

פרק ח' שוק הדיור

- בשנת 2022 התרחב היצע הדירות עקב גידול מספרן של התחלות הבנייה בשנתיים האחרונות, לאחר הנפקת מספר שיא של היתרי בנייה. כמו-כן המשיכו לגדול המלאי התכנוני ושיווקי הקרקעות.
- מספר העסקאות בדירות פחת בשנת 2022 לעומת אשתקד עקב התייקרות המשכנתאות, הקדמת רכישות של משקיעים לשנת 2021 וחזרתן של ההגרלות על דירות במחיר מופחת בשנת 2022. הירידה במספר העסקאות הייתה רצופה לאורך השנה. עם זאת, בהשוואה לתקופה שלפני פרוץ משבר הקורונה מספר העסקאות בשנת 2022 היה גבוה.
- מחירי הדירות המשיכו לעלות בקצב מהיר בשלושת הרבעונים הראשונים של השנה, אך ברבעון האחרון עליית המחירים נבלמה, בהובלת הדירות החדשות, שמחיריהן אף ירדו. זאת בזכות עליית מלאי הדירות החדשות המיועדות למכירה בעקבות גידול של מספר התחלות הבנייה, מחד גיסא, וצמצום מכירת דירות חדשות, מאידך.
- הביקוש לשכירת דירות המשיך להתרחב, כתוצאה משיעור גידול גבוה של האוכלוסייה וכן מגורמים נוספים, ביניהם שיעור גבוה של דירות חדשות שנמכרו כשמועד מסירתן כעבור תקופה ארוכה, ויתור של חלק ממשקי הבית על רכישת דירה והישארות בשוק השכירות; והתרחבות הבנייה במסגרת "התחדשות עירונית", המצריכה הריסה של בניינים ישנים.
- בשנת 2022 ירדו מחירי הקרקעות במכרזי רמ"י, והתמתן קצב התייקרותן של התשומות בבנייה למגורים.
- ניתוח העסקאות בשוק הדיור בשנים 2015–2022 מלמד שהתוכנית "מחיר למשתכן" היטיבה עם הזכאים אשר רכשו דירות בהנחה של כ-26%–40%. רוכשי הדירות באזורי הביקוש נהנו מההנחות הכספיות הגבוהות ביותר. לצד זאת, בשוק החופשי הדירות התייקרו יותר ביישובים שבהם חלקן של הדירות בסבסוד ממשלתי בסך העסקאות היה גבוה יותר.

לוח ח' - 1
שוק הדיור: נתונים נבחרים, 2006 עד 2022

2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	ממוצע 2006 עד 2015	
								גורמי הביקוש¹
2.0	1.6	1.8	1.9	1.9	2.0	2.0	1.9	האוכלוסייה הכללית (שיעור השינוי) ²
1.3	0.9	1.0	1.2	1.2	1.2	1.3	1.7	האוכלוסייה בגילים 44-25 (שיעור השינוי) ^{2,3}
-1.6	4.9	3.1	2.1	2.7	2.9	2.9	0.7	השכר הריאלי הממוצע למשרת שכיר ישראלי ⁴ (שיעור השינוי)
	0.5	-0.9	2.4	3.7	4.6	2.7	2.5	ההכנסה הריאלית הממוצעת נטו של משק בית (שיעור השינוי)
3.3	9.6	14.6	3.4	3.5	3.7	4.1	6.5	שיעור האבטלה ⁴ בקרב גילים 64-25 (ממוצע שנתי)
1.6	0.8	1.1	1.5	1.7	1.9	1.5	2.2	הריבית הריאלית המשוקללת על המשכנתאות החדשות (ממוצע שנתי)
4.4	6.8	-3.6	2.2	2.1	2.3	2.5	2.1	התוצר הריאלי לנפש (שיעור השינוי)
6.6	7.8	7.4	8.3	8.4	7.3	7.6		שיעור המתכננים לרכוש דירה ב-12 החודשים הבאים ⁵ (ממוצע שנתי)
								גורמי ההיצע
67.1	63.7	56.4	56.5	55.4	55.9	56.9	41.0	התחלות הבנייה (באלפי יח"ד)
23.3	19.3	16.5	20.6	19.4	19.6	20.7	17.6	מתוכן: דירות שלא למכירה שהחלה בנייתן (באלפי יח"ד)
2.9	2.9	2.6	2.8	1.7	1.5	1.4	1.4	מתוכן: דירות להשכרה (באלפי יח"ד)
51.9	47.0	50.2	53.3	52.7	50.1	46.6	36.2	סיומי הבנייה (באלפי יח"ד)
166.1	149.9	133.0	126.6	123.6	120.6	115.3	78.0	מלאי הדירות בבנייה פעילה (סוף שנה, באלפי יח"ד)
77.7	73.8	54.1	57.1	52.0	56.5	54.1	42.0	היתרי בנייה (באלפי יח"ד)
16.6	13.7	-7.8	3.4	0.5	3.4	6.4	4.9	ההשקעה הריאלית בבנייה למגורים (שיעור השינוי)
158.0	108.1	95.4	140.6	151.6	127.2	110.9	47.4	יחידות דיור שאושרו בוועדות המחוזיות ובוותמי ⁶ (באלפי יח"ד)
80.6	63.4	26.3	38.9	43.1	46.3	35.9		שיווק קרקעות במכרזי רמי"י (באלפי יח"ד)
								נתונים תוצאתיים
113.4	150.4	101.5	101.1	91.2	88.0	98.0	89.7	העסקות בדירות מגורים ⁷ (באלפים)
40.5	57.8	41.3	41.1	23.0	25.0	29.7	21.4	מתוכן: עסקות בדירות חדשות (באלפים)
9.5	14.6	13.9	16.7	9.7	5.5	2.8	2.8	מתוכן: בתמיכה ממשלתית (באלפים)
14.6	13.1	4.0	4.2	-0.8	1.4	5.7	7.6	מחירי הדירות - נומינלי (שיעור השינוי במשך השנה)
9.2	10.4	4.8	4.1	-1.3	1.9	6.5	6.2	מחירי הדירות - ריאלי ⁸ (שיעור השינוי במשך השנה)
6.3	3.3	0.2	2.8	1.9	2.6	1.4	3.8	שכר הדירה - נומינלי ⁹ (שיעור השינוי במשך השנה)
1.3	0.8	1.0	2.7	1.4	3.1	2.2	2.5	שכר הדירה - ריאלי ^{9,10} (שיעור השינוי במשך השנה)
	31.3	28.9	29.7	27.5	28.2	27.4	28.5	שיעור משקי הבית שאין בבעלותם דירה (ממוצע שנתי)
	59.5	61.0	61.2	62.4	61.8	62.9	65.6	שיעור משקי הבית שיש בבעלותם דירה אחת (ממוצע שנתי)
	9.2	10.1	9.1	10.1	10.0	9.7	5.9	שיעור משקי הבית שיש בבעלותם שתי דירות ומעלה (ממוצע שנתי)
	55.0	58.2	57.0	58.0	58.6	59.2	58.6	שיעור משקי הבית שראש משק הבית בגיל 44-25 שיש בבעלותם דירה אחת (ממוצע שנתי)
177.5	199.1	211	218	221	173	194		משך הזמן למכירת דירה ¹⁰ (ממוצע שנתי, ימים)
14.0	18.1	14.2	12.8	14.0	13.5	15.0		שיעור הרכישות של משקיעים מסך הרכישות (ממוצע שנתי)

¹ שיעורי השינוי מוצגים כממוצע של השנה הסופית לעומת הממוצע של השנה הקודמת.

² ממוצע 2006-2015; לא כולל את שנת 2009 בשל שבר בסדרה.

³ הנתון ל-2022 מניח שגידול האוכלוסייה בגילים 25+ ממשיך בהתאם למגמתו בשנים קודמות בתוספת אומדן למספר העולים.

⁴ תיקון בגין משבר הקורונה בשנים 2020 ו-2021: השכר הריאלי בתיקון להרכב המועסקים ושיעור האבטלה הרחבה (כולל מועסקים שנעדרים זמנית בשל סיבות שקשורות לקורונה ולא-משתתפים שהפסיקו לעבוד בשל פיטורים או סגירת מקום העבודה במהלך תקופת הקורונה).

⁵ מדד אמון הצרכנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שיעור המשיבים שלהערכתם די סביר או סביר מאוד שירכשו דירה במהלך 12 החודשים הבאים.

⁶ הממוצע הרב-שנתי הוא לשנים 2007-2015.

⁷ עסקות שוק. לא כולל העברות ללא תמורה, בין קרובים, וכו'.

⁸ בניכוי מדד המחירים לצרכן ללא דיוור.

⁹ שכר הדירה בחוזים חדשים ומתחדשים (סעיף שירותי דיור בבעלות הדיירים במדד המחירים לצרכן).

¹⁰ משך הזמן ממועד פרסום מודעה למכירת דירה ועד לחתימת עסקה למכירתה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד השיכון והבנייה, רשות המסים, בנק ישראל ורשות מקרקעי ישראל.

חלק א' – ההתפתחויות העיקריות בשוק הדיור בשנת 2022

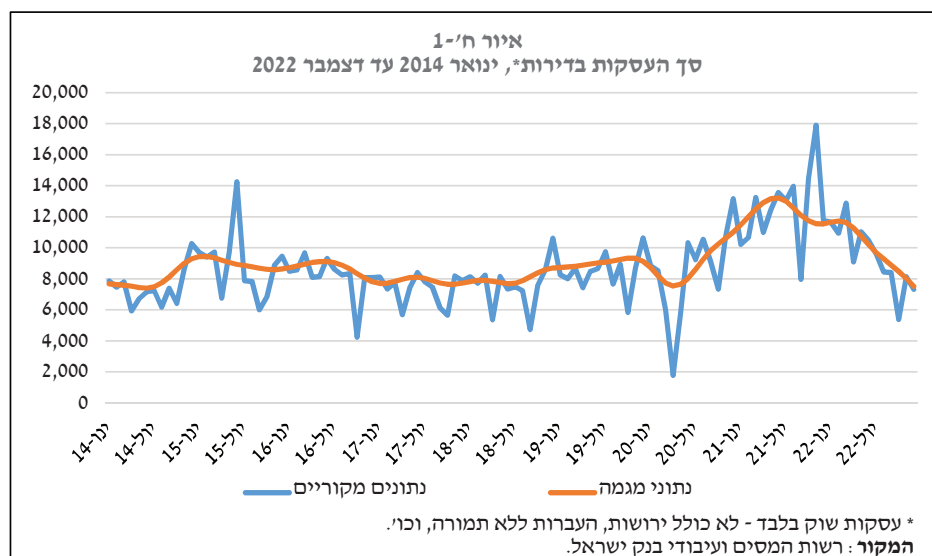
לאחר שיא של עסקאות בדירות בשנת 2021 הלכה והצטננה הפעילות בשוק הדיור בחודות במהלך שנת 2022, ובסוף שנה זו היא חזרה לרמת השנים שלפני משבר הקורונה.

א. העסקאות

לאחר שיא של עסקאות בדירות בשנת 2021 (לוח ח'-1) הלכה והצטננה הפעילות בשוק הדיור בחודות במהלך שנת 2022, ובסוף שנה זו חזרה לרמתה בשנים שלפני משבר הקורונה (איור ח'-1). עם זאת, בהסתכלות שנתית, מספר העסקאות בשנת 2022 היה גבוה מאשר בשנים שלפני 2021.

הגורמים שפעלו להתמתנות מספר העסקאות בשנת 2022 הם חידוש ההגרלות של דירות בסבסוד ממשלתי, הקדמת רכישות של משקיעים לשנת 2021 ועליית הריבית על המשכנתאות.

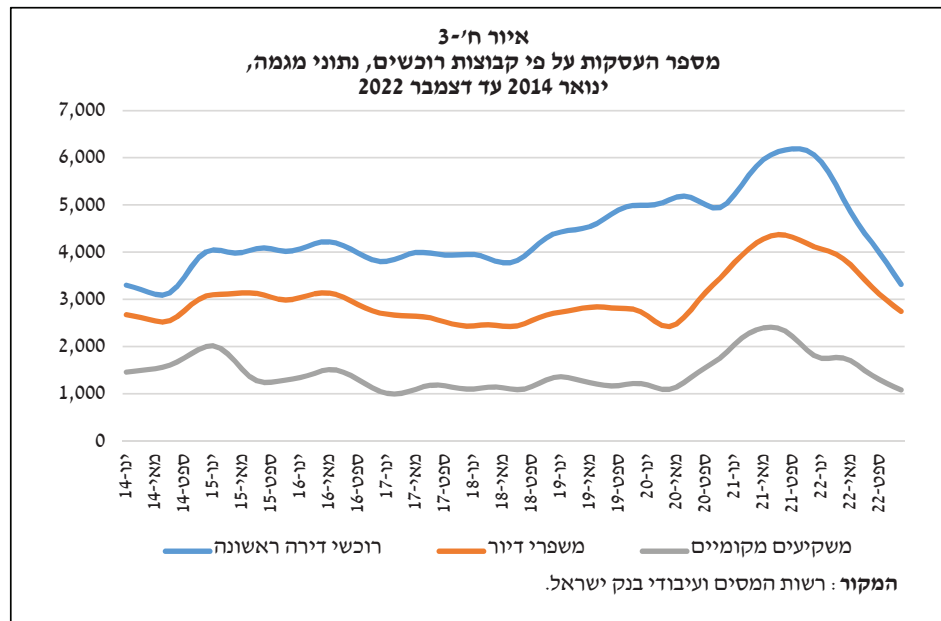
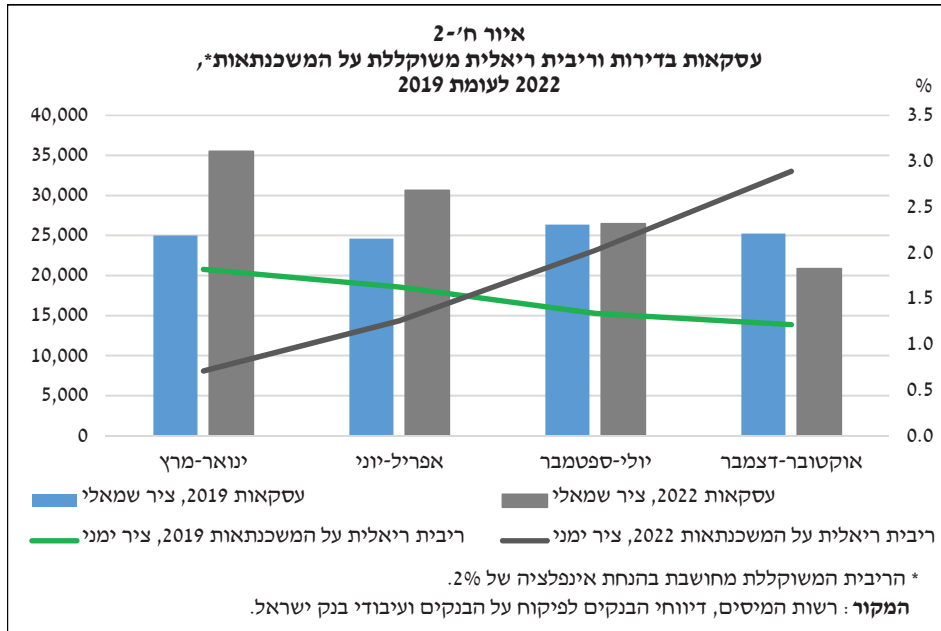
שני גורמים ייחודיים פעלו לגידול החרוג של מספר העסקאות בשנת 2021: עלייה חדה ונקודתית של רכישות המשקיעים בנובמבר, לקראת העלאת שיעור מס הרכישה על דירות להשקעה, שנכנסה לתוקף ב-28/11/2021, והעדר הגרלות במסגרת התוכניות של דיור בסבסוד ממשלתי. סיום התוכנית "מחיר למשתכן" בשנת 2020 הביא לעלייה ברכישותיהם של זכאי התוכנית בשוק החופשי; חידוש ההגרלות במרץ 2022 פעל בכיוון ההפוך: הוא הרחיק זוגות צעירים מהשוק החופשי והחזיר אותם לעמדת המתנה. בשנת 2022 נערכו ארבע הגרלות של הזכות לרכישת דירה במחיר מופחת, אשר נסבו על יותר מ-26 אלף יחידות דיור, והשתתפו בהן למעלה ממאה אלף משקי בית, זאת לאחר שבשנת 2021 הוגרלו לזכאים 2,186 דירות בלבד, כמעט כולן בהגרלות המשך, כלומר דירות שכבר הוצעו לפני כן, אך נותרו "על המדף". גורם נוסף, בצד הביקוש, שפעל להתמתנות מספר העסקאות בדירות בשנת 2022 הוא עליית הריבית על המשכנתאות במהלך השנה.



השנים 2020–2021 לא היו שנים שגרתיות בשוק הדיור, כי הן הושפעו ממשבר הקורונה. לכן מוצגת באיור ח'-2 השוואה של שנת 2022 לשנת 2019. סך העסקאות שנחתמו ב-2022 היה גבוה מזה של שנת 2019 ב-12.1%. בתקופה זו אוכלוסיית גילאי 25–44, שהיא המקור העיקרי של הביקוש נטו לדירות (בשונה ממשפרי דיור, שברכשם דירה חדשה מפנים את דירתם הקודמת לשוק), גדלה בכ-3.2% (לוח ח'-1). בשנת 2019 הריבית הריאלית על המשכנתאות הייתה במגמת ירידה מתונה וברמה נמוכה היסטורית, ואילו בשנת 2022 היא עלתה ברציפות. האיור מצביע על קשר שלילי מסוים בין הריבית למספר העסקאות.

המגמות ב-2022 בכל קבוצות הרוכשים – רוכשי דירה ראשונה, משפרי דיור ומשקיעים מקומיים – היו דומות (איור ח'-3), אולם הירידה אצל רוכשי דירה ראשונה הייתה תלולה יותר; זאת משום שהיא שיקפה ירידה של מספר הדירות בסבסוד ממשלתי שנמכרו בשנה זו (לוח ח'-1) ואת חזרתן של ההגרלות, שכאמור הרחיקה רוכשי דירה ראשונה מהשוק החופשי. הירידה אצל המשקיעים נבעה מהקדמת הרכישות לנובמבר 2021 לקראת העלאת שיעור מס הרכישה.¹

¹ הרכישות נטו של המשקיעים, כלומר הרכישות בניכוי המכירות, היו בשנת 2022 שליליות, והסתכמו בירידה של כ-2.9 אלף דירות, לעומת עלייה של כ-5.2 אלף אשתקד.



ב. המחירים

למרות העלייה של סביבת הריביות וגידול של מספרן של התחלות הבנייה המשיכו מחירי הדירות לעלות בקצב מהיר בשלושת הרבעונים הראשונים של השנה, אך ברבעון הרביעי החלה בלימה של עליית מחירי הדירות במשק: מחיריהן אף ירדו במחוזות הדרום, הצפון ותל אביב (ובדצמבר נרשמו ירידות מחירים גם במחוזות ירושלים וחיפה). קצב עליית מדד מחירי הדירות ב-12 החודשים האחרונים עמד בדצמבר 2022 על 14.6%, לעומת 20% בספטמבר 2022. גם מדד מחירי הדירות החדשות עלה ב-12 החודשים האחרונים ב-17%, אך עם זאת, מאז אוגוסט נרשמה בו

מחירי הדירות המשיכו לעלות בקצב מהיר בשלושת הרבעונים הראשונים של השנה, אך ברבעון הרביעי החלה בלימה של עלייתם.

ירידה מצטברת של כ-1.5%². מה שמשך את מדד מחירי הדירות החדשות כלפי מטה הוא ירידת מחירים בפלח הדירות החדשות שנמכרו בשוק החופשי: מבדיקה שערכו בלמ"ס עולה כי מדד מחירי הדירות החדשות בניכוי העסקאות שבתמיכה ממשלתית ירד בשיעור חד יותר מאשר מדד מחירי הדירות החדשות. ירידתם של מחירי הדירות החדשות בשוק החופשי לקראת סוף שנת 2022 היא ככל הנראה תוצאה של צבירת מלאי דירות למכירה בידי היזמים עקב גידול של מספר התחלות הבנייה,³ וההתייקרות של החזקת מלאי דירות לא מכורות ככל שהריבית במשק עולה. יתר על כן, הקושי של היזמים מתגבר בגלל ירידה של תזרים המזומנים עם התמעטות העסקאות, ומפני שמכירת דירות בפרויקטים חדשים הכרחית לתחילת קבלתו של ליווי בנקאי.

תגובת המחירים לעלייה של סביבת הריבית במשק הייתה לכאורה איטית, אולם לשוק הדיור, המאופיין באינרציה גבוהה, נדרש זמן כדי להסתגל לשינויים. אמנם ריבית בנק ישראל (המשפיעה על עלות האשראי ליזמים) החלה לעלות עוד באפריל, אך קצב העלייה היה מדוד; במחצית השנייה של השנה הוא הואץ, אף מעבר לציפיות המוקדמות.⁴ הריביות על המשכנתאות התחילו לעלות מוקדם יותר, בפברואר-מרץ 2022, בגלל עלייתן של התשואות על האג"ח של הבנקים, וקצב העלייה התגבר במשך השנה; במצטבר עלו הריביות במסלולים השונים בין ינואר לדצמבר ב-0.92 עד 3.31 נקודות אחוז.⁵ גורמים ייחודיים יכלו לעכב את תגובת מחירי הדירות החדשות לעליית סביבת הריבית וצמצום העסקאות. ראשית, בתחילת יולי 2022 נכנס לתוקף חוק המצמצם את שיעור ההצמדה של מחירי הדירות החדשות למדד מחירי התשומות בבנייה למגורים ל-40% בלבד ממחיר הדירה. סביר להניח שיזמים אשר צפו המשך של עליית מחירי התשומות העלו את מחירי הדירות כדי לפצות את עצמם. אמנם לא ניתן לבדוד את השפעתו על מדד מחירי הדירות החדשות, אך בחינת השינוי החודשי במדד מעלה כי דווקא בחודש יולי הוא עלה עלייה חריגה של 4.2%, וזאת לעומת עלייה של 1.8% בלבד במדד מחירי הדירות הכללי. שנית, צמצום של מכירת דירות חדשות ככל הנראה הניע יזמים להציע לרוכשים תחילה הטבות שלא מתבטאות במחיר הדירה – הסדר תשלומים נוח, הלוואה בתנאים נוחים, תשלום שכר הדירה לתקופה מסוימת, ביטול הצמדת יתרת התשלום, הנחות ממחירוני השדרוגים וכד' – ורק מאוחר יותר להציע הנחות כספיות, דבר שהשתקף במדדים האחרונים.

בהסתכלות היסטורית, האפיזודה האחרונה שבה הריבית במשק עלתה עלייה חדה יחסית, אך בקצב הדרגתי יותר, הייתה בשנים 2009–2011: ריבית בנק ישראל עלתה בין ספטמבר 2009 לאוגוסט 2011 מ-0.5% ל-3.3%; הריבית הריאלית המשוקללת על המשכנתאות עלתה באותה תקופה מכ-1% לסביבה של 3%. בשנים אלה המשך מדד מחירי הדירות לעלות, ורק בין אוגוסט לדצמבר 2011 נרשמו ירידות מחירים. אולם סביר להניח כי ירידת המדד במחצית השנייה של 2011 נבעה בעיקר מהמחאה החברתית, שפרצה בקיץ וגרמה לקיפאון בשוק הדיור. המשך עליית

² חלקן של העסקאות בדירות חדשות בסך העסקאות משתנה משנה לשנה; הוא גדל בשנים האחרונות בזכות התרחבות התחלות הבנייה והגיע ל-39.9%, בממוצע, בשנים 2019–2021; בשנת 2022 הוא ירד ל-35.7%. שיטות החישוב של שני המדדים – מדד מחירי הדירות החדשות ומדד המחירים הכללי – שונה; בראשון כל העסקאות מיוצגות במידה שווה, ואילו השני משקלל כל עסקה לפי חלקה במלאי הדירות הקיים.

³ על פי הערכות הלמ"ס, מלאי הדירות החדשות שנוותרו למכירה הסתכם בסוף שנת 2022 בכ-53.5 אלף; נתון זה משקף עלייה של מלאי הדירות הלא מכורות בכ-5.9 אלף מאז סוף 2021.

⁴ תחזית הריבית של חטיבת המחקר עודכנה כלפי מעלה במהלך השנה. להרחבה ראו דוחות המדיניות המוניטרית של בנק ישראל.

⁵ המסלולים העיקריים של הריבית על המשכנתאות כוללים ריבית קבועה צמודת מדד, ריבית קבועה לא צמודה, ריבית משתנה צמודת מדד וריבית משתנה לא צמודה; נוסף על אלה קיימים מסלולי ריבית צמודי מטי"ח, אך שיעור המשכנתאות הניטלות בהם זניח.

המחירים למרות עליית הריבית היה אז תולדה של מחסור חמור בדירות, במיוחד באזורי הביקוש, ומחסור זה הצטמצם מאוד בשנת 2019 עקב גידול של מספר התחלות הבנייה.⁶ מחקר חדש, שבנוי בצורה של מטה-אנליזה של 31 מחקרים על 45 מדינות⁷ מראה כי השפעת המדיניות המוניטרית על מחירי הדירות חלשה יחסית. התגובה הממוצעת של מחירי הדירות לעליית הריבית המוניטרית בנקודת אחוז אחת מגיעה למקסימום לאחר שנתיים, ומסתכמת בירידה של כ-0.7% בלבד. משמע שהעלאת הריבית המוניטרית ב-4 נקודות אחוז צפויה להוריד את מחירי הדירות בכ-2.8% בלבד. נוסף על כך, תגובת מחירי הדירות לשינויים בריבית גם אינה מיידית; רבעון אחד לאחר העלאת הריבית השפעתה אינה מורגשת כלל. גם בחו"ל עליית מחירי הדירות נמשכת למרות עליית סביבת הריביות שם; רק במדינות בודדות נרשמה ברבעון השלישי של 2022 ירידה של מחירי הדירות הנומינליים (דנמרק, ניו זילנד, שוודיה, קנדה, גרמניה, איטליה ופינלנד) או יציבות מחירים (ארה"ב, נורווגיה), אך בחלקן הגדול של מדינות ה-OECD קצב עליית המחירים הואט.

ג. צד הביקוש

אוכלוסיית המדינה צמחה בשנת 2022 בקצב גבוה יחסית, משום שנוסף על קצב הגידול הטבעי, הגבוה ממילא, גדל זרם העלייה במידה ניכרת. לפי אומדן הלמ"ס, הגיעו ארצה בשנת 2022 כ-73 אלף עולים, לעומת כ-33.2 אלף בלבד בשנת 2019.⁸ בין היתר קלטה ישראל כ-58 אלף עולים מרוסיה ומאוקראינה, שעזבו את בתיהם הן בגלל המלחמה והן בגלל המצב הפוליטי והכלכלי ברוסיה. הביקוש לשכירות גדל גם בהשפעת כמה גורמים נוספים: (1) שיעור גבוה של דירות חדשות שנמכרות "על הנייר"⁹ מאלץ את הרוכשים להמשיך לגור בשכירות במשך כמה שנים. (2) חלק ממשקי הבית בחרו להמשיך לגור בשכירות ולא לרכוש דירה; זאת בגלל מחירי הדירות הגבוהים, על רקע פגיעה בחסכוניות הציבור בשל הפסדים מהשקעה בנכסים פיננסיים, שהקטינו את היכולת להגיע לרמת ההון העצמי הנדרשת לרכישת דירה, ועליית הריבית על המשכנתאות, שמגדילה את ההחזר החודשי של המשכנתה. ו-3) התרחבות של הבנייה בפרויקטים של התחדשות עירונית, בעיקר באזורי הביקוש, שלרוב כרוכים בהריסה של בניין קיים ובנייתו מחדש (במסגרת התוכניות פינוי-בינוי ותמ"א 38/2). על פי הערכות הלמ"ס, כ-9 אלף דירות נהרסו בשלוש השנים האחרונות במסגרת תוכניות התחדשות עירונית והמתגוררים בהן יצאו לשוק השכירות. גידול הביקוש לשכירות השתקף בעליית שכר הדירה, אך זו הייתה נמוכה הרבה יותר מעליית מחירי הדירות (לוח ח'1).

הביקוש לשכירות גדל השנה. גידולו השתקף בעליית שכר הדירה, אך זו הייתה נמוכה הרבה יותר מעליית מחירי הדירות.

על רקע עלייתם המהירה של מחירי הדירות עלה הביקוש לדירות במחיר מופחת; בשנת 2022 נרשם שיא במספר משקי הבית שהוציאו אישורי זכאות להשתתפות בהגרלות – כ-112 אלף, לעומת ממוצע שנתי של כ-41 אלף בשנים 2016–2021. (לא חל שינוי כלשהו בתנאי הזכאות). מספר משקי הבית שנרשמו לכל אחת מארבע ההגרלות אשר נערכו בשנת 2022 היה גדול הרבה יותר ממספר הדירות המוגרלות.¹⁰

⁶ לפרטים ראו י"י יכין וי"י גמרסני (2021), "ניתוח שוק הדירור בישראל: קשרי הטווח הארוך והדינמיקה של הטווח הקצר" ופרק שוק הדירור ב"דוח בנק ישראל 2021".

⁷ ראו Ehrenbergerova, D., J. Bajzik and T. Havranek (2021). "When Does Monetary Policy Sway House Prices? A Meta-Analysis", CEPR.

⁸ בעקבות התפשטות נגיף הקורונה ננקטו בישראל מחודש מרץ 2020 הגבלות על תנועות ההגירה הבין-לאומיות, וכתוצאה מכך ירד במידה ניכרת מספר העולים שהגיעו לישראל בשנים 2020 ו-2021 – 19.7 ו-25.5 אלף, בהתאמה.

⁹ דירה שנמכרה "על הנייר" מוגדרת כדירה חדשה שמועד מסירתה מרוחק ממועד רכישה בלמעלה משנתיים. יותר מ-60% מהדירות שבנייתן החלה בשנת 2022 נמכרו "על הנייר", לעומת כשליש בממוצע בשנים 2010–2019.

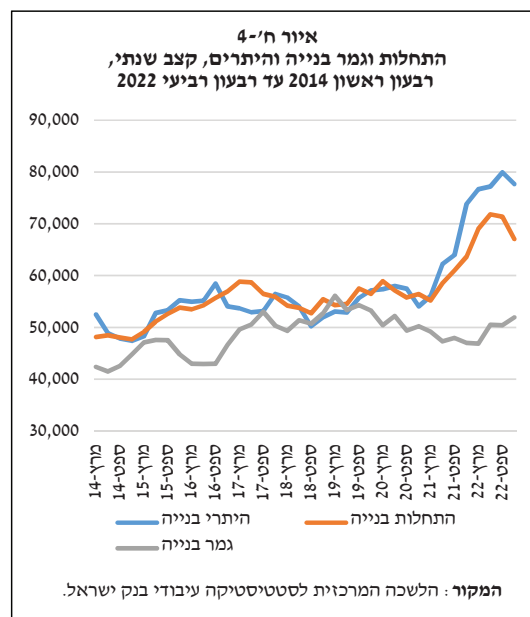
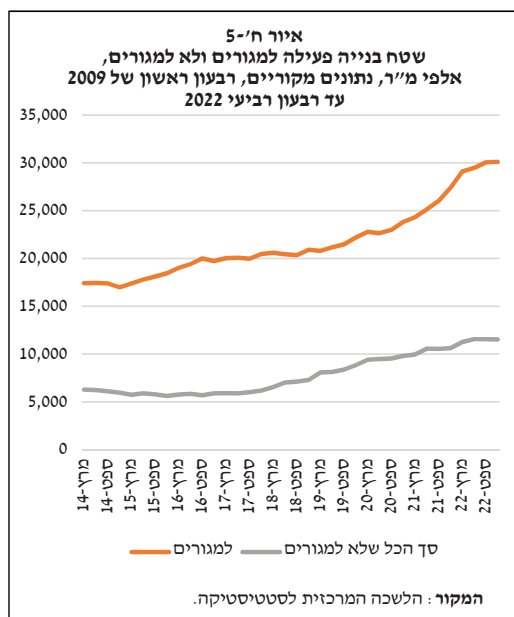
¹⁰ במהלך השנה נערכו, כאמור, ארבע הגרלות של דירה בהנחה – במרץ, יולי, אוקטובר וסוף דצמבר – והוגרלו בהן כ-10, כ-6.3, כ-3.3 וכ-6.5 אלף יחידות דירור בין כ-120, כ-113, כ-57 וכ-90 אלף משקי בית משתתפים, בהתאמה.

ד. צד ההיצע

1. הפעילות בענף הבנייה למגורים

ההשקעה בבנייה למגורים המשיכה השנה להתרחב בקצב מהיר – 16.6%, לעומת 13.7% אשתקד – והתרחבותה התבטאה ברמה גבוהה של התחלות הבנייה ובעלייה מסוימת של סיומי הבנייה, אף שהפער בין ההתחלות לסיומים נותר גבוה (איור ח'-4). הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסבירה פער זה בהתארכות משך זמן הבנייה; ¹¹ על פי נתוני הלמ"ס, משך זמן הבנייה הממוצע של בניין הגיע בשנת 2022 ל-27 חודשים, ומשך זמן הבנייה המשוקלל לפי מספר הדירות בבניין הגיע ל-33.1 חודשים, אך מספר יחידות הדיור שבנייתן הסתיימה אינו תואם את מספר יחידות הדיור שהוחל בבנייתן לפני שלוש שנים ¹² (לוח ח'-1). ניתוח אקונומטרי מראה שהפער בין המספר החוזי של סיומי הבנייה לבין מספרם בפועל, תוצאת התארכותה של הבנייה, נפתח במחצית השנייה של 2020 והתרחב ב-2021, ולכן נוצר מחסור בדירות שבנייתן הסתיימה, המוערך בחמשת אלפים. ייתכן שהפער נוצר בשל משבר הקורונה והמלחמה באוקראינה, שעיכבו את תהליך הבנייה, בעיקר בגלל שיבושים בשרשראות האספקה של חומרי בנייה. (דיון במגבלות ההיצע מובא בהמשך סעיף זה.) גידול היקפי הבנייה למגורים לא בא על חשבון הבנייה שלא למגורים, שגם היקפה המשיך להתרחב בשנת 2022 (איור ח'-5), וההשקעה בה גדלה ב-9.3%.

ההשקעה בבנייה למגורים המשיכה השנה להתרחב בקצב מהיר, שהתבטא ברמה גבוהה של התחלות הבנייה ובעלייה מסוימת של סיומי הבנייה.



¹¹ ראו הסברים בהודעה לעיתונות "התחלות וגמר בנייה בתקופה יולי 2021 – יוני 2022" מ-20/09/2022 באתר הלמ"ס.

¹² משך זמן הבנייה הממוצע מדווח על ידי הלמ"ס על סמך נתוני הפרויקטים שבנייתם הסתיימה, ולא כולל פרויקטים שבנייתם התארכה. ישנה אינדיקציה לגידול, לאחרונה, של מספר הבקשות לחידוש היתר בנייה שפקע 3 שנים לאחר הנפקתו.

התוכנית האסטרטגית לדיור של המועצה הלאומית לכלכלה לשנים 2017–2040 העריכה את צורכי הדיור של המשק בכ-52 אלף דירות בשנים 2017–2020, ובכ-55 אלף בשנים 2021–2025, ואלה צפויים להמשיך ולגדול עד 2040.¹³ מסמך מעקב, שפורסם ב-2021,¹⁴ קבע כי הביקוש השנתי הארצי ליחידות דיור היה גבוה בכארבעת אלפים מזה שנקבע בתוכנית האסטרטגית, אך נראה שמספר התחלות הבנייה בשנים אלה תאם את צורכי הביקוש המתוקנים. לעומת זאת, סיומי הבנייה היו רחוקים מלעמוד בצורכי הדיור.

גידול המלאי התכנוני בשנים האחרונות ושיווק קרקעות מסיבי בשנתיים האחרונות (לוח ח'1) אפשרו ליזמים להגדיל את מספר התחלות הבנייה במידה ניכרת בשנים 2021–2022. רמת היתרי הבנייה שהוצאו נסקה לשיא היסטורי בשנת 2021, ובשנת 2022 אף עלתה מעבר לכך. ניתוח אקונומטרי מראה קשר חזק בין מספר התחלות הבנייה לבין מספר ההיתרים שניתנו באותו רבעון וברבעון הקודם, תוצאה העולה בקנה אחד עם מגבלת הזמן למימוש היתר בנייה.¹⁵ על פי אותו ניתוח, מספר התחלות הבנייה במחצית השנייה של 2022 היה נמוך מהצפוי לפי המודל האקונומטרי ביותר משמונת אלפים יחידות דיור. ייתכן כי עקב ירידה חדה של מכירת דירות חדשות (לוח ח'1) חלק מהיזמים דחו את התחלות הבנייה גם בפרויקטים שכבר קיבלו היתר. כדי לקבל ליווי בנקאי לביצוע פרויקט חייב היזם למכור שיעור מסוים של דירות טרם העברת כספי הבנק; שיעור זה אינו אחיד ואינו קבוע, ובתקופה של אי-ודאות ומפנה אפשרי במחזור עסקים בנקים נוטים לדרוש שיעור גבוה יותר של דירות מכורות. זאת, ככל הנראה, הסיבה לגידול של שיעור הדירות הנמכרות במכירה מוקדמת "על הנייר": בשנת 2022, בממוצע, עמד שיעור זה על 66%, בהשוואה ל-55% אשתקד.

ייתכן שעקב ירידה חדה של מכירת דירות חדשות חלק מהיזמים דחו את התחלות הבנייה.

מבחינת המגבלות להרחבת פעילות הענף (אזור ח'6), ירידת הביקוש לדירות עדיין לא באה לידי ביטוי בהערכות של חברות הבנייה, למרות הירידה של העסקאות בדירות חדשות. באשר לכוח האדם – החמירה מעט מגבלת המחסור בעובדים מקצועיים בעבודות רטובות הכוללות את בנייתו של שלד המבנה ואת הכנת תשתית למערכות של בניין, דבר שיכול להסביר את העיכוב בהתחלות הבנייה. חומרת מגבלת המחסור בצידוד וחומרי גלם, שהגיעה לשיא במחצית הראשונה של 2022, בגלל משבר הקורונה ופרוץ המלחמה באוקראינה, פחתה במידה ניכרת במחצית השנייה של השנה. בהתאם לכך הואטה עליית מדד מחירי התשומות בבנייה למגורים: בשנת 2022 עלה המדד בכ-4.8%, המשך לעלייה של כ-5.6% בשנת 2021; לאחר עלייה ממושכת הפסיק המדד לעלות החל מספטמבר.¹⁶

חומרתן של מגבלות המחסור בצידוד וחומרי גלם, המחסור בקרקע זמינה והעיכובים בקבלת אישורים/היתרים פחתה השנה.

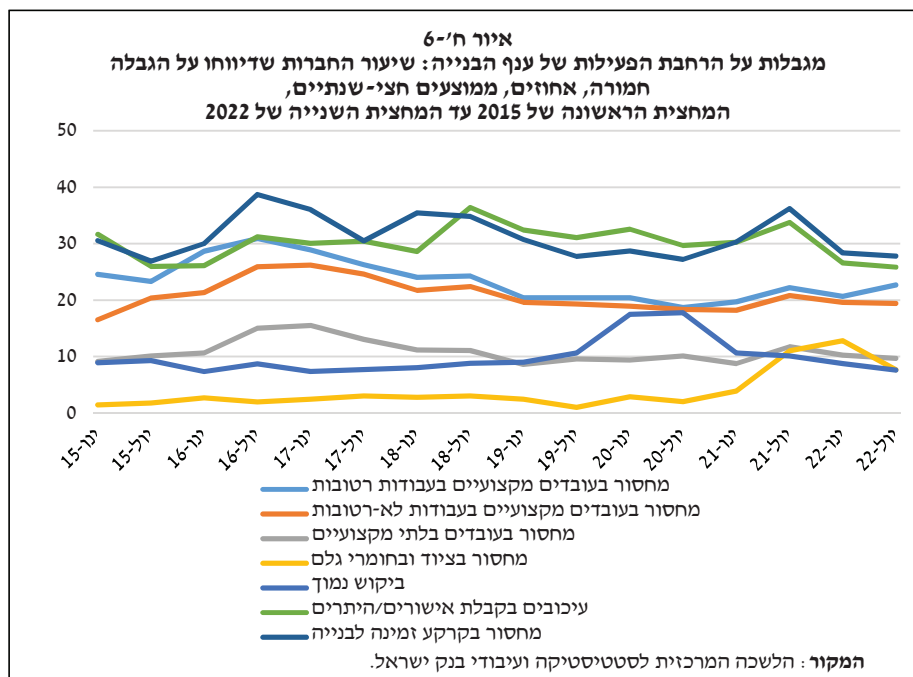
חומרת מגבלת המחסור בקרקע זמינה לבנייה פחתה בשנת 2022, ככל הנראה עקב שיווק מוגבר בשנתיים הקודמות, וכן פחתה חומרת מגבלת העיכובים בקבלת היתרים/אישורים. רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) שיווקה בפועל, על פי דיווחה, קרקעות לבנייה כ-63 אלף יחידות דיור בשנת 2021 וכ-80 אלף יחידות דיור בשנת 2022 (כולל דיור להשכרה, דיור מוגן, מעונות סטודנטים, חדרים בבתי מלון וכד'), באמצעות מכרזים פומביים ובפטור ממכרז. כמו כן נמשכת העלייה של מספר יחידות הדיור המאושרות בוועדות התכנון ובוותמ"ל, שלב שקודם לשיווק הקרקעות (לוח ח'1). באשר לפן הביורוקרטי – שני שינויים נועדו לייעל ולקצר את הליכי התכנון והרישוי ולצמצם

¹³ ע' רז-דרור וני קוסט, "התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017–2040", המועצה הלאומית לכלכלה, מאי 2017.
¹⁴ נ' בריל, ד' שורץ וא' זופניק, "התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017–2040, מעקב", המועצה הלאומית לכלכלה, יוני 2021.

¹⁵ היתר בנייה ניתן לשלוש שנים ובתנאי שהיזם מתחיל את הבנייה לא יאוחר משנה מיום הנפקתו, אחרת יש להתחיל את תהליך הבקשה להיתר מחדש.

¹⁶ עם זאת בינואר 2023 עלה המדד ב-1.2% עקב עליות חדות של מחירי החומרים והמוצרים בהובלת מחירי הבטון המובא, הטיט, המוצרים המוגמרים מעץ ומחומרים אחרים, המלט, המעליות והבלוקים מבטון, איטונג וגבס.

את משך "ייצור" הדירות. ראשית, מינהל התכנון ביטל הקלות בנייה, כולל של תוספת יחידות דיור (המכונה "הקלת שבס"), הוספת שטחי בנייה ותוספת קומות¹⁷ (כי תהליך אישור ההקלות מאריך את הזמן עד לקבלת ההיתר); שנית, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה אישרה רפורמה, שבמסגרתה יאוחדו שני שלבים – אישור התוכנית בוועדת התכנון וקבלת היתר הבנייה – דבר שאמור לקצר במידה ניכרת את משך הזמן שבין הגשת התוכנית לתחילת הבנייה.¹⁸ הרפורמה תיושם בשלב הראשון רק בפרויקטים של התחדשות עירונית, אך לאחר ניסוי של שנה וחצי יהיה ניתן להרחיבה לשאר הפרויקטים.



2. התחדשות עירונית

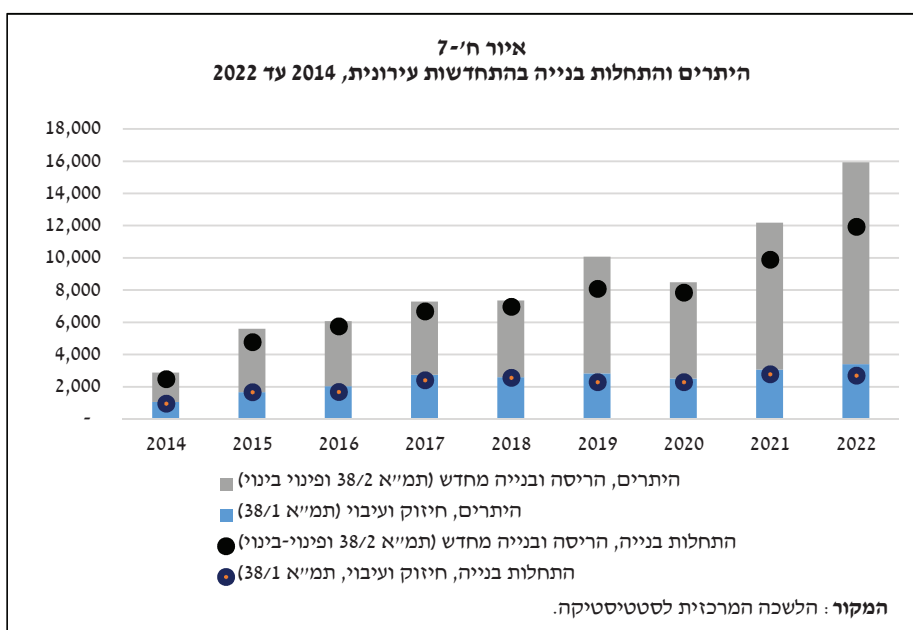
היקף התחלות הבנייה במסגרת תוכניות ממשלתיות להתחדשות עירונית (פינוי-בינוי ותמ"א 38) הלך וגדל עם השנים (איור ח'-7). חלקן בסך התחלות הבנייה הגיע בשנת 2022 ל-17.7%, ועשוי להמשיך לגדול בשנים הבאות. לפרויקטים של התחדשות עירונית יתרון ניכר לזים בתקופות שבהן הריבית במשק עולה/גבוהה, מפני שהיזם אינו נזקק להיקפי אשראי גדולים, כי אין לו צורך לרכוש את הקרקע, ועלויות הבנייה ותשלומים לבעלי הזכויות חלים בתקופה שבה הוא כבר יכול למכור דירות תוספתיות. התרחבות ההתחדשות העירונית מבורכת, מפני שהיא מגדילה את ניצולת הקרקע, הנמצאת במחסור באזורי הביקוש, וגם משפרת את איכותו ובטיחותו של מלאי הדיור הקיים. עם זאת, המשך התרחבות התוכנית מלווה בתופעות לוואי רצויות פחות. ראשית, הן

לפרויקטים של התחדשות עירונית יתרון ניכר לזים בתקופות שבהן הריבית במשק עולה/גבוהה, מפני שהוא אינו נזקק להיקפי אשראי גדולים לרכישת קרקע.

¹⁷ זאת במסגרת תיקון 134 לחוק התכנון והבנייה; תיקון הסעיפים 147(א) ו-151 מצמצם את סמכותה של הוועדה המקומית לאשר הקלות, למעט נושאים מוגדרים ומפורטים בתקנות, שאינם מהווים סטייה ניכרת מהתוכנית. השינוי יחול על כל התוכניות שיוחלט על הפקדתן החל מ-1/1/2023. לגבי התוכניות המאושרות והמופקדות ואלה שהוחלט על הפקדתן לפני התאריך הקובע יהיה ניתן לבקש מכוחן הקלה לפי התקנות הישנות למשך שנתיים (עד 1/1/2025) עם אופציה להארכה בעד שנתיים נוספות, על פי החלטתו של שר הפנים.

¹⁸ מדובר על איחוד של כמה הליכים המנוהלים בוועדות התכנון המקומיות: בחינת התוכנית, דיון בהתנגדויות ודיון בבקשה להיתר, ואישור התוכנית יהיה למעשה גם היתר בנייה. הרפורמה דורשת אישור של שר הפנים.

יוצרות ביקוש נוסף בשוק השכירות מצד המתגוררים בדירות הישנות, שחייבים למצוא קורת גג אחרת לכמה שנים. העובדה שהפרויקטים של התחדשות עירונית מרוכזים בעיקר באזורי הביקוש מביאה לעליית מחירי השכירות באזורים אלה. שנית, ריבוי הפרויקטים של התחדשות עירונית מביא לעומס על הגורמים המאשרים ולהתארכות משך ההליך של מתן היתרי בנייה; על פי דוח הרשות להתחדשות עירונית, תהליך הוצאת היתר, שארך בתחילת העשור הקודם כשנה במוצע, הלך והתארך, והגיע בשנת 2021 לשלוש שנים בפרויקטים של הריסה ובנייה-מחדש ואף לארבע שנים בפרויקטים של חיזוק ועיבוי.¹⁹ בשנת 2022 אושר בוועדות התכנון המחוזיות ובוותמ"ל שיא של 77 אלף יחידות דיור בהתחדשות עירונית, אך כדי לקדם את בנייתן נדרשים פתרונות דיור זמני למשקי הבית שיוצאים מהדירות המיועדות להריסה, השקעה בחידוש ובשיפור התשתיות ותגבור ועדות התכנון המקומיות, שתחום פעילותן כולל מתן היתרי בנייה.



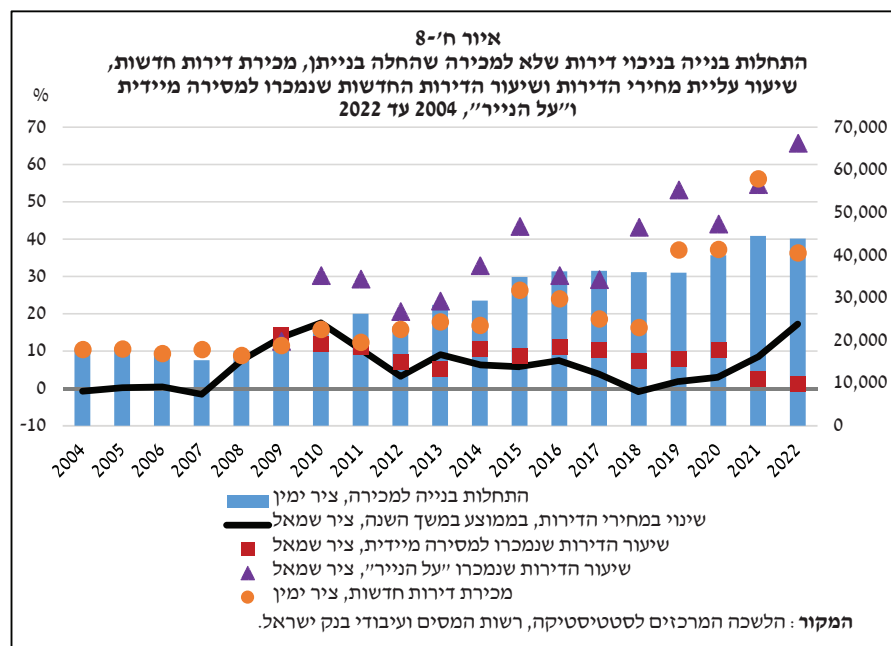
3. מכירת דירות חדשות מול התחלות בנייה

ניתוח מכירות של דירות חדשות אל מול התחלות הבנייה של דירות למכירה בלבד²⁰ מעלה כי בשנת 2021 מספר הדירות החדשות שנמכרו היה גבוה במידה ניכרת ממספר הדירות למכירה שהחלה בנייתן (איור ח'8); הדבר התאפשר כי ליזמים היה מלאי דירות למכירה, שבנייתן החלה בשנים קודמות. לעומת זאת, בשנת 2022 כמות הדירות החדשות שנמכרו הייתה קטנה ממספר התחלות הבנייה, ומלאי הדירות החדשות שנתרו למכירה גדל. סיבה אפשרית לשיעור הגבוה של

¹⁹ ניכרת הטרוגניות גדולה בין הערים השונות: לרוב בערי הפריפריה משך הזמן להוצאת היתר בנייה קצר יותר מאשר בערי המרכז; משך הזמן הקצר ביותר, 1.7 שנים, נרשם בקריית אתא, ומשך הזמן הארוך ביותר, 6.2 שנים – ברעננה ובקריית אונו.

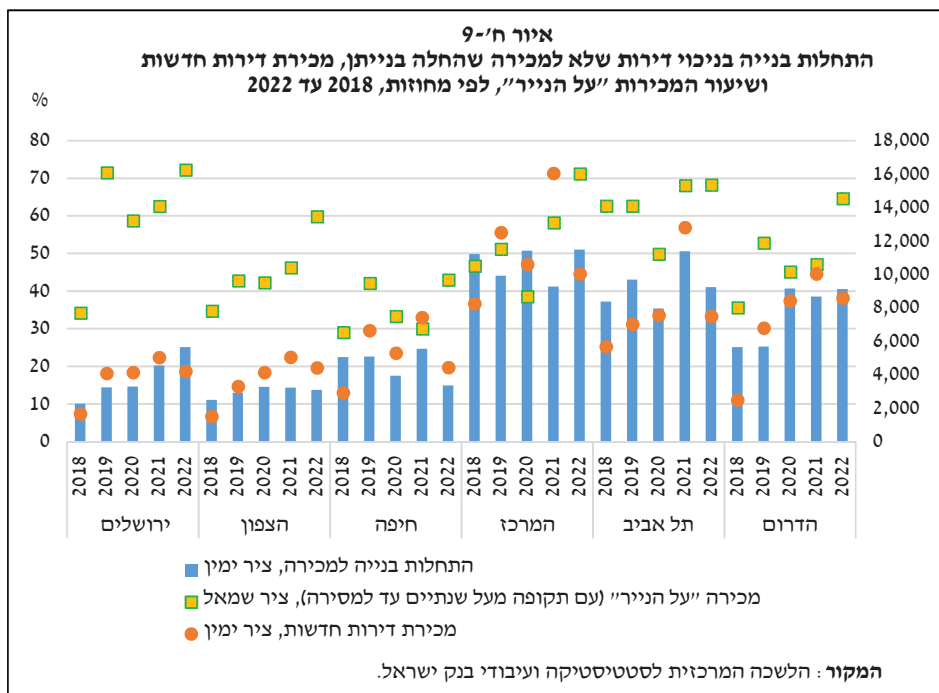
²⁰ נתוני התחלות הבנייה המדווחים על ידי הלמ"ס כוללים את כל יחידות הדיור שהוחל בבנייתן, וחלקן אינן מיועדות למכירה (לוח ח'1). אלה כוללות בנייה עצמית, בנייה במסגרת קבוצות רכישה, בנייה להשכרה וכן חלק מהדירות הנבנות במסגרת התחדשות עירונית, שהן תמורה לבעלי הזכויות בבניין. לפיכך פוטנציאל המכירה של דירות חדשות קטן מסך התחלות הבנייה.

דירות חדשות שנמכרו "על הנייר" בשנת 2022 היא שבידי היזמים לא היו מלאים משמעותיים של דירות בשלבי בנייה מתקדמים למכירה; מסיבה זו, ככל הנראה, גם לא נמכרו, כמעט, דירות למסירה מיידית. בשנים שבהן מספר הדירות החדשות שנמכרו היה נמוך ממספר הדירות שעמדו למכירה מחירי הדירות נטו לעלות במידה מתונה יותר, ואף לרדת, ואילו בתקופות שבהן מספר הדירות החדשות שנמכרו היה דומה לזה של הדירות שעמדו למכירה או גבוה ממנו מחירי הדירות נטו לעלות בקצב גבוה יותר.



בשנת 2022 התחלות הבנייה של דירות למכירה באזורי הביקוש היו גבוהות ביחס למכירות.

ניתוח של מכירת הדירות החדשות ברמה הכלל-ארצית אינו מספק מידע מלא בשל השוני בין אזורים ברמות הביקוש. בדיקה דומה ברמת המחוזות (איור ח'-9) מגלה שבשנת 2021 מספר הדירות החדשות שנמכרו היה גבוה ממספר הדירות שבנייתן החלה באותה שנה בכל המחוזות, כך שגם שיעור המכירות "על הנייר" עלה. בשנת 2022 התחלות הבנייה של דירות למכירה באזורי הביקוש – מחוזות המרכז, תל אביב וירושלים – היו גבוהות ביחס למכירות, כך שנתרו בהם דירות חדשות רבות למכירה.



4. שיווק הקרקעות

הגאות בשוק הדיור בשנת 2021 השתקפה גם בתוצאות מכרזי המקרקעין של רמ"י. מכרזים אלה אופיינו בעבר בשיעורי הצלחה נמוכים יחסית, כ-60%, אך בשנים 2021–2022 מרבית הקרקעות שפורסמו שווקו בהצלחה.²¹ לוח ח' - 2 מרכז נתונים על מכרזי המקרקעין לבניית דירות למגורים בבנייה רוויה (6 יח"ד ומעלה), וממנו עולה ששיעורי ההצלחה בשנת 2021 היו גבוהים מאוד הן במכרזים הרגילים והן במכרזים של דיור במחיר מופחת, אך בשנת 2022 פחתו שיעורי ההצלחה. הביקוש הגבוה מאוד לקרקעות בשנת 2021 מוסבר, ככל הנראה, במיעוט השיווקים ב-2020, בשל התפרצות משבר הקורונה, והצטננות הביקוש ב-2022 נובעת משיווק מסיבי בשנתיים האחרונות וירידה של מספר העסקאות בדירות חדשות.

המספר הממוצע של הצעות המחיר במכרזים הרגילים עמד בשנת 2022 על כ-11.3, לעומת 13.9 בשנת 2021. בשנת 2022 היה סכום הזכייה, בממוצע, גבוה פי 1.3 מסכום השומה של הקרקע, ורק ב-54% מהמתחמים ההצעה הזוכה הייתה גבוהה מהשומה. זאת לעומת שנת 2021, שבה יחסים אלה עמדו על כ-2.4, ו-78%, בהתאמה. עליית הריבית מייקרת את האשראי לרכישת הקרקעות ומגדילה את הוצאות המימון של היזמים, ולכן משפיעה, ככל הנראה, על נכונותם להציע מחירים גבוהים במכרזי המקרקעין של רמ"י. נוסף על כך, בתגובה לגידול שיעור המינוף בהלוואות לרכישת הקרקעות החל משלהי שנת 2020, על רקע הריבית הנמוכה ששררה אז והעלייה המהירה של מחירי הדירות, פנה הפיקוח על הבנקים למערכת הבנקאות בדרישה להתאים את ההפרשה הקבוצתית להפסדי אשראי בענף הבינוי והנדל"ן (במחצית השנייה של 2021) ובדרישה להקצאת הון נוספת בגין מימון קרקעות במינוף גבוה (במרץ 2022).²² עם זאת, יש סיבה נוספת לירידת היחס של סכום הזכייה לשומה בשנת 2022: בסוף 2021 הוחלט ברמ"י למנוע מִיזמים כוח מונופוליסטי בפרויקטים

בשנת 2022 פחתו שיעורי ההצלחה במכרזי מקרקעין של רמ"י וירדו מחירי הקרקעות.

²¹ שיעורי ההצלחה מחושבים מתוך המכרזים שכבר נדונו ולא מהמכרזים שתאריך הסגירה שלהם עדיין לא הגיע.

²² להרחבה בנושא זה ראו תיבה א' - 8 במערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2021, בנק ישראל.

"גדולים" שבהם משווקים כמה מתחמים בו-זמנית, ואף לחלק את הקרקע המשווקת למספר גדול יותר של מתחמים; אמנם כל יום רשאי להגיש הצעות לכל המתחמים שבמכרז, אך אינו יכול לזכות ביותר ממתחם אחד. כתוצאה מכך, בשנת 2022 סכום הזכייה אינו בהכרח ההצעה הגבוהה ביותר שניתנה למתחם, דבר שמסייע בצינון מחירי הקרקעות.

לוח ח'-2

סיכום מכרזי מקרקעין של רשות מקרקעי ישראל, 2021 ו-2022

שנה	סוג מכרז	מספר דירות שפורסמו	מספר דירות במכרזים שנדונו	מספר דירות במכרזים עם זוכה	שיעור הצלחה (מאלה שנדונו)
2021	מכרז פומבי רגיל	29,073	17,311	16,680	96.4%
2021	דיור במחיר מופחת	5,860	5,860	5,603	95.6%
2021	מחיר מטרה	26,345	19,507	18,763	96.2%
2022	מכרז פומבי רגיל	17,305	8,921	7,547	84.6%
2022	מחיר מטרה	46,036	15,616	11,923	76.4%

הערות ללוח:

(1) מכרז פומבי רגיל כולל מכרז יזום ומכרז למגרש בלתי מסוים.

(2) מכרזים שנדונו - מכרזים שבהם נפתחו המעטפות; בנוסף יש מכרזים שפורסמו, אך לא הגיעו עדיין ליום סגירתם, למשל, במכרזי מחיר מטרה בשנת 2022 תתקיים סגירת המכרז ובחירת הזוכה במחצית הראשונה של 2023 עבור 30,420 יח"ד.

המקור: רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ועיבודי בנק ישראל.

חלק ב' – דיור בר השגה²³

בעקבות נסיקת מחירי הדירות, שהחלה בשנת 2008, וממצאי דוח מבקר המדינה (2015) שעסק במשבר הדיור ומתח ביקורת חריפה בשל העדר דיור בר השגה בישראל, הציגה הממשלה בשנת 2015 תוכנית רחבת היקף של דיור במחיר מסובסד, "מחיר למשתכן במתכונת החדשה", שיועדה למשקי בית שאין בבעלותם דירה.²⁴ התוכנית התייחסה לשיטת שיווק הקרקעות; שלא כמו בשיווק רגיל, המתנהל לרוב באמצעות מכרזים פומביים, והזוכה בקרקע הוא המרבה במחיר, במכרזים של "מחיר למשתכן" היזמים התחרו על המחיר הסופי של המ"ר הדירתי הנמוך ביותר, והזוכה רכש את הקרקע מהמדינה במחיר מסובסד. התוכנית הופסקה בשנת 2020, אך תוצאות ההגרלות לא בוטלו, ומכירת הדירות שהוגרלו במסגרת התוכנית "מחיר למשתכן" נמשכת עד היום. בסוף 2020 הוחלפה "מחיר למשתכן" בתוכנית דומה, "דיור במחיר מופחת", שבה ההנחות לרוכשים מצומצמות יותר. האחרונה הוחלפה בספטמבר 2021 בתוכנית "מחיר מטרה 2.1", שבה היזמים מתחרים על מחיר הקרקע, מחיר מ"ר דירתי נקבע על ידי המדינה, והדירות אמורות להימכר

²³ על פי התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 "דיור בהישג יד" מוגדר כאחד מאלה: (1) השכרה במחיר מופחת; (2) השכרה לטווח ארוך. אנו כוללים בסעיף זה גם תוכניות דיור למכירה בסבסוד ממשלתי.

²⁴ לפרטים ולהתקדמות התוכנית ראו דוחות בנק ישראל לשנים 2016 עד 2019.

לוח 1

אומדני ההנחה הממוצעת הגלומה בתוכנית "מחיר למשתכן", על פי מחוז, שנים 2015 עד 2022

מחוז	ירושלים	הצפון	חיפה	המרכז	תל אביב	הדרום	י"ש
מקדם	-0.321***	-0.262***	-0.296***	-0.404***	-0.373***	-0.255***	-0.387***
מס' תצפיות	56,720	69,360	110,744	184,269	123,051	123,397	20,886
Adj R ²	0.660	0.816	0.782	0.792	0.726	0.839	0.813
הנחה ממוצעת מחושבת לדירה בת 4 חדרים בשנת 2022, באלפי ₪	841	308	456	929	1,185	362	683

הערה ללוח:

*** מסמל מובהקות סטטיסטית ברמה של 1%.

למרות השפעה פוטנציאלית ממתנת של התוכנית על המחירים בשוק הדיור, כשבוחנים את שינוי מחירי הדירות בפועל בתקופה זו מתברר שבכל היישובים אשר נמכרו בהם דירות במסגרת התוכנית עלו המחירים בשיעור מצטבר של 8% עד 90%. נתונים אלה מראים שדירות אשר נמכרו בשוק החופשי, חדשות ומיד שנייה, התייקרו במידה שביטלה את ההשפעה הממתנת של התוכנית "מחיר למשתכן" על שוק הדיור. לכן בדקנו, בשלב השני, איך התפתחו מחירי הדירות בשוק החופשי בשנות הפעילות של התוכנית ואת הקשר בין התפתחויות אלה לבין עוצמת התוכנית ברמה של יישובים בודדים (כלומר את שיעור העסקאות של "מחיר למשתכן" מתוך סך העסקאות בדירות באותו יישוב); זאת על בסיס אותה משוואה שאמדנו בשלב הראשון, אך ללא התצפיות של העסקאות במסגרת התוכנית. לאחר מכן אמדנו רגרסיה מרחבת, שבחנה את הקשר בין שיעור ההתייקרות של הדירות שנמכרו בשוק החופשי לבין שיעור העסקאות במסגרת התוכנית "מחיר למשתכן" באותו יישוב. (ראו הסבר לרגרסיה (2) בנספח המתודולוגי שבסוף הפרק.) על פי תוצאות האמידה (לוח 2) יש קשר חיובי מובהק בין שינוי מחירי הדירות שנמכרו בשוק החופשי לבין שיעור העסקאות שנמכרו

בתוכנית "מחיר למשתכן" ביישוב. משמע שביישובים אשר בהם היקף המכירות של הדירות שבתמיכה ממשלתית היה גבוה, מחירי הדירות שנמכרו בשוק החופשי עלו בקצב גבוה יותר מאשר ביישובים האחרים. עלייה בת נקודת האחוז של משקל העסקאות שבמסגרת התוכנית "מחיר למשתכן" בסך העסקאות ביישוב תואמת התייקרות בת 0.45 נקודות האחוז של הדירות שנמכרו בשוק החופשי.⁵

לוח 2

הקשר בין שינוי של מחירי הדירות בשוק החופשי לבין שיעור העסקאות של "מחיר למשתכן" ביישוב

קבוע	32.73***
השפעת משקל "מחיר למשתכן"	0.45***
טסט LR	33.71***

הערות ללוח:

1. *** מסמל מובהקות סטטיסטית ברמה של 1%.

2. טסט LR מראה מובהקות של השפעת השכנות בין היישובים.

⁵ ניתן לטעון שבקשר זה כרוכה בעיית אנדוגניות, הנובעת מקיומו של גורם שאינו מופיע במשוואה (2) אשר משפיע הן על השינוי במחירי הדירות בשוק החופשי והן על שיעור העסקאות בדירות של "מחיר למשתכן". ואולם הסבירות לכך נמוכה, מפני ששיווק הקרקעות בתוכנית לא כוון לאזורים מסוימים אלא רק שינה את שיטת המכרז, והקרקעות ששווקו הן אלה שהיו זמינות באותה עת. כדי לאמוד את ההטעיה הנובעת מאנדוגניות אמדנו את הרגרסיה המרחבת (2) בשיטה דו-שלבית, תוך שימוש בשני משתני עזר חלופיים: השינוי במחירי הדירות ביישוב חמש שנים לפני שנת העסקה או מספר הדירות שהוגרלו ביישוב שנתיים לפני שנת העסקה. בחירה של משתנה העזר הראשון מתבססת על הממצא ששינויי המחירים בחתך הרוחב של היישובים לאחר הפעלת התוכנית אינם מתואמים עם שינויי המחירים בשנים קודמות, אף שרמות המחירים מתואמות. שימוש במשתני העזר מאפשר לחזות את שיעור העסקאות בדירות של "מחיר למשתכן" באמצעות רגרסיות פרוביט בתנאי פנל ברמת העסקה הבודדת, תוך פיקוח על ההשפעות הקבועות של השנה ועל תצפיות חוזרות של היישובים כאפקט מקרי (random effect). כל אחד ממשתני העזר מראה השפעה מובהקת ברמת מובהקות של 1% ברגרסיית פרוביט. בשלב השני נעשה שימוש במשקל החזוי (במקום המשקל בפועל) כמשתנה מסביר ברגרסיה מרחבת (2). באמידה זו אנו מקבלים גמישויות של 0.33 ו-0.35 (עם משתני העזר הראשון והשני, בהתאמה), נמוכות במקצת מ-0.45, הגמישות המדווחות בלוח 2, אך עדיין מובהקות סטטיסטית ברמה של 1%.

את התוצאה הזאת יכולה להסביר ההנחה שהתוכנית "מחיר למשתכן" הגדילה את הביקושים באזורים שבהם הוצעה, ואולי אף בכלל שוק הדיור, אך הביקוש של קבוצות הרוכשים שלא היו זכאיות להירשם להגרלות לא ירד. התוכנית, שיועדה לרוכשי דירה ראשונה, למעשה צמצמה את היצע הדירות החדשות לשאר קבוצות הרוכשים – משפרי דיור ומשקיעים – והם נאלצו לפנות לרוב לשוק של יד שנייה, מפני שרק מיעוט משיווקי הקרקעות של רמ"י יועדו לשוק החופשי, ולפרויקטים הנבנים על קרקעות פרטיות, דבר שתרם לעליית מחיריהם. גם חלק מרוכשי דירה ראשונה שהחליטו לא להשתתף בהגרלות, או השתתפו ולא זכו, נאלצו לרכוש דירות בשוק החופשי. יזמים שזכו במכרזי "מחיר למשתכן", שבהם היו דירות למכירה בשוק החופשי, ייעדו לשוק זה בעיקר דירות מיוחדות ויקרות.

חלופה לרכישת דירה היא שכירת דירה, וכדי לאפשר למשקי בית יציבות במקום המגורים גם אם אין ביכולתם לרכוש דירה, מתחדד הצורך בשכירות מוסדית ארוכת טווח. במשך השנים נוצרה תשתית רגולטורית, שנועדה לתמרץ ולהסדיר את שוק הדיור המוסדי להשכרה ארוכת טווח, הכוללת כלים בתחומי הקצאת הקרקעות ושיווקן על ידי רמ"י, הענקת זכויות תכנוניות (במסגרת חוק הוותמ"ל) ומתן הטבות מס במספר מסלולים מקבילים – פחת מואץ, פטור או שיעור מופחת של מס הכנסה, הקלות במע"מ, מסי רכישה ושבח – הפונים לשחקנים השונים, כולל יזמים, קרנות ריט²⁶ וקופות גמל.²⁷ מאז שנת 2017 מדווחת הלמ"ס על נתוני התחלות הבנייה להשכרה ארוכת טווח. על פי נתונים אלה הוחל עד כה בבנייתן של כ-15.8 אלף דירות להשכרה, במצטבר²⁸ (לוח ח'1).

אף שבמשך השנים נוצרה תשתית רגולטורית, שנועדה לתמרץ ולהסדיר את שוק הדיור המוסדי להשכרה ארוכת טווח, המלאי של דירות כאלה עדיין נמוך ביחס לצורכי המשק.

בשנת 2013 הוחלט להקים חברה ממשלתית ייעודית לקידום דיור להשכרה (החלטות ממשלה 770 (דר/31) ו-796) – "דירה להשכיר". החברה שותפה לשיווק הקרקעות בייעוד להשכרה ארוכת טווח יחד עם רמ"י, והיא מציעה דירות להשכרה ל-10 שנים, חלקן בשכר דירה מפוקח לזכאים. על פי המידע באתר שלה אכלסה החברה עד כה 12 פרויקטים ובהם 2,562 אלף דירות, ו-5 פרויקטים נוספים של 831 דירות אמורים להתאכלס בקרוב. נוסף על אלה, 32 פרויקטים של כ-8.9 אלף דירות נמצאים בשלבי הקמה שונים.

המספר הקטן יחסית של פרויקטים להשכרה שאוכלסו עד כה, למרות כוונות הממשלה לשווק קרקע לבניית עשרת אלפים יח"ד בשנה ותקופה ארוכה יחסית שעברה מאז היווסדה של "דירה להשכיר", מוסבר במיעוט מכרזי המקרקעין לבנייה להשכרה שנערכו בפועל עד לשנתיים האחרונות. אך גם בשנים 2021–2022 מדובר על שיווקי קרקע לפחות מששת אלפים יח"ד בשנה. שנת 2021 הייתה השנה המוצלחת בשיווקים אלה: מכרזים לבניית 5,610 יח"ד נסגרו בהצלחה (שיעור הצלחה של 95%), וברובם סכום הזכייה היה גבוה מהשומה של אותם מקרקעין. לעומת זאת בשנת 2022 נסגרו בהצלחה מכרזים לבניית 2,235 יח"ד בלבד (שיעור הצלחה של כ-70%), ובכולם סכום הזכייה היה נמוך מהשומה; מכרזים ל-2,614 יח"ד מתוך אלה שפורסמו ב-2022

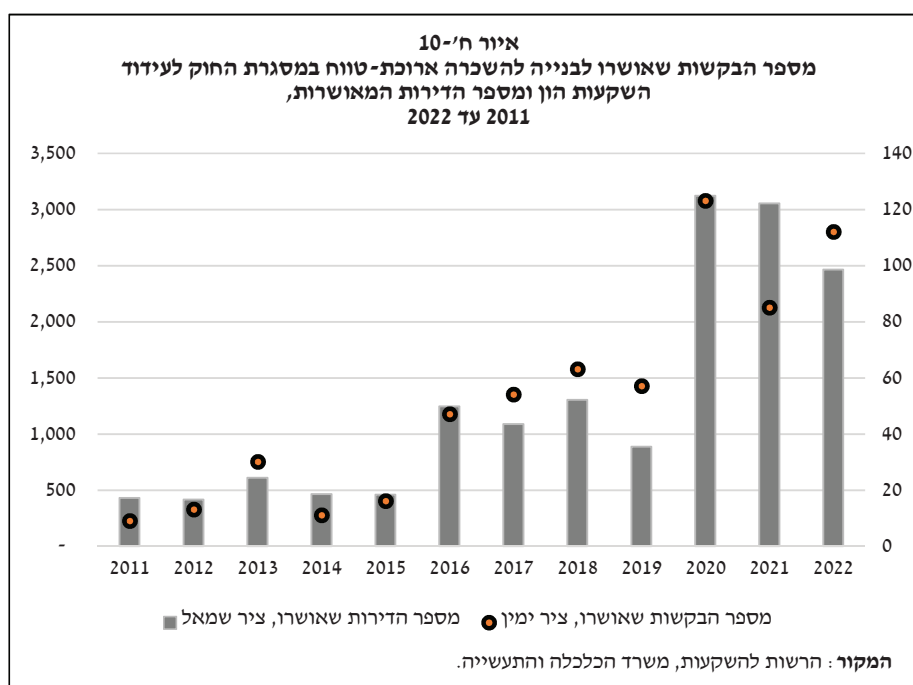
²⁶ בשנת 2005 הוגדר בפקודת מס הכנסה מכשיר השקעה המכונה "קרן להשקעות במקרקעין" (REIT – Real Estate Investment Trust) – גוף פיננסי שתכליתו השקעה באמנות בנדל"ן מניב. קרן ריט יכולה לרכוש מרכזים מסחריים, בנייני משרדים ובנייני דירות למגורים במטרה להשכירם לטווח ארוך. היא נסחרת בבורסה, ולכן מאפשרת לציבור הרחב לרכוש בה מניות. תיקון פקודת מס הכנסה (מס' 222), התשע"ו-2016 קובע תמריצי מס לקרנות ריט המתמקדות בהשקעה במיזמים להשכרה למגורים לתקופה של 15 שנה לפחות.

²⁷ להרחבה ראו מ' רבינוביץ וני' זיו, "השכרה ארוכת טווח בישראל. תמונת מצב והערכת המדיניות הממשלתית", מחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי, אוניברסיטת תל אביב, יוני 2021.

²⁸ מספר זה זניח בהשוואה למספר משקי הבית הגרים בשכירות – כ-884 אלף בשנת 2021.

אמורים להיסגר במהלך שנת 2023.²⁹ היענות נמוכה יותר בשנת 2022 והצעות מחיר נמוכות יחסית הן בעיקר תוצאה של עליית הריבית במשק (הן לטווחים הקצרים והן לטווחים הארוכים), שפוגעת בכדאיות הכלכלית של הפרויקטים של בנייה להשכרה ארוכת טווח.

נוסף על "דירה להשכיר", הפועלת מטעם הממשלה, ישנן בישראל שתי קרנות ריט פרטיות הפועלות בתחום הנדל"ן המניב למגורים, "מגוריט" ו"ריט אזורים ליונג",³⁰ אך מספר הדירות שהן משכירות עדיין קטן. על פי הדוחות הכספיים לרבעון השלישי של 2022 לשתי הקרנות יחד 1,370 דירות מושכרות, 1,777 דירות בשלבי ייזום, הקמה ושיפוץ ועוד 1,434 דירות בשלב התכנון. מעבר לכך, חברות יזמיות בונות דירות להשכרה ארוכת טווח תוך ניצול הטבות של החוק לעידוד השקעות הון;³¹ מספר הדירות המאושרות לבנייה במסלול זה עלה בשנים האחרונות (איור ח'-10); בסך הכול אושרו בשנים 2011–2022 כ-15.6 אלף דירות לבנייה במסלול זה.



²⁹ בפועל מניין זה כולל גם יח"ד המיועדות למכירה בפרויקטים שבהם הוחלט לאפשר מכירה של חלק מהדירות כדי לשפר את כדאיות הפרויקט, בעיקר בערי פריפריה.

³⁰ ישנה קרן ריט נוספת, המעומדת לרישום בבורסה, "אאורה ריט". חברה נוספת, Rent It, שהתחילה לרכוש דירות להשכרה ארוכת טווח, אינה רשומה בבורסה.

³¹ ההטבות כוללות מס חברות מופחת בשיעור מרבי של 11%, לעומת 23% מס חברות רגיל, ופחת מואץ של 20% לשנה. בנובמבר 2021 הוארך משך ההשכרה הנדרש המזכה בהטבות המס מחמש שנים בממוצע מתוך שבע שנים ממועד סיום הבנייה ל-15 שנים בממוצע מתוך 18 שנים ממועד סיום הבנייה, אך ניתנה הזדמנות ליום למכור את הפרויקט ל"משכיר ממשיד" שייכנס לנעליו של היום בתום חמש שנות השכרה; במקרה זה "משכיר ממשיד" ישלם מס רכישה מופחת של 0.5% בלבד.

נספח מתודולוגי: הסבר אקונומטרי לניתוח בתיבה ח'-1

בשלב הראשון של הניתוח אמדנו רגרסיות לחישוב מדד הדוני שנתי ברמת היישוב על פי משוואה (1):

$$\log(P_{ijt}^{(d)}) = c_0^{(d)} + \sum_k \alpha_k^{(d)} X_k + \beta^{(d)} M_i + \gamma_{jt} FE_{jt} + \varepsilon_{ijt}^{(d)} \quad (d = 1, \dots, 7) \quad (1)$$

כאשר אינדקס d מתייחס למחוז ואינדקסים i, j, k ו- t מתייחסים לעסקה, ליישוב, למאפייני הדירה ולשנת עסקה, בהתאמה, וכן:

P – שווי העסקה;

X – מאפייני הדירה, כולל הממד החברתי-כלכלי של האזור הסטטיסטי¹, גיל הבניין, סוג הדירה (כולל זיהוי לדירות לא סטנדרטיות כגון גן, גג, דופלקס, קוטג'), דירה יד שנייה, דירה חדשה שנרכשה "על הנייר" שלא במסגרת התוכנית "מחיר למשתכן", שטח הדירה ומספר החדרים;

M – משתנה דמי, המזהה עסקה בדירה שנבנתה במסגרת התוכנית "מחיר למשתכן";

FE – השפעות קבועות שהן אינטראקציות בין וקטור השנים (2015, ..., 2022) לבין וקטור היישובים השייכים למחוז;

$c_0^{(d)}, \alpha_k^{(d)}, \beta^{(d)}, \gamma_{jt}$ הפרמטרים לאמידה בשיטת הנראות המקסימלית;

ε – טעות אקראית.

כדי ללמוד על ההתפלגות המרחבית של השפעת התוכנית או אומדים רגרסיות ברמת היישוב בפנלים נפרדים לכל אחד משבעת המחוזות, תוך שקלול של העסקאות לפי הגודל של אוכלוסיית היישוב. רזולוציה מרחבית גבוהה של הניתוח כופה תדירות נמוכה (שנתית) של המדדים, ולכן ההשפעות הקבועות ברגרסיות המחוזיות מוגדרות כאינטראקציה בין השנה ליישוב. התצפיות החריגות נופו בהתאם לשיטה של הלמייס: אנו מנפים עסקאות ששוויין נמוך מ-45% וגבוה מפי 2.2 מהשווי הממוצע של העסקאות באותו יישוב ב-18 החודשים שקדמו למועד העסקה. (בלמייס משתמשים בממוצע של שלושה חודשים בשל רזולוציה מרחבית נמוכה.)

השינוי השנתי (במונחי הפרשי הלוג) של המחיר ההדוני ביישוב j הנגזר ממודל (1) הוא:

$$\gamma_{jt} - \gamma_{j(t-1)}$$

בשלב השני חישבנו את השינוי בממד מחירי הדירות רק על סמך התצפיות של עסקאות שנחתמו בשוק החופשי; לשם כך אמדנו את הרגרסיה (1) שנית, הפעם ללא תצפיות של מכירת דירות במסגרת התוכנית "מחיר למשתכן" וללא הרכיב βM .

¹ אם הממד החברתי-כלכלי של האזור הסטטיסטי אינו ידוע החישוב נעשה על פי ממוצע הממד החברתי-כלכלי של האזורים הסטטיסטיים בסביבה שבה נמצא הנכס או על פי הממוצע ביישוב.

כדי לבחון את הקשר בין שיעור העסקאות בדירות שנבנו במסגרת התוכנית "מחיר למשתכן" מסך העסקאות בדירות לבין השינוי במחירי הדירות שנמכרו בשוק החופשי בשנים אלה אמדנו רגרסיה (2) המתחשבת, בין היתר, בהשפעת השכנות בין היישובים (spatial dependence):

$$\Delta\gamma_j = \alpha + \vartheta G_j + \rho \sum_l W_{jl} \Delta\gamma_l + \xi_j \quad (2)$$

כאשר

$\Delta\gamma_j$ – השינוי במחיר ההדוני של הדירות שנמכרו בשוק החופשי (חדשות ומיד שנייה) ביישוב j בשנים 2018–2022;

G_j – שיעור העסקאות בדירות שנבנו במסגרת התוכנית "מחיר למשתכן" מסך העסקאות שנעשו ביישוב j במהלך השנים 2018–2022;

W_{jl} – מקדמי קשר השכנות (spatial weights) של היישוב j עם כל אחד מהיישובים שבמדגם, המהווים את השורה j במטריצת שכנות W (195x195) המחושבת על בסיס מערכת GIS; α, ϑ, ρ – הפרמטרים הנאמדים;

ξ_j – טעות אקראית.

עקב הטרוגניות גדולה של היישובים על פי גודלם, שקללנו את התצפיות ברגרסיה לפי המספר המצטבר של העסקאות בכל יישוב בשנים 2018–2022.

