

IVS פורום בישראל

פורום IVS בישראל נפרד מ IVSC ופועל לקדם את ה IVS בישראל.
מאמר זה אינו מהווה פרסום רשמי של IVSC.

גישות והשקפות בינלאומיות הטיפול באתגרים בתחום הדיור, לבנה אחר לבנה אוקטובר 2021

לואיס דה מלו

יוצא לאור בסיוע:



ואיס דה מלו הוא מנהל תחום מדיניות במחלקה הכלכלית של ה-OECD, הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי, שמושב בפריז.



דיור: רשת של אתגרים משולבים

בחלקים רבים בעולם מחירי הדיור נסקו מאז תחילת שנות האלפיים, והמגמה נמשכת גם במהלך מגיפת הקורונה. כתוצאה מכך, במדינות החברות ב-OECD בתי האב מקדישים בממוצע חלק גדול יותר מתקציבם לדיור, בין אם בשכר דירה או בתשלומי משכנתא, מאשר הם מקדישים לתחבורה, לבריאות ולחינוך. הוצאות מעמד הביניים לבדו על דיור הגיעו לכמעט שלישי מתקציבו.

עקב העלייה במחירים ובעלויות, דיור אינו בר השגה עבור רבים. הדבר נכון בפרט אצל הקבוצות הפגיעות ביותר בחברה, המתמודדות עם קשיים נוספים כגון מגורים במרחבים צפופים ובמרחק רב ממקומות עבודתם. לרוב, אנשים אלו גרים בבניינים באיכות נמוכה יותר המעניקים לדיירים שירותים מוגבלים; תנאי המגורים אינם בטוחים והבידוד נחות. על כן לרוב הדיירים בהם נאלצים להוציא חלק גדול יותר מתקציבם על סעיפים כגון חימום וקירור בהשוואה למקביליהם העשירים יותר. אצל התושבים הפגיעים ביותר אין זה נדיר לראות "עוני אנרגטי", או חוסר יכולת לשלם חשבונות אנרגיה. יתרה מזו, במדינות OECD רבות ישנה עלייה בתופעת חסרי הבית, אם כי לתופעה זו יש גורמים רבים נוספים מעבר להיעדרו של דיור בר השגה.

חלק מהבעיה היא שקצב גידול מלאי הדיור אינו מדביק את קצב הגידול בביקוש לדיור, דבר שמוביל בסופו של דבר לעליית מחירים. המצב חמור יותר בערים ברחבי העולם בהן המגורים מבוקשים במיוחד, מאחר והן מציעות איכות חיים טובה יותר ומשרות מושכות יותר.

גם הביקוש משתנה על פני הזמן, כפי שהתברר מאז תחילת מגיפת הקורונה. דוגמה מובהקת לכך היא עזיבת מרכזי ערים על ידי בעלי משרות שיש להם אפשרות לעבודה מרחוק, ומעבר אל הפרברים או אל אזורים בשולי הערים, במה שמכונה "המרוץ אחר המרחב"; במקביל, מרכזי העסקים בערים ננטשים. במידה מסוימת שינויי ביקוש אלו זמניים והמגמה תתהפך כשהכלכלות במדינות השונות יפתחו ויתאוששו, אך אין להמעיט בחשיבותם של שינויים קבועים יותר בהרגלים ובהתנהגות. אם אכן יתקבעו השינויים האלה בדפוס הביקוש שנולדו כתוצאה מהמגיפה, תתבקש חשיבה מחודשת על אסטרטגיות פיתוח עירוניות, מערכות תחבורה להסעת המונים, והיצע של שירותים שיידרשו באזורים עירוניים. לשינויים בדפוס הביקוש תהיינה השלכות רבות עוצמה על ענף הנדל"ן בכללותו, ולא רק על ענף הדיור, וזאת בגלל השינויים הנלווים בביקושים לשטחי משרדים ומסחר.

מעבר להתפתחויות בהיצע ובביקוש, חשוב לחשוב על טביעת הרגל הסביבתית הגדולה של תחום הדיור. כמעט חמישית מפליטת גזי החממה בעולם מגיעה מענף הדיור, ויחס זה מגיע לכדי 40% אם כוללים פליטה של חלקיקים נשימים, המובילים לפגיעה משמעותית בבריאות האוכלוסייה. נתונים אלה מבהירים היטב את הצורך להתייחס לדיור כחלק אינטגרלי ממסגרת הפתרונות למעבר לכלכלה דלת פחמן, כחלק מהמאמץ להשיג את יעדי האקלים המוסכמים. נקודת התחלה מבטיחה לכך היא התייחסות לביצועים האנרגטיים של בניינים, אשר קיים ביניהם שוני רב בהתאם לגיל הבניין ואיכות הבנייה.

במילים אחרות, אתגרי הדיור הם מרובים: הם קשורים ליעילות לא פחות מאשר למחירים בני השגה ולקיימות. כדי לטפל באתגרים המרובים והמשולבים הללו יש צורך בשווקי דיור מתפקדים היטב, בהם ההיצע מגיב להתפתחויות, המימון מספיק והשקעות מתבצעות על פי תקנים סביבתיים מחמירים.

היה זה לצורך כך שה-OECD השיק ביוני "ערכת מדיניות דיור" על מנת לסייע לאנליסטים ולקובעי המדיניות לתכנן מדיניות דיור טובה יותר. הערכה כוללת דוח בשם "לבנה אחר לבנה: בניית מדיניות דיור טובה יותר" המסכם את הממצאים העיקריים של ניתוח שנערך במשך שנתיים וכן נתונים על היבטים שונים של ענף הדיור ודוגמאות מנסיון של מדינות שונות. הערכה כוללת גם "לוח מחוונים" (דאשבורד) של אינדיקטורים המעניקים מבט על מצב שוק הדיור במדינות שונות ועל מסגרות שונות של מדיניות דיור.

חיזוק היסודות: מה המדיניות מסוגלת לעשות?

מדיניות נכונה מסוגלת לשחרר את החסמים המונעים את גידול ההיצע. במקרים רבים השקעות בפרוייקטים חדשים מוגבלות בגלל היעדר מקורות מימון, הן עבור יזמים והן עבור רוכשים פוטנציאליים. מימון דרוש גם לשיפוץ ולשדרוג בניינים. במדינות רבות מלאי הדיור ישן וזקוק לשדרוג. פיתוח אפשרויות מימון חדשות עשוי לסייע, כגון משכנתאות המשלבות הלוואות לדיור ותמריצים לשיפור היעילות האנרגטית של מבנים קיימים, על מנת לעודד רוכשים פוטנציאליים לקנות נכסים יעילים אנרגטית.

הערכה גם מסבירה כיצד ניתן להסיר חסמים רגולטוריים לצורך הגדלת ההיצע, במיוחד בתחומים שבהם הרגולציה מגבילה במיוחד. תקנות ונורמות הקשורות להפרדת שימושים, כמו גם מגבלות על גובהם של בניינים וצפיפות הבנייה נוטות להגביל השקעות בדיור, דבר המביא לעלייה במחירים. הן גם מעודדות את התפרסות הבנייה, דבר שמלווה במרחקי נסיעה ארוכים יותר ובתלות גדולה יותר במכונית הפרטית, תופעות בעלות השלכות סביבתיות. יתרה מזו, תקנות החלות על שימושי קרקע נפוצות מאוד בעולם כולו ומגבילות במקרים רבים את השטחים שניתן לפתח למטרות דיור. כיוון שהרשויות המקומיות הן אלה שמתקינות את מרבית התקנות הללו, חשוב להגביר את שיתוף הפעולה בין כל שכבות הממשל והרשויות שאחראיות למדיניות הדיור.

ממשלות מסוגלות לטפל באתגר העול הכספי על ידי הגדלת השקעותיהן בדיור ציבורי. הן יכולות לבנות בעצמן דיור למטרות אלה, והן יכולות לתמוך באוכלוסיות יעד באמצעות סבסוד הוצאות הדיור. ניתן לבצע השקעות בדיור ציבורי גם כחלק ממאמצים מקיפים יותר לשיקום אזורים עירוניים מוזנחים, מה שתורם להפחתת ההפרדה בין קבוצות תושבים ומחייה מחדש את המרקם העירוני. נושא זה הוא בעל משנה תוקף הואיל ובמדינות ה-OECD ישנה בשנים האחרונות מגמה של ירידה בהשקעות בדיור ציבורי. עם זאת, יש לתכנן דיור ציבורי בשום שכל. למשל, לאפשר לבעלי זכויות לנייד את זכויותיהם, על מנת שלא יוגבלו למגורים רק במקום שבו הם זכאים לדיור מסובסד, אלא יוכלו לעבור למקום אחר המציע להם הזדמנויות תעסוקה טובות יותר.

הניידות חשובה במיוחד בעולם שלאחר מגיפת הקורונה. הפיזור הגיאוגרפי של מקומות עבודה עשוי להשתנות בהתאם לאופן ההתאוששות מהמשבר של ענפי המשק השונים. בהקשר זה, אין לצמצם את ניידות כוח העבודה על ידי הטלת אילוצים על ניידות בדיור. זאת עלולה להיות התוצאה לא רק של תוכניות דיור חברתי לקויות, אלא גם במקומות שבהם שוק השכירות אינו מפותח דיו ועלויות עסקות הנדל"ן גבוהות, עקב

מיסוי ואגרות גבוהים לרכישה ומכירה של בתי מגורים. לכן, כיוון טוב לרפורמה במדיניות הדיור הוא צמצום התלות בעסקות ומעבר למיסים שוטפים על נדל"ן. צעד מדיניות נוסף שעשוי להפחית את הלחץ על הביקוש, וכתוצאה מכך על המחירים, הוא ביטול האפשרות לקזז את תשלומי הריבית על משכנתאות מתשלומי מס ההכנסה, דבר שיהפוך את הבעלות על נכס למגורים לאופציה פחות אטרקטיבית בהשוואה לאופציות אחרות כגון שכירות.

צמצום הפגיעה של ענף הדיור בסביבה דורש תוכנית מדיניות נחושה. חלק מהפתרון הוא לשפר את טכנולוגיות הבנייה, וישנה התקדמות רבה בתחום. קחו למשל את העלייה בשימוש בעץ בבנייה, דבר שמגדיל את הפוטנציאל של בתים לספוג יותר פחמן ממה שהם פולטים (carbon sink). גם ההשקעה ביעילות אנרגטית רחוקה ממיצוי. הדרך להתחיל בכך היא בקביעת תקנים. מערכת אישורים לגבי רמות היעילות האנרגטית גם היא חשובה, על מנת ששיפורים בדיור ישתקפו במחירים של בתי המגורים, בעלות המימון של השדרוגים, ובתשואה על ההשקעות.

נדרשת כאן הבחנה חשובה. בעוד שתקנות לגבי יעילות אנרגטית עלולות להגדיל את הוצאות הבנייה, הן מעלות את שווי הבתים שייבנו לפי התקנים המחמירים יותר. העלייה הזו במחירי הדיור שונה באופן מהותי מהעלייה שמתרחשת בגלל תקנות שמגבילות את היצע הדיור. זו נקודה חשובה, כי לבניינים יש אורך חיים ארוך והבחירות הנעשות כיום ישפיעו על הסביבה למשך תקופה ניכרת.

בתכנון מדיניות ייתכנו מחירים שיש להידרש אליהן, אך גם היבטים משלימים שניתן יהיה לנצל. זאת משום שהאתגרים בתחום זה מורכבים ומטרות המדיניות מרובות. למשל, להשקעה בדיור ציבורי ודיור בר השגה יש יתרונות רבים: הגנה על בתי אב מוחלשים או בעלי הכנסה נמוכה, הרחבת היצע הדיור, שעשויה להגביל את העלויות במחירי הדיור ובדמי השכירות, ושמירה על הסביבה, במידה וההשקעה מבוססת על תקני יעילות אנרגטית מחמירים. אופציית מדיניות זו אינה תרופת פלא, אך היא ממחישה את הפוטנציאל לסינרגיות של תחומי מדיניות שונים.

בהקשר לשקלול התמורות (trade offs), דוגמא לכך היא הקלה בהגבלות החלות על יחסי שוכר-משכיר, כגון הגבלות על דמי השכירות. בערים רבות מגבלות מושטות על גובה דמי השכירות או על הקצב שבו הם יכולים לעלות. המטרה היא להפוך את הדיור לבר השגה, על אף שלמתווי מדיניות כאלה ישנן מספר רב של תוצאות לא מכוונות ולא רצויות, כגון תמריץ שלילי לבעלי נכסים להשקיע בשוק השכירות או בשיפוצים. לכן הקלה במגבלות הללו עשויה לעודד השקעות, דבר אשר מסייע להגדיל את היצע ולהוריד את המחירים, אך זה בא על חשבון "ענישה" בטווח הקצר של שוכרים קיימים מקבוצות מוחלשות. החדשות הטובות הן שהשפעות שליליות אלה ניתנות לקיזוז, לפחות בחלקן, באמצעות תוכניות דיור ציבורי מתוכננות היטב. המסקנה העולה, לאור שקלול התמורות, היא שחבילות מדיניות מקיפות יכולות להוביל לפתרונות טובים יותר לאתגרי הדיור מאשר סדרה של יוזמות חלקיות.

אלה הן רק כמה דוגמאות למתווי מדיניות שניתן ליישם כדי לתת מענה לאתגרים הרבים בתחום הדיור העומדים בפני חברות אנושיות שונות. ואולם, תחומים נוספים יזדקקו לטיפול ככל שתחום הדיור יתפתח ואתגרים נוספים יתעוררו. תפקידו של תחום הדיור בהתאוששות הכלכלית מהשלכות מגיפת הקורונה הוא דוגמה לכך. דוגמה נוספת היא הסביבה המשתנה של תחום המימון לדיור, שאליו נכנסים שחקנים חדשים ומוסדות מימון חדשים. דבר זה עשוי להשפיע על נגישותם של לזוים חדשים למקורות מימון, וכן על העלות של הלוואות ומשכנתאות, באמצעות התחרות והחדשנות הפיננסית שתפתח בתחום זה. דיגיטציה היא תחום קריטי נוסף. כבר כיום היא מעצבת מחדש את טכנולוגיות הבנייה ובה בעת משנה דפוסי עבודה בכך שמאפשרת עבודה מרחוק בעיסוקים ובענפים רבים במשק. הופעתן של פלטפורמות מקוונות לשכירות קצרות טווח משפיעה על הביקוש ועל השימוש במלאי ההון של נכסים למגורים, תוך שהיא מטשטשת את הגבולות בין ענף ההארכה לבין ענף הדיור.

הטיפול באתגרי הדיור הנוכחיים וההיערכות לאתגרי העתיד יחייבו ראיות מבוססות, פתרונות חדשניים, ודו-שיח מתמשך בין כל בעלי העניין, בתוך הממשלה ומחוצה לה. הרי בסופו של דבר בית הוא יותר מלבנים וטיט; הוא גם מגורים, הזדמנות להשקעה, ומקום לעבודה ולאינטראקציות חברתיות.

© כל הזכויות שמורות ל-OECD

תרגום זה לא נוצר על ידי ה-OECD ואין לראותו כתרגום רשמי של ה-OECD. ה-OECD לא יישא באחריות לכל תוכן או טעות בתרגום זה.

הדעות המובעות כאן והטיעונים הנטענים כאן לא בהכרח משקפים את ההשקפות הרשמיות של המדינות החברות ב-OECD.

פורום IVS בישראל היא קבוצה של בכירי מקצועות הנדל"ן בישראל ובעלי עניין בתחום, אשר שמה לה למטרה לקדם את אימוץ תקני השמאות הבינלאומיים (IVS) בישראל ולהפיץ בישראל ידע בינלאומי על נדל"ן. בין היתר אנחנו מקיימים ובינרים עם מומחים מחו"ל ומישראל ומפרסמים מאמרים מקצועיים בעברית ובאנגלית. האתר שלנו: www.ivsforum.org