

## סקירת ספרות : מחירי הדיור

מאמר א' : משבר הדיור, דו"ח ביקורת מיוחד, 2015

המסמך הוא דו"ח ביקורת של מבקר המדינה לגבי התנהלות הממשלה ביחס למשבר הדיור. הבדיקה התקיימה בחודשים פברואר-דצמבר 2013, והתייחסה בין השאר לנושאים הבאים: גיבוש מדיניות לאומית בנושא הדיור, שלבים עיקריים בשרשרת הייצור של דירות ופעולות הממשלה. חלק מהנתונים והשלמתם נאספו בחודשים ינואר-אוגוסט 2014. הבדיקה נערכה במשרדי הבינוי והשיכון, ברשות מקרקעי ישראל, משרד הפנים (מנהל התכנון ולשכות תכנון מחוזיות), משרד האוצר, משרד ראש הממשלה ומספר רשויות מקומיות. כמו כן, נערכו בדיקות במשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד הכלכלה, משרד המשפטים, בנק ישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הדו"ח מציג את הליקויים העיקריים בטיפול במשבר הדיור הנוכחי, כאשר המקורות העיקריים לנתונים הם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומחקרים של בנק ישראל. התמונה מראה כי משנת 2008 עד שנת 2013 חלה עלייה ריאלית במחירי הדירות בשיעור של 55%, כלומר קצב שנתי ממוצע של 9%. על פי הנתונים, בין השנים 2008 ל-2012 חל גידול בהוצאות משקי בית על שכר דירה, בעיקר בקרב ששת העשירונים הנמוכים. בנוסף, שיעור ההוצאה החודשית של משקי בית על דיוו ביחס להכנסה נטו גדל, ולעתים אף חצה את רף ה-30%, מה שמצביע על רמת סיכון כלכלי גבוהה ופגיעה אפשרית ברמת החיים וביכולת לממן צרכי מחייה בסיסיים.

בנוסף, נתונים המראים את השינויים בין מדד מחירי הדירות לעומת השכר החודשי לשכיר במשק מבטאים פגיעה בכוח הקנייה של שכירים, בייחוד אלו המעוניינים לרכוש דירה ראשונה. עוד נמצא, כי בשנים 2002-2012 נוצר פער מצטבר בין מספר התחלות בנייה לבין מספר משקי הבית אשר מסתכם במחסור כולל של כ-115,000 דירות. פערים אלו בין ההיצע לביקוש תרמו לעלייה הגבוהה במחירי הדיור ולהכבדה בנטל ההוצאות של משפחות רבות. מחקר של בנק ישראל משנת 2011 מראה כי המחסור בדירות מסביר כ-37% מהעלייה במחירי הדיור וכ-75% מהעלייה במחירי שכר הדירה.

המידע המצוי בידי הממשלה לגבי הביקוש ומחירי הדיור הוא לקוי ואיכותו נמוכה. בנוסף, אין בידי הגופים העוסקים בשוק הדיור, כמו משרד הבינוי, מידע רלבנטי בנוגע להשפעתם של השינויים במחירי הדיור על המצב הכלכלי והחברתי של משקי הבית בישראל. עובדה זו פוגעת ביכולת של גופים אלו לגבש מדיניות הולמת בתחום הדיור. המידע בנושא שוק הדיור מנוהל במערכות שונות ללא קשר ביניהן, כך לדוגמה, קובץ "כרטסת מחירי נדל"ן" של רשות המסים, המהווה מקור מרכזי לנתונים בנוגע לשינויים במחירי הדיור, נמצא לא מדויק וחסר נתונים, ואין עליו שום בקרה. ליקויים אלו פוגעים בשקיפות הנדרשת ליעילות כלכלית של שוק הדיור כאשר קיים קושי רב להפיק מידע מהימן בנוגע למחירי עסקאות נדל"ן.

בשנים שקדמו למשבר הדיור (2005-2007) קיבלה הממשלה מספר החלטות, אך יישומן התעכב וחלקן אף לא בא לידי יישום כלל. כתוצאה מכך, עם פרוץ המשבר בשנת 2008 לא היו לממשלה אמצעים להתמודד עם הקפיצה במחירי הדיור והמשבר שרק הלך והעמיק. כמו כן, בשנים 2008-2010 נכשלה הממשלה בזיהוי המשבר אף שבשנת 2008 כבר נראתה בבירור מגמה של עלייה חדה במחירים. הדו"ח מציין כי היעדר ההיערכות לקראת המשבר היא ליקוי מהותי בסדרי המנהל

מאמר ב': רפורמות וכשלים בשוק הדיור, נייר מדיניות, צבי אקשטיין ותמיר קוגוט, 2017

המסמך הוא נייר מדיניות העוסק בניתוח שוק הדיור, המדיניות הננקטת על ידי הממשלה ובסיבות לכך שנדרשת אסטרטגיה שונה מזו שמאפיינת את המדיניות היום. הטענה המרכזית של המחקר היא כי עליית מחירי הדיור מעלה את העושר של בעלים על נכסי נדל"ן ופוגעת באלו שאין בבעלותם דירה, תוך הגדלת אי השוויון, פגיעה בפיתוח העירוני ובצמיחה של המשק, ובסופו של דבר גם ברווחת האזרחים. המקורות בהם משתמש המחקר הם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתונים של בנק ישראל, רשות המסים ומכון אהרון.

המשבר הנוכחי הוא תוצאה של כשלים מבניים בשוק הנדל"ן בישראל, והוא מהווה הזדמנות ליישום אסטרטגיה לפיתוח עירוני אשר תקדם את צמיחת המשק ותקטין את אי השוויון בו. לשם כך נדרשות רפורמות מבניות משמעותיות, בייחוד כאלו שיתמקדו בפיתוח עירוני בגוש דן ובירושלים. המחקר מתייחס לארבעה נושאים עיקריים: היצע הדיור, פעולות הממשלה והחסמים המרכזיים בתכנון ובנייה, תקצוב הרשויות המקומיות כחסם להיצע, וצעדי הממשלה להפחתת הביקוש לנדל"ן מצד משקיעים. לבסוף, ממליץ המחקר על רפורמות מבניות של שוק הנדל"ן כולו, תוך שימת דגש על פיתוח התשתיות העירוניות של דיור ותחבורה בגוש דן ובירושלים.

נייר המדיניות מסביר מדוע המדיניות הננקטת כיום על ידי הממשלה אינה פותרת את המשבר הנוכחי, ואינה תורמת להורדת מחירי הדיור בטווח הארוך או לקידום שוק הנדל"ן באופן יעיל בכלל. הכשלים בשוק הדיור נובעים בעיקר מצמצום ממושך של קרקע זמינה לדיור, בייחוד במרכז הארץ, והם קשורים במערכת התכנון הארצית, עסקים ותחבורה שאינה תואמת את הביקוש, תקצוב הרשויות המקומיות שפוגע ברצונן לקלוט תושבים חדשים, רשות מקרקעין שאין באפשרותה יכולת ליזום בנייה לדיור, ומערכת חסרת תמריצים להתחדשות עירונית.

התוצאה היא ברורה, כאשר כמות הדירות הנבנות למגורים היא קטנה יחסית למשקי הבית, בזמן שהממשלה ממשיכה להפנות את רוב הבנייה החדשה אל מחוץ למחוזות תל אביב והמרכז. הנתונים מראים שמחירי הדיור על קו החוף, כ-50 ק"מ לכל כיוון מתל אביב, קשורים באופן הדוק למחירי הדיור בתל אביב. מכיוון שאזור המרכז מהווה מרכז עסקי ותרבותי לכל אזרחי ישראל, מגבלה של קרקע זמינה למגורים באזור המרכז משפיעה באמצעות מנגנון של זמן ועלות נסיעה גם על מחירי הדירות באזורים מרוחקים יותר. המחקר מציג את עליית מחירי הדירות בשנת 2007 לעומת 2016, כאשר נראה בבירור כי מחירי הדירות עלו בכל הארץ בממוצע כפי שעלו בתל אביב, עלייה של 71%.

מכאן, מסיק המחקר שלאורך זמן יהיו מחירי הדיור בישראל מתואמים עם אלו של המרכזים הגדולים, והם ירדו רק אם המחירים ירדו באותם מרכזים או שתתבצע רפורמה משמעותית בעלויות ובזמני הנסיעה אל אותם מרכזים. המסקנה המרכזית היא שעל מנת להתמודד עם בעיית הדיור, יש להגדיל באופן משמעותי את היצע הקרקעות המיועדות לדיור וזמינות לבנייה במחוזות תל אביב והמרכז על ידי שילוב של פעולות בתכנון, הרחבת תשתיות, הפרטת קרקעות בבעלות מדינה וקידום התחדשות עירונית.

המחקר מנתח את השינויים שחלו בין השנים 2015-1995 בהיצע הדיור למגורים. הניתוח של אישורי הבנייה מתבסס על נתונים מצרפיים של התחלות בנייה בישראל, ומתייחס לשנת 1995 כשנת ייחוס. במשך שנים אלו הצטבר גירעון של כ-83,000 יחידות דיור, ובכל שנה חסרות 17,000 התחלות בנייה