

מחיר למשתכן מחקר הערכה

מיכל לרון נדב פן

המחקר הוזמן על ידי משרד הבינוי והשיכון ומומן בסיועו

עריכת לשון: רעיה דש
תרגום לאנגלית (תקציר ותמצית מנהלים): נעמי הלסטד
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל
ת"ד 3886 ירושלים 9103702
טלפון: 02-6557400
brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | חשוון תשפ"א | נובמבר 2020

תקציר

רקע

העשור וחצי האחרון מתאפיין בעליות חדות של מחירי הדיור ובהרעה בנשיגות (affordability) הדיור לרכישה בישראל, קרי במאמץ הנדרש בישראל לצורך רכישת דירה. על רקע זה עלה הרעיון של הבטחת דיור בר-השגה לקדמת השיח. דיור בר-השגה מתבטא באגד של כלי מדיניות אשר נועד לספק פתרונות מגורים הולמים תוך שמירה על עצמאות פיננסית של הרוכשים ושל השוכרים. תוכנית "מחיר למשתכן" (להלן: התוכנית) נועדה להגדיל במידה ניכרת את היצע הדיור בר-ההשגה ומאפשרת לחסרי דירה לרכוש דירה במגוון פרויקטים ברחבי הארץ במחיר נמוך ממחירי השוק החופשי.

מכון מאיר-סג'ווינט-ברוקדייל הגיש למשרד הבינוי והשיכון כמה הצעות לבחינת תוכנית "מחיר למשתכן" מנקודות מבט שונות. בסיכום עם המשרד הוחלט להתמקד בשתי נקודות מבט: זו של הזכאים וזו של יזמי הנדל"ן.

מטרות

סקר הזכאים נועד לבחון את הסוגיות האלה:

1. המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של הזכאים המשתתפים בתוכנית;
2. שביעות רצון המשתתפים בתוכנית ("זכאים") מהיבטים מסוימים שלה;
3. תהליך קבלת ההחלטות ברכישת דירה (בפרט ברכישת דירה ראשונה);
4. בחינת הקשר בין מאפייני הזכאים לבין דפוסי הפעילות שלהם בתוכנית ושביעות רצונם ממנה.

הראיונות עם היזמים נועדו לבחון את הסוגיות האלה:

1. מאפייני ההשתתפות של יזמים בתוכנית;
2. מערך השיקולים המכוון את פעילות היזמים, עמדתם כלפי התוכנית ומידת שביעות הרצון שלהם ממנה.

שיטת המחקר

מחקר הזכאים התבסס על סקר אינטרנטי למילוי עצמי שהופץ בקרב כלל בעלי תעודת הזכאות (165,000 משקי בית). לאחר טיוב המידע התקבלו 23,608 שאלונים מלאים במידה מספקת לצורך הניתוח הסטטיסטי. מחקר היזמים התבסס על 15 ראיונות עומק עם יזמי נדל"ן בעלי מאפיינים מגוונים, שחלקם השתתפו בתוכנית וחלקם לא.

ממצאים

עיקרי הממצאים במחקר הזכאים

מאפייני הזכאים: שיעור גבוה של אנשים צעירים, של זוגות עם ילדים ושל גרים בשכירות, וכן של אנשים בעלי השכלה אקדמית, אנשים המתגוררים במרכז הארץ ואנשים השייכים לחמישונים 2 ו-3 מבחינת הכנסת משק הבית ברוטו. עוד נמצא בקרב הזכאים ייצוג יתר של חרדים וייצוג חסר של ערבים לעומת חלקם של שני המגזרים האלה בכלל האוכלוסייה בישראל. את מרבית הרכישות בתוכנית עשו זכאים מחמישונים 1-3 (בפריפריה 75% מכלל הרוכשים הם מהחמישונים האלה).

מאפייני הזכאים המוותרים על זכייה בהגרלה: זכאים שהשתייכו לסדרות ב' או ג' (קרי, נרשמו מאוחר יותר לתוכנית), בעלי הכנסה גבוהה, חרדים ותושבי מחוז ירושלים נמצאו בעלי סיכוי גבוה יותר לוותר על ההשתתפות בתוכנית ולרכוש דירה בשוק החופשי.

חיפוש דירה בעקבות התוכנית: קרוב למחצית מכלל הזכאים החלו לחפש דירה בעקבות התוכנית. הפרופיל החברתי-כלכלי שלהם למד כי הם משתייכים לקבוצות חברתיות חלשות.

התנהגות בשוק הדיור: זכאים שרכשו דירה במסגרת התוכנית שילמו בממוצע כ-100,000 ש"ח פחות מזכאים שרכשו דירה בשוק החופשי, קיבלו פחות עזרה כספית ממשפחתם (בסכום ובשיעור) והשקיעו הון עצמי בסכום קטן יותר – אך בשיעור גבוה יותר מערך הדירה. בהמשך לכך, הרוכשים במסגרת התוכנית נטלו משכנתה בשיעור גבוה יותר.

תכנון לעומת ביצוע: לעומת הרוכשים במסגרת התוכנית, שיעור גדול יותר של זכאים שרכשו דירה בשוק החופשי רכשו דירות קטנות ו/או יקרות יותר מאלו שתכננו לרכוש. מבחינת מקום הדירה, רוב הרוכשים במסגרת התוכנית רכשו דירה במחוז שבו חפצו, ומעט פחות ממחצית הצליחו לרכוש דירה ביישוב שבו רצו.

שביעות רצון: כשני שלישים מכלל הזכאים שהשתתפו בסקר השיבו כי ימליצו לחבר העומד בתנאי הזכאות להשתתף בתוכנית. עם זאת, פחות משליש ציינו כי הם מרוצים מהיבטים שונים של התוכנית.

עיקרי הממצאים במחקר היזמים

מאפייני היזמים: במסגרת המחקר רואיינו בכירים מחברות יזמיות מגוונות באופיין בתחום הבנייה למגורים: ותיקות וחדשות, הפועלות בהיקפים שונים ובאזורים שונים, פרטיות וציבוריות, יהודיות וערביות, יזמיות וגם כאלו העוסקות בייזום ובבנייה.

ניתוח תמטי: מהראיונות עם היזמים עלו שלוש תמות עיקריות המצביעות על יחסם הדו-ערכי של היזמים לתוכנית:

1. השפעת מעורבות המדינה בפרויקט

א. מבחינת חלק מהחברות התוכנית מתאפיינת בעודף רגולציה אשר מצמצם את החופש היזמי ופוגע בהצלחת התוכנית,

ואילו מבחינת חברות אחרות הרגולציה הקשיחה נותנת יתרון למקצוענות בהנדסה ובבנייה ולכן היא טובה לתוכנית;

ב. הברוקרטיה והרגולציה מובילות לעיכובים ולפגיעה ביכולת לסיים פרויקטים בזמן סביר;

ג. הפחתת האי-ודאות בנוגע לפרויקטים מגדילה את נגישות המימון.

2. השפעת מבנה המכרז של התוכנית

- א. הקטנת עלויות הבנייה בעבור היזמים באמצעות ייתור המערך השיווקי, אחידות מפרט ומבנה הדירה, בנייה תעשייתית והתמריצים השליליים לעיכובי בנייה;
 - ב. שיטת המכרז משפיעה על התוצר האדריכלי, כלומר על האופן שבו יזמים מתכננים ומבצעים פרויקטים של התוכנית, בשונה מן הנהוג בשוק החופשי;
 - ג. שומה לא מדויקת של מכרזים על קרקע ועלויות פיתוח בלתי צפויות חושפות את היזמים לסיכונים ומגדילות ללא הצדקה את עלויות הדירה בעבור חלק מן הזכאים.
3. השפעת ציבוריות התוכנית והתאגדות הזכאים על קבלת ההחלטות בפרויקט
- א. התאגדות הזכאים והחשיפה התקשורתית נותנת כוח רב בידי הזכאים לעומת גורמים אחרים בתוכנית.

המלצות

להלן עיקרי ההמלצות לתוכנית מחיר למשתכן, או לתוכניות המשך, העולות מהמצאים בשני חלקי המחקר:

מחקר הזכאים

- ביצוע הגרלות סמוך לקבלת היתר הבנייה, כדי לקצר את ההמתנה בין הזכייה לרכישה;
- שיפור השירות של חברות הבקרה ושמירה על קשר רציף עם הזוכים;
- גיוון התמהיל של גודל הדירות בפרויקטים והגדלת החלק של דירות ארבעה חדרים;
- המשך תמהיל מכירת הדירות בפרויקטים והקצאת דירות לתוכנית ולשוק החופשי;
- הגבלת גודל ההנחות באזורי הביקוש והגדלת המענקים בפריפריה;
- שיווק מכרזים אטרקטיביים ביישובים ערביים בתיאום עם הרשויות המקומיות;
- פיתוח כלי מדיניות נוספים, בתנאים המתאימים לאוכלוסייה הערבית המסורתית.

מחקר היזמים

- הגדלת חופש הפעולה של יזמים באמצעות תמחור מבדיל ברמת הבניין ואפשרות לשלבויות בביצוע ואכלוס פרויקטים;
- ביצוע סקרי ביקוש לפני שיווק קרקעות והתחייבות המדינה לרכוש דירות;
- שיפור התיאום בין הרשויות המקומיות ובין גופים ציבוריים אחרים לצורך קיצור ההמתנה לקבלת היתרי בנייה;
- תקנון שומות של מכרזים עתידיים באמצעות השוואת שומות של עסקאות אמת לשומות המכרזים שנערכו לפני כן במדגם אקראי של פרויקטים מאוכלסים באזור מסוים.

תמצית מנהלים

רקע

העשור וחצי האחרון מתאפיין בעליות חדות של מחירי הדיור בישראל. עליות אלו הובילו לירידה בשיעור הבעלות על דירה ולשיעור גבוה יותר של משקי בית המתגוררים בשכירות. תופעה זו ניכרת במיוחד בקרב משקי בית של צעירים (בני 30-40). מדד נשיגות (affordability) הרכישה, המבטא כמה קל לרכוש דירה, הורע אף הוא במידה ניכרת בשנים 2004-2012, בפרט בקרב זוגות צעירים.

על רקע עליות המחירים וההרעה בנשיגות רכישת דירה, עלה הרעיון של דיור בר-השגה לקדמת השיח. דיור בר-השגה הוא אגד של כלי מדיניות שנועד להבטיח פתרונות מגורים הולמים תוך שמירה על עצמאות פיננסית של הרוכשים ושל השוכרים. כלי מדיניות אלו נועדו להקטין את שיעור העלות של שירותי הדיור בסך הכנסות משק הבית, ובהוצאה עד 30% מהכנסות משק הבית על שירותי דיור נהוג לראות דיור בר-השגה. אחת האסטרטגיות המרכזיות לקידום דיור בר-השגה היא ייצור יחידות דיור חדשות בנות-השגה, כלומר הגדלת ההיצע של דיור בר-השגה; היצע זה אפשר שיהיה בבעלות ציבורית, בבעלות פרטית או בשותפות עם המגזר השלישי, ואפשר לייעד אותו לציבור מסוים, כגון צעירים, בעלי הכנסות נמוכות ועוד, או לציבור רחב יותר.

מדינת ישראל מקדמת כיום כלי מדיניות מגוונים להנגשת הדיור, ואלה ממוקדים בשני היבטים מרכזיים: הקטנת הביקוש לדירות מצד משקיעים, והגדלת היצע הדיור. בעבר, בפרט בשלושת העשורים הראשונים לקיום המדינה, המדינה היא שבנתה את רוב הדירות ויצרה עתודות של דיור בר-השגה בבעלותה. החל בשנות ה-70 של המאה הקודמת, וביתר שאת בעשורים האחרונים, מדינת ישראל מקדמת דיור בר-השגה בעיקר בעידוד הבנייה בשוק הפרטי ובמתן סובסידיות לקבוצות ייעודיות לצורך הנגשת הדיור.

”מחיר למשתכן” (להלן: התוכנית) היא תוכנית המאפשרת לחסרי דירה לרכוש דירה במגוון פרויקטים ברחבי הארץ במחיר נמוך ממחירי השוק החופשי. התוכנית יצאה לדרך בשנת 1994 כמסלול לשיווק קרקעות למגורים במחירים מוזלים. עקרונות המתכונת הנוכחית שלה, זו הנחקרת במסמך זה, מבוססים על החלטות ממשלה מהמחצית השנייה של שנת 2015. במתכונת זו של התוכנית המדינה עורכת מכרזים על קרקעות לבנייה למגורים שבהם היוזמים מתחרים על המחיר הנמוך ביותר למ”ר של דירה בנויה, במגבלה של מחיר מקסימלי למ”ר שהמדינה קובעת. המדינה נותנת ליוזמים הנחה על הקרקע וחוסכת להם עלויות גם בייתור מערך השיווק ובאמצעים נוספים. בקביעת מחיר סופי למ”ר המדינה מבטיחה שההנחה על רכיבי הקרקע וההטבות הנוספות במסגרת המכרז יגיעו לצרכן הסופי, הוא הזכאי להשתתף בתוכנית. תנאי הזכאות להשתתף בתוכנית הם תנאים מרחיבים, כך שיש יותר זכאים מיחידות דיור המוצעות במסגרת התוכנית. כדי לחלק את ההטבה הניתנת במסגרת התוכנית – דירה במחיר מוזל – המדינה עורכת הגרלה בין הזכאים שנרשמו לתוכנית על הזכות לרכוש דירה במסגרתה. הזכאים מתחלקים לסדרות זכאות לפי תאריך הרישום (סדרה א’, ב’ או ג’) או לפי סטטוס (משפר דיור או משתכן צעיר). בשנים הראשונות של התוכנית, לזכאים מסדרה א’ ניתנה עדיפות בהגרלות על פני זכאים מסדרות מאוחרות יותר.

מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל הגיש למשרד הבינוי והשיכון כמה הצעות לבחינת תוכנית ”מחיר למשתכן” מנקודות מבט שונות. בסיכום עם המשרד הוחלט להתמקד בשתי נקודות מבט: זו של הזכאים וזו של יזמי הנדל”ן.

מטרות

מחקר זה הוא מחקר הערכה לתוכנית מחיר למשתכן, אך תוצאותיו מיועדות לספק לקברניטי משרד הבינוי והשיכון תובנות שיוכלו לשמש אותם גם לתוכניות דיור אחרות, ובפרט לתוכניות לדיור בר-השגה. המחקר מורכב משני חלקים: מחקר זכאים ומחקר יזמי נדל"ן.

מטרות החלק הראשון, המתמקד בזכאי מחיר למשתכן, הוא לבחון ארבעה גורמים עיקריים:

1. המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של הזכאים בתוכנית;
 2. מידת שביעות הרצון של המשתתפים בתוכנית ("הזכאים") מהיבטים מסוימים שלה;
 3. תהליך קבלת ההחלטות ברכישת דירה (בפרט ברכישת דירה ראשונה) – העדפות, עמדות ובחירות – במסגרת התוכנית;
 4. בחינת הקשר בין המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של הזכאים לבין דפוסי הפעילות שלהם בתוכנית (העדפותיהם, עמדותיהם ובחירותיהם) ושביעות הרצון שלהם ממנה.
- מטרת החלק השני, המתמקד בעמדות יזמי הנדל"ן כלפי התוכנית, היא לבחון שני גורמים עיקריים:

1. מאפייני ההשתתפות של יזמים בתוכנית;
2. מערך השיקולים המכוון את עמדת היזמים כלפי התוכנית, את פעילותם במסגרתה ואת מידת שביעות הרצון שלהם ממנה.

שיטת המחקר

לכל אחד משני חלקי המחקר שיטת מחקר משלו. להלן פירוט שיטת המחקר בכל אחד מהחלקים.

מחקר הזכאים התבסס על סקר אינטרנטי למילוי עצמי שהופץ בקרב כלל בעלי תעודת הזכאות (165,000 משקי בית). הסקר הופץ על ידי מערך התפוצה של משרד הבינוי והשיכון בדואר אלקטרוני ובמסרונים. הסקר נמשך בסך הכול כשלושה שבועות, מ-24 ביוני 2019 עד 16 ביולי 2019. שבוע לאחר הפצת הסקר נשלחו שתי תזכורות ממוקדות לקבוצות זכאים שנמצאו בתת-ייצוג במדגם. בסקר כולו השתתפו 36,513 משיבים, ולאחר טיוב המידע הוחזרו 23,608 שאלונים – 16,730 מלאים (71%) ו-6,878 חלקיים (29%).

מחקר היזמים התבסס על 15 ראיונות עומק עם יזמי נדל"ן בעלי מאפיינים מגוונים. הראיונות נערכו בין החודשים מאי-נובמבר 2019. היזמים נבחרו על פי ארבעה מאפיינים: היקף הפעילות (בתוכנית ומחוץ לה), אזורי הפעילות, סוג הבעלות (פרטית או ציבורית) וסוג החברה (יזום או יזום ובינוי). היזמים נבחרו מתוך מאגר הזוכים במכרזי מחיר למשתכן, מתוך שיחות עם מזמיני המחקר ומתוך דירוג היזמים בישראל באתר Dun's 100 (<https://www.duns100.co.il/>).

ממצאים

עיקרי הממצאים במחקר הזכאים

מאפייני הזכאים: במדגם הזכאים נמצא שיעור גבוה של אנשים צעירים, של זוגות עם ילדים ושל גרים בשכירות. כמו כן נמצא במדגם שיעור גבוה של בעלי השכלה אקדמית ושל מתגוררים במרכז הארץ (כחצי מכלל הזכאים). בקרב הזכאים נמצא ייצוג יתר

של חרדים וייצוג חסר של ערבים לעומת חלקם בכלל האוכלוסייה. שיעור משקי הבית בעלי הכנסה ברוטו בטווח שבין 7,001 ש"ח ל-18,000 ש"ח (חמישונים 2 ו-3) גבוה מחלקם בכלל האוכלוסייה, ושיעור משקי הבית בעלי הכנסה ברוטו עד 7,000 ש"ח (חמישון 1) או מעל 28,000 ש"ח (חמישון 5) נמוך מחלקם בכלל האוכלוסייה. בקרב הזכאים, היהודים שאינם חרדים הם הקבוצה החזקה מבחינה כלכלית, הערבים חלשים מהם והקבוצה החלשה ביותר מבחינה כלכלית היא החרדים.

מאפייני הרוכשים: רוב הרכישות בתוכנית נעשו בידי זכאים מחמישונים 1-3 (בפריפריה 75% מכלל הרוכשים הם מהחמישונים האלה). עם זאת, ככל שמתקרבים לשלב רכישת הדירה במסגרת התוכנית גדל חלקם היחסי של חמישוני ההכנסה 4 ו-5 בכלל הזכאים.

מאפייני הזכאים המוותרים על זכייה בהגרלה: הסיבות העיקריות שנמצאו לויתור על זכייה בהגרלה הן אזור מגורים או דירות שונתרו לבחירה ולא תאמו את צורכי הזכאים, או דירות שהיו יקרות מדי. זכאים שהשתייכו לסדרות ב' או ג' (קרי, נרשמו מאוחר יותר לתוכנית), בעלי הכנסה גבוהה, חרדים ותושבי מחוז ירושלים נמצאו בסיכוי גבוה יותר לוותר על ההשתתפות בתוכנית ולרכוש דירה בשוק החופשי.

חיפוש דירה בעקבות התוכנית: קרוב למחצית מכלל הזכאים החלו לחפש דירה בעקבות התוכנית. הפרופיל החברתי של הזכאים בקבוצה זו מלמד כי הם משתייכים לקבוצות חברתיות חלשות יותר, בעיקר מבחינת מאפייני השכלה, הכנסה וגיל (אנשים מעל גיל 40 ללא דירה בבעלותם). עובדה זו עשויה להעיד על כך שבעקבות התוכנית החלו לחפש דירה זכאים שלפני התוכנית לא העריכו כי ביכולתם לרכוש דירה, וללמד כי לפחות בחלק מהמקרים עוררה התוכנית ביקוש בקרב קבוצות שלא יכלו להרשות לעצמן לרכוש דירה לפניה.

שיקולים בבחירת דירה: רוב הזכאים ציינו את המיקום כשיקול החשוב ביותר בבחירת דירה (יותר ממחירה ומגודלה). נוסף על כך, רוב הזכאים ציינו כי הם מעדיפים לגור במחוז המגורים הנוכחי שלהם, וכמחציתם ציינו כי הם מעוניינים בדירת ארבעה חדרים. בהשוואה לרוכשים במסגרת התוכנית, זכאים שרכשו דירה בשוק החופשי נמצאו רגישים למיקום הדירה יותר מאשר למחיר שלה, כלומר היו מוכנים לוותר על ההנחה שניתנה במסגרת התוכנית לטובת מיקום אטרקטיבי יותר מבחינתם.

התנהגות בשוק הדיור: זכאים שרכשו דירה בתוכנית שילמו בממוצע כ-100,000 ש"ח פחות מזכאים שרכשו דירה בשוק החופשי, קיבלו פחות עזרה כספית מהמשפחה (בסכום ובשיעור) והשקיעו הון עצמי בסכום קטן יותר אך בשיעור גבוה יותר מערך הדירה. כהשלמה לכך, הרוכשים במסגרת התוכנית נטלו משכנתה בשיעור גבוה יותר. ככלל, רכישות במסגרת התוכנית נעשו באזורים פריפריאליים יותר מרכישות זכאים בשוק החופשי. ולבסוף, רוכשים בעלי הכנסה גבוהה זכו בממוצע להנחה גדולה יותר.

תכנון לעומת ביצוע: בהשוואה לרוכשים במסגרת התוכנית, שיעור גדול יותר של זכאים שרכשו דירה בשוק החופשי רכשו דירות קטנות ו/או יקרות יותר מאלו שתכננו לרכוש. בקרב הזכאים שרכשו במסגרת התוכנית, שיעור גדול יותר רכשו דירות גדולות מאלו שתכננו.

מבחינת מיקום הדירה, רוב הרוכשים במסגרת התוכנית רכשו דירה במחוז שבו חפצו, ומעט פחות ממחצית הצליחו לרכוש דירה ביישוב שבו רצו. כמחצית מכלל הרוכשים במסגרת התוכנית מתגוררים בדירה שרכשו, לעומת 77% מכלל הרוכשים בשוק החופשי.

בהקשר זה חשוב לזכור כי בעת עריכת הסקר טרם הושלמה בנייתן של רוב יחידות הדיור שנמכרו במסגרת התוכנית, כך שנתון זה הוא ראשוני ויש לבחון אותו שוב בעתיד.

עוד עולה מן הממצאים קשר בין מנגנון ההגרות בתוכנית ובין הדירה שנרכשה לעומת התכנון. בפרט מי שזכו בהגלה בדירוג גבוה רכשו בסבירות גבוהה יותר דירה התואמת את התכנון. לעומת זה, מי שזכו בדירוג נמוך רכשו בסבירות גבוהה יותר דירה גדולה מן המתוכנן. ממצא זה משתקף גם במחירי הדירות שרכשו הזוכים; מי שזכו במקום גבוה בהגלה (שליש ראשון או שני) רכשו דירה זולה ב-72,000 ש"ח ממי שזכו במקום נמוך.

שביעות רצון: כשני שלישים מכלל הזכאים השיבו שימליצו לחבר העומד בתנאי הזכאות להשתתף בתוכנית. עם זאת, פחות משליש מכלל הזכאים ציינו שהם מרוצים מהיבטים שונים של התוכנית; דרגת שביעות הרצון הנמוכה ביותר דווחה בנושא חברות הבקרה. רמת שביעות הרצון עולה עם ההתקדמות בתהליך רכישת הדירה, עד 61% שביעות רצון בקרב הרוכשים. נוטים להיות מרוצים יותר זכאים שתנאי התוכנית מיטיבים איתם, קרי רוכשי דירה, אלה שקיבלו הנחה גדולה על הדירה, זכאי סדרה א' ומשפרי דור. זכאים ששיעורי שביעות הרצון שלהם היו נמוכים יותר הם מי שחיפשו דירה לפני התוכנית, וכן אלו שהשתייכו לסדרה ב', אלו שדורגו בתחתית ההגלה, אלו שהמתינו זמן רב לבחירת דירה ואלו שהשתתפו בהגרות רבות.

עיקרי הממצאים במחקר היזמים

במחקר היזמים נבחנה חוויית יזמי הנדל"ן בתוכנית מחיר למשתכן. במחקר זיהינו שלוש תמות עיקריות שדרכן אפשר לתאר את חוויית יזמי הנדל"ן בתוכנית: השפעת מעורבות המדינה בפרויקט, השפעת מבנה המכרז של התוכנית והשפעת ציבוריות התוכנית והתאגדות הזכאים על קבלת ההחלטות בפרויקט. להלן פירוט עיקרי הממצאים על פי התמות האלה.

תמה 1: השפעת מעורבות המדינה בפרויקט

רגולציה הדוקה וצמצום החופש היזמי – טוב או רע בהתאם ליתרון התחרותי של היזם: חלק מיזמי הנדל"ן שהתראיינו למחקר תומכים בשילוב דירות מהשוק החופשי במסגרת מכרזי מחיר למשתכן, וחלקם תומכים בכך שבפרויקטים של מחיר למשתכן יהיו רק דירות הנמכרות לזכאים במחיר מפוקח. השוני בין יזמי הנדל"ן המתנגדים לשילוב דירות מהשוק החופשי לבין התומכים בו קשור לתפיסה המקצועית שלהם את יתרון התחרותי; יזמים שרואים את יתרון התחרותי בבנייה מקצועית וזולה מתנגדים לשילוב (בדרך כלל חברות ייזום ובנייה), ואילו יזמים הרואים את יתרון ביצירת מוצר (דירה) ייחודי ושיווקו תומכים בשילוב (בדרך כלל חברות ייזום). עם זאת, שני הצדדים מסכימים ששילוב דירות מהשוק החופשי במכרזי מחיר למשתכן מוריד את המחיר למ"ר דירה לזכאי התוכנית.

הבירוקרטיה והרגולציה מובילות לעיכובים נוספים בפרויקטים: מאפייני התוכנית תורמים לכך שקצב הבנייה הוא מהיר אך ההליך התכנוני שקודם לבנייה הוא ארוך לעומת פרויקטים שנבנים מחוץ לתוכנית. התארכות ההליך התכנוני נובעת בעיקר מן הפיקוח של חברת הבקרה ומהעובדה שלעיתים יש ניגוד אינטרסים בין משרד הבינוי והשיכון ובין הרשויות המקומיות בקידום פרויקטים בתוכנית.

גישה למימון: מאפייני התוכנית מגדילים את יכולת היזמים לקבל מימון לפרויקטים של דיור לעומת הנהוג בשוק הכללי. לטענת היזמים, בנקים וגורמי מימון אחרים מפגינים יותר אמון בהיתכנות לבנות ולמכור דירות במחיר למשתכן מכפי שנהוג בשוק, ועל כן מקילים בקבלת מימון יזמי. מאפיינים כגון רשימת הרוכשים הפוטנציאליים, הנחה במחיר הדירה הסופית לעומת השוק החופשי והיות המדינה שחקן משמעותי בקידום התוכנית גורמים לכך שפשוט יותר לקבל מימון לפרויקטים של מחיר למשתכן. למרות זאת, לטענת היזמים, עלויות המימון אינן שונות מהעלויות בפרויקטים שאינם בתוכנית.

תמה 2: השפעת מבנה המכרז על התוכנית

צמצום עלויות הבנייה: כל יזמי הנדל"ן הסכימו שהתוכנית מביאה לחיסכון בעלויות הבנייה של דירות. היא עושה זאת על ידי הנחות על הקרקע ומתן מגוון הטבות ליזמים ולזכאים, אך גם באמצעים נוספים; בפרט היא מייטרת את המערך השיווקי הנדרש למכירת דירות בשוק החופשי וכך חוסכת עלות שבין 35,000 ל-40,000 ש"ח, ומצמצמת את עלויות הבנייה בכך שהיא מזרזת אותה על ידי הכתבת מפרט ומבנה דירה אחידים ויצירת לוח זמנים נוקשה עם תמריצים שליליים על עיכובים בבנייה.

השפעת המכרז על התוצר: שיטת התמורה במכרזי מחיר למשתכן מתמרצת בניית דירות מסוג מסוים, בפרט דירות עם שטחים פרטיים גדולים ושטחים ציבוריים קטנים וזולים. במכרזי מחיר למשתכן אין תשלום על שטחים ציבוריים כגון לובי, חדרי מדרגות, גינות משותפות וחניונים. שיטת תגמול זו מובילה את היזמים להגדיל ככל האפשר את השטחים הפרטיים, שעליהם ניתן תשלום, ובפרט להגדיל את השטחים שזול יחסית לבנות (מרפסות וגינות), לצמצם ככל האפשר שטחים ציבוריים משותפים ומבנים יקרים (כגון חניות תת-קרקעיות), לצמצם את מספר הבניינים בפרויקט ולהגדיל את מספר הקומות בבניינים.

תמחור המכרזים: שומה לא מדויקת של מכרזים על קרקע ועלויות פיתוח בלתי צפויות חושפות את היזמים לסיכונים ומגדילות ללא הצדקה את עלויות הדירה בעבור חלק מן הזכאים.

תמה 3: השפעת ציבוריות התוכנית והתאגדות הזכאים על קבלת החלטות בפרויקט

התאגדות הזכאים והחשיפה התקשורתית: זכאי התוכנית מאוגדים כבר משלב מוקדם בתוכנית, טרם הפיכתם לרוכשי דירות. מצב זה, בשילוב עם החשיפה התקשורתית הנרחבת של התוכנית, מוביל לכך שהחלטות במסגרת התוכנית מתקבלות מתוך העדפת הזכאים על היזמים. לטענת היזמים, שתי החלטות עיקריות כאלה הן שינוי המועד של הצמדת מדד תשומות הבנייה ושיפור מפרטי הדירות לאורך חיי התוכנית.

דיון ומסקנות

כפי שעולה ממאפייני הזכאים והרוכשים במסגרת תוכנית מחיר למשתכן, התוכנית הצליחה להביא להשתתפות הציבור שנועדה לו – זוגות צעירים. רוב הזכאים בתוכנית משתייכים למעמד הביניים, ממצא הגיוני בהינתן שהתוכנית מסייעת ברכישת דירה חדשה – מהלך הדורש הון עצמי ויכולת החזר חודשי למשכנתה. עם זאת, מעניין לראות שיש בתוכנית ייצוג יתר לאוכלוסייה החרדית, על אף היותה אוכלוסייה חלשה מבחינה כלכלית. האוכלוסייה הערבית, שבדומה לאוכלוסייה החרדית גם בה יש מצוקת דיור חמורה, וגם היא חלשה יחסית מבחינה כלכלית, דווקא מיוצגת בחסר בתוכנית.

במהלך שנות התוכנית נשמעה הטענה כי היא עוררה ביקוש. ממצאי הסקר מראים כי טענה זו נכונה, אולם נראה כי חלק גדול מהביקוש נוצר בקרב קבוצות אוכלוסייה בעלות הכנסה נמוכה, שעד לתוכנית לא סברו שביכולתן לרכוש דירה, ונשאלת השאלה אם ציבור בעלי ההכנסות הנמוכות יוכל לעמוד בהחזרי המשכנתה העתידיים. לדעת גורמים המעורבים בתוכנית (יזמים ואנשי מקצוע), עקב מעורבות הבנקים בתוכנית לא צפויה חדלות פירעון על המשכנתאות שנלקחו לצורך מימון רכישת דירות בתוכנית.

המסקנה האחרונה מהמחקר קשורה לחלוקת ההנחות במסגרת התוכנית. ההנחות בתוכנית ניתנו באופן רגרסיבי – מי שרכש דירה יקרה באזור ביקוש קיבל הנחה גדולה בשיעור ובסכום, ואילו מי שרכש דירה זולה באזור שאיננו אזור ביקוש קיבל הנחה קטנה בשיעור ובסכום. אחת הסיבות לכך היא שיזמים הצליחו לתת הנחות גדולות יותר באזורי הביקוש באמצעות סבסוד צולב עם דירות שהם מכרו בשוק החופשי.

המלצות

להלן עיקרי המלצות לתוכנית מחיר למשתכן, או לתוכניות המשך, לפי שני חלקי המחקר:

מחקר זכאים

- ביצוע הגרלות סמוך לקבלת היתר הבנייה, לשם קיצור ההמתנה בין הזכייה לרכישה;
- שיפור השירות של חברות הבקרה ושמירה על קשר רציף עם הזכאים בתקופת ההמתנה ובתהליך הבנייה;
- גיוון התמהיל של גודל הדירות בפרויקטים והגדלת החלק של דירות ארבעה חדרים;
- המשך השילוב בין דירות מחיר למשתכן לבין דירות השוק החופשי בפרויקטים (גיוון בשיטת המכירה);
- הגבלת גודל ההנחות באזורי הביקוש לצד הגדלת המענקים בפריפריה;
- שיווק מכרזים אטרקטיביים ביישובים ערביים, בתיאום עם הרשויות המקומיות;
- פיתוח כלי מדיניות נוספים בתנאים המתאימים לאוכלוסייה הערבית המסורתית.

מחקר יזמים

- הגדלת חופש הפעולה של יזמים באמצעות:
 - תמחור מבדיל ברמת הבניין;
 - שלביות בבנייה ובאכלוס פרויקטים;
- ביצוע סקרי ביקוש לפני שיווק קרקעות והבטחת רכישת דירות על ידי המדינה;
- שיפור התיאום בין רשויות מקומיות ובין גופים ציבוריים אחרים לצורך קיצור ההמתנה לקבלת היתרי בנייה;
- תקנון שומות של מכרזים עתידיים באמצעות השוואת שומות של עסקאות אמת לשומות המכרזים שנערכו לפני כן במדגם אקראי של פרויקטים מאוכלסים באזור מסוים.

דברי תודה

ברצוננו להודות לזכאים שהשתתפו בסקר וליזמים המרואיינים על שהקדישו מזמנם היקר ושיתפו אותנו בעמדותיהם, בהעדפותיהם ובתפיסותיהם בכל הקשור לשוק הדיור בכלל ולתוכנית מחיר למשתכן בפרט.

תודה לד"ר חיים פיאלקוף על הליווי המקצועי, האוזן הקשבת וההערות החכמות בכל הקשור לכלי המחקר ולמצאיו.

תודה לד"ר דמיטרי רומנוב על הייעוץ הסטטיסטי.

תודה לשותפים במשרד הבינוי והשיכון, שתמכו בחקירת תוכנית הדגל של המשרד בתחום הדיור בר-ההשגה ואפשרו אותה.

כמו כן אנו מודים לד"ר שולי ברמלי, ראש צוות היוזמה והפיתוח בעבר, ולפרופ' מייקל הרטל, מנכ"ל מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, על ליווי המחקר וקידומו ועל ההערות לדוח.

תוכן עניינים

1	1. רקע
1	1.1. מאפייני שוק הדיור בישראל
2	1.2. דיור בר-השגה
4	1.3. דיור בר-השגה בישראל
5	1.4. תוכנית מחיר למשתכן
9	2. תיאור המחקר
9	2.1. מחקר הזכאים בתוכנית מחיר למשתכן
14	2.2. מחקר יזמי הנדל"ן בתוכנית מחיר למשתכן
16	2.3. אתיקה במחקר
17	3. ממצאים – מחקר הזכאים
17	3.1. מאפייני הזכאים שהשתתפו בסקר
31	3.2. העדפות ושיקולים בבחירת דירה
36	3.3. התנהגות בשוק הדיור
61	3.4. שביעות רצון הזכאים
71	3.5. מגבלות מחקר הזכאים והצעות למחקרי המשך
72	4. ממצאים – מחקר היזמים
72	4.1. התמה הראשונה: השפעתה של מעורבות המדינה בפרויקט
75	4.2. התמה השנייה: השפעת מבנה המכרז של התוכנית
77	4.3. התמה השלישית: השפעת הממד הציבורי של התוכנית
78	4.4. מגבלות מחקר היזמים והצעות למחקרי המשך
79	5. סיכום ודין
84	6. מקורות
87	7. נספחים
87	נספח 1: מערך הדגימה, ייצוגיות ומתן משקלים למדגם
89	נספח 2: מאפיינים
98	נספח 3: שביעות רצון
103	נספח 4: התנהגות בשוק הדיור

רשימת לוחות

17	לוח 1: מאפיינים סוציו-דמוגרפיים מרכזיים בקרב הזכאים
24	לוח 2: לוח מסכם, מאפיינים בייצוג יתר לפי רמת ההשתתפות בתוכנית
27	לוח 3: רגרסיה לוגיסטית לניבוי רכישת דירה במסגרת התוכנית
29	לוח 4: רגרסיה לוגיסטית לניבוי התעוררות ביקוש לדירה בעקבות התוכנית
35	לוח 5: מספר חדרים רצוי לפי יישוב רצוי
	לוח 6: מאפיינים בולטים – רוכשים במסגרת התוכנית בעלי הכנסה עד 7,000 ש"ח לעומת בעלי הכנסה גבוהה מ-7,000 ש"ח
43	
45	לוח 7: שיעור המקבלים סיוע מהמשפחה לרכישת דירה לפי הכנסת משק הבית
48	לוח 8: רגרסיה לוגיסטית לניבוי רכישת דירה עם מספר חדרים זהה לתכנון
70	לוח 9: רגרסיה לוגיסטית לניבוי שביעות רצון כללית מהתוכנית

רשימת לוחות בנספחים

88	לוח א1: הקטגוריות של משתתפי הסקר לפי מאפיינים
89	לוח א2: מאפיינים סוציו-דמוגרפיים לפי קבוצות חברתיות וכלל המשיבים
91	לוח ב2: מאפיינים סוציו-דמוגרפיים לפי רמת השתתפות
96	לוח ג2: התפלגות מאפיינים בתוך הקבוצה – רוכשים במסגרת התוכנית ורוכשים בשוק החופשי
98	לוח א3: שביעות רצון כלל המשיבים מהיבטים מסוימים של התוכנית
99	לוח ב3: שביעות רצון במידה רבה ורבה מאוד לפי רמת ההשתתפות
102	לוח ג3: שיעור שבעי רצון במידה רבה ורבה מאוד לפי מספר הגרלות ומקום בדירוג בהגרלה
103	לוח א4: שיעור המקבלים סיוע מהמשפחה והלוקחים משכנתא/הלוואה לצורך מימון הדירה, לפי מחוז
103	לוח ב4: תכנון לעומת ביצוע, שיעור הרוכשים דירה בתוכנית עם מספר חדרים כמתוכנן לפי מחוזות, לפי מספר חדרים
	לוח ג4: מאפיינים סוציו-דמוגרפיים של רוכשים במסגרת התוכנית בעלי הכנסה עד 7,000 ש"ח לעומת בעלי הכנסה מעל 7,000 ש"ח
105	

רשימת תרשימים

- 14 תרשים 1: התפלגות הנסקרים
- 18 תרשים 2: הכנסה חודשית ברוטו (ש"ח) למשק בית
- 21 תרשים 3: התפלגות הזכאים לפי רמת ההשתתפות בתוכנית
- 22 תרשים 4: התפלגות רמות ההשתתפות לפי הכנסת משקי הבית
- 32 תרשים 5: שיקולים בבחירת דירה – שיעור המשיבים חשוב מאוד
- 33 תרשים 6: השיקול החשוב ביותר בבחירת דירה
- 34 תרשים 7: הגורם החשוב ביותר בבחירת דירה לפי רכישת דירה בשוק החופשי או בתוכנית
- 35 תרשים 8: גודל דירה רצוי (מספר חדרים) לפי מחוז רצוי
- תרשים 9: העדפות דיור, רוכשים במסגרת התוכנית לעומת רוכשים בשוק החופשי, חרדים ובעלי הכנסה מעל
36 18,000 ש"ח
- 37 תרשים 10: גודל הנחה נתפסת לפי הכנסת משק הבית
- 38 תרשים 11: עלויות ממוצעות ומקורות מימון – תוכנית לעומת שוק חופשי
- 40 תרשים 12: עלויות ממוצעות ומקורות מימון – רוכשים במסגרת התוכנית לפי מחוז
- 41 תרשים 13: מחיר ממוצע לדירה – שוק חופשי לעומת מחיר למשתכן, חרדים ובעלי הכנסת משק בית מעל 18,000 ש"ח
- 43 תרשים 14: עלויות ממוצעות ומקורות מימון בקרב הזכאים היהודים – חרדים ושאינם חרדים
- 45 תרשים 15: מחיר הדירה, גודל סיוע משפחתי ומשכנתה בקרב רוכשים במחיר למשתכן, לפי הכנסת משק בית
- 46 תרשים 16: האם ובאיזה אופן הדירה שנרכשה שונה מהמתוכנן – מחיר למשתכן ושוק חופשי
- 51 תרשים 17: מחיר ממוצע של דירה לפי מקום בהגרלה, במחוזות ובכלל הארץ
- 52 תרשים 18: שיעור הזכאים שרכשו דירה במסגרת התוכנית במקום שרצו
- 53 תרשים 19: שיעור הזכאים שרכשו דירה במסגרת התוכנית בעיר שבה רצו לרכוש, לפי עיר
- 53 תרשים 20: שיעור המתכננים לגור בשנים הקרובות בדירה שרכשו לפי מחוז הדירה שנרכשה במסגרת התוכנית
- תרשים 21: שיעור הזכאים שהתחילו לחפש דירה בעקבות התוכנית (N=3,306) ושיעור הזכאים שמתגוררים
60 בדירה שרכשו
- 62 תרשים 22: שביעות רצון מהתוכנית, כלל הזכאים – שיעור המשיבים מרוצים במידה רבה ורבה מאוד
- 63 תרשים 23: שביעות רצון במידה רבה ורבה מאוד לפי רמת ההשתתפות, היבטים נבחרים
- 66 תרשים 24: גודל הנחה נתפסת ממוצעת (בקרב הרוכשים במסגרת התוכנית) לפי רמת שביעות רצון

- 67 תרשים 25: גודל הנחה ממוצעת ושיעור הנחה נתפסת ממוצעת לדירה שנרכשה, לפי מחוז ושביעות רצון
- 68 תרשים 26: שביעות רצון כללית מהתוכנית לפי משך ההמתנה מרגע הודעת הזכייה עד כנס הזוכים

רשימת תרשימים בנספחים

- 93 תרשים א2: סיבות לאי-השתתפות בהגרלות
- 94 תרשים ב2: שיעור הזכאים המוותרים על זכייה, לפי מאפיינים
- 95 תרשים ג2: סיבות לויתור על זכייה
- 98 תרשים א3: האם תמליץ לחבר העומד בתנאי הזכאות להשתתף בתוכנית
- 100 תרשים ב3: שביעות רצון לפי רמת השתתפות, קריטריונים שונים
- 100 תרשים ג3: האם תמליץ לחבר על התוכנית, לפי רמת השתתפות, שיעור העונים כן
- 101 תרשים ד3: שביעות רצון בקרב זכאי סדרה א' בהשוואה לזכאי סדרות מאוחרות
- 101 תרשים ה3: שביעות רצון בקרב רוכשים במסגרת התוכנית – קיבלו מפתח לעומת אלו שעדיין לא קיבלו
- 102 תרשים ו3: שביעות רצון בקרב מי שחיפשו דירה לפני התוכנית ובעקבות התוכנית
- 104 תרשים א4: הבדל בין תכנון לביצוע לפי מקום בהגרלה