

בעיות ואתגרים במדיניות הדיור בישראל מבט מן החוץ פנימה

פרופסור רחל אלטרמן

ראש המעבדה למחקר השוואתי בדיני תכנון ובנייה ומדיניות מקרקעין
חוקרת בכירה, מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון

Founding president: International Academic Association on Planning, Law and Property Rights

כנס "סוגיות בשוק הדיור"
חטיבת המחקר של בנק ישראל
ירושלים 27.12.2016

מטרות ההרצאה

- זו אינה הרצאה כלכלית במהותה.

- מטרתה להאיר היבטים מערכתיים הנוגעים לדיור במישרין או בעקיפין, ושאינם זוכים לתשומת לב מספקת

- מדיניות הדיור, התכנון והמקרקעין בישראל לוקה, בחלק מהנושאים, ב"סינדרום המנהרה"

- התוצאה – השוואה למדינות הלא-נכונות, אובדן קנה מידה, שמרנות, התהוות של מיתוסים ו"פרות קדושות"

- התרופה: הסתכלות מבחוץ פנימה, לבחון מה דומה ומה שונה בהקשר הישראלי, כדי לקבל קנה מידה מתאים ולהימנע מקיצוניות מזיקה

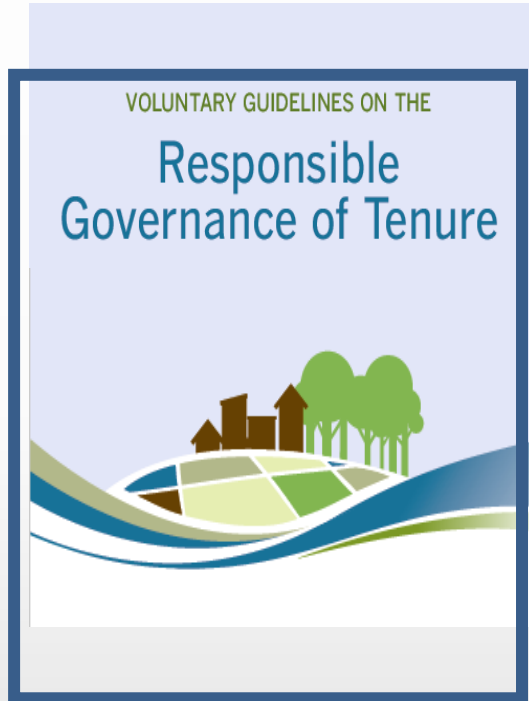
נ.ב. מה היה קורה למדינות הפיסקאלית, לבנק ישראל, או למדיניות עידוד השקעות לו לקו בסינדרום דומה?



נושאים להשוואה בין לאומית

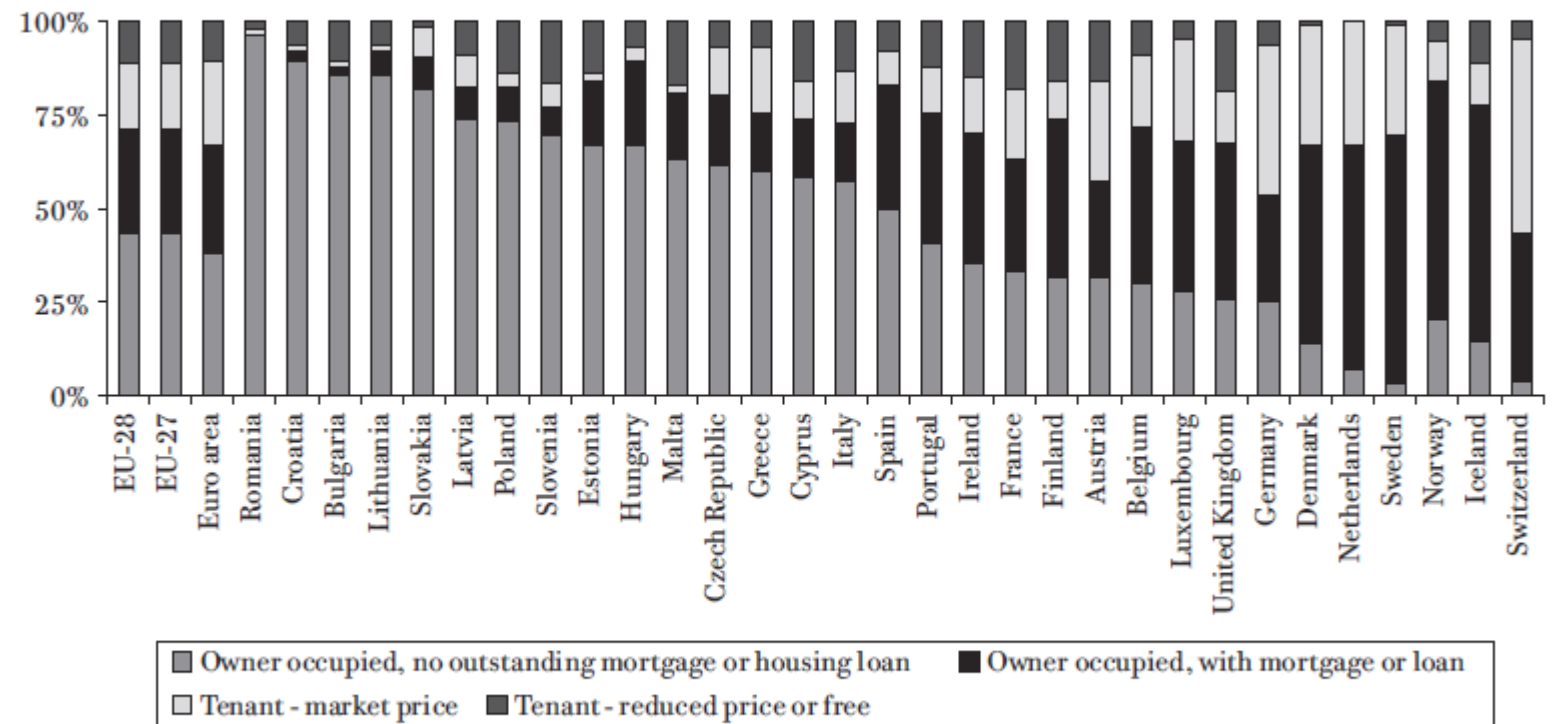
1. סוגיית הדיור להשכרה: ההשלכות של השוואות שגויות
2. המעבר הקיצוני למיגדלי מגורים ולצפיפויות חריגות – תוך השוואות שגויות לארצות ולערים אחרות
3. **ההישגים הבולטים של מדיניות הקרקע והדיור בעבר**
4. **הבעלות הלאומית על המקרקעין והשלכותיה האפשריות על רמת מחיר הדיור – מימצאי מחקר גישוש.**
5. **ההשלכות ארוכות הטווח של הבעלות הלאומית על השכונות והערים - תוכנית למחקר**
6. **ההבחנה הקשיחה בין המיגזר העירוני לכפרי ותוצאות "אפקט הנעילה"**
7. מערכת התכנון והבנייה הריכוזית באופן קיצוני
8. השילטון המקומי המאוד מוחלש והיווצרות ה"פער הפיננסי" כרוני תוך כבילת ידי השלטון המקומי
9. "מישפטיזיה" קיצונית של תחום המקרקעין והשלכותיה האפשריות (שאינן נמדדות) על מחירי הדיור וצדק חברתי
10. ה"מאניה דפרסיה" בדיני הזכויות לפיצויים במקרקעין והשלכותיה האפשריות (שאינן נמדדות) על מחירי הדיור
11. מודעות נמוכה לצורך במחקר בנושאים אלה: אין "חוקר ראשי" ותקציבי מחקר במשרדי הממשלה הנוגעים לנושא (להוציא שיכון). נכונות מועטה לחשיבה ארוכת טווח. מחסור בנתונים

1. סוגיית הדיור להשכרה: ההשלכות של השוואות שגויות



מדינות עם שיעור שכירות גבוה
כמדיניות הן דווקא מיעוט קטן ב
OECD ואפילו במדינות
המתפתחות שואפים לבעלות

Figure 1 Population by Tenure Status, 2011 (% of Population).



Source: Eurostat.

דיוור להשכרה: הפרדוקס

- שכירות לטווח ארוך בישראל אינה כלכלית למשקיעים פרטיים ללא סיבסוד משמעותי. כל מספר שנים יש ניסיון לעידוד כזה
- יש מדינות – כגון ארה"ב – שבהן בנייה כזו כלכלית ויש מבחר מספיק למשקי בית המעניינים בזה בשוק הפרטי (מעבר לדיוור ציבורי או בר השגה מועט)
- המדיניות הישראלית נשענת בעיקר על תפיסת BOT – הבניינים יחזרו למשקיעים למכירה – הסדר כזה נדיר במבט בין לאומי. וגם לו צפויות בעיות פינוי בעתיד
- למעשה, **שוק השכירות הפרטי (שאני מציעה לכנות "שוק השכרה מזדמנת") מקפל בתוכו סיבסוד כזה ממש!** שכר הדירה "מסובסד" על ידי ציפיות המשקיעים לעליית ערך הנכס עצמו
- לשוק המזדמן יש יתרונות רבים של מיקום, והוא מאפשר ניידות – לעומת השוק הממוסד
- על כן – רגולציה צריכה להיות מינימאלית וזהירה. בעידן הרשתות החברתיות, ניתן להיעזר בכלים אלה
- ההשוואה המצוטטת עם מדינות ה OECD אינה כוללת את המדינות הרלבנטיות. רגולציה בסגנון צפון-מערב אירופה אינה מתאימה

מיתוסים וכשלים לגבי דיור בר השגה



המרכז לחקר העיר והאזור
מסד הנתונים למחקר ופיתוח



המכשיר – מרכז טכנולוגי לישראל
המכשיר להגדלת היעילות והפיקוד

דיור בר השגה בישראל: היבטים משפטיים



פרופ' רחל אלתרמן
ד"ר ניר מועלים

דיור בר השגה בישראל: היבטים משפטיים



12 מיליון



5 מיליון



2 מיליון

דיור בר השגה בישראל: היבטים משפטיים

דיור בר השגה

כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית

וונקובר, קנדה



ברצלונה, ספרד



סן פרנסיסקו, ארה"ב



פריז, צרפת



לונדון, אנגליה



רוטרדם, הולנד



רחל אלתרמן, אמילי סילברמן, חיים פיאלקוף
עם ניר מועלים ומיכל יוקלה

להיזהר מהשוואות לאידיאלים ותקוות לעומת מציאות
כלי הדיור החסרים כיום בישראל הם בעיקר במישור של השלטון המקומי – אותם חוסמים חוקים
או פרשנות של משרד המשפטים ומוסדות התכנון

2. המעבר הקיצוני למגדלי מגורים ולצפיפויות חריגות "הלם האנכיות (ורטיקאליות)"

השוואות שגויות: מנהטן, מיאמי,
לונדון – רק עשירון עליון+



ישראל וסין מקבילות: מגדלים
עבור טווח רחב של אוכלוסייה
עירונית

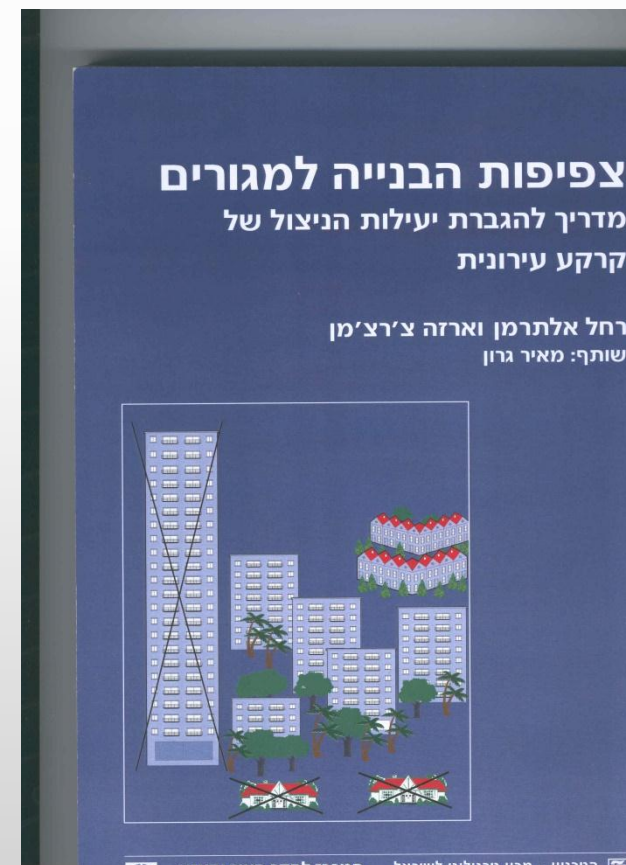
2.א צפיפות רצויה לעומת צפיפות יתר

בשנת 2001 המלצנו על 22-24 יחידות
דיור לדונם נטו כמקסימום

ניסוי על בני
אדם ללא
צורך
באישור
ועדת
הלסינקי!

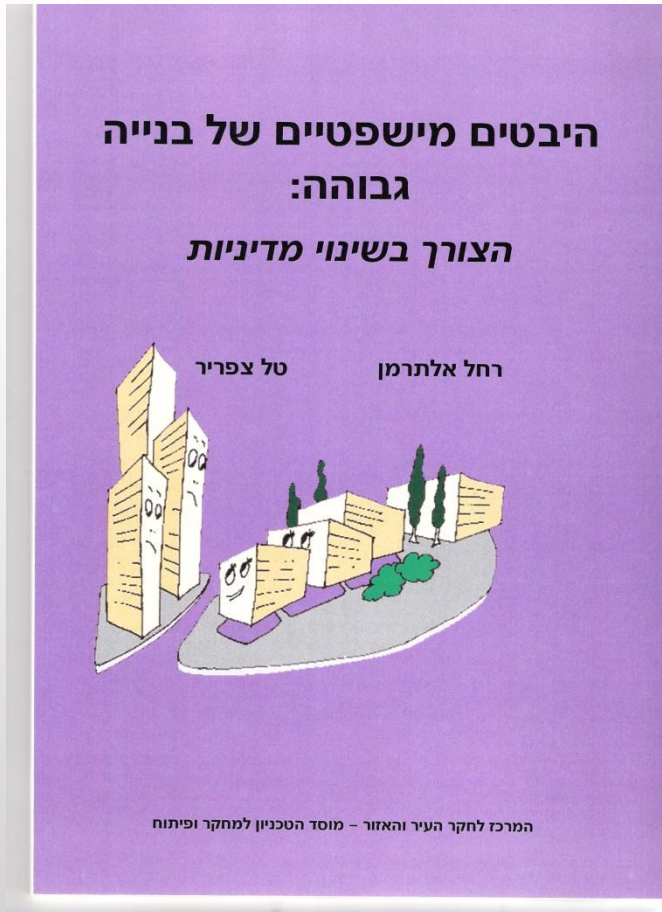
ההבדל במספר הילדים
משפיע מאוד על תפקוד
השכונה ושירותי הציבור

לא קיים בשום מקום בעולם
דיור בהקשר דמוגרפי כמו
בישראל וברמה סוציו-
כלכלית דומה

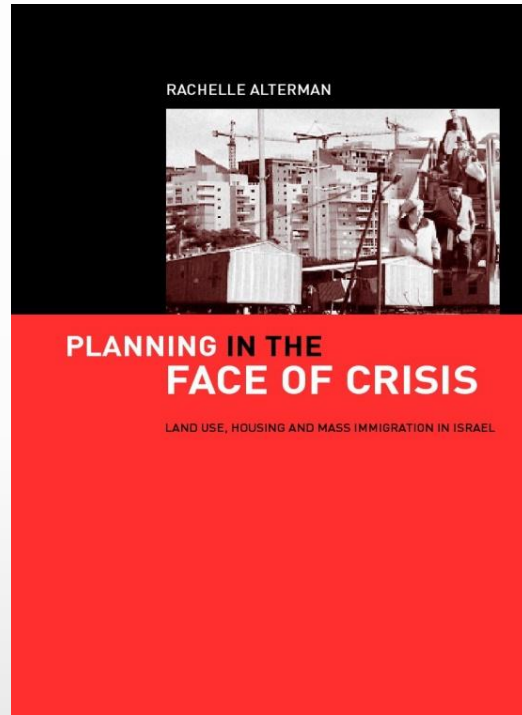


2ב: בעיית התחזוקה לאורך זמן במיגדלי מגורים

למעלה מעשור מאז הוכחתי את הפער באפשרויות ריאליות לגבייה של דמי תחזוקה ועדיין אין היערכות ממלכתית השלכות: הידרדרות מואצת והיעדר אפשרות של "פינוי בינוי" בעתיד בישראל הבעיה חמורה יותר כי במיגדלים שיעור הילדים גבוה פי 2 – 3 ממדינות אחרות - יותר בלאי.

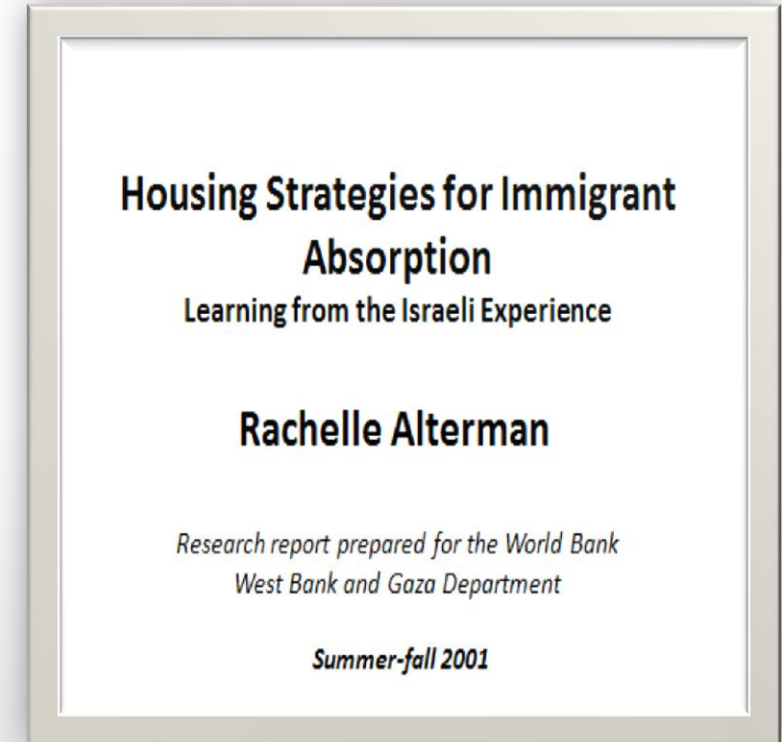


3. ההישגים של מדיניות הקרקע והדיור בעבר



ספר 2002 יצא לאור בלונדון

הקלף המצליח של ניהול המשבר:
הובלה על ידי מערכת הדיור. היעד –
להגיע לתפוקה מספקת למען שיעור
בעלות גבוה



הבנק העולמי הגיע למסקנה שישראל היא הטובה
בעולם בקליטת מהגרים (עולים)

תמצית הממצאים

Policy range of housing production: From direct intervention to private market

Direct gov't construction and financing on public land
Direct subsidies in land and public infrastructure, public sector design
Indirect subsidies various direct incentives
Planning and indirect incentives economic dev't
Private market with only planning regulation

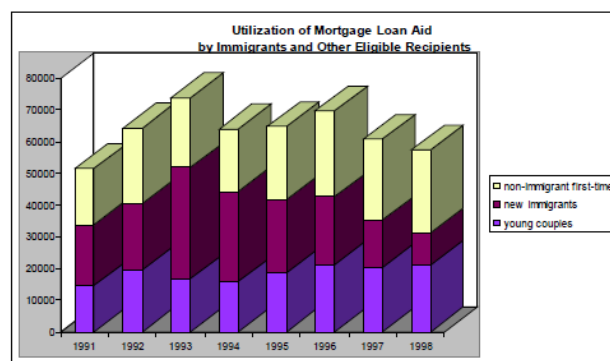


Figure 10.10 Number of eligible households that have taken out a government-supported mortgage

Table 10.1 Percentage of immigrant households that by September 1999 have bought a housing unit, by year of immigration

Year of Immigration	Percentage of Immigrant Households Who Have Bought a Housing Unit
All years	70%
1989	91%
1990	88%
1991	81%
1992	77%
1993	76%
1994	69%
1995	63%
1996	49%

Key periods and their characteristics	Gross public investment in housing (mil' NS)	Average # public hsg units built annually	Average size of private initiated housing unit in m2	Average size of public-initiated hsg in m2	% Pop. living in crowded conditions
1948-1951 Mass immigration	804		50	28	
1952-1959 Wave mainly North Africa	1202	19,372	75	45	58
1960-1966 North Africa, Romania	1939	24,760	92	61	39
1967-1970 Stagnation	1441	8,750	104	74	29
1971-1976 Wave from the USSR	3,805	21130	110	73	23
1977-1985 Low level - South American and affluent countries	2,180	10580	126	86	16.2
1986-1989 Stagnation: Immigration and Emigration balance	886	3520	144.4	98	12.5
1990-1992 Mass immig. from former USSR	5,569	34660	148	85	11.5
1993-2000 Continuing Wave from CIS	2,867	18475	152	105	7.9

4 מדיניות המקרקעין הלאומית הנוכחית במבט משווה

בעבר: גורם חשוב בהישגי המדינה

השליטה הלאומית הייתה חשובה בהתמודדות עם משברים:

- עצם הקמת המדינה, ההתפרסות בשטח, ביטחון
- קליטת גלי העלייה המאוחרים יותר
- באותה העת היו משטרים רבים עם קרקע לאומית

הבעלות הלאומית על המקרקעין:

העת לבחינה מחדש

מאת

פרופסור רחל אלתרמן

עומד להופיע, כתב העת מקרקעין



הספר מנתח את מדינות "ההפרטה הזוחלת" שלא הונעה משיקולי מדיניות ארוכי טווח אלא מ"מירוץ אחרי העגלה" ורצון "להקטין את החיכוך עם האזרח"



כיום – ישראל "בדד תשכון" בין כל מדינות OECD

מדינות מפותחות נוספות: – סינגפור, חבל הונג קונג (חלק מסין) – מדינות אי

סין – הדומה ביותר לישראל במדיניות הקרקע העירונית

4א הבעלות הקרקעית הלאומית והשלכותיה: תשומת לב לא מספקת

- ה"גורילה שבחדר" אינה זוכה לתשומת לב מספקת. מדוע?

- לא מצאנו עבודות שניתחו את השפעותיה של הבעלות הלאומית – לחיוב ולשלילה - באופן אמפירי – או אפילו באופן עיוני

- מוסד שמואל נאמן שבטכניון התגייס ומימן בדיקת גישוש לקראת מחקר רחב יותר

(עד כה לא מצאנו גוף ממלכתי שיסכים לממן מחקר בנושא)

שני נושאים עיקריים מתוכננים למחקר

- ההשפעה האפשרית על מחירי הקרקעות והדיור – החל מחקר גישוש

- השפעה העובדתית על מבנה של ערים, שכונות לטווח קצר וארוך –ממתין למימון



ב4 הקשר בין הבעלות הלאומית על המקרקעין לבין רמת מחירי הדיור

מחקר גישוש - מימצאים ראשוניים וחלקיים

רחל אלתרמן ודר' איל סלינג'ר
בתמיכת מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית
הטכניון



שיטה המחקר

הקושי העקרוני בחילוץ ההשפעה על מחירים:

היעדר "קבוצת ביקורת" או "ניסוי טבעי" עקב הכמעט-מונופול הקרקעי של המדינה (ההולך וגובר במשך השנים)

היעדר מוחלט של מדינות אחרות להשוואה

השיטה במחקר הגישוש:

- ניתוח של כל מכרזי ממ"י 1998-2014 לבנייה עירונית
- מציאת התב"ע הרלבנטית לכל אחד
- מדידת משכי הזמן בין אישור התב"ע להוצאת המכרז
- מדידת משכי הזמן בין הוצאת המכרז (כולל הוצאות חוזרות למכרזים שנכשלו) ועד למועד הזכייה
- ניתוח סטטיסטי לבחינת השערות (מבחן רגרסיה של מחירים הדוניים)
- ניסיון להשוות מחירים בעיר "מפוצלת" – מקרקעי ישראל וקרקע פרטית. ניסיון להשוות רמת מחירים בשכונות דומות. המימצאים גולמיים מדי. יש צורך במחקר מורכב בהרבה

משך זמן ממוצע ממועד אישור תב"ע לזכייה במכרז ממ"י\ רמ"י מול עליית המחירים

מרחק שנים ממוצע ממועד אישור התב"ע לזכייה (במקבץ ראשון)	מרחב (אזורים נבחרים)
5.3	דרום
8.3	מרכז ערי ביקוש
9.9	תל אביב

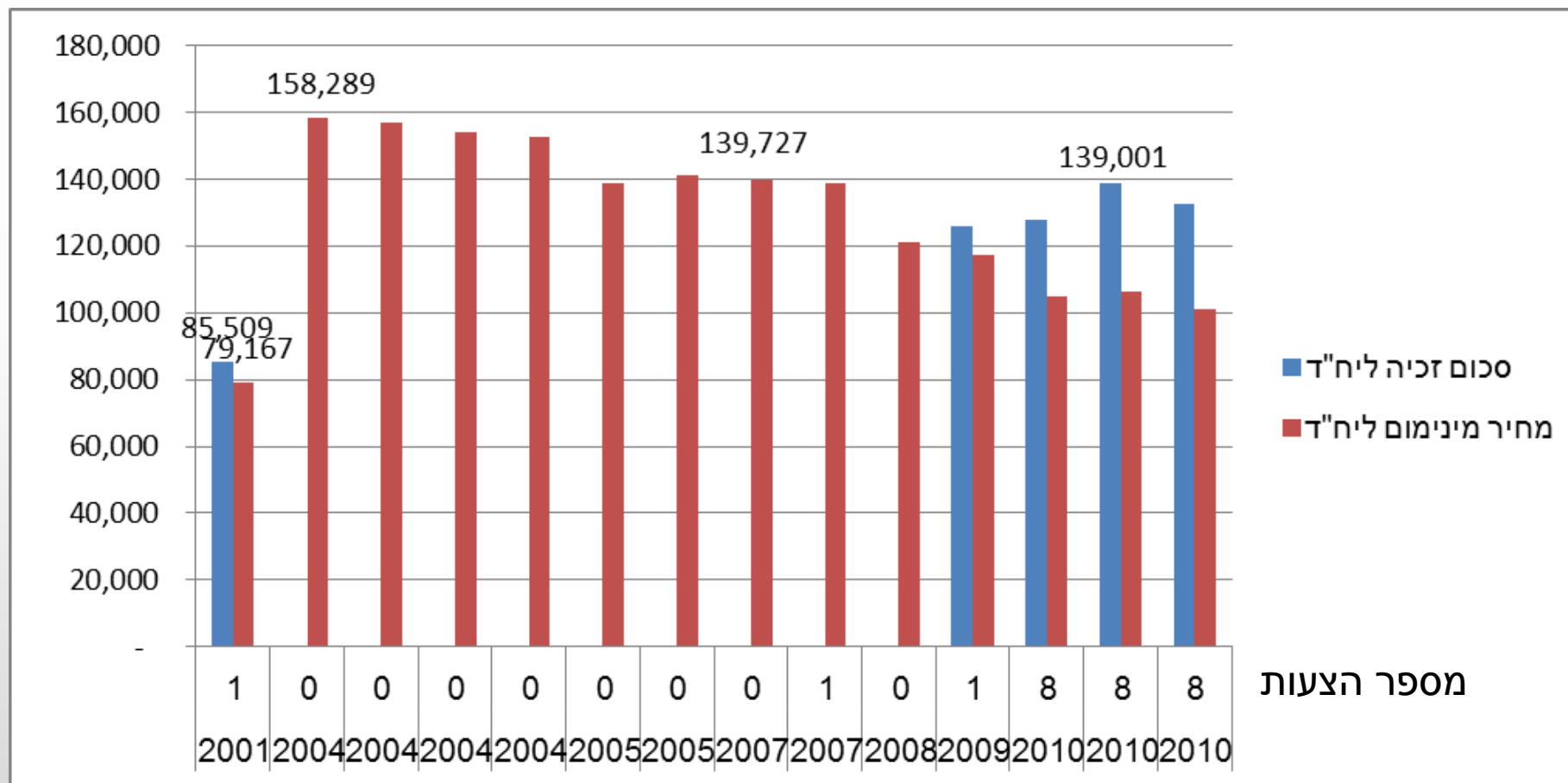
ממוצע עליית מחירים כתוצאה מהשנים שעברו ממועד אישור תב"ע לזכיה	ממוצע שנים ממועד אישור תב"ע לזכיה	טווח השנים הנבחן בו היו זכיות
19%	4.7	1998-2013
5%	3.25	1998-2007
35%	6.45	2008-2013
43%	6.65	2011-2013

מתבסס על מדד מחירי הדיור שהחל בשנת 1994
נבדקו 2,155 מכרזים 1998-2014; מול 407 תב"עות

העשור האבוד של אור עקיבא - עיר (כמעט) ללא שוק פרטי במרכז הארץ

מיכרזי רמ"י באור עקיבא צפון, תב"ע ש/במ/506א

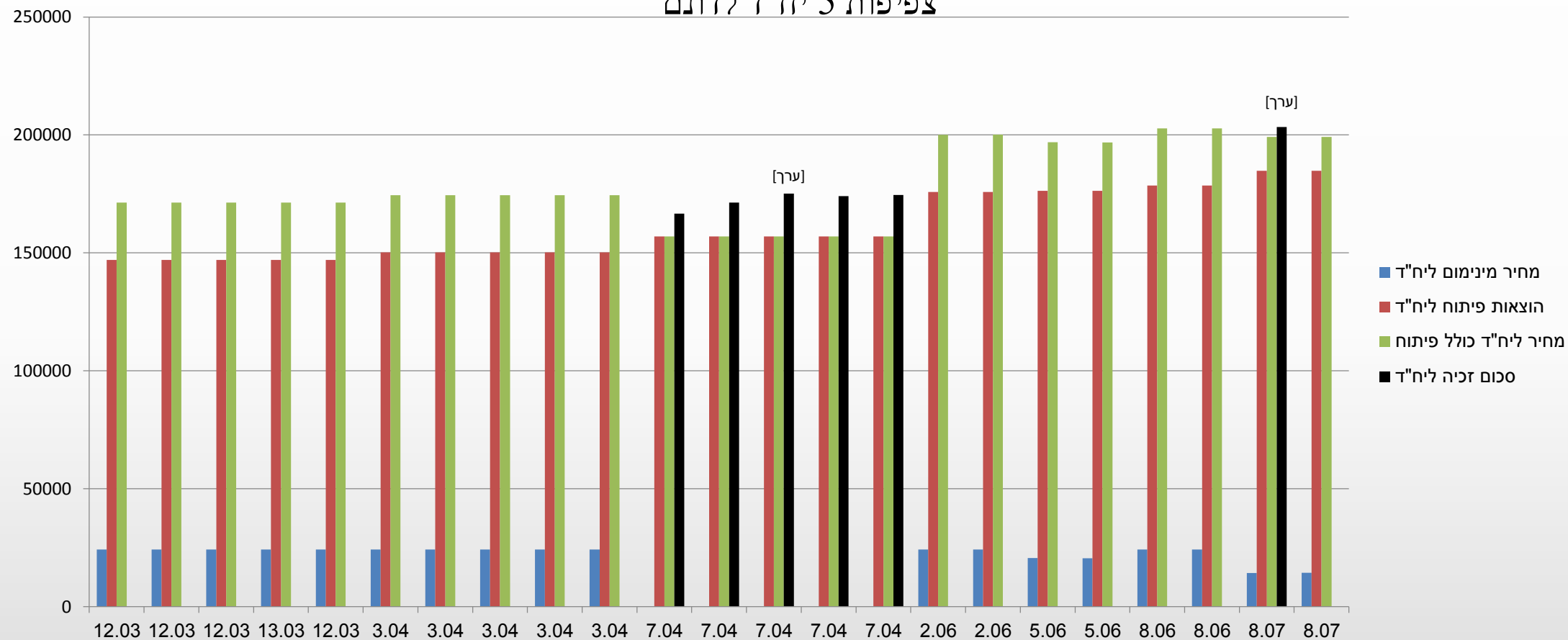
(מחיר מינימום כולל הוצאות פיתוח)



השנים האבודות של גבעת טל בקריית אתא

מיקום בקריות - בעלות ביקוש שוטף

צפיפות 5 יח"ד לדונם



מודל מחירים הדוניים למחירי קרקעות במכרזי רמ"י בכל הארץ

המשתנים במודל

משתנה תלוי: **מחיר הזכייה כולל הוצאות פיתוח**

משתנים/קבוצות משתנים עיקריים

* שטח המגרש

* **מדד הפריפריאליות של היישוב**

* שנת העיסקה

* **אחוז קרקעות בניהול רמ"י בישוב**

* מספר ההצעות במכרז

* מספר שנים ממועד אישור התב"ע למועד הזכייה

* צפיפות יח"ד לדונם במגרש

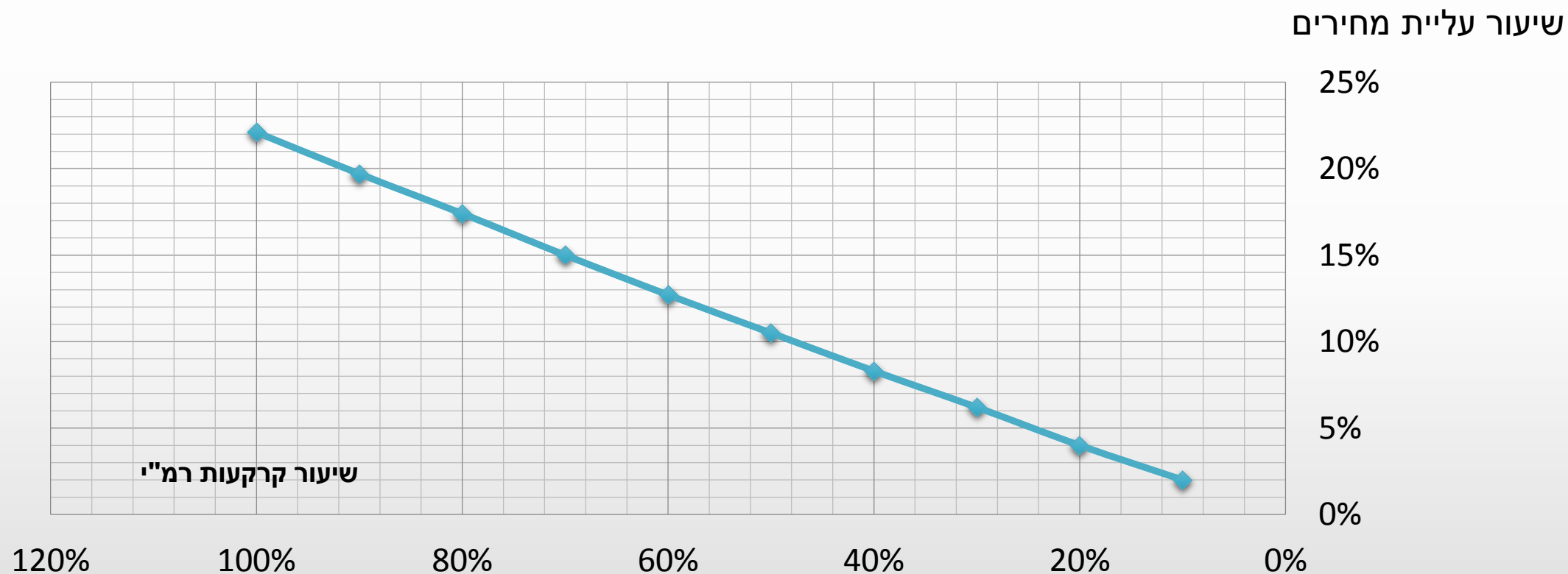
* המרחב בו נמצא המגרש

* [עיר עם רמות חריגות של מחירים]

* האם המכרז למגרש זה נכשל בעבר

* מכרז שאינו במקבץ ראשון של השיווק

שיעור עליית מחירי קרקעות כפונקציה של אחוז הקרקעות בניהול רמ"י ברשות



כאשר משאירים קבוע משתנים של שטח המגרש, מספר יח"ד לבניה, מיקום, מועד עסקה (רמת מובהקות גבוהה)

5. ההשלכות ארוכות הטווח של הבעלות הלאומית על הערים והשכונות

מחשבות טרום-מחקר



5א. מה ההשלכות של פרצי פיתוח לא רציפים על ערים, שכונות, ותקציבים?

יש צורך במחקר שישווה את ההשלכות הכלכליות והחברתיות של יוזמות דיור ממלכתיות לעומת יוזמות השוק ורגולציה תכנונית ("ניסוי טבעי" או סימולציה)

השערות:

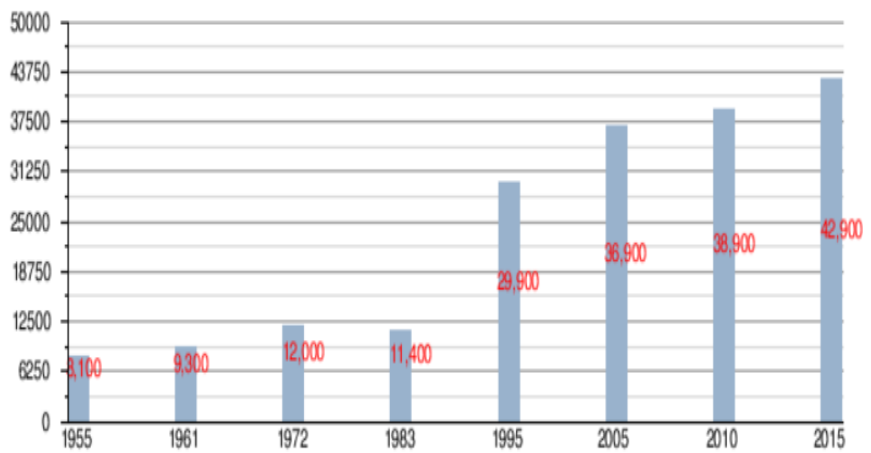
עירוניות טובה היא רצף אורגאני של פיתוח המקצר מרחקי תשתיות והליכה

בקרת עיתוי נעשית טוב יותר על ידי הקרובים "לשטח" – ברמה המוניציפאלית (לשליה – תופעת האגירה של קרקעות ע"י יזמים)

שליטה מקומית על העיתוי טובה למבנה החברתי-קהילתי למיקום של שירותי ציבור ושימוש בהם

שליטה מקומית מסייעת לשלטון המקומי לחזות תזרימים למימון¹ תשתיות

להלן גרף התפתחות האוכלוסייה ביישוב:



5ב מחיר למשתכן – צעד קדימה ואחורה בו-זמנית

הערכות טרום-מחקר

חיובי

- חזרה לשימוש בבעלות הלאומית כמנוף מחירים, הגדלת המלאי והאצת הבנייה
- (אף שייתכן שחלק מעליית המחירים נגרם, בגלל הבעלות הריכוזית עצמה)
- התמקדות בעידוד הבעלות של חסרי דירה – (תוך הקצאת שיעור מבוקר לדיור בר השגה)

פחות חיובי

- המדיניות בעייתית מבחינת גודל המיזמים ומיקום (של חלקם) כאיבר חיצוני למירקם העירוני
- איכלוס על ידי משפחות בטווח גילאים מצומצם ורמה סוציו-כלכלית דומה מגדיל את התחלופה, מחריף את הבידול מול העיר הוותיקה ומאיץ את ירידת הערך ומתחים עתידיים
- הכלל של 5 שנים ללא מכירה והריחוק של זוכים רבים מאזור ההעדפה הטבעי יביא לריבוי שוכרים. זו בשורה מעורבת לשוק הדיור ולשכונות

6. ההבחנה הקשיחה בין המיגזר העירוני לכפרי

ותוצאות "אפקט הנעילה"

6א הזכויות במקרקעין של תושבי המיגזר הכפרי: הסדר מוזר במבט מבחוץ

- במדיניות המקרקעין הלאומית הכפרית, ישראל לא סתם שונה, אלא **מוזרה** לעומת כל מדינות העולם: ה OECD, מדינות המעבר והמדינות המתפתחות
- בולט אי-הצדק החלוקתי כלפי מיגזר זה בכל קנה מידה השוואתי: בהשוואה בין לאומית לחקלאים או לתושבי כפרים, ובהשוואה למיגזר העירוני בישראל
- לאדם הסביר, אי הצדק, אם בכלל, הוא בכיוון ההפוך. הציבור הרחב זוכה חלוקה של הערך המוסף במקרקעין: **כ- 13-15% (או 22% לפני מיסוי) לחקלאים, ו 87% לתקציב המדינה.**
- בהחלטה נוספת (של היועמ"ש דאז) **חל האיסור לגבות דמי השתתפות בתשתיות מהתושבים החדשים בהרחבות**. כל הידע בנושא בין לאומי רחב זה אומר בדיוק ההיפך לגבי צדק חלוקתי.
- להחלטות אלה ונוספות יש השלכות שליליות בלבד, אין מרוויחים מהן – לא הציבור ולא גורמים פרטיים. אין הסבר רציונאלי ללהט שעמד מאחורי יוזמת הבג"צ והפיכת היחס המחמיר למיגזר הכפרי לתקינות פוליטית ותקשורתית
- לאורך זמן, יהיה גם נזק לשרידותו של הנוף כפרי ואולי פגיעה קלה גם בחקלאות.
- **כבר כיום: מדיניות המקרקעין הזו מזיקה למחירי הדיור ולפיתוח העירונית**



66 ההשפעה של אפקט הנעילה הכפרית על מחירי הדיור: בר-מצווה לשנים האבודות

- בג"צ הקשת עסק במישור של הסבירות של החלטה מינהלית ולא במישור הזכויות. לו הוצגו לו ההנמקות למדיניות שננקטה עם תחזיות של ההשלכות על המשק, להערכתי בית המשפט לא היה פוסל את ההחלטות
- האם עד היום גורם ממלכתי כלשהו ביצע אומדן של הנזק לשוק הדיור ונזקים אחרים של היחס למיגזר הכפרי? זכות הציבור לדעת.

הנה ניחושים שלי:

1. עצירה של ההרחבות (החלטה 737) – אלה שאושרו ואחרות שאולי היו מתאשרות – גרמה . **יש האומדים 20000** יח"ד
2. עצירת התמריצים לנכונות להעביר קרקע לפיתוח עירוני (727) גרמה לנזק שאין לו שיעור - **עשרות אלפי יחידות? חלק גדול מהיוזמות בפני הותמ"ל כיום?**
3. המשך 727 היה מביא ליוזמות יותר מודרגות בעיתוי, לעומת היוזמות כיום – וכך לפיתוח עירוני טוב יותר
4. ההגבלות השרירותיות של **תמ"א 35** כבר הביאו לתופעת "**פליטי תמ"א 35**" – בנות ובני קיבוצים שנאלצים לעזוב את הקיבוץ ואין להם לאן ללכת. האם נערכה תחזית לעתיד וההשפעה על שוק הדיור? [כ 3\2 מזוגות חדשים בקיבוץ מפנים יחידת דיור בעיר – עתה יועמס עוד ביקוש בערים
5. ההגבלות של מוסדות התכנון ורמ"י על **השכרת דירות בקיבוצים** מצמצמות שוק של דיור בר השגה, עם תשתיות ציבוריות מעולות, סיבסוד עקיף ועירוב חברתי
6. לא ברור כמה קרקע תושג כיום על פי הפיצוי המוצע והתמריץ ל"פדיון" מהיר

תודה רבה – לבטח יהיו תגובות

alterman@technion.ac.il

כל הפירסומים שלי ניתנים להורדה מאתר שלי

<http://alterman.technion.ac.il>