

## צוות ההיגוי

ד"ר יוסי ביילין, יו"ר  
ה"כ דניאל בן סימון  
ד"ר ראלף הקסל  
ה"כ שי חרמש  
ה"כ מירי רגב  
ה"כ נחמן שי  
ה"כ רונית תירוש

יולי 2010

## חברי צוות ההיגוי בעבר

### יו"רים לשעבר:

הנשיא חיים הרצוג ז"ל  
מר חיים י. צדוק ז"ל  
מר עוזי ברעם

### חברי צוות בעבר:

ד"ר יהודה לנקרי  
ה"כ מיכאל איתן  
ה"כ יוסי כן, עו"ד  
ד"ר וינפריד וייט  
ה"כ גדעון סער  
ה"כ יצחק הרצוג, שר  
עו"ד אתי לבני  
ה"כ איתן כבל  
מר הרמן בונן  
ה"כ אפרים סנה  
ה"כ עמירה דותן  
ה"כ נדיה חילו  
ה"כ לאון ליטניצקי  
ה"כ גלעד ארדן  
ה"כ אורית נוקד

### בשיתוף:

קרן פרידריך אברט

### Steering Committee

Dr. Yossi Beilin, Chair  
Mr. Daniel Ben Simon, MK  
Mr. Shai Hermesh, MK  
Dr. Ralf Hexel  
Ms. Miri Regev, MK  
Mr. Nachman Shai, MK  
Ms. Ronit Tirosh, MK

### Former members of the steering committee

Former Chairs:  
The Late President  
Chaim Herzog,  
The Late Mr. Haim J. Zadok  
Mr. Uzi Baram

### Former members:

Dr. Yehuda Lankry,  
Mr. Michael Eitan, MK  
Adv. Yossi Katz, MK  
Dr. Winfried Veit  
Mr. Gideon Saar, MK  
Mr. Isaac Herzog, MK  
Minister  
Adv. Eti Livni  
Mr. Eitan Cabel, MK  
Mr. Hermann Bünz  
Mr. Ephraim Sneh, MK  
Ms. Amira Dotan, MK  
Ms. Nadia Hilou, MK  
Mr. Leon Litvinetsky, MK  
Mr. Gilad Erdan, MK  
Ms. Orit Noked, MK

### In cooperation with:

Friedrich Ebert Stiftung

## "סנאט" מספר 400 בנושאים כלכליים - מדיניים :

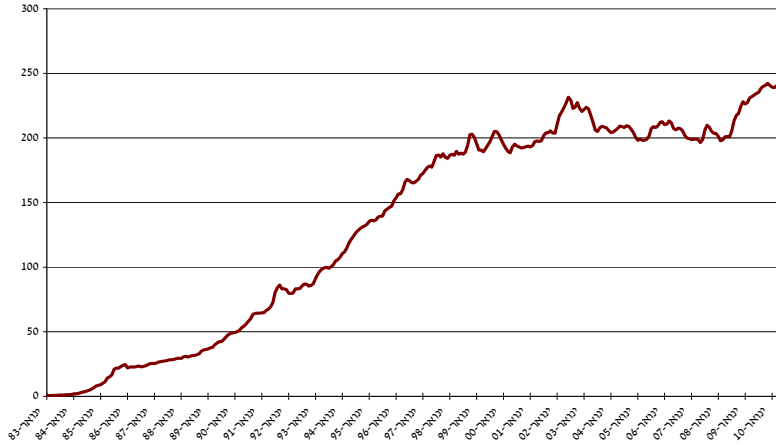
### מחיר הדיור בישראל, בועה או לא?

#### תקציר:

- מאז תחילת המשבר הכלכלי העולמי חלה עליית מחירים חדה בשוק הדיור בישראל. סעיף הדיור במדד המחירים לצרכן עלה ב-22% בשנתיים האחרונות.
- מחירי הדיור מצויים במגמה מתמשכת של עלייה בישראל. רמת המחירים הנוכחית דומה לרמת המחירים ששררה במשק לפני המשבר של סוף 2000.
- עיקר הגידול בביקוש לדיור נובע מהגידול הטבעי של אוכלוסיית ישראל שהינו אחד הגבוהים בעולם המערבי (כ-1.8% לשנה). הגידול הטבעי גורם לכך שכמות משקי הבית החדשים בשנה גדולה ממספר יחידות הדיור הגמורות (פער של כ-70 אלף יחיד בעשרים השנים האחרונות).
- הצמיחה הכלכלית מביאה לגידול בביקוש במקביל לרצון של כל ישראלי להיות בעל דירה למגורים. תופעת ההשקעה בשוק הנדל"ן כתחליף לאפיקי השקעה אחרים הינה תופעה מקובלת ומוכרת אותה חווינו כבר בעבר בתקופות משבר קודמות.
- היצע הדיור הנמוך נובע בעיקר ממחסור בקרקע למגורים ומהליכי התכנון המסורבלים והאיטיים. בכל שנה קיים פער ממוצע של 9,882 דירות שבנייתן החלה לעומת הגידול באוכלוסייה. הצהרות שר השיכון על הצורך בהורדת מחירים גורמות לציפיות לירידת מחירים. ציפיות אלה גורמות להאטה נוספת בבנייה למגורים, שתגרום בעתיד למחסור בהיצע ולעליית מחירים נוספת.
- על הממשלה להקצות קרקעות נוספות לפיתוח ובנייה למגורים ולהאיץ את השלמת הרפורמה בהליכי התכנון והבנייה.

במהלך השנתיים האחרונות, מאז תחילת המשבר הכלכלי העולמי, חלה עלייה חדה במחירי הדיור (קנייה ושכירות של יחידות מגורים). בעקבות עליית המחירים ובעקבות הגורם למשבר, בועת הנדל"ן בארה"ב, עלה נושא מחירי הדיור לכותרות והחל דיון ער האם בישראל קיימת "בועה" בתחום הבנייה והדיור. במסמך זה נסקור את הגורמים השונים שהביאו לעלייה במחירי הדיור ונבחן את השאלה האם ישנה בועה בתחום הנדל"ן למגורים. מרביתה של עליית המחירים בתחום הדיור ממוקדת בתל-אביב ובאזור המרכז, אולם ניתן להבחין בה גם בבאר-שבע, בחיפה, בירושלים ובפריפריה. על עליית המחירים במדינה כולה ניתן ללמוד מנתוני סעיף הדיור במדד המחירים לצרכן של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שעלה בין מאי 2008 למאי 2010 ב-22%. מדד זה משקלל את מחירי הדיור של תושבי המדינה, הן בשכירות והן בהוצאה על קניית דירת מגורים. כפי שניתן לראות בגרף מס' 1, מאז תחילת 2008 עלה המדד בחדות וכרגע לא ניתן לראות סימנים משמעותיים לירידתו. מהגרף להלן ניתן ללמוד גם שעליית המחירים בשנתיים האחרונות אינה תופעה חדשה, מחירי הדיור בישראל נמצאים בעלייה מתמדת כבר כמעט 3 עשורים.

**גרף מס' 1: מדד מחירי הדירור, 1983-2010**

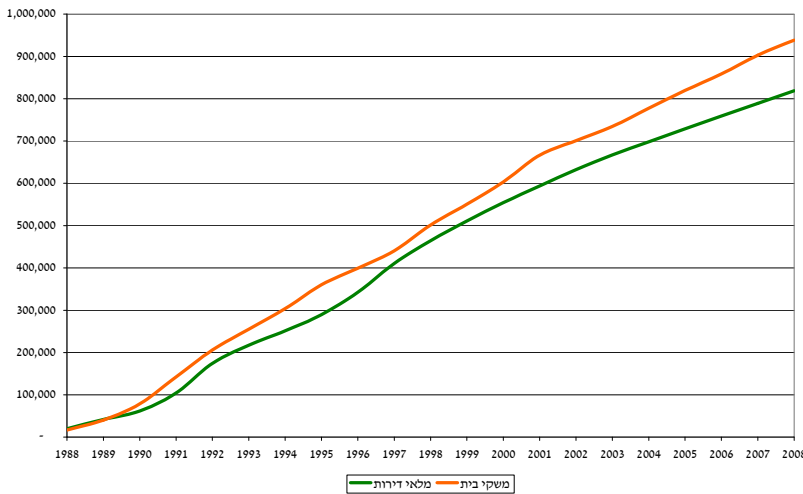


בגרף ניתן גם לראות שרמת המחירים הנוכחית אינה רחוקה מרמת המחירים אליה הגענו לפני המשבר והמיתון של סוף שנת 2000, מכך ניתן להסיק שעליית המחירים הנוכחית הינה בעצם תיקון לאחר ירידת המחירים שחווינו במשבר הקודם. מקורה של עליית המחירים הוא בפער שבין הביקוש הרב לנדל"ן למגורים לבין ההיצע הקטן, שאינו מסוגל לספק את הביקוש. להלן נבחן את מקורות עליית הביקוש וירידת היצע הדירות בישראל.

**צד הביקוש**

עיקר הגידול בביקוש לדירור נובע מהגידול הטבעי של אוכלוסיית ישראל שהינו אחד הגבוהים בעולם המערבי (כ-1.8% לשנה), בכל שנה מתווספים כ-45 אלף משקי בית חדשים לסך משקי הבית בישראל. את הפער בין ההיצע לביקוש ניתן לראות בגרף מס' 2 שמתאר את מספר הדירות שבנייתן הסתיימה אל מול מספר משקי הבית שנוספו.

**גרף מס' 2: משקי בית חדשים ודירות שבנייתן הסתיימה, 1988-2008**

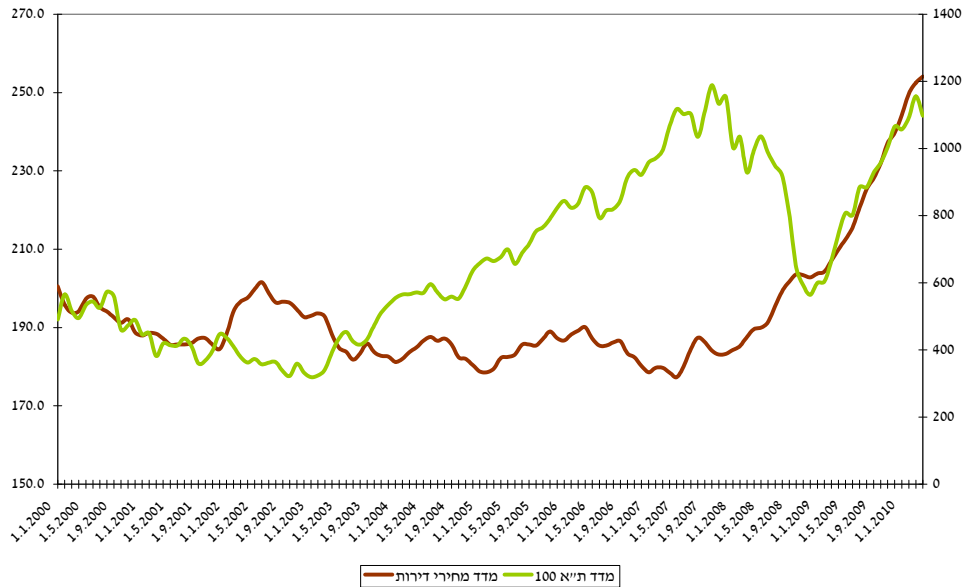


מהגרף ניתן לראות בבירור כיצד בעשרים השנים האחרונות מספר הדירות החדשות שבנייתן הסתיימה, קטן ממספר משקי הבית שנוספו. במקביל היצע הדירות החדשות גדל בקצב קטן יותר מהגידול במספר משקי הבית, ולכן הפער בין ההיצע לביקוש הולך ומתרחב. פער זה בין היצע הדירות לבין עליית הביקושים שנובעת מהגידול הטבעי של האוכלוסייה הינה הגורם המשמעותי ביותר לעליית מחירי הדירור. את עליית הביקושים, מעבר לגידול הטבעי, ניתן להסביר בעיקר על ידי השיפור במצב הכלכלי של ישראל. במהלך השנים האחרונות למרות המשברים הכלכליים המשיך התמ"ג בישראל לצמוח.

התוצר לנפש גדל במהלך עשר השנים האחרונות (בין 1999 ו-2009) בכ-16% והגיע לרמה של כ-93 אלף ₪ בשנה או כ-26 אלף דולר. הצמיחה הכלכלית, אותה ניתן לראות בגידול התוצר, גרמה לעלייה בהכנסה וברמת החיים של רבים מאזרחי המדינה. העלייה בהכנסה שהגדילה את ההכנסה הפנויה (הכנסה לאחר ניכוי כלל המסים) ואת היכולת של הפרט לרכוש נכסי נדל"ן בין אם למגורים לעצמו ובין אם כאפיק השקעה. בישראל קיימת נטייה תרבותית אצל רבים מהאזרחים להיות בעלי דירה ולא לגור בשכירות (כ-70% מהישראלים גרים בדירות שבעלותם, השיעור הגבוה בעולם), כמעט כל זוג צעיר לאחר נישואיו קונה דירה למגורים. נטייה תרבותית זו תורמת ליצירת שוק דירור דינאמי, ערני ובעל רמת פעילות גבוהה.

מעבר לקניית יחידות דירור למגורים בבעלות, בשנתיים האחרונות בעקבות הנפילות בבורסה והריבית הנמוכה על הפיקדונות מצד אחד ועל המשכנתאות מהצד השני, התרחבה התופעה של קניית דירות להשקעה. הורדת הריבית על ידי בנק ישראל, גרמה לירידת הריביות על המשכנתאות אותן מציעים הבנקים, ירידת הוצאות המימון לקניית דירה גרמה להעלאת הביקושים הן מצד מחפשי דירה למגורים והן מצד משקיעים. אופציית ההשקעה בנדל"ן למגורים הפכה לאטרקטיבית הן בגלל הוצאות המימון הנמוכות, אולם גם בגלל הפחד הגדול מהשקעה בשוק ההון במצב משבר, ומהריבית הנמוכה על הפיקדונות בבנקים. תופעה זו מוכרת היטב בשוקי ההון והנדל"ן בעולם בכלל ובישראל בפרט וניתן לראותה חוזרת במספר מקרים בעבר. בגרף מס' 3 ניתן לראות כיצד במקרים רבים בעבר ישנה מגמה הפוכה בין מדד ת"א 100 בבורסה לבין מדד מחירי הדירות בבעלות (של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). בעצם התקופה היחידה בה ניתן לראות שהבורסה עולה במקביל לעליית מחירי הדירות היא בשנה האחרונה, מגמה זו נובעת מרמת הריבית הנמוכה בשוק המשכנתאות שמעלה את הביקושים בשוק הנדל"ן.

### גרף מס' 3 : מדד ת"א 100 ומדד מחירי דירות בבעלות, 2000-2010



### צד ההיצע

המחסור בהיצע הדירות, אותו ראינו בגרף מס' 2, נובע משני חסמים עיקריים - הראשון הוא המונופול של מנהל מקרקעי ישראל על הקרקע והשני הוא הליכי התכנון והבנייה המסורבלים. מנהל מקרקעי ישראל, שמתפקד דה-פקטו כבעלים הבלעדי כמעט של קרקע במדינה, מפשיר קרקעות לבנייה למגורים בכמות קטנה מאוד ובטפטוף, מתוך שאיפה למקסם את מחירי הקרקע. הפשרת הקרקעות האיטית והמוגבלת היא הגורם העיקרי למספר הנמוך של התחלות בנייה למגורים, ובעקבות זאת למספר הנמוך של דירות חדשות שנכנסות לשוק הדיור כל שנה. בתחום חוקי התכנון והבנייה ישנה בעיה של התמודדות הקבלנים עם מערכת בירוקרטית איטית, מסורבלת ומיושנת שמגבילה פיתוח ובנייה. יש לאשר את הרפורמה בחוק התכנון והבנייה כך שתהליך אישורם של תוכניות לא יארך זמן רב ויהפוך להליך מהיר ודינאמי יותר. עם זאת הרפורמה חייבת להפוך את תהליך אישור התוכניות לשקוף יותר, נקי משחיתויות ובעל רמה גבוהה יותר של שיתוף הציבור.

החסמים להיצע הדיור הביאו למצב בו מאז שנת 2001 מספר הדירות שבנייתן החלה עמד על ממוצע של כ-31 אלף לעומת כ-37 אלף בכל השנים מאז 1955, זאת למרות הצמיחה באוכלוסיית וכלכלת ישראל. בעצם נוצר מצב בו שוק הדיור הישראלי נמצא במצב של צמיחה שלילית, האוכלוסייה והכלכלה גדלים ושוק הדיור אינו צומח אלא בעצם קטן ריאלי. מאז שנת 2000 מספר הדירות שבנייתן החלה קטן ממספר משקי הבית החדשים ב-9,882 דירות בשנה בממוצע.

נוסף לשתי בעיות מהותיות אלו ישנה גם את בעיית הציפיות מפעולות הממשלה. בעקבות עליית מחירי הדיור והחשש מהיווצרות בועה בשוק הנדל"ן, יצאו רבים מראשי המשק והממשלה בהצהרות לגבי החשיבות של הורדת מחירי הדיור. שר השיכון ציין בין היתר כי יש צורך בהפשרת קרקעות וייזום בניית שכונות חדשות. הצהרות אלו גרמו אצל קבלנים רבים לחשש מירידת מחירים, לכן קטן רצונם להסתכן וליזום פרויקטים חדשים. מכיוון שפרויקטי בנייה למגורים כוללים השקעה לטווח ארוך עם מרכיבי סיכון גבוהים, חוששים היזמים להשקיע בשוק שצפוי לרדת ושבוים מכירת הדירות המחירים בו יהיו נמוכים. כך נוצר מצב בו מחירי הדירות גבוהים מאוד אולם הקבלנים והיזמים חוששים להשקיע בפרויקטים חדשים בעקבות הצהרות הממשלה. הקטנת כמות הפרויקטים מקטינה עוד יותר את היצע הדירות ומשפיעה על גודלו גם לטווח של כ-5 שנים (אורך ממוצע של פרויקט בנייה למגורים).

### סיכום

במסמך זה הראנו שקיימים בישראל פערים בין היצע לביקוש בשוק הדיור, לכן מחירי הדיור במדינה ממשיכים ועולים. סעיף הדיור במדד המחירים לצרכן ממשיך ועולה כבר לפחות משנת 1983, מכך ניתן להסיק שעליית המחירים היא לא תופעה חולפת אלא מגמה. כמו כן רמת המחירים הנוכחית קרובה לרמה ששררה בשוק הנדל"ן בתחילת שנות האלפיים, לפני המשבר הקודם, לכן קשה להסיק שקיימת בועה בשוק הדיור. הראנו שהמקור העיקרי לעליית הביקושים הוא גידול האוכלוסייה הגבוה, אשר נע במסלול מהיר יותר מאשר הגידול בהיצע הדיור במשק. ההיצע נמוך בעיקר עקב המחסור בקרקעות לבנייה והסרבול של הליכי התכנון. אף על פי שניתן לזהות הליכה של משקיעים להשקעה בנדל"ן למגורים (בעיקר באזור המרכז) מדובר בתופעה שולית יחסית (הן גיאוגרפית והן כלכלית) שנובעת בעיקר מהמשבר בשוק ההון ומרמת הריבית הנמוכה. תופעה זו מוכרת היטב בעולם וקרתה בישראל בעבר, לכן ניתן להעריך כי הסיכון הנובע ממנה אינו גבוה.

על הממשלה לפעול להקצאת קרקעות נוספות לפיתוח בדגש על מגורים, כל זאת לפי עקרונות של תכנון בר-קיימא, בהתאם לתמ"א 35 ולמחשבה ארוכת טווח על פיתוח אזורי ועירוני. במקביל נדרש להשלים את הרפורמה בהליכי התכנון והבנייה כדי להאיץ ולהקל על הקבלנים והיזמים בפיתוח ובבניית פרויקטים חדשים. את כל הפעולות הללו יש לבצע בשקיפות מוחלטת ותוך כדי שיתוף פעולה עם היזמים והקבלנים כדי להוריד את חששותיהם מרמות המחירים העתידיות. יש לשקול הזרמת תמריצים או בניית מערכת ערבויות כדי לעודד את היזמים ולהוריד את רמות הסיכון אותן הם לוקחים בפרויקטים של בנייה למגורים.

### מקורות:

• הבורסה לני"ע בתל אביב (2010). סטטיסטיקה – מדדים לתשואה כוללת במניות ובהמירים. תל אביב.

[http://www.tase.co.il/TASE/Statistics/Indices/Stat\\_107\\_/StockIndices](http://www.tase.co.il/TASE/Statistics/Indices/Stat_107_/StockIndices)

• הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1985-2009). שנתון סטטיסטי לישראל, 60-36. ירושלים.

• הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1999-2010). ירחון סטטיסטיקה של מחירים, ינואר 1999 - יוני 2010. ירושלים.

• הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2010). מאגר הנתונים המרכזי – מדדי מחירים. ירושלים.

[http://www1.cbs.gov.il/reader/prices\\_db/PricesDB\\_SecondSelect.html?Radio1=1\\_3](http://www1.cbs.gov.il/reader/prices_db/PricesDB_SecondSelect.html?Radio1=1_3)

• עיריית תל אביב (2007-2009). שנתון סטטיסטי לתל-אביב 2007-2009. המרכז למחקר כלכלי וחברתי, עיריית תל אביב. תל אביב.

• בנק ישראל (2003). דו"ח בנק ישראל לשנת 2003. ירושלים.