



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

ביטול תכנית למתן מענקי בנייה בפריפריה של משרד השיכון והבינוי

מוגש לוועדה לביקורת המדינה

י' תמוז תשע"ג

18 ביוני 2013

כתיבה: ענת לוי, כלכלנית

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה נכתב לבקשת יו"ר הוועדה לביקורת המדינה, חה"כ אמנון כהן, לקראת דיון בוועדה ביום ה-19 ביוני 2013 בנושא "החלטת הממשלה להפסיק מענקים לישובים בפריפריה".

1. רקע

בהחלטת ממשלה מס' 3282 מיום 5 ביוני 2011 הוחלט על מתן מענקים וסבסוד הוצאות פיתוח לזכאי משרד הבינוי והשיכון הרוכשים דירה חדשה בישובים "בעלי עדיפות לאומית". מטרת התכנית הן לעודד הגירה חיובית ליישובים באזורי עדיפות לאומית לצורך העצמת חוסנם הכלכלי, לעודד בנייה רוויה ביישובים אלה ולהקל את מצוקת הדיור של תושבי המדינה, בראשם חסרי הדיור, לרכוש דירה ביישובי עדיפות לאומית. תכנית דומה למתן מענקים לרוכשי דירה ראשונה בפריפריה בוטלה בשנת 2003.

ביום 13 במאי 2013 החליטה הממשלה על ביטול החלטתה מס' 3282 מיום 5 ביוני 2011, ובכך ביטלה את תכנית המענקים לרוכשי דירות ראשונות ביישובים באזורי עדיפות לאומית.

בהמשך לביטול תכנית המענקים, ביום 30 במאי 2013 הועברו לבנקים למשכנתאות הוראות מעבר ובהן הנחיות על מתן ארכה למיצוי ההטבה. בהוראות המעבר נקבע כי זכאי שירכוש מקבלן דירה חדשה בבנייה רוויה, יחתום על חוזה רכישה עד ליום 1 ביולי 2013 ויעביר את מסמכי הרכישה לאישור רשויות מס שבח עד תאריך זה, יוכל לפנות לבנק למשכנתאות עד ליום 30 באוגוסט 2013 כדי לממש את זכאותו למענק כספי. זכאי אשר בונה בנייה עצמית רוויה ועומד בכללי הסיוע, יוכל לפנות לבנק עד ליום 30 באוגוסט 2013 לממש את זכאותו, בתנאי שרכש את הקרקע עד ליום 22 במאי 2013 ובתנאי שיציג היתר בנייה שאושר לא יאוחר מיום 1 ביולי 2013.¹

הועלו טענות כנגד ביטול ההטבה על ידי המדינה בטווח זמן קצר וקביעת הוראות מעבר צרות, שאינן מאפשרות לרוכשים שהתחייבו, על סמך ההבטחה לקבלת המענק על רכישת דירה ביישובים הרלוונטיים, לממש את ההטבה. טענת הרוכשים היא כי הופרו התחייבויות של המדינה כלפיהם. הנפגעים העיקריים הם זכאים אשר השתתפו בקבוצות שהתארגנו לרכישת הקרקעות, תוך התבססות על מענקי המקום, ואשר חלקן לא עומד בתבחינים לקבל מענקי המקום, אשר פורטו לעיל (בעיקר קבלת היתר בנייה עד לתחילת יולי 2013).

יצוין כי ביטול המענק אינו חל על חלק המענק המיועד לסבסוד של הוצאות הפיתוח ומועבר לקבלן או לבונים בבנייה עצמית (40 אלף ש"ח מתוך 100 אלף ש"ח סך מענק ליחידת דיור) כאשר ההתחייבות לסבסוד הינה חלק מתנאי המכרז.²

2. עיקרי התכנית³

זכאים למענקי בנייה בפריפריה הם משפחות, גם ללא ילדים, או משפחות חד-הוריות, שבהן ילד אחד ויותר, חסרות דירה, המבקשות לרכוש דירה ראשונה ביישובים הרלוונטיים. בנוסף, זכאים יחידים חסרי דירה בני 35 ויותר, הזכאים בסיוע בדיור ממשרד השיכון והבינוי ומבקשים לרכוש דירה ראשונה ביישובים הרלוונטיים. ההטבה ניתנת לרוכשי דירה ראשונה בלבד, ולא למשפרי דיור או למשקיעים. כמו כן, ההטבה אינה תלויה בהכנסות המבקשים או במספר ילדיהם. ההטבה מורכבת ממענק לרוכש הדירה, ומסבסוד לקבלן. הסבסוד חל על דירות בבנייה רוויה וכן על בנייה עצמית רוויה, ולא ניתן סיוע לרכישת דירות צמודות קרקע כגון קוטג'ים ובתים טוריים.

¹ מר אביתר יפת, מנהל תחום שיכון ומקרקעין, משרד האוצר ומר רונן כהן, סמנכ"ל בכיר לאכלוס, משרד הבינוי והשיכון, [ביטול התוספת היישובית לרכישת דירה חדשה בבנייה רוויה ולבנייה עצמית רוויה – הוראות מעבר](#), 30 במאי 2013.

² לדוגמה, במכרז למכירת קרקעות בחריש, מוזכרות החלטות ממשלה 3282 ו-3382 שעל פיהן תוענק לזוכים אשר ימכרו דירות לזכאי סיוע תוספת סבסוד בהוצאות פיתוח.

³ משרד הבינוי והשיכון, [הטבה לרוכשי דירה ראשונה](#), כניסה לאתר: 16 ביוני 2013.



כאמור, ההטבה בנויה משני רכיבים :

א. מענק מותנה שיינתן לרוכשי דירה - גובה המענק הוא 60 אלף ש"ח למשפחות ו-30 אלף ש"ח ליחידים. ההטבה ניתנת כהלוואה בריבית של 2% לתקופה של עשר שנים, והיא אינה עומדת לפירעון כל עוד מקבל המענק מחזיק בדירה שעבורה ניתן המענק. בתום כל שנה ממועד מתן המענק המותנה, נמחקת עשירית מקרן ההלוואה המקורית. מקבל המענק רשאי לגרור את ההלוואה לדירה חלופית, על פי כללי משרד הבינוי והשיכון. מקבל המענק אשר ימכור את הדירה שרכש באמצעות המענק ולא ירכוש דירה חלופית על פי כללי המשרד יידרש להחזיר את יתרת ההלוואה, כשהיא נושאת ריבית והצמדה. המענקים ניתנים עבור רכישות דירות הן במיזמים הנבנים על קרקעות בבעלות רשות מקרקעי ישראל והן במיזמים הנבנים על קרקע בבעלות פרטית. ההטבה ניתנת באמצעות בנקים למשכנתאות.

ב. סבסוד בסכום של עד 40,000 שקלים בהוצאות פיתוח לקבלן המוכר דירה לזכאים למענק או סבסוד הוצאות פיתוח לבונים בבנייה עצמית רוויה. סבסוד זה ניתן אך ורק על קרקעות בבעלות רשות מקרקעי ישראל. התנאי לסבסוד לקבלן הוא סיום בניית הדירה בתוך 26 חודשים מיום קבלת היתר הבנייה ועד לקבלת טופס 4 (שהוא מועד האכלוס). יצוין כי הסבסוד לקבלן חייב להיות מגולם במחיר הדירה, כך שהזכאי למענק צריך לקבל הנחה מהקבלן על מחיר הדירה. בסבסוד לבונים בבנייה עצמית רוויה, תשלום הסבסוד ייעשה בהתאם להתקדמות הבנייה ובאותם שלבים כמו בשחרור המענק. יצוין כי החלטת הממשלה קובעת כי החזר זה יהיה על פי שיעור מסך אומדן הוצאות הפיתוח עד גובה מסוים, ולא נקבע סכום מדויק של 40,000 שקלים כהחזר הוצאות.⁴ על פי הערכות משרד הבינוי והשיכון, החזר הוצאות פיתוח אכן יכול להגיע לכ-40 אלפי ש"ח ליחידת דיור.⁵

החלטת הממשלה מס' 3382 מיום 26 ביוני 2011 קבעה את רשימת היישובים שבהם תינתן ההטבה: אופקים, בית שאן, בויעינה-נוג'ידאת, דימונה, טבריה, חורה, חריש, ירוחם, כרמיאל, כפר מנדא, מגדל העמק, מעלות, תרשיחא, יפיע, מצפה רמון, נהריה, נחף, נצרת, נצרת עילית, נתיבות, סחינין, עכו, ערד, צפת, קרית שמונה, רהט, שדרות, חצור הגלילית, אל-סייד, שלומי.

3. יישום תכנית המענקים וניתוח תוצאותיה

על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, עד לסוף מאי 2013, מימשו 720 זכאים את זכאותם למענק; עלות המענקים לרוכשים הינה 60,000 ש"ח לרוכש, ובסה"כ כ-43.2 מיליון ש"ח. נוסף על כך, מעניק משרד השיכון והבינוי סבסוד בהוצאות פיתוח בגובה של עד 40 אלף ש"ח לקבלנים או לבונים בבנייה עצמית.⁶ אומדן העלות לכך, הינו 28.2 מיליון ש"ח. סה"כ אומדן לעלות התוכנית מתחילת יישומה ועד סוף מאי 2013 הוא כ-72 מיליון ש"ח.

לוח 1 להלן מציג את התפלגות מספר מממשי המענקים עד סוף מארס 2013 על פי יישוב ושנת ביצוע.

⁴ סעיפים 1(1) ו-1(2) בהחלטת הממשלה קובעים כי סבסוד הוצאות פיתוח יינתן בסך של עד 25% מאומדן הוצאות הפיתוח לדירה, במקרה בו אומדן הפיתוח הממוצע לדירה במיזם אינו עולה על 100,000 ש"ח, וסך של עד 35% מאומדן הוצאות הפיתוח לדירה, במקרה בו אומדן הפיתוח הממוצע לדירה במיזם עולה על 100,000 ש"ח.

⁵ נתנאל לפידות, עוזר מנכ"ל, משרד הבינוי והשיכון, דואר אלקטרוני, 17 ביוני 2013.

⁶ שם.



לוח 1 – התפלגות מימוש המענקים לזכאים לפי יישוב ושנת ביצוע⁷

אחוז	סה"כ	שנת ביצוע			יישוב
		2013	2012	2011	
2.3%	13	2	7	4	אופקים
1.8%	10	6	4		בית שאן
14.6%	83	10	72	1	דימונה
4.9%	28		28		חצור הגלילית
7.2%	41	7	26	8	טבריה
1.2%	7	1	6		ירוחם
9.5%	54	9	44	1	כרמיאל
4.6%	26	4	20	2	מגדל העמק
1.4%	8	1	7		מעלות-תרשיחא
16.3%	93	12	74	7	נהריה
1.2%	7	1	6		נצרת
0.4%	2	1	1		נצרת עילית
14.9%	85	5	53	27	נתיבות
7.9%	45	6	36	3	עכו
1.1%	6		5	1	צפת
4.2%	24	3	15	6	קריית שמונה
6.5%	37	6	23	8	שדרות
100.0%	569	74	427	68	סך-הכול

מהלוח עולה כי הערים שבהן ניתנו רוב המענקים הן: נהריה (93 מענקים); נתיבות (85 מענקים); דימונה (83 מענקים); כרמיאל (54 מענקים); עכו (45 מענקים); טבריה (41 מענקים) ושדרות (37 מענקים). יצוין כי מבין 29 הערים המשתתפות בתכנית, רק ב-17 ניתנו מענקים בפועל.

משרד הבינוי והשיכון בחן את הצלחת התכנית על פי מספר פרמטרים:⁸

א. מכירות של דירות חדשות בבנייה רוויה – השוואת השינוי במכירות של דירות חדשות בבנייה רוויה לפני ואחרי יישום התכנית בישובים המשתתפים בתכנית ובחישוב ארצי.⁹ נמצא כי בהשוואת מכירות של דירות חדשות בתקופה שלפני תחילת יישום התכנית ותוך כדי הפעלת התכנית, **בישובים המשתתפים בתכנית היה גידול של 76% במכירות של דירות חדשות בבנייה רוויה, זאת לעומת ירידה של 2% במכירות של דירות חדשות בבנייה רוויה בחישוב כלל ארצי.** השוואה נוספת נעשתה מול מכירות של דירות חדשות בבנייה רוויה ביישובי פריפריה שאינם נכללים בתכנית,¹⁰ נמצא כי בישובים אלה היתה ירידה במכירות של דירות חדשות בבנייה רוויה של 11%. כלומר בתקופה בה פעלה התכנית סך המכירות של דירות בבנייה רוויה ביישובים המשתתפים היה גבוה באופן ניכר מבשאר המדינה.

⁷ נתונים עד סוף מארס 2013. שם.

⁸ יוסי שבת, מנהל אגף בכיר מידע וניתוח כלכלי, משרד הבינוי והשיכון, מכתב, 17 במארס 2013.

⁹ ממוצע שנתי של מכירות דירות חדשות בבנייה רוויה ביישובים המשתתפים בתכנית בתקופה של יישום התכנית (יולי 2011 עד סוף שנת 2012) ובתקופה שלפני יישום התכנית (2009 עד יוני 2011) לעומת ממוצע שנתי ארצי של מכירות דירות חדשות בבנייה רוויה בשתי התקופות.

¹⁰ היישובים הם אשקלון, יוקנעם עילית, עפולה, קריית גת וקריית מלאכי.



ב. התחלות של בנייה רוויה – השוואת השינוי בהתחלות של בנייה רוויה לפני ואחרי יישום התכנית ביישובים המשתתפים בתכנית ובחישוב ארצי. נמצא כי בהשוואה בין התחלות בנייה בתקופה שלפני יישום התכנית ותוך כדי הפעלת התכנית, **בישובים המשתתפים בתכנית היה גידול של 71% בהתחלות בנייה רוויה, זאת לעומת גידול של 2% בהתחלות בנייה רוויה בחישוב כלל ארצי**. כלומר בתקופת הפעלת התכנית סך התחלות הבנייה הרוויה ביישובים המשתתפים גבוה באופן ניכר מהתחלות בנייה רוויה בשאר חלקי הארץ.

ג. שיעור התחלות הבנייה הרוויה מסך התחלות הבנייה - לפני תכנית המענקים, שיעור התחלות הבנייה הרוויה מסך התחלות הבנייה ביישובים המשתתפים בתכנית היה כ-37.8%; לאחר יישום התכנית, שיעור התחלות הבנייה הרוויה הינו 48.3%. זאת בהשוואה לגידול בשיעור התחלות הבנייה הרוויה מסך התחלות הבנייה בחישוב ארצי בין שתי התקופות מ-58.7% ל-60.7%. כלומר בתקופת הפעלת התכנית גדל שיעור התחלות הבנייה הרוויה מסך התחלות הבנייה באופן ניכר בהשוואה לגידול הארצי.

ד. היקף שיווק לבנייה רוויה – מנתוני המשרד עולה כי היקף השיווק של קרקעות לבניית יחידות דיור בבנייה רוויה ביישובים המשתתפים בתכנית גדל מכ-5,213 יחידות דיור בתקופה שלפני תכנית המענקים לכ-9,995 יחידות דיור ששווקו (ללא חריש) בתקופת הפעלת התכנית, כלומר **גידול של 92% בהיקף השיווק לבנייה רוויה ביישובים המשתתפים בתכנית**. במקביל, ביישובים שאינם חלק מתכנית המענקים ירד היקף השיווק ב-28%. כלומר, על פי משרד הבינוי והשיכון, תכנית המענקים נתנה תמריצים לקבלנים לגשת למכרזים לבנייה רוויה ביישובים הרלוונטיים, המענקים אף תרמו להצלחת השיווק והביאו לגידול בהיקפי השיווק.

משרד הבינוי והשיכון מעלה טענה נוספת לפיה התועלת התקציבית מתכנית המענקים גבוהה מהעלות התקציבית שלה, כיוון שכספי המענק מוחזרים למדינה על ידי גביית מע"מ על הדירות הנרכשות על ידי הזכאים. על פי חישוב המשרד, עבור מחיר ממוצע של 830 אלף ש"ח ליחידת דיור, מוטל מע"מ בגובה כ-120 אלפי ש"ח, כלומר ההכנסה ממע"מ בלבד גבוהה מהמענק לזכאי.

לסיכום טוען משרד הבינוי והשיכון כי ניכר שיפור בכל הפרמטרים שנבדקו וכי יש להמשיך במדיניות המסייעת לחיזוק הפריפריה ולעידוד הגירה ליישובים המשתתפים בתכנית בהתאם ליעדי הממשלה.

לעומת זאת, נציג משרד האוצר בישיבת וועדת הכלכלה ביום 3 ביוני 2013 בדיון בנושא 'תכנית הממשלה לביטול מענקי הבנייה הפריפריה', טען כי מה שהוביל את מימוש המענקים הוא מפת השיווק של ישראל. כלומר תכנית המענקים היא לא זו שהובילה את השוק והביאה להצלחת השיווק ולגידול בהיקפו, אלא לטענתו, השיווק הצליח בזכות עצמו, מימוש המענקים התלווה לשיווק המוצלח ולא הניע אותו. בנוסף טען כי בהחלטה על תכנית המענקים בשנת 2011 נקבע כי היא תופעל כפילוט, וכי כבר אז תוכנן כי לקראת סוף שנת 2012 ייבחנו תוצאותיה ועל פיהן יוחלט על המשך התכנית.¹¹

משרד האוצר בחן את הפרמטרים להצלחת התכנית ביחס לשנת 2011 בלבד. לטענת המשרד, ההשוואה שבוצעה על ידי משרד הבינוי והשיכון לפי ממוצע לשנים 2009 עד מחצית ראשונה של 2011 אינה נכונה כיוון שתנאי השוק בשנים אלה היו שונים מאוד בהשוואה לשנת 2012. על פי בדיקת האוצר **רק ב-11% מהמכירות של דירות חדשות ביישובים בתכנית מומשו המענקים**. לטענתם, מימוש של 720 מענקים בלבד ב-29 היישובים בתכנית (מהם ב-12 יישובים לא מומשו מענקים כלל) הינו נמוך ומראה שהתכנית לא יצרה פעילות חדשה בשוק. בנוסף מצא האוצר כי בסיכום כל היישובים המשתתפים בתכנית, אין גידול בעסקאות בדירות חדשות ואף נמצאה ירידה קלה ביחס לשנים 2010-2011. בנוסף, טוען האוצר כי על אף שהיה גידול בהתחלות הבנייה ביישובי התכנית, אין קשר בין מימוש המענקים לבין להתחלות הבנייה ביישובים אלה. כך לדוגמה, בנתיבות היה מימוש המענקים הגדול ביותר, אך חלה בה ירידה משמעותית בהתחלות הבנייה. בחצור הגלילית לעומת

¹¹ פרוטוקול מס' 21 מישיבת ועדת הכלכלה, 3 ביוני 2013.



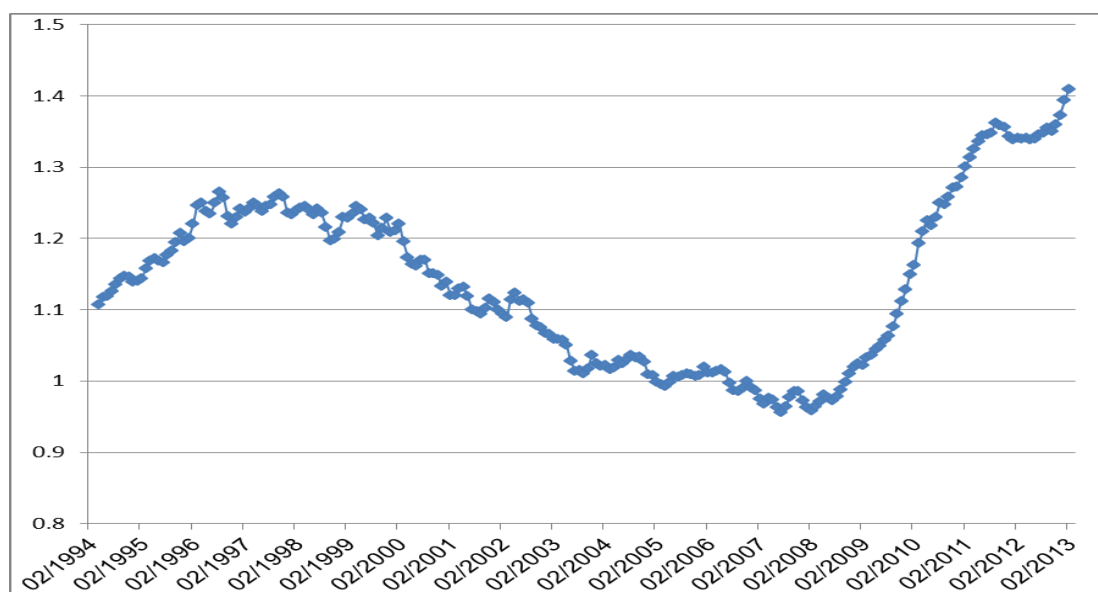
זאת, כמעט ולא מומשו מענקים, אך חלה עליה משמעותית בהתחלות הבנייה. כלומר אין מתאם בין היישובים בהם מומשו המענקים לבין גידול בהתחלות בנייה בישובים אלה, וניכר כי אין השפעה של המענקים על התחלות בנייה.¹²

4. שוק הדיור

4.1 נתונים על השינויים במחירי הדיור ובהיצע הדירות במרכז הארץ לעומת הפריפריה

בשנים האחרונות עלו מחירי הדיור במידה ניכרת. תרשים 1 להלן מציג את שיעור השינוי הריאלי במדד מחירי הדירות בבעלות בשנים 1994-2012.

תרשים 1 – שיעור השינוי הריאלי במדד מחירי הדיור בבעלות בשנים 1994-2012¹³



מהתרשים עולה כי בשנים 2008 עד 2012 היתה עליה ריאלית חדה בשיעור מצטבר של כ-46.1% במחירי הדיור בבעלות. עליה זו באה לאחר שבעשור בין 1998-2008 ירדו מחירי הדירות הריאליים בשיעור מצטבר של כ-22.4%. בשנות ה-90 חלה עליית מחירים חדה בשל גל העלייה הגדול. לוח 2 להלן מציג את השינוי במחירי דירות בבעלות הדיירים מרבעון ראשון בשנת 2008 לרבעון ראשון בשנת 2013, לפי אזור מגורים.

לוח 2 – מחירים ממוצעים של דירות בבעלות הדיירים (אלפי ש"ח)¹⁴

שיווי	רבעון ראשון 2013	רבעון ראשון 2008	עיר
94.7%	2,506.7	1,269.8	תל אביב
79.1%	824.0	460.0	הצפון

¹² צחי דוד, רפרנט שיכון, משרד האוצר, דואר אלקטרוני ושיחת טלפון, 18 ביוני 2013.

¹³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הירחון לסטטיסטיקה של מחירים, [לוח 6.1 - מדד מחירי דירות](#), [לוח 3.5 - מדד המחירים לצרכן לפי בסיסים שונים](#), אפריל 2013.

¹⁴ מחירי דירות 3.5-4 חדרים. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הירחון לסטטיסטיקה של מחירים, [לוח 6.2 - מחירים ממוצעים של דירות בבעלות הדיירים \(אלפי ש"ח\)](#), לפי אזור מגורים וקבוצות גודל הדירה (חדרים), [אפריל 2013](#), [אפריל 2008](#).



עיר	רבעון ראשון 2008	רבעון ראשון 2013	שינוי
קריות	459.7	819.5	78.3%
גוש דן	931.5	1,620.9	74.0%
חיפה	628.9	1,076.3	71.1%
הדרום	508.4	863.3	69.8%
המרכז	769.6	1,274.8	65.6%
ירושלים	1,147.2	1,781.6	55.3%
ארצי	810.4	1,247.1	53.9%
השרון	948.2	1,444.3	52.3%

מהנתונים עולה כי מהרבעון הראשון של 2008 ועד לרבעון הראשון של 2013 עלו מחירי דירות 3.5 עד 4 חדרים בשיעור של 53.9% בחישוב כלל ארצי. הנתונים מצביעים על שונות גדולה בשיעור עליית המחירים באזורים שונים בארץ: העלייה המשמעותית ביותר היתה בתל אביב – עליה של 94.7%, בגוש דן עליה של 74.0% ובאזור המרכז עליה של 65.6%. עליית המחירים ניכרת אף באזורי הפריפריה: עליית המחירים במחוז צפון הינה שנייה בגודלה לעליית המחירים בתל אביב - עלייה של 79.1%, במחוז דרום עלייה של 69.8% במחירים. לוח 3 להלן מציג את מספר התחלות הבנייה של דירות ביזמה פרטית לפי מחוז בשנים 2009 עד 2011.

לוח 3 – התחלות בנייה של דירות ביזמה פרטית לפי מחוז בשנים 2009-2011¹⁵

מחוז	2009		2010		2011		שיעור שינוי (2011-2009)
	מספר	שיעור	מספר	שיעור	מספר	שיעור	
ירושלים	2,573	8.4%	2,487	7.1%	2,457	6.5%	-4.5%
הצפון	6,202	20.2%	6,036	17.1%	6,373	16.9%	2.8%
חיפה	2,534	8.2%	3,456	9.8%	3,759	10.0%	48.3%
המרכז	10,957	35.7%	13,433	38.1%	13,930	36.9%	27.1%
תל אביב	4,031	13.1%	4,630	13.1%	5,895	15.6%	46.2%
הדרום	3,071	10.0%	4,610	13.1%	4,373	11.6%	42.4%
יהודה ושומרון	1,360	4.4%	608	1.7%	948	2.5%	-30.3%
סך-הכול	30,728	100.0%	35,260	100.0%	37,735	100.0%	22.8%

מהלוח עולה כי בין השנים 2009-2011 היה גידול של כ-22.8% בסך התחלות הבנייה ביזמה פרטית בארץ. בבחינת שיעור הגידול בהתחלות בנייה במחוזות הפריפריה ניתן לראות כי התחלות הבנייה במחוז הצפון גדלו בכ-2.8% בין השנים 2009 ל-2011 ואילו במחוז דרום היה גידול במספר התחלות הבנייה ביזמה פרטית של כ-42.4%, יותר מהמוצע הארצי. התחלות הבנייה במחוז צפון היו כ-20.2% מסך התחלות הבנייה בשנת 2009, וירדו לכ-16.9% מסך התחלות הבנייה בשנת 2011. ממוצע התחלות הבנייה במחוז הדרום מסך התחלות הבנייה בשנים הנבדקות הוא כ-11.6%.

¹⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2012, [לוח 22.11 - דירות לפי יוזם הבנייה, צורת יישוב ומחוז](#), ספטמבר 2012.



לוח 4 להלן מציג את שיעור הדירות החדשות שנמכרו בכל מחוז מכלל מכירת הדירות החדשות בשנים 2011-2008.

לוח 4 – דירות חדשות שנמכרו לפי מחוז (באחוזים) בשנים 2011-2008¹⁶

מחוז	2008	2009	2010	2011
ירושלים	1.1%	7.9%	7.3%	5.7%
הצפון	3.3%	2.6%	3.2%	4.0%
חיפה	7.5%	8.1%	8.8%	10.9%
המרכז	43.0%	48.2%	47.3%	48.1%
תל אביב	26.4%	21.6%	18.1%	18.9%
הדרום	9.5%	9.3%	13.9%	10.7%
יהודה ושומרון	6.0%	2.4%	1.3%	1.7%
סך-הכול	100%	100%	100%	100%

מהלוח עולה כי רוב העסקאות למכירת דירה חדשה מתבצעות במחוזות תל-אביב ומרכז (כ-68% בממוצע) במחוזות הצפון מתבצע רק 3.3% בממוצע רב שנתי ממכירת דירות חדשות ובמחוז הדרום 10.9% בממוצע. ניתן לומר כי היקף המכירות הנמוך של דירות חדשות במחוז הצפון השפיע על העלייה החדה במחירי הדירות במחוז זה אשר הוצגה בלוח 2 לעיל.

לוח 5 להלן מציג את מאזן הגירה הפנימית לפי מחוזות בשנים 2007 עד 2011. הנתונים מוצגים לפי מאזן ההגירה נטו במחוזות השונים.

לוח 5 – מאזן הגירה בשנים 2007 עד 2011 (באלפים)¹⁷

מחוז	נכנסים	יוצאים	מאזן הגירה נטו
המרכז	369.8	315.2	54.6
יהודה ושומרון	83.7	64.3	19.4
חיפה	141.0	139.5	1.5
הצפון	146.1	155.9	-9.8
הדרום	159.1	175.4	-16.3
תל אביב	279.6	299.6	-20.0
ירושלים	93.2	120.2	-27.0

מהנתונים עולה כי בשנים 2007 עד 2011 חלה הגירה נטו חיובית אל מחוז המרכז של כ-54.6 אלפי אנשים, לעומת הגירה נטו שלילית מיתר המחוזות, מלבד למחוז יהודה ושומרון ומחוז חיפה. יש לציין כי גם ממחוז תל-אביב היתה הגירה שלילית נטו, כנראה בגין מחסור בהיצע של דירות חדשות. ניתן לומר כי מגמת ההגירה החיובית החדה למחוז מרכז הביאה להאצת עליית המחירים באזור המרכז, כפי שפורט בלוח 2 לעיל.

¹⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר דירות חדשות למכירה בבנייה ביזמה פרטית יולי-ספטמבר 2011, [לוח 1.1 דירות חדשות שנמכרו לפי מחוז](#), דצמבר 2011.

¹⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2012, [לוח 2.7 – הגירה פנימית בין יישובים לפי מחוז וקבוצות אוכלוסייה](#), ספטמבר 2012.



4.2 ניתוח הגורמים המשפיעים על מחירי הדיור בדגש על פריפריה¹⁸

צד הביקוש

הגורמים המשפיעים על הביקוש לדיור הם הגידול הדמוגרפי והעלייה ברמת החיים. התנודות במשתנים אלה אינן גדולות ולרוב הן צפויות, ולכן הן לא גורמות לתנודות גדולות במחירים בטווח הקצר. גורמים נוספים המשפיעים על הביקוש לדירות הם הירידה בריביות ובתשואות במשק אשר מביאות למחסור באפיקי השקעה מניבי תשואה גבוהה, ולכן שוק הדיור הופך לחלופה אטרקטיבית. גורמים אלה משפיעים בטווח הקצר על עלויות המימון של רכישת דירה ולכן מגדילים את הביקוש לדירות ואת עליית המחירים.¹⁹

זמינות האשראי לרוכשים והתנאים לקבלת משכנתאות משפיעים אף הם על הביקוש לדירות. לגודל ההון העצמי הדרוש לרכישת דירה השפעה גדולה על היכולת של זוגות לרכוש דירה ועל ההחלטה שלכם לרכוש דירה בפריפריה. מחירי הדירות בפריפריה נמוכים יותר בממוצע ממחירי דירות במרכז הארץ, ולכן הם מהווים הזדמנות לרכישה עבור מי שאין לו הון עצמי גבוה, ואין ביכולתו לרכוש דירה במרכז. מענקים לרכישת דירות בפריפריה מפחיתים את ההון העצמי הדרוש לרכישת דירה לזכאים ולכן הם מעודדים רוכשים לפנות ליישובים בפריפריה. מענק בסך 100 אלף ש"ח לדירות בתכנית המענקים לפריפריה מהווה בין 10% ל-20% מערך דירה בישובים אלה. זהו אחוז ניכר מערך הדירה ולכן מהווה תמריץ משמעותי עבור הרוכשים לבחור במסלול זה. בהקשר זה טוען משרד האוצר כי התמריץ העיקרי לרכישת דירה בפריפריה אינו המענק אלא העלות הנמוכה של יחידות הדיור המשווקות יחסית למחירי דירות דומות במרכז.²⁰ כמו כן, מתן המענקים מגביר עוד יותר את הביקוש הגדל לדירות ובכך יכול להוות זריקת עידוד לעליית המחירים.

תכנית מענקים לבנייה בפריפריה בוטלה בשנת 2003. בשנים לאחר מכן חלה ירידה חדה בהיקפי התחלות הבנייה בפריפריה וירידה מתמשכת בהיצע, זאת, בין היתר, בעקבות הירידה בביקוש לדירות שנבעה מחוסר בהון עצמי של רוכשי הדירות. ניתן לומר כי מענקי המקום מביאים לגידול בביקושים בטווח הקצר ותורמים לעליות מחירים. אולם, לאחר מכן, הם מביאים לגידול בהיצע, שכן הקבלנים מגדילים את היקפי הבנייה לאור הערכתם שהביקוש אכן קיים, בין היתר בשל המענקים.

יש לציין כי ב-29 באוקטובר 2012 הודיע בנק ישראל לבנקים על הגבלות על שיעור המימון ברכישת דירה – הגבלת שיעור המימון לרוכשי דירה ראשונה לעד 75%; לרוכשי דירה להשקעה לעד 50%; ולכל היתר (משפרי דיור) – לעד 70%, להלוואות שניתנות החל מ-1 בנובמבר 2012.²¹ הקשחת הרגולציה למתן משכנתאות על-ידי בנק ישראל, מקשה עוד יותר על משקי בית בעלי הון עצמי נמוך לרכוש דירה.

צד ההיצע

היצע הדירות במשק הוא קשיח בטווח הקצר והבינוני, כלומר שינויים בביקוש יבואו לידי ביטוי קודם כל במחיר ורק בהמשך בהיקף הבנייה. הממשלה מהווה גורם מפתח המשפיע על היצע הדירות: רוב הקרקעות בישראל הן בבעלות המדינה והיזם העיקרי של הכשרת קרקע לבנייה הוא הממשלה. בנוסף, לממשלה חלק מכריע בהנפקת היתרי בנייה ובעידוד פעילות הענף.²²

האשראי לקבלנים הינו גורם נוסף שמשפיע על היצע הדירות. נתוני בנק ישראל מראים כי לצד הגידול החד באשראי לדיור (משכנתאות) בשנים האחרונות, גם האשראי לבנייה גדל, כך שסך האשראי לדיור הכולל

¹⁸ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [ניתוח שוק הדיור וכלים לעידוד בנייה בפריפריה](#), עמי צדיק, נובמבר 2007.

¹⁹ בנק ישראל, דין וחשבון 2012, פרק ב' – התוצר, השימושים וענפי המשק, עמוד 63, מארס 2013.

²⁰ פרוטוקול מס' 21 משיבת ועדת הכלכלה, 3 ביוני 2013.

²¹ בנק ישראל, הודעה לעיתונות, [המפקח על הבנקים מפרסם טיוטת הוראה להגבלת שיעור המימון בהלוואות לדיור](#), 29 באוקטובר 2012.

²² בנק ישראל, דין וחשבון 2012, פרק ב' – התוצר, השימושים וענפי המשק, עמוד 64, מארס 2013.



משכנתאות לרוכשים ואשראי לקבלנים מגיע לכ-40% מסך האשראי הבנקאי. כלומר על פי בנק ישראל, זמינות האשראי לבינוי אינה מהווה מגבלה משמעותית להרחבת ההיצע.²³

על פי דו"ח בנק ישראל לשנת 2012, בשנה זו חלה האטה בהתחלות בנייה. הגורמים להאטה הם מלאי גדול של דירות חדשות למכירה, מחסור בקרקעות זמינות לשיווק ולבנייה באזור המרכז והאטה של פעילות הקבלנים באזורי הפריפריה, בשל שיעור הרווח הנמוך יחסית לסיכון הכרוך בעסקה. על פי בנק ישראל, האטת פעילות הקבלנים באה לידי ביטוי בתוצאות מכרזים לשיווק קרקע בפריפריה אשר נסגרים במחירים נמוכים ולעיתים אף בכישלון.²⁴ מבחינה זו, תכנית המענקים לבנייה בפריפריה פועלת נגד מגמת ההאטה של פעילות הקבלנים באזורי הפריפריה בכך שהיא פונה לקבלנים וליזמים ומעודדת אותם לגשת למכרזים לרכישת קרקעות ביישובים בפריפריה על-ידי סבסוד של הוצאות הפיתוח, וכן על-ידי הקטנת הסיכון של הקבלנים באמצעות הגדלת הביקוש ליישובים אלה על-ידי מתן המענקים לרוכשים.

מחיר הקרקע לבנייה מהווה רכיב משמעותי במחיר הדירה לצרכן, במיוחד באזורי ביקוש. על פי מחקר בנק ישראל, מחיר הקרקע בישראל, בממוצע כלל ארצי לשנים 2009-2010, היווה כשליש ממחיר הדירה לצרכן, אולם, במרכז הארץ חלקה של הקרקע גבוה בהרבה מאשר בפריפריה. בין השנים 2006 ל-2011 מחירי הקרקע לבנייה רוויה (ליחידת דור) במרכז עלו בכ-60% וכך גם מחירי הדירות. לעומת זאת, בפריפריה מחירי הקרקע עלו בכ-15%, בעוד שמחירי הדירות עלו בכ-50%. כלומר, באזור המרכז בו ביקוש גבוה למגורים והיצע מוגבל של קרקע לבנייה, התייקרות הקרקע מתואמת עם העלייה במחירי הדירות ומחיר הקרקע מהווה חלק משמעותי ממחיר הדירה. לעומת זאת, בפריפריה ניתן למתן את עליית מחירי הדירות באמצעות שיווק נרחב של קרקע בשל הסיבות הבאות: רוב הקרקעות באזורים אלו הינן בבעלות רשות מקרקעי ישראל; יכולת התכנון באזורים אלו הינה קלה יותר בהשוואה למרכז הארץ.²⁵

5. עמדת רוכשי הדירות²⁶

מדובר בעיקר ברוכשי דירות פרטיים שהתאגדו בקבוצות רכישה ובעמותות אשר זכו במכרזים לקניית קרקעות בעיר חריש ובשכונות חדשות בנצרת עילית. להערכת מטה המאבק המשולב להגנה על רוכשי דירה ראשונה בפריפריה (להלן – מטה המאבק), מתוך כ-4,300 יחידות דור ששווקו בחריש, 1,912 נרכשו על ידי קבוצות רכישה, מהם כ-1,200-1,300 זכאי סיוע. מטה המאבק טוען כי הופרו התחייבויות המדינה כלפיהם וכי הם רכשו את הקרקעות על סמך קיומם של מענקים אלה. כמו כן, הם טוענים כי הוראות המעבר הינן צרות מידי ואינן מאפשרות לחלק גדול מזכאי הסיוע, אשר קנו קרקעות או זכו במכרזים לקניית הקרקעות, לממש את המענקים. על פי הערכת מטה המאבק, הוראות המעבר מאפשרות רק לכ-600 מתוך כ-2,500 זכאי סיוע, המאוגדים בקבוצות רכישה ובעמותות, לממש את המענק.

מטה המאבק טוען כי הכללים בהוראות המעבר המתייחסים לבנייה עצמית בקבוצות רכישה ובעמותות אינם ישימים ולמעשה הם מהווים ביטול רטרואקטיבי של כספי סיוע. הוראות המעבר קובעות כי בבנייה עצמית יוכלו לקבל מענק רק מי שרכש את הקרקע עד ליום 22 במאי 2013. על פי מטה המאבק, תנאי זה אינו מאפשר לקבוצות שזכו במכרז עד התאריך הקובע (תוצאות מכרז חריש פורסמו ביום 17 לינואר 2013), וטרם רכשו בפועל את הקרקעות לממש את המענק (למרות שרשות מקרקעי ישראל אפשרה טווח של שישה חודשים ממועד הזכייה במכרז ועד הרכישה בפועל). על פי הערכת מטה המאבק, 680 זכאי מענק בחריש לא עומדים

²³ בנק ישראל, [דברי קרנית פלוג בכנס התאחדות בוני הארץ בנושא שוק הדיור](#), 23 במאי 2013.

²⁴ בנק ישראל, דין וחשבון 2012, [פרק א' – המשק והמדיניות הכלכלית](#), עמוד 16, מארס 2013.

²⁵ בנק ישראל, [התפתחות מחירי קרקע למגורים בשנים 1998-2012](#), 5 ביוני 2013.

²⁶ איריס הרפז קיי, מראשי מטה המאבק המשולב להגנה על רוכשי דירה ראשונה בפריפריה, שיחת טלפון, 17 ביוני 2013.



בתנאי זה ולא יוכלו לקבל את המענק על אף שזכו במכרז לקניית הקרקעות. בנוסף, עמידה בתנאי הוראות המעבר מחייבת את הקבוצות בבנייה עצמית לקבל היתרי בנייה עד ליום 1 ביולי 2013. מטה המאבק טוען כי חודש ימים מיום פרסום הוראות המעבר עד התאריך הקובע אינו זמן סביר להוצאת היתר בנייה, כאשר משך הזמן הממוצע להוצאות היתר בנייה בישראל עומד על שנה. מטה המאבק מציע כי עבור רוכשים בקבוצות רכישה ובעמותות, הקריטריון בהוראות המעבר המחייב חתימה על חוזה רכישה עד ליום 1 ביולי 2013, יוחלף בזכייה במכרז רכישת קרקעות עד לתאריך זה. פתרון אפשרי אחר לדעתם הוא הארכה בתאריכים הקובעים בהוראות המעבר ב-60 יום.

עמדת משרד הבינוי והשיכון היא כי למדינה הזכות, כמו לכל גוף אחר, לבטל חוקים ו/או מענקים ו/או תכניות וכיוצ"ב, שתנאיהם ותוקפם משתנה מעת לעת.²⁷

יצוין כי ביום 17 ביוני 2013 פרסם משרד הבינוי והשיכון הודעה על הוראות המעבר לביטול מענק בגובה 100 אלף שקל לרוכשי דירות **בירושלים** בבנייה רוויה. המענק ניתן לזכאים בהתאם לסעיף 6 לחוק הלוואות לדירור ונמצא בתוקף החל מה-5 למאי 2013, ובישיבת הממשלה מיום 13 למאי 2013 הוחלט על ביטולו. בהודעת משרד הבינוי והשיכון נכתב כי סוכם בין משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון כי מיום ביטול הסעיף בחוק בכנסת ועד לתאריך 31 באוקטובר 2013 יינתנו המענקים לזכאים. כלומר **הוראות המעבר במקרה זה הן לתקופה של מעל 4 חודשים**. כאמור, הוראות המעבר לביטול תכנית מענקי בנייה בפריפריה הן **לתקופה של חודש אחד בלבד** מיום פרסומן לבנקים ועד התאריך הקובע להיתר בניה.

²⁷ נתנאל לפידות, עוזר מנכ"ל, משרד הבינוי והשיכון, דואר אלקטרוני, 17 ביוני 2013.

