת יעדי יזמת קרקעות לרשות אשר מגדילים בצורה ניכרת את המכרזים לבנייה ציבורית, המחסור בבנייה ציבורית יהווה חסם להגדלת היצע יחידות הדיור. לפי דיווחי הרשות למקרקעי ישראל, כמות הקרקע ששווקה בשנת 2016 עמדה על מספר שיא של 60,000 יחידות דיור פוטנציאליות. בפועל לאורך השנים, כפי שרואים בנספח 10 ובנספח 11, שיעורן של התחלות הבנייה שהן ביזמה ציבורית מכלל התחלות הבנייה אינו גבוה. באזור המרכז, תל אביב וירושלים ההשפעה על מחירי הקרקעות היא דרמטית במיוחד. בשנים 2014–2015 היה שיעור הקרקע ששווקה במונחי יחידות דיור רק 25%, כאשר האוכלוסייה בתל אביב והמרכז היא 45% ממשקי הבית; לעומת זאת בחיפה וברושלים היה שיעור הקרקע ששווקה 39%, כאשר האוכלוסייה שם היא רק 23% ממשקי הבית.²⁵

²² "הבנייה ביוזמה ציבורית כוללת בנייה על קרקע ששווקה על ידי משרד הבינוי והשיכון, בנפרד או במשותף עם מינהל מקרקעי ישראל, אולם נבנית על ידי יזמים פרטיים. בנייה ביוזמה פרטית כוללת שני מרכיבים: בנייה על קרקע בבעלות פרטית (כ-59%) ובנייה על קרקע בבעלות המדינה המשווקת ע"י מינהל מקרקעי ישראל", משרד השיכון.

²³ ראו נספח 11 – סך התחלות בנייה והתחלות בנייה ביזמה ציבורית לפי מחוז.

²⁴ כדי להעביר את כל הקרקעות, המתוכננות והלא-מתוכננות, לידיים פרטיות, יש לתמרץ את בעלי הקרקע לבנות יחידות דיור ולא לאגור קרקעות ולהוריד את ההיצע. אפשר לעשות זאת על ידי מס על קרקעות מתוכננות שאין בונים עליהן.

²⁵ מקור: רשות מקרקעי ישראל.

3. פעולות הממשלה והחסמים המרכזיים בתכנון ובבנייה

מכון אהרן המליץ על מספר רפורמות משמעותיות להגדלת ההיצע התכנוני: שינוי במודל המימון של הרשויות המקומיות; קידום התחדשות עירונית; מכירה מוגברת של קרקעות, מתוכננות ושאינן מתוכננות, בעיקר במרכז הארץ; קידום הפיריון בענף הבניין. בכל התחומים האלו כמעט לא בוצע דבר, כך שמחירי הדיור במרכז, ובעקבות זאת ברוב האזורים בארץ, צפויים להמשיך ולעלות, עם כל הנזקים החברתיים והכלכליים הנגזרים מכך.²⁶

פעולות הממשלה מתחלקות לאלו שמצד ההיצע ולאלו שמצד הביקוש.

מצד ההיצע, הממשלה נקטה צעדים מספר כדי להתמודד עם שני החסמים העיקריים: כמות יחידות הדיור הזמינות לבנייה במרכז הארץ ובעיות המימון של הרשויות המקומיות שנגרמת מתוספת תושבים. הממשלה אישרה קביעת היטלי פיתוח שהרשויות המקומיות יכולות לגבות כדי לממן את תוספת הבנייה. בנוסף, בחוק ההסדרים הממשלה מסדירה את הרשות להתחדשות עירונית. השאלה העיקרית שעולה מכל הרפורמות בצד ההיצע היא – האם הן מטפלות בצורה אפקטיבית בחסמים בהיצע הדיור במרכז הארץ? כרגע לא נראה שהממשלה הציבה לעצמה יעד לטפל בצורה משמעותית בחסמי ההיצע במרכז. הממשלה צריכה להגדיר לעצמה מה הם החסמים המרכזיים שמונעים התחלות בנייה בכמות משמעותית לאורך זמן באזור המרכז. מצד הביקוש, הממשלה שמה לעצמה יעד להוריד את כמות המשקיעים בשוק הדיור על ידי קביעת מסים לא אחידים על המשקיעים. בעוד שהיא מגדילה את המסים על המשקיעים, אין הממשלה מעבירה את מסי הנדל"ן הנוספים אל הרשויות המקומיות כדי לממן שם את הצרכים הגדלים עקב תוספת התושבים בתחומן. מטרתם של המסים עצמם היא להקטין את כדאיות ההשקעה בדיור על ידי משקיעים. יש לציין באופן חד-משמעי שהמשקיעים בשוק הדיור אינם מגדילים את הביקוש לדיור ואינם מקטינים את היצע הדיור. המסים מאלצים חלק מהשוכרים שלא רצו בכך לרכוש דירה, עקב הפחתת כמות הדירות המוחזקות על ידי משקיעים. על כן ייתכן ששוכרי הדירות ייפגעו כתוצאה מהמס, כפי שפורט לעיל.

3.1 הותמ"ל והשינויים בהיקפי הקרקע המתוכננת לדיור

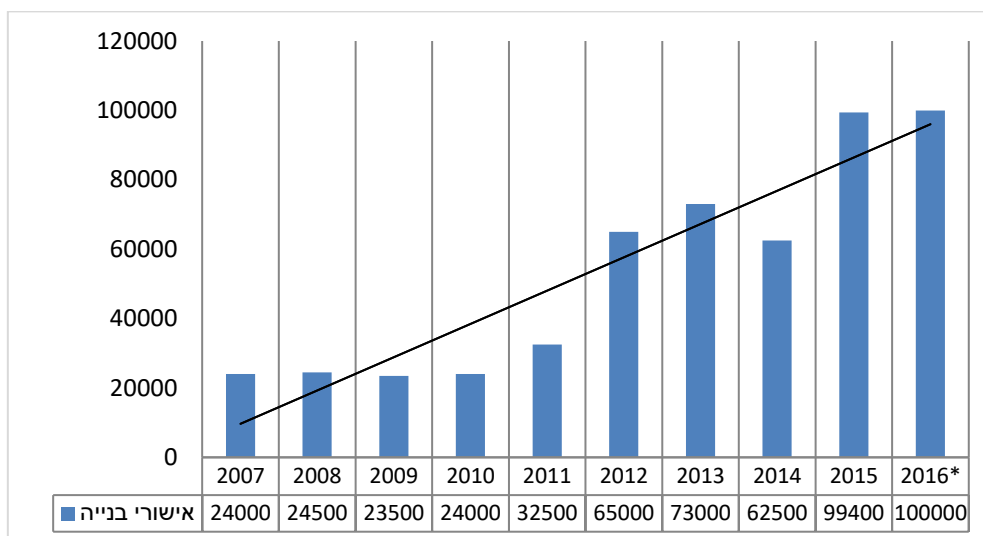
כאמור לעיל, הממשלה ביצעה צעדים מספר על מנת לרכז את התכנון הארצי תחת אחריות משרד האוצר. הותמ"ל מקצרת בצורה משמעותית את תהליך התכנון ומאפשרת למשרד האוצר לתאם בין תכניות הסכמי הגג לתהליך התכנון. בנוסף, הותמ"ל מאפשרת בנייה בצפיפות גבוהה מהצפיפות המאושרת בתמ"א 35.²⁷ נסקור להלן את השינויים שחלו במספר אישורי הבנייה, לפי חתכים שונים. איור 6 מציג את השינויים שחלו בעשור האחרון במספר אישורי הבנייה:²⁸

²⁶ מרבית האוכלוסייה מתגוררת באזורים שבהם מחירי הדיור מושפעים ישירות מהמחיר בתל אביב. בפריפריה הרחוקה המחירים חסומים מלמטה במחירי עלויות הבנייה, כאשר ערך הקרקע אפסי או במחירי הנגישות למטרופולין הקרוב. כמות הבנייה בכל אזור נקבעת בו בזמן על ידי היצע הקרקעות, מחירי הדיור והביקושים. אין למעשה היצע דירות שנקבע על ידי הממשלה ללא קשר לביקושים.

²⁷ ראו נספח 12 – יחידות מוכרזות לפי חלוקה למחוזות הותמ"ל.

²⁸ אישורי בנייה ניתנים על ידי הוועדות המחוזיות ובכך יוצרים את הקרקע המתוכננת למגורים שעליה אפשר לקבל היתרי בנייה; רק לאחר קבלתם ניתן להתחיל לבנות בפועל.

איור 6: מספר אישורי בנייה בין השנים 2007–2015, והיעד לשנת 2016

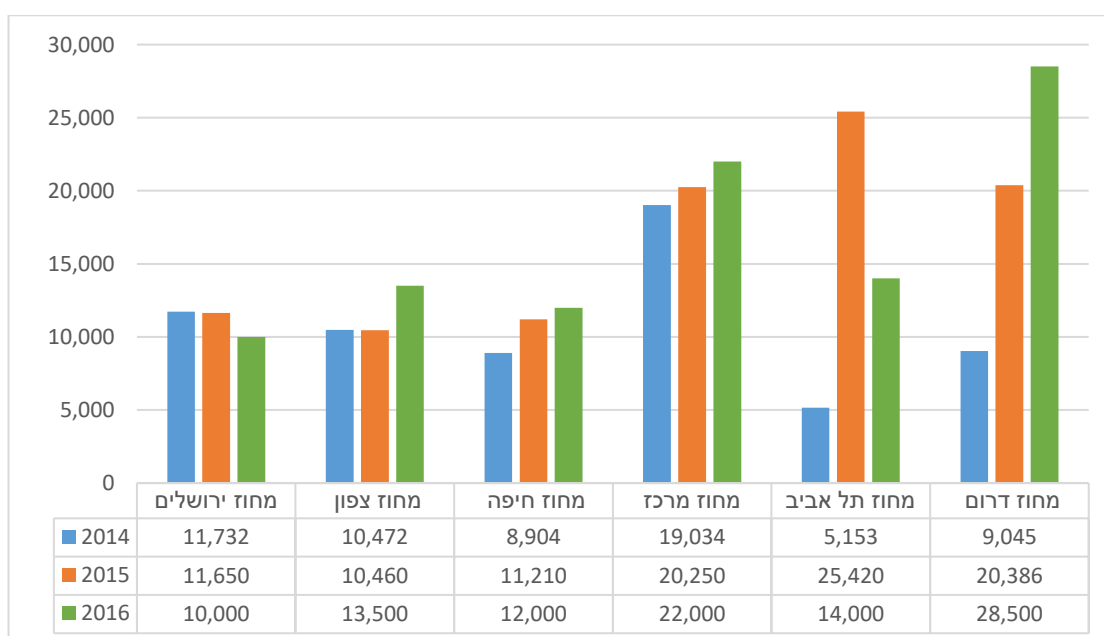


מקור: הלמ"ס ועיבודי מכון אהרן.

כמות אישורי הבנייה בשנת 2014 היה נמוך במיוחד – אף ביחס לשנים 2012 ו-2013. אולם, כתוצאה מפעילות הממשלה, מספר אישורי הבנייה באזור המרכז גדל במידה משמעותית. מנתוני מנהל התכנון, בין השנים 2014–2015 גדל מספר אישורי הבנייה בכ-59%, שהם כ-40,000 יחידות דיור. למרות זאת, אף היום בוועדות התכנון השונות ממתינות כ-250,000 יחידות דיור לאישור.

איור 7 מציג את השינויים העתיים שחלו בשנים האחרונות במספר אישורי הבנייה, לפי מחוזות:

איור 7: אישורי בנייה לפי מחוז בין השנים 2014–2015, והיעד לשנת 2016



מקור: מנהל התכנון שנתון 2015.

ניתן לראות גידול משמעותי באישורי הבנייה במחוז הדרום. גם במחוז תל אביב גדל מספר אישורי הבנייה מכ-5,000 בשנת 2014 לכ-25,000 בשנת 2015, עם יעד של 14,000 יחידות דיור בשנת 2016 – פי שניים מהגידול הטבעי של המחוז. לעומת זאת במחוז המרכז אין גידול באישורי הבנייה, ולאורך השנים 2014 עד 2016 נשמרת כמות אישורי הבנייה סביב 20,000 יחידות.

לסיכום, הותמ"ל הגדילה דרמטית את מלאי אישורי הבנייה במחוזות תל אביב והדרום בשנת 2015, וצפויה להגדיל עוד את מלאי אישורי הבנייה בשנת 2016. למרות זאת, כאמור, במחוזות תל אביב והמרכז נדרשות 20,000 התחלות בנייה נוספות בשנה כדי לכסות את הגירעון במלאי יחידות הדיור אשר הצטבר בשנים האחרונות. על מנת להגיע לגידול משמעותי בהיצע יחידות הדיור, יש לתכנן ולאשר מלאי קרקעות זמינות למגורים באזור המרכז בכמות שתבטיח היצע קרקעות זמינות הנדרשות כדי לספק את הביקושים לעשר השנים הקרובות. **העלייה באישורי הבנייה בשנת 2015 במחוזות המרכז ותל אביב היא ההישג המשמעותי ביותר של הממשלה בנושא הגידול בצד ההיצע של שוק הדיור.**

3.2 מעבר בסיסי צה"ל

בשנת 2013 פעלה הממשלה הקודמת, באמצעות קבינט הדיור, לאשר דרך ועדות התכנון את העברת בסיסי צה"ל לנגב ופינוי בסיסים ומתחמים ממרכז הארץ. על פי פרסומי משרד האוצר, עד שנת 2020 יתפנו מחנות צה"ל ומתחמי תע"ש מאזורי המרכז לטובת כ-100,000 יחידות דיור חדשות. הזמן שיעבור עד שהמתחמים הללו יקבלו היתרי בנייה אינו ידוע – מתחמי תע"ש למשל יצטרכו לעבור ניקוי קרקע לפני שיהיה אפשר להתחיל לבנות בהם יחידות דיור, כך שלמעשה התכנית מגדילה את מלאי הדירות בטווח הארוך ואינה פועלת להגדלת היצע יחידות הדיור בשמונה השנים הקרובות.²⁹

3.3 פערים במלאי התכנוני של יחידות דיור

כמות הקרקעות המתוכננות הזמינות לבנייה בכל רגע נתון הן שקובעות בפועל את מחירי הקרקע, היצע הדיור ומחירי הדיור. לפיכך, על מנת למנוע את המשך עליית המחירים יש לפעול להגדלת היצע הקרקעות לדיור והגמשתו. לשם כך יש לבצע הרחבה מיידית ומשמעותית בתכנון מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים ללא חסמי תכנון ובנייה בכל רחבי הארץ, ובמחוזות המרכז ותל אביב בפרט.³⁰ לאור זאת, רמת התכנון מחייבת תיאום כלל תכניות המתאר הנלוות לבנייה למגורים כגון תשתיות, שטחים ירוקים, אזורי מסחר ותעסוקה, מערכת הסעת המונים וכו'.

מה הם יעדי התכנון הדרושים כדי למתן את עליות המחירים? על מנת לאפשר תחרות מתמדת בין רשויות מקומיות, יזמים ובעלי קרקעות בכל מחוז שתאפשר ירידת מחירים, יש לתכנן מלאי קרקעות זמינות לבנייה הגדול בערך פי עשרה מקצב גידול האוכלוסין. מספר משקי הבית בישראל נאמד בכ-2.5 מיליון, וקצב הגידול השנתי עומד על כ-1.9%. לפיכך, התוספת השנתית של יחידות הדיור הנדרשת עומדת על כ-440 אלף. תחת ההנחה כי הביקוש ברמה המחוזית נשאר קבוע, ובשל ההשפעה המכרעת של שינויי מחירים במחוזות תל אביב והמרכז על המחירים במחוזות השונים, יש לתכנן חד פעמית ראשית כול מלאי יח"ד זמינות לבנייה במחוז תל אביב ובמחוז המרכז בהיקף של כ-75,000 ו-100,000 יח"ד, בהתאמה, שישמור על מכפלה של בערך פי עשרה מהזרם השנתי. לאחר מכן התוספת למלאי תגדל בהתאם לגידול הטבעי.

²⁹ ראו נספח 13 ונספח 14 – פירוט פוטנציאל הדירות ממעבר בסיסי צה"ל ומתחמי תע"ש.

³⁰ משנת 2000 ניכרת ירידה דרמטית בתכנון הכולל. על רקע זה ההמלצה כאן תהווה תיקון לעיוות זה.

לוח 1: המלאי הדרוש של יחידות דיור מתוכננות³¹

| מחוז | גידול אוכלוסייה 1.9% | יעד מלאי תכנוני מומלץ | | התחלות בנייה 2015 | תוספת למלאי התכנוני ב-2015 | פער במלאי התכנוני |
|---------|----------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|----------------------------|-------------------|
| | | פי 10 (האוכלוסייה) | אישורי בנייה 2015 | | | |
| ארצי | 43,939.4 | 439,394 | 99,376 | 42,048 | 57,328 | 382,066 |
| ירושלים | 4,611.3 | 46,113 | 11,650 | 4,393 | 7,257 | 38,856 |
| צפון | 6,271.9 | 62,719 | 10,460 | 8,893 | 1,567 | 61,152 |
| חיפה | 5,749.4 | 57,494 | 11,210 | 5,467 | 5,743 | 51,751 |
| מרכז | 10,828.1 | 108,281 | 20,250 | 10,707 | 9,543 | 98,738 |
| תל אביב | 9,346.1 | 93,461 | 25,420 | 6,676 | 18,744 | 74,717 |
| דרום | 5,717.1 | 57,171 | 20,386 | 5,912 | 14,474 | 42,697 |

מקור: הלמ"ס ועיבודי מכון אהרן.

האם הממשלה מתקרבת ליעד המלאי התכנוני שהוצע? במידה שהממשלה תשמור את התוספת למלאי התכנוני קבועה – תוך כארבע שנים תסגור, ברוב המחוזות, את הפער מהמחסור במלאי התכנוני הזמין של דירות שעליו המלצנו בנייר המדיניות "רפורמות בענף הדיור" על מנת למתן את עליית המחירים. חשוב לציין שמנתוני היעדים של 2016 עולה כי המחסור בפועל של מלאי יחידות הדיור המתוכננות במחוז הדרום נסגר, ולעומת זאת במחוז המרכז – שם המחסור בהיצע הדירות משפיע בצורה חזקה יותר על מחירי הדירות – נדרשים עוד כעשור של עמידה ביעדי התכנון הנוכחיים. כלומר, נראה שהממשלה פתרה את צוואר הבקבוק העיקרי הנובע מוועדות התכנון לשנים הקרובות, **מלבד במחוזות תל אביב והמרכז**. במחוז הדרום, לעומת זאת, היא סוגרת את הפער התכנוני בקצב מהיר יותר.

3.4 מה דרוש כדי שהגדלת המלאי התכנוני תשפיע על ציפיות המחירים?

כדי לשמור על רמת המחירים הנוכחית על הממשלה להתאים את תמ"א 35, וכך את פעילות ועדות התכנון, כך שתהיה ודאות של מלאי יחידות הדירות הזמינות לבנייה ברמות הדרושות כדי למלא את הביקוש, בהתאם לגידול האוכלוסייה בכל המחוזות. לפי תמ"א 35 מתוכננות היום לבנייה במרכז ל-15 שנים הקרובות דירות המספקות גידול אוכלוסייה טבעי של שנה בודדת. לכן, חוסר הוודאות לגבי גידול ההיצע של הדירות בעתיד הוא בעיה מרכזית. מאחר ששוק הנדל"ן בכלל, וזה המיועד למגורים בפרט, מושפע מראייה ארוכת טווח, הרי שללא גידול משמעותי בהיצע יחידות הדיור העתידי באזורי גוש דן יימשך הלחץ לעליית המחירים במרכז. כפי שהוסבר, לחץ זה יביא לעליית מחירים בכל הארץ. מאידך גיסא, מאחר שהממשלה לא פתרה את החסם הנובע מתמרוץ הרשויות המקומיות, קיימת גם אי-ודאות לגבי הקצב שבו יהפכו אישורי הבנייה להיתרי בנייה.³²

³¹ עדכון של יעד מלאי תכנוני מתוך "רפורמות בענף הדיור".

³² יש לציין כי, למרות זאת, בפועל קיים מתאם גבוה בין אישורי בנייה והתחלות בנייה, ראו נספח 15.

מכאן שכדי להוריד את מחירי הדיור בטווח הארוך צריך להעלות את היחס בין היתרי הבנייה לאוכלוסייה באופן קבוע – לרמות ששררו לפני שהתחיל להצטבר מחסור ביחידות דיור, כלומר לרמה הממוצעת שלפני שנות ה-2000. במיוחד צריך להגדיל את היתרי הבנייה במחוזות תל אביב, המרכז וירושלים.

כיוון שהזמן שהיתרי הבנייה מקדימים את התחלות הבנייה נמשך עד כשנה, נצפה שירידה ביחס האוכלוסייה להיתרי הבנייה תביא בשנה שלאחריה ירידה ביחס האוכלוסייה להתחלות הבנייה. בפועל, המתאם הסטטיסטי בין היתרי בנייה להתחלות בנייה הוא גבוה ועומד על כ-99.6%, במדידה חודשית לאורך השנים 1995–2015.³³

כדי להגיע לכמות רצויה של התחלות בנייה יש צורך להגיע תחילה לכמויות מספקות של היתרי בנייה. את היתרי הבנייה מנפיקות הרשויות המקומיות. בעל קרקע מתוכננת למגורים מגיש לוועדת התכנון המקומית בקשה להיתר בנייה, וכאשר הרשות המקומית מספקת לו את ההיתר הוא יכול להתחיל לבנות. בפרק שלהלן נבהיר את הקשר שבין תקצוב הרשויות המקומיות לבין היצע היתרי הבנייה.

³³ ראו נספח 15 – ניתוח כמותי של הקשר בין מספר היתרי הבנייה ומספר התחלות הבנייה. ממוצע נע לאורך 27 חודשים, בין היתרי בנייה לסיום בנייה לאחר שנתיים, עומד על 98.5%.

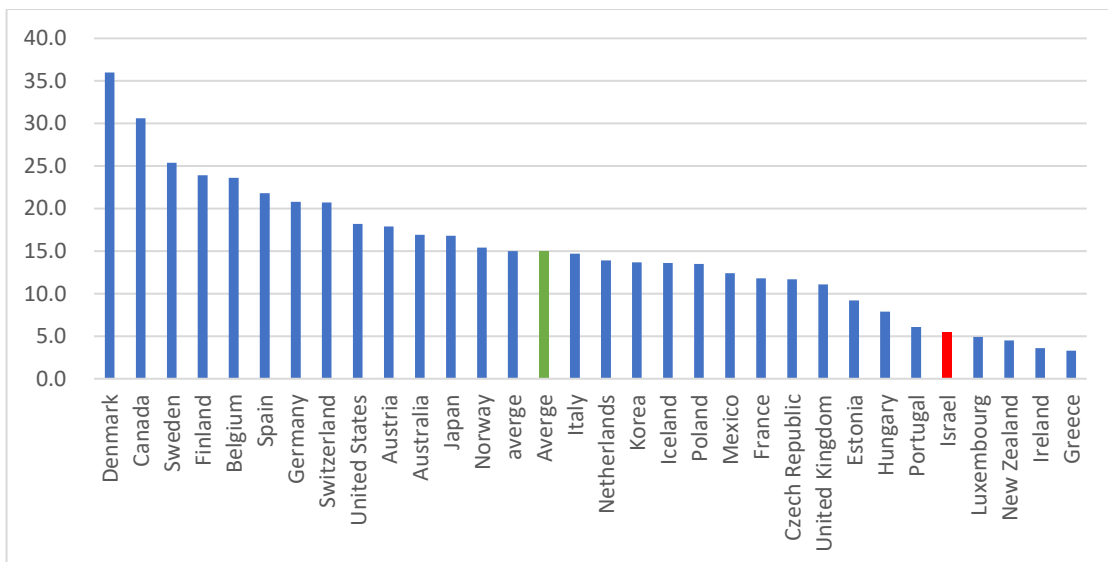
4. תקצוב הרשויות המקומיות כחסם להיצע יחידות הדיור

כפי שנסביר להלן, מבנה תקצוב הרשויות המקומיות מייצר להן תמריצים על מנת לייצר חסמים למתן היתרי בנייה – זאת על מנת להגן על רמת השירותים שהן מספקות לתושביהן.

4.1 עיוותים במס הארנונה והסכמי הגג

כדי שהתכנון ייושם בפועל להתחלות בנייה, מן ההכרח שתקצוב הרשויות המקומיות יאפשר לרשויות לממן את תוספת הדיירים ברמת שירותים טובה. החסם העיקרי להגדלת היקף הבנייה למגורים ברשויות המקומיות נובע מהעלויות הגבוהות הכרוכות בהגדלת מספר התושבים, ובהן עלויות לצורכי חינוך, רוחה ותשתיות ציבוריות שאינן מכוסות מההכנסה מארנונה למגורים. כיום הרשויות המקומיות אינן יכולות להעלות את הארנונה לפי העדפות השירותים של הציבור, ולמעשה התייקרות הארנונה מוגבלת על ידי מדד המחירים, על פי הנחיה ממשרד הפנים. בהשוואה עולמית, המס על שירותים מקומיים עומד בישראל רק על 5.5% תוצר, נכון ל-2014; לעומת זאת, במדינות ה-OECD המס עומד מעל ל-15% תוצר, נכון ל-2014, כמתואר באיור 8:³⁴

איור 8: תקבולי הרשויות המקומיות / ממשל מקומי, % מהתוצר, מדינות OECD, נכון ל-2014



מקור: OECD.

הבעיה מחמירה משום שהארנונה העסקית גבוהה הן באופן מוחלט והן באופן יחסי להוצאה הנדרשת בגינו מהרשות המקומית. בכך נוצר תמריץ לרשויות המקומיות להשקיע את משאביהן בבניית נדל"ן לעסקים (תכנון קרקע לעסקים על חשבון קרקע למגורים). כפי שצוין בנייר המדיניות "רפורמות בענף הדיור", כדי להגדיל משמעותית את מלאי יחידות הדיור הזמינות לבנייה יש לפתור את בעיית התמריצים של הרשויות המקומיות על ידי שינוי מבנה הארנונה, כך שלרשויות המקומיות לא יהיה תמריץ לעכב אישורים של היתרי הבנייה. ניתן לעשות זאת על ידי העלאת הארנונה למגורים באופן אחיד על פני כל הארץ, או על ידי חלוקת מחדש של תקבולי הארנונה העסקית בין הרשויות המקומיות. בנוסף, ניתן להטיל קנסות על בעלי קרקעות מתוכננות אשר אינם מקדמים את פיתוחן.

³⁴ הממשל המקומי במדינות הפדרטיביות ארצות הברית, שווייץ וגרמניה כולל את תקציב המדינות (states).

נציין גם כי בעולם נהוג שמסים על הקרקע משמשים מקור למימון שירותים מקומיים. הממשלה מתכננת להטיל מס על שווי הדירה מהדירה השלישית. אולם, במתווה הנוכחי, תקבולי מס זה הצפויים לעמוד על כ- 800 מיליון שקלים בשנה מיועדים להגיע לתקציב המדינה הכללי, ולא לרשות המקומית. כדי להגדיל את היתרי הבנייה ברשויות המקומיות הממשלה מממנת את תוספת יחידות הדיור על ידי חתימה על הסכם גג עם הרשויות המקומיות. הסכמי הגג נחתמים בין רשות מקומית לממשלה, כך שפער המימון של תוספת יחידות הדיור ממומן על ידי הממשלה.³⁵ לא ידוע מתי תשווקנה יחידות הדיור, אך במסגרת הסכמי הגג הרשויות המקומיות צריכות לשווק לפחות 2,000 יחידות דיור בשנה. במהלך 2015–2016 הגיע משרד האוצר להסכמי גג עם 15 רשויות מקומיות שונות ביחס לכ-200,000 יח"ד – 49% במרכז, 29% בדרום, 18% בצפון ו-4% במחוז ירושלים.³⁶

האם הסכמי הגג פותרים את חסם היתרי הבנייה ברשויות המקומיות? הסכמי הגג מתייחסים לפיתוח מתחמים ספציפיים. כיוון שהסכמי הגג אינם מממנים את תוספת העלות השולית של כל יחידת דיור על תקציב העירייה, נותר התמריץ של הרשויות המקומיות שלא לאשר היתרי בנייה מחוץ לאותם מתחמים הכלולים בהסכם הגג. כלומר, אף על פי שיתכן שהעיריות תקיימנה את ההסכם הן יכולות לא להגדיל את כמות היתרי הבנייה בשטחן. יתר על כן, בעיה נוספת שההסכם יוצר היא שלעירייה יש אינטרס לביצוע בחסר של ההסכם. תוספת המימון שהרשות המקומית מקבלת היא חד-פעמית, בתחילת תהליך הבינוי של מתחמים חדשים, לעומת ההוצאה על כל משק בית שהיא שוטפת, ואינה ממומנת במלואה מתשלום הארנונה. לכן, לאורך זמן, עשוי להיווצר לרשות המקומית תמריץ שלא לקיים את מלוא ההתחייבות על תוספת הדירות. לכן, יש חשיבות רבה ביישום הרפורמה הכוללת כפי שהומלץ על ידינו ב"רפורמות בענף הדיור".

בעיה נוספת של הסכמי הגג היא חוסר-ודאות לגבי מועד אספקת יחידות הדיור. ההסכם אינו פותר, עבור כלל המשק, את חסם המימון של תוספת התושבים המוטל על הרשויות המקומיות, אלא דורש לנהל משא ומתן מול כל רשות בנפרד.

בסיכומו של דבר, הסכמי הגג תוקצבו במיליארדים רבים, אולם הנתונים אינם מראים כי חל שיפור במספר היתרי הבנייה שניתנים.

4.2 היטל פיתוח

רשויות מקומיות מעכבות היתרי בנייה גם מכיוון שנטל מימון התשתיות ליחידות הדיור הנוספות נופל על תקציבן ואינו יוצר הכנסות אלא רק הוצאות. מכאן שמימון התשתיות מהווה חסם היצע בשוק הדיור – הן חסם להוספת יחידות דיור במרקם הקיים, והן חסם לפיתוח של אזורים שאינם מפותחים כלל. עבור תוספת יחידות הדיור נדרשות תשתיות ביוב, שבילים להולכי רגל, כבישים, תשתיות חשמל ומוסדות ציבור. עבור כל התשתיות נדרש מימון שאינו מכוסה באופן מלא על ידי הארנונה, ועל כן הרשויות דורשות מהיזם השתתפות בעלות המימון.³⁷ חוק ההסדרים הנוכחי מיישם את המלצת ועדת טרכטנברג לגבות היטלי פיתוח על בנייה חדשה. היטלי הפיתוח הם למעשה מס על בנייה שיממן את התשתיות הנדרשות (תחבורה ובנייני שירותים ציבוריים) על מנת לפתח אזורים מגורים חדשים והוספת יחידות דיור במתחמים קיימים. על ידי כך נטל הפיתוח אינו מעיק על תקציב הרשויות המקומיות.

³⁵ כפי שנסקר בפרק זה, הרשויות המקומיות מהוות חסם להגדלת היצע הדיור, מכיוון שתוספת ההוצאה בגין גידול במספר משקי הבית בשטח הרשות המקומית אינה מביאה לגידול מספיק בהכנסות הרשות המקומית מארנונה.

³⁶ נכון למאי 2016, על פי סיכום פרסומי הממשלה בין 2014 למאי 2016.

³⁷ כמפורט ב"רפורמות בענף הדיור".

אולם אף על פי שהיטלי הפיתוח הם צעד בכיוון הנכון – אין הם פותרים לחלוטין את בעיית הרשויות המקומיות, מאחר שאישור היטלי הפיתוח וגודל היטלי הפיתוח **יהיה בידיים של משרד הפנים (שר הפנים) ולא בידי הרשויות המקומיות**. לכן שינוי מדיניות זה מוסיף חוסר ודאות ויוצר מצב שגובה היטלי הפיתוח עשוי להיקבע על ידי שיקולים פוליטיים ולא כלכליים. כאמור, משרד הפנים גם אינו מאפשר לרשויות המקומיות להעלות את הארנונה על משקי הבית, סיבה נוספת לרשויות להערים חסמים למתן היתרי בנייה. **לכן, אם משרד הפנים יגביל את גודל ההיטלים ברמה שמעודדת את הרשויות לעכב היתרי בנייה – התוספת לחוק ההסדרים לא תשנה הרבה.**

4.3 התחדשות עירונית

התחדשות עירונית באמצעות פרויקטים של פינוי-בנייה היא כלי יעיל להשגת יעדים חברתיים וכלכליים כאחד, להרחבת היצע הדיור תוך ניצול מיטבי של מרכזי הערים – ציפוף עירוני, במקום פיתוח פרברי או בנייה בשטחים פתוחים, לצורך התמודדות עם בעיית התדרדרות התשתיות במרכזי הערים וכן הצטמצמות השטחים הפתוחים.³⁸

לפי החוק, הרשות להתחדשות עירונית אמורה לקדם את התהליך הבריורקטי של ההתחדשות העירונית: "מטרת הרשות החדשה הינה לעודד ולהגדיל את היקף המימוש של מיזמים להתחדשות עירונית ולהאיץ את ביצועם. בתוך כך, תהיה אחראית הרשות לאתר אזורים עירוניים בנויים המתאימים להתחדשות עירונית ולהכין תכניות וכן תסייע להתארגנות דיירים לשם מימוש וקידום מיזמי התחדשות עירונית".³⁹ אולם, הרשות להתחדשות עירונית מהווה גם חסם בירוקרטי: "תלווה הרשות את בעלי הדירות במתחמי התחדשות עירונית, במטרה להגן על זכויותיהם ולמנוע מצבים של כפייה או ניצול שלהם מצד יזמים, מארגני עסקאות ועוד".

התחדשות עירונית מתבטאת בהרחבה משמעותית של כמות הדירות במתחמים של בנייה ישנה באמצעות פינוי-בנייה או חיזוק ושיפור בניינים קיימים (תמ"א 38). פעילות זו מוסיפה כמות משמעותית של יחידות דיור דורשת תקציב לתשתיות. ללא תוספת תקציבית זו הרשויות המקומיות תישארנה חסם להתחדשות עירונית. על פי לשון החוק הרשות להתחדשות אינה מטפלת בחסמי הרשות המקומית, כפי שהומלץ בנייר המדיניות "רפורמות בענף הדיור". **ראוי שמטרת רשות כזו תהיה גם לקדם פרויקטים של התחדשות עירונית, ויותר מכך לתקצב פרויקטים של התחדשות עירונית ולייצר תחרות בין הרשויות המקומיות על התקציבים.**

ההצעה שלנו היא הקצאת תקציב לרשות להתחדשות עירונית בשיטה שלפיה רשות מקומית תגיש הצעות לפרויקטים של פינוי-בנייה והתחדשות עירונית, באופן שייצר תחרות בין הרשויות המקומיות על התקציב, והן תיתנה עדיפות לפרויקטים של התחדשות עירונית בשטחן על פני בנייה חדשה. הרשות תתעדף ותתקצב את הפרויקטים לפי קריטריונים של יתרונות תכנוניים ברמה הארצית, תרומה להגדלת היצע הדיור וצמצום אי-השוויון. בפועל יש לדאוג שהתקציב לכך יהיה ממשלתי, ופרויקטים שייבחרו יקבלו תקציב תשתיות נדיב. כדי שלרשות להתחדשות עירונית תהיה השפעה על היצע יחידות הדיור במרכז הארץ ובפריפריה יש לתקצב את הרשות בתקציב משמעותי שיאפשר מימון פרויקטים גדולים של התחדשות עירונית. להתחדשות עירונית יש פוטנציאל להוסיף בין 20 ל-50 אלף יחידות דיור בשנה, על ידי הגדלת הצפיפות.³⁹ מעבר לכך, הרשות תהיה חייבת לתקצב את ההפסד של רשויות מקומיות הנובע מהגדלת הצפיפות בשטחן. בפועל, כאשר החוק עבר, הרשות תוקצבה ב-80 מיליון ש"ח בשנה בלבד. תקציב זה לא יאפשר לרשות לממן את הגדלת הצפיפות

³⁸ ראו "רפורמות בענף הדיור".

³⁹ ראו "רפורמות בענף הדיור".

במחוזות המרכז בצורה משמעותית. כדי לממן את פער ההוצאות ברשויות המקומיות הנובע מתוספת של 44,000 יחידות דיור בשנה נדרש מימון של כמיליארד שקל בשנה.⁴⁰

4.4 סיכום – תקצוב הרשויות המקומיות כחסם להיצע יחידות הדיור

בעוד שמלאי יחידות הדיור המתוכננות גדל, עדיין קיימת אי-ודאות בנוגע ליכולת לתרגם את מלאי היחידות המתוכננות להיתרי בנייה. ראשית, כפי שפירטנו לעיל, הסכמי הגג לא פתרו את בעיית חוסר התמריצים של הרשויות המקומיות לתת היתרי בנייה. שנית, כאשר הציפיות הן לעליית מחירי הדירות בטווח הבינוני והארוך בעלי הקרקע עשויים לעכב בקשות להיתרי בנייה, מאחר שההיתרים עולים כסף, ומרגע מתן האישור יש להתחיל בבנייה בטווח של עד שנה. לכן עדיין מוקדם לבחון את ההשפעה של מדיניות הממשלה על כמות היתרי הבנייה והתחלות הבנייה. בעוד שהנתונים מראים גידול בהיתרי הבנייה בכל הארץ, עדיין אי אפשר לייחס את הגידול באופן מובהק למדיניות הממשלה. בנוסף, במחוז המרכז אין שינוי במתן היתרי הבנייה, ולמעשה מאז 2012 במחוזות תל אביב והמרכז לא קיים גידול ניכר בכמות היתרי הבנייה, נכון לסוף 2016.⁴¹ עובדה זו תומכת בהערכתנו שלא נראה בעתיד הקרוב ירידה משמעותית במחירי הדיור בגוש דן ובירושלים, ולכן לא תתרחש ירידה משמעותית במחירי הדירות על פני כל הארץ.

כדי לקדם את המעבר ממלאי יחידות דיור זמינות לבנייה להיתרי בנייה בפועל יש לפתור את בעיית התמריצים של הרשויות המקומיות. כפי שצוין בנייר המדיניות "רפורמות בענף הדיור", יש לשנות את מבנה הארנונה כך שלרשויות המקומיות לא יהיה תמריץ להימנע מלאשר היתרי בנייה – אם זה על ידי העלאת הארנונה למגורים באופן אחיד על פני כל הארץ ואם על ידי חלוקת הארנונה העסקית בין הרשויות המקומיות. בנוסף, מצד בעלי הקרקע, צריך להטיל קנס עבור קרקע מתוכננת שבעליה אינו מקדם את פיתוחה. ללא פתרון בעיית הרשויות המקומיות, במיוחד באזור המרכז, הממשלה לא תצליח להגדיל את היצע הדיור בקצב ובכמות שתוריד את מחירי הדיור בצורה משמעותית. כיום הרשויות המקומיות הן עדיין חסם לאישורי בנייה, להגדלת הציפיות ולפרויקטים של התחדשות עירונית. יתר על כן, על הממשלה לתקצב את הגידול בצפיפות במרכז הארץ.⁴²

⁴⁰ בהתאם לנייר המדיניות "רפורמות בענף הדיור", חלוקת הכסף תהיה על פי הגידול בפועל של מספר יחידות הדיור בכל רשות מקומית. לדוגמה, עבור תקציב של מיליארד שקלים לשנה ניתן יהיה לתת סכום של כ-23 אלף שקלים ביחס לכל משק בית. מאחר שהסכום מצטבר, יהיה צורך בתוספת זו לשנתיים-שלוש.

⁴¹ היתרי הבנייה במחוז תל אביב ב-2016 היו נמוכים מכמות היתרי הבנייה ב-2012; במרכז שנת השיא של היתרי הבנייה הייתה ב-2011: 16,391 לעומת 13,078 ב-2016.

⁴² הנושא של תקצוב הרשויות המקומיות הוא חשוב ביותר, ובמכון אהרן אנו עובדים על חשיבה ולימוד נושא זה ומצפים להצעה כוללת במשך השנה הקרובה.

5. צעדי הממשלה להפחתת ביקושים מצד רוכשי דירות להשקעה

בתקופה האחרונה הממשלה רואה ככיוון מרכזי לפעילותה בשוק הדיור פעולה משולבת של דחיקת המשקיעים מענף הדיור מחד גיסא, וסבסוד רוכשי דירה ראשונה למגורים מאידך גיסא. שילוב צעדים אלה מפורט להלן.

5.1 מחיר למשתכן

במכרזי מחיר למשתכן המציעים מתחרים על המחיר הנמוך ביותר למ"ר לדירה, בהתאם למפרט שקבע משרד הבינוי והשיכון. היזמים מקבלים הנחה גדולה על מחיר הקרקע. התכנית חלה על מתחמי בנייה רוויה, בניין הכולל שש דירות לפחות, בשתי קומות ומעלה, ודירה אחת לפחות בכל קומה.⁴³ הזכאים לקנות דירה משותפים בהגרלה כדי לזכות בדירה המוזלת. זכאות להשתתף בהגרלה ניתנת על בסיס מספר תנאים, כולל בדיקת בעלות קודמת לדירה וקריטריונים של נישואין וגיל. הדירות נמכרות בהנחה, כאשר הקונים מקבלים בנוסף מענק של עד 60,000 ש"ח והטבות בהשגת משכנתא.

התכנית מורידה את הדרישה להון עצמי ל-100,000 ש"ח בלבד, כלומר משקי בית שלא יכלו, או לא תכננו, לקנות דירה מקבלים כעת תמריץ לרכוש דירה. לכן התכנית מגדילה את הביקוש לרכישת דירות. מכיוון שרוב המכרזים מתבצעים מחוץ לאזור המרכז, התכנית מעודדת משקי בית שמעוניינים לגור במרכז לקנות דירות בפריפריה, ובכך לממן את המגורים במרכז על ידי השכרת הדירה בפריפריה. בין שנת 2015 ל-2016 שווקו במסגרת זו 35,000 יחידות דיור. נכון להיום קיימים 2,800 זוכים מתוך 55,000 זכאים אשר נרשמו לתכנית.⁴⁴

תכנית מחיר למשתכן איננה מגדילה את כמות הדירות המתוכננות אלא את הביקוש ליחידות מתוכננות קיימות. מכיוון שהתכנית אינה פועלת להגדלת המלאי התכנוני בטווח הארוך ומגדילה את הביקוש, התכנית אינה תורמת להורדת מחירי הדיור. במקרה הטוב היא גורמת להחלפת השכרת דירה בקניית דירה וסבסוד משמעותי של הפרטים ללא בעלות על דירה, ובכך היא ממתנת במידת מה את השפעת עליית המחירים על אי-השוויון. יחד עם זאת סביר שהסבסוד מגדיל את סך הביקוש לדיור, ובכך מעלה את מחירי הדיור בשוק, כמודגם באיור 9.

ההשפעה של מחיר למשתכן על מחיר המשכנתא

מחיר למשתכן מתמרץ אוכלוסיות בעלות הון עצמי נמוך, כאלו אשר לא היו קונות דירה אלמלא התכנית, לקחת על עצמן משכנתא ולרכוש דירה. האוכלוסיות הללו מאופיינות בסיכון גבוה יותר: הן ללא נכסים וללא הון עצמי מספק. במשך תקופת הבנייה התכנית דורשת מזוג ללא דירה גם לשלם שכירות וגם לשלם משכנתא במשך שנים מספר, לרבות לקיחת הסיכון שהפרויקט לא יסתיים. ההלוואות המסוכנות הללו צריכות להיתרגם לריביות משכנתאות גבוהות יותר על מנת להצדיק את הסיכון.⁴⁵ מבחינה משקית, הוספת לווים מסוכנים לשוק הדיור בכמויות נרחבות עשויה לגרום לגידול בעלויות המשכנתא בשוק הדיור, ובכך להקשות על כלל הציבור לממן רכישת דירות.⁴⁶

⁴³ משרד הבינוי והשיכון.

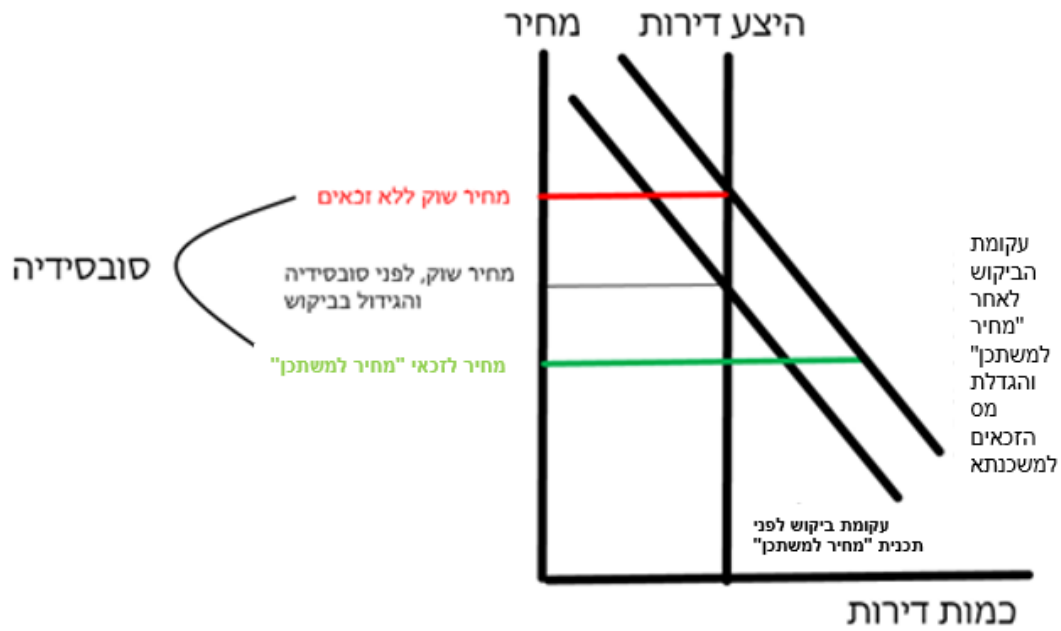
⁴⁴ "תקציב הממשלה 2017-2018", משרד האוצר.

⁴⁵ בנק ישראל: תאגיד בנקאי רשאי לחשב את יחס המימון של ההלוואה בהתבסס על הערכת שמאי במקום על מחיר הרכישה בפועל, כשעל הרוכש לשלם לפחות 100 אלף ש"ח ממקורותיו העצמיים. בכל מקרה, השווי לצורך חישוב יחס המימון כאמור לא יעלה על 1.8 מיליון ש"ח. יודגש כי התיקון מאפשר מתן משכנתאות לדירות אלו ביחס מימון של 75% מהמחיר בהערכת השמאי, ולכן למעלה מ-75% מהמחיר בפועל. עם זאת, יחס המימון המותר בפועל תלוי בהערכת השמאי למחיר הרכישה. כבכל הלוואה, ההחלטה על גובה ההלוואה נתונה לשיקוליו העסקיים של הבנק:

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/01-05-2016.aspx>

⁴⁶ חשוב להדגיש שהניתוח כאן הוא חלקי עקב כך שאינו כולל את שוק השכירות שנקבע בו בזמן עם שוק בעלי הדיור. בנוסף, אנו מתעלמים מטענות חזקות אשר הראו שזו תכנית רווחה שגויה עקב כך שהיא מיטיבה בצורה אקראית עם בני זוג בצורה שלא תשפר בוודאות את מצבם לאורך זמן ותקטין משמעותית את אי השוויון הכלכלי.

איור 9: השפעת תכנית מחיר למשתכן על מחירי השוק



5.2 הגדלת מס שבח על המשקיעים

המס על דירות בשווי של עד 4.8 מיליון ש"ח עלה ל-8%, לעומת מדרגות מס של 5%–7%, ואילו מעל סכום זה נקבע מס רכישה של 10 אחוזים. אחוז הדירות להשקעה בשוק הנדל"ן הוא 25%–30%, ואף יותר מכך במרכז הארץ, כפי שניתן לראות באיור 10. ניתן לראות כי המס הפחית משמעותית את כמות רוכשי הדירות להשקעה, ומשקלם ירד מכ-30% מרוכשי הדירות ל-20% מרוכשי הדירות.

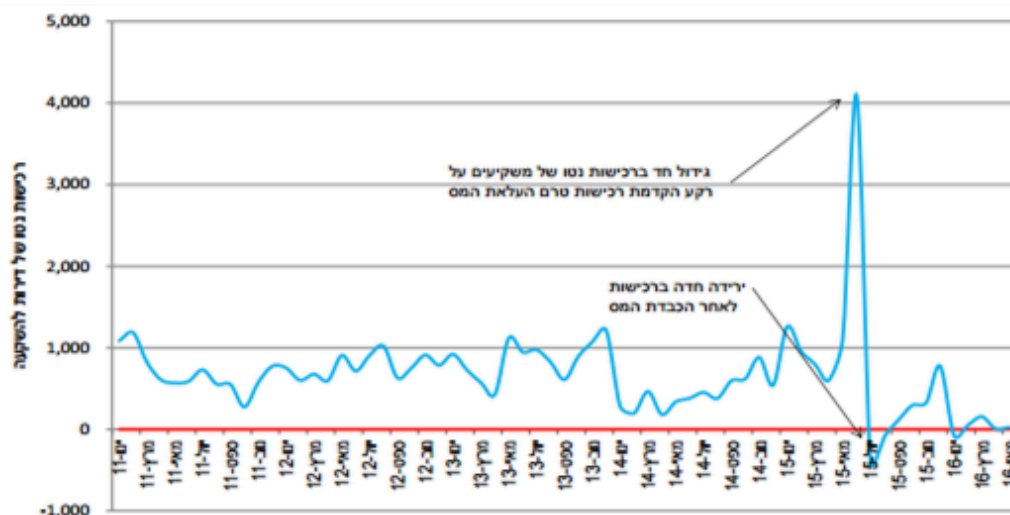
איור 10: סך הדירות שנרכשו להשקעה מסך הדירות



מקור: הכלכלן הראשי, משרד האוצר.

עם ההודעה על החלתו של המס הפנימו המשקיעים את העובדה שהמס צפוי לעלות. על כן, השינוי במס גרם לגל של מכירות לפני כניסתו. ניתן לראות זאת בצורה ברורה באיור 11 המציג את היקף הרכישות נטו של דירות להשקעה:

איור 11: רכישות נטו של דירות להשקעה



מקור: הכלכלן הראשי, משרד האוצר.

חשוב לציין כי, ככלל, משקיעי נדל"ן אינם מורידים את היצע יחידות הדיוור, כיוון שלרוב דירות אלה מושכרות ומהוות חלק ממלאי הדיוור אשר קיים בשוק. לכן למהלך זה לא צפויה להיות השפעה משמעותית על מחירי הנדל"ן למגורים, אלא בעיקר על עלייה מסוימת במחירי השכרת דירה אשר צריכים לגלם את המס הנוסף. יחד עם זאת יש להדגיש ששוק השכירות ושוק הדירות בבעלות הם חלק משוק אחד של ביקושים לשירותי דיוור, ומחירי השכירות ומחירי הדיוור נקבעים בו בזמן, לכן יש קושי רב בניתוח ההשפעה ארוכת הטווח של צעדים אלו על מחירי הדיוור ומחירי השכירות. כללית ניתן לטעון שעליית מיסוי על נכסי נדל"ן למגורים יגרמו כנראה לעליית המחירים הן של השכירות והן של הבעלות.

5.3 הוספת מס על שווי הדירות להשקעה

בנוסף, משרד האוצר מקדם מס בשיעור של 1% משווי דירה על בעלי יותר משתי דירות. המס צפוי להניב לקופת המדינה כ-800 מיליון ש"ח בשנה, כמפורט בלוח 2:

לוח 2: תקבולי המס על דירה שלישית להשקעה

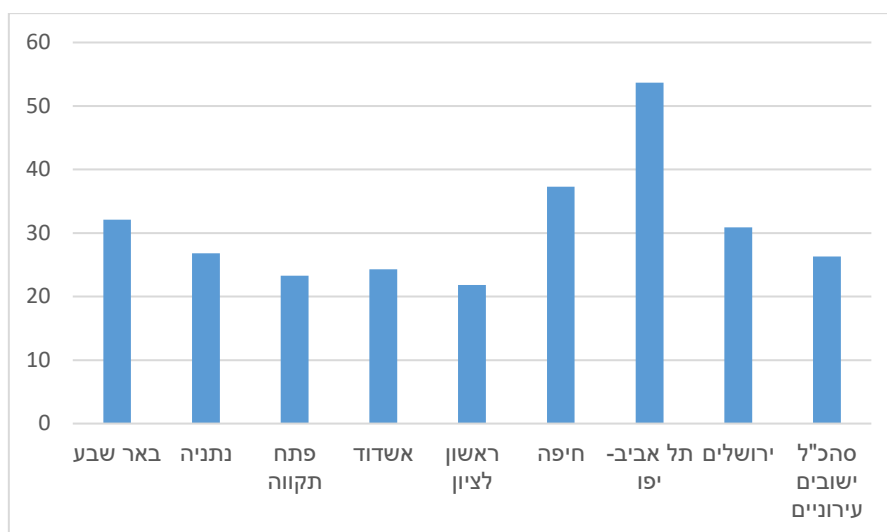
| | |
|-----------------|-------------------------------|
| 53,453 | מספר בעלי דירות ניתנים למיסוי |
| 80,229 | מספר דירות ניתנות למיסוי |
| 1,000,000 ש"ח | שווי דירה ממוצעת |
| 10,000 ש"ח | מס שנתי ממוצע |
| 802,290,000 ש"ח | סה"כ תקבולים |

מקור: רשות המסים, משרד השיכון ועיבודי מכון אהרן.⁴⁷

⁴⁷ התפלגות בעלי דירות לפי מספר דירות (ללא אזרחים זרים).

ההשפעות של מס לא אחיד על משקיעי הדיור הן בלתי צפויות מכיוון שלא ידועה מידת האפקטיביות של המס – בעלי הדירות יכולים לרשום את הדירות על שם קרובי המשפחה שלהם ובכך להימנע מהמס. אם נטל המס נופל כולו על בעלי הדירות, המס מוריד בפועל את התשואה מהחזקת דירות להשקעה ומוריד את הביקוש מצד המשקיעים, ועל כן יכול להוריד את הכדאיות לפתח קרקע לדיור. נטל המס עלול ליפול על הדיירים באזורים שבהם הביקוש קשיח והיצע הדירות מצומצם. לא ברור מדוע הממשלה רואה במשקיעי הנדל"ן בעיה מרכזית בשוק, כאשר הרוב המכריע של הדירות בבעלות משקיעי הנדל"ן מושכרות בפועל. הביקוש לדיור להשכרה גבוה בעיקר באזור תל אביב. איור 12 מציג את שיעורי הגרים בשכירות בערים הגדולות בארץ:

איור 12: אחוז הגרים בדירות שכורות בשנת 2014 לפי יישוב עירוני מעל 100,000 תושבים



מקור: הלמ"ס ועיבודי מכון אהרן.

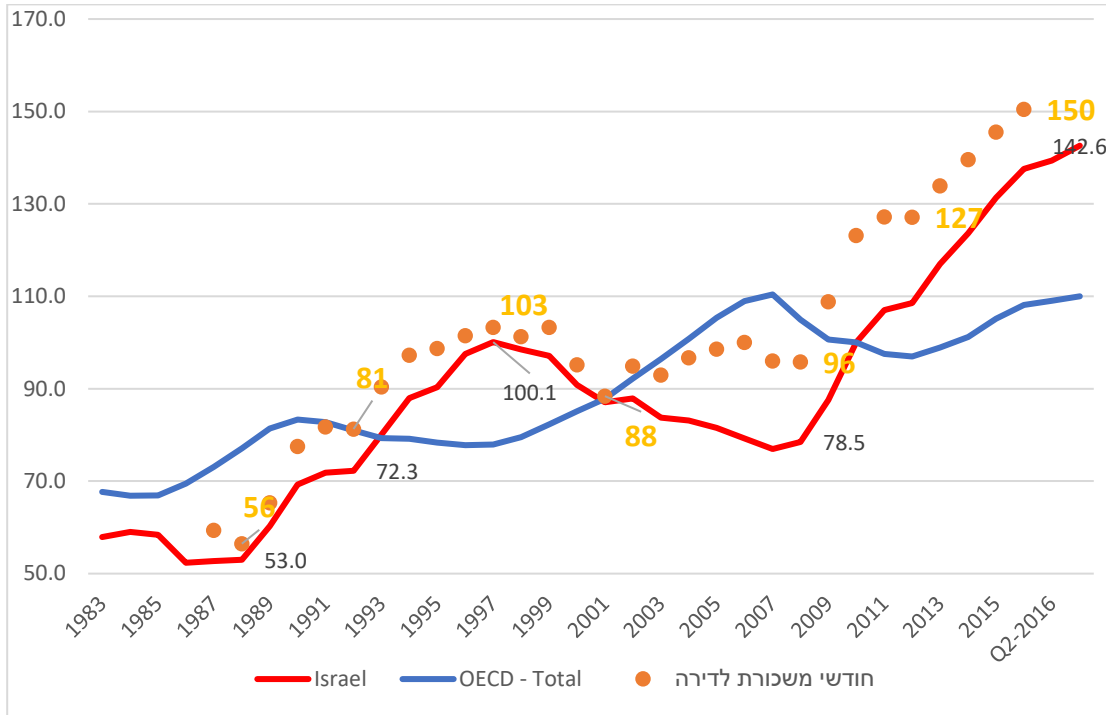
משקיעי הנדל"ן מספקים היצע של דירות להשכרה. אם הממשלה תצליח להוריד את ביקוש המשקיעים בצורה נרחבת כך שכמות הדירות להשקעה לא תגדל במרכז הארץ (ובמיוחד בתל אביב), היכן יגורו שוכרי הדירות? במידה שיקטן היצע הדירות להשכרה יאלצו אותם שוכרים לרכוש דירות, גם אם מבחינה פיננסית אין זה המצב האידיאלי עבורם. בשוק השכירות – בעיקר באזור תל אביב ובערים נוספות במרכז הארץ – גריעתן של אותן דירות מההיצע הקיים עשויה להביא לעליית מחירי השכירות. בנוסף, המס מוריד את כדאיות ההשקעה ביחידות דיור חדשות (גידול המלאי) במרכז הארץ. אם המס נראה זמני ולא ישים, בעלי הקרקעות יכולים לחכות שנים מספר עד שיבוטל המס, וגם כך הגידול במלאי הדירות במרכז הארץ ירד. מעבר לכך שלא ברורה היעילות הישירה של דחיקתם של משקיעי הנדל"ן מהשוק, עולות תהיות נוספות ביחס ליעילות של מס זה. כך, לדוגמה, מטרת המס היא שרירותית, ולא ברור מדוע הוא מוחל דווקא מדירה שלישית. על פניו, מס יעיל יותר היה כזה המוחל על שווי הקרקע באופן אחיד בכל השוק. חלק גדול מהביקורת על המס קשור לחוסר המידתיות וגודל העיוות שלו: בעלים של שלוש דירות זולות משלם מס, אך בעלים של שתי דירות יקרות באזור ביקוש אינו משלם מס. מכאן שלמשקיעים יש דרך להתחמק מהמס על ידי מכירת דירות זולות בפריפריה וקניית דירה יקרה באזור ביקוש. על כן ייתכן שהמס יפגע בהשקעות הנדל"ן למגורים בפריפריה לטובת מרכז הארץ.

בנוסף, בעולם נהוג שמס על שווי הקרקע או על שווי הדירה מממן שירותים מקומיים. תקבולי מס זה, לעומת זאת, מיועדים למימון הוצאות הממשלה הכלליות. במידה שמטרת המס היא הקלה על מחירי הדיור הרי שניתן לעשות שימוש גם בתקבוליו לצורך זה. בהקשר זה נציין, כפי שהוצג לעיל, כי הכנסות הרשויות המקומיות נמוכות דרמתית יחסית למדינות ה-OECD.⁴⁸ אם המס ישמש למימון פיתוח תשתיות ולסיפוק שירותים עירוניים הוא יאפשר לעירייה לאשר יותר יחידות דיור, במיוחד בערים הצפופות במרכז הארץ, שם מחירי הקרקע יקרים, וישווה בין תקבולי המס למ"ר נדל"ן עסקי למ"ר נדל"ן למגורים. לכן, כחלק מהצעדים להגדלת היצע יחידות הדיור, מומלץ כי משרד האוצר יעשה שימוש בכסף, באמצעות קרן פיתוח ייעודית, לשימוש ברשויות המקומיות, כך שיווצרו להן תמריצים לאשר יחידות דיור נוספות – כלומר שתקבולי המס ישמשו להגדלת כמות היתרי הבנייה החדשים. לחילופין, ניתן לשקול לתת לרשויות המקומיות לגבות בעצמן את המס – ורצוי, כאמור, באופן אחיד על כל הקרקעות. לסיכום, שינוי מבנה המס על הנדל"ן הוא בעל השפעות רחבות על שוק הנדל"ן למגורים, ולא נראה שהממשלה בחנה ברצינות את האופן שבו ישפיע המס על מלאי הדירות להשכרה בערים במרכז הארץ.

⁴⁸ 5.5% מהתוצר לעומת מעל 15% במדינות ה-OECD.

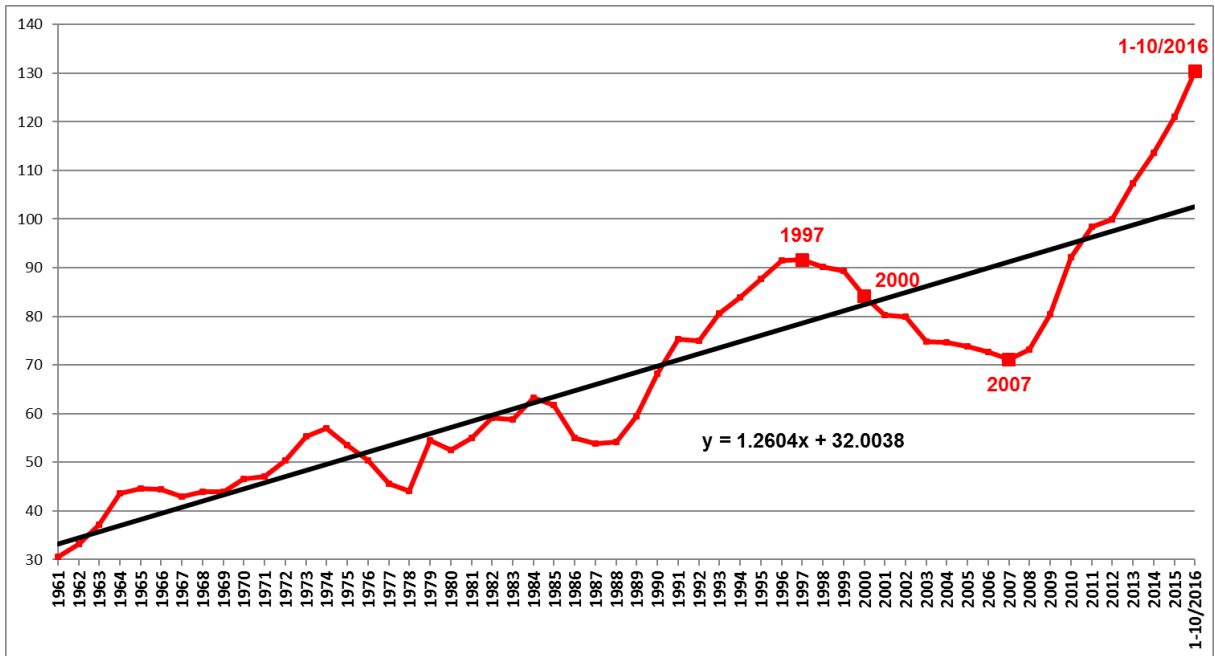
6. נספחים

נספח 1: מדד מחירים רְאליים של דירות ומספר משכורות ממוצעות לרכישת דירה



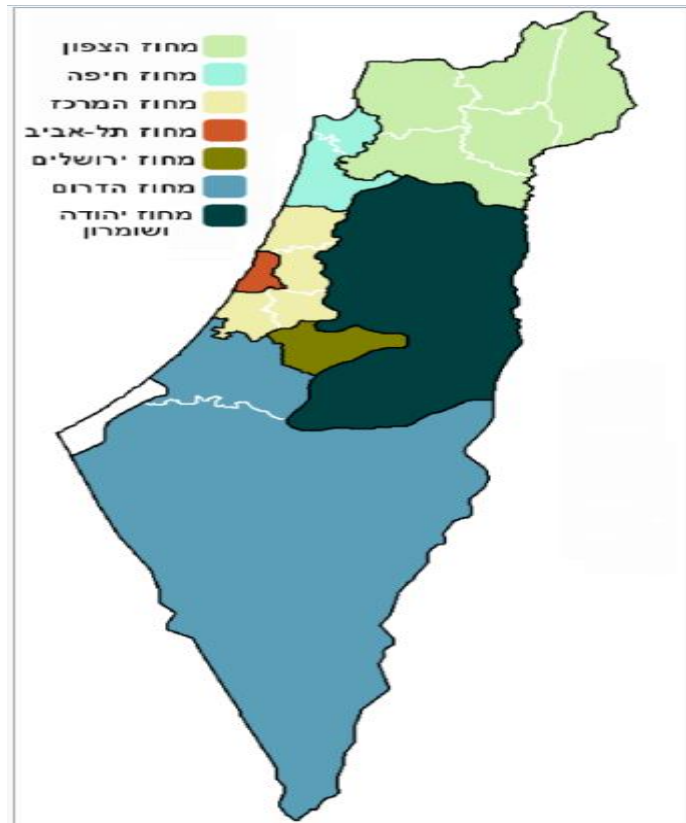
מקור: הלמ"ס, OECD ועיבודי מכון אהרן.

נספח 2: מחזוריות ומגמה של מחירי הדיור הרְאליים, 1961–2016



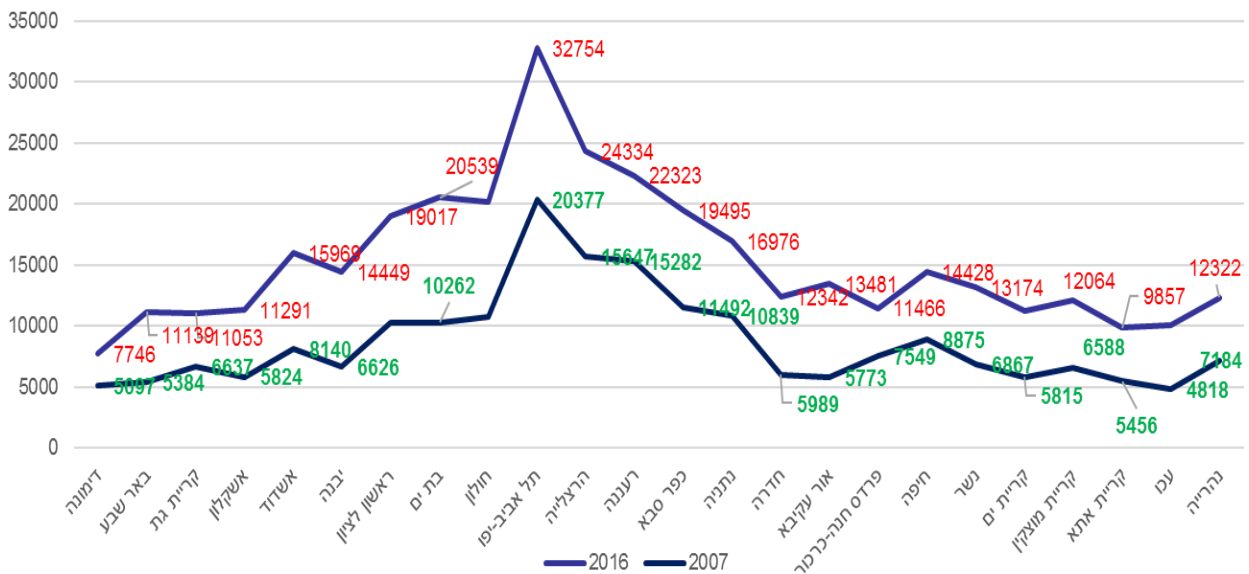
מקור: הלמ"ס ועיבודי מכון אהרן.

נספח 3: מחוזות ישראל



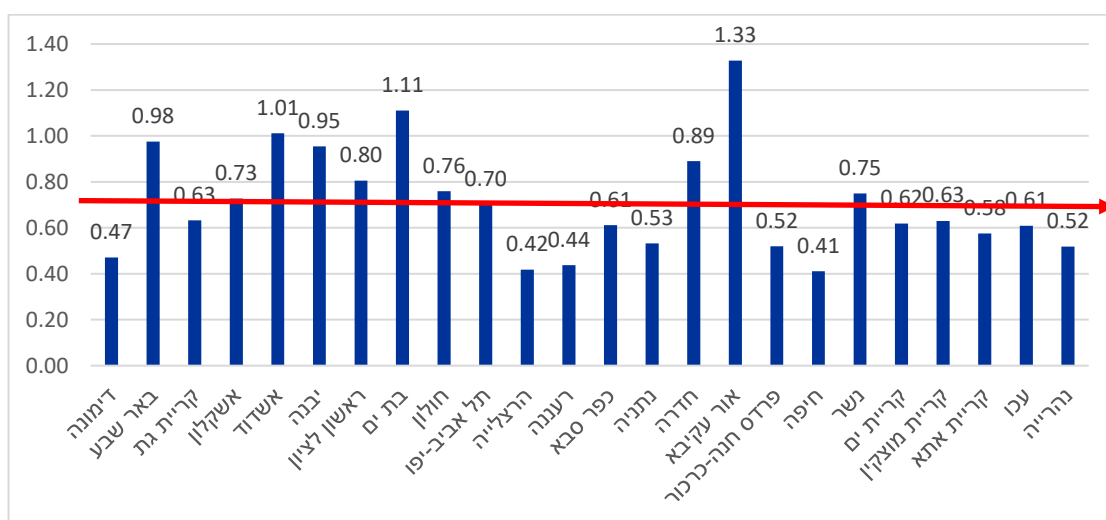
מקור: הלמ"ס.

נספח 4: מחיר מ"ר נדל"ן למגורים על ציר חוף הים 2007 לעומת 2016



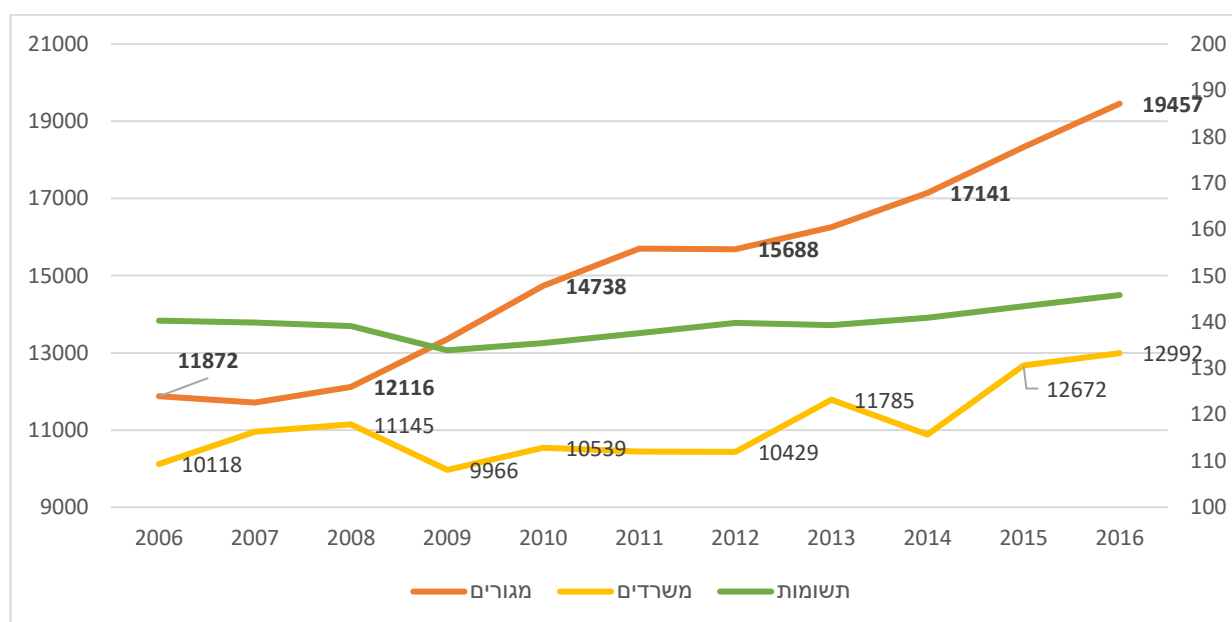
מקור: רשות המסים ועיבודי מכון אהרן.

נספח 5: שינוי ראלי לאורך ציר החוף 2007–2016



מקור: רשות המסים ועיבודי מכון אהרן.

נספח 6: מחיר מ"ר ממוצע לפי שימושי נדל"ן (במחירי 2014)⁴⁹



מקור: רשות המסים ועיבודי מכון אהרן.

⁴⁹ מדד מחירי תשומות בנייה מאתר הלמ"ס, מחולק במדד המחירים לצרכן; מחיר מ"ר ממוצע לנדל"ן למגורים חושב כממוצע מחיר מ"ר מנתוני עסקאות של נתוני הכרמ"ן (רשות המסים); מחיר מ"ר ממוצע לנדל"ן לעסקים בכל שנה חושב מנתוני כרמ"ן לשנים 2006–2016. על מנת להפחית השפעה של אירועים נקודתיים שאינם משקפים את המגמה הכללית ניתנה משקולת לעסקאות בתי"א של 0.18 ובשאר חלקי הארץ של 0.82. המשקולת נקבעה לפי יחס העסקאות בתל אביב מסך העסקאות בכל התקופה.

נספח 7: השלב הראשון בתכנית הדיור כפי שפורסם על ידי הממשלה⁵⁰

הרפורמות להגדלת היצע הדיור

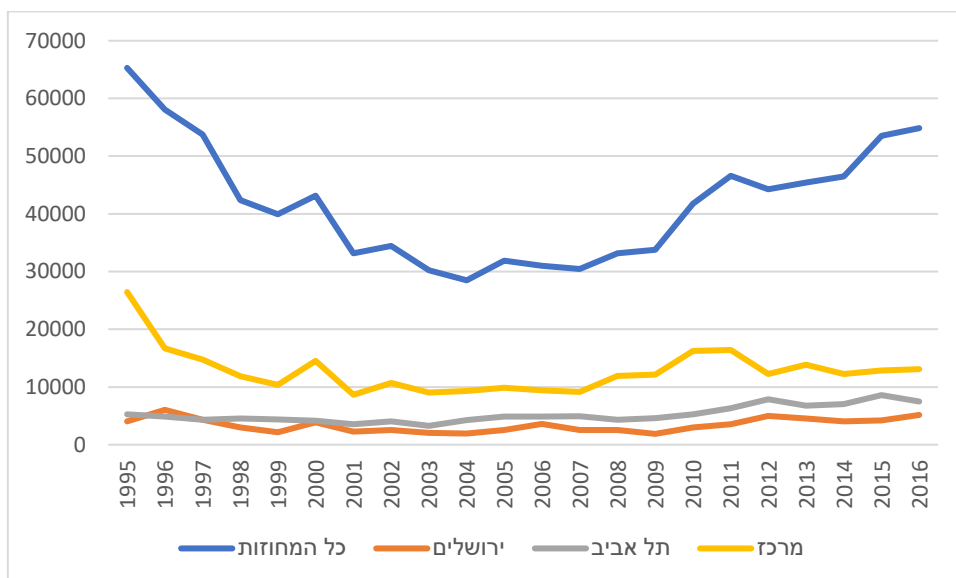
1. צעדים להגדלת היצע הדיור במרקם הבנוי –
 - א. עידוד המרת דירות-משרדים לדירות למגורים.
 - ב. מסלול מקוצר לפיצול דירות להשכרה תוך שמירה על מרחב מגורים ראוי.
 - ג. קידום בנייה למגורים על קרקעות בייעוד ציבורי.
 - ד. הרחבת ההגדרה של בני מקום בהקצאות רמ"י.
2. הרחבת תכנית מחיר למשתכן והיצע קרקעות מוזל – העמקת ההנחות והרחבת הקריטריונים במחיר למשתכן לרוכשי דירה ראשונה.
3. הגברת הפריזון בענף הבנייה – מענקים ושינויי תקינה לטובת תיעוש חברות הבנייה, הגדלת מספר העובדים בענף הבנייה באמצעות הכשרת ישראלים ותוספת עובדים זרים.
4. רפורמה בפדיון הקרקע – העמקת הליכי פדיון קרקע לטובת הגדלת היצע הדיור, בהתאם להמלצות צוות 90 הימים.
5. הקמת הרשות להתחדשות עירונית – הקמת רשות שתרכז את הסמכות והאחריות בתחום ההתחדשות העירונית שמטרתה הסרת חסמים לפרויקטים של פינוי-בינוי.
6. אימוץ מסקנות הצוות הממשלתי לבחינת הדיור ביישובי המיעוטים – הסרת חסמים לבנייה למגורים ביישובי המיעוטים.
7. עידוד הבנייה במרחב הכפרי – קידום בנייה באמצעות יצירת תמהיל נכון בין שיווק לבנים ממשיכים לבין כלל האוכלוסייה, ותמריצים נוספים ביישובי הפריפריה.
8. דיור לאוכלוסייה החרדית – הרחבת סל הפתרונות לדיור עבור האוכלוסייה החרדית.
9. גיבוש הסכמי גג והסכמים אסטרטגיים – קידום הסכמים להסרת חסמים למתחמים גדולים לדיור. סך הכול מתוכננות בהסכמים אלה כ-95,000 יחידות דיור.

צעדים לריסון הביקוש להשקעה בדירות

1. הגדלת מס רכישה למשקיעים ל-8%-10% (כיום קיימות מדרגות מספר בין 5%-7% שתועלנה ל-8%, ומדרגות 8%-10% תועלנה ל-10%).
2. צעדי מיסוי נוספים להרחבת היצע הדירות הזמינות.
3. צמצום הגדרת דירות בהמתנה ל-12 חודשים. רשות המסים מאפשרת כיום לרוכשי דירה שנייה שעדיין לא מכרו את דירתם הראשונה משך זמן של 24 חודשים עד ליום המכירה (לצורך חיוב במס). על פי ההצעה יצומצם משך הזמן ל-12 חודשים מתוך מטרה לשחרר מלאי דירות בהמתנה לשוק בטווח הקצר, וכן לסייע בקידום מהיר יותר של עסקאות הדיור.
4. צמצום תקופת הפטור ממס שבח עבור דירות בירושה – מקבלי דירה יחידה בירושה זכאים למכור אותה בפטור ממס שבח ללא קשר למספר הדירות שברשותם וללא הגבלת זמן. על פי ההצעה, תקופת הפטור ממס שבח על דירה יחידה שהתקבלה בירושה תוגבל ל-24 חודשים מיום קבלת הדירה, או שנתיים מיום כניסת החוק לתוקף.

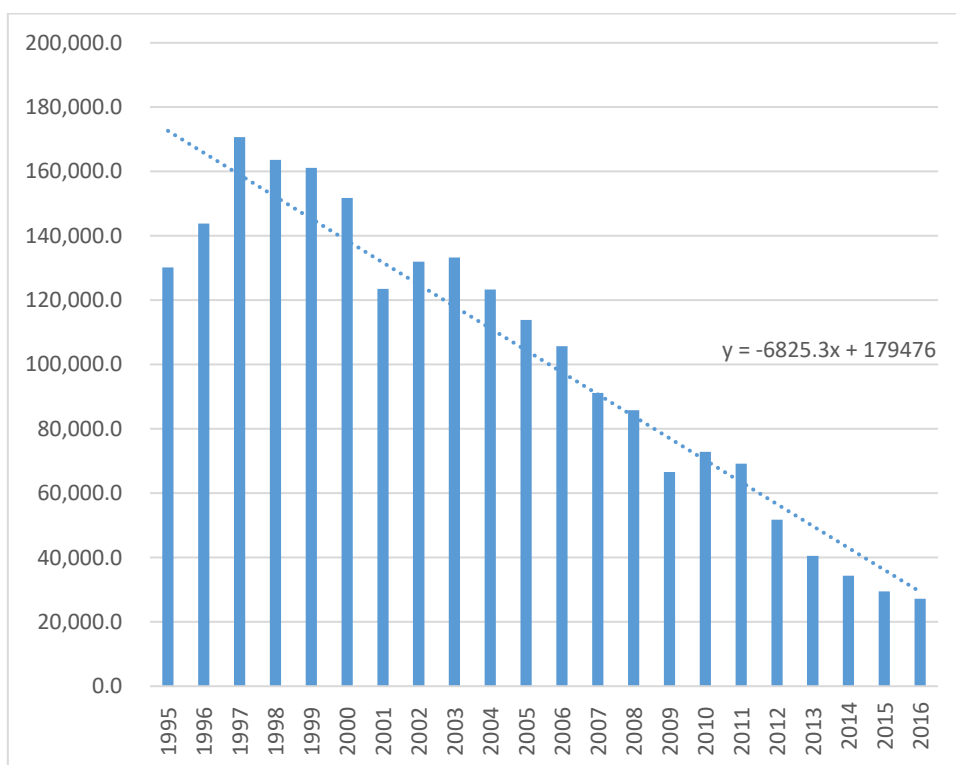
⁵⁰ פורסם על ידי משרד האוצר, 6.10.2015.

נספח 8 : התפתחות מספר היתרי הבנייה לאורך זמן במחוזות ת"א, מרכז, ירושלים וכל המחוזות



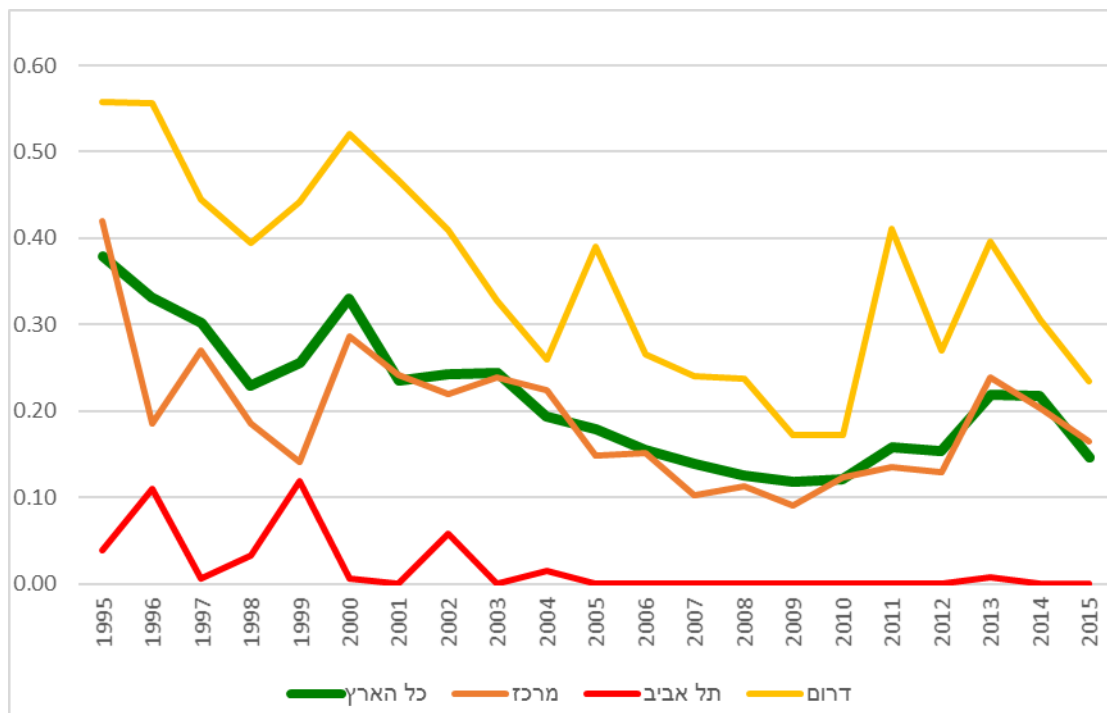
מקור : הלמ"ס ועיבודי מכון אהרן.

נספח 9 : פער בין מלאי יחידות הדיור למספר משקי הבית



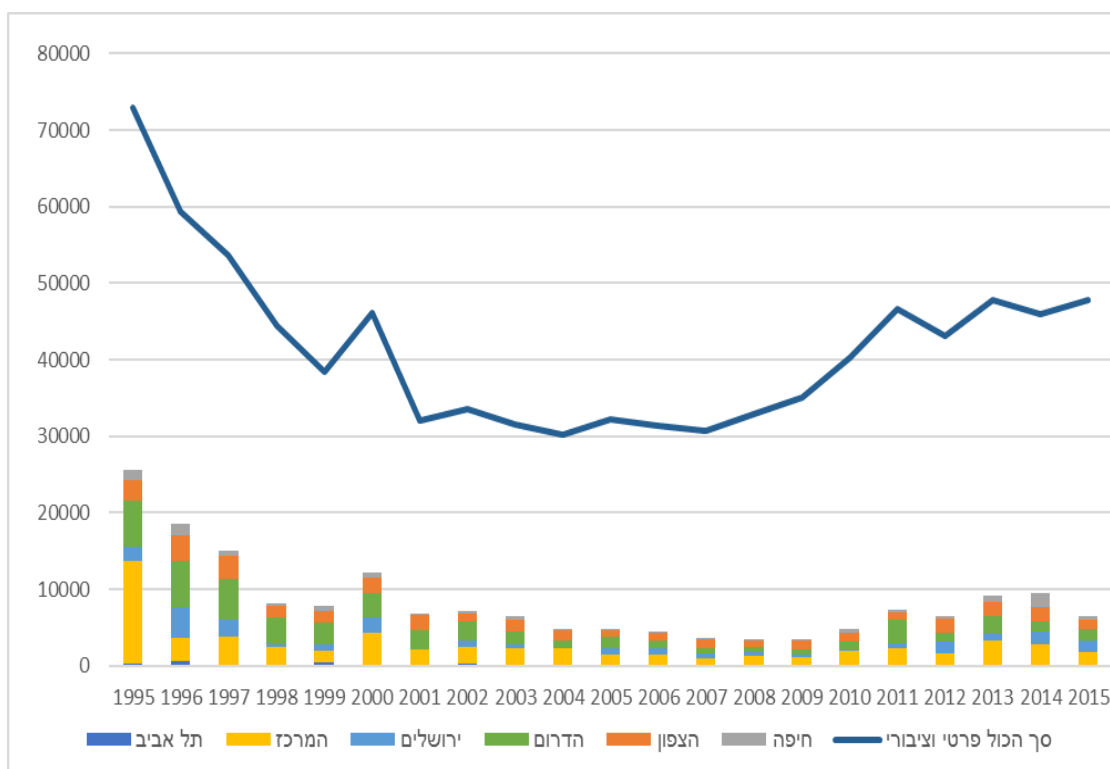
מקור : הלמ"ס ועיבודי מכון אהרן.

נספח 10: בנייה ביזמה ציבורית מסך כל התחלות הבנייה



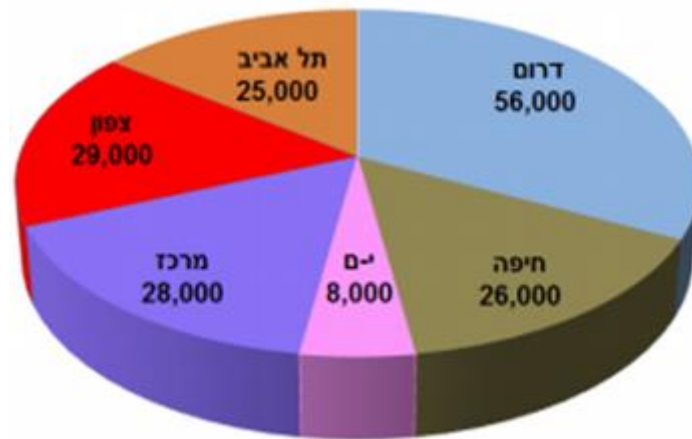
מקור: הלמ"ס (סידרה שהופסקה) ועיבודי מכון אהרן.

נספח 11: סך התחלות בנייה והתחלות בנייה ביזמה ציבורית לפי מחוז



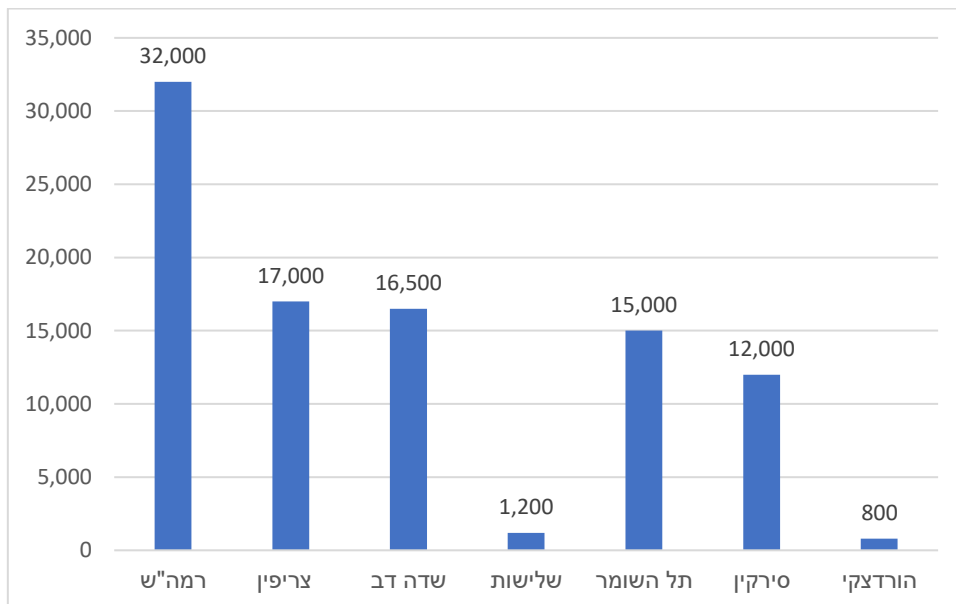
מקור: הלמ"ס ועיבודי מכון אהרן.

נספח 12: יחידות מוכרזות לפי חלוקה למחוזות הותמ"ל



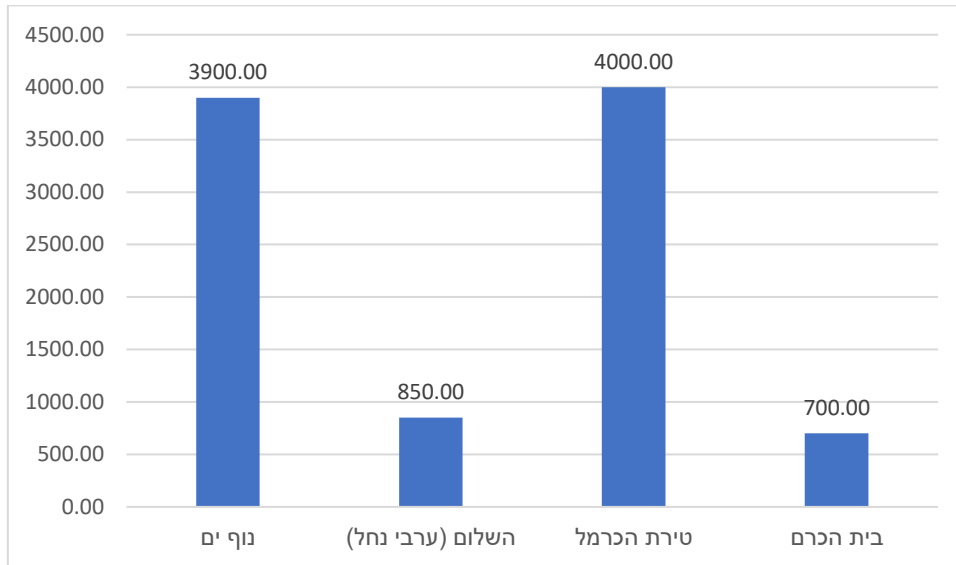
מקור הותמ"ל.

נספח 13: מספר יחידות הדיור הפוטנציאליות כתוצאה ממעבר בסיסי צה"ל



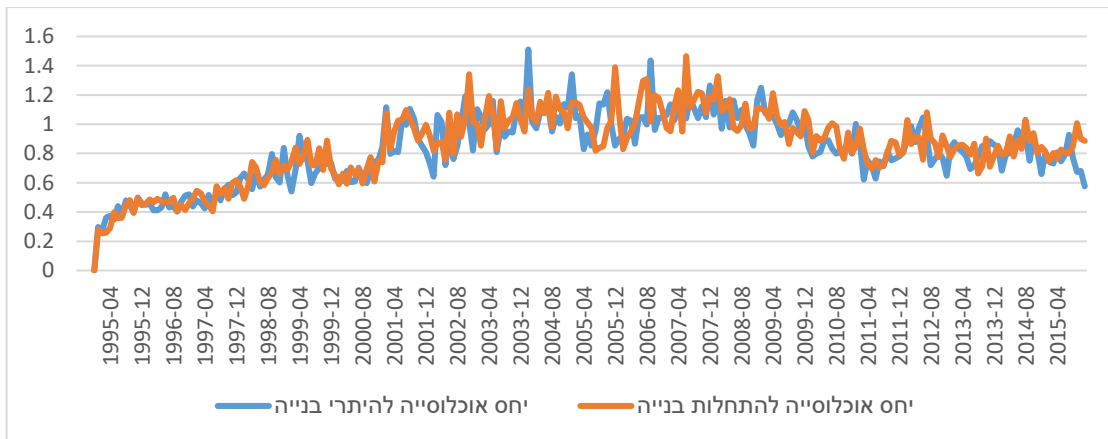
מקור: משרד האוצר.

נספח 14: מספר יחידות הדיור הפוטנציאליות כתוצאה ממעבר מתחמי תע"ש



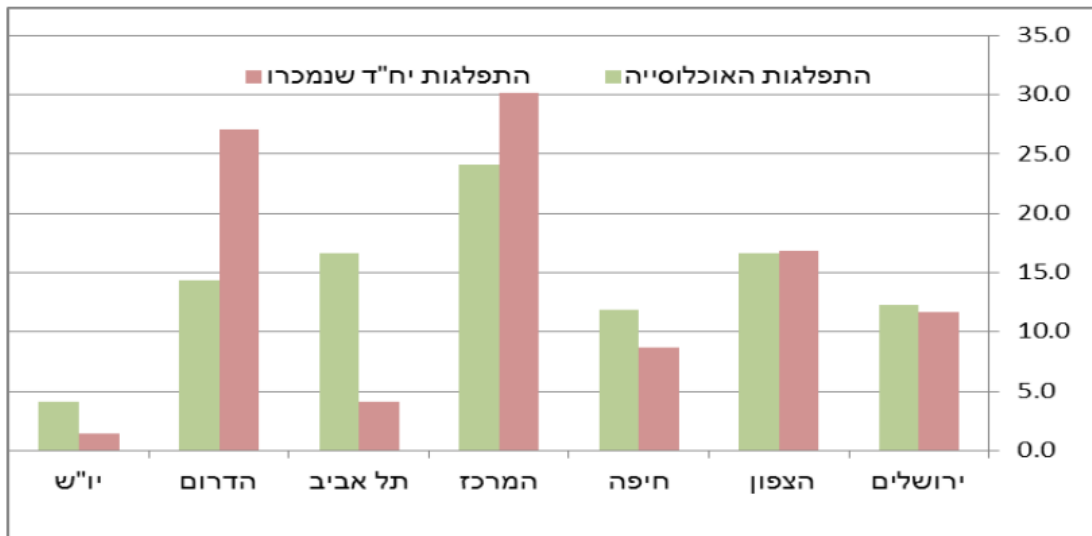
מקור: משרד האוצר.

נספח 15: היחס בין גודל האוכלוסייה להיתרי בנייה והתחלות בנייה לאורך זמן



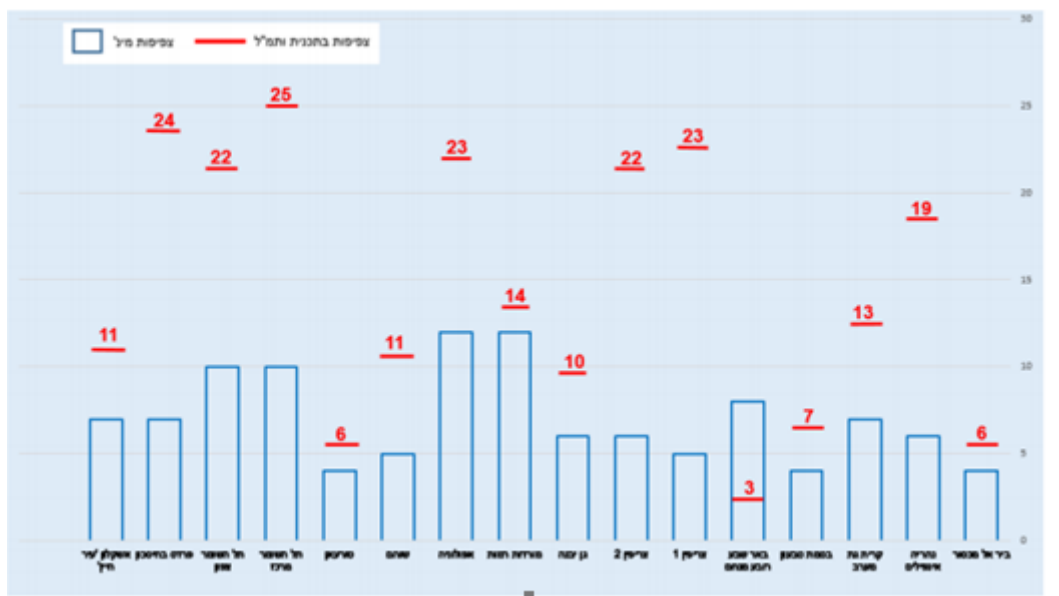
מקור: הלמ"ס ועיבודי מכון אהרן.

נספח 16: התפלגות האוכלוסייה והתפלגות יח"ד שנמכרו בשות מקרקעי ישראל



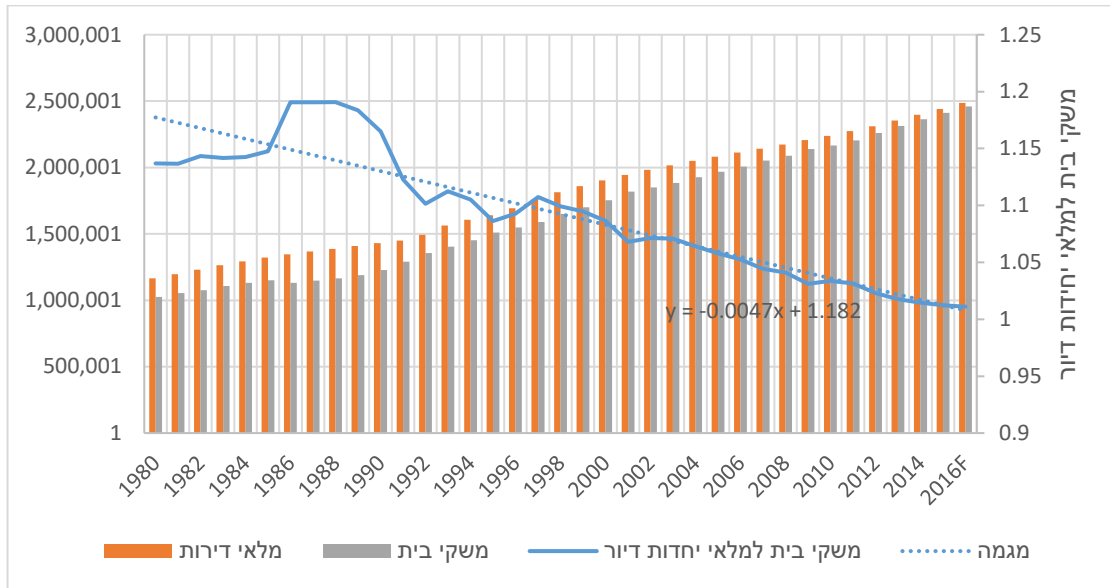
מקור: בנק ישראל.

נספח 17: הותמ"ל מאפשר צפיפות גבוהה יותר מהמתוכנן בתמ"א הארצית



מקור: הותמ"ל.

נספח 18: יחס משקי בית למלאי יחידות דיור



נספח 19: הפרש בין מלאי יחידות דיור למשקי בית במחוזות תל אביב והמרכז

