

6

# מדינת ישראל

משרדי הממשלה

משרד

האוצר

מס. 412

תיק סיכון

3-95-7-95

-N

תיק מס'

42439/6

מחלקה

דיווח המל"ח



שם תיק: לשכת המנכ"ל - שיכון

מזהה מיון: 42439/6-גל

מזהה פריט: R0003j6s

כתובת: 2-109-2-4-6

07/12/2021

תאריך הדפסה

6



שר הביטוי והשיכון

ירושלים, ד' בתמוז תשנ"ה  
2 ביולי 1995  
שוטף 5779



לכבוד  
מר אברהם (בייגה) שוחט  
שר האוצר

שלום רב,

# הנדון: עדכון משכנתאות לדיור

1. אני מתכבד להגיש לך את הצעתנו בנושא תקציב הסיוע למשכנתאות לשנת התקציב 1996. בהכנת ההצעה הושקעו מחשבה ודיונים רבים בכל רמות ההנהלה של המשרד. ההצעה מביאה בחשבון את כל גורמי ההשפעה הנלווים, ביחס לשינויים הצפויים בענף הבניה.

2. כידוע לך, אנו נמצאים כיום באחד מרגעי השיא הגדולים, בענף הבניה, כאשר נמצאים בתהליכי בניה שונים כ- 88,250 יח"ד, מתוכן:

ביוזמה ציבורית: 33,350 יח"ד.

ביוזמה פרטית: 54,900 יח"ד (מעודכן לסוף מרץ 1995).

במקביל, כדאי ורצוי לקחת בחשבון תהליכים נוספים המתחוללים בענף הבניה כמפורט להלן:

א. בקשות להיתרי בניה - המהוות אינדיקציה חשובה לבניה בעתיד.

במספר הבקשות ל"התרי בניה" פרטית ב-24 ערים גדולות נוצרת מגמת ירידה בחודש אפריל '95 לעומת חודשים קודמים.

באפריל היקף הבקשות הסתכם ב: 1,260 יח"ד. (ירידה חדה), לעומת ממוצע חודשי של 2937 יח"ד ברבעון הראשון של השנה.



שר הבינוי והשיכון

ב. מימוש משכנתאות

מספר הזכאים שממשו משכנתאות לדיוור בחמשת החודשים האחרונים השנה קטן לעומת התקופה המקבילה אשתקד.

נתוני הממוצע החודשי של כלל הזכאים מצביעים על שינוי של  $-12,6\%$  ואילו בקבוצת העולים השינוי הממוצע מגיע לכדי  $-20,7\%$ .

הנתונים דלעיל מסבירים מעל לכל ספק את הירידה בביקושים ברכישת הדירות בקרב הזכאים עולים וותיקים כאחד.

3. בהצעה, התמקדנו בפתרון בעית הזו"צ שידם אינה משגת רכישת דירה. זו הסיבה שהתיחסנו לא לכלל קבוצות הזכאות, אלא רק לזכאים בעלי הניקוד הגבוה.

לנוכח החשיבות שאנו מיחסים לנושא, אבקש לקבוע מוקדם ככל שניתן, מועד לדיון.

בכבוד רב,

בנימין (פואד) בן אליעזר  
שר הבינוי והשיכון

העתקים: מר עמוס רודין - מנכ"ל המשרד  
✓ מר דוד ברודט - מנכ"ל האוצר  
מר רן קרול - הממונה על התקציבים  
מר ישראל שוורץ - מנהל אגף איכלוס



## הצעת תקציב הסיוע לדיור לשנת 1996

### רקע

1. הסיוע לרוב קבוצות הזכאים לא עידכן מאז סוף ינואר 1992. מאז פברואר 1992 ועד אפריל 1995 עלו מחירי הדירות כדלקמן:
  - מדד מחירי דירות בבעלות דיירים - 79.1%;
  - מחירי דירות שרכשו זכאים "חסרי דירה" (כל הגדלים) - 66.8%;
  - מחירי דירות 3 חדרים שרכשו זכאים "חסרי דירה" - 65.5%.
2. עדכון של הסיוע במלוא עליית מחירי הדירות (80%) יביא לגידול של כשליש במספר מממשי הסיוע ב-1996 לעומת 1994. גידול כזה מצריך גידול של תקציב המשכנתאות מכ-5 מליארד ש"ח בשנת 1994 לכ-12 מליארד ש"ח.
3. מתברר כי העליה במחירי דירות לא הביאה לירידה משמעותית במספר מממשי הסיוע (למעט עולים שלגביהם נראד שהפוטנציאל קטן). אולם, בשל שחיקת הסיוע, יותר ויותר לווים משתמשים בהלוואות משלימות. לבנקים יש קושי בגיוס מקורות מימון לטווח ארוך אשר גורם להעלאת הריבית על המשכנתאות החופשיות (והמשלימות). כנראה שגורם זה בצירוף השחיקה בסיוע מביאים להקטנת הביקושים להלוואות המשלימות, ובמקביל להקטנת מספר מממשי הסיוע.
4. עלית הריבית על המשכנתאות החופשיות גוררת בעקבותיה הגדלת הסבסוד של:
  - המשכנתאות הבנקאיות;
  - הזקיפה מהלוואות תקציביות (ברוטו) כולל קרן.הגדלה זו לבדה מביאה להגדלת ההוצאה בגין סבסוד ל"חסרי דירה" בלבד (42 - במונחי 1994) ב-3.9% סך של כ-95 מליון ש"ח.





שר הבינוי והשיכון

5. העדר המקורות, גורם לכך שהבנקים מפנים יותר ויותר זכאים שאמורים לקבל הלוואות ממקורות הבנקים אל ה"קרן". השימוש ב"קרן" גדל מממוצע טל 67% בשנת 1994 לממוצע של 87% ברבעון הראשון של 1995. הונח כי השימוש בקרן יגיע לכ-90%. הגדלה זו בשימוש בקרן במונחים של 1994 ל"חסרי דירה" בלבד מתבטאת בגידול של 6.4% באשראי (70) - כ-155 מליון ש"ח.
6. בשל הקושי בהערכת מספר המממשים ב-1995 והתפלגותם, נקודת המוצא לאומדן התקציב הנדרש ב-1996 הוא המימוש בשנת 1994 - הן מבחינת מספר מממשים והן במחירת ההוצאה התקציבית. הונח כי הגדלת המשכנתאות המבוקשת תגרום לגידול של 25% בממוצע במספר המממשים בכלל התוכניות.
7. התקציב הנדרש ל-1996 הוא במונחים של המחירים והסיוע החזויים לסוף 1995. אין בהצעה התייחסות לרפורמה המתוכננת על-ידי אגף החשב הכללי.
8. ניצול תקציב 1994 בנספח א'; ותקציב 1995 בהשוואה לתקציב ולניצול התקציב ב-1994 בנספח ב'.



## דגשים

1. נדרש עדכון הסיוע לכל קבוצות האוכלוסיה ובמיוחד לקבוצות הנזקקות. לפיכך תבוצע הגדלה פרוגרסיבית של הסיוע - הגדלה בשיעור גדול יותר ככל שמדובר באוכלוסיה חלשה יותר.

2. יוכנס קריטריון נוסף לניקוד הסיוע לזוגות צעירים - שכונת מוצא. כל בן זוג יוצא שכונת שיקום או שכונת חיזוק יקבל תוספת של 500 נקודות. ניקוד זה יפצה את יוצאי שכונות המצוקה על סיכוייהם הנחותים במערכת החברתית-כלכלית.

3. תוכנס מדרגה נוספת בקבוצות הזכאות החלשות - להבחנה בין חלשים לחלשים יותר. המדרגות שנוספו:

- זוגות צעירים שצברו 2200 נקודות - קבוצת קצה גדולה יחסית שאחוז מממשי הסיוע מתוכה הוא הנמוך ביותר (נספח ג');  
- משפחות חד-הוריות עם ותק (כחד-הוריות בארץ) של 5 שנים - בהנחה שמשפחה שלא רכשה דירה תוך 5 שנים חלשה יותר;  
- משפחות עולים עם ותק של 5 שנים בארץ - תוספת מדרגה לכל גודל משפחה - בהנחה שמשפחה שלא רכשה דירה תוך 5 שנים חלשה יותר;  
- יחידים בגיל 45 שנה ויותר - עזגיל המתקדם שלהם מעיד על חוסר יכולת לרכישת דירה, ומקשה על יכולתם לפרוע משכנתא לטווח ארוך.

4. תיקון עיוותים בסיוע - כמו:

- העמדת הסיוע לעולה יחיד למחצית מהסיוע למשפחת עולים קטנה. הסיוע הנוכחי ליחיד נמוך ממחצית הסיוע לזוג עולים;  
- השוואת הסיוע לעולים המצרפים זכאותם לזכאות אחרת לסיוע הניתן לזכאות האישית. כיום הסיוע למצרפים נמוך מהזכאות האישית ואצל קשישים נמוך בהרבה מהחלופה של השתתפות בשכר דירה - עובדה שמשפיעה על דחיית רכישת דירות על-ידי קשישים.  
- השוואת סכום המימון הבנקאי לכל קבוצות הזכאות המסובסדות מקרב הותיקים (1400 נקודות ויותר). כיום סכום המימון הבנקאי גדל ככל שגדל הניקוד - למרות שלכאורה גדל הסיכון של הבנק.



שר הבינוי והשיכון

5. הגדלת הסיוע לקבוצות מיוחדות - בהן:
  - עולים מאתיופיה ומתפוצות בעייתיות אחרות;
  - יתרת תושבי אתרי הדיור הזמני;
  - גרים בצפיפות דיור מעיקה (+3).
6. הפעלת מסלול סיוע מיוחד לזכאים "ותיקים" מיעוטי הכנסה:
  - נפח סיוע של 95% ממחיר דירת תקן באזור הרכישה (בתנאי שעומדים במגבלות).
  - השתתפות בהחזרים (בהתאמה לגובה ההכנסה למשפחה), על בסיס בדיקה שנתית של ההכנסה, כל עוד ההכנסה של המשפחה נמוכה.
7. מתן השתתפות בהחזרי משכנתא לקבוצת הניקוד הבסיסי בסכומים של 200 ש"ח לחודש, שיפחתו מדי שנה, עד תום 5 שנים ממועד לקיחת המשכנתא. בצורה זו ניתן לסייע לקבוצה חזקה יחסית שבדרך כלל משפרת את הכנסתה עם ותק הנישואין - תוך פיזור ההוצאה דתקציבית על פני 5 שנים.
8. מדרוג ההנחות בשכר דירה - בשיכון הציבורי.  
יש מקום להפעיל את המערכת גם על זכאים ששוכרים דירות בשוק החופשי.
9. עד להפעלת המדרוג - הגדלה של דהשתתפות בשכר דירה לזכאים נתמכים:
  - משפחות עם ילדים;
  - זוגות ללא ילדים - כולל קשישים;
  - יחידים - ובכל גיל (כיום זכאים רק יחידים מגיל 55).
10. הגדלת התקציב לרכישת דירות נ"ר - בשל המספר הגדול של זכאים המצוינים זמן רב לפתרון דיור.



שר הביטוי והשיכון

הצעת החקציב

| אחוז   | הצעה       | ביצוע     | גרשא               |
|--------|------------|-----------|--------------------|
| השינוי | ל-1996     | 1994      |                    |
| 82.5   | 10,715,744 | 5,870,684 | סך הכל סיוע        |
| 84.2   | 6,395,717  | 3,472,022 | סבסוד - 42         |
| 101.2  | 2,073,900  | 1,030,528 | עולים              |
| 302.8  | 985,900    | 244,754   | ח"ד במרכז          |
| 160.1  | 255,300    | 98,140    | ח"ד באז"פ          |
| 80.0   | 99,058     | 55,032    | בעלי דירה          |
| 80.0   | 57,389     | 31,883    | קיבוצים            |
| 80.0   | 10,629     | 5,905     | מענקים בטחוניים    |
| 10.0   | 506,253    | 460,230   | אתיופים            |
| 528.2  | 479,362    | 76,312    | מבצעים מיוחדים     |
| -100.0 | 0          | 115,311   | סבסוד קרן *        |
| -100.0 | 0          | 26,607    | סבסוד בנקים *      |
| 48.8   | 400,000    | 268,755   | זכויים             |
| 40.0   | 857,478    | 612,484   | השתת' בשכ"ד עולים  |
| 68.0   | 281,047    | 167,290   | השתת' בשכ"ד ותיקים |
| 75.4   | 86,517     | 49,333    | עמלות שכ"ד         |
| 32.0   | 302,885    | 229,458   | עמלות הלוואות      |
| 80.1   | 4,320,027  | 2,398,662 | אשראי - 70         |
| 79.6   | 2,207,900  | 1,229,133 | עולים              |
| 520.0  | 1,242,100  | 200,334   | ח"ד במרכז          |
| 147.8  | 275,100    | 111,011   | ח"ד באז"פ          |
| 80.0   | 128,335    | 71,297    | בעלי דירה          |
| 80.0   | 91,467     | 50,815    | קיבוצים            |
| 10.0   | 43,679     | 39,708    | אתיופים            |
| 68.0   | 10,594     | 6,306     | מבצעים מיוחדים     |
| -100.0 | 0          | 474,481   | קרן *              |
| 48.8   | 320,853    | 215,577   | זכויים             |

\* יש לכלול מרכיבים אלה במסגרת הסעיפים היעודיים





שר הבינוי והשיכון

נספח א': ניצול תקציב 1994

| נושא               | תקציב<br>1994 | ביצוע<br>1994 | יתרת<br>תקציב | אחוז<br>ביצוע |
|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| סך הכל סיוע        | 6,836,506     | 5,870,684     | 965,822       | 85.9          |
| סבסוד - 42         | 3,881,053     | 3,472,022     | 409,031       | 89.5          |
| עולים              | 1,164,322     | 1,030,528     | 133,794       | 88.5          |
| ח"ד במרכז          | 249,997       | 244,754       | 5,243         | 97.9          |
| ח"ד באז"פ          | 195,747       | 98,140        | 97,607        | 50.1          |
| בעלי דירה          | 55,235        | 55,032        | 203           | 99.6          |
| קיבוצים            | 34,917        | 31,883        | 3,034         | 91.3          |
| מענקים בטחוניים    | 12,688        | 5,905         | 6,783         | 46.5          |
| אתיופים            | 509,826       | 460,230       | 49,596        | 90.3          |
| מבצעים מיוחדים     | 112,311       | 76,312        | 35,999        | 67.9          |
| סבסוד קרן          | 121,470       | 115,311       | 6,159         | 94.9          |
| סבסוד בנקים        | 52,865        | 26,607        | 26,258        | 50.3          |
| זכויים             | 152,600       | 268,755       | (116,155)     | 176.1         |
| השתת' בשכ"ד עולים  | 809,892       | 612,484       | 197,408       | 75.6          |
| השתת' בשכ"ד ותיקים | 164,939       | 167,290       | (2,351)       | 101.4         |
| עמלות שכ"ד         | 52,840        | 49,333        | 3,507         | 93.4          |
| עמלות הלוואות      | 191,404       | 229,458       | (38,054)      | 119.9         |
| אשראי - 70         | 2,955,453     | 2,398,662     | 556,791       | 81.2          |
| עולים              | 1,539,793     | 1,229,133     | 310,660       | 79.8          |
| ח"ד במרכז          | 303,554       | 200,334       | 103,220       | 66.0          |
| ח"ד באז"פ          | 284,382       | 111,011       | 173,371       | 39.0          |
| בעלי דירה          | 78,324        | 71,297        | 7,027         | 91.0          |
| קיבוצים            | 54,203        | 50,815        | 3,388         | 93.7          |
| אתיופים            | 43,834        | 39,708        | 4,126         | 90.6          |
| מבצעים מיוחדים     | 10,573        | 6,306         | 4,267         | 59.6          |
| קרן                | 507,810       | 474,481       | 33,329        | 93.4          |
| זכויים             | 132,980       | 215,577       | (82,597)      | 162.1         |



שר החינוך והשכלה

נספח ב': השוואה בין התקציב לשנת 1995 לתקציב ולביצוע בשנת 1994

| נושא               | תקציב<br>1994 | ביצוע<br>1994 | תקציב<br>1995 | אחוז השינוי של<br>תקציב 95 לעומת<br>תקציב 94 ביצוע 94 | אחוז השינוי של<br>תקציב 95 לעומת<br>תקציב 94 ביצוע 94 |
|--------------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| סך הכל סיוע        | 6,836,506     | 5,870,684     | 6,455,301     | -5.6                                                  | 10.0                                                  |
| סבסוד - 42         | 3,881,053     | 3,472,022     | 3,501,730     | -9.8                                                  | 0.9                                                   |
| עולים              | 1,164,322     | 1,030,528     | 1,082,115     | -7.1                                                  | 5.0                                                   |
| ח"ד במרכז          | 249,997       | 244,754       | 266,265       | 6.5                                                   | 8.8                                                   |
| ח"ד באז"פ          | 195,747       | 98,140        | 229,163       | 17.1                                                  | 133.5                                                 |
| בעלי דירה          | 55,235        | 55,032        | 86,209        | 56.1                                                  | 56.7                                                  |
| קיבוצים            | 34,917        | 31,383        | 34,920        | 0.0                                                   | 9.5                                                   |
| מענקים בטחוניים    | 12,688        | 5,905         | 10,913        | -14.0                                                 | 84.8                                                  |
| אתיופים            | 509,826       | 460,230       | 291,364       | -42.9                                                 | -36.7                                                 |
| מבצעים מיוחדים     | 112,311       | 76,312        | 198,608       | 76.8                                                  | 160.3                                                 |
| סבסוד קרן          | 121,470       | 115,311       | 77,479        | -36.2                                                 | -32.8                                                 |
| סבסוד בנקים        | 52,865        | 26,607        | 69,840        | 32.1                                                  | 162.5                                                 |
| זכויים             | 152,600       | 268,755       | 27,000        | -82.3                                                 | -90.0                                                 |
| השתת' בשכ"ד עולים  | 809,892       | 612,484       | 695,719       | -14.1                                                 | 13.6                                                  |
| השתת' בשכ"ד ותיקים | 164,939       | 167,290       | 185,513       | 12.5                                                  | 10.9                                                  |
| עמלות שכ"ד         | 52,840        | 49,333        | 50,197        | -5.0                                                  | 1.8                                                   |
| עמלות הלוואות      | 191,404       | 229,458       | 196,425       | 2.6                                                   | -14.4                                                 |
| אשראי - 70         | 2,955,453     | 2,398,662     | 2,953,571     | -0.1                                                  | 23.1                                                  |
| עולים              | 1,539,793     | 1,229,133     | 1,469,312     | -4.6                                                  | 19.5                                                  |
| ח"ד במרכז          | 303,554       | 200,334       | 295,729       | -2.6                                                  | 47.6                                                  |
| ח"ד באז"פ          | 284,382       | 111,011       | 315,371       | 10.9                                                  | 184.1                                                 |
| בעלי דירה          | 78,324        | 71,297        | 81,844        | 4.5                                                   | 14.8                                                  |
| קיבוצים            | 54,203        | 50,815        | 38,194        | -29.5                                                 | -24.8                                                 |
| אתיופים            | 43,834        | 39,708        | 28,373        | -35.3                                                 | -28.5                                                 |
| מבצעים מיוחדים     | 10,573        | 6,306         | 101,486       | 859.9                                                 | 1509.4                                                |
| קרן                | 507,810       | 474,481       | 581,637       | 14.5                                                  | 22.6                                                  |
| זכויים             | 132,980       | 215,577       | 41,625        | -68.7                                                 | -80.7                                                 |



שר הבינוי והשיכון

נספח ג': התפלגות הניקוד של זוגות צעירים  
בישובי הניקוד (חוץ מישובים ערביים)  
ינואר 1994 עד מארס 1995

| קבוצת הניקוד        | גרשמו  | משכנתא | ממשר | אחוז מימוש |
|---------------------|--------|--------|------|------------|
| סך הכל              | 28,411 | 14,198 |      | 50.0       |
| עד 1000 נקודות      | 14,190 | 9,486  |      | 66.8       |
| 1000 עד 1399 נקודות | 2,866  | 960    |      | 33.5       |
| 1400 עד 1599 נקודות | 3,728  | 1,188  |      | 31.9       |
| 1600 עד 1799 נקודות | 1,957  | 799    |      | 40.8       |
| 1800 עד 1999 נקודות | 1,895  | 619    |      | 32.7       |
| 2000 עד 2199 נקודות | 1,305  | 542    |      | 41.5       |
| 2200 נקודות ויותר   | 2,470  | 604    |      | 24.5       |



משרד החינוך והשכלה גבוהה

נספח ד': הצעת הסיוע

| קבוצת<br>הזכאות            | נפח     | --הלוואות בנק-- |        | -----הלוואות תקציביות----- |               |             |       |
|----------------------------|---------|-----------------|--------|----------------------------|---------------|-------------|-------|
|                            |         | 100%            | 80%    | 25-ל שנה בהצמדה            | 28 שנה בהצמדה | הלוואה מענק | החזר  |
|                            |         |                 |        | 100%                       | 80%           | עומדת מותנה |       |
| <u>ותיקים באזור א' וב'</u> |         |                 |        |                            |               |             |       |
| יחידים 34-27               | 49,000  | 0               | 49,000 | 0                          | 0             | 0           | 258.6 |
| יחידים +35                 | 82,000  | 0               | 82,000 | 0                          | 0             | 0           | 432.8 |
| יחידים +45                 | 102,000 | 0               | 24,000 | 0                          | 47,000        | 31,000      | 359.4 |
| זו"צ עד 1399 נק'           | 82,000  | 0               | 82,000 | 0                          | 0             | 0           | 432.8 |
| זו"צ 1599-1400 נק'         | 102,000 | 0               | 24,000 | 0                          | 47,000        | 16,200      | 359.4 |
| זו"צ 1799-1600 נק'         | 128,000 | 0               | 24,000 | 0                          | 64,000        | 30,300      | 443.6 |
| זו"צ 1800 - 1999 נק'       | 160,000 | 0               | 24,000 | 0                          | 84,000        | 52,000      | 542.7 |
| זו"צ 2199-2000 נק'         | 200,000 | 0               | 24,000 | 0                          | 108,000       | 68,000      | 661.5 |
| זו"צ +2200 נק'             | 250,000 | 0               | 24,000 | 0                          | 137,000       | 89,000      | 805.1 |
| חד הוריות                  | 200,000 | 0               | 24,000 | 0                          | 108,000       | 68,000      | 661.5 |
| חד הוריות ותיקות           | 250,000 | 0               | 24,000 | 0                          | 137,000       | 89,000      | 805.1 |
| <u>ותיקים באזור ג'</u>     |         |                 |        |                            |               |             |       |
| יחידים                     | 60,000  | 10,000          | 0      | 33,000                     | 0             | 17,000      | 216.2 |
| יחידים מגיל 45             | 73,000  | 10,000          | 0      | 42,000                     | 0             | 21,000      | 260.8 |
| משפחה עד 3 ילדים           | 120,000 | 0               | 20,000 | 0                          | 66,000        | 34,000      | 432.4 |
| משפחה 4-5 ילדים            | 146,000 | 0               | 20,000 | 0                          | 84,000        | 42,000      | 521.5 |
| משפחה +6 ילדים             | 176,000 | 0               | 20,000 | 0                          | 108,000       | 52,000      | 640.4 |
| <u>ותיקים באזור ד'</u>     |         |                 |        |                            |               |             |       |
| יחידים                     | 75,000  | 0               | 0      | 50,000                     | 0             | 25,000      | 247.6 |
| יחידים מגיל 45             | 97,000  | 0               | 0      | 63,500                     | 0             | 33,500      | 314.5 |
| משפחה עד 3 ילדים           | 150,000 | 0               | 0      | 0                          | 100,000       | 50,000      | 495.2 |
| משפחה 4-5 ילדים            | 194,000 | 0               | 0      | 0                          | 127,000       | 67,000      | 628.9 |
| משפחה +6 ילדים             | 250,000 | 0               | 0      | 0                          | 161,000       | 89,000      | 797.3 |





| קבוצת<br>הזכאות            | נפח     | --הלוואות בנק-- |        |               |         | -----הלוואות תקציביות----- |         |       |        |
|----------------------------|---------|-----------------|--------|---------------|---------|----------------------------|---------|-------|--------|
|                            |         | 25- שנה בהצמדה  |        | 28 שנה בהצמדה |         | הלוואה מענק                |         | החזר  |        |
|                            |         | 80%             | 100%   | 80%           | 100%    | עומדת                      | מותנה   |       |        |
| <b>עולים באזורים א'-ג'</b> |         |                 |        |               |         |                            |         |       |        |
| משפחה עד 2 ילדים           | 128,000 | 0               | 0      | 0             | 0       | 0                          | 94,000  | 465.5 | 34,000 |
| משפחה עם 3 ילדים           | 151,000 | 0               | 0      | 0             | 0       | 0                          | 109,000 | 539.8 | 42,000 |
| משפחה עם 4 ילדים           | 179,000 | 0               | 0      | 0             | 0       | 0                          | 127,000 | 628.9 | 52,000 |
| משפחה עם 5 ילדים           | 212,000 | 0               | 0      | 0             | 0       | 0                          | 148,000 | 732.9 | 64,000 |
| משפ' ותיקה +5 ילדים        | 250,000 | 0               | 0      | 0             | 0       | 0                          | 171,000 | 846.8 | 79,000 |
| עולה יחיד                  | 64,000  | 0               | 0      | 0             | 47,000  | 0                          | 0       | 232.7 | 17,000 |
| עולה יחיד מ-45             | 76,000  | 0               | 0      | 0             | 55,000  | 0                          | 0       | 272.4 | 21,000 |
| חד הוריות                  | 200,000 | 0               | 24,000 | 0             | 108,000 | 0                          | 0       | 661.5 | 68,000 |
| חד הוריות ותיקות           | 250,000 | 0               | 24,000 | 0             | 137,000 | 0                          | 0       | 805.1 | 89,000 |
| זוג קשישים                 | 128,000 | 0               | 0      | 0             | 94,000  | 0                          | 0       | 465.5 | 34,000 |
| קשיש יחיד                  | 64,000  | 0               | 0      | 0             | 47,000  | 0                          | 0       | 232.7 | 17,000 |
| עולה + ותיק                | 68,000  | 0               | 0      | 0             | 51,000  | 0                          | 0       | 252.6 | 17,000 |
| משפחה מצטרפת               | 102,000 | 0               | 0      | 0             | 75,000  | 10,700                     | 0       | 371.4 | 16,300 |
| יחיד מצטרף                 | 51,000  | 0               | 0      | 0             | 37,500  | 0                          | 0       | 185.7 | 13,500 |
| <b>עולים בקבוצה ד'</b>     |         |                 |        |               |         |                            |         |       |        |
| יחידים                     | 75,000  | 0               | 0      | 0             | 50,000  | 0                          | 0       | 248   | 25,000 |
| יחידים מגיל 45             | 97,000  | 0               | 0      | 0             | 63,500  | 0                          | 0       | 314   | 33,500 |
| משפחה עד 3 ילדים           | 150,000 | 0               | 0      | 0             | 100,000 | 0                          | 0       | 495   | 50,000 |
| משפחה 4-5 ילדים            | 194,000 | 0               | 0      | 0             | 127,000 | 0                          | 0       | 629   | 67,000 |
| משפחה +6 ילדים             | 250,000 | 0               | 0      | 0             | 161,000 | 0                          | 0       | 797   | 89,000 |
| משפחה מצטרפת               | 102,000 | 0               | 0      | 0             | 75,000  | 10,700                     | 0       | 371   | 16,300 |
| יחיד מצטרף                 | 51,000  | 0               | 0      | 0             | 37,500  | 0                          | 0       | 186   | 13,500 |

משרד האוצר  
לשכת המנהל הכללי

25 ביוני 1995  
כ"ז בסיון התשנ"ה  
ת.95-55935

מס' דיון: 4936

סיכום דיון

מיסוי קרקע - שיכון

מיום כ"ז בסיון התשנ"ה, 25/06/95  
שנערך לשכת המנכ"ל - ירושלים

משתתפים:

מר דוד ברודט, המנהל הכללי, משרד האוצר  
מר רן קרול, הממונה על התקציבים  
גב' ציפי גל-ים, הממונה על אגף כלכלה והכנסות המדינה  
מר דורון לוי, נציב מס הכנסה  
מר איתי אייגס, סגן הממונה על התקציבים  
מר ירון קולס, עוזר בכיר למנכ"ל משרד האוצר  
מר יאיר כהן, עוזר בכיר למנהל הכללי משרד האוצר

רשם/ה:

מר יאיר כהן

על סדר היום:

מיסוי קרקע - שיכון

## מיסוי קרקע - שיכון

נושא מס': 58177

בהמשך לדיון מיום 10.4.95 ולמזכר המצ"ב שהכין דורון לוי מ- 1.5.95 קויים דיון בו הוצגו על ידו האלטרנטיבות השונות.

### גל-ים

מציעה שלא להכנס כעת לצעדי חקיקה משמעותיים, יש לדחות זאת לעוד כשנה וחצי. בשלב זה לחקים ועדה שתבחן את הנושא תוך קביעת אסטרטגיה כללית בשאלת המיסוי, עם זאת תומכת בצעד ספציפי זה לכשעצמו.

### אייגס

הצעה זו תשפיע באופן חיובי על הקדמת עיסקאות בתחום החקלאי בעיקר, אשר ימחרו להתבצע בתוך תקופת הביניים המוצעת.

### ברודט

יש לפעול בהתאם להצעה שהועלתה לביטול שיעורי המס המועדפים על מקרקעין ותיקים היות והיא פועלת במגמה ובכיוון בהם אנו מעוניינים.

לגבי צמצום הפטורים לתושבי חוץ: יש להאריך את תקופת ההסתגלות ליותר משנה ולאפשר אופציה לשחלוף דירות.

לסיכום יש לפעול לקידום הצעות 1, 2, 4 במסמך בשלוב ההערות שהועלו, דורון לוי יעבד מסמך כולל שיבהיר את המשמעות הפיסקלית של כל הצעה בנפרד תוך הסתכמות ההצעה המשולבת לעלות אפס.

בהמשך לכך יש לקיים ישיבה אצל השר לאישור ההצעות.

במקביל יפעל צוות פנימי של האוצר (בהרכב זה של האגפים) אשר יבחן את נושא מיסוי שכון בכללותו.



כ' בסיון תשנ"ה  
18 ביוני 1995  
מספרנו: כ 27 הדסה



לכבוד  
מר ברודט  
מנכ"ל מ.ש. האוצר  
קרית הממשלה  
ירושלים

אדון נכבד,

הנדון: מבני ציבור בנזור הדסה

בפרסומים בכלי התקשורת נמסר שהוקמה ועדת שרים להקצאת תקציבים למבני ציבור ביישובים/שכונות חדשים.

בנזור הדסה מסיימים בימים אלה בניה של 200 יח"ד (בנה ביתך), בימים הקרובים אנו עומדים לשווק (באמצעות מ.מ.י.) עוד כ- 100 יח"ד ובהו מתרון (הכלולה בנזור הדסה) החלה הכשרת הקרקע לבנית כ- 350 יח"ד.

אנו מבקשים מימון ציבור בנזור הדסה.

בכבוד רב,  
מאיר ויזל  
ראש המועצה

אבישור  
אבן ספיר  
אדרת  
אורה  
אשתאול  
בית וית  
בית מאיר  
בית נקומה  
בקוע  
בר גורא  
גבעת יערים  
גבעת ישעיהו  
גמן  
הראל  
זכריה  
זנוח  
טל שחר  
שעי  
השמונה  
כפר אוריה  
כסלון  
לוית  
לאון-שריגים  
מבוא ביתר  
מוצא עילית  
מחטיה  
מסילת ציון  
מטע  
מעלה החמישה  
נה אילן  
נה שלום  
נחם  
נחשה  
נחשון  
נסף  
נש הרים  
נתיב חליה  
ענור  
עין נקובה  
עין רמה  
עמינדב  
עובד  
צור הדסה  
צלמון-גיו  
צפרירים  
צרעה  
קרית ענבים  
רונגלית - נוה מיכאל  
רמת רזיאל  
רמת רחל  
שדות מיכה  
שואבה  
שורש  
תירוש  
תעוז  
תרום

קרית חינוך  
אבן העזר  
הרטוב (צרעה)  
עין כרם

אזורי תעשייה  
נחם (הרטוב)  
שריגים-לאון



# A. SAZIR LTD א. סזיר בע"מ שמאות מקרקעין, ייזום, ליווי פרויקטים וניהול נכסים

AVNER SAZIR Chartered Real Estate Appraiser, Economist  
ATEF ALEM Chartered Real Estate Appraiser, Economist

אבנר סזיר  
עאטף עאלם

Israel, Haifa, 14 Ahad Ha'am St., Zip Code 31444, P.O.B. 44433 ת.ד. 44433, מיקוד 31444, חיפה, רח' אחד העם 14  
Fax: 972-4-671658 טלפון: 04-626330 (רב קווין)

תאריך: 7/5/95

מספרנו: כל-570

(מ)



לכבוד

משרד האוצר, היועמ"ש

הקריה

ירושלים

ג.א.נ.

הנדון: הצעת חוק - פטור ממס שבח

על מכירת שתי דירות

בהמשך להצעתכם המבורכת כפי שפורסמה ביום 7/5/95 בעיתון "הארץ", הנני להסב את תשומת לבכם לשתי נקודות שמן הראוי להתייחס אליהן בהצעתכם.

(1) לתת זיכוי ו/או הקלה כלשהי למי שלא מכר דירה תקופה ארוכה נאמר 6 שנים ומעלה ומסיבות כלשהן נאלץ למכור 2 דירות תוך תקופה קצרה. ההקלה לגבי מוכר זה - בהתייחס לתקופה של 4 שנים.

(2) להתייחס בהצעה למי שנאלץ למכור דירה "מאונס" - תוך כדי גירושין וכיוצ"ב - נראה לי שיש לתת הקלה כלשהי למוכר מ"אונס" שלא יינזק.

בכבוד רב

אבנר סזיר

העתק: מנכ"ל, משרד האוצר.

מצ"ב: צילום ההצעה כפי שפורסמה בעיתון.

יציע ששכר חברי ההנהלה...  
 רי מועצות הפועלים ומזכירי סתירות ואינו פרי יוזמתו.

שעי  
 רי ת  
 כבר  
 צי  
 שקרא  
 עובדי  
 שנחתו  
 זו אופ  
 אחד מ  
 יש  
 על הש  
 רו עם  
 הרכבת  
 מצד ס  
 מעו  
 כאשר  
 הבריא  
 אין כב  
 לביטור  
 נשק  
 ואין -

הסו

500  
 יחידות  
 בבוקר  
 אסיפות  
 עם  
 צומים  
 ביטוח  
 הארצי  
 בפסיקה  
 יו"ר  
 הלאומי

# הצעת חוק: פטור ממס שבח על מכירת שתי דירות

מאת גיורי מלין

הצעת חוק שגיבש משרד האוצר תעניק פטור ממס שבח במכירת שתי דירות מגורים כל ארבע שנים עד לתקרה של 900 אלף שקל. ההצעה תובא לאישור הממשלה בשבוע הבא. על פי חוק מס שבח הקיים, ניתן למכור בפטור דירה אחת כל 4 שנים ללא תקרה. לאחר תחילת גל העלייה, חוק ב-92' חוק מס שבח (הוראת שעה), המעניק פטור עד לתקרה של 1.4 מ' ש' בגין מכירת שתי דירות בשנה. תוקף ההוראה, שנועדה להגדיל את היצע הדירות, יפוג ב-30.6.95. מהאוצר נמסר, כי ההצעה באה לפתור את בעיותיהם של זוגות צעירים, משפחות מרוכזות ילדים ותושבים שירשו דירות והמעוניינים למכור ולרכוש דירה אחת, גדולה יותר. הוראת השעה חלה רק על מי שהיו ברשותו דירות לפני תחילת ההוראה השעה, ולא חלה על דירות שהתקבלו במתנה. החוק יחול גם על דירות שנמצאות בידי בעליהם לפני 1.1.92 ועל דירות שהתקבלו במתנה. לאחר שהחוק יאושר בכנסת, כל מי שכרשיתו יותר מדירה אחת יוכל לבחור בין שני מסלולים: למכור בפטור ממס דירה אחת כל ארבע שנים ללא תקרה, או למכור בפטור ממס שתי דירות כל ארבע שנים, בתנאי ששווי שתיהן לא עולה על 900 אלף שקל. במקרה ששווי הדירות גבוה יותר ישולם מס שבח יחסי על החלק העורג מ-900 אלף שקל בדירה השנייה. סכום זה יעודכן כל שלושה חודשים. מי שכרשיתו דירה אחת בלבד זכאי לפטור מוחלט ממס שבח. על פי הצעת החוק יגבל הפטור הקיים לזכויות בנייה נוספות עד לתקרה של 900 אלף שקל; הפטור יינתן לתושבי ישראל בלבד. לגבי יחידים, מגיע שיעור מס שבח ל-50% מה רווח הריאלי. לגבי חברות, שיעור מס שבח הוא 36%.

5195

ע

מ

חק

מה

3.71

2.19

הי

הי

זמשך

ק

רי, מר

החקלאי

ובן שר

ומגלם

ים כמו

וא אינו

ס הריא

מתע

קלאות

לצרכן

משכר

משרד האוצר  
לשכת המנהל הכללי

10 באפריל 1995  
י' בניסן התשנ"ה  
ת.95-34662

מס' דיון: 4635

סיכום דיון

מיסוי שיכון- קרקע

מיום י' בניסן התשנ"ה, 10/04/95  
שנערך לשכת מנכ"ל

משתתפים:

מר דוד ברודט, המנהל הכללי, משרד האוצר  
מר רן קרול, הממונה על התקציבים  
מר דורון לוי, נציב מס הכנסה  
מר איתי אייגס, סגן הממונה על התקציבים  
גב' אסתי שרון, סגנית הממונה על הכנסות המדינה  
עו"ד מאיר קפוטא, המשנה לממונה על הכנסות המדינה מנהל הכנסות המדינה  
מר יאיר כהן, עוזר בכיר למנהל הכללי משרד האוצר

רשם/ה:

מר יאיר כהן

על סדר היום:

מיסוי שיכון- קרקע

## מיסוי שיכון- קרקע

נושא מס': 57019

**ברודט:**

מבקש להציע הצעות הקשורות בשחרור צווארי בקבוק בתחום מיסוי שיכון- קרקעות.

**לוי:**

כיום המצב הינו ששיעור המס מגיע לכ- 50% נטל מס. מציע לבחון הפחתה של מס על רווחי הון לשיעור של כ- 35%, במקביל לקבוע שבעוד שנתיים יועלה המס בשיעור דומה, למעשה קיים מס שבח בשיעור 50% אך הגביה שלו נמוכה ביותר.

את ההפסד מתקבולי המס התיאורטיים נקבל ע"י הגדלת פעילות באמצעות המיסים האחרים כדוגמאת מס רכישה.

אפשרות של שיחלוף נכסים למפעלים מתיישנים המעוניינים בניצול חוק עידוד השקעות הון (כדוגמאת עלית).

אפשרות נוספת: מס רכוש משולם גם בתהליך הבניה, ניתן לצמצם זאת ע"י קביעה של תקופה מוגדרת כתקופת בניה ובה לא יהיו חייבים במס, כל זאת ובלבד שלאחריה תסתיים הבניה.

**אייגס:**

1. להצעה הראשונה: הרעיון טוב, מציע לבחון פתרון למקרים בהם ינצלו זאת לרעה.

2. תחליפי הבניה מורכבים משלבים יש להימנע במדיניות המיסוי מהבחנה של שלב מסויים העלולה לעכב כניסת היום לאותו שלב עליו מוטל מס גבוה יותר ובכך יגרם עיכוב נוסף שיתרחש בשלב מוקדם יותר.

3. היטל השבחה- המרה לאגרה ישירה של היזם לרשות המקומית.

**קפוטא:**

מעלה חשש מהפחתה של מס על רווחי הון. שכן יצור אפליה לרעה של נטל מס גבוה יחסית על השכירים. יש לבדוק האם אכן אנו משיגים בכך את המטרה. יתכן וניתן להכין הצעה מדורגת יותר וממוקדת יותר. בעקרון שיעור מס של 50% הוא בהחלט שיעור גבוה יחסית למקובל בעולם.

**קרול:**

בעקרון ההצעה מקובלת, מבקש להוסיף אלמנטים נוספים לתוכנית, אשר יהיו מתחום הקרקעות: כתכנון, החלטה 441 ועוד.

**ברודט:**

צוות של איתי, דורון לוי וקפוטא יכין מסמך לדיון נוסף אצל המנכ"ל, ולקראת דיון אצל השר.



2516  
א' באייר תשנ"ה  
1 במאי 1995

מספרנו: 248860

לכבוד  
מר דוד ברודט  
מנכ"ל האוצר

נכבדי,

### תזכיר

#### הנדון: עידוד בנייה - חקיקת מס

לבקשתך ובהמשך לישיבת ההנהלה מיום 10.4.95 להלן הצעותינו ונקודות לדיון לתיקוני חקיקת מס, אשר יסייעו ויתרמו לעידוד הבנייה:

1. ביטול שיעורי המס המועדפים על מקרקעין "ותיקים".
2. מתן אפשרות לשחלוף במקרקעין.
3. הפחתת שיעורי מס השבח לתקופת ביניים.
4. צמצום הפטורים ממס שבח במכירת דירת מגורים.

#### 1. ביטול שיעורי המס המועדפים על מקרקעין "ותיקים"

חוק מס שבח מקרקעין קובע כיום שיעורי מס מועדפים על מקרקעין שנרכשו בין השנים 1948 - 1960 בשיעורים שבין 12% ל - 24%.

מוצע שהשבח על מקרקעין אלה יחוייב בשיעורי מס רגילים.

זאת בשל העובדה ששיעורי המס המועדפים יוצרים תמריץ שלא למכור את המקרקעין, זכון השיעורים המועדפים "צמודים" למקרקעין ומכירתם תגרום לאבדן יתרון המס.

מוצע לקבוע תקופת ביניים (שנה) בה ניתן יהיה להנות מהשיעורים המועדפים.

## 2. מתן אפשרות לשרלוף מקרקעין

מוצע לקבוע בחוק מס שבח הוראה מקילה המאפשרת מכירת מקרקעין ורכישת מקרקעין חילופיים ללא חבות במס (דחיית מס). זאת ביחוד כדי לאפשר פינוי מרכזי ערים ממפעלים ושחרור קרקעות לבניה. כיום בשל העדר הוראת שיחלוף נוצר "קפאון" במקרקעין אלו, שכן בעליהם, הרוצים להחליפם ולהעתיק מפעלם, צפויים לחבות מס שתקשה עליהם רכישת מקרקעין חילופיים.

## 3. הפחתת שיעורי מס שבח לתקופת ביניים

בארה"ב נקבע לאחרונה שיעור מס רווחי הון, הנמוך משיעור המס הרגיל.

מוצע לבחון גם בשיטתנו הורדת שיעור המס על רווחי הון ובשלב הראשון לגבי שבח מקרקעין. יש לשקול האם ההפחתה תצומצם לתקופת ביניים. בתקופה זו יבחן הסדר הקבע.

## 4. צמצום הפטורים במכירת דירת מגורים

הפטורים הרחבים במכירת דירת מגורים גורמים לכך שאפיק ההשקעה בדירות מגורים הינו אפיק אטרקטיבי למשקיעים מהארץ ומחו"ל. מוצע לבחון צמצום הפטורים ובכך לצמצם הביקוש לדירות באפיק השקעה.

נודה לכבודו אם יורה על קביעת ישיבה לקידום האמור לעיל.

בכבוד רב

(—)

דורון לוי

העתק: מר דב שטאוב, סגן נציב מס הכנסה  
מר אהוד ברזלי, עו"ד, (רו"ח), יועץ לנציב מס הכנסה

מדינת ישראל  
משרד האוצר - אגף התקציבים

כ"ה בניסן התשנ"ה  
25 באפריל 1995  
ת.95-37839



לכבוד

ת.ד. 44810  
חיפה

הנדון: פינוי אתרי הדיור הזמני  
מחייכם לפנייתך למנכ"ל משרד האוצר מיום 14/2/95

1. פנייתך הועברה לטיפול.
2. ברצוני להביא לידיעתך כי תושבי אתרי הקרוונים שהם עולים מאתיופיה זכאים להלוואה עד 290,000 ש"ח בהחזר חודשי של כ 140 ש"ח לתקופה של 25 שנה.
3. תושבי אתרי הדיור הזמני שאינם עולי אתיופיה זכאים להלוואה עד 240,000 ש"ח בהחזר חודשי של עד 500 ש"ח לתקופה של 25 שנה.
4. מתוך כ 7,000 בתי אב ששוכני בעבר באתרי הדיור הזמני ניתנו עד 31/3/95 פתרונות דיור לכ 4200 בתי אב.
5. קצב פינוי אתרי הדיור הזמני נמצא בבחינה שוטפת של משרדי השיכון, הקליטה והאוצר, ובהתאם לכך ננקטים צעדים על מנת להביא לפינוי האתרים בהקדם האפשרי.

בכבוד רב

שאל צמח  
רפרנט שיכון

העתק: ☒ מר יאיר כהן - עוזר בכיר למנהל הכללי משרד האוצר

246876 !דבית



לשכת הנציב

טל': 02-317393

פקס: 02-520255

Handwritten signature and stamp

אשר המלך

אל:

הנדון: מכירת בעלות חצי הקו הימני

הנה תיגש לו הפקדון  
מנחם הילל המעט במנה  
ממנה אשתו אמר החצי נקבע  
5.5.95  
ל איצ'טג

לשכת מנכ"ל האוצר  
דאר נכוס  
11-04-1995  
החשבונית:

בכרית,

דורית גבאי, ר"ח  
עוזרת הנציב

4.4.95

ירושלים

ת.ת. 4 מעקב



1870

1871

1872

1873

1874

1875

1876

1877

1878

1879

1880

1881

1882

האוניברסיטה העברית בירושלים

THE HEBREW UNIVERSITY OF JERUSALEM

THE FACULTY OF SOCIAL SCIENCES

Department of Economics

הפקולטה למדעי החברה

המחלקה לכלכלה

מ-ג ב מ ל 1515

מל 13, 7

השנה שמואל אהרן, או אי גמלצק

מאמר למלכות חנין גמלצק האוסט, 1

שם השנה גמלצק חנין גמלצק.

מל 13



מקור

הא-ל-ה-ל-ה

ה-ל-ה ; ה-ל-ה ; ה-ל-ה

ה-ל-ה

מקור

|        |
|--------|
| הא-ל-ה |
| ה-ל-ה  |
| ה-ל-ה  |
| ה-ל-ה  |

## תזכיר בעניין חוק הגנת הדייר

### מוגש לוועדה לבדיקת חוק הגנת הדייר

על-ידי

פרופ' אפרים קליימן\*  
האוניברסיטה העברית

#### א. מבוא:

1. א. חוק הגנת הדייר קיים אצלנו, בגלגולים שונים, למעלה מחמישים שנה. הסיבות שהביאו להנהגתו בסלו כבר מזמן. תחולתו נקבעה באורח היסטורי, והיא מקיפה היום חלק קטן מלבד מכלל הנכסים המושכרים. החוק, על תיקוניו במשך השנים, יצר עיוותים בלתי-נמנעים בהקצאת המקורות ובחלוקת ההכנסות במשק. לא נראה סביר להמשיך לקיימו לנצח.

2. א. אין היום דרך כלשהי לפתור את בעיית חוק הגנת הדייר מבלי לעשות עוול לצד זה או אחר, בוודאי ברמה הפרטנית. כך לגבי המשך קיומו של החוק וכך גם לגבי כל פתרון העולה על הדעת לביטולו. כל מה שאפשר לשאוף אליו הוא פתרון שימזער ככל האפשר את העוול שייעשה למי מהנוגעים בדבר.

---

\* אני מבקש להבהיר שהנני בעל עניין בנושא, בהיותי הבעלים של מושכרים מוגנים, מהם המוחזקים עדיין בידי דיירים מקוריים, שלא שלמו דמי מפתח מעולם. אך אני מקוה שהצלחתי להפריד בין הסיבה להתענינותי בנושא לבין הניתוח הכלכלי שלו, המובא כאן.



ב. הגבלת פרק הזמן שדמי המפתח מקנים זכויות לגביו:

ב.1. ההצעה הנוכחית מתמקדת בקשר בין דמי-המפתח ושכר הדירה המוגן מכאן, ומחיר הרכישה של דירה שהחוק הנ"ל אינו חל עליה (להלן, "בלתי-מוגנת") ושכר הדירה החופשי, מכאן. הרוכש דירה רוכש, למעשה, זכות להשתמש בה מעתה ועד עולם. מחירה משתווה, לכן, לשכר הדירה העתידי המהוון להיום, מה שמכונה "ערך נוכחי".

ב.2. לעומת זאת, הנוכנס לדיירה מוגנת תמורת תשלום דמי-מפתח, רוכש תמורתם את הזכות לשלם שכר דירה הנמוך משכר הדירה החופשי. דמי המפתח ישתוו, איפוא, לערך הנוכחי, המהוון, של הפרש זה, לאורך כל תקופת הזמן שהשוק מעריך שהפרש זה יתקיים. כך לגבי דירות גגורים וכך לגבי נכסים אחרים הניתנים להשכרה, כמשרדים, בתי-עסק וכו'.

ב.3. מהשוואת השיעור שדמי המפתח מהווים משווייה (קרי, מחיר השוק) של דירה, והשיעור ששכ"ד מוגן מהווה משכ"ד חופשי, משתמע אורך התקופה שהשוק מעריך ששכ"ד יוסיף להיות מוגן. בלוח 1 מובאים אורכי התקופות המתאימות לערכים שונים של שני שיעורים אלה. הנוסחא על-פיה הם נאמדו מובאת בנספח. הלוח מחושב עבור שער ריבית של 6 אחוזים לשנה, שהיה מקובל תקופה ארוכה על-ידי בתי המשפט כשיעור התשואה הסביר על מבנים להשכרה. שימוש בשער ריבית גבוה יותר יקצר את אורך התקופה המתאימה לצירוף נתון של המשתנים האחרים.

ב.4. מקובל לחשוב, שבמושכרים למגורים מסתכם שכ"ד מוגן ב-5 עד 15 אחוזים משכ"ד שניתן להשיגו עבורם בשוק החופשי; ואילו דמי המפתח על מושכרים כאלה מגיעים לכדי 55 עד 65 אחוזים ממחיר השוק שלהם. אם כך הוא, אז, כפי שאפשר לראות מלוח 1, אורכי תקופות ההיוון שבבסיס דמי-המפתח נעים בין 15 ל-25 שנה, כשהתקופה האופיינית היא כ-20 שנה.

ב.5. ניתן איפוא לראות מי שמחזיק בדירה ששולמו עליה דמי-מפתח כמי שרכש זכות להתגורר בשכ"ד מוגן במשך 20 שנה מיום תשלום דמי-המפתח. בחום התקופה הנ"ל תפקע זכותו זו. בכפוף לנאמר בפרק ד' להלן, שכ"ד במושכר זה יפסיק להיות מוגן, ולא יחולו עליו יותר כל ההגבלות של חוק הגנת הדייר.

6.ב המחזיק במושכר שכבר חלפו 20 שנים מאז שולמו עליו לאחרונה דמי-מפתח, מיצה כבר את הזכות שנרכשה בגינם. בכפוף לנאמר בפרק ד' שלהלן, לא חלות עליו יותר ההגבלות של חוק הגנת הדייר.

7.ב מושכר שלא שולמו עליו מעולם דמי-מפתח, ממילא לא הוקנתה למתגורר בו הזכות לתשלום שכ"ד הנמוך משכ"ד הופשי, אלא כהוראת שעה בסמוך לזמן שבו הונהג לראשונה תקנות הגנת הדייר. משפג טעמן של תקנות אלה, פגה גם זכותו זו, בכפוף להוראות מעבר המפורטות בסעיף פרק ד' להלן.

8.ב הנאמר לעיל יפה לגבי מושכרים עסקיים כמו לגבי מושכרים למגורים, אלא שאורך תקופת הזמן בה דמי-המפתח היקנו להם את הזכות לשלם שכ"ד מוגן עשוי להיות שונה לגביהם.

### ג. תוצאות ההסדר המוצע:

1.ג ההסדר המוצע יביא לצמצומה ההדרגתי של תחולת חוק הגנת הדייר, כשמספר המושכרים שהוא חל עליהם הולך ויורד עד שהוא מתאפס בתום 20 שנה מתחילת יישומו.

2.ג ההסדר עוקף את בעיית מעמדם של בני משפחה ויורשים, שכן הוא מגביל את תקופת הזכויות שהיקנו דמי-המפתח על-ידי הזמן שחלף מאז תשלומם, ללא קשר לזהות המחזיק הנוכחי במושכר.

3.ג ההסדר עושה צדק עם ציבור הדיירים ככלל, כי הוא מפקיע את זכויותיהם רק בתום פרק הזמן שציבור זה מעריך שדמי-המפתח אכן היקנו לו אותם. אולם מכיון שהוא מבוסס על הערכה ממוצעת כלשהי, ברור שאין הוא עושה צדק עם כל פרט ופרט.

4.ג ההסדר אינו עושה צדק עם ציבור הבעלים של מושכרים מוגנים. שכן על-פי חוק הגנת הדייר הגיע לידם רק חלק, בין שליש ל-40 אחוז, מדמי-המפתח. מבחינתם, הרי זה כאילו הם מכרו את הזכות, לתשלום שכ"ד נמוך מזה החופשי, לתקופה קצרה מזו שהדייר רכש אותה. אך ההסדר המוצע ישפר את מצבם בהרבה לעומת כל הסדר הכרוך בהנצחתו של חוק הגנת הדייר.

ד. הסדרי מעבר:

ד.1. על אף הנאמר בסעיף 1.1 לעיל, ברור שמי שפוקעת זכותו ליהנות משכ"ד מוגן מצבו מורע לעומת מצבו בעבר. כדי למנוע ששינוי זה יהיה פתאומי, מוצע שהעברתו של מושכר ממעמד של מושכר מוגן למעמד של מושכר חופשי יעשה בכפוף למגבלות הבאות, שיבטיחו את הדרגתיותו.

ד.2. עם תום תקופת 20 השנה של הזכויות שהיקנו לו דמי-המפתח, יהיה דין השוכר כמי שבידו חוזה שכירות לחמש שנים עם המשכיר, להחזקה במושכר בשכ"ד חופשי, בכפוף לסעיפים שלהלן. השוכר יהיה רשאי לבטל חוזה זה חד-צדדית, בהתראה של שנה. לאחר מכן, יהיו יחסיהם כמו של כל שוכר ומשכיר מרצון. מושכר שברגע יישום ההסדר כבר חלפה תקופת 20 השנה מתשלום דמי-המפתח עליו, או שלא שולמו עליו דמי-מפתח כלל, יראו אותו כאילו תקופת החוזה הנ"ל מתחילה לגביו מיד עם יישומו.

ד.3. המעבר משכ"ד מוגן לשכ"ד חופשי ידורג על-פני תקופה של ארבע שנים, כשבכל אחת מהן מועלה שכה'ד ברבע מההפרש שהיה קיים בין השניים בתחילתה. תקופת ההעלאה תתחיל שנתיים לפני המועד של הפקיעה המוצעת של זכויות דייר מוגן לגבי המושכר הנידון, ותסתיים שנתיים לאחריו. במושכר שמועד זה כבר חלף לגביו בזמן יישום ההסדר, או שנוותרו עד לו פחות משנתיים, תתחיל תקופת ארבע השנים של העלאת שכ"ד מדו"ג מיד עם יישומו.

ד.4. בהעדר הסכמה בין השוכר למשכיר על שכה"ד שיחול על המושכר בתקופת חמש השנים הראשונות שלאחר תום הפקיעה המוצעת של זכויות דמי המפתח, כמפורט בסעיף ד.3 לעיל, יהיה צורך בערכאה חיצונית לקביעה מה שקול כנגד "שכ"ד חופשי" במושכר זה. היום משמשת המערכת השיפוטית כערכאה כזו. כדי לא להגדיל את העומס עליה, מוצע להקים למסרה זו ועדות הערכה של שמאים מקצועיים.

ד.5. כדי למנוע את הצורך בהערכות חוזרות של שכ"ד חופשי בתקופת חמש השנים הראשונות שלאחר ההפקעה המוצעת של הההגנה על המושכר, יחולו עליו בתקופה זו אותם כללי ההצמדה החלים על שכ"ד מוגן.

#### ה. הערות והסתייגויות

ה.1 הממשלה עשויה לרצות, מטעמים חברתיים, להבטיח הסדר שיפלה לטובה את דיירי "עמידר", בין אם לגבי אורך התקופה שדמי-מפתח מקנים עבורם זכות לשכ"ד מוגן, ובין אם לגבי הסדרי תקופת המעבר. היא תוכל לעשות זאת, כמו כל בעלים של מושכר, באמצעות החוזים של עמידר עם דיירים מוגנים אלה.

ה.2 השיעורים, ששימשו כאן לחישוב אורך תקופת הזכויות לשכ"ד מוגן, שדמי המפתח היקנו לדיירים, הינם במידה רבה התרשמותיים. ניתן לאמתם בעזרת נתונים שאוספת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לצורך בניית מדד המחירים לצרכן ומדד מחירי הדיור. לגבי בתי-עסק, יתכן ויהיה צורך בסקר מיוחד.

ה.3 עקרונות ההסדר המוצע אינם מותנים בערכים המספריים שהובאו כאן, וניתן ליישם גם על ערך מספרי אחר, אפילו שרירותי, של אורך תקופת הזכויות ותקופת המעבר.

לוח 1: מספר השנים של זכויות לשכ"ד מוגן (T)  
 כפועל יוצא של היחס בין דמי המפתח למחיר הנכס (Q/P)  
 והיחס בין שכ"ד מוגן לשכ"ד חופשי  $^X(B/A)$   
 (בטער ריבית של 6 אחוז)

| דמ"פ<br>/<br>מחיר | שכ"ד מוגן כשיעור משכ"ד חופשי |      |      |      |       |      |      |
|-------------------|------------------------------|------|------|------|-------|------|------|
|                   | 0.05                         | 0.10 | 0.15 | 0.20 | 0.25  | 0.30 | 0.35 |
| 0.30              | 6.5                          | 7.0  | 7.5  | 8.1  | 8.7   | 9.6  | 10.6 |
| 0.35              | 7.9                          | 8.5  | 9.1  | 9.9  | 10.8  | 11.9 | 13.3 |
| 0.40              | 9.4                          | 10.1 | 10.9 | 11.9 | 13.1  | 14.5 | 16.4 |
| 0.45              | 11.0                         | 11.9 | 12.9 | 14.2 | 15.7  | 17.7 | 20.2 |
| 0.50              | 12.8                         | 13.9 | 15.2 | 16.8 | 18.8  | 21.5 | 25.2 |
| 0.55              | 14.8                         | 16.2 | 17.9 | 20.0 | 22.6  | 26.4 | 32.1 |
| 0.60              | 17.1                         | 18.5 | 21.0 | 23.8 | 26.0  | 33.4 | 44.0 |
| 0.65              | 19.8                         | 22.0 | 24.8 | 28.7 | 34.3  | 45.3 | ל    |
| 0.70              | 22.9                         | 25.8 | 29.8 | 35.7 | 45.9  | ל    | ל    |
| 0.75              | 26.7                         | 30.7 | 36.7 | 47.6 | 102.8 | ל    | ל    |

$^X$ האותיות הלועזיות מתיחסות לסימול משתנים אלה  
 במשוואה שבעזרתה חושב הלוח, והמובאת בנספח.



נספח

נסמן ב-A שכ"ד חופשי, וב-r את שער הריבית שבו הוא מהווה להווה. מחיר הנכס יהיה שווה אז ל-Q<sup>2</sup>, כאשר

$$P = A * [(1+r)/r]$$

נסמן ב-B שכ"ד מוגן. ערכה המהווה של הזכות ליהנות מממנו במשך T שנים יהיה שווה אז ל-Q, כאשר

$$Q = B * [(1+r)/r] * [1/(1+r)]^T$$

ומכאן נקבל, שהיחס בין הזכות לשכ"ד מוגן ל-T שנים לבין מחיר הנכס, שווה ל-

$$Q/P = (B/A) * [1/(1+r)]^T$$
 אנחנו יכולים עכשיו לחשב את Q/P המתאים לערכי A/B, r, ו-T נתונים. לחילופין, בהינתן r, A/B, ו-Q/P, למשל כיחס בין דמ"פ למחיר המושכר, אפשר לחשב את האורך המשתמע של תקופת הזכויות שדמ"פ מקנים:

$$[1/(1+r)]^T = 1 - (Q/P) / [1 - (B/A)]$$

$$T = \log \{1 - (Q/P) / [1 - (B/A)]\} / \log [1/(1+r)]$$

כפי שנוח לראות מהמשוואה שלפני האחרונה, ככל שהיחס בין דמי המפתח למחיר הנכס, Q/P, גבוה יותר, כך קטן יותר ערכו של הצד הימני של המשוואה, ובשער ריבית נתון ארוכה יותר תקופת ההיוון, T, הדרושה להבטחת השויון. וכך גם ככל גבוה יותר היחס שבין שכ"ד מוגן לזה החופשי, B/A. לבסוף, ככל שגבוה יותר שער הריבית בו מהווים הכנסות עתידיות, r, כך קצרה יותר תקופת ההיוון, T, המתאימה לצירוף כלשהו של B/A ו-Q/P.

מדינת ישראל  
משרד האוצר - החשב הכללי

ב' בניסן התשנ"ה  
2 באפריל 1995

ת.95-31979



לכבוד

הרחבה ג-35  
ראש פינה  
מקוד 12000

הנדון: נפגעי משכנתאות

משרדי האוצר והשיכון והבנקים למשכנתאות גיבשו קריטריונים להקלה בהחזרי משכנתאות בהתאם להחלטת הממשלה.

הקריטריונים הועברו לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה.

לאחר אישורו יפורסמו הקריטריונים לציבור, באמצעות הבנקים למשכנתאות.

בכבוד רב,  
ירון ישראלי  
ממונה על תחום שיכון

העתק: לשכת המנכ"ל



ד"ר - מנחם מנחם הארי  
 מנחם הארי  
והשלים

✓

מנחם - מנחם  
 מנחם - מנחם  
 06-934818-8  
 24/2/94-מנחם

ד"ר - מנחם מנחם הארי  
 מנחם הארי  
והשלים

לשכת מנחם הארי  
 דאר וכנס  
 19-03-1995  
 מספר: 26-92

מנחם - מנחם הארי  
 מנחם הארי - מנחם הארי  
 מנחם הארי - מנחם הארי

מנחם הארי מנחם הארי  
 מנחם הארי מנחם הארי  
 מנחם הארי מנחם הארי  
 מנחם הארי מנחם הארי  
 מנחם הארי מנחם הארי

אני הארי מנחם הארי  
 מנחם הארי מנחם הארי  
 מנחם הארי מנחם הארי

מנחם הארי מנחם הארי  
 מנחם הארי מנחם הארי  
 מנחם הארי מנחם הארי

אני הארי מנחם הארי  
 מנחם הארי מנחם הארי  
 מנחם הארי מנחם הארי



מנחם הארי מנחם הארי

משרד האוצר  
לשכת המנהל הכללי

2 באפריל 1995  
ב' בניסן התשנ"ה  
ת.95-34208

מס' דיון: 4627

4.4.95

דיון

אליזין בטיק בתכנה

א.

סיכום דיון

עובדי משרד השיכון

א.א.

מיום ב' בניסן התשנ"ה, 02/04/95  
שנערך לשכת המנכ"ל

משתתפים:

מר דוד ברודט, המנהל הכללי, משרד האוצר  
מר יוסי קוצ'יק, הממונה על השכר והסכמי עבודה היחידה לשכר והסכמי עבודה  
מר איתי איינס, סגן הממונה על התקציבים  
מר יובל רכלבסקי, משנה לממונה על השכר משרד האוצר  
מר אלי דליצקי, רכז שיכון אגף התקציבים  
גב' נטשה מיכאלוב, רכזת ביטוח לאומי, אגף התקציבים  
מר שאול צמח, רפרנט שיכון, אגף תקציבים  
גב' עופרה ברטוב, היחידה לשכר והסכמי עבודה  
מר יאיר כהן, עוזר בכיר למנהל הכללי משרד האוצר

רשם/ה:

מר יאיר כהן

על סדר היום:

עובדי משרד השיכון

## עובדי משרד השיכון

נושא מס': 54896

### רכלבסקי:

כיום עובדי משרד השיכון ויתרו על תביעתם לתוספת אחוזית ויחודית יעודית, כוללת או חלקית, למשרד השיכון. דורשים להרחיב את שכר העידוד משיעור של כ- 50% מעובדי המשרד לכ- 90%, תוך מתן תשלומים רטרואקטיביים. (ההחלטה לגבי הפעלת שכר עידוד ביחידות הקיימות, כ- 50% נתקבלה לפני כשנה אצל המנכ"ל).

היחידות העקרויות שתובעים להכניס לבדיקה (כ-300 עובדים): בניה כפרית ושיקום שכונות.

להערכתי ניתן להציע הסדר שיקנה לכ- 75% מעובדי המשרד שכר עידוד וכן ניתן להציע הסדר למתן מקדמה לשכר עידוד, וזאת במקום תוספות חד פעמיות שיביאו לסחף ביתר המשרדים.

מחר הם נערכים לשביתה.

### אייגס:

מהיחידות הנותרות במשרד שטרם מצויות בבדיקה לשכר עידוד ניתן להכליל רק את האגף לבניה כפרית במסגרת שכר עידוד. בעייתי ביותר להכיר בשכר עידוד רטרואקטיבי, מעדיף מתן תוספת חד פעמית בגין העבר.

### בחנ:

ההצעות בתחום שכר עידוד בעייתיות הן בהיבט הרטרואקטיבי - בכך ישלל הרציונל של שיטת שכר העידוד וכן לא ברור כיצד ניתן מראש לדעת שתוצאות הבדיקה הן מתן תוספת כלשהי והן בהיבט של דביעת ההיקף באחוזים מהמשרד כולו - יש להתייחס ליחידות השונות לגופן.

לדעתי יש בעיה במתן תוספת חד פעמית - התוספת תתורגם מיידית לתוספת שכר בחווה בשיעור המתאים. יתכן וכדאי לאמץ את המקרה של משרד הקליטה - בו נקבע ע"י המוסד לבוררות פיצוי חד-פעמי בגין שנות קליטת העליה הגדולה.

### דליצקי:

מחדד את הבעייתיות בהצעות בנושא שכר העידוד - הן מבחינה רטרואקטיבית והן מבחינת קביעת שיעורי ההשתתפות מסך עובדי המשרד במקום יחידות ספציפיות.

### קוצ'ין

ניתן לנסות להגיע להסכמה עם העובדים על פיצוי מוגדר בגין העבר שיועלה לדיון והכרעה במוסד לבוררות.



רכלבסקי:

בין האלטרנטיבות של תוספת חד פעמית והליכה למוסד לבוררות בגין העבר, עדיפה האלטרנטיבה של מוסד לבוררות ובמידה והעובדים לא יסכימו אז שישבתו.

ברודט:

לבחון מתן תוספת חד פעמית על העבר בכפוף לדיון שנבולותיו מוסכמים, בבוררות מוסכמת, שם ניטען את טיעונינו למול טיעוני העובדים.

כמו כן ניתן לתת אישור להכללת בדיקה על שכר עידוד גם על היחידה לבניה כפרית ואולי יחידה קטנה נוספת שתהיה בחסכמה עם אג"ת והיחידה לשכר. ההפעלה תהיה רק עתידית לאחר סיום הבדיקה ולאחר קביעת וקבלת תוצאותיה וללא אישורים למקדמות ותשלומים רטרואקטיביים בגין שכר עידוד.

הנושא יובהר עוד היום עם נציגי עובדי משרד השיכון- וידווח.

16  
משרד האוצר  
אגף התקציבים

כ"ד באדר ב' התשנ"ה  
26 במרץ 1995  
ת.95-28479

ט י ר ט א -

מ ח ל י ט י מ

1. כללי

בהמשך להחלטות מס'..... מיום..... ומס'..... מיום....., הממשלה תמשיך להפעיל מדיניות כוללת לשכלול פעילות ענף הבניה והתחומים המשיקים לו. מטרת המדיניות היא לאפשר הרחבה נוספת בפעילות והזלת עלות הבניה בכלל ולמגורים בפרט, כדי שזו תענה על צרכי החברה והמשק, וזאת באמצעות הסרת כשלי שוק ומחסומי כניסה, קיצור לוחות זמנים, פישוט הליכים, הפחתת סיכונים וגורמי אי ודאות וכיטול העמסות יתר על עלות הבניה.

2. תכנון

א. הממשלה רואה בהלי" התכנוני גורם בעל השפעה מכרעת על ההתפתחות החברתית והכלכלית ברמה הלאומית, ולפיכך מחליטה להטיל על שר הפנים ושר המשפטים לכוא בדברים עם ועדת הפנים של הכנסת, במטרה לתזר ולכלול בתיקון לחוק התכנון והבניה את העקרונות של דיון והחלטה בתכנית בועדה המחוזית כלכלי, תוך העברת סמכויות במס' נושאים לוועדות המקומיות, והכל ברוח נוסח הצעת החוק הממשלתית.

הממשלה רואה בעיקרון זה את לב הצעת החוק שהוגשה, ולפיכך בכל מקרה של שינוי מעקרון זה הממשלה תמשיך את הצעת החוק ותגיש במקומה הצעה להארכה של חוק התכנון והבניה (הוראת שעה) תשנ"ו - 1990 עד 31/12/96.

ב. להטיל על שר הפנים ושר המשפטים להוסיף לתיקון להצעת החוק הממשלתית הוראות בנושאים הבאים:

1. במגמה להקל את הלחץ בועדות המקומיות ולזרז את תהליך מתן היחסי הבניה, יזם יוכל לבקש היתר בניה עפ"י תוכנית מאושרת מהועדה המקומית או מהועדה המחוזית עפ"י בחירתו.

2. א. מגבלת גודל דירה ממוצעת בתכניות שיאושרו לאחר מועד החלטה זו לא תעלה על 80 מ"ר, דהיינו חלוקת השטח המירבי לבניה (לפי אחוזי בניה) במספר יחידות הדיור המירבי שניתן לבנות במסגרת אותו שטח לא תעלה על 80 מ"ר.

ב. התקנה בדבר תוספת 20% למספר יחידות הדיור במסגרת אחוזי בניה נתונים תבוטל ובמקומה יקבל עניין זה מסלול אוטומטי בחוק לגבי תכניות שאושרו עד מועד החלטה זו.

ג. להטיל על משרד הפנים לשכור שירותי רישוי עבור כל אחת מהועדות המחוזיות מרכז, ת"א, חיפה וירושלים. נותני שירותים אלה יקבלו את הסמכות למתן היתרי בניה כרשות רישוי מחוזית ובמסגרת האמור בסעיף 2.ב לעיל.

משרד הפנים ומשרד האוצר יתאמו את אופן שכירת השירותים, הפעלתם והתקציב הנדרש לנושא.

ד. במגמה להגביר את רמת הודאות בענף, בדבר האפשרות להמשיך ולשווק קרקעות זמינות לבניה, ובכך לתרום למניעת עליית מחירי הקרקעות והדיר:

1. תוך שנה יוכן מלאי של תוכניות בהיקף של 400,000 יח"ד על קרקע ציבורית במרכז הארץ. מלאי זה יחודש לפחות עפ"י קצב התחלות הבניה.

2. לפחות 50% מהמלאי האמור יהיה ברמת תכניות מפורטות והיתרה בתכניות מתאר גמישות.

3. בתוך שנתיים יעמוד מלאי זה על 600,000 יח"ד. 400,000 בתכניות מפורטות והיתרה בתכניות מתאר גמישות.

4. ביטול/צמצום תוכניות מתוך מלאי זה לא יתבצע אלא כנגד הצבעה על תכניות אחרות שישלימו מלאי זה.

5. כחלק מהפעולות להשגת היעד האמור יוכנו כ-30 תוכניות מקומיות ע"י צוותי תכנון חיצוניים בהנחיית ממ"י, משכ"ש ומתכנני המחוזות הרלבנטיים במשרד הפנים.

ה. 1. להטיל על שר הפנים להנחות את העדות המחוזיות להגביר את רמת הצפיפות (אחוזי בניה) בתכניות למגורים.

2. להטיל על שר הפנים להביא לביטול תכניות בהן הצפיפות נמוכה וטרם בוצעו ובמקביל למנות צוותים להכנת תכניות אלטרנטיביות בצפיפות גבוהה יותר.

### 3. קרקע

א. להטיל על מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון לשווק במכרזים פומביים קרקעות זמינות לבניה בהיקף של 50,000 יח"ד בכל אחת מהשנים 1995 ו-1996.

ב. התנאים בשיווק קרקעות זמינות ישתנו כלהלן:

1. הזוכים לא ידרשו להפקיד ערבויות בגין מועדי תחילת וגמר בניה.

2. לוחות הזמנים להגשת תוכניות, התחלות בניה וגמר בניה לגבי מרבית השיוקים יבוטלו, למעט 10,000 יח"ד לגביהן הם יוגמשו ויעמדו על 12, 18 ו-36 חודשים בהתאמה.

הגמשה נוספת של לוחות הזמנים תבחן שנית בעוד כחצי שנה לאור קצב השיוקים במסלול זה ובמסלולי שיווק אחרים.

3. חלוקת האתרים למתחמי שיווק תתבצע באופן שיאפשר השתתפותם של קבלנים קטנים בכ- 20% מיחידות הדיור המשווקות.
4. הקו המנחה בקביעת ההגבלות לגבי מספר המתחמים שבהם מותרת זכיית יום בודד יהיה ניצול יתרונות לגודל מחד ומניעת היווצרות מונופול מקומי מאידך.
- צוות משותף למשרדי השיכון ממ"י והאוצר יקבע כללים בעניין זה וידווח לוועדת השרים תוך 30 יום.
5. הזכות להשתתף במכרזי השיווק לא תוגבל אלא עפ"י סיווגי רשם הקבלנים.

ג. להטיל על שר הבינוי והשיכון ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא לאישור מועצת מקרקעי ישראל החלטה שתבהיר את האפשרות לשימוש בהחלטה 441, כמסלול לשינוי ייעוד קרקע חקלאית, עפ"י העקרונות הבאים:

1. הממשלה רואה בהחלטה מסלול להקצאת קרקע לבניית מפעל לצרכים העצמיים של הישוב החקלאי, אולם על מנת להמנע מבדיקות בלתי אפשריות בעניין בעלויות, שליטה וחלוקת רווחים, תקבע מגבלת שטח לשימוש במסלול זה לכל ישוב, כמפורט להלן:

- מרכז הארץ - עד 50 דונם לישוב.
- אזור עדיפות ב' - עד 200 דונם לישוב.
- אזור עדיפות א' - עד 300 דונם לישוב.

2. שינוי הייעוד במסגרת זו יוכל להתבצע כמקדמה ע"ח קרקעות שיעודן ישתנה במסגרת החלטה 666 וכנגד תשלום מקדמה נגדית של היישוב, או כנגד חשבון סופי עפ"י שיעורי התשלום הנהוגים לגבי החלטה 441 בהתאם להחלטות תקפות.

#### 4. תשתיות

- א. להטיל על שר האוצר למנות ועדה בינמשרדית שתבחן ותמליץ על דרכים למימון תכנון ופיתוח לצורך מימוש זכויות בניה במקבצים גדולים של קרקעות פרטיות.
- ב. שר הבינוי והשיכון ושר האוצר ימנו צוות בינמשרדי שיבחן וימליץ בדבר דרכים להפרטת עבודות הפיתוח לבנייה למגורים.

#### 5. היטל השבחה

להטיל על שר הפנים ושר האוצר להכין הצעה לתיקון חוק התכנון והבניה לביטול היטל השבחה במתכונתו הנוכחית והחלפתו בתשלום אגרות פיתוח כללי בסכומים קבועים ליחידת דיור, למ"ר מסחרי, מ"ר תעשייתי וכו'.

התשלומים ישולמו ע"י הקבלן/יום לרשות המקומית במועד קבלת היתר הבניה.

קרקעות שלגביהן שולם בעבר היטל השבחה בין באופן פרטי ובין על ידי ממ"י יהיו פטורות מהתשלום.

6. מע"מ בגין עבודות פיתוח

להטיל על אגף המכס והמע"מ להכין בתוך 30 יום הבהרות שיפורסמו בדבר סוגי עבודות הפיתוח לגביהן ניתן/לא ניתן לקזז תשלומי מע"מ.

7. מוסדות ציבור

א. הממשלה מאמצת את דו"ח המנכ"לים בעניין הקמת מוסדות ציבור עבור בנייה חדשה ומנחה את משרדי הממשלה השונים לפעול בהתאם לכללים ולמפתחות המפורטים בדו"ח.

ב. הגדרת ישובי הפרפריה לעניין דו"ח זה יהיו כהגדרת אזורי העדיפות הלאומית א' ו-ב' למעט ישובים עירוניים שבהם ערך הקרקע גבוה - אילת ונהריה.

ג. להטיל על משרדי הבינוי והשיכון והחינוך להכין, כל אחד בתחומו, נוהלי הפעלה מפורטים שיתואמו עם משרד האוצר, חוך שימת דגש על הקשר שבין היתרי בניה והתחלות בניה לשחרור תקציבים לבניית המוסדות השונים.

ד. להטיל על משרד הפנים מניעת כל אפשרות של גביית אגרות והיטלים מרוכשי דירות למימון הקמת מוסדות ציבור, ולהביא לביטולם של חוקי עזר עירוניים קיימים בענין זה.

ה. להטיל על משרדי הפנים והשיכון למנות צוות מקצועי שימליץ על דרכים לייעול השימוש בשטחי ציבור ושילוב אפשרי של מוסדות ציבור שונים תוך התייחסות להיכטים חברתיים, כלכליים, תפעוליים ואחרים.

8. מימון

א. להטיל על שר האוצר לבחון מסלולים נוספים שיאפשרו הרחבה של המימון העומד לרשות ענף הבניה ובהם מימון פרויקטים לדיוור ע"י קרנות באמצעות תעודות השתתפות של פרטים.

ב. להטיל על שרי השיכון והאוצר לבחון שנית את תוכנית התמריצים לזרז בנייה וזאת מתוך מטרה להשפיע על רמת הפדיון בענף ולהפחית את התלות בעבודה זרה.



פרופ' אמיר ברנע

ד"ר לובנסל

פרופ' עזרא סדן

## מימון ענף הבנייה בתקופות של ריבית גבוהה

ל פרופ' אמיר ברנע

ל פרופ' רות לובנסל

ל פרופ' עזרא סדן

## מימון ענף הבנייה בתקופות של ריבית גבוהה

ל פרופ' רות לובנסל

ל פרופ' עזרא סדן

ל פרופ' אמיר ברנע

9 ב'ול' 1995

**שלוש הערות מקדימות:**

א. התבקשנו על ידי מרכז הקבלנים לבחון את בעיית המימון של הבנייה החדשה למגורים. התבקשנו, כמו כן, לנסח תכנית אופרטיבית שמטרתה לייצב את מימון המנייה למגורים, בהתאם לצרכי המשק והחברה בטווח הארוך, ולגונן על הענף מפני תנודות העלויות לנבוע מן המדיניות המוניטרית קצרת הטווח.

ב. בעבודה שהכינונו שני רכיבים. הגוף העיקרי היא טיוטת-תכנית. רכיב משלים הוא ניתוח אמפירי של נתונים היסטוריים התומך, רעיונית, במגמת התכנית. עבודה זו על שני רכיביה מוצגת במסמך המובא להלן.

ג. העבודה והמסמך המובא לחלן נערכו על ידנו על אחריותנו והם משקפים את חוות דעתנו המקצועית ואין הם מחייבים מישהו זולתנו.

פרופ' אמיר ברנע: הייתה לכיף עבודה רות לובנסל ופרופ' עזרא סדן בנסע.  
זינגר ברנע בע"מ על מדיניות להשקיע בנסע-לובנסל בע"מ

1. הצגת הבעיה, תמצית ממצאים והצעה לפתרון

1.1 כלל.

נושא המסמך המוצג להלן הוא מימון הבנייה החדשה למגורים. המסמך בוחן את הנושא ומתווה סיוטת-תכנית אשר במסגרתה ניתן היה להעמיק את הטיפול הייחודי בנושא, באופן שמדיניות הריבית והאשראי של בנק ישראל לא תצמצם את היקף התחלות הבנייה למגורים במשק.

למסמך שני חלקים: חלק זה הוא החלק הראשון כולל את הצגת הבעיה, מתמצת את הממצאים האמפיריים ופורש את סיוטת התכנית. החלק השני כולל ניתוח אמפירי של השפעת שערי הריבית הריאליים על היקף התחלות הבנייה במגזר הפרטי של ענף הבנייה למגורים.

1.2 הצגת תבע'ת.

לדעתנו אפיוני ענף הבנייה למגורים בארץ יוצרים קשר שלילי חזק בין שרי הריבית הריאליים וזמינות האשראי הבנקאי לבין היקף התחלות הבנייה. הקשר השלילי גיוון מגורמים כלכליים שונים שהעיקריים שבהם מוצגים להלן:

א. פונקציית ייצור בה מתקיים פער זמן ממושך בין החלטה להתחיל בבנייה לבין קבלת התמורות בגין הבנייה. פער זה נובע, בין היתר, מן הדרישה להרשאות כתנאי מקדים לבנייה.

ב. מחזוריות משמעותית בביקוש שמקורה (1) ברגישות גבוהה של הביקוש להכנסה, ולכן תלות במחזוריות ההשקעה ו-(2) תלות בקצב



גידול האוכלוסייה ורגישות לשוניים בהיקף העלייה.

ג. השקעה הונית כבדה יחסית להונו העצמי של הקבלן המתבצעת במנוף פיננסי גבוה. המנוף הפיננסי ניזון, בין היתר, מן המשבר בשוק ההנפקות (אין גיוס הון עצמי, בכלל, ולענף, בפרט) ומבנה מוסדי המקשה על הקמת שותפויות בבנייה בין שותף כללי ושותפים מוגבלים.

לביטחונות נוספים את להורות מחייבים המאזנה לעודד מדיניות דאגת בנק ישראל מנהל מדיניות אנטי אינפלציונית הנשענת על שערי הריבית הריאליים וזמינות האשראי כמכשירים עיקריים לצמצום הביקוש. המדיניות משתנה ביכולתה לאזן בין הצורך להפחית לחצים אינפלציוניים ובין הרצון לשמור על קצב צמיחה חיובי ולמנוע אבטלה.

ענף הבנייה הוא לדעתנו נקודת התורפה של מדיניות בנק ישראל. עקב הרגישות הגבוהה של הפעילות בענף לאגרגטים מוניטריים (שער הריבית וזמינות האשראי) אפשרי מצב שבו מדיניות מרסנת תביא לצמצום דרסטי בהיקף הפעילות בענף. לכך שתי השפעות שליליות משמעותיות:

א. למשבר בענף הבנייה השלכות על תעסוקה ויציבות מערכת האשראי.

ב. היקף התחלות הבנייה קובע את היצע הדירות ומשפיע על מדד מחירי הדירור המהווה מרכיב חשוב בסל המוצרים לפיו נקבע מדד המחירים לצרכן. היצע הדירות ויציבות המחירים מהווים מרכיב חשוב במדיניות הכלכלית המוצהרת. לדעתנו רגישות ענף הבנייה למדיניות המוניטרית מצדיקה אימוץ אמצעים שונים למיתון השפעת עליית הריבית על התחלות הבנייה.

התבקשנו, כאמור, להציע אמצעים כאלה כחלק ממדיניות מעשית לווטוס ענף הבנייה לאורך זמן. ייתכן לענף הבנייה



### 1.3 השפעת המימון ותנאיו על ענף הבנייה.

המערכת המימונית בבנייה מתבססת על אשראי מלווה לפרויקט בנייה המיועד לכסות את פער הזמן שבין הצעד הראשון בבנייה, שהוא הבטחת זכויות המקרקעין, לבין מועד מכירת הדירות, בהנחה שהמכירה מתבצעת במהלך הבנייה. אי מכירת דירות במהלך זמן זה יוצר אצל הקבלן מלאי לא מתוכנן ו"מחנק מימוני". הבנק לוחץ, בדרך כלל, בנקודה זו לביטחונות נוספים או להורדת מחירים האמורה לעודד מכירה לאלתר. הקבלן נלחץ בנסיבות אלה כיוון שהמנוף הגבוה איננו נותן לו מרווח זמן סביר.

המצב עלול להגיע לנקודת משבר ברמת הענף כאשר הצטברות של גורמי המחזוריות הנזכרים לעיל, בכיוון אחד, עלולה לגרום לשפל כללי בביקושים. שפל זה עלול להעמיק אם הוא מתחולל בנקודת זמן בה נשחק הסיוע לרוכשי דירות "זכאים", עקב פיגורים ב"עידכון המשכנתאות". קבלנים רבים מוצאים את עצמם, במצב זה, עם מלאים בלתי מתוכננים, דווקא בעיתוי זה נוהגים הבנקים המסחריים לצמצם את היקף האשראי לבנייה. יתר על כן, הפיקוח על הבנקים עלול להורות לבנקים לנהוג כן. זאת כיוון שהפיקוח עניינו ביציבות המערכת הבנקאית וחוסנה ואין הוא חופשי להביא בחשבון את גורל ענף הבנייה למגורים. התוצאה של צירוף גורמים כזה עלול להיות משבר בענף.

בדו"חות הכספיים של הבנקים, כפי שהם מתומצתים בדו"ח המפקח על הבנקים משנת 1994, משתקף היקף חשיפת האשראי לענף הבנייה. הנתונים אינם כוללים משכנתאות אולם הם כוללים את מימון הבנייה ואת ערכויות המכר הניתנות לרוכשי הדירות. ידוע שהמיון הענפי בדו"חות הכספיים איננו מדויק. כך, למשל, המיון בין ענפי הבנייה והתשתית הוא לעתים שרירותי; או, מימון נכסי גדל"ן מניבים יכול, אך אינו חייב, ליפול בקטגוריה של מימון בנייה. אולם גם לאור הסתייגויות אלה בולטת חשיפת הבנקים לענף הבנייה.

| 1993          |  | 1992          |  |                  |
|---------------|--|---------------|--|------------------|
| מיליוני ש"ח % |  | מיליוני ש"ח % |  |                  |
| 23,025        |  | 20,024        |  | אשראי לבנייה     |
| 14.4          |  | 14.2          |  |                  |
| 159,056       |  | 140,866       |  | סך האשראי לציבור |
| 100.0         |  | 100.0         |  |                  |

החשיפה המוגברת של הבנקים מחמירה את רגישות הענף לשינויים בריבית. להערכתנו במצב הנוכחי מתקשים קבלנים לקבל מימון לבנייה וגם כאשר ניתן מימון, אין הקבלן יכול להישען עליו לטווח ארוך. כאשר, כתוצאה משינויים בביקוש, יצטבר בבעלותו מלאי דירות בלתי מכור.

הקשר השלילי בין הכמות, הנמדדת כמספר התחלות בנייה, לבין שער הריבית הריאלי נובע משיקולי עלות המימון לקבלן, על צד החיצע, ומשיקולי הקבלן במרחב רווחיות-סיכון כאשר שער ריבית ריאלי גבוה, יחסית, מסמן מדיניות לוחצת יותר מצד נותני האשראי.

גם על צד הביקוש יש לשערי ריבית ריאליים גבוהים השפעה שלילית. שערי ריבית גבוהים מייקרים את המוצר, מחד גיסא ויוצרים ציפיות להקטנת הכנסה בעתיד, מאידך גיסא. לכן, בתנאים נתונים (כשיתר המשתנים קבועים) יש לשערי ריבית כאלה השפעה שלילית על הביקוש לדירות. הדבר נכון במיוחד בשנים האחרונות כאשר מרכיב המשכנתאות המסובסדות הניתנות על ידי המדינה ל"זכאים" הולך ומצטמצם עקב

ההחלטה שלא לעדכן את ערכו הריאלי של מרכיב זה.

#### 1.4 שער ריבית ריאליים והתחלות הבנייה - תמצית ממצאים.

ניתוח כמותי של נתוני התחלות בנייה רבעוניים של המיגזר הפרטי בענף הבנייה למגורים בשנים 1970-1994 מעלה את הממצאים הבאים:

א. הענף רגיש לשינויים בהכנסה ובאוכלוסייה. שינוי סימולטני בשיעורי הגידול של האוכלוסייה והתל"ג יגרום לשינויים הבאים:

(1) בדרך כלל, ייגרם שינוי באותו גודל (אחוזי) בהתחלות הבנייה. כך, למשל, שינוי סימולטני של 25% בשיעורי גידול האוכלוסייה והתל"ג יביא, פחות או יותר, לשינוי של 25% בהתחלות הבנייה. לדוגמה: שינוי בשיעור גידול האוכלוסייה מ-2% ל-2.5% ובתל"ג מ-3% ל-3.75% יביא לשינוי של 25% בהתחלות הבנייה.

(2) דוגמה זו יפה בתנאים רגילים. בתנאים חריגים, בדומה לתקופת הנסיקה של ראשית שנות ה-90, סדרי הגודל המיידיים - שונים, כמוסבר בהצגה המפורטת של הממצאים האמפיריים בפרק 2 להלן.

ב. הענף רגיש לשינויים בשיעורי הריבית הריאלית. קיים קשר שלילי מובהק בין התחלות הבנייה לעלות המימון.

נמצא כי שינוי בעלות האפקטיבית של ההון החוזר הביא לשינוי בכחצי הגודל (האחוזי) בהתחלות הבנייה. במונחי שער הריבית הריאלי יתפרש שינוי כזה כלהלן:



במצב התחלי כגון זה ששרר בראשית תקופת הנסיקה הנזכרת לעיל - כאשר שער הריבית הריאלית היה כ-40% - היה בכוחה של ירידה של 25% בשער הריבית, היינו מ-40% ל-30%, לגרום לעליה של כ-3.5% בהתחלות הבנייה.

### 1.5 פעילות ממשלה על צד הביקוש בענף הבנייה למגורים.

היסטורית, פעלה הממשלה הן על צד ההיצע והן על צד הביקוש של ענף הבנייה למגורים. שיקולי הממשלה בכל מקרה, התייחסו רק בחלקם לצרכי ענף כשהוא לעצמו ולטיפול בבעיה המוצגת בסעיף 1.2, לעיל. אולם, הדבר בולט במיוחד בצעדים שנקטו על צד הביקוש. שיקולי הממשלה בהקשר זה התייחסו, בראש ובראשונה, ליעדים חברתיים ומדיניים.

הראשונות של השיקול החברתי בפעולה על צד הביקוש באה לידי ביטוי בשיטת ה"זכאות" למשכנתאות בתנאים נוחים יחסית. שיטת החישוב של ה"זכאות" מתייחסת לפרמטרים של גיל ומצב משפחתי, מתחשבת במצבו של עולה חדש וכו'. בסך הכול מנסה השיטה לסייע למשתכנים על פי מעמדם החברתי-כלכלי.

שיקולים מעין אלה מחייבים מדיניות של הטווח הארוך. מכל מקום, מדיניות הזכאות והקצאת המשכנתאות, הלכה למעשה, מותירה מרחב צר בלבד לשינויים והתאמות שתכליתם לייצב את הענף בפני התופעות המחזוריות והתנודות האקראיות הנדונות בסעיף 1.2 לעיל. אדרבא, שינויים דמוגרפיים - מהם חיצוניים למערכת, כמו גל עלייה - גורמים לביקוש ער לדיוור באוכלוסיות של זכאים פוטנציאליים, עלולים להתחולל בעת מחסור יחסי ביחידות דיוור בעקבות רפיון יחסי בהתחלות בנייה בתקופות קודמות. במקרה כזה, מדיניות הקצאת המשכנתאות תורמת לאי יציבות בענף.

שיקולי פרישה מדיניים באו לידי ביטוי בצד ההיצע בהתחלות בניה ביזמה ממלכתית שמשמעותה בעבר היתה בנייה במסגרת התקציב או

התחייבות רכישה. משמעותה כיום מוגבלת. צוויים המסד את הצווי  
בצד הביקוש ניתן לשיקולים המדיניים ביטוי ב"הלוואות מקום". הקצאת  
אמצעים באפיק הזה, בניגוד לאפיק הזכאות משיקולים חברתיים-כלכליים  
מותירה, עקרונית, מרחב ניכר לשיקולי מדיניות של חטוח הקצר.  
אולם, עד כה, היתה תחולתו והשפעתו של האפיק הזה כאמצע מייצב -  
מוגבלת.

#### 1.6 הצעת תיקון חוק המדיניות הכלכלית

בגלל המגבלות האמורות מתמקדת המלצתנו לפתרון הבעיה המוצגת בסעיף  
1.2 לעייל בהצעה המפורטת בסעיף 1.6 להלן שעניינה צד ההיצע של  
המערכת. יחד עם זאת, נראה לנו סביר כי הממשלה תשקול צעדים  
משלימים גם בפעולתה על צד הביקוש:

הצעה זו נוגעת במישור של צד הביקוש, ויש להבחין בין הצעה זו להצעה

א. בראש ובראשונה מתבקשת מדיניות סדירה של "עדכון  
משכנתאות". שכן, האלטרנטיבה היא עדכון משכנתאות  
בקפיצות. היינו, הממשלה דוחה את העדכון עד שהלחץ  
החברתי והנסיבות הפוליטיות כופות עליה לעדכן במהלך חד.  
קפיצות אלה מזינות את אי היציבות בענף. לפני כל קפיצה  
פועלות הצפיות למתן את הביקוש. ציפייה ארוכה עלולה  
לבוא לידי ביטוי ברפיון בהתחלות בניה וכשלאחר העדכון  
בא גל ביקושים הוא גורם לעליית מחירים. עדיף, לפיכך,  
לקיים את שיעורי הסיוע הריאליים על הרמות הרצויות  
באמצעות תיקונים תקופתיים סדירים וקטנים יחסית.

שני צדדים נוספים ואף יתרון בה צווי שיקולים

ב. אפשר להקנות למדיניות הקצאת המשכנתאות גמישות  
מסוימת אותה אפשר יהיה לנצל למטרות ייצוב הענף. גמישות  
כזו ניתן להשיג בשוליים, לכל הפחות. גם אם הגוף העיקרי  
של המשכנתאות לזכאים איננו ניתן לתמרון אפשר לנהל בשוליים  
מדיניות גמישה של "מבצעי" שיקום וסיוע.

ג. אפשר להעמיק ואף לתת ל"מבצעים" האמורים ממד מרחבי אם  
מייחדים אותם לשיקום נקודתי או קושרים אותם ברכיב של הלוואות  
מקום.



הצעדים בצד הביקוש, המנויים לעיל, עשויים למתן את הצורך בצעדים הפועלים על צד ההיצע. אולם, אין סתירה בין אלה לאלה וניתן להפעילם במשולב. היינו, ניתן להגדיר את הצעדים אשר נדרשו לעייל כצעדים משלימים לשיטה המוצעת בסעיף 1.7, להלן.

# 1.6 הצעה למערכת מימון הבנייה למגורים הכוללת מעורבות מדינה על צד ההיצע.

להלן הצעת תכנית קונקרטית לשיקול דעתם של הגורמים האחראיים על ענף הבנייה למגורים ועל נושאי מימון בכלל ומימון הבנייה בפרט. הצעה זו נוגעת במישרין בצד ההיצע של המערכת. ביתר דיוק, זו הצעה הפועלת על הביקוש העצמי של המציעים והיא אמורה לייצב את עודף ההיצע ובכך לייצב את המערכת בכללותה. כל פני העומת יתן אישור.

ההצעה מבוססת על שתי הנחות מקרו-כלכליות: המדינה לתיב באמצעות  
הקצאת משאבים למגורים ולמסחר. המדינה תייצב  
א. השימוש בשער ריבית גבוה ככלי מדיניות מקרו כלכלית איננו תופעה חולפת. שער ריבית גבוה הוא תופעה חוזרת במשק הלאומי. שכן, הוא משמש אמצעי זמין בידי בנק ישראל למיתון קצב האינפלציה במשק. כל עוד צפויים לחצים אינפלציוניים במשק יש לשער כי בנק ישראל ישלוח אמצעי זה ויישם מדי פעם מדיניות של שערי של ריבית גבוהים ואף יתמיד בה על פי שיקוליו ותחזיותיו.

ב. לממשלה עניין בקיום היקף התחלות בנייה החולם את המגמות ארוכות הטווח באוכלוסייה ובהכנסה. הממשלה נכונה להתערב בשוק על מנת לייצב את היקף התחלות הבנייה.

לנוכח מדיניותו הצפויה של בנק ישראל, לא תוכל התערבות הממשלה להתבסס על מדיניות גורפת של קביעת שערי ריבית, העשויה לקיים את ההיקף הרצוי של התחלות בנייה.

על יסוד שיקולים עקרוניים ולנוכח ניסיון העבר תמנע הממשלה ממדיניות של הבטחת רכישה. מדיניות כזו עשויה היתה לשחרר את הקבלנים מעודפי מלאי בלתי מתוכננים אולם, המלאים האלה עוברים לאחריות מנגנון מינהלי-ציבורי. מנגנון כזה אינו אמון על ניהול מלאי ולא כל שכן על שחרור המלאי לשוק - היינו על שיווק. את הליך השיווק מוטב, בכל מקרה, להשאיר בידי קבלנים שמומחיותם בכך. יתר על כן, מדיניות הבטחת הרכישה לא היתה אוניברסלית כיוון שמנגנון קבלת ההחלטות נטה להתערב באיתור הבטחות הרכישה ולמקמן באזורים מועדפים משיקולים לא-כלכליים.

מחברי המסמך סבורים לפיכך כי התערבות הממשלה לייצוב מספר התחלות הבנייה יכולת להיעשות לא על ידי רכישת מלאים בלתי מתוכננים כי אם על ידי ביטוח או מתן ערבויות אשר תאפשרנה לקבלנים עצמם להחזיק במלאי ולפרוס את מכירת הדירות הנמורות על פני תקופת זמן ארוכה.

אנו מודעים לקיומה של תכנית ערבויות של המדינה לתיק האשראי של הבנקים לבנייה למגורים (להלן: הערבות הגלובלית). התכנית גובשה בכתב ערבות מטעם המדינה הכולל את התנאים הבאים:

א. ערבות המדינה לאשראי לבנייה למגורים תינתן רק בגין אשראי לפרויקטים למגורים המנוהלים בפרויקטים סגורים בפיקוח חיצוני (להלן: אשראי לפרויקט). איש שכריסטיאן הוא 20% ושיעור הממוצע (הממוצע) הוא 25% בלבד. שיעור ערבות המדינה עבור סכומים בגין מגבלות הערבות הן אלה:

ב. (1) מחיר ממוצע ליחידת דיור בפרויקטים לא יעלה על 250 אלף דולר (ללא מע"מ);

(2) הכיסוי יחול רק על אשראי שניתן לפרויקט (או חלק ממנו) אשר הוחל בבנייתו בפרק הזמן שבין 1/10/94 ועד 31/12/95.

התחלת הבנייה הוגדרה כשלב התחלת הפירת היסודות למבנה.

(3) שיעור ההון העצמי לא יפחת מ-10% מסך ההשקעה באותה עת.  
אין כל הגבלה על חון עצמי מקסימלי.

ג. תקופת הכיסוי מוגבלת לכל פרויקט לטווח של 4 שנים מיום התחלת בניית כל פרויקט. הרחבת טווח הערבות לשנה נוספת אפשרית בשני מקרים:

(1) בקרות הפסד שמקורו בתשלום ערבויות חוק מכו, בפרויקט שלגביו כבר הוגשה דרישה למימוש שערבות המדינה.

(2) בקרות הפסד בפרויקט, בעיתוי שגלש מעבר ל-4 שנות כיסוי, ובלבד שניתנה התראה ע"י הבנק בתוך תקופת הכיסוי על ההפסד האמור.

ד. פיצוי על הפסדים:

השתתפות הערבות בהפסדי הפרויקטים מוגבלת לסכום שאינו עולה על 20% מסך האשראים שבכיסוי בבנק מסוים. ההשתתפות בהפסדי בנק מסוים הינה מדורגת ביחס הפוך לשיעור ההפסד בתיק האשראים האמור. כך למשל, שיעור ההשתתפות (השולי והממוצע) בהפסד עד 1.5% מסך האשראים שבכיסוי הוא 95% של ההפסד. לעומת זאת שיעור ההשתתפות השולי בהפסד ברמה של 15-20% של סך האשראים שבכיסוי הוא 20% ושיעור הממוצע (המצטבר) הוא 51.1% בלבד. שיעור הכיסוי להפסדים בבנק מסוים בגין פרויקט מסוים הוא, אפוא, נגזרת של המצב בתיק האשראים האמור באותו בנק. למשל, הפסד של 15% בגין פרויקט אחד בלבד שמשקלו בתיק של הבנק הוא 10% יכוסה בשיעור 95%.

ה. היקף האשראי שבכיסוי

סך האשראים המשמש לתחשיבי הכיסוי נגזר בעיקר מיתרת האשראי הפיננסי הממוצע בפרויקטים הכלולים בערבות.



ייתכן כי ניתן לקבוע את התכנית המומלצת בזה כתכנית המשך לתכנית הקיימת לערבות מדינה על אשראי לפרויקטים. בכך ניתן, אולי, להקל על התהליכים המינהליים הכרוכים בניסוחה הטכני ובהליכי האישור והאשרור וקביעת מסגרת המימון של התכנית.

יתר על כן, אפשר לראות בתכנית המפורטת להלן שיפור התכנית הקיימת לערבות מדינה על האשראי לפרויקטים. שכן, התכנית הקיימת מבטחת את נותן האשראי לתקופת הבנייה - היינו לכ-4 שנים לאחר התחלת הבנייה - בשיעור "ממוצע" של כ-50% על הפסדים עד 20% מסך האשראים לפרויקטים בבנק מסוים. מקורו של הפסד כזה לנותן האשראי היא יתרה של הוצאות בנייה בפרויקט או פרויקטים מסוימים, הכוללת את עלות הקרקע, על הכנסות הפרויקטים שעיקרן מכירות. מימוש הערבות כרוך, כמובן, בנקיטת צעדים על ידי הבנק לגביית החוב מן הקבלן או הקבלנים הנוגעים בדבר, מימוש בטחונות וצעדים משפטיים. כלומר, תנאי ערבות המדינה על אשראי לפרויקטים מתמרצת את הבנק לפעול בחומרה כנגד הקבלן ולהגיע לגמר חשבון תוך תקופת הבנייה לצורך מימוש ערבות המדינה.

התכנית המפורטת להלן משלימה את התכנית הקיימת בכך שהיא פותחת אופציה מעשית לממן את המלאי הלא מכור לתקופה ארוכה ולהימנע ממכירה לאלתר במחירי הפסד והכרזה לאלתר על יתרת החוב לבנק כחוב אבוד.

## 1.7 פירוט ההצעה.

### עקרונות ההצעה:

1.7.1 המדינה תציע ערבות לאשראי למימון עלות הבנייה של מלאי דירות שלא נמכר במהלך הפרויקט (להלן: ערבות למימון המלאי).

הערבות למימון המלאי תכנס לתוקף באחד משני המועדים: המועד השני

א. על פי בקשת הקבלן עם נמר הפרויקט, היינו עם נמר

הבנייה של כל יחידות הדיוור בפרויקט; או, על הפרויקט.

ב. על פי בקשת הקבלן, לאחר השלמה של 35% מהדירות

בפרויקט, יציאה מרצון מן המסגרת של אשראי לפרויקט.

כדי להבטיח תוכנית, נדרש כי תיבצע בקשה, באמצעות הבנק

בכל מקרה, תהיה כניסה למסגרת של מימון המלאי כרוכה בהוצאת

הפרויקט מתוך תיק האשראי הנערב של הבנק, במסגרת הערבות

הגלובלית לבנייה למגורים (שניתנה במסגרת חוק הערבות מטעם

המדינה, התשי"ח 1958). נדרש כי יוצא כות' בין 50% מהדירות של

הפרויקט שלג המכיל למעלה מ-50% מהמלאי של המלאי.

הערבות למימון המלאי תינתן לתקופה של עד 5 שנים ממועד

הכניסה למסגרת זו אך לא יותר מ-9 שנים ממועד תחילת הפרויקט.

בנוסף להוצאת המסגרת, המימון של המלאי

1.7.2 הערבות למימון המלאי תתבצע בצורת פיקדון שתפקיד

המדינה בבנק המלווה. הפיקדון יהיה בגובה מקסימלי של 75%

מהעלות המאושרת של הדירות שלא נמכרו, בניכוי ההון העצמי של

הקבלן, הכולל גם רווחים שנצברו בפרויקט (1.7.4 להלן). גובה

הפיקדון בפועל יהיה תלוי בגובה ההון העצמי הנדרש (1.7.5).

הפיקדון יפרע מתוך תקבולי מכירת הדירות (1.7.8). המדינה תינתן

בהתאמה, כי תועד לבנק כלי, המכיל את המידע, למעשה נדרש

1.7.3 הערבות למימון המלאי מיועדת לקבלנים הבונים דירות

חדשות למגורים במסגרת מימון פרויקטים באמצעות בנק מלווה

בפיקוח חיצוני. הבנייה המאושרת לא תעלה על 50% מהמלאי, ויבוצע

המדינה יוצא רישוי, קבוצה ידועה או אחרת, גובה המדינה יבוצע על

1.7.4 הבקשה לערבות המלאי תוגש למדינה עם התחלת הפרויקט

(בעת הגשת בקשה לערבות לפרויקט). הבקשה תוגש על בסיס עלות

מאושרת של הפרויקט ע"י הגורמים המלווים. תמורת הערבות ישולם

סכום למדינה כפי שיקבע. המימון של הבנק אשר תעביר בהתאמה המדינה,

המדינה תינתן, כי תועד לבנק כלי, המכיל את המידע, למעשה נדרש

1.7.5 ערבות המדינה למימון המלאי של קבלן מסוים בפרויקט



מסוים תותנה בהון עצמי מינימלי של היום בגובה ההון העצמי אשר נדרש ממנו בנקודת הפרישה מן המסגרת של אשראי לפרויקט בערבות המדינה. מן היום יידרש, אפוא, הון עצמי מינימאלי בשיעור שלא יפחת מ- 10% מהעלות המאושרת של הפרויקט, או מהעלות המאושרת של הדירות שלא נמכרו.

ערבות המדינה תותנה, כמו כן, במימון בנקאי, באחריות הבנק, גובה הסימון של הבנק לא יפחת מן הגובה שבין הסכומים הבאים:

- א. 5% מהעלות המאושרת של הדירות שלא נמכרו, או
  - ב. הפרש חיובי (אם יהיה כזה) בין 25% מהעלות של הדירות שלא נמכרו לבין גובה ההון העצמי של היום, כולל רווחים שנצברו.
- הבנק לא יגלגל את השתתפותו בסיכון על היום.

1.7.6 לזכות המדינה והבנק תירשם משכנתא ראשונה, פארי פאסו, על כל מלאי הדירות הלא מכורות. משכנתא זו תהיה הביטחון היחיד של הבנק. עם תוספת מכירה בפועל, ועם כיסוי החוב למדינה ולבנק ופירעון הפיקדון שהופקד ע"י המדינה בבנק המלווה, ניתן גם שמשכנתא זו תוסב לבנק בגין משכנתא שתינתן למשתכן בעת הרכישה.

1.7.7 עלות הבנייה המאושרת לא תכלול הוצאות מימון. פיקדון המדינה יישא ריבית, קבועה וידועה מראש. גובה הריבית יקבע על פי מדיניות הממשלה ובכל מקרה היא לא תעלה על עלות גיוס ההון למדינה. הקבלן יקבל מימון מהבנק למלאי הדירות הלא מכורות בכספי הפיקדון בעלות מימון שתשווה לגובה הריבית על פיקדון הממשלה, בתוספת מרווח מינימלי לבנק אשר תקבע בהסכמת המדינה.

1.7.8 במקרה שחלק מן הדירות לא נמכר עד גמר תקופת הערבות

תהיה הזכות למדינה לקבל לבעלותה את מלאי הדירות, להאריך את תקופת הערבות או לפעול בכל דרך שתמצא לנכון בשיתוף או ללא שיתוף הבנק והקבלן.

הפעלת התכנית באופן מעשי תכלול את השלבים הבאים:

א. בעת תחילת הפרויקט יוכל הבנק, לפנות למדינה, עבור הקבלן, בבקשה להעמיד ערבות למימון מלאי דירות גמורות מתוך הפרויקט. הבקשה לערבות תגובה בנתוני עלות הבנייה לפי התכנית.

ב. במהלך הבנייה יממן הבנק את הפרויקט כפי שיידרש, בהנחה שהדירות או חלקן לא נמכר במהלך הבנייה יפנה הבנק למדינה והערבות תכנס לתוקף עם סיום הפרויקט או עם יישוב החוב ויציאת הפרויקט ממסגרת תיק הערבות הגלובאלית.

ג. ערבות המדינה תגובה בפיקדון שיופקד בבנק שסכומו לא יעלה על 75% מהעלות המאושרת של הדירות שלא נמכרו, בניכוי החון העצמי, כולל רווחים שנצברו. הערבות תכנס לתוקף רק אם הבנק, על אחריותו, נותן אשראי למימון מלאי הדירות בהיקף שלא יפחת מן האמור בסעיף 1.7.5 לעיל.

לדוגמה: אם בפרויקט מסוים תמכרנה במהלך ביצוע הפרויקט דירות בשווה ערך של 50% מהעלות המאושרת של הפרויקט, יהיה שיעור החון העצמי בעת הכניסה למסגרת מימון המלאי 10% של העלות המאושרת של הפרויקט בכללותו, היינו, 20% של העלות המאושרת של הדירות שלא נמכרו. לחישוב החון העצמי יצורפו גם הרווחים שנצברו ממכירת דירות בפרויקט. המדינה תערוב ל-75% של העלות המאושרת של הדירות שלא נמכרו ובניכוי החון העצמי כאמור, והבנק ייקרא להעמיד, על אחריותו, אשראי בשיעור ההפרש מהעלות המאושרת של הדירות שלא נמכרו.

ד. הערבות תגובה במשכנתא ראשונה. פארי פאסו, על מלאי הדירות  
הלא מכור.

על הערבות הראשונה למכירה

ה. מכירת הדירות תבוצע במהלך תקופת הערבות ע"י הקבלן  
ובאחריותו.

ו. על כל מכירה תשוחזר המשכנתא נגד העברה לזכות המדינה והבנק  
של מרכיב העלות המאושרת בתקבולי המכירה. הרווח הקבלני יצורף  
להון העצמי של הקבלן בפרויקט.

על המדינה והבנק להעביר את המכירה לזכות המדינה באמצעות  
המכירה המדינית. המכירה המדינית תבוצע על ידי  
המכירה המדינית המדינית. המכירה המדינית תבוצע  
המכירה המדינית המדינית. המכירה המדינית תבוצע  
המכירה המדינית המדינית. המכירה המדינית תבוצע

הערות נוספות:

א. ייתכן שתהיה צורך להעביר את המכירה לזכות המדינה  
אם יתרת שכ"ד תיזקף לזכות הקבלן ותשולם לו לאחר פירעון יתרת  
החוב במלואה. לא נפרעה יתרת החוב יקבלו הנושים (המדינה  
והבנק) את שכר הדירה לזכותם. ייתכן שיהיה צורך להעביר את המכירה

ב. תנאי האשראי למימון המלאי, לרבות הריבית והעמלות, יקבעו  
ע"י הבנק בהסכמת המדינה. המדינה תהיה אחראית על המכירה המדינית

ג. זכאות הקבלן לערבות בגין מימון מלאי דירות בפרויקט מסוים  
תבטל אם זכותו לערבות מדינה בגין כל תכנית אחרת הקשורה  
בפרויקט האמור. המכירה המדינית של הקבלן תהיה לזכות המדינה

ד. ראוי להדגיש כי אנו ממליצים שגם בתקופת הכיסוי של הערבות  
למלאי יהיה הפרויקט סגור, ולא יותר לקבלן למשוך ממנו  
רווחים. ההון העצמי והרווחים יהיו מרותקים לפרויקט ולא  
ישועבדו לפרויקטים אחרים של הקבלן. למתן, על מדינה המדינית



## 2. החשפעה הנצפית של הריבית

### על הבנייה הפרטית למגורים

#### 2.1 התחלות הבנייה ועלות המימון - החשפעה העומדת למבחן.

על יסוד שיקולים עקרוניים הועלו לעייל מספר הנחות באשר לקשר בין רמת הפעילות בענף הבנייה למגורים לבין שער הריבית. הדיון בהמשך מתמקד בהשערה מסוימת ומעמיד השערה זו למבחן כמותי, על בסיס נתוני הגיזרה הסחירה של המגזר הפרטי בענף, בעשרים וחמש השנים האחרונות. מניחים כי המבחן יאיר על כך שההשערה היא נכונה, או לא נכונה. מטעמים ברורים מוסבת תשומת הלב למגזר הפרטי ולא למגזר הציבורי. מיקוד הדיון והמבחן הכמותי בגיזרה הסחירה של המגזר הפרטי משקף את ההבדל הבסיסי בין אפיק המימון של גיזרה זו לאפיק המימון של יתרת המגזר הפרטי. אולם, אולם באפיקי שוקי-מגורים-פרטיים, במידה ניכרת, במסגרת ההחלטות, באמצעות שוקי-מגורים, עם באפיקי-מגורים-ציבוריים בגיזרה הסחירה של ענף הבנייה למגורים עוסקים קבלנים-יוזמים בבניה של דירות בבתים משותפים ולעתים בתים צמודי קרקע ללקוח מזדמן. היינו, הקבלן בונה מבלי לדעת מראש מי יהיה הלקוח אשר ירכוש, בסופו של דבר, דירה זו או אחרת. לגיזרה זו משקל מכריע במגזר הפרטי של הבנייה למגורים בערים הגדולות היהודיות, שם התפתח שוק מקומי פתוח לדירות מגורים.

בגיזרה הסחירה אין ביכולתו של הקבלן-היזם לגלגל את מימון המלאים של חומרי הגלם והמוצר בתהליך (קרי, הדירה בבניה) או מקצתם על הלקוח. מכל מקום, אין הוא יכול לעשות כן עד שלא יתגלו לקוחות - משתכנים - מסוימים ותהיה אפשרות להסתייע בהם כמקור מימון ראשוני, מחסונותיהם, או כחוליה מקשרת לאפיקי המימון של המשתכן (הבנקים למשכנתאות ומוסדות אחרים). עד לנקודה זו, לעתים, עד לסיום הבנייה



ואף לאחר מכן, נופל נטל המימון על צד ההיצע של הבנייה הפרטית למגורים.

לצורך השוואה כדאי לציין כי קבלנים פעילים ביתרת המגזר הפרטי פועלים על יסוד חוזים הנחתמים מראש עם פרטים המעוניינים, בדרך כלל, בבניית מגורים צמודי קרקע או עם עמותות משתכנים שיש להן עניין גם בבתים משותפים. גיזרה זו אופיינית למרחב הכפרי בכללותו ולערים של בני מיעוטים.

בגיזרה זו נופל נטל המימון, ברובו, על צד הביקוש של הבנייה הפרטית למגורים.

שער הריבית פועל, בכל הגזרות, לרבות הגיזרה הסחירה, הן על צד ההיצע, קרי הקבלן והן על צד הביקוש, קרי המשתכן. אולם, צד המשתכן מושפע, בראש ובראשונה מן המגבלות של קיצוב אשראי צרכני, בדרך כלל, ושל הלוואות לשיכון (משכנתאות) בפרט. מגבלות כמותיות אלה מדחיקות את השפעת מחיר האשראי, היינו, השפעת שער הריבית. לעומת זאת, הקבלן-היזם, פועל באפיקי אשראי פתוחים-יחסית, כשהוא נזקק, בשוליים (רחבים), לאשראי שוטף בחח"ד. גם באפיקים בהם פועל הקבלן-היזם קיימות, במידה זו או אחרת, מגבלות זמינות כמותיות. אולם, באפיקים אלה ובמיוחד בשוליים, יש למחיר, כלומר, לשער הריבית ולעלות המימון משקל מכריע. בגלל רגישותו של צד ההיצע לשער הריבית ועלות המימון ובאשר נטל המימון בגיזרה הסחירה נופל על צד ההיצע, יש לשער כי רמת הפעילות בגיזרה זו תהיה רגישה בעליל לשינויים בעלות המימון.

הניתוח הכמותי המוצג להלן בוחן, אפוא, את הקשר שבין רמת הפעילות בגיזרה הסחירה של המגזר הפרטי לבין שער הריבית. על יסוד הקביעה כי שער הריבית בשוליים משתקף בעלות המימון בחח"ד וההנחה כי עיקר הבנייה הפרטית בערים הגדולות מתייחס על הגיזרה הסחירה, עומדת למבחן כמותי ההשערה הבאה:

היחסים הקיימים בין שער הריבית לבין רמת הפעילות במגזר הפרטי למגורים.

התחלות הבנייה בערים הגדולות הן, בין השאר, תולדה של עלות המימון האפקטיבית בחח"ד.

## 2.2 התחלות הבנייה בפועל - עלות המימון וגורמים משפיעים נוספים.

ההשערה המנוסחת לעיל איננה מתיימרת להבחין בין צד ההיצע לצד הביקוש של הבנייה הפרטית הסחירה למגורים והיא מייחסת אל ה"שורה התחתונה" (שורת שווי המשקל) של מכלול ההשפעות, הן מצד הביקוש והן מצד ההיצע.

השפעות אלה משקפות גורמים נוספים לעלות המימון, ובראש ובראשונה הגידול באוכלוסייה שיש לו השפעה ברורה על צד הביקוש, לכל הפחות, והגידול בתוצר הלאומי. עיקר הניתוח הכמותי המדווח בסעיף 2.3 ומסוכם בסעיף 2.4 להלן, מעמיד, אפוא, למבחן את ההשערה כי התחלות הבנייה הן, בעת ובעונה אחת, תולדה של שיעורי הגידול באוכלוסייה ובהכנסה הלאומית (התוצר הלאומי) ושל עלות המימון האפקטיבית. סעיף 2.3 מדווח, בקצרה, גם על עקבותיהם של גורמים משפיעים נוספים.

הניתוח הכמותי עושה שימוש בכלים מתוחכמים המאפשרים התייחסות אל ההשפעה הכוללת-זמנית המשולבת של גורם האוכלוסייה, גורם ההכנסה ועלות המימון. אולם, לפני כן, יעשה בסעיף זה ניסיון להשקיף על הקשר הגלוי לעין שבין של כל אחד מן הגורמים כשהוא לעצמו לבין רמת הפעילות בגיזרה הנבחנת.

2.2.1 עלות המימון והתחלות הבנייה. - הגרעין של בסיס הנתונים המשמש את הניתוח הכמותי הן שתי סדרות עתיות של נתונים רבעוניים. בכל סדרה 96 תצפיות, החל ברבעון האחרון של שנת 1970 וכלה ברבעון השלישי של שנת 1994. סדרה אחת מן השתיים כוללת את נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על התחלות הבנייה בערים היהודיות הגדולות.

הסדרה האחרת מייצגת את העלות האפקטיבית של ההון החוזר המחושבת על  
 יסוד נתוני בנק ישראל בדבר העלות הרבעונית הנומינלית של הח"ד  
 ומדד המחירים לצרכן הרבעוני של הלמ"ס.

שני הסורים הראשונים מימין בלוח 1, להלן, מתמצים את שתי הסדרות  
 בעזרת 12 ממוצעים דו-שנתיים:

לוח 1: התחלות בניה פרטית למגורים, שיעורי הגידול של האוכלוסייה  
 והתל"ג, העלות האפקטיבית של ההון החוזר והמדד הריאלי של  
 מחירי הדירות, ממוצעים דו-שנתיים רגילים של נתוני 1971-94\*

| התקופה    | התחלות  | עלות  | שיעור | שיעור      | המדד     |
|-----------|---------|-------|-------|------------|----------|
|           | בניה    | ההון  | גידול | גידול      | הריאלי   |
|           | פרטית   | החוזר | התל"ג | האוכלוסייה | של מחירי |
|           | למגורים |       |       |            | דירות    |
| דירות     | ש"ח/ש"ח | %     | %     | %          | %        |
| לרבעון    | לשנה    | לשנה  | לשנה  | לשנה       | לשנה     |
| 1971-1972 | 5678    | 1.115 | 9.1   | 3.1        | 110      |
| 1973-1974 | 4938    | 0.928 | 5.6   | 2.9        | 121      |
| 1975-1976 | 3008    | 0.968 | 2.9   | 2.2        | 108      |
| 1977-1978 | 2811    | 1.008 | 2.9   | 2.2        | 83       |
| 1979-1980 | 2955    | 1.065 | 3.9   | 2.3        | 119      |
| 1981-1982 | 3165    | 1.280 | 3.0   | 1.8        | 124      |
| 1983-1984 | 1997    | 1.567 | 2.5   | 1.7        | 126      |
| 1985-1986 | 1640    | 2.492 | 4.2   | 1.6        | 124      |
| 1987-1988 | 2357    | 1.527 | 4.4   | 1.6        | 114      |
| 1989-1990 | 2463    | 1.328 | 3.7   | 3.6        | 139      |
| 1991-1992 | 2582    | 1.263 | 6.2   | 3.6        | 159      |
| 1993-1994 | 3929    | 1.168 | 5.5   | 2.5        | 177      |



ימקורות: למס, משבש, בנק ישראל. נתונים חלקיים עד 1994. המספרים הנקובים בלוח הם ממוצעים רגילים של 8 הרבעונים הנוגעים בדבר. השורה 1971-1972 מתייחסת ל-9 רבעונים, לרבות הרבעון האחרון של 1970. השורה 1993-1994 מתייחסת ל-7 רבעונים ואיננה כוללת את הרבעון האחרון של 1994. ההתחלות בניה פרטית בערים הגדולות: 21 ערים לפני 1981: תל אביב, ירושלים, חיפה, בני ברק, גבעתיים, קרית אתא, פתח תקווה, ראשון לציון, רחובות, רמת גן, הרצליה, כפר סבא, קרית ביאליק, קרית מוצקין, קרית ים, בת ים, אשדוד, באר שבע, תולון, נתניה ורמת השרון. מ-1981 נוספו עליו 3 ערים: אשקלון, חדרת ורעננה. להשוואה - התחלות הבנייה למגורים ברמה הארצית, דירות לרבעון:

| ציבורית פרטית |       |           | ציבורית פרטית |      |           |
|---------------|-------|-----------|---------------|------|-----------|
| 4430          | 1731  | 1983-1984 | 8711          | 6051 | 1971-1972 |
| 3941          | 1024  | 1985-1986 | 6855          | 7451 | 1973-1974 |
| 4736          | 731   | 1987-1988 | 5869          | 5007 | 1975-1976 |
| 5023          | 2880  | 1989-1990 | 5566          | 1621 | 1977-1978 |
| 5607          | 10444 | 1991-1992 | 5413          | 3048 | 1979-1980 |
| 7516          | 1737  | 1993-1994 | 5541          | 2699 | 1981-1982 |

החזר של קרן וריבית ריאלית המיוחס לרבעון  $t$  שווה ל-  $1+r(t)$ , כאשר: הריבית הריאלית בתקופת 12 החודשים המסתיימים ברבעון  $t$  שווה ל-  $r(t) = [i-p(t)]/[1+p(t)]$ , וכאשר - ריבית נומינלית  $i(t)$ , ו-  $p(t)$  = מדד המחירים, באותם 12 החודשים. הריבית הננומינלית אשר יעזור לדיוק המחירים, הנמצאת בין שני ריביות דיאגנליות שלידים. השיעור המיוחס לרבעון הוא השיעור השנתי ב- 4 הרבעונים האחרונים.

המדד המיוחס לרבעון הוא ממוצע נע של 4 הרבעונים האחרונים. המדד ה'ריאלי' מחושב כיחס של מדד מחירי הדירות למדד המחירים לצרכן; בסיס שני המדדים הוא הרבעון האחרון של 1970. 1980-1994



למשל, על פי הערך הנקוב בלוח 1 בסור הראשון מימין, היה מספר התחלות הבנייה בשנים 1971-1972 - בממוצע לרבעון - 5678. זו היתה נקודת הפתיחה והשיא של הסדרה העתית הרב שנתית. שכן, לאחר מכן נרשמה ירידה בהתחלות הבנייה עד לנקודת שפל של 1640 התחלות ב-1983-1986. נקודת שפל זו אפיינה לא רק את הבנייה הפרטית למגורים בערים הגדולות אלא את הבנייה הפרטית והציבורית בכל הארץ (הערות שוליים ב' בלוח 1). השפל היה עמוק במיוחד בבנייה הציבורית למגורים אשר פנתה את מקומה ליוזמה הפרטית. אולם, בראשית שנות ה-90 נוסקת הבנייה בכל הגזרות והמיגזרים. לאחר הנסיקה מתייצבת הבנייה הפרטית על רמה גבוהה יחסית ואילו הבנייה הציבורית הוזרת ומפנה מקום לבנייה הפרטית.

הסור השני בלוח 1 מציג את שיעורי העלות האפקטיבית של ההון החוזר. כך, למשל, שיעור העלות השנתית המאפיין את השנים 1971-1972 הוא 1.115 ש"ח לש"ח אחד של הון חוזר, לשנה. השיעור הזה כולל את החזר הקרן (ש"ח אחד) בתוספת של 11.5% ריבית ריאלית לשנה. הריבית הריאלית שווה, פחות או יותר, להפרש שבין הריבית הנומינלית לשיעור עליית המחירים (הגדרה מדויקת יותר - בהערות שוליים ד' בלוח 1). כיוון ששיעורי האינפלציה המריאו וצנחו בתקופה הנבחרת, מבלי שנלוו עליהם תיקונים תואמים-לאלתר בעלויות החח"ד הנומינליות משקף לוח 1 שיעורים הנראים, לכאורה, מוזרים.

כך, לשמש, באמצע שנות השבעים פיגרו שיערי הריבית הנומינלית אחרי שיעור עליית המחירים. התוצאה היו שיערי ריבית ריאלית שלילית. והחזר של ש"ח אחד הון חוזר - קרן וריבית - היה קטן מאחד.

לעומת זאת, נרשמו באמצע שנות השמונים ריביות ריאליות פרוהיביטיביות. למשל, בשנת 1986 נרשמו בבנק ישראל ריביות שנתיות נומינליות על חשבונות חוזרים דביטוריים בשיעורים של 50-100% (!) על יתרות חובה רגילות ו- 60-120% ביתרות חובה חריגות. לעומת זאת

נפל קצב עליית המחירים באותה שנה מתחת ל- 20%. ברור, אפוא, כי מדובר היה בריבית ריאלית של עד 100% [מאה אחוזים]. התוצאות היו פרוהיביטיביות עוד יותר כאשר מובאת בחשבון גם שנת 1985.

מה שהתחולל בשנים ההן הוא תהליך מוצלח של בלימת האינפלציה שהביא לצניחה מהירה בשיעור עליית המחירים, שעה שהריביות הנומינליות הגבוהות לא הותאמו לאלתר, בין השאר, כחלק מן המדיניות האנטי אינפלציונית של בנק ישראל.

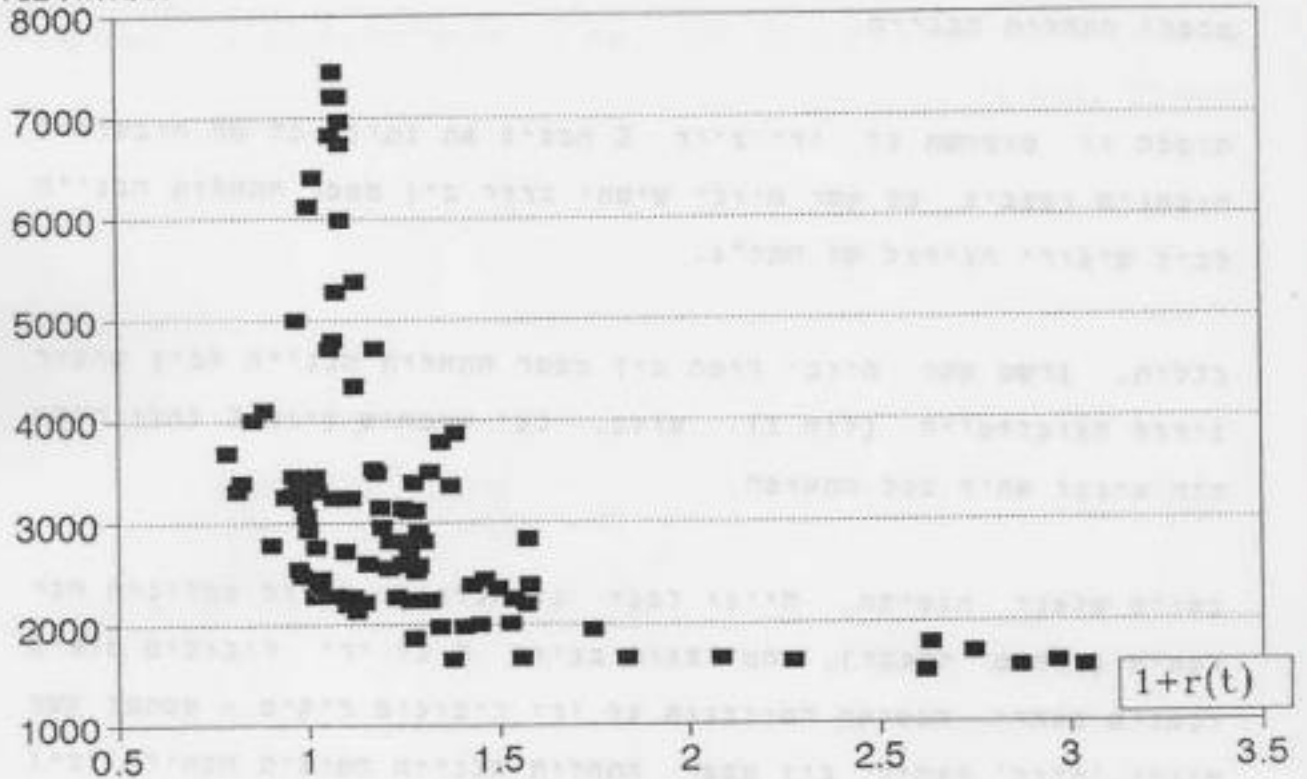
דיון בתהליך המקרו-כלכלי חורג ממסגרת הניתוח שעניינה ההשפעות של שערי ריבית כאלה ואחרים על ענף הבנייה הפרטית והסחירה למגורים. על רקע ההתפתחויות המקרו-כלכליות האמורות נחשף הענף לשערי ריבית ריאליים "לא שגורתיים". שערי ריבית אלה אשר הכבידו, בדרך כלל, על הענף, הם המקלים על אומדן הקשר הכמותי בין רמת הפעילות בענף לבין שער הריבית הריאלית. תיאור גראפי של הקשר הזה מוצג, להלן בציור 1 המתייחס לכל 96 הרבעונים הנבחרים.

כללית, מצביע ציור 1 על קשר שלילי, בצורת כישור כפוף קצוות, בין התחלות הבנייה לבין העלות האפקטיבית של ההון החוזר: רמות נמוכות במיוחד של התחלות בניה רבעוניות נרשמו בתקופות של ריבית ריאלית פרוהיביטיבית. רמות גבוהות במיוחד של התחלות בניה רבעוניות נרשמו בתקופות של ריבית ריאלית של פחות מ-10% לשנה. גם בגוף העיקרי של הכישור-כביכול מסתמן קשר שלילי בין התחלות הבנייה לשער הריבית.

# ציור 1: התחלות הבניה הפרטית והעלות האפקטיבית של ההון החוזר

1970-1994

התחלות בניה ברבעון



$r(t) =$  ריבית ריאלית שנמית ברבעונים  $t, t-1, t-2, t-3$



2.2.2 ההכנסה, האוכלוסייה והתחלות הבנייה. - עלות ההון החוזר לא היתה הגורם היחיד אשר השפיע על הניזרה הסחירה של המיגזר הפרטי של הבנייה לסגורים. במקביל פעלו, לפחות, עוד שני גורמים נוספים: צמיחת ההכנסה (התוצר) וגידול האוכלוסייה.

לוח 1 וציור 2 מצביעים על קשר חיובי, בדרך כלל, בין שיעורי הצמיחה של ההכנסה הלאומית (התוצר הלאומי) לבין מספר ההתחלות בבניה הפרטית הסחירה. שכן, שיעורי גידול גבוהים יחסית, בראשית התקופה הנבחנת ובסופה, קשורים במספרי התחלות גבוהים. לעומת זאת, באמצע התקופה נמוכים שיעורי הגידול בתל"ג ובמקביל להם נמוכים גם מספרי התחלות הבנייה.

תופעה זו מומחשת על ידי ציור 2 המציג את נתוני כל 96 הרבעונים הנבחרים ומצביע על קשר חיובי שיטתי ברור בין מספר התחלות הבנייה לבין שיעורי הגידול של התל"ג.

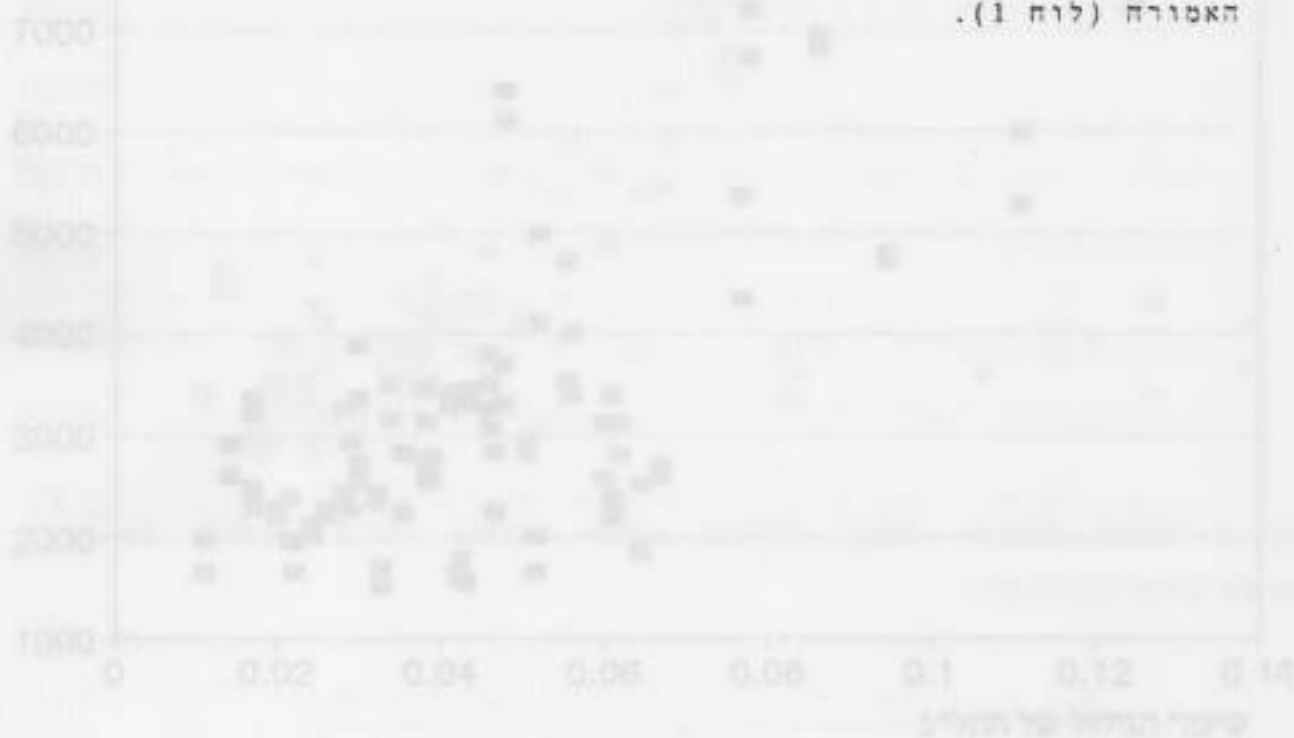
כללית, נרשם קשר חיובי דומה בין מספר התחלות הבנייה לבין שיעור גידול האוכלוסייה (לוח 1). אולם, כפי שממחיש ציור 3 להלן הקשר הזה איננו אחיד בכל התקופה.

בשנים שלפני הנסיקה, היינו לפני גל העלייה הגדול ממדינות חבר העמים (ברה"מ לשעבר), המיוצגות בציור 3 על ידי ריבועים מלאים ובשנים שאחרי הנסיקה המיוצגות על ידי ריבועים ריקים - מסתמן קשר חיובי 'תלול' ואחיד בין מספר התחלות הבנייה הפרטית הסחירה לבין שיעורי גידול האוכלוסייה. קשר חיובי 'שטוח' מסתמן בשנות הנסיקה עצמן, המיוצגות בציור 3 על ידי ריבועים מסומנים ב-א.

במילים אחרות, הבנייה הפרטית הסחירה הגיבה חיובית על קצב גידול האוכלוסייה בכל הזמנים. אולם, התגובה שלה על גידול פתאומי וחד באוכלוסייה, היתה איטית. לפיכך מסתמנת תגובה חיובית אבל צנועה, יחסית לשינויים בשיעורי גידול האוכלוסייה במהלך שנות הנסיקה -



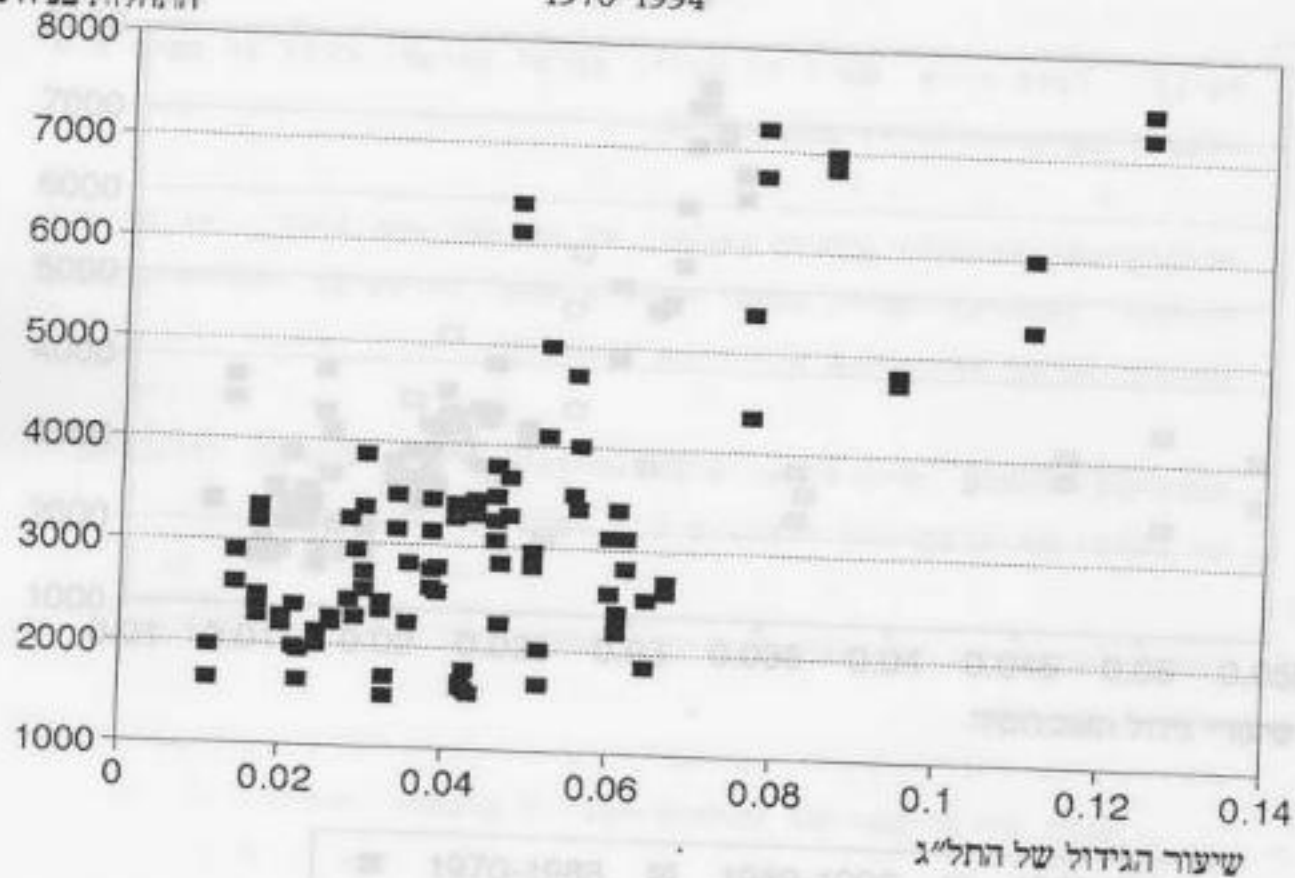
אפשר לציין כי בתקופה זו נרשם גידול חד בהתחלות הבנייה הציבורית למגורים (לוח 1, הערת שוליים ב'). מהלך זה היה חרג, זמנית, ממדיניות של התנתקות המיגור הציבורי מן הבנייה למגורים. חסידי המהלך, הצדיקו אותו על יסוד ההנחה כי המיגור הפרטי לא יכול היה להגיב במהירות מספקת על גל העלייה. מבקרי המהלך, סבורים כי הבנייה הציבורית המוגברת לא התמקדה ב"אזורי הביקוש" שבמרכז הארץ ויצרה עודפים בחיפה. חשובה יותר לענייננו ההערכה כי אמצעים שהושקעו בבנייה ציבורית היו עשויים להאיץ את תגובת הבנייה הפרטית אילו הופנו לתימרוץ הענף - למשל, על ידי הורדת העלות האפקטיבית של ההון החוזר שהיתה גבוהה למדי, אף כי לא-פרוהיביטיבית, בתקופה האמורה (לוח 1).



## ציור 2: התחלות הבניה הפרטית ושיעורי הגידול של התוצר הלאומי

1970-1994

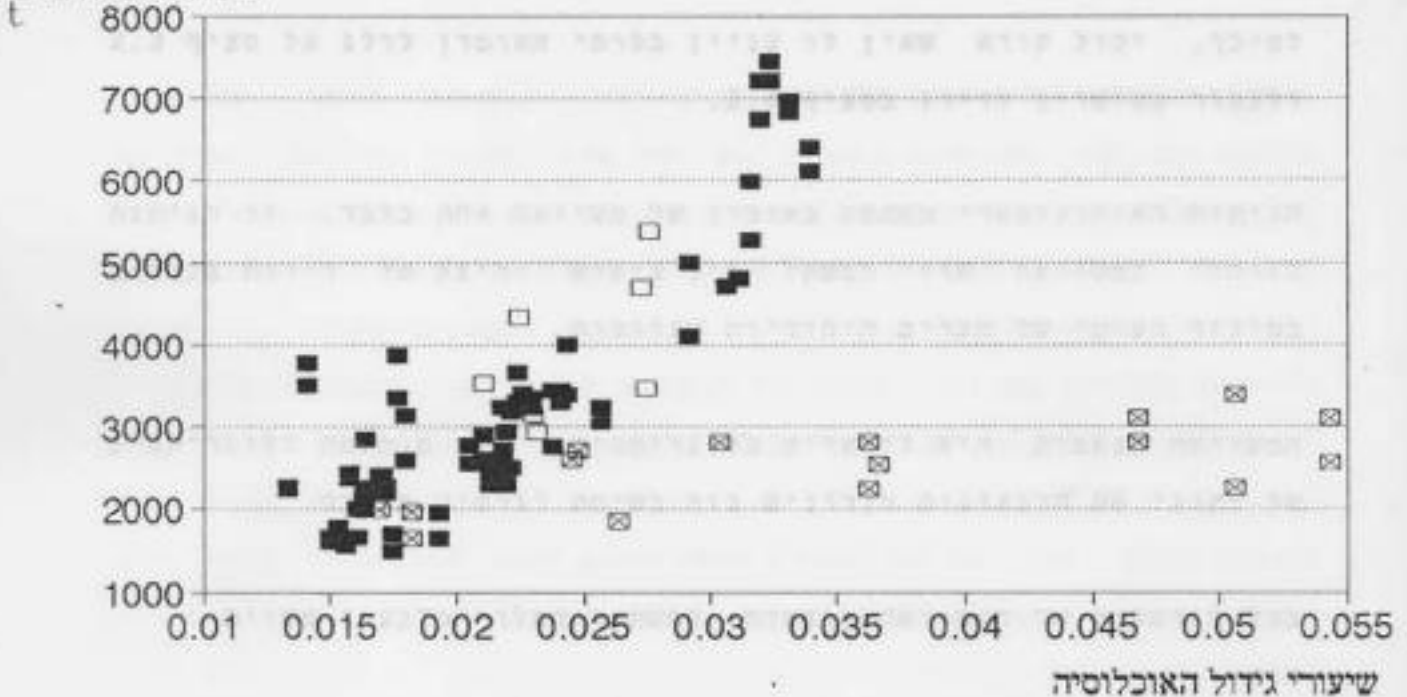
התחלות בניה פרטית



### ציור 3: התחלות הבניה הפרטית ושיעורי גידול האוכלוסיה

1970-1994

התחלות בניה פרטית



■ 1970-1988    ☒ 1989-1992    □ 1993-1994

### 2.3 אומדן משוואה רבת משתנים.

על מנת לעמוד על טיבו של הקשר המשולב בין התחלות הבנייה במיגזר הפרטי הסחיר לבין מכלול הגורמים המשפיעים הותאמה לנתוני 96 הרבעונים משוואה רבת משתנים. סעיף זה - 2.3 - מציג, בקצרה, את פרטי האומדן. דיון ענייני במשמעות המקדמים הנאמדים יובא בסעיף 2.4. הדיון במשמעויות יהיה בלתי תלוי בפרטים המדווחים להלן.

לפיכך, יכול קורא שאין לו עניין בפרטי האומדן לדלג על סעיף 2.3 ולעבור במישרין לדיון בסעיף 2.4.

הניתוח האיקונומטרי מסתפק באומדן של משוואה אחת בלבד. זו הניתנת לזיהוי כמשוואת שווי המשקל בין ביקוש והיצע של דירות מגורים במיגזר הפרטי של הערים היהודיות הגדולות. אומדן זה מתבסס על נתונים אמפיריים בצורה הפרטית של הבנייה למגורים. המסקנות באומדן המשוואה הנאמדת היא לינארית בלוגריתמים. היא מותאמת ללוגריתמים של נתוני 96 הרבעונים הנדונים בזה בשיטת רגרסיה מרובה.

בכל הגרסאות של המשוואה הנאמדת, המשתנה התלוי ברבעון ססוים הוא -

הערך הלוגריתמי של התחלות הבנייה ברבעון זה. אף כי יש להבחין בין הערך הלוגריתמי של התחלות הבנייה ברבעון זה לבין הערך הלוגריתמי של התחלות הבנייה ברבעון זה, הערך הלוגריתמי של התחלות הבנייה ברבעון זה הוא הערך הלוגריתמי של התחלות הבנייה ברבעון זה.

ממוצע-נע 4 רבעוני של העלות השנתית האפקטיבית של החת"ד, בתקופת 12 החודשים שהסתיימה ברבעון זה; וס - לא הניב מקדמים אמפיריים אחרים. מאידוע, המשתנים המכונים אלו הם פקטורים אחרים שיש להם השפעה על העלות השנתית של החת"ד. שיעור הגידול השנתי בתל"ג המאפיין את תקופת 12 החודשים.



שהסתיימה ברבעון זה וכן, לצורך להעמיד את המספרים על בסיס  
שנתי. שיעור גידול האוכלוסייה השנתי המאפיין את תקופת 12 החודשים  
שהסתיימה ברבעון זה, נאמד על ידי משרד המבחן על בסיס נתונים  
צמודים לזמנים.

על מנת לתת ביטוי לאפקט הנסיקה מפוצל טור הערכים הלוגריתמיים של  
שיעורי גידול האוכלוסייה לשנים - בכל הגרסאות: בטור האחד מוצבים  
הערכים הנצפים בשנים 1970-1988 ובשנים 1993-1994. הנותרים נקבעים  
ברמת 0.0. בטור האחר מוצבים הערכים הנצפים בשנים 1989-1992  
והנותרים נקבעים ברמת 0.0.

גרסה נוספת של המשוואה הנאמדת כוללת, כמשתנה נוסף, את הערך  
הלוגריתמי של ממוצע-4 רבעוני נע של מדד מחירי הדירות. מדד זה  
משקף רמת מחירים הנקבעת בכל המיגזרים של שוק הדירות. דירות חדשות  
כישנות, דירות מבנייה של המיגזר הציבורי ושל המיגזר הפרטי  
בכללותו. ואף על פי כן, אין זה משתנה אקסוגני למחירין, שכן,  
לגיזרה הסחירה במיגזר הפרטי של הבנייה למגורים, הממוקמת ב"אזורי  
הביקוש" המובהקים, יש תפקיד מפתח בקביעת מחירי הדירות.

לוח 2 להלן מציג את האומדנים המתייחסים לשתי הגרסאות. האחת ללא  
משתנה המחיר והאחרת כוללת גם את המשתנה הזה.

עבור הגרסה המרכזית, I, מתקבל אומדן שיש לו מקדם מתאם גבוה ועל  
פי מבחן t, כל המקדמים הנאמדים מובהקים שונים מאפס ברמת סבירות  
של 0.1%. עבור גרסת המשנה, II, מתקבל אומדן שאין לו, בכללותו  
עדיפות על הקודם. הכללת משתנה המחיר איננה משנה, מהותית, את מקדם  
המתאם או את אומדני המקדמים של המשתנים האחרים. באשר למקדם המחיר  
הוא שונה מובהק מאפס ברמת סבירות של 20% בלבד.

ניסיונות לצרף למשוואה משתנים מסבירים נוספים לא הניבו מקדמים  
מובהקים שונים מאפס עבור המשתנים שהתווספו או מקדמים שונים מן  
הנקובים בלוח 2 עבור משתנים אשר נכללו בניסוח מלכתחילה. יוצא מן

הכלל במובן זה היה ניסיון לצרף למשוואה מדד גולמי של נפח המסכנותאות. מדד גולמי זה מציין עד לשנת 1982 את מספר ההלוואות לדיוור שהוקצו על פי תכניות הסיוע של הממשלה ומומשו. הלכה למעשה. משנת 1982 מציין המדד את מספר הלווים הזכאים אשר מימשו את זכותם להלוואות לשיכון.

לוח 2: השפעת עלות ההון החוזר, השפעת שיעורי הגידול של התל"ג והאוכלוסייה והשפעת מחירי הדירות הריאליים על התחלות הבנייה הפרטית למגורים בערים הגדולות\*

| תקופה     | גרסה | אומדני מקדמים של: |         |         |             |              |
|-----------|------|-------------------|---------|---------|-------------|--------------|
|           |      | שנה/רבעון         | עלות    | שיעור   | שיעור גידול | מדד          |
|           |      |                   | ההון    | גידול   | האוכלוסייה  | ריאלי, המתאם |
|           |      |                   | החוזר   | התל"ג   | בדרך במהלך  | מחירי        |
|           |      |                   |         |         | כללי        | הנסיקה דירות |
| מ 4/1970  | I    | -0.434            | 0.238   | 0.748   | 0.271       | 0.784        |
| עד 3/1994 |      | (0.087)           | (0.044) | (0.112) | (0.077)     |              |
| מ 4/1970  | II   | -0.450            | 0.227   | 0.763   | 0.249       | 0.789        |
| עד 3/1994 |      | (0.087)           | (0.045) | (0.112) | (0.078)     | (0.116)      |

\*אומדנים של מקדמי משוואה לינארית בלוגריתמים שהותאמה לנתוני הענף הרבעוניים, כהגדרתם בגוף המסמך.

הנתונים 1970 עד 1988 מראשית 1953 עד הרבעון השלישי ב 1994.

מראשית 1989 עד סוף 1982.





כללית, מקדמי המתאם המתקבלים עבור האומדן המתבסס על נתוני השנים 1975-1994 בלבד נמוכים מאלה המתקבלים עבור התקופה הכוללת גם את תקופת השיא בהתחלות הבנייה, בראשית שנות השבעים. אומדני המקדמים של עלות ההון ושיעור הגידול בתל"ג הנקובים בלוח 3, עבור הגרסה המרכזית המותאמת לנתוני 1975-1994, אינם שונים במובהק מן המקדמים הנקובים בלוח 2, לעייל. לא כן, ביחס למקדמי שיעור הגידול באוכלוסייה אשר אחד מהם, המתייחס לתקופת הנסיקה, אף איננו שונה מאפס ברמת מובהקות סבירה.

לא זה המקום לדון בשוני שבין לוח 2 ו-3 במה שנוגע למקדמי האוכלוסייה. לעניין הנדון כאן - השפעת הריבית על הגיזרה הסחירה של המיגזר הפרטי בבניה למגורים - אין הבדל משמעותי בין שני האומדנים.

על פי לוח 3, אין גם הבדל משמעותי בין אומדני המקדמים של המשתנים הנכללים בגרסה I לעומת האומדנים המקבילים בגרסה III הכוללת את מדר ביצוע המשכנתאות. לעניין הנדון בזה, גרסה III עקבית עם הקודמות במה שנוגע בהשפעתה של עלות ההון על התחלות הבנייה.

באשר למקדם הלוואות שמומשו/או הלווים שמימשו הוא נמצא מובהק שונה מאפס ברמת סבירות של 5%.

## 2.4 התחלות הבנייה כתולדה של עלות

### המימון וגורמים משפיעים נוספים.

ניתוח ההשפעה המשולבת של עלות המימון ושל גורמים אחרים על התחלות הבנייה הפרטית בערים הגדולות העלה את המסקנות הבאות בדבר הקשר הסימולטני שבין התחלות הבנייה לבין הגורמים המשפיעים:



# קיים קשר שלילי, עקבי ומובהק ביותר בין התחלות הבנייה לעלות האפקטיבית של המימון בחח"ד. היינו, קיים קשר שלילי מובהק בין התחלות הבנייה לבין שער הריבית הריאלי.

# קיים קשר חיובי מובהק בין התחלות הבנייה לשיעור הגידול בתל"ג.

# קיים קשר חיובי מובהק בין התחלות הבנייה לבין שיעור גידול האוכלוסייה. הגורם היחידי שי 25% בשער הריבית, התבטא ירידה של 4% ל-2% הצליח של 0.5%.

# קיים קשר חיובי מובהק בין התחלות הבנייה לבין נפח המסכנתאות.

# מתגלה קשר שאיננו מובהק במיוחד בין התחלות הבנייה לבין מדד מחירי הדירות הריאלי. הגורם היחידי 0.5% עלייה במסכנתאות.

קשרים אלה באים לידי ביטוי כמותי כלהלן:

א. שינוי סימולטני בשיעורי הגידול של האוכלוסייה והתל"ג יגרום לשינויים הבאים:

(1) בדרך כלל, ייגרם שינוי באותו גודל (אחוזי) בהתחלות הבנייה. כך, למשל, שינוי סימולטני של 25% בשיעורי גידול האוכלוסייה והתל"ג יביא, פחות או יותר, לשינוי של 25% בהתחלות הבנייה.

לדוגמה: שינוי בשיעור גידול האוכלוסייה מ-2% ל-2.5% ובתל"ג מ-3% ל-3.75% יביא לשינוי של 25% בהתחלות הבנייה.

(2) דוגמה זו יפה עבור שינויים מסדר הגודל של 25% וכיוצאים בו. אולם כתנאים יוצאים מן הכלל, בדומה לתקופת הנסיקה של ראשית שנות ה-90, כאשר, למשל, מתחולל מהפך ושיעורי הגידול

של האוכלוסייה והתל"ג מוכפלים השינוי-לאלתר החזוי בהתחלות  
הבנייה הוא רק חצי גודל השינוי בשיעורי הגידול.  
ב. שינוי בעלות האפקטיבית של ההון החוזר יביא לשינוי בכחצי הגודל  
(האחוזי) בהתחלות הבנייה. במונחי שער הריבית הריאלי יתפרש שינוי  
כזה כלהלן:

(1) במצב אידאלי, למשל, כאשר השער ההתחלי של הריבית  
הריאלית הוא 3.5-4%, תגרום ירידה של 25% בשער הריבית,  
היינו ירידת שער הריבית מ- 4% ל- 3%, לעלייה של 0.5%  
בהתחלות הבנייה.

(2) במצב התחלי קשה, כגון זה ששדר בראשית תקופת הנסיקה -  
כאשר שער הריבית הריאלית היה 35-40% - היה בכוחה של  
ירידה של 25% בשער הריבית לגרום ל- 3.5% עלייה בהתחלות  
הבנייה.

ג. כאשר לנפח המשכנתאות קובע האומדן שהתקבל כי גידול של 25% בנפח  
זה עשוי היה לגרום, בכל התקופות, לכ- 1.5% עלייה בהתחלות הבנייה.

את היחסים הכמותיים ניתן לסכם ולהמחיש כלהלן: לריבית הריאלית  
השפעה משמעותית על היקף הפעילות של הגיזרה הסחירה במיגזר הפרטי  
של ענף הבנייה למגורים. בתקופת פעילות סדירה יש בהשפעה הכמותית  
מסדר הגודל הנצפה כדי לגרום שינויים משמעותיים. בין השאר,  
שינויים מסדר הגודל הנדון בכמות הנבנית של דירות חדשות (ב"אזורי  
הביקוש") עשויים לגרום שינויים בסדר גודל דומה במחירים.

בתקופה של שינויים חדים, כגון בתקופת הנסיקה בראשית שנות ה-90,  
לא מתקיים לאלתר הקשר הכמותי המסוכסם בסעיף א(1) לעיל. כמו כן,

לא ניתן "לתקן" את הפיגור בתגובת המיגור הפרטי על ידי שינוי  
בפרמטרים הפיננסיים של המיגור. למשל, פעולה משולבת של הממשלה,  
בראשית הנסיקה, שהיתה גורמת, בדרך זו או אחרת, לירידה של שער  
הריבית הריאלית לבונים ב-25% והיתה מגדילה את נפח המשכנתאות  
ב-25% היתה עשויה להביא לגידול בהתחלות הבנייה של המיגור הפרטי ב  
5-6%. זה הרבה, בטווח הארוך של שנים רגילות, זה מעט בטווח הקצר  
של ימי מהפך.