

פרק ח'

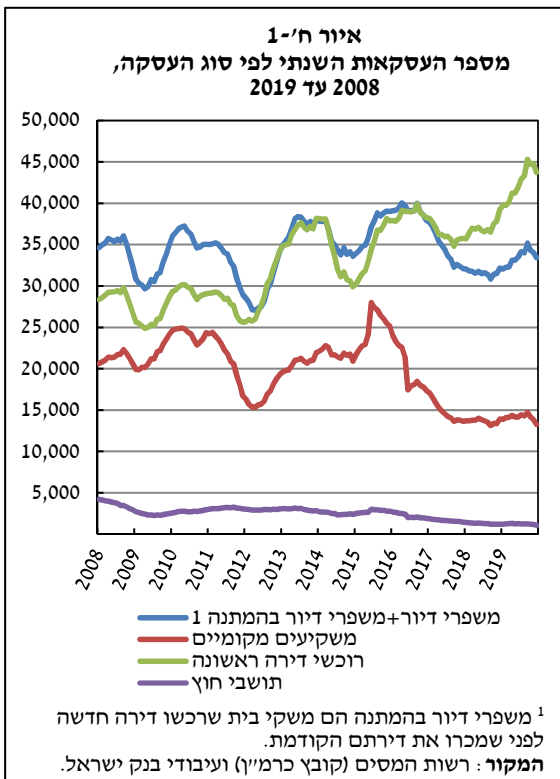
שוק הדיור

- מספר העסקאות בשוק הדיור שב ועלה השנה, בהובלת הרוכשים דירה לראשונה. מחירי הדירות עלו במהלך השנה בשיעור שנתי של כ-3%, לאחר יציבות בשנים 2017–2018.
- מספר סיומי הבנייה בשנת 2019 נותר ברמה גבוהה, הדומה לזו של 2018.
- בהיקף התחלות הבנייה נמשכת יציבות ברמה גבוהה של כ-52 אלף יחידות דיור לשנה. לאחר שבשנים 2015–2018 הושגה רמה גבוהה של שיווקי קרקע לשם בנייה למגורים ירד השנה בשיעור ניכר מספרן של יחידות הדיור ששווקו בפועל.
- מספר הרכישות במסגרת התוכנית "מחיר למשתכן" גדל, ונכון לסוף 2019 כ-40 אלף זוכי "מחיר למשתכן" צפויים לרכוש דירה במהלך 2020–2021 משום שההגרלות נערכות סמוך לשיווקי הקרקע, כשנה וחצי עד שנתיים לפני הנפקת ההיתר ורישום העסקה. ככל הנראה ניתן מענה מלא לביקוש באזור הפריפריה.
- במהלך העשור האחרון הצטמצם מספר הרכישות של משפרי הדיור ביחס למספר הרוכשים דירה לראשונה. הירידה בעסקאות של משפרי הדיור נבעה מירידה בביקוש לדירות שהם מעוניינים למכור בעיקר מצד המשקיעים. עיקר הירידה בעסקאות הרכישה הייתה במעבר של משפרי דיור לדירה יקרה יותר מדירתם הקודמת, בעוד שמספר העסקאות של מעבר לדירה במחיר דומה לזה של קודמתה או נמוך יותר נותר יציב.
- ההתפלגות המרחבית של התחלות הבנייה בשנים האחרונות תואמת את זו של משקי הבית, ומשקפת את התפלגות אישורי ועדות התכנון בתחילת העשור. מספר האישורים של ועדות התכנון בכל האזורים גדל בהתמדה מראשית העשור, אך חלקם של האישורים באזורי הפריפריה בסך האישורים גדל בשיעור גבוה יותר.
- מודל המשווה בין התשואה של השקעה בדיור באמצעות שכר הדירה יחסית לאלטרנטיבת השקעה ארוכה בשוק ההון מצביע על לחץ לירידה של מחירי הדיור. עם זאת קשה לנבא איך המחירים יתפתחו, שכן מחירי הדיור מושפעים מגורמים נוספים, שלא נבחנו במודל.

1. ההתפתחויות העיקריות

בשנת 2019 נמשכה העלייה של מספר עסקאות הרכישה בשוק הדיור, עלייה שהחלה ברבעון האחרון של 2018, לאחר ירידה במשך כשנתיים. העלייה ניכרת בעיקר ברכישות דירה ראשונה: עסקאות אלו הגיעו לכ-44 אלף דירות, הרמה הגבוהה ביותר בעשור האחרון. חלקם של רוכשי דירה לראשונה בסך העסקאות הוא כ-47%, לעומת כ-42% בשנת 2016, השנה שבה החלו ההגרלות לזכאים במסגרת התוכנית "מחיר למשתכן". גם מספר העסקאות של משפרי הדיור עלה השנה, לאחר ירידה רצופה במשך כשנתיים וחצי, בעוד שחלקם של משפרי הדיור מסך העסקאות ממשיך לרדת. מספר העסקאות של המשקיעים נותר יציב, שיעורו מסך העסקאות ממשיך לרדת.

עם הגורמים שפעלו השנה להגדלת הביקוש (לוח ח'1) נמנים גידולה של האוכלוסייה בגילים 25–64 בכ-56 אלף¹; שוק העבודה ההדוק, המשתקף בהמשך עליית השכר הריאלי, בהמשך עליית ההכנסה הריאלית של משקי הבית ובשיעור אבטלה נמוך²; ירידת הריבית על המשכנתאות, שפעלה להפחתת ההחזר החודשי; וכן התוכנית "מחיר למשתכן", שהגדילה את הביקוש לדירות חדשות. אמנם הסובסידיה שהממשלה מעניקה לזכאי התוכנית פעלה להגדלת הביקוש של הזכאים החל משנת 2016, שבה החלו ההגרלות, אולם גידול מספר העסקאות כתוצאה מעליית הביקוש חל רק כאשר הפרויקטים מגיעים לשלב של ביצוע עסקה (חתימת חוזה), לרוב כשנה וחצי עד שנתיים לאחר ההגרלה.



בצד ההיצע בולט כי תהליכים ארוכים, שבהם החלה הממשלה בעשור האחרון, נתנו את אותותיהם בשנים האחרונות והביאו למספר גבוה של סיומי בנייה. בשנת 2019 מספר סיומי הבניה נותר יציב ברמה גבוהה של כ-50.6 אלף. מלאי הדירות בבנייה פעילה נותר ברמה הגבוהה שאליה הגיע ב-2017 – כ-120 אלף.

הואיל ותהליכי הייצור של דירות נמשכים זמן רב, היצע הדיור קשיח בטווח הקצר. ניתן לחלק את תהליך ייצור הדירות לשני שלבים עיקריים – יצירת המלאי התכנוני (מבדיקת ההיתכנות ועד לאישור התוכנית על ידי הוועדה המחוזית) ושלב שיווק הקרקע והבנייה. מנתוני מנהל התכנון עולה כי משך הזמן ליצירת המלאי התכנוני התקצר במידה מסוימת, וכי קצב אישור התוכניות בוועדות המחוזיות

במהלך 2019 עלו מחירי הדירות ב-3% לאחר יציבות בשנים 2017–2018. מספר העסקאות עלה, בהובלת הרוכשים דירה לראשונה.

¹ האינדיקטור לצורכי הדיור הוא מספר משקי הבית, אך קשה למדוד נתון זה ולהשתמש בו – בין היתר בהיותו אנדוגני ומושפע ממלאי הדירות. לעומת זאת נתוני האוכלוסייה הם אקסוגניים לשוק הדיור.

² לפרטים ראו פרק א'.

שוק הדיור: נתונים נבחרים, 2010 עד 2019
לוח ח"י-1

2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	ממוצע 1997 עד 2009
גורמי הביקוש										
56.4	54.8	57.2	57.7	51.3	67.8	49.3	39.8	60.3	66.4	72.2
1.9	2.7	2.8	2.8	2.9	1.3	1.1	0.6	0.4	0.7	1
3	4.1	4.6	2.7	2.5	3.1	4.1	3.5	-0.2	2.4	2.7 ⁵
3.4	3.5	3.7	4.1	4.5	5	5.4	5.9	6.3	7.3	9.2
1.5	1.7	1.9	1.5	1	1.3	1.6	2.2	2.5	1.4	3.5 ⁵
1.3	1.4	1.6	2	0.3	1.8	2.3	0.5	3	3.7	1.5
8.3	8.4	7.3	7.6	7	7.3	7.4	7.7	6.6		
גורמי ההיצע										
50.8	52	53.9	56.4	53.7	47.7	47.9	43.5	46.6	40.4	36.6
10.8	10.3	9.3	8.2	7.6	6.0					
8.6	8.7	7.4	6.3	6	4.8					
50.6	50.7	48.5	46.1	43.9	44.7	42.5	37.4	34.1	33.3	40.2
122.8	121.6	120.9	116.3	106.3	96.9	94.2	89	83.2	70.9	69.3
54.1	52.6	55.6	53.9	55.3	47.7	50.1	45.5	50.3	43.4	28.3
1.9	-2.4	4	8.5	0.6	6.7	5.5	6.8	9.9	12.3	-0.9
נתונים תוצאתיים										
110	102.6	101.5	112	121.1	99.6	114.4	102.7	86.5	104	91.5
32.5	22.9	24.5	29.8	32.1	23.6	24.3	22.5	19.5	22.5	17.2 ⁵
17.8	17.9	18.5	19.8	18.9	18.3	19.5	20.2	20.3	17.6	14.7 ⁵
2.9	-1.2	1	5.9	9	4.5	5.4	6.9	1.8	11.1	-1.1
	27.5	28.2	27.4	27.5	27.9	27.9	28	27.6	28.8	28.6 ⁶
	10.1	10	9.7	9.9	9.1	8.4	7.9	6.4	4.5	3.2 ⁶
217	221	173	194	190	204	168	205	121		
15.6	16.5	16.9	18.7	24.9	25	22.6	22.2	23.8	27.7	

¹ שיעור הרכישות להשקעה (מסד הרכישות)

² הריבית הראלית המשוקללת על המשכנתאות מחושבת בהנחה ששיעור האינפלציה השנתי עומד על 2%.

³ שיעור המתכננים לרכוש דירה; מתוך המדד לאמון הצרכנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁴ מדובר באומדן ראשוני ל-2019.

⁵ מספר העסקות בדירות מגורים מבוסס על נתוני מס רכוש ומס שבת.

⁶ הממוצע ב-2009-2004.

⁷ הממוצע ב-2009-2003.

⁸ המקור: הלמ"ס, משרד הבינוי והשיכון, רשות המסים וبنק ישראל.

עלה משמעותית³. שיווקי הקרקעות על ידי רמ"י ירדו בשנת 2019 מהרמה הגבוהה שהושגה בשנים 2016–2018.

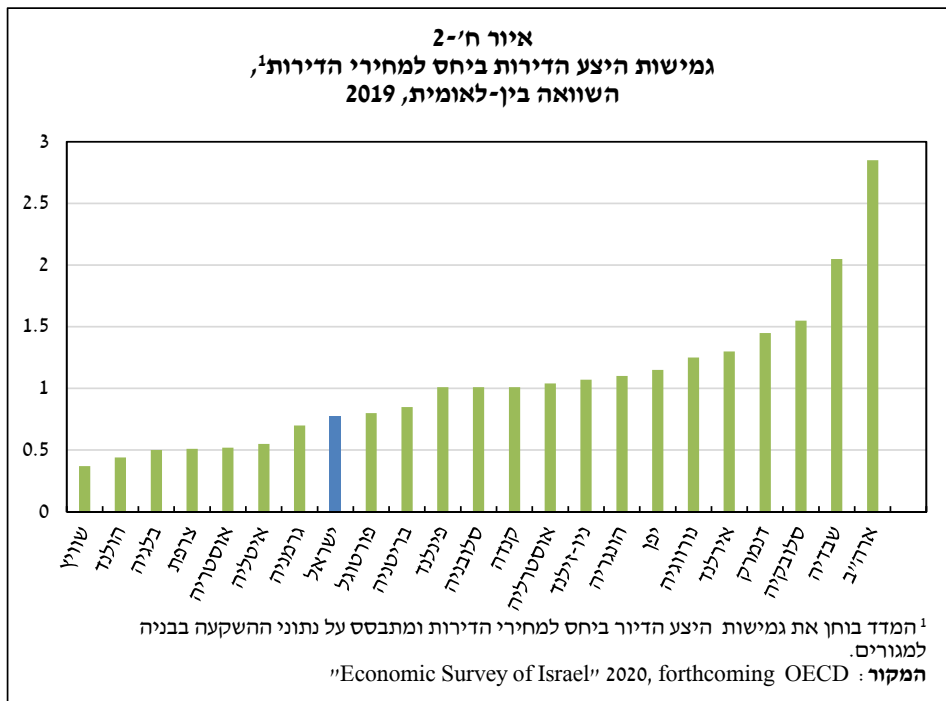
האינדיקטורים השונים להיקף הבנייה למגורים מצביעים על רמת פעילות גבוהה. מספר התחלות הבנייה, שהוא גבוה זה כמה שנים, נותר יציב בשנת 2019 בהשוואה ל-2018. מספר ההיתרים שהונפקו עלה בכ-4% בתקופה המדוברת; תהליך זה התבטא בעלייה מתונה, כ-1.9%, של ההשקעה בבנייה למגורים.

הנתון האחרון של מדד מחירי הדירות (נובמבר-דצמבר 2019) הצביע על עלייה בקצב שנתי של כ-3.0%.

2. פעולות ממשלתיות להגדלת ההיצע

מאחר שתהליכי הייצור של דירות נמשכים זמן רב, היצע הדיור בטווח הקצר הוא קשיח. ניתוח של ה-OECD מלמד שהיצע הדיור בישראל קשיח יותר מאשר במדינות אחרות (איור ט'-2). הקשיחות מגבילה את יכולתו של ההיצע להגיב מייד על זעזועים אקסוגניים בביקוש. כתוצאה מכך ההתאמה לשינויים בביקוש בטווח הקצר באה לידי ביטוי בעיקר בשינוי המחירים, ולכן גידול של הביקוש לדיור עלול להביא לעליית מחירי הדירות, כפי שקרה בשנים 2008–2017. כנגד זאת, תגובה מהירה מדי של היצע הדיור על עלייה במחירים עלולה לגרום לירידה מהירה מדי של מחירי הדירות, אשר אינה רצויה במצבים מסוימים.

בשנים האחרונות הממשלה עושה מאמצים רבים לשפר את ההליכים הביורוקרטיים במטרה לקצר את תהליך ייצורן של דירות, ובמקביל להגדיל את המלאי התכנוני כדי לקצר את המחזור



³ ההשפעה הסופית על הגדלת ההיצע תלויה במידה שבה תהליכי התכנון הועברו לשלבים מאוחרים יותר – ועל כך אין נתונים נגשיים.

הכלכליים בשוק הדיור ולאפשר מתאם בינם לבין מחזורים כלכליים רגילים. צעדי המדיניות שנקטה הממשלה במטרה להגדיל את היצע הדיור היו: 1. הקמת מערך מיוחד – "מטה הדיור הלאומי" – שמטרתו לתאם את פעילות הגופים הממשלתיים והחוף-ממשלתיים הרלוונטיים כדי לאפשר קידום מהיר של תוכניות בתחום הדיור; 2. קביעת יעדי תכנון מוגדרים לבנייה לדיור עד 2040; 3. הגדלת המלאי התכנוני⁴, בין היתר באמצעות הקמת גוף ייעודי – הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל), במטרה לקצר את הליכי התכנון; 4. קידום התחדשות עירונית; 5. תוכנית הסכמי גג, שנועדה להחליש את התמריץ השלילי שיש לרשויות המקומיות להגדיל את האוכלוסייה בשטחן; 6. קידום היוזמה של מנהל התכנון להגדיל משמעותית את הצפיפות בערים.

השלבים הסטטוטוריים בתהליך ייצור הדירה לפני התחלת הבנייה הם אישור התוכניות ברמות הארצית והמחוזית, שיווק הקרקעות על ידי רמ"י, כשנה לאחר אישור התוכניות בוועדות, והנפקת היתרי בנייה על ידי הוועדות המקומיות, כשנתיים-שלוש אחרי שיווק הקרקע⁵. נבחן את התמורות שחלו בשלבים העיקריים של ייצור הדירות גם מבחינת משכי הזמן וגם מבחינת היקפי הפעילות.

א. השלבים הסטטוטוריים בתהליך ייצור הדירות

(1) הגשת התוכנית לוועדה המחוזית (או לוותמ"ל) ואישורה

משכי הזמן הממוצעים לאישור התוכניות על ידי הוועדות המחוזיות⁶ התקצרו בין 2011 ל-2018 בכחצי שנה בממוצע. מגמת הירידה הקיפה את כל המחוזות למעט מחוז המרכז, שבו משך הזמן הממוצע עלה⁷. מספר יחידות הדיור המאושרות בכל שנה גדל משמעותית בשתי פעימות: החל משנת 2012 מספר יחידות הדיור שהוועדות המחוזיות מאשרות גדל פי שניים ויותר בהשוואה לתקופה שלפני 2012, ובשנת 2015, כאשר הוותמ"ל החלה לאשר מתחמים מועדפים לדיור, מספרן הוסיף וגדל. במקביל לפעילות הוותמ"ל נמשכה עלייה מתונה של מספר יחידות הדיור שאישור הוועדות המחוזיות בשנים 2015-2018 (לוח ח'-2).

לוח ח'-2
אישורי הוועדות המחוזיות והוותמ"ל, 2011 עד 2019
(אלפי יח"ד)

השנה	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
הוועדות המחוזיות	29.1	74.7	79.3	62.2	74.2	73.3	85.4	86.3	75.1
הוותמ"ל	-	-	-	-	25.3	37.6	41.8	59.3	65.5
סה"כ	29.1	74.7	79.3	62.2	99.5	110.9	127.2	145.6	140.6

המקור: מנהל התכנון, עיבודי בנק ישראל.

⁴ דוח מבקר המדינה שהתפרסם ב-2015 הצביע על מחסור במלאי התכנוני, במיוחד באזורי הביקוש, כאחת הסיבות לעלייה מהירה של מחירי דירות.

⁵ נוסף על השלבים הסטטוטוריים ישנם שלבים נוספים כגון בדיקת התוכניות והכנתן על ידי רמ"י או משרד הבינוי והשיכון והכנה לשיווק הקרקע על ידי רמ"י; לגבי משך הזמן של השלבים האלה ישנן הערכות בלבד.

⁶ החל מ-2016 משכי הזמן הממוצעים מחושבים לגבי כלל האישורים, כולל של הוותמ"ל. הנתון ללא הוותמ"ל מתבסס על ההערכה שמשכי הזמן הממוצעים בוועדות לא עלו בעקבות הקמת הוותמ"ל ונשארו ברמה של 2014-2015.

⁷ לפי פרסומי מנהל התכנון משך הזמן לאישור תוכניות בהיקפים גדולים ארוך יותר. לפיכך עלייה של משך זמן הממוצע לאישור התוכניות יכולה לנבוע משינוי בתמהיל התוכניות הנדונות במחוז.

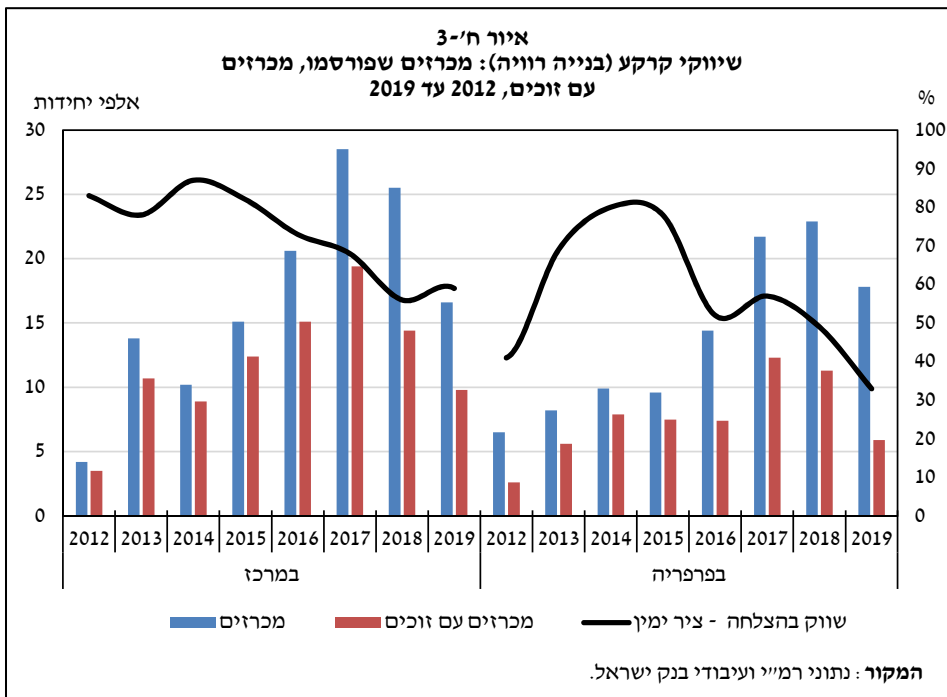
(2) שיווק הקרקעות על ידי רמ"י

השלב הבא בשרשרת ייצור הדירה הוא שיווק הקרקע על ידי רמ"י⁸. מספר יחידות הדירור במכרזים שפורסמו ונתוני העסקאות המאושרות באמצעות מכרז מוצגים באיור ח'-3. ניתן לראות שבהמשך לגידול משמעותי של מספר התוכניות המאושרות על ידי הוועדות המחוזיות החל מ-2012, עלה, בשנים 2013–2014, מספר יחידות הדירור המשווקות על ידי רמ"י במכרזים עם זוכים⁹. החל מ-2016, במקביל לגידול מספר התוכניות המאושרות ופעילות הוותמ"ל, ירד מספר מכרזי רמ"י עם זוכים הן באזור המרכז והן באזור הפריפריה.

התפתחויות אלה מושפעות מהתוכנית "מחיר למשתכן", שבמסגרתה מתקיימים רוב השיווקים של התחלות הבנייה החדשות. בשנת 2019 ירד מספר יחידות הדירור ששווקו בהצלחה במידה משמעותית, הן עקב ירידה של מספר יחידות הדירור המוצעות במכרזים והן עקב שיעור גבוה של מכרזים שנותרו ללא זוכה.

אמנם חלק מהתחלות הבנייה מקורו בפרויקטים הנבנים על קרקעות פרטיות, והתחלות בנייה שמקורן בהתחדשות עירונית לא מצריכות קרקע¹⁰, אך שיווקי רמ"י נותרו רכיב דומיננטי בהיצע הדירור. על פי האומדן, בשנים 2015–2016 כ-20% מסך ההתחלות לא היו במסגרת שיווקי רמ"י או ההתחדשות העירונית אלא, ככל הנראה, בנייה על קרקע פרטית. לעומת זאת בשנים 2018–2019 מקורן של פחות מ-5% מהתחלות הבנייה היה לא בהתחדשות עירונית ולא בשיווקי רמ"י¹¹. ממצאים אלה מצביעים, כנראה, על תחלופה מסוימת בין בנייה על קרקעות פרטיות לבין

לאחר רמה גבוהה של שיווקי קרקע בשנים 2017–2018 התמתנו שיווקי הקרקע על ידי רמ"י.



⁸ שלב זה רלוונטי רק לקרקעות בבעלות המדינה.

⁹ לפי ההערכות, הקרקע משווקת כשנה לאחר שהתוכנית מאושרת בוועדה המחוזית.

¹⁰ למעט הקצאת קרקע משלימה בפרויקטים בודדים של התחדשות עירונית.

¹¹ פרק הזמן שעובר בין שיווק הקרקע לבין התחלת הבנייה הוא כשנתיים-שלוש בממוצע. בחישוב האומדן השוונו את מספר התחלות הבנייה בשנה מסוימת, בניכוי ההתחלות שמקורן בהתחדשות עירונית, לעסקאות של רמ"י (במכרז ובקצאה ללא מכרז) שנתיים-שלוש לפני תחילת הבנייה.

בנייה על קרקעות המדינה. ייתכן אפוא שעומס על גופי התכנון בשלבים שונים של קידום התוכניות על קרקעות המדינה יכול לגרום לעיכוב באישורי תוכניות של בנייה על קרקעות בבעלות פרטית.

(3) אישור בוועדות המקומיות והנפקת ההיתרים

לאחר שיווק הקרקע יש להוציא היתרי בנייה. הנתונים שהתקבלו ממערכת הרישוי הזמין ומדיווחי הוועדות המקומיות מצביעים על התקצרות פרק הזמן הדרוש להנפקת היתר, ועל פי מדד ה-doing business של הבנק העולמי תהליך הוצאת היתרי הבנייה בישראל השתפר בשנים האחרונות. ואולם לעיתים מוגשת בקשה לקבלת הקלות בהתאם לתקנות "שבס-כחלון" מעבר למה שאושר במקור, והדבר גורם עיכובים בהליך הרישוי¹².

הבנייה: השלב האחרון בשרשרת ייצור הדירה הוא שלב הבנייה. במשך הבנייה ניכרת מגמת עלייה, ובסוף 2018 הוא עמד על שנתיים וחצי, גידול של כ-5 חודשים ביחס למוצע 2011–2013. אחת הסיבות לכך היא, ככל הנראה, שינוי בתמהיל הבנייה: שיעור הבניינים בני יותר מ-11 קומות¹³ גדל משמעותית בשנים האחרונות¹⁴, ובנייתם של רבי קומות ממושכת יותר מבנייתם של בניינים נמוכים. מסקר החברות ומנתוני המשרות הפנויות עולה שהביקוש של ענף הבנייה לעובדים מקצועיים לא השתנה, והמחסור בעובדים לא החמיר בשנה הנסקרת.

שוק הדיור מושפע, ככל הנראה, לא רק מגודלו של היצע הדירות אלא גם ממידת ההלימה בין התפלגות משקי הבית לבין התפלגות היצען. ההתפלגות המרחבית של היצע הדיור אמורה לשקף ככל שניתן את התפלגות הביקושים של משקי הבית לשירותי דיור. בהעדר נתונים "טהורים" על הביקושים לדיור נשתמש בהתפלגות של משקי הבית בין המחוזות כאומדן להתפלגות הביקושים, אף שככל הנראה התפלגות משקי הבית בין המחוזות לוקה בהטיה כלפי מטה של הביקוש באזור המרכז ובהטיה כלפי מעלה של הביקוש בפריפריה¹⁵. התפלגות התחלות הבנייה מושפעת מאוד מהתפלגות שיווקי הקרקע של רמ"י, וזו מושפעת מההתפלגות המרחבית של התוכניות המאושרות. אישורי הוועדות המחוזיות קובעים את ההתפלגות המרחבית של המלאי התכנוני¹⁶. שיווקי הקרקעות של רמ"י בשלב הבא מתבססים על התפלגות המלאי התכנוני¹⁷, ובהמשך, עם הנפקת ההיתרים, התחלות הבנייה מתבססות במידה רבה על שיווקי רמ"י. כך גידול של מספר אישורי הוועדה במחוז מסוים צפוי לגרום גידול של שיווקי הקרקע כעבור שנה-שנתיים (אם יש ביקוש), והגידול היחסי של השיווקים במחוז צפוי להגדיל, כעבור שנתיים-שלוש, את שיעור התחלות הבנייה שמקורן באותם שיווקים. נתוני ההיצע בהתפלגות המרחבית, על פי השלבים העיקריים של ייצור הדירה ומשכי הזמן שלהם, מוצגים באיורים ח'4 ו-ח'5, באחוזים ובאלפי יח"ד, בהתאמה. ניתן לראות שברוב המחוזות יש מתאם בין ההתפלגות של אישורי הוועדות לבין שיווקי הקרקע של רמ"י כעבור כשנתיים ולבין התחלות הבנייה כעבור כ-5 שנים. נראה שבמחוז הצפון המלאי התכנוני

היקף האישורים של הוועדות המחוזיות הגיע לרמה גבוהה מאוד, אך ירד בהם חלקם של האישורים באזורי הביקוש. הדבר עלול לפגוע בהלימה שבין ההתפלגות המרחבית של התחלות הבנייה לבין פיזור משקי הבית.

¹² מעבר לעיכובים ברישוי, עולה מטיטוט דוח הצוות הבין-משרדי, שהקימה הממשלה לשם בחינת ביטול ההקלות בתחום התכנון והבנייה, כי לשימוש הגובר בהקלות בשנים האחרונות יש השלכות שליליות רבות כגון חוסר התאמה בין התשתיות לבין מספר הדירות לאחר ההקלות.

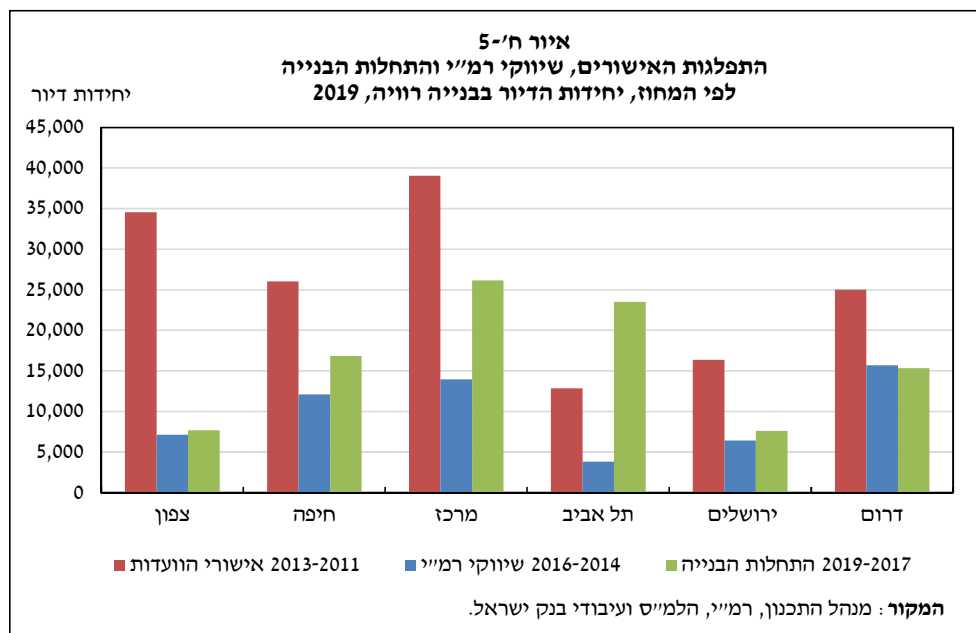
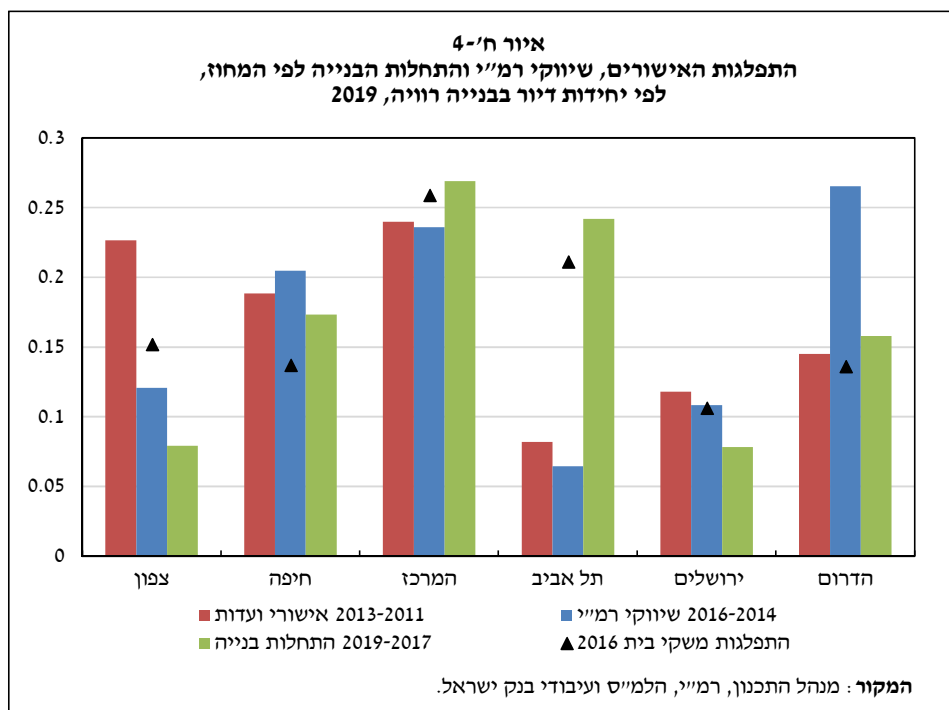
¹³ בניין רב-קומות מוגדר לפי הפרש הגובה בין מפלס הכניסה לבין מפלס הכניסה לקומה הגבוהה ביותר. ברוב המקרים מדובר בבניינים של יותר מ-10 קומות.

¹⁴ ב-2018 שיעור הדירות בבניינים של 11 קומות ומעלה גדל פי שניים ביחס ל-2006–2007, ועמד על 25% מתוך סך כל הדירות.

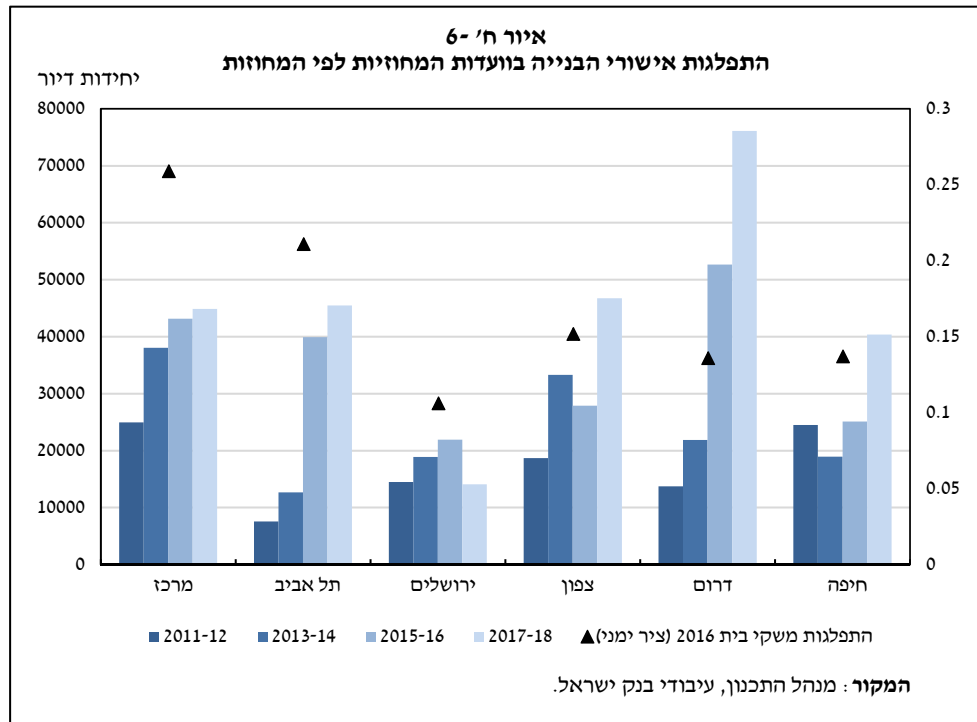
¹⁵ נוסף על הביקושים גם המחירים משפיעים על החלטות של הפרטים, ומחירי הדירות ושכר הדירה באזורי הביקוש גבוהים הרבה יותר מאשר בפריפריה.

¹⁶ לגבי שנת 2019 התקבלו נתוני אישורים מצרפיים בלבד.

¹⁷ אם הביקוש במחוז מסוים נמוך מן המלאי התכנוני חלק משיווקי הקרקע לא יצליחו, ואם הביקוש גבוה מן המלאי התכנוני ייווצר עודף ביקוש בטווח הקצר.



עולה על הביקוש, ולכן שיעורו בשיווקי הקרקע של רמ"י ובהתחלות הבנייה נמוך משמעותית משיעורו באישורי הוועדות. ככל הנראה, המתאם בין התפלגות משקי הבית להתפלגות אישורי הוועדות בשנים 2013–2011 איפשר התאמה בין התפלגות משקי הבית לבין זו של התחלות הבנייה בשנים 2019–2017.¹⁸ מספר האישורים של ועדות התכנון בכל האזורים גדל בהתמדה מראשית העשור, אך חלקם של אזורי הפריפריה, בעיקר מחוז הדרום גדל בשיעור גבוה יותר (איור ח'-6); ירידה בחלקם של אזורי הביקוש באישורי הוועדות עלולה לפגוע במידת ההלימה בין ההתפלגות המרחבית של ההתחלות הבנייה לבין פיזור משקי הבית.



ב. תוכניות לשם הגדלת ההיצע

(1) התחדשות עירונית

מחקרים רבים שהתפרסמו לאחרונה מצביעים על החשיבות והיתרונות של בנייה באזורים שבהם השכר והפריזון גבוהים.¹⁹ הנגישות של מוקדי התעסוקה המאופיינים בפריזון גבוה תורמת לגידול הפריזון ולחיסכון בזמן נסיעה, עקב ירידה ביוממות. (Hsieh and Moretti, 2019)²⁰ מראים שבארה"ב הגבלת היצע הדיור באמצעות מגבלות על הבנייה באזורים שבהם פריזון גבוה גרמה

¹⁸ במחוזות המרכז ותל אביב חלק מהתחלות הבנייה מקורן בהתחדשות עירונית (כמחצית מהפער בין שיווקי רמ"י להתחלות הבנייה בשנים 2017–2019) ובקרקעות הפרטיות.

¹⁹ למשל: לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי השכר החודשי הממוצע בתל אביב גבוה בכ-25% מהממוצע הארצי.

²⁰ Chang-Tai Hsieh and E. Moretti, (2019). "Housing Constraints and Spatial Misallocation," *American Economic Journal: Macroeconomics*, American Economic Association, 11(2), 1-39, April.

הפסד משמעותי בתוצר. ²¹Chetty, Hendre and Katz מוצאים שלמעבר אל אזורים שבהם השכר גבוה יש השפעה חיובית על הישגי הילדים. ²²Shoag מציג סקירת ספרות מקיפה בנושא ההשלכות השליליות של הגבלת היצע הדירות באזורים שבהם הפריזון גבוה – ביניהן הפסד תוצר פוטנציאלי ופגיעה בשוויון ההזדמנויות. בישראל, בגלל מחסור בקרקעות פנויות באזורי הביקוש, ובייחוד במרכז המטרופולין גוש דן, האפשרות הכמעט יחידה להגדיל את היצע הדירות באזורים אלו היא באמצעות התחדשות עירונית. על אף העלויות הגבוהות שבהן כרוך הציפוף, הדעה הרווחת בספרות היא שתועלת הציפוף גבוהה מעלותו.²³ היתרונות המשמעותיים של ציפוף באמצעות התחדשות עירונית באזורי הביקוש הם שמירה על השטחים הפתוחים, גידול השכר והפריזון בזכות אפקט האגלומרציה (מרכז) וירידה ביוממות, שיכולה להפחית במידת מה את הגודש בכבישים.

כדי לנצל את היתרונות של ציפוף במסגרת התחדשות עירונית הממשלה ממשיכה לקדם תוכניות פינוי-בינוי. בשנתיים האחרונות עלה מספר יחידות הדירות המאושרות במסגרת התוכניות האלה (תוספת למלאי התכנוני), ובשנת 2019 אושרו במסגרת פינוי-בינוי כ-19,200 אלף יחידות דירות תוספתיות²⁴ – בהתאם ליעד השנתי²⁵. כ-65% מהדירות שאושרו הן באזור המרכז, רובן בשני פרויקטים גדולים בלוד וברחובות, כ-15% במחוז תל אביב, כ-10% במחוז הדרום וכ-8% במחוז ירושלים²⁶ (לוח ח'-3). החל משנת 2017 מקדמת הוותמ"ל בשיתוף עם הרשות להתחדשות עירונית תוכניות של התחדשות עירונית בהיקף של לפחות 500 יחידות דירות, חלקן תוכניות מתאר שכונתיות. קידום תוכניות ההתחדשות העירונית בוותמ"ל הגדיל במידה ניכרת את מספר האישורים. גורם נוסף שסייע לקידום הפרויקטים של ההתחדשות העירונית הוא הקצאת קרקע משלימה עבורם כדי להפוך אותם לכדאיים.

התחלות הבנייה שמקורן בהתחדשות עירונית הסתכמו בשנת 2019 בכ-10,800 יחידות דירות, עליה של כ-400 התחלות בנייה לעומת מספרן בשנת 2018 (איור ח'-7), מתוכן כ-8,600 התחלות תוספתיות. כמחצית מהן נבנות במחוז תל אביב, אשר בו התחלות הבנייה שמקורן בהתחדשות עירונית שיעורן כ-50% מסך התחלות הבנייה. התחלות הבנייה במסגרת ההתחדשות העירונית במחוז המרכז יציבות ב-3 השנים האחרונות ונמוכות מהיעד שקבעה הממשלה²⁷. אולם הודות לעלייה משמעותית של מספר אישורי התוכניות במחוז המרכז השנה צפוי במחוז זה בשנים הבאות גידול של מספר ההתחלות שמקורן בהתחדשות עירונית.

בשנת 2019 עלה היקף התוכניות המאושרות במסגרת ההתחדשות העירונית. התחלות הבנייה שמקורן בהתחדשות עירונית הן כמחצית מההתחלות במחוז תל אביב.

²¹ Chetty, N. Hendren. and L. F. Katz (2016). "The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment" *American Economic Review*, 106 (4), pp. 855-902.

²² D. Shoag (2019). The Hamilton project "Removing Barriers to Assessing high productivity places."

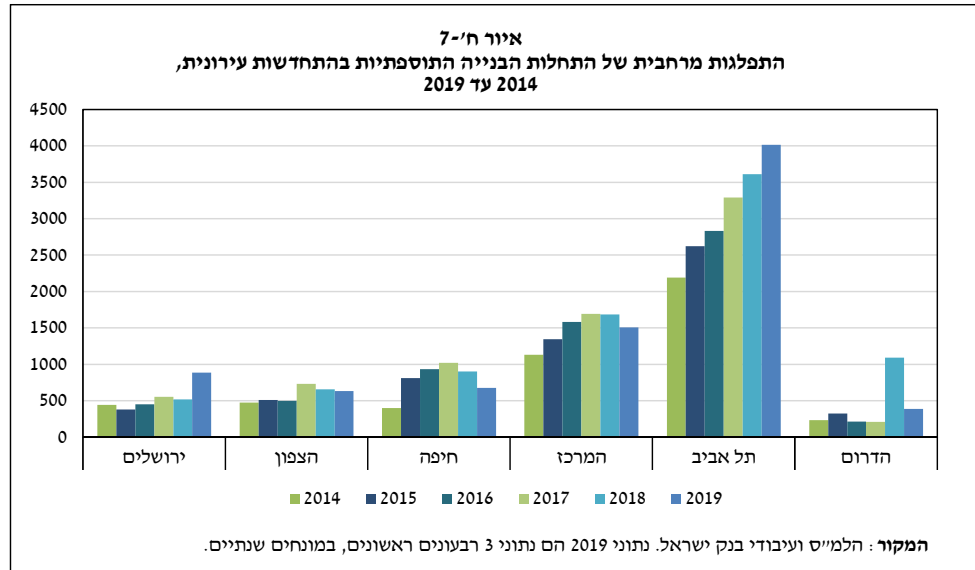
²³ דעה זו אף קיבלה לאחרונה תמיכה אמפירית נוספת בעבודתם של G.M. Ahlfeldt and E. Pietrostefani (2019). "The economic effect of density: A synthesis" *Journal of Urban Economics*, 111, 93-107.

²⁴ מספר יחידות דירות התוספתי הוא מספר הדירות שנבנות פחות אלה הנהרסות.

²⁵ היעד הממוצע לשנים 2017–2020 הוא כ-20 אלף, כולל בנייה במתחמים פנויים (אינפיליס), אולם נתוני התכנון והבנייה במתחמים הפנויים אינם זמינים.

²⁶ בדומה לשנים קודמות לא אושרו תוכניות במחוז הצפון, ובחיפה אושרו 86 דירות בלבד.

²⁷ במסגרת היעדים שנקבעו בתוכנית האסטרטגית לדירות ב-2017 הוגדרו שני יעדים ברמה המחוזית בתחום ההתחדשות העירונית: יעדי ביצוע (התחלות בנייה תוספתיות) ויעדי תכנון (הגדלת המלאי התכנוני). היעד השנתי למחוז המרכז הוא כ-3 אלף יחידות דירות בכל שנה בשנים 2017–2020.



אמנם בשנים האחרונות מקורן של כ-40% מהתחלות הבנייה של ההתחדשות העירונית הוא בתמ"א 38, אך המטרה המקורית – חיזוק מבנים באזורים הנמצאים בסיכון מוגבר לרעידת אדמה – לא הושגה; זאת בגלל העדר כדאיות כלכלית באזורים אלה, שרובם אזורי פריפריה.

המסלולים העיקריים להתחדשות עירונית הם תמ"א 38²⁸ ותוכניות הפינוי-בינוי. תמ"א 38 אושרה בשנת 2005 כדי לעודד חיזוק מבנים נגד רעידות אדמה. במשך השנים נוספה על מטרתה המקורית תכלית נוספת – התחדשות עירונית²⁹. חסרונות הפרויקטים של תמ"א 38 הם פוטנציאל ציפוף נמוך בהשוואה לפינוי-בינוי והעדר טיפול במרחב הציבורי, הגורם להעמסת יתר על התשתיות הקיימות, משום שהתכנון הוא ברמת הבניין בלבד³⁰. תוקפה של תמ"א 38 עומד לפוג במאי 2020. בדיון שהתקיים במועצה הארצית במנהל התכנון ב-5/11/2019 בנושא הומלץ כי תיקבע תקופת מעבר, שבה כל בקשה אשר תיקלט עד 5/2022 תטופל כרגיל, ובמקביל, הוועדה המקומית מחליטה אם להמשיך ולהחיל את תמ"א 38 עד 2025 וכן מגישה תוכנית מתאר להתחדשות עירונית לטווח ארוך³¹. מכל מקום, תוקפה של תמ"א 38 יפוג סופית ב-5/2025, ובכוונת מוסדות התכנון ליצור כלים שיחליפו אותה עד לתאריך התפוגה הסופי. אמנם בשנים האחרונות מקורן של כ-40% מהתחלות הבנייה של ההתחדשות העירונית הוא בתמ"א 38, אך המטרה המקורית – חיזוק מבנים באזורים הנמצאים בסיכון סיסמי מוגבר לרעידת אדמה – לא הושגה, בגלל העדר כדאיות כלכלית באזורים אלה, שרובם אזורי פריפריה. במקביל לקידום התחדשות עירונית במרכז ככלי לציפוף יעיל חשוב לפתח כלים משלימים, שיאפשרו חיזוק ומיגון של מבנים בפריפריה. כחלק מהקטנת אי-הוודאות לגבי התמורות העתידיות, שלעיתים מעכבת מימוש של פרויקטים, פועלת הרשות להתחדשות עירונית להסדרת נושא התמורה לדיירים במסגרת הפרויקטים של פינוי-בינוי. כך, במסמך שהופץ בפברואר 2020, הוגדרה תוספת "ראויה" לשטח הדירה כתוספת של 12 מ"ר.

²⁸ בתמ"א 38 שני מסלולים: חיזוק ועיבוי (תמ"א 38/1) והריסה ובנייה-מחדש (תמ"א 38/2), ההבדלים בין שני המסלולים מפורטים בדוח בנק ישראל לשנת 2018, פרק ט'.

²⁹ בשנת 2017 נדרש בג"צ לסוגיה של מטרות תמ"א 38 במסגרת דיון בעתירה, וקבע כי תכלית תמ"א 38 כפולה.

³⁰ היתרון של תמ"א 38 היה קידום מהיר, אך לפי נתוני מנהל התכנון פרק הזמן העובר בין הגשת בקשה להוצאת היתר בתמ"א 38 עלה כמעט פי שניים בין 2011 ל-2018 (מנהל התכנון, תמ"א 38, דיון במועצה הארצית 5/11/2019). ייתכן אפוא שהיתרון הזה מוצח.

³¹ או תוכנית על פי סעיף 23 לכל העיר או לחלק משמעותי ממנה.

לוח ח'-3
התוספת למלאי התכנוני בהתחדשות עירונית, 2017 עד 2019
 שנתי, אלפי יח"ד תוספתיות

יעדי התכנון 2020-2017	2019	2018	2017	
1.9	0	0	0	הצפון
2.7	0.1	0.1	0	חיפה
6	12.4	1.9	1.4	המרכז
6.8	2.8	7.6	2.5	תל אביב
1.5	1.5	0.3	1.1	ירושלים
1.6	1.9	0	1	הדרום
20.5	¹ 19.2	9.9	6	סה"כ

¹ סה"כ כולל 600 יחידות דיור ביו"ש.

המקור: הרשות להתחדשות עירונית, עיבודי בנק ישראל.

(2) הסכמי הגג

תוכנית נרחבת שהממשלה מפעילה בשנים האחרונות במטרה להחליש את התמריץ השלילי שיש לרשויות המקומיות לקלוט תושבים נוספים היא תוכנית הסכמי הגג עם הרשויות המקומיות³². במסגרת התוכנית הממשלה מממנת עבור הרשויות את בניית התשתיות ומבני הציבור הנחוצים לבניית שכונות חדשות³³. עד סוף 2019 נחתמו 32 הסכמי גג – חוזים בין הרשויות המקומיות לבין משרד הבינוי והשיכון או רשות מקרקעי ישראל, האמורים לסייע לבנייתן של כ-395 אלף יחידות דיור. כפי שניתן ללמוד מהנתונים בלוח ח'-4, עד סוף 2019 שווקו בהצלחה קרקעות לדירות בהיקף של כ-35% מיעדי השיווק לאותה תקופה³⁴ – ירידה בהשוואה לשנת 2018, שבה שיעור השיווק בפועל בהסכמי הגג עמד על כ-42%. לצד הקושי בשיווק בפריפריה, בשל ירידת הביקושים, נראה שלהאטה תרמה גם התנגדותם של מספר ראשי רשויות, שעיקבו הוצאת היתרי בנייה לפרויקטים במסגרת הסכמי הגג בגלל העדר תשתיות. ככל שהמגמה תימשך היא תפגע בנכונות של יזמים לגשת למכרזי קרקעות ברשויות שבהן יש הסכמי גג, מחשש כי בסופו של דבר הם יתקשו לממש את הזכייה.

ההיצע בטווח הארוך: תהליך "ייצור" הדירה הוא, כאמור, תהליך ארוך, שבו הבנייה בפועל נגזרת מאישורי התוכניות ומשיווקי הקרקע כמה וכמה שנים קודם לבנייה. מכאן החשיבות הרבה של התכנון האסטרטגי ארוך הטווח. ב-2017 גיבש קבינט הדיור את התוכנית האסטרטגית לדיור, שקובעת את יעדי התכנון והבנייה לשנים 2017–2040 בהתאם לצורכי הדיור הצפויים. לפי התוכנית צורכי הדיור בישראל מכתיבים יעדי בנייה של 52 אלף יחידות דיור בשנים 2017–2020³⁵, 55 אלף יחידות דיור בשנים 2021–2025 ועלייה הדרגתית עד ל-67 אלף בשנים 2036–2040. מספר התחלות הבנייה בשנים 2017–2019 אכן עומד ביעדים שנקבעו, אך בגלל

כדי להחליש את התמריץ השלילי של הרשויות המקומיות לבנייה נוספת בתחומן נחתמו במהלך 2019 מספר הסכמי גג נוספים עם הרשויות, אולם שיעור המימוש של שיווק הקרקעות מתוך כלל ההסכמים ירד בהשוואה ל-2018.

אינדיקטורים שונים לשוק הדיור מצביעים על רמת פעילות גבוהה, והיקף התחלות הבנייה תואם את היעד שנקבע לשנים 2017–2020, אולם יעדי הבנייה שמכתיבים צורכי הדיור עולים החל מ-2021.

³² ראו הרחבה בפרק ט' של דוח בנק ישראל לשנת 2017.

³³ בחלק מהמקרים התשתיות ומבני הציבור שייבנו אמורים לשרת גם את תושבי השכונות הוותיקות.

³⁴ הכוונה לשיווקים בפועל: יחידות דיור במכרזים עם זוכה.

³⁵ במונחים שנתיים.

לוח ח'-4
יעדי השיווק בהסכמי הגג והשיווק בפועל, 2019

היישוב	מועד החתימה	יחידות הדיור בהסכם ¹	יעדי השיווק עד סוף 2019 ²	השיווק בפועל בבנייה רוויה עד סוף 2019	שיעור השיווק בפועל %
קרית גת	11.2013	6,442	6,442	5,262	81.7
קרית גת : תוספת להסכם	2.19	7,164	2,000	-	0.0
מודיעין	1.2014	11,804	11,804	6,843	58.0
קרית ביאליק	1.2014	7,253	7,253	2,132	29.4
ראש העין	2.2014	13,636	13,636	5,759	42.2
ראשון לציון	11.2014	16,393	10,000	6,204	62.0
רמלה	7.2015	7,483	7,483	2,350	31.4
אשקלון	12.2015	31,791	10,000	11,105	111.1
באר שבע	10.2015	18,140	18,140	5,250	28.9
הרצליה	1.2016	7,443	7,443	1,468	19.7
נתניה	4.2016	12,288	8,000	2,185	27.3
יבנה	8.2016	12,699	8,000	2,367	29.6
טירת כרמל	9.2016	7,986	7,986	2,094	26.2
עפולה	9.2016	10,496	8,000	190	2.4
מעלות	2.2017	5,545	4,750	325	6.8
אופקים	2.2017	14,436	10,000	2,213	22.1
אילת	3.2017	18,372	8,000	863	10.8
בית שמש	4.2017	13,007	8,697	7,902	90.9
אור יהודה	4.2017	5,020	5,020	2,135	42.5
עכו	5.2017	11,968	6,000	1,200	20.0
לוד	5.2017	17,018	7,080	799	11.3
באר יעקב	5.2017	11,653	6,000	2,235	37.3
אשדוד	8.2017	30,046	9,436	-	0.0
מגדל העמק	8.2017	4,985	4,985	1,524	30.6
דימונה	9.2017	15,657	5,204	594	11.4
נהריה	9.2017	7,422	6,000	2,708	45.1
נתיבות	12.2017	13,103	6,000	3,374	56.2
שדרות	1.2018	5,498	5,498	302	5.5
חיפה	3.2018	15,623	2,000	431	21.6
אלעד	3.2018	5,222	5,222	-	0.0
ירושלים	3.19	11,953	2,000	1,834	91.7
יהוד	10.19	7,313	2,000	-	0.0
רמת גן	12.19	8,722	-	-	0.0
סה"כ		393,581	230,079	81,648	0.35

¹ לא כולל דיור מיוחד (דיור מוגן, מעונות וכו'), ללא תוספת יחידות דיור לפי "תקנות שבס" וללא התחדשות עירונית; יחידות דיור על קרקע מדינה בלבד.

² יעדי השיווק כפופים לאישור התוכניות שנמצאות בהליכי הכנה ואישור.

המקור: משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל ועיבודי בנק ישראל.

המחסור בקרקעות לבנייה באזורי הביקוש מקדמי הצפיפות הנמוכים יחסית אשר נקבעו בתמ"א 3635³⁶ (שאושרה בשנת 2005) יקשו מאוד על העמידה ביעדים בתוכנית האסטרטגית לדור. במטרה לסייע בהשגת יעדי הממשלה בתחום התכנון והבנייה אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ב-8/2019 את קידום יוזמת מנהל התכנון לתיקון תמ"א 35, שמטרתה העלאת הצפיפות בערי ישראל. התיקון צפוי לסייע ביישום היעדים של הממשלה. כדי להימנע מפגיעה באיכות החיים של התושבים קידום הציפוף מצריך תכנון מקביל של התעסוקה, השירותים הציבוריים וכן תכנון והרחבה של מערכת הסעת ההמונים.

3. הביקוש והעסקאות

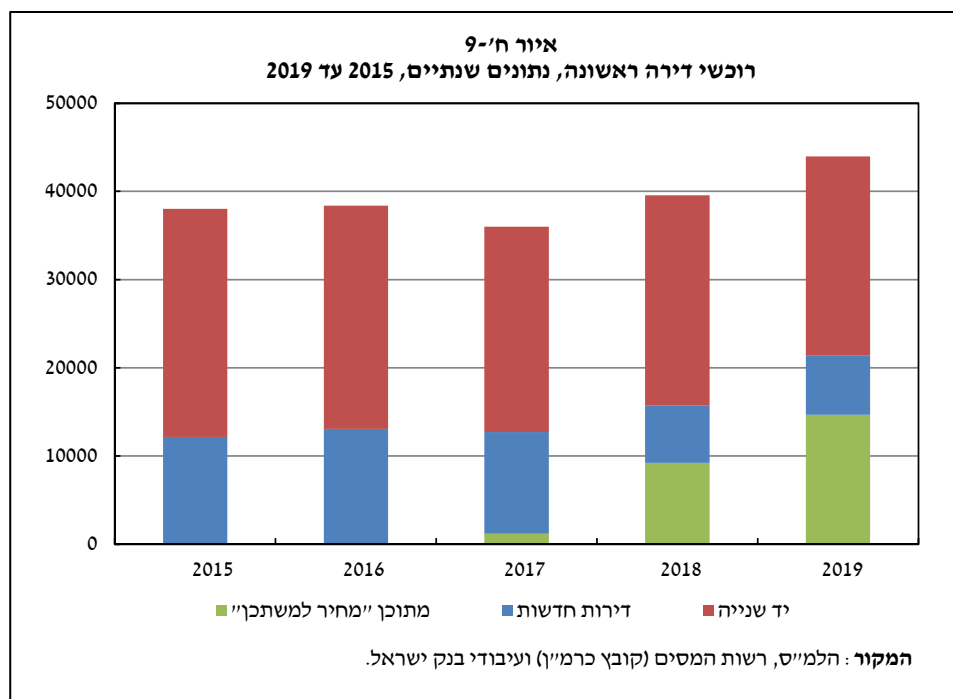
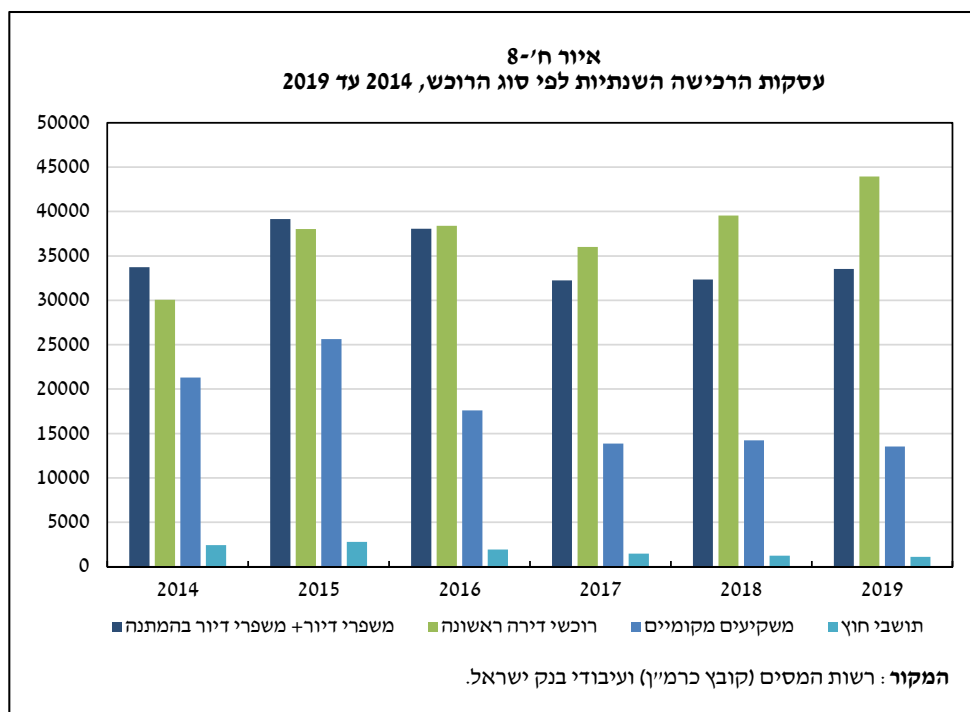
הגורמים הפועלים להגדלת הביקוש החל מ-2015 הם גידול האוכלוסייה בגילי עבודה העיקריים (25–64)³⁷, גידול ההכנסה הריאלית של משקי הבית, שיעור האבטלה הנמוך והרמה הנמוכה של הריבית (לוח ח'-1). כמו כן נקטה הממשלה מספר צעדי מדיניות שהייתה להם השפעה ישירה על הביקוש לדירות. במטרה להרחיק את המשקיעים משוק הדיור היא העלתה בשנת 2015 את מס הרכישה המוטל על המשקיעים; לפיכך פחת הביקוש של המשקיעים, ומספר עסקאותיהם ירד בחצי בין 2015 ל-2017. צעד מדיניות נוסף שנקטה הממשלה הוא הפעלת התוכנית "מחיר למשתכן", שמטרתה לסייע למשקי בית שאין בבעלותם דירה לרכוש דירה. התוכנית הגדילה את הביקוש לדירות כתוצאה מהענקת הסובסידיה, אך נתוני העסקאות בפועל שיקפו ירידה בשנים הראשונות, שכן הזכאים המתווכים לזכייה בהגרלה, ואז המתווכים להתקדמות תהליכי האישור והבנייה עד לקבלת היתר בנייה – השלב שבו מקובל לחתום על חוזה הרכישה. הגרלות "מחיר למשתכן" החלו בספטמבר 2016, ואכן מספר העסקאות של רוכשי דירה ראשונה ב-2017 (איור ח'-8) ירד בהשוואה ל-2016. בשנת 2018, כאשר החלו להיחתם החוזים הראשונים של זוכי ההגרלות, חזר היקף העסקאות של רוכשי דירה ראשונה לרמה של 2015–2016, וגידול מספר העסקאות נמשך בשנת 2019, כאשר פרויקטים נוספים הגיעו לשלב היתרי הבנייה. במהלך השנה גדל מספר העסקאות במסגרת "מחיר למשתכן" לכ-51 אלף עסקאות (מתוך כ-44 אלף עסקאות של רוכשי דירה לראשונה). איור ח'-9 מציג את הפילוח של העסקאות שעשו רוכשי דירה לראשונה, ומראה שיעור העלייה הוא בעסקאות של "מחיר למשתכן".

אצל המשקיעים מספר העסקאות בשלושת הרבעונים הראשונים של 2019 היה דומה למספר בתקופה המקבילה ב-2018. כמו כן נמשכה המגמה של התרחבות ההשקעה בנדל"ן בחו"ל: בשלושת הרבעונים הראשונים של 2019 ההשקעה נטו של משקי הבית בנכסי נדל"ן בחו"ל הסתכמה בכ-500 מיליון דולרים, עלייה של כ-5% במונחים רבעוניים בהשוואה להשקעה זו בשנת 2018. היקפה של עליית ההשקעה בנדל"ן בחו"ל הוא כחמישית מהיקף הירידה בהשקעה של משקיעים מקומיים בדירות בישראל. מכאן שמדובר בתחלופה חלקית מאוד בהשקעת משקי הבית בין נדל"ן בחו"ל לדירות בארץ.

"מחיר למשתכן" הגדילה את הביקוש לדירות בזכות הסובסידיה, אך נתוני העסקאות בפועל שיקפו ירידה בשנים הראשונות. בשנת 2018, כאשר החלו להיחתם החוזים הראשונים של זוכי ההגרלות, חזר היקף העסקאות של רוכשי דירה ראשונה לרמה של 2015–2016, וגידול מספרן נמשך ב-2019, כאשר פרויקטים נוספים הגיעו לשלב היתרי הבנייה.

³⁶ תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור. מטרת התוכנית היא הגדרת מדיניות התכנון ופריסת היישובים ברחבי ישראל עד שנת 2020.

³⁷ האינדיקטור לצורכי הדיור הוא מספר משקי הבית, אך קשה למדוד אותו ולהשתמש בו - בין היתר משום שהוא אנדוגני למלאי הדירות, כלומר מושפע ממנו. לעומת זאת נתוני האוכלוסייה הם אקסוגניים לשוק הדיור.



משפרי הדיור – הרחבה

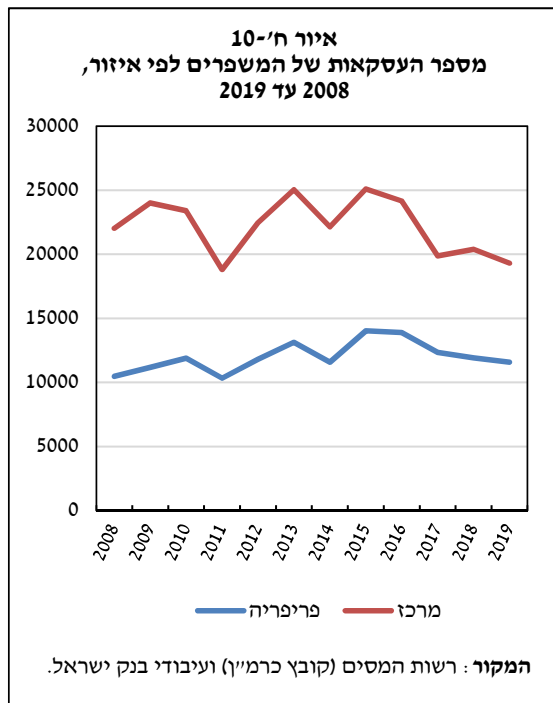
במהלך שנת 2019 נעשו כ-95 אלף עסקאות בדירות מגורים, יותר ממחציתן בדירות יד שנייה. עסקאות יד שנייה הן רכיב חשוב של שוק הדיור ופלח מרכזי מהן הוא עסקאות של מחליפי דירות (להלן משפרי דיור).

עד שנת 2012 היקף העסקאות של משפרי הדיור עלה על היקף העסקאות של רוכשי דירה ראשונה, החל משנת 2012 מספר העסקאות של רוכשי דירה ראשונה עבר את מספר העסקאות של משפרי הדיור, ומ-2015 הפער ביניהן החל להתרחב (איור ח'-1). ב-2019 מספר הרכישות של משפרי הדיור היה נמוך במקצת מאשר ב-2008, אף שאוכלוסיית בני 35 ומעלה³⁸ גדלה בתקופה זו. מאפייני משק הבית משתנים במשך הזמן, ועמם משתנים צורכי הדיור שלו. בישראל השינוי בצורכי הדיור של משקי הבית ניכר אף יותר מאשר במדינות מפותחות אחרות, תוצאת מספר ילדים גבוה יחסית. ירידה בעסקאות של משפרי הדיור עשויה להצביע על אי התאמה מוגברת בין צורכי הדיור לבין מאפייני הדיור בפועל, שמשמעותה פגיעה ביעילות וברווחה, ולכן חשוב להתחקות אחר הגורמים לירידה בהיקף העסקאות של משפרי הדיור. כיוון שניתוח המגמות בקרב רוכשי דירה ראשונה הוצג בלקט ניתוחי מדיניות וסוגיות כלכליות, 2/2019, בנק ישראל 2019, נתמקד כאן במגמות ומאפיינים של עסקאות משפרי הדיור.

כדי לבדוק אם ירידת מספר העסקאות של משפרי הדיור היא תופעה שמאפיינת את כלל השוק, או נובעת מירידת הביקוש לדירות יד שנייה (הדירות שהמשפרים מוכרים) באזורי הפריפריה

בחנו את המגמות בעסקאות של משפרי הדיור באזורים הפריפריאליים ובאזורים המרכזיים (איור ח'-10)³⁹. מתברר שאמנם מספר העסקאות באזור המרכז גבוה יותר מאשר באזורים הפריפריאליים, אך בין שני האזורים אין הבדלים משמעותיים במגמות: בשניהם מספר העסקאות היה יציב עד שנת 2016 וירד לאחר מכן. הירידה של מספר העסקאות התרחשה במקביל ליציאת המשקיעים מהשוק ובמקביל לגידול היקף ההגרלות של "מחיר למשתכן". כדי לבדוק איזה פלח של רוכשי הדירות מיד שנייה הוביל בירידת העסקאות של משפרי הדיור בחנו את העסקאות של המשפרים לפי סוג הקונה שרכש מהם את דירתם הקודמת: רוכשי דירה ראשונה, משקיעים (מקומיים

הירידה בעסקאות של משפרי הדיור נבעה מירידה בביקוש לדירותיהם הקודמות – בעיקר של משקיעים בשל הרחקתם מהשוק.



³⁸ על פי נתוני משרד האוצר מ-2010 הגיל הממוצע של משפרי הדיור הוא 45, ורוב משפרי הדיור הם בני 35 ונעלה.

³⁹ הסיווג נעשה בהתאם למדד הפרפריאליות של הלמ"ס, לפי השיטה של ע' פייטלסון ואחרים (2019); אשכולות 1-5 מוגדרים כפריפריה ואשכולות 6-10 כאזור מרכזי. ניתוח רגישות מראה שהגדרת אשכולות 8-10 כאזור מרכזי ו/או הגדרת אזורים 1-4 כאזור הפריפריה לא משפיעות על התוצאות.

ומשקיעי חוץ) ומשפרי דיור אחרים⁴⁰. התפלגות הרוכשים על פני הזמן מוצגת בלוח ח'-5. ניתן לראות שירד מספר העסקאות בין המשפרים לבין כל קבוצות הרוכשים, אך הירידה המשמעותית ביותר (באחוזים) הייתה במכירות למשקיעים. הוצאתם צמצמה את מספרם של משקי הבית שיכלו למכור את דירותיהם כדי לרכוש דירה חדשה. תופעה זו משקפת את אחת ההשפעות של מדיניות הממשלה, שנועדה לצמצם את רכישת הדירות בידי מי שאינם רוכשי דירה יחידה.

לוח ח'-5
התפלגות של עסקות משפרי דיור לפי סוג הרוכש, 2019

מכירות למשקיעים		מכירות לרוכשי דירה ראשונה		מכירות למשפרים אחרים		
במרכז	בפריפריה	במרכז	בפריפריה	במרכז	בפריפריה	
10,827	8,543	24,395	17,297	24,283	18,439	2015-2011
5,762	4,582	15,985	13,673	17,674	13,684	2019-2016

המקור: כרמ"ן, עיבודי בנק ישראל.

נוסף על הקושי של המעוניינים בשיפור דיור למכור את דירותיהם ייתכן שעליית מחירי הדיור תרמה גם היא לירידת מספר העסקאות של שיפור הדיור. כאשר מחירי הדירות עולים, פרטים המתכננים לרכוש דירה זולה יותר יחוו השפעת הכנסה חיובית, ופרטים המתכננים לרכוש דירה יקרה יותר, יחוו השפעת הכנסה שלילית. לפיכך, אם אכן עליית מחירי הדיור תרמה לירידה בעסקאות של המשפרים, נצפה לראות ירידה של מספר העסקאות שבהן מחליפים דירה לדירה יקרה יותר במידה משמעותית, אך לא של מספר העסקאות שבהן עוברים לדירה זולה יותר או לדירה היקרה מקודמתה בשיעור שאינו עולה על 25%. מתוך ההצלבה בין עסקות הרכישה והמכירה של משפרי הדיור ניתן לבחון את ההתפלגות של עסקות משפרי הדיור לפי השינוי בשווי הדירה ובשטחה (לוח ח'-6).

שיעור המשפרים העוברים לדירה יקרה יותר⁴¹ מתוך סך המשפרים ירד על פני הזמן ב-10 נקודות אחוז, ושיעור המשפרים ששוויה של דירתם החדשה היה שונה בפחות מ-375 אלף ש"ח משווי הדירה הנמכרת (בשני הכיוונים) עלה ב-9 נקודות אחוז. שיעור העוברים לדירה גדולה יותר (לפחות ב-15 מ"ר) לא השתנה⁴² בשנים 2007-2019. מתוך העוברים לדירה גדולה יותר שיעור העוברים לדירה יקרה יותר ירד בכ-7 נקודות אחוז. מכאן ניתן להסיק כי השינויים הדמוגרפיים, ובפרט גידול מספר הילדים, דוחפים חלק ממשקי הבית לעבור לדירות גדולות יותר, אך לנוכח עליית המחירים מעטים יותר מהם עוברים לדירה ששוויה גבוה בשיעור ניכר מזה של קודמתה, ואילו האחרים כנראה מתפשרים לגבי מאפיינים אחרים של הדירה.

⁴⁰ כדי לסווג את רוכשי דירותיהם הקודמות של משפרי הדיור ערכנו הצלבה חד-חד ערכית בין עסקת רכישת הדירה החדשה לבין עסקת המכירה של הדירה הקודמת לגבי הפרטים המוגדרים בקובץ כרמ"ן כ"משפרי דיור". נעשו מספר טיובים: (1) צמצמנו את המדגם לפרטים שביצעו לכל היותר 3 עסקאות של שיפור דיור; (2) לגבי משפרי הדיור שרכשו דירה חדשה לפני מכירת הדירה הקודמת התקופה המרבית של החזקת שתי דירות היא שנתיים (מי שהחזיק בשתי דירות יותר משנתיים לא נכלל במדגם; (3) עבור משפרי הדיור שמכרו דירה לפני רכישת דירה חדשה פרק הזמן המרבי ללא בעלות על דירה הוא 3 שנים.

⁴¹ עלייה בשווי הדירה של 375 אלף ש"ח במחירי 2019 (כ-220 אלף במחירי תחילת 2010). מבטאת שינוי של כ-25% במחיר הדירה הממוצעת, שהיה ב-2019 כ-1.5 מיליון ש"ח. אנו רואים בשינוי בגודל זה סמן לשינוי משמעותי בשווי הדירה.

⁴² עלה ב-2 נקודות אחוז בין 2007-2009 ל-2010-2015 וירד ב-2 נקודות אחוז במעבר ל-2016-2019.

לוח ח'-6
התפלגות משפרי הדיור בהתפלגות לפי השינויים בשטח ובמחיר בין הדירה שנמכרה לדירה שנקנתה,
2015 עד 2019
 (אחוז מתוך סך כל המשפרים בתקופה)

שווי הדירה עלה ב-375 אלף לפחות			השינוי בשווי הדירה פחות מ-375 אלף			שווי הדירה פחת ביותר מ-375 אלף			סה"כ		
2007-2016	2010-2015	2019-2016	2007-2016	2010-2015	2019-2016	2007-2016	2010-2015	2019-2016	2007-2016	2010-2015	2019-2016
46	44	39	15	19	22	2	2	3	63	65	63
6	5	5	8	9	10	2	2	2	16	16	15
5	4	4	8	8	9	8	8	8	21	20	21
57	53	47	31	36	40	12	11	13	100	100	100

הערה: לכל אחת מהתקופות, הסה"כ מסתכם ב-100% המקור: כרמ"ן, עיבודי בנק ישראל.

4. המחירים

מחירי הדירות עלו במשך כעשור עד שנת 2018, ובמהלכה הם ירדו ב-1.2%. במהלך 2019 השתנתה המגמה, ועל פי הנתון האחרון של מדד מחירי הדירות (נובמבר-דצמבר 2019) מחיריהן עלו בקצב שנתי של 3%, השיעור הגבוה ביותר מאז נובמבר 2017. עם גורמי הרקע לעליית מחירי הדירות בשנת 2019 נמנים, בין היתר, אי-הוודאות הפוליטית, בפרט לגבי מדיניות הממשלה בתחום הדיור בעתיד; ירידת הריביות לטווח הארוך, שהתבטאה גם בירידת הריבית על המשכנתאות, המקטינה את ההחזר החודשי כתוצאה מירידה בעלויות המימון לרוכשי הדירות; שוק העבודה ההדוק, המשתקף בהמשך עליית ההכנסה הריאלית של משקי הבית ובשיעור אבטלה נמוך, שמשקף ביטחון תעסוקתי גבוה. בצד ההיצע השינוי בעלויות הבנייה היה קטן יחסית – עלייה של 0.6% – ולכן לא סביר שהוא תרם תרומה משמעותית לעליית מחירי הדיור. גם נתוני סקר המגמות לא משקפים מגבלות היצע משמעותיות בענף הבנייה, ובשיווקי הקרקעות של רמ"י – לפחות בפריפריה – נותרו מכרזים לא מעטים ללא זוכה.

הביקוש לדירות בבעלות לא משקף רק ביקוש לשירותי דיור, אלא גם ביקוש להשקעה בדירה כ"מוצר השקעה". לכן שינויים במחירי הדירות בבעלות לא בהכרח מייצגים שינויים בביקוש לשירותי מגורים ביחס להיצע. לעומת זאת שכר הדירה הוא שאמור לייצג שינויים בביקוש לשירותי מגורים ביחס להיצע, משום שהשוכרים רוכשים שירותי דיור בלבד, ללא רכיב של השקעה בנכס. בטווח הארוך מתקיימים קשרים הדוקים בין מחירי הדירות בבעלות, מחירי השכירות והתשואות בשוק (לפירוט ראו תיבה ח'-1). בטווח הקצר עלייה של שכר הדירה מעידה על עלייה של הביקוש לשירותי מגורים ביחס להיצעם. קצב העלייה השנתי של מדד מחירי הדיור בבעלות (שנמדד על פי שכר הדירה) במהלך 2019 הסתכם בכ-2.8%, מעט מעל לעלייתו הממוצעת החל מ-2010 (במונחים ריאליים). בשנים 2012–2018 קצב העלייה של שכר הדירה (מדד שירותי הדיור בבעלות) היה מתון מזה של ההכנסה הריאלית נטו של משקי הבית⁴³, ואילו ב-2019 העלייה של מדד מחירי הדיור

בעקבות עליית הביקוש לדירות במהלך 2019 עלו מחיריהן ב-3%.

⁴³ ייתכן כמובן שהיצע העבודה של משקי הבית מושפע ממצב שוק הדיור. לדיון ראו "הקשר בין עליית מחירי הדיור להיצע העבודה בעשור האחרון לפי הבעלות על דירה", דוח בנק ישראל 2015, פרק ה'.

בבעלות קרובה לאומדן שיעור השינוי בהכנסה הריאלית נטו. שינוי זה עשוי להעיד שעליית הביקוש לשירותי מגורים גבוהה מעליית היצעם. נתוני השינוי בשכר הדירה הממוצע ב-2019 לפי אזורים גיאוגרפיים לא מעידים על הבדלים משמעותיים בין אזורי הביקוש לבין הפריפריה.

5. "מחיר למשתכן"

מאז תחילת התוכנית
"מחיר למשתכן", כ-70
אלף משקי בית זכו
בזכאות לרכוש דירה
מוזלת, מתוכם כ-26 אלף
רכשו דירה בפועל.

התוכנית "מחיר למשתכן" נועדה לסייע לזוגות ויחידים בני 35 ומעלה⁴⁴ שלא החזיקו זכויות במקרקעין במשך שש השנים האחרונות לרכוש דירה⁴⁵. התוכנית החלה לפעול בשנת 2015 וקיבלה תוקף ל-5 שנים⁴⁶. בנובמבר 2019 החליטה מועצת מקרקעי ישראל להאריך את תוקפה של התוכנית עד סוף 2020. מאז תחילתה של התוכנית הוציאו כ-190 אלף משקי בית תעודת זכאות המאפשרת להם להשתתף בהגרלה (תוספת של כ-40 אלף משקי בית בשנת 2019), כ-70 אלף משקי בית זכו בזכות לרכוש דירה מוזלת, ומתוכם כ-26 אלף רכשו דירה בפועל במסגרת התוכנית, נכון לנובמבר 2019. על פי הנתונים שפרסם משרד הבינוי והשיכון, עד סוף 2019 קיבלו כ-5,500 זוכים את דירותיהם (מאז תחילת התוכנית) ועוד כ-12,000 צפויים לקבל את דירותיהם עד סוף 2020. התוכנית סייעה לבלימת עליית המחירים בפריפריה, אך באזורי הביקוש ההיצע ככל הנראה עדיין מצומצם ביחס לביקוש.

התוכנית מסייעת למשקי בית שאין בבעלותם דירה לרכוש דירה מסובסדת, אך ההנחה הגלומה במחיר יכולה להשתנות במידה ניכרת בין פרויקט לפרויקט, ולרוב בפרויקטים באזורי הביקוש גלומה הנחה משמעותית יותר (בשקלים, לא בהכרח באחוזים) מאשר בפרויקטים בפריפריה. לכן החלה המדינה לגבש תוכנית לצמצום ההנחות ב"מחיר למשתכן"⁴⁷.

על פי נתוני הדוחות הכספיים של הממשלה לשנת 2018 אובדן הכנסותיה בגין ההנחות בקרקע⁴⁸ עמד בשנת 2018 וברבעון הראשון של 2019 על 1.9 מיליארד ש"ח, ותוספות הסבסוד

לוח ח'-7

שיעור הדירות שנותרו ללא זוכה בהגרלות "מחיר למשתכן" ראשונות, 2016 עד 2019
(אלפי יח"ד)

	בפריפריה				במרכז			
	2019	2018	2017	2016	2019	2018	2017	2016
הוגרלו בפועל	4.3	9.3	13.7	3.4	6.1	6	7.21	2.2
זוכים	3.9	6	6.6	2.4	6.1	5.8	18.2	2
שיעור הדירות שנותרו ללא זוכה	8.8%	35.3%	51.7%	27.5%	0.4%	2.3%	16.1%	8.6%

המקור: רמ"י ועיבודי בנק ישראל.

⁴⁴ נכים מגיל 21.

⁴⁵ לאחרונה קוצרה התקופה ל-3 שנים.

⁴⁶ לפרטים נוספים על התוכנית ראו את פרק ט' בדוח בנק ישראל לשנת 2017.

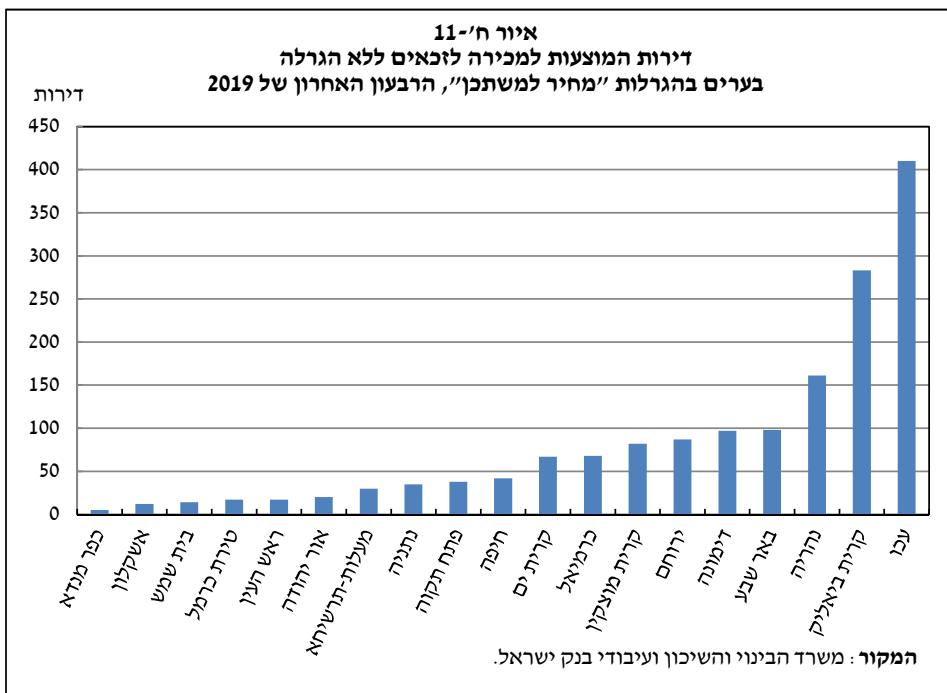
⁴⁷ המחירים עד כה נגזרו משומות שערך השמאי הממשלתי בשנת 2015 ולא עודכנו מאז; ב-02/2020 החלה רמ"י בגיבוש שורת צעדים לריסון ההנחות שהקבלנים מציעים לזכאי "מחיר למשתכן": עדכון כלפי מעלה של מחירי הקרקעות שנמכרות לקבלנים, הגבלת מספר הדירות שיימכרו בשוק החופשי וקביעת תקרה להנחה על דירה.

⁴⁸ ניתנת הנחה של עד 120 אלף ש"ח ליחידת דיור: ביישובים שבהם ערך הקרקע הממוצע ליחידת דיור נמוך מ-150 אלף ש"ח ניתנת הנחה של 80% מערך הקרקע, וביישובים שבהם ערך זה גבוה יותר – של 120 אלף.

ומענקי הרכישה בתקופה זו הסתכמו בכ-530 מיליון ש"ח. עלות התוכנית מעת השקתה ב-2015 עד 31.3.2019 מסתכמת בכ-7.7 מיליארד ש"ח⁴⁹.

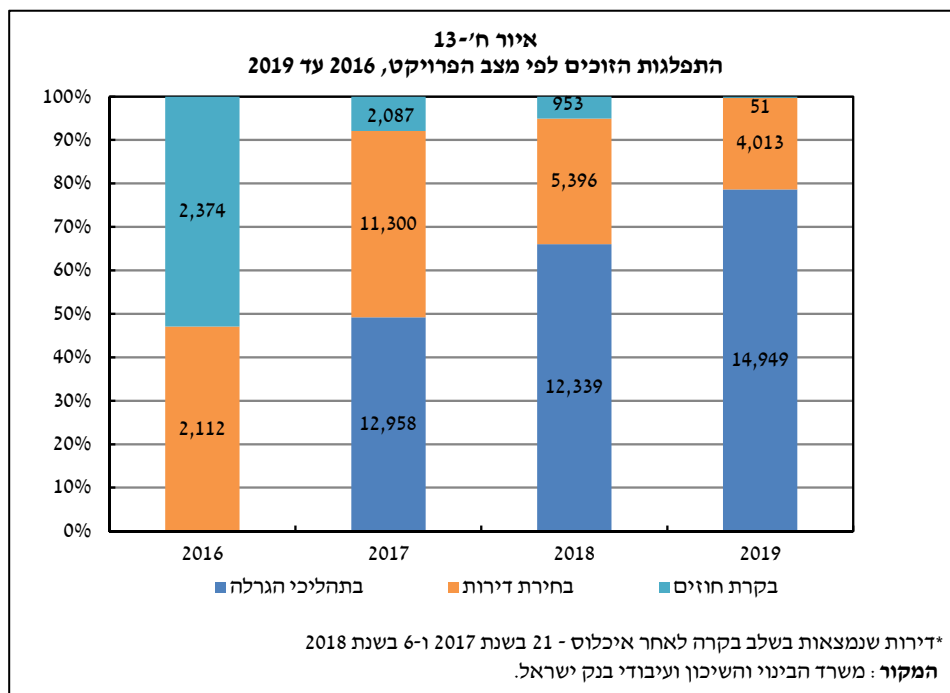
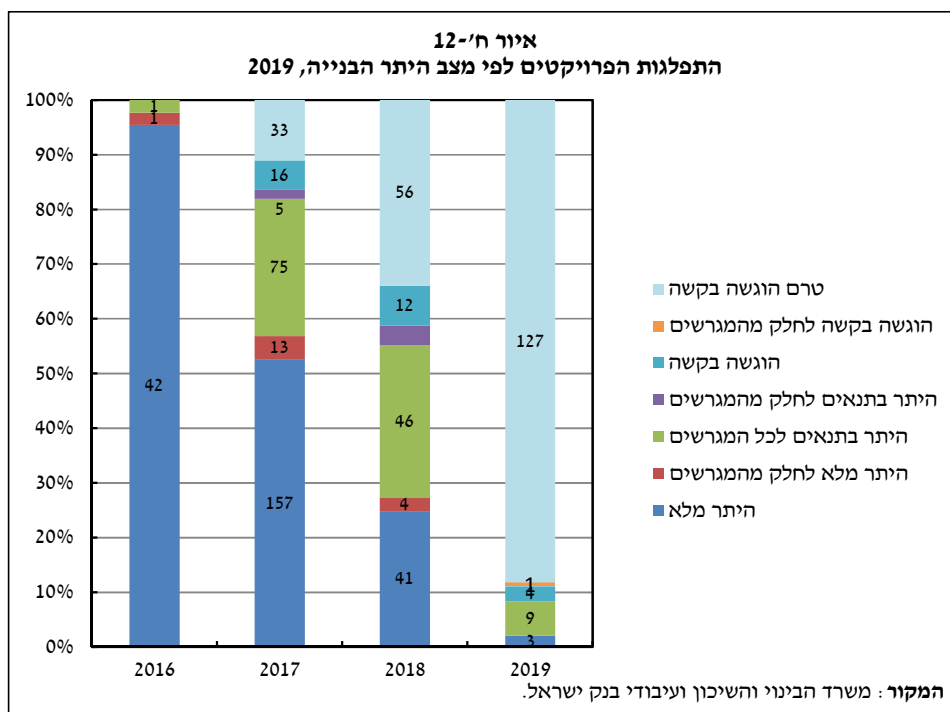
בלוח ח'7 מוצגות תוצאות ההגרלות – כולל פירוט של הזוכים בחלוקה בין המרכז לפריפריה. ניתן לראות ששיעור הדירות שנותרו ללא זוכה בפריפריה גבוה משמעותית משיעורן במרכז לאורך כל התקופה ככל הנראה בשל היותו של הביקוש בפריפריה נמוך יותר ובשל הנחה נמוכה יותר הגלומה בפרויקטים בפריפריה. כן רואים בלוח ששיעור הדירות אשר נותרו ללא זוכה גדל מאוד בין 2016 ל-2017, אולם בשנתיים האחרונות הוא ירד גם במרכז וגם בפריפריה. נראה שהסיבות לירידתו הן הקטנת היצע הפרויקטים בפריפריה בהתאם לביקוש הנמוך יחסית והתמעטות של השתתפות היזמים במכרזי שיווק קרקעות בפרויקטים שהם לא צופים בהם ביקוש מצד הזכאים, כך שהפרויקטים האלה לא מגיעים לשלב ההגרלה (לוח ח'8). לצד אלה ניתנה לאוכלוסיות נוספות, כגון משפרי דור, אפשרות להשתתף בתוכנית, והדירות ששיווקן במסגרת ההגרלות לא צלח נמכרו במחיר מופחת לכל מי שברשותו תעודת זכאות. הואיל ולזוכים מותר לוותר על זכייתם, שיעור הדירות שנותרו ללא זוכה אינו זהה לשיעור הדירות שנשארו בתום ההגרלות "על המדף". התפלגות הדירות שנשארו "על המדף" מוצגת באיור ח'11, ורובן בפריפריה. ככל הנראה הרחבת ההיצע בפריפריה יצרה מענה מספק לביקושים, עליית המחירים נבלמה, ואף נוצרו עודפי היצע. התפלגות הפרויקטים לפי מצב היתר הבנייה מלמדת שכמחצית מהפרויקטים אשר הוגרלו ב-2018 קיבלו היתר (איור ח'12), והתפלגות הזוכים לפי מצב הפרויקט מראה שמחצית הזוכים בשנת 2017 נמצאים בשלב בחירת דירות או בקרת חוזים (איור ח'13)⁵⁰.

ככל הנראה הרחבת
ההיצע בפריפריה יצרה
מענה מספק לביקושים;
עליית המחירים נבלמה.



⁴⁹ מתוכם כ-5.6 מיליארד ש"ח אובדן הכנסות בגין ההנחות בקרקע ו-כ-2.1 מיליארד תוספת סבסוד ומענקי רוכשים. סכומים אלה אינם כוללים את עלות הערבויות שהמדינה מעניקה במסגרת התוכנית ואת ההוצאות במסגרת הסכמי הגג.

⁵⁰ נכון לסוף 2019.



לוח ח' 8
מכרזי "מחיר למשתכן", יחידות דיור, 2015 עד 2019
(יחידות דיור)

השנה	במרכז				בפרפריה			
	ללא זוכה	עם זוכה	% יחיד ללא זוכה	סה"כ	ללא זוכה	עם זוכה	% יחיד ללא זוכה	סה"כ
2015	733	4,664	14%	5,397	409	2,164	16%	2,573
2016	5,308	8,553	38%	13,861	6,665	11,186	37%	17,851
2017	5,217	17,211	23%	22,428	10,448	12,292	46%	22,740
2018	9,887	9,752	50%	19,639	11,640	14,621	44%	26,261
2019	2,435	9,825	20%	12,260	13,095	6,255	68%	19,350
סה"כ	23,580	50,005	32%	73,585	42,257	46,518	48%	88,775

המקור: רמ"י ועיבודי בנק ישראל.

תיבה ח'-1: השפעת גורמי הטווח הארוך על מחירי הדירות

- שני כוחות ארוכי טווח עיקריים משפיעים על מחירי הדירות: (1) הפער שבין הצרכים הדמוגרפיים לדיור לבין מלאי הדירות; ו-(2) הסטייה של מחירי הדירות משוויין הבסיסי, המשווה את שכר הדירה למחיר הדירות לתשואה האלטרנטיבית בשוק ההון (התשואה פרוורד של הריביות הארוכות).
- נמצא כי מלאי הדירות נמוך מכפי שנגזר מרמתו בטווח הארוך ביחס לצרכים הדמוגרפיים. גורם זה תומך בהמשך עלייתם של מחירי הדירות.
- כנגד זאת נמצא כי הדירות מתומחרות ביתר לעומת מחיריהן הנגזרים משוויין הבסיסי. גורם זה פועל לירידת מחירי הדירות.
- אומדן ההשפעה נטו של שני הגורמים יחדיו מורה על לחץ לירידה מסוימת של מחירי הדירות. עם זאת יש להדגיש כי בטווח הקצר מחירי הדירות מושפעים מגורמים נוספים, כגון התקדמות בתוכנית "מחיר למשתכן" ושינויים במדיניות המוניטרית, שאינם נבחנו בתיבה זו.

1. הקדמה

מחירי הדירות מושפעים מגורמים בעלי השפעה קצרת טווח ומגורמים בעלי השפעה לטווח הארוך. עם הגורמים קצרי הטווח נמנים מצב מחזור העסקים במשק, התחלות הבנייה, תגובת השוק לתוכניות ממשלתיות ועוד. גורמי הטווח הארוך מייצגים קשרי שיווי משקל המתקיימים בשוק הדיור לאורך זמן. בתיבה זו נתמקד בשניים מהם: משוואת תמחור הנכסים, הקושרת בין שכר הדירה והריבית הריאלית הארוכה למחירי הדירות והקשר שבין מלאי הדירות להתפתחות הדמוגרפית. לאחר הצגת הגורמים ארוכי הטווח נציג אומדנים לגודלם.

הקשרים ארוכי הטווח כבר נאמדו בעבר לגבי המשק הישראלי¹. יתרונה של האמידה המוצגת כאן הוא התבססותה על מדגם ארוך של כ-40 שנה – מ-1980 עד 2018²; זאת לעומת המחקרים הקודמים, שאמדו מדגמים קצרים יותר, ובחלקם אף כללו פחות ממחזור אחד בשוק הדיור – דבר שלא איפשר להבחין כראוי בין התנועה המחזורית בשוק ובין המגמה ארוכת הטווח.

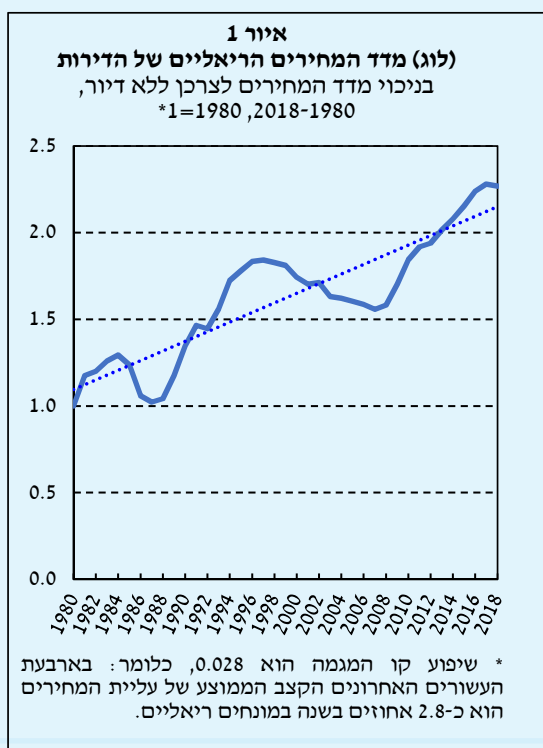
¹ ראו:

ו' נגר וג' סגל (2011). "מה מסביר את התפתחות מחירי הדירות ושכר הדירה בשנים 1999-2010". סקר בנק ישראל 85, 7-59.

D. Weiner and F. Fuerst (2017). "The Dynamics of House Prices in Israel and the Effect of the Investor's Fear Gauge", *Journal of Housing Research* 26(1), 95-116.

M. Bar-Nathan, M. Beenstock and Y. Haitovsky (1998). "The Market for Housing in Israel", *Regional Science and Urban Economics* 28(121-49).

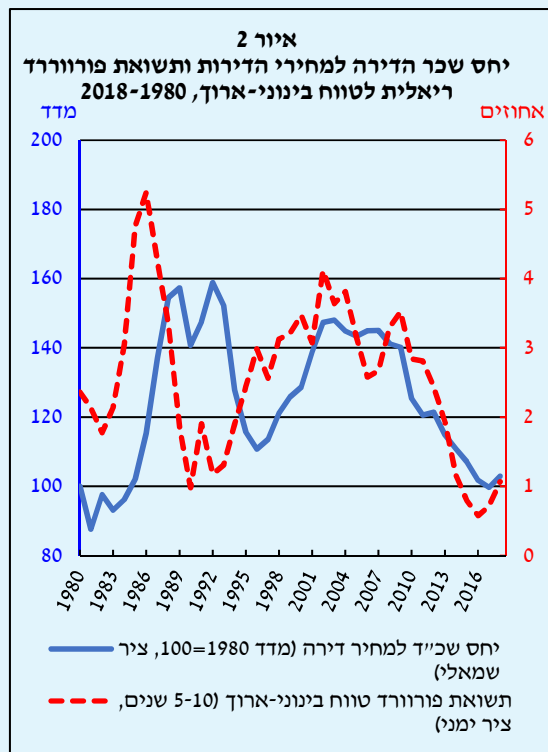
² נראה שעד סוף שנות ה-70 של המאה הקודמת יחס האוכלוסייה למלאי הדירות הלך וירד, ביטוי לתהליך קליטת העלייה המתמשך בעשוריה הראשונים של המדינה. על כן תקופה זו אינה מייצגת כראוי את קשרי הטווח הארוך שבין מלאי הדירות להתפתחות הדמוגרפית. החל מ-1980 יחס האוכלוסייה למלאי יציב יחסית, ועל כן בחרנו להתחיל את המדגם בשנה זו.



איור 1 מציג את מחירי הדירות במונחים ריאליים (בניכוי מדד המחירים לצרכן ללא דיוור) בארבעת העשורים האחרונים. האיור מתאר את המחזורים הארוכים בשוק הדיור, ונראה שהמדגם אשר ברשותנו כולל כשלוש תקופות גאות.

2. כוחות הטווח הארוך

משוואת תמחור הנכסים: בדומה להערכת נכסים פיננסיים אחרים ניתן להעריך את שוויין של דירות באמצעות היוון זרם ההכנסות הצפוי להתקבל מהן. הואיל וההכנסה המתקבלת מדירה היא שכר הדירה³, מעריכים את שווי הדירה באמצעות היוון זרם שכר הדירה שהיא מניבה. לאורך זמן נצפה שמחיריהן של הדירות בפועל ישוו בממוצע לשוויין הנגזר ממשוואת תמחור הנכסים, ועל כן נצפה כי התשואה על הדירות (היחס בין שכר הדירה למחירה) תשווה בקירוב לתשואה הריאלית האלטרנטיבית משוק ההון⁴. אמנם ייתכנו תקופות שבהן היחס בין שכר הדירה למחיר הדירות יסטה מהתשואה האלטרנטיבית, אולם פער זה אינו יכול להתמיד, ובטווח הארוך הוא צפוי להיסגר. כאשר השוויין של משוואת תמחור הנכסים מופר, למשל כאשר עליית מחירי הדירות מורידה את התשואה מדירות, ללא ירידה דומה בתשואות שוק ההון, הכדאיות של החזקת דירה פוחתת, ובהתאם לירידתה יקטן הביקוש לרכישת דירות. כתוצאה מכך ייווצר לחץ לירידת מחירי הדירות כך שהתשואה מהן תעלה, עד שבסופו של דבר יחזור השוויין בין התשואות.



איור 2 מציג את היחס בין שכר הדירה למחירי הדירות ואת התשואה הריאלית פרוורד לטווח הבינוני והארוך (5-10 שנים) על אג"ח ממשלתיות. המחירים נמדדים באמצעות מדד מחירי הדירות של הלמ"ס, ולמידת שכר הדירה השתמשנו בסעיף שירותי דיור בבעלות הדיירים במדד המחירים לצרכן החל מ-1999 ובסעיף שכר הדירה במדד המחירים לצרכן לגבי תקופות מוקדמות יותר⁵. מהאיור ניכר המתאם החיובי בין הסדרות, להוציא את התקופה שסביב גל העלייה של תחילת שנות ה-90. על כן נראה כי התנועה המשולבת של שכר הדירה, מחירי הדירות ותשואות הפרוורד מתיישבת בקירוב עם הקשר ארוך הטווח, בדומה לנגזר ממשוואת תמחור הנכסים אשר תוארה לעיל.

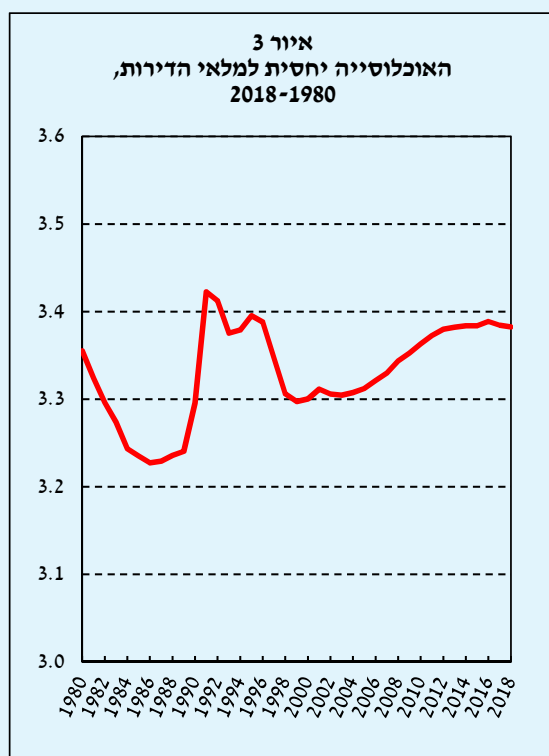
המלאי לעומת הדמוגרפיה: הקשר בין מלאי הדירות לדמוגרפיה נגזר מהעובדה שלאורך זמן מלאי הדירות צריך להתרחב בהתאם לצורכי הדיור של האוכלוסייה. ככל שהאוכלוסייה גדלה גדל הביקוש לדיור, ולכן גם מלאי הדירות יתאים את עצמו ויגדל בהתאם. זאת באמצעות כוחות השוק, דרך עליית מחירים, שתגרוור גידול של היצע הבנייה, או באמצעות תכנון ממשלתי. ואולם הקשר שבין גודל האוכלוסייה למלאי הדירות מושפע גם ממספר הנפשות במשק הבית, במיוחד כאשר מלאי הדירות נמדד באמצעות מספר יחידות הדיור, ואכן אלה הנתונים הזמינים עבורנו⁶. כאשר הגודל הממוצע של משק הבית

³ עקרונית צריך להפחית משכר הדירה הוצאות שונות כגון מיסוי, תחזוקה ובלאי.

⁴ משוואת תמחור הנכסים בטווח הארוך נתונה על ידי: , כאשר Price הוא מחיר הדירה, Rent הוא שכר הדירה ו-Fwd_Rate - תשואת הפרוורד הריאלית הארוכה.

⁵ החל מ-1999 סעיף שירותי דיור בבעלות הדיירים נמדד באמצעות שכר הדירה בחוזים חדשים ומתחדשים (מחיר הספוט בשוק). סעיף שכר הדירה נמדד באמצעות כל החוזים שעודם בתוקף בזמן המדידה, גם כאלה שהמחיר בהם נקבע בעבר.

⁶ עדיף למדוד את המלאי באמצעות השטח הבנוי, אך אין ברשותנו נתונים על כך.



עולה נדרשות פחות יחידות דיור לגודל אוכלוסייה נתון. על כן בייצוג האקונומטרי של הצרכים הדמוגרפיים נשתמש בגודל האוכלוסייה ובגודל משק הבית הממוצע גם יחד.⁷

איור 3 מציג את יחס האוכלוסייה למלאי הדירות כאינדיקציה לקשר בין ההתפתחות הדמוגרפית למלאי הדירות.⁸ האיור מראה שהיחס יציב יחסית, והוא נע בין כ-3.2 לבין 3.4 נפשות ליחידת דיור. בתקופת העלייה העיקרית, במחצית הראשונה של שנות התשעים, השינוי ביחס אמנם אינו קטן (כ-6%), אך הוא נמוך מהשינוי בגודל האוכלוסייה – ביטוי לתגובת מלאי הדירות לגידול האוכלוסייה הנובעת מהקשר ארוך הטווח שביניהם.

שני הקשרים דלעיל הם, כאמור, קשרים ארוכי טווח; משמע שהם צפויים להתקיים בקירוב לאורך זמן, אך אין הכרח שהם יתקיימו בכל נקודת זמן. לעתים ישרור תמחור יתר של דירות יחסית לשכר הדירה ולעתים תמחור חסר, לעתים ישרור עודף של דירות ביחס לדמוגרפיה ולעתים מחסור. סטיות מהקשר ארוך הטווח משפיעות על המחירים בטווח הקצר: מחסור בדירות ילחץ לעליית מחירי הדירות, ותמחור יתר ילחץ לירידתם. עם זאת, השינוי של המחירים בפועל הוא תוצאה של סך כל הכוחות הפועלים בשוק (ארוכי טווח וקצרי טווח), ואין הכרח שכולם יפעלו באותו הכיוון.

3. האמידה

להלן נציג את הניסוח האקונומטרי של הקשרים ארוכי הטווח ואת תוצאות האמידה. אנו אומדים את קשרי הטווח הארוך באמצעות שתי המשוואות הבאות:

$$\log(\text{Price}_t) = \beta_0 + \beta_1 \log(\text{Rent}_t) + \beta_2 \log(\text{Fwd_Rate}_t) + u_t \quad (1)$$

$$\log(\text{Housing_Stock}_t) = \gamma_0 + \gamma_1 \log(\text{Pop}_t) + \gamma_2 \frac{\text{Pop}_t}{\text{HH}_t} + v_t \quad (2)$$

משוואה (1) היא משוואת תמחור הנכסים. מחירי הדירות (Price) ושכר הדירה (Rent) מבוטאים במונחים ריאליים, ושתי הסדרות מנוכות במדד המחירים לצרכן ללא דיור. התשואה האלטרנטיבית (Fwd_Rate) היא תשואת הפורוורד הריאלית של אג"ח ממשלתיות ל-5–10 שנים. משוואה (2) מבטאת את הקשר בין מלאי הדירות (Housing_Stock) להתפתחות

⁷ עקרונית, את הדמוגרפיה כדאי למדוד באמצעות מספר משקי הבית (או "בתי האב"), אולם דרך המדידה של משתנה זה אינה מתאימה למטרותנו. בפרט, הלמ"ס מגדירה משק בית כאדם או קבוצת אנשים הגרים יחד בדירה אחת באופן קבוע ויש להם תקציב הוצאות משותף למזון. כאשר מחירי הדיור עולים תגדל בתגובה צפיפות הדיור, ומספר משקי בית ייטו לגור תחת קורת גג אחת. כך למשל, זוגות צעירים ייטו להישאר לגור בבית הוריהם. במצב זה שיטת המדידה, בהתאם להגדרת הלמ"ס, תיטה להעריך בחסר את מספר משקי הבית האינדיקטיביים לביקוש לדירות, שאותו ברצוננו לאמוד.

⁸ מלאי הדירות חושב באופן עקיף באמצעות שרשור נתוני גמר הבנייה של דירות לנתון מלאי הדירות ב-1995, המבוסס על מפקד האוכלוסין והדיור שנערך באותה שנה. הנתונים עד 1995 מתבססים על הנתונים של Bar-Nathan, Beenstock and Haitovsky (1998). (ראו הערה 2).

הדמוגרפית, שנמדדת באמצעות האוכלוסייה (Pop) וגודל משק הבית הממוצע (Pop/HH). כל הסדרות מבוטאות כממוצע שנתי, וכאמור תקופת האמידה היא 1980–2018.

פאנל A בלוח 1 מציג את תוצאות האמידה עבור משוואת תמחור הנכסים, משוואה (1). המקדמים מתקבלים בסימן הנכון – חיובי לשכר הדירה ושילי לתשואה האלטרנטיבית, אך נראה שהם אינם שווים לערכם התיאורטי, המשתמע ממשוואת תמחור הנכסים (1 לשכר הדירה ו-1 לתשואה). עם זאת, מבחן ADF המוצג בלוח תומך ביציבותו של הקשר בין המשתנים על פני זמן, ועל כן נראה שהאמידה תומכת בקשר ארוך טווח בין המשתנים, גם אם ערך המקדמים אינו תואם בדיוק את המשוואה התיאורטית.

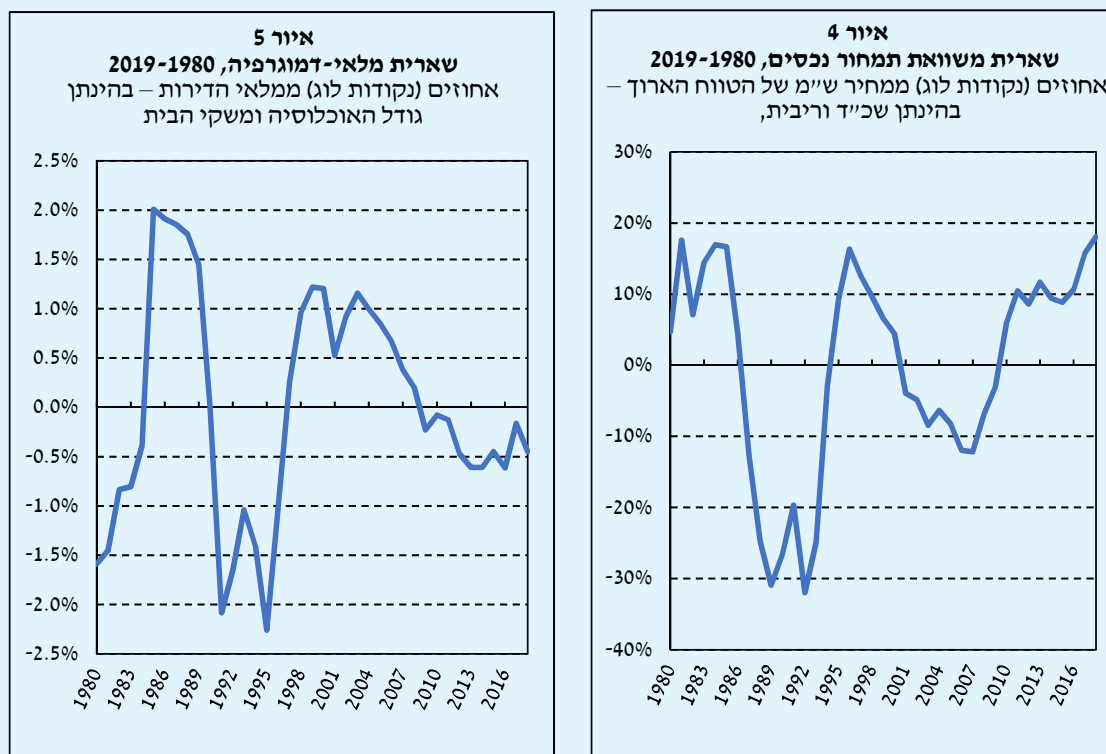
השאריות מאמידה זו מוצגות באיור 4. משמעותה של שארית חיובית היא שמחירי הדירות בפועל גבוהים מהערך הנגזר מרמת שכר הדירה והתשואות, ועל כן במצב כזה נצפה לירידה של המחירים (ו/או לעלייה של שכר הדירה) כדי שהשוק יחזור לשיווי המשקל של הטווח הארוך. נראה כי מאז 2010 השאריות חיוביות; זאת אומרת שמחירי הדירות בפועל גבוהים מכפי שנגזר ממשוואת תמחור הנכסים, ויחסית לתקופות קודמות רמתם גבוהה. השארית החיובית מעידה על כוח ארוך טווח הפועל לירידה של מחירי הדירות. כן ניתן לראות באיור שב-2007, ערב עליית המחירים, השארית הנאמדת הגיעה לשפל שלילי, המעיד על תמחור חסר של הדירות, וזה היה ככל הנראה בין גורמי הרקע לעליית המחירים החדה שבאה לאחר מכן. פאנל B בלוח 1 מציג את תוצאות האמידה של הקשר שבין מלאי הדירות לדמוגרפיה, משוואה (2). אומדני המקדמים מתקבלים בסימן הצפוי: מקדם האוכלוסייה חיובי ומקדם הגודל הממוצע של משק הבית שלילי. משמע שככלל, גידול של האוכלוסייה מגדיל את מלאי הדירות, אולם גידול של האוכלוסייה המלווה בעלייה של גודל משק הבית הממוצע מבטא עלייה בצפיפות, ועל כן מקוזז במקצת את השפעת האוכלוסייה על המלאי. כמו כן עולה ממבחן ADF שהקשר בין המשתנים יציב על פני זמן, ועל כן האמידה תומכת בקשר ארוך טווח בין המשתנים.

לוח 1
אמידת קשרי הטווח הארוך, 1980 עד 2018, תדירות שנתית

המשתנה התלוי:		
הסתברות	לוג (מחיר)	לוח א': תמחור נכס
0	0.798	לוג(שכ"ד)
0.0134	-0.1252	לוג(שכ"ד_עתידי)
0.0577	0.5978	קבוע
	0.8336	R ²
	39	מס' התצפיות
0.0103		השערת אפס: לשארית יש שורש יחידתי (בדיקת ADF)

המשתנה התלוי:		
ההסתברות	לוג (מלאי_יח"ד)	לוח ב': מלאי יח"ד ודמוגרפיה
0	0.873	לוג(אוכלוסייה)
0.0022	-0.1393	האוכלוסייה/משקי הבית
0.2304	0.3981	קבוע
	0.9978	R ²
	39	מס' התצפיות
0.0001		השערת האפס: לשארית יש שורש יחידתי (בדיקת ADF)

השאריות מהאמידה מוצגות באיור 5. משמעותה של שארית שלילית היא מחסור בדירות יחסית לצרכים הדמוגרפיים, ובמצב כזה נצפה לגידול מהיר יחסית של המלאי ולעלייה של מחירי הדירות. מהאיור עולה כי מאז 2009 השאריות שליליות. פירוש של דבר שמלאי הדירות בפועל נמוך מכפי שנגזר מהקשר ארוך הטווח בין מלאי הדירות לדמוגרפיה. בהשוואה לתקופות קודמות נראה כי הסטייה קטנה יחסית, אולם היא מתמידה סביב אותה רמה. סטייה שלילית יוצרת לחצים לעליית מחירי הדירות, שתעודד את הגברת קצב בניית הדירות, כך שकेבור זמן הסטייה צפויה להיסגר בהתאם לקשר ארוך הטווח.



4. ההשפעה על המחירים

עד כה הצגנו את גודלן של הסטיות מקשרי הטווח הארוך. לסיום נציג אומדנים להשפעת הסטיות הללו על המחירים בטווח הקצר. לוח 2 מציג את האומדנים. כצפוי, ההשפעה של השאריות משתי המשוואות היא שלילית. בפרט, תמחור יתר/חסר של אחוז אחד במחירי הדירות מביא בשנה העוקבת לירידה/עלייה של כ-0.17% במחיר הריאלי, ועודף/מחסור בדירות השווה לאחוז אחד ממלאי הדירות מביא בשנה העוקבת לירידה/עלייה של כ-4%.

לגבי שנת 2018 אמדנו תמחור יתר של כ-18.1% ומחסור השווה לכ-0.45% ממלאי הדירות (לוח 2 ואיורים 4 ו-5). על כן אנו מעריכים כי תמחור היתר פעל לירידת מחירים של כ-3.1% במשך 2019, ובה בעת המחסור בדירות דחף לעליית מחירים של כ-1.8%. בסך הכול (נטו) הגורמים ארוכי הטווח דחפו בשנת 2019, להערכתנו, לירידת מחירים של כ-1.2% במונחים ריאליים. עם זאת מובן שהשינוי במחירים ב-2019 הושפע גם מגורמים נוספים. כמו כן יש להדגיש כי תמחור היתר צפוי להיסגר לא רק באמצעות ירידת המחירים, אלא גם דרך עליית שכר הדירה – בפרט על רקע אומדן המחסור בדירות לעומת הצרכים הדמוגרפיים.

לוח 2: השפעת הסטיות מקשרי הטווח הארוך על מחירי הדירות הריאליים

שם המשתנה	ההשפעה על המחירים בשנה העוקבת	השארית ב-2018	התרומה לשינוי במחירים ב-2019
השארית ממשוואת תמחור הנכסים	-0.17	18.10%	-3.1%
השארית ממשוואת מלאי דירות ודמוגרפיה	-3.97	-0.45%	1.80%