

## שוק הקרקעות לדיור בישראל ובעיית הדיור בישראל

מחקר עיתי: אפריל 2013

מזה שנים מבצע המכון הישראלי לתכנון כלכלי מעקב אחר הריכוזיות והבעייתיות בשוק הקרקעות בישראל. מחקר שנעשה עבור המכון ע"י חברת "אפלייד" בסוף 2008 חזה את משבר הנדל"ן ותיאר מציאות קבועה בה מינהל מקרקעי ישראל הוא בעל מעמד מונופוליסטי ומשווק באופן קבוע כמות קרקע הפחותה מהדרוש לשוק ואמד את הנזק המצטבר לצרכני הדיור בישראל ממצב המונופולין הזה. בינתיים בוצעה הרפורמה בחוק מקרקעי ישראל והוקמה רשות מקרקעי ישראל.

המחקר החדש שנעשה גם הוא באמצעות חברת "אפלייד", הושלם בינואר 2013 והוא מראה כי הרפורמה לא הועילה בדבר. המחקר מאושש את התחזית של המכון, אשר קבע כי כל עוד לא יחול שינוי במונופולין המצוי בידי מינהל מקרקעי ישראל לא יחול שיפור משמעותי אמיתי במצב הדיור בישראל וכי בהיעדר צעדים מבניים היוצרים תחרות בשיווק הקרקעות – המחירים יוסיפו להאמיר.

על יסוד מימצאי המחקר הקודם ובהתחשב בנתונים ובמימצאים החדשים מפרט המכון את המלצותיו לצעדים מבניים כאלה, אשר יסללו דרך לפתרון תחרותי של משבר הדיור, ההולך ומחריף ברבות השנים והמטיל צל כלכלי כבר על עתידם הכלכלי של צעירים במדינה.

יודגש כי לפתרון משבר הדיור השפעה כבדת משקל על יוקר המחיה בישראל. זאת לאור משקלו של רכיב הדיור בסל ההוצאות של משק בית (25% במוצק ויותר מכך לעשירונים התחתונים).

### המחקר החדש כולל כמה חידושים מרכזיים:

- **מנהל מקרקעי ישראל הינו מונופול** וככל מונופול הוא מקטין כמות וגורם לעליית המחיר. דבר זה היה ידוע גם בעת עריכת המחקר הקודם אולם הנתונים המצרפים של העשורים חושפים תמונה בדבר פגיעתו הקשה של מונופול זה:

לאורך עשרים השנים: 1990 – 2010 סך כמות הקרקעות (במונחי יחידות דיור) ששווקה בפועל על ידי ממ"י עמדה על: כ- 60% בלבד מהכמות שנדרשה מן המינהל לשיווק בהחלטות הממשלה. כמות זו ששיווק מינהל מקרקעי ישראל מספקת מענה חלקי ביותר, רק כ-55% מסך הגידול בכמות משקי הבית.

1990 – 1999: נוספו כ- 510 אלפי משקי בית. נסתיימה בנייתן של 469 אלף יחידות דיור.

< מחסור של - 41 אלף יחידות דיור.

2000 – 2010: נוספו כ- 400 אלפי משקי בית. נסתיימה בנייתן של כ- 340 אלפי יח"ד.

< מחסור של - 62 אלף יחידות דיור (פי 1.5 יותר מאשר בשנות העלייה).

הפער בין גידול בכמות משקי בית חדשים לבין היקף גמר בנייה בשנים 1990 – 2010 = 103 אלף

יחידות דיור. פער זה הולך ומצטבר, שנה בשנה, באופן עקבי והוא מלמד בוודאות על 2 אלה:

מדיניות שיווק הקרקעות למגורים של ממ"י לא תאמה את הביקוש (גידול באוכלוסייה).

ממ"י לא עמד בהחלטות הממשלה בכל הקשור לשיווק הקרקעות למגורים.

יתר על כן, חלק גדול מהקרקע שכן משווקת על ידי המינהל – משווקת לא באזורי הביקוש המרכזיים: ירושלים ותל אביב, אלא באזורים אחרים. נתון זה מצביע על כך שבאזורי הביקוש המרכזיים המחסור אף חמור יותר ממה שנחזה בממוצע הארצי.

• **מלאי הדירות נשחק בבירור ומעודף עברנו למחסור מובהק:**

- ◆ מ-היצע של 1.16 דירות למשק בית בסוף 1989 (עודף של דירות כ 200 אלף דירות).
- ◆ עברנו להיצע של 0.98 דירות למשק בית בסוף 2011 (גרעון של כ 40 אלף דירות ואף יותר\*).
- ◆ ברוב הערים הגדולות נוצר גרעון במלאי הדירות למגורים. בחלק מהן הגרעון נמשך יותר מעשור.

• **האומדן הכולל לעלות העודפת ששילמו משקי הבית בישראל בגין מדיניות השיווק המצמצמת של המינהל על פני השנים 1990-2011 עומדת על כ-356 מיליארד ₪ - כ 2.8% מהתמ"ג בכל שנה. אילו**

קצב שיווק הקרקעות ע"י מנהל מקרקעי ישראל היה דומה לקצב גידול האוכלוסיה בשנים אלה, היו מחירי הדיור כיום נמוכים בכ 35% לפחות (כ-381 אלפי ₪) מרמתם הנוכחית. דירה ממוצעת היתה אמורה לעלות 721 אלף ₪ לעומת מחיר ממוצע בפועל כיום של 1.1 מליון ₪.

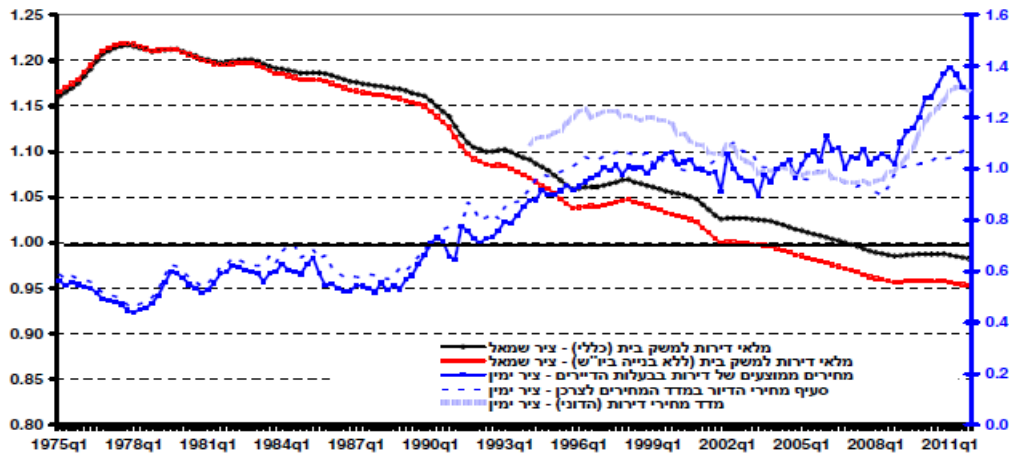
• **עליות מחירי דירות שחוו משקי בית בישראל בשנים 1990 – 2011 הן חסרות תקדים**

עליות המחירים הן חסרות תקדים ללא תלות באילו מבין מדדי המחירים הקיימים כיום מסתכלים (עלויות מחירים לצרכן, משכורות). בהקשר זה נערכה מחדש בדיקה של עליית החירים באופן "הדוני" (כלומר השוואת מחירי דירות בניכוי מרכיב העלייה באיכות הדירה) – גם לאחר בדיקה זו רואים כי עליית המחירים היא דרמטית;

**כקבוצת ביקורת נערכה בדיקה לגבי קצב השיווק של קרקעות באיו"ש ושם המימצאים מראים כי המצב טוב בהרבה מן המצב בישראל, היינו, אין כל כשל מובנה בשיווק קרקעות בישראל כאשר יש רצון בכך. מנגד, נערכה בדיקה פרטנית של קרקעות במחוז ת"א (בו שיעור הבעלות של המינהל הקטן ביותר (יחסית) והמחקר מראה כי אין צפי אמיתי לשיפור אמיתי במצוקת הדיור גם במחוז זה – זאת אחרי הרפורמות, המתאה והמלצות ועדת טרכטנברג;**

• **דירת מגורים הפכה למוצר בלתי נגיש לזוגות צעירים (ולא רק באזורי הביקוש בטבור אזור המרכז) המחקר ממחיש זאת באמצעות התרשימים הבאים:**

תרשים 1: מחירי דיור ריאליים והיצע דיור למשק בית 1975-2011



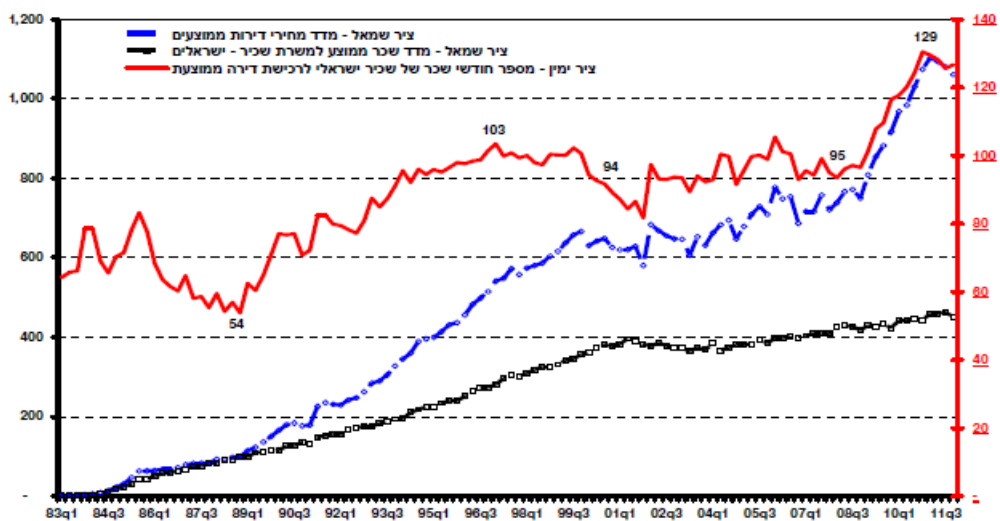
גרף זה ממחיש את הירידה החדה (מחדל נמשך הולך ומחריף) במלאי הדירות כאשר כיום אין אפילו הלימה ממוצעת בין מספר משקי הבית למספר הדירות (היחס של 1 נשבר ב-2008 והמצב מחריף מאז).

צמצום הכמות גורם למחירי דירות גואים. ברם, הגאות מתבטאת רק באופן חלקי במדד המחירים לצרכן.

תרשים 2 – מספר חודשי שכר לדירה – עלייה מטאורית בשנים האחרונות הפכה המוצר לבלתי נגיש

תרשים 2: התפתחות מדד מחירים ממוצעים של דירות/מדד שכר ממוצע למשרת שכיר/

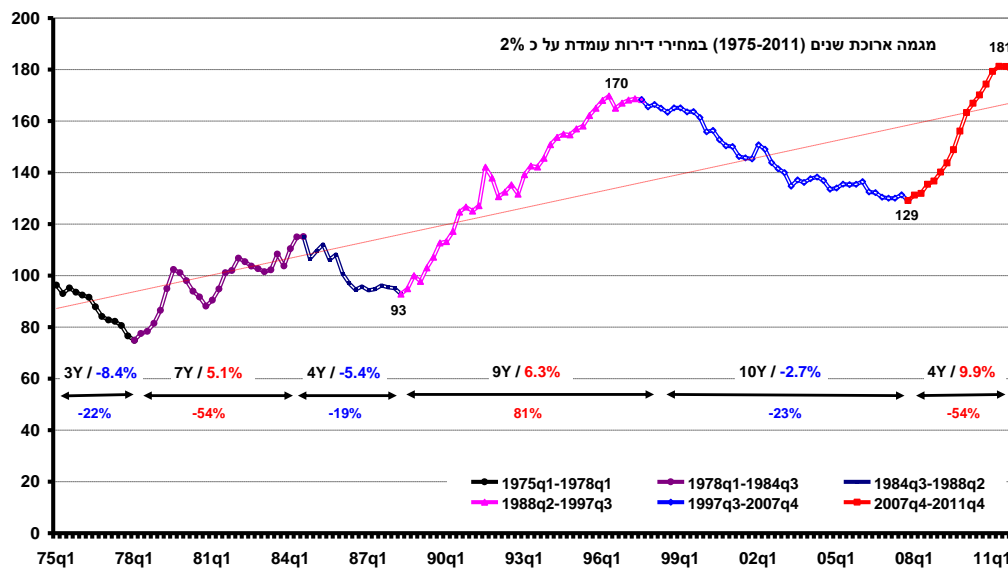
מספר משכורות לרכישת דירה ממוצעת



**המשמעות:**

ב-20 השנים האחרונות הורע מצבם של רוכשי הדירות באופן דרמטי: בירושלים ב-107 משכורות, בתל אביב ב-54 משכורות, ב-23 משכורות בדרום ואפילו באזור חיפה. ערים רבות באזור המרכז נעות סביב מספר המשכורות הנוספות של ת"א.

יתר על כן, בגלל היעדר 'עומק לשוק' של קרקעות ברמת המלאי הנדרשת על ידי השוק – יוצא שמחירי העסקאות הם תזזיתיים – היעדר רצף אספקה לשוק פוגע ברוכשי הדירות אף יוצר מהמגמה הממוצעת של עליית המחירים בשוק הדיור (העומדת בממוצע על 2% - אם לוקחים אותה ברצף מ-1975).<sup>1</sup>



**המשמעות:**

בתקופות זמן יחסית קצרות משק בית ישראלי ניצב מול תנודות חריפות במחירי הדירות של כ-12% מ-27% ממחיר דירה. מחירי הדירות הריאליים בישראל מאפיינים במשך השנים במגמת עלייה ממוצעת של כ-2.8% בשנה אך גם בשונות גבוהה מאוד סביב קו המגמה המתבטאת בעליות ומורדות של עד 30% ביחס לקו המגמה.

<sup>1</sup> על כך כבר אמר קיינס בזמנו: Economists set themselves too easy, too useless a task if in tempestuous seasons they can only tell us that when the storm is past the ocean is flat again (John Maynard Keynes, A Tract on Monetary Reform, 1923).

## דין פתרונות:

מסקנת המכון: הדרך היחידה האמיתית שתביא לפתרון משבר הדיור היא הכפלה של כמות הקרקע המשווקת על ידי מינהל מקרקעי ישראל והעמדתה על 60,000 יחידות דיור בפועל מידי שנה, במשך חמש שנים רצופות. (הסעיף האחרון בפרק זה מראה מתווה תחרותי לעמידה ביעד זה).

- הדרכים האחרות שמוצעות: ייעול מנגנוני התכנון, הקצאת דירות ל"דיור ציבורי" אינן אלא 'מוצרים משלימים' לפתרון ההכרחי היחיד: הגדלה מאסיבית של ההיצע, לאורך זמן ובאופן הדרגתי (על מנת לא לזעזע את שווי הבטוחות המהווה כרית בטחון לאשראי ואת שווי נכסי ציבור בעלי הדירות). הפתרון הכרחי באופן מיידי על מנת למנוע זעזוע קשה בהרבה שיווצר בשוק.

- **המחסור המצטבר במשק, העומד על מעל 100,000 יחידות דיור – לא יכול לבוא על פתרונו בדרך המוצעת על ידי הממשלה – של התייעלות בוועדות התכנון והבניה.** ללא הגדלה מאד משמעותית של 'כמות חומר הגלם שבמחסור' - היצע הקרקעות, על ידי הגורם המרכזי המחזיק במלאי הקרקעות הגדול ביותר - מינהל מקרקעי ישראל בטוח הזמן המידי ברצף של 5 שנים – לא רק שמשבר הדיור לא ייפתר, הוא אף יחריף.

- הבעיה העיקרית העומדת למכשול בפני פתרון כזה היא העובדה ממנה נוטים כמעט הכל להתעלם, היא העובדה כי **מינהל מקרקעי ישראל פועל לאורך שנים כמונופול ועושה מה שכל מונופול עושה: מקטיף את הכמות המשווקת של המוצר שבמונופול – מביא בכך להעלאת מחירי הקרקעות לדיור וגוזר את הרווח הנובע מ"הרנטה" המונופוליסטית.**

- **במילים פשוטות: מדינת ישראל שהיא גם בעל השליטה במינהל מקרקעי ישראל – מצויה בניגוד עניינים קשה ומוכנה בין שני 'הכובעים' שלה: כריבון היא מעוניינת, כביכול להביא לפתרון מצוקת הדיור אך כבעלת השליטה בנכסי המדינה – היא נהנית מרכזית בשווי של מילארדי ₪ מן הרווח העודף של מונופול הקרקעות.<sup>2</sup> הנאתה של המדינה מיוקר הקרקעות היא כפולה: פעם אחת בכסף מזומן המתקבל לקופתה ממכירת מעט קרקעות בשווי יקר ופעם שניה – מהצבת מלאי הקרקעות שטרם נמכרו במאזן הלאומי במחיר מנופח ויקר.**

- **על רקע מחסור בסדר גודל כזה, ההולך ומחריף מידי שנה – גם הפניית חלק מהדירות ל"דיור ציבורי מוזל" לא תביא לפתרון הבעיה.** הסיבה לכך פשוטה: בלי הגדלה משמעותית ביותר של חומר הגלם (כאמור אנו מדברים על הכפלה למשך 5 שנים) – כל מה שיקרה על ידי קביעת מכסת דירות לדיור ציבורי מוזל – הוא שחלק מועט מן הציבור יקבל הטבה, אך הבעיה הסיסטמית לא תיפתר, משום שלא יוצר שוק קרקעות ואי הגדלת המספר הכולל של הדירות המוכנסות לשוק תביא להחרפת המצוקה עבור אותו חלק מן הזוגות הצעירים וחסרי הדיור – שלא יזכה להטבה. חמור מכך: הניסיון מלמד שמתן הטבה ניכרת לחלק מצומצם על רקע של מחסור כללי – יוצר

<sup>2</sup> ראו למשל: הכנסות מינהל מקרקעי ישראל זינקו ב-2011 לשיא של 8.13 מיליארד שקל - <http://www.themarker.com/realestate/1.1729755> וכן - [http://www.calcalist.co.il/real\\_estate/articles/0,7340,L-3573917,00.html](http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3573917,00.html)

בעיות של הקצאת ההטבה ל'מקורבים' ומאחר ושווי ההטבה במקרה זה הוא ניכר מאד – עלול הדבר להביא לבעיה של הקצאה מוטעה (לעיתים בדרך של שחיתות, שוחד וכיוצ"ב).

- גם התכנית לפתרון משבר הדיור שאומצה בהסכמים הקואליציוניים לכינון הממשלה, לא תביא בעצמה וכשלעצמה לפתרון, ולו חלקי, של משבר הדיור. תכנית זו מדברת על הקצאה בחינם של קרקעות חקלאיות בהיקף של 15,000 יחידות דיור לשנה – במשך עשר שנים, לא תביא לפתרון הבעיה. חישוב קצב הגידול בביקוש (מספר משקי הבית החדשים הנכנסים מידי שנה ל'מאגר' הביקוש) בתוספת לחוסר הקיים כבר בשוק – מראה כי מדובר במעט מידי בקצב איטי מידי, כאשר רק הקשיים הביורוקרטיים הנובעים מהסבת הקרקע החקלאית לקרקע למגורים ובעיות נלוות נוספות – יביאו להאטת האפקט ולמסמוסו.
- אך מעבר לכך, הבעיה העיקרית היא שהפתרון הזה אינו יותר "שוק קרקעות" אמיתי הדרוש לישראל, ומאידיך יוצר מנגנון מאד בעייתי של 'חלוקת הטבות' של קרקעות לבניה בחינם – למה שמכונה בהסכמים הקואליציוניים 'חברות ישראליות מובילות'. דבר זה עלול, בסבירות גבוהה, לעורר קושי של מתן טובות הנאה, ובעיות של הקצאה מוטעה, ומאידיך אינו מביא כל בשורה תחרותית לשוק.
- הדרך להגשמת הפתרון המומלץ, של הגדלה מאסיבית של היצע הקרקעות לאורך 5 שנים, טמונה בשינוי השיטה בה תלוי ציבור הזוגות הצעירים ומבקשי הדיור האחרים – במדיניות שיווק של מונופול קרקעות.

### מתווה פתרון תחרותי

מוצע, אפוא, לקבוע כך:

- לערוך מכרז לבחירת 'חברות ניהול' – חברות ניהול פרויקטים, שאינן חברות העוסקות בתחום הנדל"ן ואשר תפקידן היחיד יהיה לשווק כל כמות קרקע שנקבעה למינהל מקרקעי ישראל לשיווק – ולמרות זאת, לא שווקה על ידו (הניסיון מראה כי ישנן עשרות אלפי דונמים כאלה מידי שנה).
- מכרז כאמור יכול להתפרסם בטווח זמן קצר ביותר. זאת מאחר ותנאי ההסכמים יהיו תעתיק של הנורמות החלות בהסכמי המינהל. קרי, לא יופרו הנורמות החלות על שיווק קרקעות על ידי מדינת ישראל.
- לקראת שנת העבודה 2014 ומידי שנה מכאן ואילך, יוגדרו במדויק חלקות הקרקע המיועדות לשיווק באותה שנה, וכמות הקרקעות שישווקו תהיה בהיקף של 60,000 יחידות דיור, בהתפלגות דומה לאזורי הביקוש.
- כל כמות שלא תשווק על ידי מינהל מקרקעי ישראל בתום שנת 2014 (ומידי כל שנה קלנדרית לאחר מכן) – תועבר לשיווק על ידי 'חברות הניהול' שנבחרו במכרז, ושתפקידן יהיו למכרז את מימכר הקרקעות שטרם שווקו על ידי המינהל ולהחכירן בהתאם לנורמות הכלולות בהסכמים האחידים של מנהל מקרקעי ישראל;

- השיווק ייעשה לפי פרמטר של "מחיר למשתכן" (ולא למרבה במחיר הקרקע).
  - השכר של חברות הניהול – החברות המשווקות הללו, לא יהיה כאחוז משווי הקרקעות ששיווקו אלא בסכום קבוע (Flat Fee), שגובהו ייקבע במכרז לבחירת חברת הניהול.
  - באופן זה יוצר שוק שיווק קרקעות – כיוון שהנסיון מלמד כי מידי שנה ישנן עשרות אלפי דיור שהוגדרו למינהל כיעד לשיווק ולא שווקו קרקעות עבור בנייתן. מעתה ישווקו קרקעות אלה, או על ידי המינהל שיחשוש ממסירת קרקעות לגורמים מתחרים, או על ידי החברות המתחרות בו – אם המנהל לא ישכיל לשווק את מה שנקבע לו.
- נציין כי המכון הכין זה מכבר הצעת חוק ואף טיוטת תקנות המגשימות את התיקון הדרוש לעיל.

#### דרור שטרומ

מנהל המכון הישראלי לתכנון כלכלי