

# פרק ט'

## הבנייה ושוק הדיור

- בשנתיים האחרונות התייצבה הפעילות בענף הבנייה ברמה גבוהה, לאחר צמיחה נאה בשנים הקודמות. ייתכן שההתייצבות מבטאת את מיצוי הגידול בפעילות בענף.
- תכנית "מחיר למשתכן" נועדה להפחית לזוגות צעירים את עלות הרכישה של דירה, והיא מתמקדת בבנייה הרוויה, בעיקר מחוץ לאזורים שהביקוש בהם גבוה. תכנית זו מפחיתה את מחיר הדירה לזוכים בהגרלות ומגבירה את הביקוש, ואין זה ברור כיצד תשפיע על מחירי הדירות בשוק כולו.
- חיזוק מבנים במסגרת תמ"א 38 הגדיל את מספר הדירות בבניינים (ציפוף), בעיקר במחוז תל אביב. אולם התכנית עלולה לפגוע בפוטנציאל להרחיב את היצע הדירות באזורי המרכז בטווחים הבינוניים והארוך, שכן היא חוסמת את האפשרויות ליצור ציפוף רב יותר במקומות המתאימים לתכניות בינוי-פינוי-בינוי.
- אף על פי שמלאי ההון לעובד בענף הבנייה גדל בעשור האחרון, עדיין קיים בענף פיגור טכנולוגי ניכר יחסית לענפי המגזר העסקי, ולכך מתלווה שכר נמוך יחסית. מאפיינים אלו משקפים גם את החלק הגבוה שעובדים לא-ישראלים מהווים בענף.

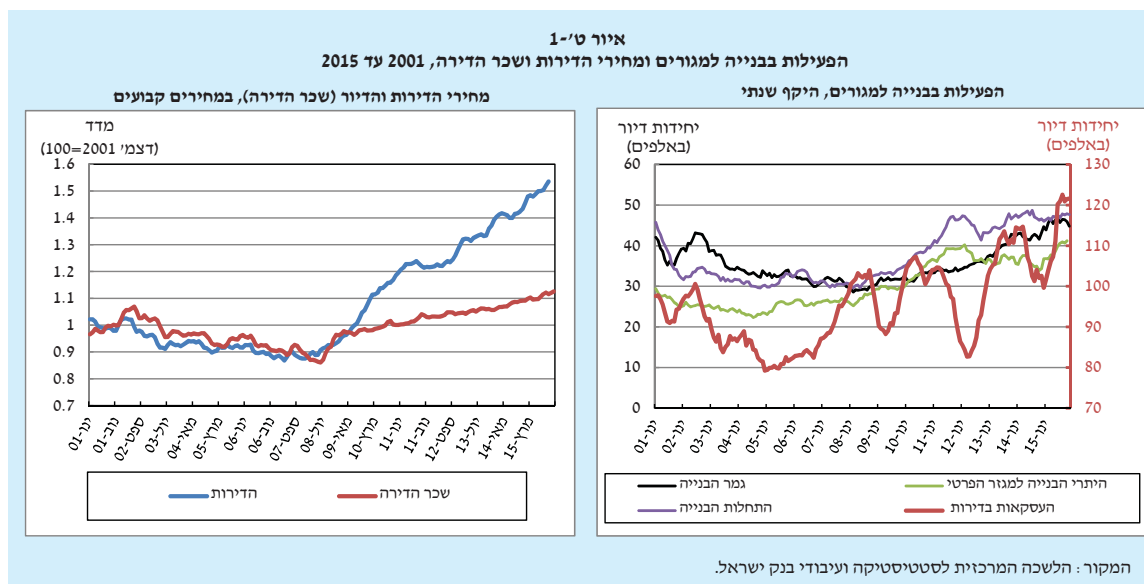
להלן נתאר תחילה את ההתפתחויות השוטפות. חלק ניכר מהמאמץ הממשלתי בתחום הדיור התמקד בהרחבת ההיצע, מתוך מטרה לתת מענה למצוקתם של הזוגות הצעירים המבקשים לרכוש דירה. כתוצאה ממאמץ זה הוגדל בשנים האחרונות במידה ניכרת סך האישורים לבנייה שהנפיקו ועדות התכנון המחוזיות (מנהל התכנון). מאז 2011 עומד מספרן השנתי של התחלות הבנייה על 46 אלף יחידות דיור בממוצע – קצב שאמור לספק את הביקוש הנובע מהגידול הדמוגרפי. בסעיף השני נציג את תכנית "מחיר למשתכן" במתכונתה החדשה. בסעיף השלישי נדון בהתפתחות הכמותית של תוספות הבנייה לבניינים קיימים במסגרת המדיניות שנועדה לעודד חיזוק מבנים (תמ"א 38), ונבחן את השפעתה של מדיניות זו על הציפוף מזווית ראייה ארוכת טווח. החלק האחרון ידון בהתפתחות הטכנולוגית בענף הבנייה. לשלושת הנושאים האחרונים מכנה משותף – החלטות מדיניות שמדגישות מתן מענה לבעיות בוערות בטווח הקצר על חשבון יעילות בטווח הארוך.

## 1. ההתפתחויות השוטפות

מחירי הדירות ושכר הדירה האמירו זו השנה השמינית ברציפות, וקצב עלייתם של מחירי הדירות האיץ מ-4.7% ב-2014 ל-8% השנה. היקף העסקאות בדירות שב לגדול השנה לאחר שאשתקד הוא ירד. צירוף זה מצביע על כך שהגידול בביקוש גבר על התרחבות ההיצע. השנה תרמו לגידול בביקוש גורמים ריאליים כגון החוסן בשוק העבודה – תופעה שהתבטאה בהמשך הירידה בשיעור האבטלה ובעלייה בשכר הריאלי (ראו גם פרק ב') – וכן תרמו לה גורמים פיננסיים שהושפעו מרמתן הנמוכה של הריביות ומהצפי של הציבור לגבי ההתפתחויות בתחום הדיור.

מחירי הדירות ושכר הדירה האמירו זו השנה השמינית ברציפות, והיקף העסקאות בדירות שב לגדול השנה לאחר שאשתקד הוא ירד.

היקף העסקאות גדל השנה, לאחר ירידה זמנית שהחלה ברבעון השני של 2014 (איור ט'-1), בעיקר מפני שב-2014 הכריזה הממשלה על "מע"מ אפס" ו"מחיר מטרה" ותכניות אלה ירדו מסדר היום בתום אותה שנה. נוסף לכך חלו במרוצת 2015 תנודות בפעילות המשקיעים, עקב העלאת שיעורי המיסוי המוטל עליהם. במהלך השנה אימצה הממשלה את תכנית "מחיר למשתכן" במתכונת חדשה" לסיוע לרוכשי דירה לראשונה (פירוט בהמשך).



לוח ט'-1  
ענף הבנייה: נתונים נבחרים, 2001 עד 2015

שיעור השינוי השנתי הממוצע									
2015	2014	2013	2012	2011	2010	2008 עד 2015	2001 עד 2007	הרמה ב-2015	
(אחוזים)									
<b>א. משתני הביקוש</b>									
1.9 <sup>1</sup>	1.9	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	2.1	5,358.0	בני 20 ומעלה באוכלוסייה (באלפים)
2.1	1.3	1.1	0.6	0.4	0.7	0.4	0.0	9,225.4	השכר הריאלי למשרת שכיר (במחירי 2011) <sup>2</sup>
0.6	0.6	1.3	1.0	3.1	3.6	1.7	1.2	122.8	התוצר לנפש (באלפי ש"ח, במחירי 2010)
5.3	5.9	6.2	6.9	7.1	8.4	7.1	11.7	5.3	שיעורי האבטלה (הרמה, נקודות אחוז)
2.3	2.3	2.3	2.6	2.9	2.4	2.7	5.3	--	הריבית הממוצעת על משכנתאות צמודות למדד (הרמה, ממוצע שנתי)
0.1	0.6	1.4	2.4	2.9	1.6	1.7	5.6	--	ריבית בנק ישראל (הרמה, ממוצע שנתי)
<b>ב. משתני ההיצע</b>									
1.5	-4.2	7.3	8.4	10.7	10.1	4.9	-1.0	102.0	סך תפוקת הבנייה (במיליארדי ש"ח, במחירי 2010)
2.4	-0.5	6.3	8.1	11.2	12.6	6.9	-1.1	62.1	מזה: למגורים (כולל שיפוצים)
-4.4	-6.6	16.9	-3.1	5.0	7.9	2.0	-3.7	18.9	בנייה שלא למגורים (מבנים)
4.4	-11.9	2.0	13.5	12.3	5.8	2.5	2.7	18.0	עבודות בנייה אחרות (עבודות עפר וביטחוניות)
1.4	-2.9	6.3	7.9	12.3	11.7	5.6	-0.7	48.8	תוצר הבנייה (במיליארדי ש"ח, מחירי 2010)
2.6	4.3	11.0	3.9	3.8	7.5	4.1	-2.2	270.3	המועסקים <sup>3</sup> (באלפים)
3.6	1.1	5.0	5.5	17.3	12.0	5.7	-3.8	97.7	מלאי הדירות בבנייה (באלפים, סוף שנה)
3.9	-3.4	10.3	-7.5	15.7	15.2	5.7	-5.6	47.7	התחלות הבנייה של דירות (באלפים, סוף שנה)
-2.8	5.2	13.5	9.5	2.6	2.1	5.2	-5.4	43.4	גמר הבנייה של דירות (באלפים, סוף שנה)
-8.2	1.6	6.2	8.8	33.2	38.3	4.5	-6.4	16.3	היצע הדירות החדשות הפנויות למכירה שזם המגזר הפרטי (באלפים, סוף שנה)
7.3	14.2	9.2	1.8	36.7	22.5			28.6	סך היצע הדירות החדשות הפנויות למכירה (באלפים, סוף שנה)
<b>ג. העסקאות והמחירים</b>									
20.5	-13.0	11.5	18.8	-16.9	1.8	2.5	0.4	120,037	העסקאות בדירות
40.0	-7.4	10.6	14.5	-13.3	20.7	7.7	-3.7	32,207	מכירת דירות חדשות
7.2	6.6	7.9	2.2	7.6	15.3	7.7	-2.5	--	מחירי הדירות יחסית למדד המחירים לצרכן ללא דיור
3.9	2.7	1.9	2.6	3.1	2.9	3.4	-0.9	--	מחירי שכר הדירה יחסית למדד המחירים לצרכן ללא דיור
1.4	0.4	0.6	1.7	0.6	-0.1	0.1	2.6	--	מחירי התשומות יחסית למדד המחירים לצרכן

<sup>1</sup> אומדן.

<sup>2</sup> עד שנת 2002 נגזר משכרם של ישראלים זרים, מ-2002 – משכרם של ישראלים בלבד.

<sup>3</sup> כולל אומדן לעובדים זרים בלתי מדווחים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד הבינוי ובנק ישראל.

חלק ניכר מהמאמץ הממשלתי בתחום הדיור התמקד בהרחבת ההיצע<sup>1</sup>. כתוצאה ממאמץ זה הוגדל בשנים האחרונות במידה ניכרת סך האישורים לבנייה שהנפיקו ועדות התכנון המחוזיות (מנהל התכנון), והשנה הוא הסתכם בכ-100 אלף יחידות דיור (לוח ט'-2), מהן כ-25 אלף יחידות דיור שהוותמ"ל אישרה<sup>2</sup>. (הלוח מראה כי חלקו של מחוז תל אביב באישורים נמוך מחלקו במספר משקי הבית, ובסעיף 3 נתעכב על תופעה זו.) כך גדל באופן ניכר המלאי התכנוני של יחידות הדיור, אולם כפי שמראה איור ט'-2, הגידול המרשים שחל במספר האישורים מאז 2012 לא בא לידי ביטוי בגידול בקרקעות המתוכננות שרשות מקרקעי ישראל (רמ"י) מכרה<sup>3</sup> וגם לא בהתחלות הבנייה. זאת, ככל הנראה, מכיוון שאי-אפשר לממש את התכניות המאושרות בלי למלא את ההתניות הנלוות לאישורים – בניית התשתיות הנדרשות. לעומת זאת, מספר היתרי הבנייה לדירות שנבנות ביוזמת המגזר הפרטי<sup>4</sup> הגיע השנה לשיא חדש, לאחר שבשלוש השנים האחרונות הוא ירד (איור ט'-1), אך העלייה התמקדה בעיקר באזורי הפריפריה וחיפה, בשעה שבאזורי המרכז – תל אביב, ירושלים והמרכז – נרשמה ירידה (לא מוצג).

מספרן של התחלות הבנייה גדל השנה מעט לעומת אשתקד (לוח ט'-1 ואיור ט'-1), ומשנת 2011 הוא עומד בממוצע על כ-46 אלף יחידות דיור לשנה (ראו גם איור ט'-3. הרחבה מופיעה בהמשך). גמר הבנייה צפוי להגיע לאותו היקף בשנים הקרובות (אף שהשנה היקפו ירד בהשוואה לאשתקד),

סך האישורים לבנייה שהנפיקו ועדות התכנון המחוזיות גדל בשנים האחרונות במידה ניכרת, אך השיווק מתעכב מפני שיש לבנות תשתיות מתאימות.

מספר היתרי הבנייה לדירות שנבנות ביוזמת המגזר הפרטי הגיע השנה לשיא חדש, לאחר שבשלוש השנים האחרונות הוא ירד, אך העלייה התמקדה בעיקר באזורי הפריפריה וחיפה.

גמר הבנייה נגזר בפיגור מרמתן של התחלות הבנייה, ובשנים הקרובות הוא צפוי לעמוד על כ-46 אלף יחידות דיור.

לוח ט'-2						
אישורי הבנייה ומשקי הבית לפי אזורים, 2010 עד 2015						
סה"כ	הדרום	ירושלים <sup>1</sup>	תל אביב	המרכז	חיפה	הצפון
<b>א. מספר האישורים שהנפיקו הוועדות המחוזיות (באלפי יחידות דיור)</b>						
24.0	5.2	2.0	2.0	9.8	1.0	4.0
32.5	2.0	6.2	1.9	6.9	7.8	7.7
63.5	10.8	6.0	3.4	17.5	15.9	9.9
75.4	12.8	7.1	7.2	19.0	10.0	19.2
63.5	8.9	11.7	5.1	17.5	10.1	10.2
99.5	20.5	11.7	25.4	20.3	11.2	10.5
358.3	60.2	44.7	44.9	91.0	56.0	61.4
<b>ב. התפלגות האישורים ומשקי הבית לפי מחוזות (באחוזים)</b>						
100.0	16.8	12.5	12.5	25.4	15.6	17.1
100.0	13.4	10.8	22.0	25.5	13.5	14.7

<sup>1</sup> מחוז ירושלים כולל את אשקלון, קריית גת, קריית מלאכי ואשדוד, אף שמבחינה גיאוגרפית הן שייכות לאזור הדרום. המקור: מנהל התכנון, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

<sup>1</sup> תהליכי התכנון והבנייה מתוארים בדוחות בנק ישראל לשנים 2011–2014.

<sup>2</sup> הוותמ"ל – ועדה ארצית לתכנון ובנייה של מתחמים מועדפים לדיור – הוקמה אשתקד כדי לאתר קרקעות ולהגדיל במהירות את ההיצע. כוחה גובר על כל ועדה או תכנית אחרת, למעט תמ"א 35. הרחבה מופיעה בתוך בנק ישראל (2015), *דין וחשבון לשנת 2014*, פרק ז'-א. הוותמ"ל אישרה בדצמבר 2015 13.9 אלף יחידות דיור במחוז תל אביב ו-11.5 אלף יחידות במחוז הדרום.

<sup>3</sup> אישורי מנהל התכנון כוללים גם קרקעות פרטיות בשעה שמכירות רמ"י כוללות רק קרקעות מדינה, ולכן אין קשר ישיר בין שני נתונים אלו. אף על פי כן סביר לצפות שמכירות רמ"י יתרחבו בעקבות גידול באישורים שמנפיק מנהל התכנון, בפרט מפני שלממשלה יש יכולת רבה יותר להגדיל את ההיצע בקרקעות המדינה.

<sup>4</sup> את אלה מעניקות הוועדות המקומיות.

מ-2010 עד 2013 צמח ענף הבנייה בשיעורים נאים וגבוהים משיעורי הצמיחה של המגזר העסקי; לעומת זאת, בשנתיים האחרונות שיעורי צמיחתו נמוכים יותר.

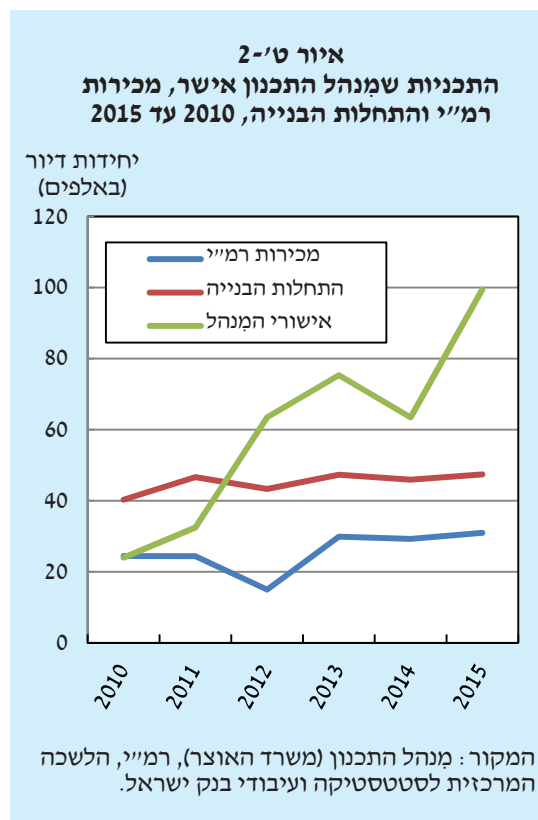
משום שרמתו נגזרת בפיגור מרמתן של התחלות הבנייה. העובדה שהגידול בהתחלות הבנייה נעצר משנת 2011, הגם שברמה גבוהה, התבטאה בכך שקצב הגידול במלאי הדירות בבנייה ("הבנייה הפעילה") האט בשנתיים האחרונות<sup>5</sup>, ולכן גם שיעורי הצמיחה של הפעילות בענף האטו בתקופה זו: מ-2010 עד 2013 צמח הענף בשיעורים נאים וגבוהים יותר משיעורי הצמיחה של המגזר העסקי; לעומת זאת, בשנתיים האחרונות שיעורי הצמיחה נמוכים יותר: השנה התרחבה הצמיחה ב-1.4%, לאחר שאשתקד היא פחתה ב-2.9% (ראו לוח ט'-1).

במקביל לגידול בהיקף העסקאות גדל בשיעור ניכר היקף מכירותיהן של הדירות החדשות שבידי הקבלנים (לוח ט'-1), וזאת בכל המחוזות. למרות הגידול בהיקף העסקאות, מספר הדירות החדשות הפנויות למכירה – הכולל דירות מתחילת בנייתן – המשך

לגדול והגיע השנה לכ-28 אלף יחידות דיור. תמונה זו – ועמה העובדה שהמגזר הפרטי הגדיל את מספרן של התחלות הבנייה גם באזורי הפריפריה ולמרות המלאי הגבוה שבידו – מתיישבת עם ההשערה שהיזמים/ הקבלנים צופים כי הביקוש הגבוה ימשך.

כאמור, קצב התחלות הבנייה עומד מאז 2011 על כ-46 אלף יחידות דיור לשנה. להערכתנו, קצב זה תואם את הגידול בביקוש למגורים במשק. חטיבת המחקר בבנק ישראל מעריכה, על יסוד ניתוח המגמות הדמוגרפיות, שקצב הגידול של משקי הבית היהודיים עומד על כ-40,000 לשנה וסך הגידול בישראל עומד על כ-46,000 משקי בית לשנה. חשוב לציין כי הנתון שבו משתמשים רבים – קצב הגידול של משקי הבית לפי אומדן הלמ"ס – מהווה קירוב בלבד, היות שקצב הגידול של משקי הבית משפיע על קצב הבנייה אך גם מושפע ממנו, כלומר מדובר במשתנים אנדוגניים: מספר משקי הבית גדל (והצפיפות בדירות קטנה) ככל שגדל מספר הדירות (המאוכלסות), ומספר הדירות מצדו גדל ככל שגדל מספר משקי הבית. רק אם היקף הבנייה יחרוג מגבולות הסביר יישארו דירות בלתי מאוכלסות, ואם היקף הבנייה ירד אל מתחת לגבול הסביר תגדל הצפיפות במשקי הבית.

קצב התחלות הבנייה עומד מאז 2011 על כ-46 אלף יחידות דיור לשנה והוא תואם את הגידול בביקוש למגורים במשק.



<sup>5</sup> משך הבנייה עומד על כשנתיים.

## 2. הצעדים שהממשלה החדשה נקטה בתחום הדיור ותכנית "מחיר למשתכן במתכונת חדשה"

הממשלה נקטה השנה צעדים להפחתת מחירי הדירות ולהגדלת היצע הדירות. צעדים אלה מתמקדים בשיפור מצבם היחסי של רוכשים פוטנציאליים של דירה ראשונה. בהקשר זה יש להעיר כי סך שיעור הבעלות על דירות בישראל – 69% – גבוה מהממוצע במדינות המפותחות

הממשלה העלתה את מס הרכישה המינימלי על משקיעים, נקטה צעדים לייעול הטיפול בתחום הדיור ולהגמשתו, ויזמה את תכנית "מחיר למשתכן במתכונת חדשה".

### לוח ט'-3: הצעדים שהממשלה נקטה השנה בתחום המיסוי ולשם ייעול הטיפול בתחום הדיור

א. הצעד בתחום המיסוי על משקיעים (רוכשי דירה שנייה ויותר) בהוראת שעה, לתקופה שבין 1/7/2015 ל-31/12/2020, נקבעו שתי מדרגות של מס רכישה שולי: 8% עד לסכום של 4,800,605 ש"ח ו-10% למחיר גבוה מסכום זה. לפני השינוי עמדו מדרגות המס על עסקאות שערכן מגיע עד סכום זה על 5%, 6% ו-7%.

### שיעורי המס למשקיעים

המדרגות הקודמות		המדרגות החדשות (הוראת שעה)	
שיעור המס (%)	מחיר הדירה (בש"ח)	שיעור המס (%)	מחיר הדירה (בש"ח)
5	עד 1,162,120		
6	1,162,120 – 3,486,350		
7	3,486,350 – 4,800,605		
8	4,800,605 – 16,002,015	8	עד 4,800,605
10	מעל 16,002,015	10	מעל 4,800,605

המקור: החלטת ממשלה מספר 73 מיום 14/06/2015 ועיבודי בנק ישראל.

### ב. הצעדים לייעול הטיפול: השינויים במבנה הניהול והתכנון של הנדל"ן בממשלה

1. ריכוז הסמכויות בידי שר האוצר – הועברו סמכויות ממשרד הפנים למשרד האוצר, לרבות מנהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות, ורמ"י הוכפפה לאוצר במקום למשרד הבינוי.
2. הקמת ועדה לתכנון ולפיתוח – תפקידה להורות לרמ"י להקצות הרשאות לתכנון ולפיתוח מקרקעי ישראל, הן בתכניות חדשות והן בתכניות בתהליך.
3. הקמת מטה דיור במשרד האוצר – תפקידו לתאם את פעילות הגופים הבאים: מנהל התכנון, רמ"י, חברת "דירה להשכיר" ומשרד הבינוי. נוסף לכך המטה יעקוב אחר החלטות קבינט הדיור ואחר ביצוען. ראש המטה משמש גם כיו"ר המועצה הארצית לתכנון ובנייה, יו"ר הוועדה לתכנון ולפיתוח ויו"ר הוות"ל (הוועדה לתשתיות לאומיות).
4. הרחבת סמכויותיה של חברת "דירה להשכיר" – כדי לקדם דיור להשכרה לטווח ארוך תהיה החברה רשאית לתכנן בקרקע פרטית, ובלבד שהתכניות כוללות 1,000 יחידות דיור לפחות.
5. ייעול של פדיון הקרקע (במטרה להגדיל את היצע הדיור) – (א) השבת קרקע לבעליה, מדינת ישראל, תופרד מפתרון המחלוקות עם המחזיקים, כדי למנוע מהתהליך האחרון לעכב את הראשון. (ב) הפקעת קרקעות תורחב מהפקעה לצורכי ציבור להפקעה לצורכי מגורים.

– 63%<sup>6</sup> – אך בעשור האחרון חלה ירידה בשיעור הבעלות על דירות בקרב הצעירים ועלייה בקרב המבוגרים<sup>7</sup>. במסגרת מאמצי הממשלה הועלה מס הרכישה המינימלי על משקיעים, וננקטו צעדים נוספים לייעול הטיפול בתחום הדיור ולהגמתו (לוח ט'-3). קבינט הדיור המשיך להכריז על מתחמים מועדפים לדיור<sup>8</sup> ועל מתחמים לפינוי-בינוי כדי לזרז את תהליכי התכנון והבנייה. נוסף לכך יזמה הממשלה את תכנית "מחיר למשתכן במתכונת חדשה" לשנים 2015–2017. תכנית זו החליפה את "מע"מ אפס" ו"מחיר מטרה", תכניות שנועדו אף הן לאוכלוסיות דומות.

תכנית "מחיר למשתכן" אמורה להוזיל את מחירי הדירות בבנייה רוויה בעיקר מחוץ לאזורים שהביקוש בהם גבוה.

תכנית "מחיר למשתכן" אמורה להוזיל את מחירי הדירות בבנייה רוויה<sup>9</sup> משום שבמסגרתה תינתן הנחה על מחיר הקרקע וייקבעו מחיריהן של כל הדירות בבניין. נציין כי מכריז "מחיר למשתכן" אינם חדשים: הם נקבעו בהחלטת ממשלה משנת 1994 ונועדו להוזיל את מחירי הדירות לאוכלוסיית זכאים חסרי דירה בבעלות; הזכאות נקבעה על פי קריטריונים כגון המצב המשפחתי, מספר שנות הנישואין ומספר הילדים. במתכונתה החדשה לתכנית היקף רחב יותר: היא כוללת את כל הבנייה הרוויה, ועם אוכלוסיית הזכאים נמנים כל הזוגות חסרי הדירה ורווקים בני למעלה מ-35, ללא קריטריונים נוספים. שיעור ההנחה המקסימלי על הקרקע מגיע ל-120,000 ש"ח. מכיוון שבאזורי הפריפריה שווי הקרקע לעתים נמוך מכך, התכנית מוסיפה להנחה על מחיר הקרקע גם מענק לרוכשים<sup>10</sup> וסובסידיה לגורם המפתח, כפונקציה של מחיר הקרקע – ראו לוח ט'-14. כפי שנראה בהמשך, ההנחה על הדירה גבוהה מההנחה על הקרקע בכמה עשרות אלפי שקלים.

#### לוח ט'-4

#### מכריז "מחיר למשתכן" – ההנחה על מחיר הקרקע לדירה, המענק לרוכשים והסובסידיה על הוצאות הפיתוח, כפונקציה של מחיר הקרקע

מחיר הקרקע לדירה לפני הוצאות הפיתוח (בש"ח)	ההנחה על מחיר הקרקע	המענק לרוכשים (בש"ח)	הסובסידיה על הוצאות הפיתוח (בש"ח)
עד 50,000	80%	60,000	40,000
100,000-50,000	80%	40,000	40,000
150,000-100,000	80%	0	0
מעל 150,000	120,000 ש"ח	0	0

המקור: החלטת ממשלה מספר 315 (דר/23) מיום 30/07/2015 ועיבודי בנק ישראל.

<sup>6</sup> ראו למשל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013), "הדיור בישראל – ממצאים מסקר הוצאות משקי הבית, 2012".

<sup>7</sup> גם ברנדר וסטרבצ'ינסקי (2014) מראים כי בעשור האחרון חלה עלייה ניכרת בשיעור שוכרי הדירות (שאינן בבעלותם דירה אחרת) בקרב משפחות צעירות. ראו "מדיניות הממשלה ביחס להורים צעירים", סדרת מאמרים לדיין, חטיבת המחקר, בנק ישראל.

<sup>8</sup> המתחמים המועדפים נועדו לזרז את הגדלת היצע, והוותמ"ל מאשרת את התכניות. חוק הוותמ"ל עבר בכנסת ב-29 ביולי 2014. הרחבה מופיעה בתוך בנק ישראל (2015), *דין וחשבון לשנת 2014*, עמ' 183.

<sup>9</sup> הגדרת הבנייה הרוויה שונתה: לפני השינוי בנייה נחשבה לרוויה אם היא כללה למעלה משלוש יחידות דיור בשתי קומות לפחות שבכל אחת מהן יש יחידת דיור אחת לפחות. אחרי השינוי בנייה נחשבת לרוויה אם היא כוללת לפחות שש יחידות דיור בשתי קומות לפחות שבכל אחת מהן יש דירה אחת לפחות. כאשר מתמקדים בתכניות קיימות, השינוי מצמצם את מספר התכניות שנחשבות לבנייה רוויה.

<sup>10</sup> כדי לקבל את המענק על הרוכש להחזיק בדירה במשך חמש שנים לפחות מיום האכלוס (מותר להשכיר אותה).

<sup>11</sup> למרות שיטה זו עדיין יכול להיווצר תת-ניצול במקומות מרוחקים. לשם המחשה, כאשר מחיר הקרקע לפני הוצאות פיתוח עומד על 20,000 ש"ח, ההנחה בתוספת מענק וסובסידיה להוצאות פיתוח מגיעה רק ל-116,000 ש"ח. דברים אלה תקפים ביתר שאת כאשר הוצאות הפיתוח נמוכות מ-40,000 ש"ח לדירה. עם זאת, אין הבדלים גדולים בין סכומים אלה לבין ההנחה המלאה.

מכיוון שמדובר בסיוע ברכישת דירה נקבעה הנחה מקסימלית על הקרקע ליחידת דיור, ונוסף לכך הוחלט כי באזורים שמחירי הדירות בהם גבוהים מסף מסוים לא ייערכו מכרזים במסגרת "מחיר למשתכן". זאת ועוד, כדי לממש את התכנית יש לקבל את הסכמת הרשויות המקומיות, ובמקומות שבהם הן מתנגדות ייערכו מכרזי קרקע רגילים למרבה במחיר. מגבלות אלו פירושו שמכרזי "מחיר למשתכן" כמעט לא יוכלו להשפיע ישירות על המחירים באזורים של ביקוש גבוה, כדוגמת תל אביב וירושלים.

לפי הערכות, ממועד הזכייה במכרז ועד לקבלת היתר בנייה (מהוועדות המקומיות) יחלפו 8–12 חודשים, ומאחר שהבנייה נמשכת כשנתיים הרוכשים ייכנסו לדירה כשלוש שנים לאחר הזכייה במכרז. משך הזמן שחולף ממועד המכרז ועד לקבלת היתר בנייה קצר אפוא מהמשך המקביל במכרזים רגילים למרבה במחיר (כ-3 שנים בממוצע), והדבר נובע משתי סיבות עיקריות. ראשית, "מחיר למשתכן" מקצרת את התהליך המוביל לקבלת היתר הודות לתיאום רב יותר עם הרשויות המקומיות. שנית, במכרזים רגילים היזמים מנסים להגדיל את זכויות הבנייה, והדבר דורש הליך אישורים נוסף ועל כן זמן נוסף. לעומת זאת, במכרזי "מחיר למשתכן" אי-אפשר להגדיל את זכויות הבנייה, ולכן התהליך מהיר יותר. במובן זה מכרזי "מחיר למשתכן" משקפים את צמצום ההיצע הפוטנציאלי בטווח הארוך לטובת זירוז ההיצע בטווח הקצר.

#### א. המכרז

בכל מכרז יש מחיר מקסימלי למטר רבוע (מ"ר) דירתי, ורמ"י קובעת אותו על יסוד שומת הקרקע, עלויות הבנייה והרווחים. מכרזי הקרקע נערכים על המחיר למ"ר דירתי במפרט בנייה נתון (זוכה בהם זה שמציע את הסכום המינימלי, וזהו הסכום המקסימלי שידרש מרוכשי הדירות). שטח הדירה במכרז אינו כולל את השטחים הציבוריים בבניין, ולכן שיטת המכרז יוצרת נטייה לצמצם את השטחים הציבוריים וכך לגרום לפגיעה באיכות הבניין. מצב זה מעורר התנגדות ברשויות המקומיות, וחלקן הצליחו לכפות אמצעים שונים לשינוי התכנית המקורית במטרה לשפר את האיכות – למשל מכירת חלק מהדירות במבנה במכירה חופשית כדי להגדיל לזום את התמריץ להרחיב את השטחים הציבוריים<sup>12</sup>, או הקצאת דירות גם למשפרי דיור. נוסף לכך קיבלו חלק מהרשויות תמריצים למתן את התנגדותן, כגון הקצאה של מכסת דירות לבני המקום ותשלום פיצוי לרשות המקומית בשל הירידה בחלף היטל ההשבחה עקב ההנחה על מחיר הקרקע<sup>13</sup>.

שיטת המכרז ב"מחיר למשתכן" יוצרת נטייה לצמצם את השטחים הציבוריים בבניין וכך לגרום לפגיעה באיכותו. מצב זה מעורר התנגדות ברשויות המקומיות.

#### ב. הרוכשים / הזכאים

כיוון שמספר הדירות ב"מחיר למשתכן" יהיה קטן ממספר הזכאותיות, התכנית תקצה את הדירות בהגרלה, תוך הענקת חשיבות למיקום הזוכה בתור: הזוכה הראשון יוכל לבחור דירה ראשון, הזוכה השני יוכל לבחור שני, וכן הלאה. מיקום הזוכה יישא אפוא חשיבות רבה כיוון שערך הדירות בבניין משתנה (אפילו בגודל נתון), ולכן תיווצר בין הרוכשים שונות בערך ההטבה<sup>14</sup>. התכנית תבחין בין בני המקום לאחרים ותקצה דירות לכל קבוצה בנפרד.

"מחיר למשתכן" תקצה את הדירות בהגרלה (בגלל עודפי הביקוש) תוך הענקת חשיבות למיקום הזוכה בתור, ולכן תיווצר בין הרוכשים שונות בערך ההטבה.

#### ג. היזמים / המציעים במכרזים

תוצאותיהם של כמה מכרזים שנסגרו מלמדות כי למכרזים ניגשים בעיקר קבלני ביצוע קטנים, ולא היזמים הגדולים והמוכרים. הדבר נובע כנראה משתי סיבות מרכזיות: ראשית, כיוון שהממשלה

<sup>12</sup> במחיר חופשי אפשר למכור גם למשקיעים.

<sup>13</sup> חלף היטל השבחה – מס שהמדינה משלמת לרשות המקומית על הקרקעות שהיא מוכרת בתחומה. שיעורו עומד על 10% ממחיר הקרקע.

<sup>14</sup> לשם המחשה, המחיר למ"ר בדירה קטנה בדרך כלל גבוה ממחירו בדירה גדולה. המחיר תלוי גם בקומת הדירה, בפרט במקרה של דירות גג ודירות גן, בכיווני האוויר, בנוף, ועוד.



קובעת מיהם הרוכשים נחסכות הוצאות השיווק, והדבר מנגיש את המכרזים לקבלני ביצוע שאין להם מחלקת מכירות. שנית, התכנית מפצלת רבים מהמכרזים למתחמים קטנים, בני 20–50 דירות, והדבר מאפשר גם לקבלני ביצוע קטנים להשתתף<sup>15</sup>. במכרזים אלו אין קבוצות רכישה, שכן הממשלה קובעת את הזכאות.

#### ד. המכרזים שנסגרו

עד עתה נמכרה ב"מחיר למשתכן" קרקע לכ-6,000 יחידות דיור, ומתוכן יש ברשותנו פרטים על 5,072 ב-97 מתחמים. מתוך אלה רק בשבעה מתחמים לא נמצא זוכה (לא הוגשו הצעות): במצפה רמון (3), באופקים (3) ובערד (1). מחיר הסגירה עמד על 80%–97% ממחיר המקסימום הנקוב במכרז, ומבחינה זו ניכר דמיון בין האזורים. נראה כי המחיר נמוך ממחיר המקסימום משתי סיבות עיקריות. ראשית, הממשלה קובעת את הזכאות ולכן הוצאות השיווק קטנות יותר. יתר על כן, גם סיכוני המכירה קטנים יותר, וייתכן שבעקבות זאת המימון הבנקאי נוח יותר. שנית, השתתפותם של קבלני הביצוע מפחיתה מרווחי היזמות<sup>16</sup>. מנגד, ייתכן כי תמחור הסיכונים לוקה בחסר עקב חוסר ניסיונם ביזמות מסוג זה. נציין כי גורמים אלו אינם תורמים רק להוזלה במחיר הקרקע אלא גם במחיר הדירה. הוזלה נוספת נובעת מאיכות הדירה ומכך שסכומי המס קטנים יותר. ההוזלה הסופית מסתכמת אפוא בכמה עשרות אלפי שקלים מעבר להוזלה במחיר הקרקע.

#### ה. השפעתה של "מחיר למשתכן" על היצע הדירות, הביקוש והמחירים

התכנית אינה מגדילה את היצע הדירות בדרך כלל<sup>17</sup>, שכן היא משנה רק את שיטת השיווק של קרקעות המדינה המתוכננות. חישוב גס מראה כי מתוך כ-100 אלף עסקאות שנתינות בדירות, רק כ-15% יוכלו להתבצע במסגרת "מחיר למשתכן"<sup>18</sup>. היקף זה נמוך מפוטנציאל העסקאות של הזכאים – רוכשי דירה לראשונה – היות שבשנים האחרונות הוא עומד על כ-40% ממספר העסקאות השנתיות. יתר על כן, הביקוש עלול לגדול כי פרטים שלא תכננו לרכוש דירה יבקשו להצטרף לתכנית כדי ליהנות מההטבה הגלומה בה, בפרט משום שהיא מוגבלת לשנים 2015–2017. היות שהתכנית כמעט אינה מגדילה את ההיצע, ומכיוון שהמצטרפים החדשים לשוק יזכו בחלק מהדירות, התכנית עלולה להפעיל על המחירים הבלתי מסובסדים לחץ כלפי מעלה שכן ההיצע לשוק החופשי יקטן. אמנם ב"מחיר למשתכן" היזמים מתחייבים על מחיר מקסימלי לדירה והדבר מונע מצב שבו הם מגדילים את רווחיהם כתוצאה מההנחה על הקרקע (בתנאי שהפיקוח יהיה יעיל). אולם הגדלת הביקושים במצב של היצע נתון פועלת להגדלת רווחי הקבלנים בשוק החופשי.

ההנחה המקסימלית על מחיר הקרקע מגיעה ל-120 אלף ש"ח ליחידת דיור, וההוזלה הסופית גבוהה מסכום זה בכמה עשרות אלפי שקלים.

"מחיר למשתכן" אינה מגדילה את היצע הדירות בדרך כלל אך מגבירה את הביקוש, ולכן אין זה ברור כיצד תשפיע על מחירי הדירות בשוק כולו.

<sup>15</sup> מתוך 97 המתחמים שההליך המכרז הסתיים בהם 60 כוללים 12–50 יחידות דיור; 27 כוללים 50–100; 9 כוללים 101–200; ומתחם אחד – 201–300.

<sup>16</sup> בפרויקטים רגילים חברות יזמיות שוכרות קבלני ביצוע, וכל אחד מהצדדים זוכה ברווח. אולם כאשר קבלן הביצוע זוכה במכרזי "מחיר למשתכן", חלק מהרכיב היזמי נחסך מעלות הדירה.

<sup>17</sup> במכרז חופשי בפרופריה נוצרים מצבים שבהם מחיר הקרקע שלילי אם מנכים את הוצאות הפיתוח – דבר שמשקף מחסור בביקוש לקרקעות אלו. כיוון שב"מחיר למשתכן" ניתן גם מענק פיתוח (ומענק לרוכש), היא מגדילה לזים את הכדאיות הכלכלית וכך גם את האפשרות להגדיל את ההיצע במקומות הנידונים.

<sup>18</sup> כפי שמראה איור ט'-2 בשנים האחרונות מכירות הקרקע של רמ"י מסתכמות בכ-30,000 יחידות דיור בשנה, מתוכן כ-7,000 אינן נמכרות במכרז. היתרה (23,000 יחידות דיור) נמכרת במכרז רגיל לכל המרבה במחיר וכוללת קרקע לבנייה בלתי רוויה. בהנחה שהקרקע לבנייה בלתי רוויה מהווה 20% מסך יחידות הדיור הנמכרות – הנחה זו מושתתת על מכרזי רמ"י ב-2000–2013 ועל ההגדרה הישנה של "בנייה רוויה" – נותרות 18,500 יחידות דיור. מאחר שחלק מהרשויות המקומיות מתנגדות ל"מחיר למשתכן", ומאחר ששטחים יקרים לא יימכרו במסגרתה, ההיקף מצטמצם לכ-15,000 יחידות דיור – 15% ממספר העסקאות השנתי (כ-100 אלף יחידות דיור).

**ו. השוואה בין "מחיר למשתכן", "מע"מ אפס" ו"מחיר מטרחה"**

"מחיר למשתכן" החליפה כאמור את "מע"מ אפס" ו"מחיר מטרחה". בין שלוש התכניות קיימים כמה קווי דמיון: (א) הן מתרכזות באותה אוכלוסיית יעד – זוגות צעירים וחסרי דירה מכלל עשירוני ההכנסה ורווקים חסרי דירה בני למעלה מ-35. ("מחיר מטרחה" הייתה נגישה גם למשפרי דור, אך הם קיבלו עדיפות נמוכה יחסית לזוגות הצעירים). (ב) הן מתמקדות בסיוע ברכישת דירות באמצעות הוזלת המחיר (על ידי הפחתת הכנסות הממשלה); "מע"מ אפס" מוזילה את המחיר באמצעות הפחתת שיעורי המס, ואילו "מחיר מטרחה" ו"מחיר למשתכן" מוזילות אותו באמצעות הוזלת מחירה של הקרקע. (כזכור, "מחיר למשתכן" כוללת גם סובסידיה במקומות זולים). (ג) שלושתן עוסקות בדירות חדשות. (ד) בכלן נדרשת מידה רבה של פיקוח ומעורבות שמאים בקביעת המחיר. (ה) כל התכניות אינן מגדילות את היצע הדירות, לפחות בטווח הקצר<sup>19</sup>, ומגדילות את הביקוש. (ו) שלושתן קובעות כי הרוכשים אינם רשאים למכור את הדירה במשך חמש שנים מיום האכלוס אך הם רשאים להשכירה.

אולם קיים דמיון רב יותר בין "מחיר למשתכן" לבין "מחיר מטרחה", שכן בשניהן מדובר בשיווק הקרקע במחיר מוזל תוך קביעת מחיר מקסימום לדירה, ובאיכות בנייה שנקבעת על פי מפרט של משרד הבינוי. למרות זאת קיימים ביניהן כמה הבדלים: (א) ההשפעה על המחיר – מאחורי "מחיר מטרחה" ניצבת כוונה להשפיע על המחירים והציפיות באזור מסוים באמצעות מכירה מסיבית של קרקעות במתחמים ספציפיים. ב"מחיר למשתכן" מדובר בפריסה ארצית. (ב) בחירת הרוכשים – ב"מחיר מטרחה" הקבלן בוחר את הרוכש מתוך קבוצת הזכאים שגיבשה הממשלה. ב"מחיר למשתכן" הממשלה קובעת מי הרוכש. (ג) אחריות הממשלה – מאחר שב"מחיר למשתכן" הממשלה קובעת מיהם הרוכשים, היא עלולה לשאת באחריות המשפטית לכך שרוכש מפר את החוזה. (ד) היקף הדירות שנמכרות בהנחה – במתחמים של "מחיר מטרחה" אפשר לתת הנחה על 80% מהדירות לכל היותר, ואת היתר יש למכור במכירה חופשית. ב"מחיר למשתכן" מדובר בכל הדירות. הבדל זה עלול להשפיע על איכות הבנייה והסביבה. (ה) שיטת המכרז – ב"מחיר מטרחה" קובעים מראש את המחיר למ"ר דירתי והמכרז נערך על מחיר הקרקע. ב"מחיר למשתכן" קובעים את מחיר הקרקע והמכרז נערך על המחיר המקסימלי למ"ר דירתי.

**3. השפעתה של תמ"א 38 (חיזוק מבנים)**

**על הציפוף הפוטנציאלי**

**א. רקע**

בספרו ניצחון העיר טוען אדוארד גלזר<sup>20</sup> כי אף שקיימים בעולם שטחים נרחבים, התושבים מעדיפים להצטופף בערים: חצי מאוכלוסיית העולם מתגוררת בערים. בארה"ב חיים בערים 243 מיליון תושבים, בשעה שאלה תופסות רק 3% משטחי הקרקע. במטרופולין טוקיו חיים 36 מיליון איש, ובמומביי ובשנגחאי – כ-12 מיליון איש. באופן פרדוקסלי, התושבים מצטופפים בערים אף על פי שניכר שכלול באמצעים המאפשרים מגורים באזורים מרוחקים מהן – מחירי

בדומה למצב בעולם, הציבור בישראל מעדיף את אזורי המרכז. לכן מזווית ראייה ארוכת טווח, במחוזות המרכזיים נדרש ציפוף אוכלוסין רב מזה שמאפשרת תמ"א 38.

<sup>19</sup> מאחורי "מחיר מטרחה" ניצבה כוונה לקיים שיווק קרקעות נרחב ומתמשך במתחמים נבחרים, והצלחה של תכנית כזו תלויה בהגדלת ההיצע.

<sup>20</sup> Glaeser, E., (2012), *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier*

הטיסות והתחבורה היבשתית הולכים ויורדים, וטכנולוגיית התקשורת מאפשרת קרבה גם ממרחקים עצומים.

גם הציבור בישראל מעדיף את אזורי המרכז. אמנם העקרונות שהנחו את תמ"א 35 – תכנית המתאר הארצית שהממשלה אישרה ב-2005 – כללו פיזור של האוכלוסייה מאזורי המרכז אל הדרום והצפון, אך כאשר בוחנים את גידול האוכלוסייה בשנים 2005–2013 לפי אזורים, מוצאים העדפה דווקא לאזורי המרכז. אולם, קיים מחסור בקרקעות פנויות באזורי המרכז, ובפרט בתל אביב, והדבר בא לידי ביטוי בין השאר באישורי הוועדות המחוזיות: כפי שמראה לוח ט'-2 לעיל, חלקו של מחוז תל אביב ביחידות הדיור שתוכננו (ההיצע העתידי) נמוך מחלקו במשקי הבית. מכאן שמזווית ראייה ארוכת טווח נדרש ציפוף אוכלוסין רב יותר במחוזות המרכזיים. כפי שנראה להלן, אף שתמ"א 38 מוליכה לציפוף מסוים בטווח הקצר, היא אינה מתיישבת עם הראייה ארוכת הטווח.

## ב. תמ"א 38 ופינוי-בינוי

יש שני מסלולים מרכזיים להוספת דירות בבניינים קיימים: תמ"א 38 והתחדשות עירונית באמצעות תכניות פינוי-בינוי.

**תמ"א 38** – תכנית זו נועדה לחזק מבנים מפני רעידות אדמה, והיא מתמקדת במבנים שהיתרי הבנייה שלהם הונפקו לפני 1980. במסגרת התכנית נהנים הדיירים מחיזוק המבנה ומהוספת חדר ממ"ד לדירה ומעלית לבניין<sup>21</sup>, והיזם נהנה מהוספת כשתי קומות<sup>22</sup>. התמריצים בתכנית כוללים (א) פטור מלא מהיטל השבחה (המשולם לרשות המקומית), בין השאר משום שמתווספות מעט דירות ואין צורך בתוספת תשתיות כדי לבנותן, (ב) פטור/ הקלות ממס שבח (המשולם לרשות המסים), (ג) פטור ממע"מ על התשומות, (ד) אין צורך באישור ממוסדות התכנון אלא רק בהיתר בנייה מהוועדה המקומית, דבר שמקצר באופן משמעותי את ההליך הביורוקרטי ומגדיל את ודאות הצדדים לגבי זכויות הבנייה. אם מבחינה הנדסית אי-אפשר לחזק מבנים במסגרת תמ"א 38/2 – התכנית שאושרה בשנת 2010 – המבנה הישן נהרס ובמקומו נבנה בניין חדש (מעין פינוי-בינוי)<sup>23</sup>. במקרה זה תמ"א 38/3 – התכנית שאושרה בשנת 2012 – מאפשרת בנייה על יסוד התב"ע (תכנית בניין עיר), ולכן תוספת הדירות יכולה להיות גדולה יותר.

**התחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי (שלא במסגרת תמ"א 38)** – תכנית זו גובשה בעיקר במטרה לייעל את השימוש בקרקע, תוך שיפור הסביבה ואיכות הדיור. תוספת הדירות גדולה – פי שלושה ויותר. בתכניות אלו אין תמריץ בדמות פטור מהיטל השבחה<sup>24</sup> ונדרש גם אישור של מוסדות התכנון המחוזיים. הממשלה אישרה אותן בשנת 1998, אך עד היום לא נרשמה הצלחה גדולה במסלול זה<sup>25</sup> – בין השאר בגלל היטלי השבחה והתשתיות הנוספות הנדרשות מהרשות המקומית (או העומסים הנוספים על התשתיות הקיימות), הסיכונים וחוסר הנוחות לדיירים<sup>26</sup>, וחוסר הכדאיות הכלכלית ליזם בתנאים אלו. כדי להרחיב את השימוש בתכנית אישרה הממשלה

<sup>21</sup> נוסף לכך נהנים הדיירים משיפוץ כללי של הבניין, המבואה, החצר והחניה.

<sup>22</sup> תיקון 3 לתמ"א 38, ממאי 2012, מאפשר להוסיף לבניין שווה ערך ל-2.5 קומות. לפני כן – שווה ערך לקומה אחת בלבד.

<sup>23</sup> מבחינה הנדסית לעתים אין אפשרות להוסיף למבנים שתי קומות.

<sup>24</sup> אולם בתנאים מסוימים ניתן לקבל פטור מהיטל השבחה.

<sup>25</sup> על פי נתוני משרד השיכון, עד היום אוכלסו שני מתחמים בלבד; בתוספת הבנייה בתהליך מתקבלות כ-2,600 יחידות דיור ב-15 מתחמים.

<sup>26</sup> לשם המחשה, הדייר נדרש להתגורר בדירה שכורה במשך הבנייה ואין לו כיסוי מפני פשיטת רגל של הקבלן במסגרת חוק ערבות המכר, בניגוד למצב הקיים ברכישת דירה מקבלן בקרקע פנויה.

ב-2013 מסלול בינוי-פינוי-בינוי: תחילה נבנה בניין מגורים על קרקע פנויה של המדינה, והדיירים מהבניינים המיועדים להריסה ולבנייה מחדש עוברים אליו. מסלול זה מעלה את הוודאות לדיירים; את הסיכון לפשיטת הרגל של היזם (ערך הקרקע) סופגת המדינה.

התכנית לחיזוק מבנים מייעלת את השימוש בקרקע אך במידה מצומצמת יחסית מפני שתוספת הדירות קטנה, ואף על פי כן התמריצים עבורה גבוהים מהתמריצים במסלול שמייעל את השימוש באופן משמעותי – פינוי-בינוי. יתר על כן, יש הסתברות נמוכה לכך שבניין מחוזק יצטרף לתכנית פינוי-בינוי בעשורים הקרובים, שכן לאחר החיזוק לכל הצדדים אין אינטרס בכך: לדייר – משום שהוא מקבל תמורה נוספת קטנה (אם בכלל) בהשוואה למצב ההתחלתי. ליזם/ קבלן – משום שתוספת דיירים לאחר חיזוק המבנה מצמצמת את הכדאיות, היות שהוא יצטרך לפצות יותר דיירים. לרשות המקומית – משום שהמבנה והסביבה איכותיים יותר בעקבות התכנית ולכן אין תמריץ רב לשפר את איכותם, וכן משום שפינוי-בינוי כרוך בתוספת דיירים ולכן בתוספת תשתיות. כיוון שבאזורי המרכז (תל אביב, המרכז וירושלים) אין הרבה קרקע פנויה ולכן דרוש ציפוף רב מהציפוף המתאפשר הודות לתמ"א 38, תכנית זו מרחיבה את היצע הדירות במחיר פגיעה בייעול השימוש בקרקע בטווח הארוך.

תמ"א 38 באזורי המרכז מרחיבה את היצע הדירות במחיר פגיעה בייעול השימוש בקרקע בטווח הארוך, משום שבמרכז יש רק מעט קרקע פנויה.

## ג. הנתונים

נתוני הלמ"ס על התחלות הבנייה ועל גמר הבנייה כוללים תוספת דירות בבניינים קיימים, אך הם אינם מפרידים בין המסלולים השונים לתוספת: מסגרת פרטית, תמ"א 38 או התחדשות עירונית (תכניות פינוי-בינוי שכוללות הריסה ובנייה מחדש)<sup>27</sup>; לוח ט'-5 מציג את תוספת הדירות בבניינים קיימים וכן את ההתפלגות האזורית בשתי קבוצות של שנים: 2000–2007, תקופה שאינה כוללת את תמ"א 38 ו-2008–2015, תקופה שכוללת אותה. הלוח מראה כי בין שתי התקופות גדל מספרן של יחידות הדיור מממוצע של כ-900 לשנה לכ-1,500. התפלגות התוספות לפי מחוזות מראה כי מחציתן נבנו במחוזות תל אביב (שליש) והמרכז. בכל המחוזות האחרים לעומת זאת נרשמה ירידה בין שתי התקופות. הלוח מראה גם מה חלקן של התוספות בסך התחלות הבנייה לפי מחוז. גם כאן בולט מחוז תל אביב: שיעור התוספות מסך ההתחלות בתקופה השנייה עומד על 7.6% – הגבוה ביותר בין המחוזות – והוא גדל פי שלושה ויותר בהשוואה לתקופה הראשונה. מחוז המרכז בולט אף הוא בכך שחלקן של התוספות בסך ההתחלות גדל ב-50% בהשוואה לתקופה הראשונה. המגמה המתוארת מתחזקת בשנים האחרונות (2013–2015): שיעור התוספות בתל אביב (40%) והמרכז מהווה 60% מסך התוספות, ומשקל התוספות בסך ההתחלות במחוז תל אביב מגיע ל-11.2%. על כן אחת הדרכים להתחשב בשיקול הקשור בהגדלת הצפיפות בטווח הארוך היא להגביל את האפשרויות לחיזוק מבנים רק לבניינים שאינם מתאימים לתכניות פינוי-בינוי בטווח הנראה לעין. בפירוט, יש להגדיל את התמריצים לפינוי-בינוי במסגרת התחדשות עירונית – בפרט בתכניות בינוי-פינוי-בינוי, מפני שהן מפחיתות את חוסר הוודאות ולכן מגדילות את הסיכוי ליישום התכניות. לשם כך יש להגביר את המאמץ למצוא קרקעות מדינה פנויות.

בשנים האחרונות נרשם גידול בתוספת דירות לבניינים קיימים במסגרת תמ"א 38, אך בעיקר במחוזות תל אביב והמרכז. במחוזות האחרים נרשמה ירידה.

יש להתחשב בשיקול הנוגע להגדלת הצפיפות בטווח הארוך באמצעות הפחתת ההיתרים הניתנים במסגרת תמ"א 38 והגדלת התמריצים לתכניות פינוי-בינוי במסגרת התחדשות עירונית.

<sup>27</sup> אין נתונים נפרדים לגבי תכניות פינוי-בינוי: אלו כוללים הריסה ובנייה מחדש הן במסגרת תמ"א 38/2 והן במסגרת התחדשות עירונית. הנתונים על התחלות הבנייה כוללים גם תוספות של דירות לבניינים קיימים במסגרת תמ"א 38 לחיזוק מבנים. הדירות שנהרסות בפינוי-בינוי אינן נגרעות ממספר ההתחלות שמודדת הלמ"ס, ולכן הנתונים על ההתחלות והגמר מוטים כלפי מעלה.

לוח ט'-5  
הדירות שנוספו לבניינים קיימים, 2000 עד 2015<sup>1</sup>

דרום	תל אביב	מרכז	חיפה	צפון	ירושלים	סה"כ	
<b>א. מספר יחידות הדיור, ממוצע שנתי</b>							
71	95	113	96	218	295	892	2007-2000
88	499	256	107	322	218	1,498	2015-2008
109	771	391	144	284	244	1,944	2015-2013
<b>ב. משקל התוספות בסך התחלות הבנייה</b>							
1.6	2.3	1.2	3.3	3.4	11.2	2.8	2007-2000
1.6	7.6	1.8	2.4	4.1	6.5	3.4	2015-2008
2.1	11.2	3.0	2.3	3.7	5.8	4.3	2015-2013

<sup>1</sup> הנתונים ל-2015 – עד הרבעון השלישי.  
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

#### 4. ההתפתחות הטכנולוגית בענף הבנייה בהשוואה להתפתחות בענפים אחרים במשק

פתרונות לטווח הקצר – יבוא עובדים לא-ישראלים – מנציחים את רמת השכר הנמוכה בענף, וכך דוחקים ממנו עובדים ישראלים ומשמרים את רמת התיעוש הנמוכה והפריון הנמוך.

כפי שהראינו לעיל, פעילותו של ענף הבנייה התרחבה בשנים האחרונות, והדבר החזיר לסדר היום הציבורי את דרישת הענף להגדיל את מספר העובדים הלא-ישראלים – הפלסטינים והזרים – בנימוק שיש קושי לגייס לענף עובדים ישראלים. כדי לבחון את השלכותיה של העסקת העובדים הלא-ישראלים אנו בוחנים את התפתחות הענף מתחילת שנות השישים ומשווים אותה למגמות במגזר העסקי. כמו כן אנו אומדים את השכר בבינוי בהשוואה לשכר במגזר העסקי בעשור האחרון. אנו מוצאים כי פתרונות לטווח הקצר – יבוא עובדים לא-ישראלים – מנציחים את רמת השכר הנמוכה בענף, וכך דוחקים ממנו עובדים ישראלים ומשמרים את רמת התיעוש הנמוכה ובעקבות זאת – את הפריון הנמוך.

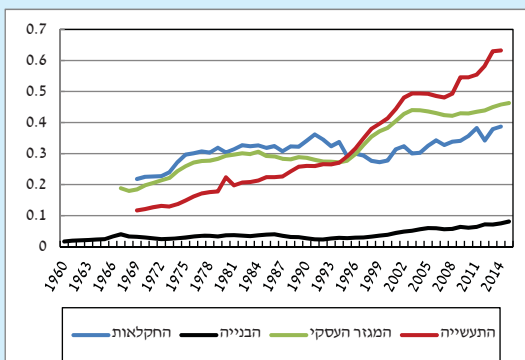
איור א' בסדרת האיורים ט'-3 מציג את התפתחות כוח העבודה בענף הבנייה משנות השישים. לפני מלחמת ששת הימים העסיק הענף רק עובדים ישראלים. לאחר המלחמה החלה העסקה של פלסטינים, וזו התרחבה בקצב מהיר ובמקביל ליציאת ישראלים מהענף – מצב שמעיד על תחלופה בין שתי האוכלוסיות. בסוף שנות השמונים היוו העובדים הפלסטינים כ-45% מהעובדים בבנייה. גל העלייה שהגיע בתחילת שנות התשעים, בליווי מלחמת המפרץ וגל הטרור שפרץ באמצע שנות התשעים, סימנו את השלב שבו עובדים זרים החלו להחליף את הפלסטינים. במקביל גדל גם מספר העובדים הישראלים עד לאמצע שנות התשעים. בתחילת העשור הקודם היוו הלא-ישראלים למעלה ממחצית העובדים בענף, והממשלה החליטה לצמצם את מספרם בעקבות המלצותיהן של ועדות בדיקה שונות<sup>28</sup>. מספרם ירד בהדרגה תוך גידול במספר הישראלים ובמשקלם בענף – שוב תמונה שמעידה על תחלופה – ומשקלם של הלא-ישראלים בענף ירד באמצע העשור הקודם

<sup>28</sup> למשל ועדת בן-שלום (1997), ועדת בוכריס (2002), דוח רכלבסקי (2002), דוח אנדורן (2004), דוח דומיניסיני (2005), האגנדה הכלכלית-חברתית לישראל (2008–2010), ועדת אקשטיין (2007), ועדת אקשטיין (2011).

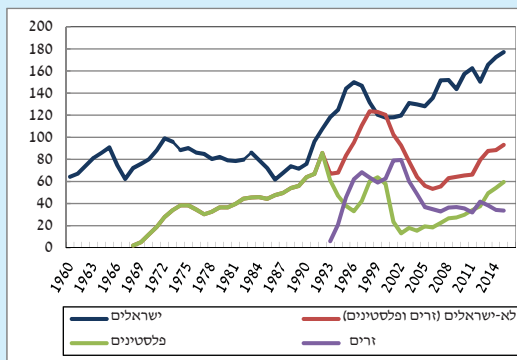
איור ט'-3

הרכב העובדים בענף הבנייה ואינדיקטורים לתיעוש ולפריון בו, 1960 עד 2014

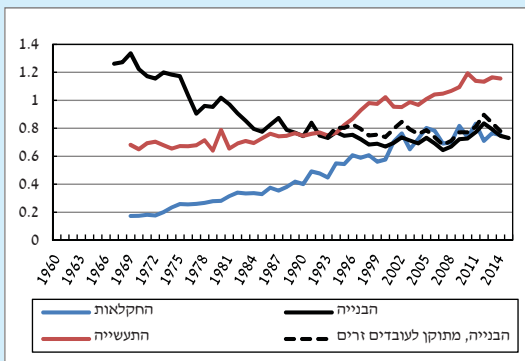
ב. מלאי ההון לעובד בענפי הבנייה, החקלאות והתעשייה ובמגזר העסקי (במיליוני ש"ח, במחירי 2010)



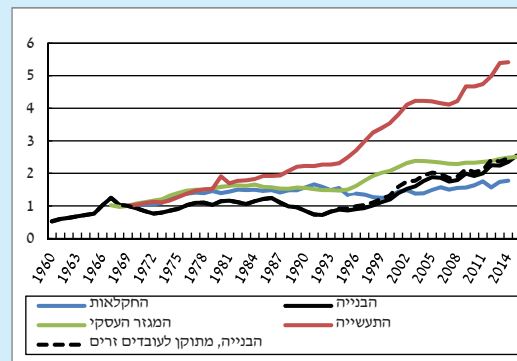
א. הרכב העובדים בענף הבנייה (באלפים)



ד. התוצר לעובד בענפי הבנייה, החקלאות והתעשייה ביחס לתוצר לעובד במגזר העסקי



ג. יחס ההון לעובד בענפי הבנייה, החקלאות והתעשייה ובמגזר העסקי (במחירי 1969=1, 2010)



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לכ-27%. מאז ואילך גדל מספר הפלסטינים בקצב מהיר מזה של הישראלים, מספר הזרים נותר קבוע, ומשקלם של העובדים הלא-ישראלים בסך העובדים גדל והשנה עמד על כשליש. איור ב' בוחן את רמת ההון לעובד – אינדיקטור מקובל לניתוח ההתפתחות הטכנולוגית והפריון – והוא מראה כי ענף הבנייה מציג את הערך הנמוך ביותר וכי יש פער ניכר בינו לבין שאר המגזר העסקי. איור ג' מציג את התפתחותו של יחס ההון לעובד מ-1969. איור זה מראה שיחס ההון לעובד בבנייה עלה מתחילת שנות התשעים, ובמיוחד מהעשור הקודם, לאחר שבשנות השבעים והשמונים הוא דרך במקום. עלייה זו התרחשה במקביל לגידול במספרם של הישראלים בענף ולהחלטת הממשלה להפסיק באופן הדרגתי את העסקת הזרים העשור הקודם<sup>29</sup>. איור ד' מציג את התוצר לעובד בבנייה בהשוואה לתוצר במגזר העסקי. מתברר כי רמת התוצר לעובד בענף הבנייה הייתה בשנות השישים גבוהה ב-25% מרמת התוצר הממוצעת במגזר העסקי. התנהגותה דמתה להתפתחות היחסית של ההון לעובד: היא ירדה במשך שלושה עשורים בהשוואה למגזר העסקי, כאשר יתר ענפי המשק המשיכו לצמוח. רק מאמצע העשור הקודם

העלייה שחלה מתחילת העשור הקודם ביחס ההון לעובד בענף הבנייה התרחשה במקביל לגידול במספרם של הישראלים בענף ולהחלטת הממשלה להפסיק באופן הדרגתי את העסקת הזרים מראשית העשור הקודם.

<sup>29</sup> הקו המרוסק באיור מייצג תיקון לעובדים זרים. מתוך כ-33 אלף העובדים הזרים שעבדו בענף בשנת 2015, רק כשנים עשר אלף רשומים ואת השאר הלמ"ס אומדת. הקו המרוסק מפיח מחצית מהעובדים הנאמדים כדי לתקן הערכת חסר אפשרית בהון לעובד ובתוצר לעובד.

נרשמה עלייה הדרגתית (במקביל לגידול היחסי ביחס ההון לעובד). על פי איור זה, ב-2014 עמד התוצר לעובד בענף הבנייה על כ-80% מהממוצע במגזר העסקי.

הנתונים מלמדים שרמת השכר בענף הבנייה נמוכה אפילו בהשוואה לרמת השכר של עובדים בעלי תכונות דומות במגזר העסקי.

התוצר לעובד צריך להשתקף בשכר לעובד. בנייה יכולה להתבצע בעזרת צירופים שונים של הון ושל עבודה מיומנת ובלתי מיומנת. ככל שהשכר על עבודה בלתי מיומנת עולה, כך גדל התמריץ של הקבלנים להרחיב את השימוש בהון ובכוח אדם מיומן. הבנייה מתאפיינת בעבודה פיזית קשה, בסביבת עבודה בלתי נוחה ובסיכון בריאותי, ולכן סביר לצפות לפיצוי – כלומר לשכר גבוה יחסית לשכר שמקבלים עובדים בעלי תכונות דומות בענפים אחרים. שכר גבוה זה אמור לגרום לקבלנים להרחיב את השימוש בהון, ועל כן להוביל לפריון עבודה גבוה מהפריון בענפים שמעסיקים עובדים דומים בשכר נמוך יותר. כדי לבחון השערה זו נשתמש ברגרסיות שכר לגברים בענף הבינוי ובשאר המגזר העסקי, וזאת לכל שנה בתקופה המשתרעת מ-2004 עד 2012 (לוח ט'-6). לשם הנוחות והחלוקת תנודות חילקנו אותה לשלוש תקופות משנה: 2004–2006, 2007–2009, ו-2010–2012. הנתונים לקוחים מסקר הוצאות משק הבית שהלמ"ס עורכת. ברגרסיה הוספנו משתני בקרה כגון גיל, השכלה, מחוזות ומוצא. המשתנים הרלוונטיים לדיון מסומנים בלוח בצל. מהתוצאות עולה כי השכר בבינוי נמוך מהשכר במגזר העסקי בשיעורים שנעים בין 24% ל-33%. שכרו של עובד ערבי בבנייה נמוך ב-20%–28% משכרו של עובד ערבי בשאר המגזר העסקי (סכום המקדמים "בנייה" ו"ערבי\*בנייה"). שכרו של עובד בבינוי שיש לו עד 12 שנות לימוד נמוך ב-2%–7% משכרו של עובד בעל אותה השכלה בשאר המגזר העסקי. נתונים אלו מלמדים כי לא זו בלבד שרמת השכר בענף הבנייה אינה מספקת פיצוי על העבודה הפיזית הייחודית והקשה, אלא שהיא אפילו נמוכה בהשוואה לרמת השכר של עובדים בעלי תכונות דומות במגזר העסקי. התוצאות מלמדות כי ענף הבנייה בישראל מתאפיין בשכר נמוך יחסית לשכר שמקבלים עובדים דומים במגזר העסקי. ממצא זה מתיישב עם מלאי ההון הנמוך לעובד, נתון שמשתקף ברמת תיעוש נמוכה ובעקבותיה – בתוצר לעובד נמוך. כמו כן הממצא מתיישב עם הקושי לגייס עובדים ישראלים לענף. אנו משערים כי עם הגורמים התורמים לתופעה זו נמנים השיעור הגבוה של עובדים לא-ישראלים בשכר נמוך, ונכונות הממשלה להגדיל את מספרם כאשר הביקוש גדל. בכך הממשלה מעכבת את תיעוש הענף ותורמת לעיכוב בהגדלת ההיצע הזמין למגורים, וייתכן שאף לשכר נמוך, ולפריון נמוך בענפים אחרים שמעסיקים עובדים בלתי מיומנים.

שילובן של חברות זרות בעלות רמה טכנולוגית גבוהה עשוי להוביל לשיפור שיטות הבנייה בארץ וכך להגדלת הפריון, לקיצור משך הבנייה ולמשיכת כוח אדם ישראלי לענף.

במארכ 2016<sup>30</sup> החליטה הממשלה להביא שש חברות בנייה זרות לשם בניית דירות מגורים, מתוך מטרה להגביר את כושר הייצור בענף תוך העלאת הפריון. אמנם לכל חברה זרה הותר להביא אתה עד 1,000 עובדים בעבודות הרטובות (מתוך המכסה הקיימת). אולם חברות אלו אמורות להתאפיין בעתירות הון גבוהה, שיטות בנייה מתקדמות וניסיון עשיר, ולכן להוביל הן לפריון גבוה והן לקיצור משך הבנייה. חשיפת החברות הישראליות לשיטות אלו עשויה לשפר את שיטות הבנייה בארץ, להגדיל את הפריון ולהביא לעליית השכר בענף, וכך גם למשוך אליו כוח אדם ישראלי מיומן. יש להדגיש כי גישה זו שונה מהגישה שנהגה עד היום – היינו קליטת עובדים זרים בחברות בנייה ישראליות – מכיוון שהגישה הקודמת הנציחה טכנולוגיה מיושנת. במקביל החליטה הממשלה לתת תמריצים להרחבת התיעוש בענף הבנייה באמצעות הלוואות, מענקים ופחת מואץ. כן הוחלט להגביר את המודעות לתיעוש ולשנות את תרבות הייצור באמצעות הכשרה מקצועית לכל המעורבים – החל בקבלנים ויזמים, עבור דרך מתכנני ערים, אדריכלים ומהנדסים, וכלה במנהלי עבודה ועובדים בעבודות רטובות בטכנולוגיה מתועשת.

<sup>30</sup> החלטת קבינט הדיור בסעיף דר/59 מתאריך 07/03/2016

לוח ט'-6  
 השכר בענף הבנייה בהשוואה לשכר במגזר העסקי – תוצאות רגרסיה,  
 2004 עד 2012<sup>1</sup>

2006-2004	2009-2007	2012-2010	
0.0752	0.0735	0.0711	הגיל
-0.0008	-0.0008	-0.0007	הגיל בריבוע
-0.2289	-0.2971	-0.2581	חרדי
-0.4535	-0.3959	-0.3336	עולה חדש
-0.4117	-0.4218	-0.4104	עד 12 שנות לימוד
-0.2300	-0.2234	-0.2232	ערבי
-0.2929	-0.3261	-0.2437	בנייה
0.0636	0.0501	0.0486	ערבי*בנייה
0.2274	0.2888	0.2281	בנייה*12 שנות לימוד
-0.0575	-0.0570	0.0284	מחוז הצפון
-0.0108	0.0452	0.0700	מחוז חיפה
0.0804	0.1273	0.1859	מחוז המרכז
0.0515	0.1061	0.1801	מחוז תל אביב
-0.0752	-0.0530	0.0368	מחוז הדרום
-0.0078	0.0652	0.1319	מחוז יו"ש
2.2247	2.3135	2.3087	קבוע הרגרסיה
744,589	864,194	1,000,414	התצפיות אחרי ניפוח
10,008	9,829	11,016	התצפיות בפועל
0.3	0.29	0.27	R-squared

<sup>1</sup> כל המקדמים מובהקים ברמה של 1%.  
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.