



משרד ראש הממשלה

כשל תחרותי בתחום הדיור

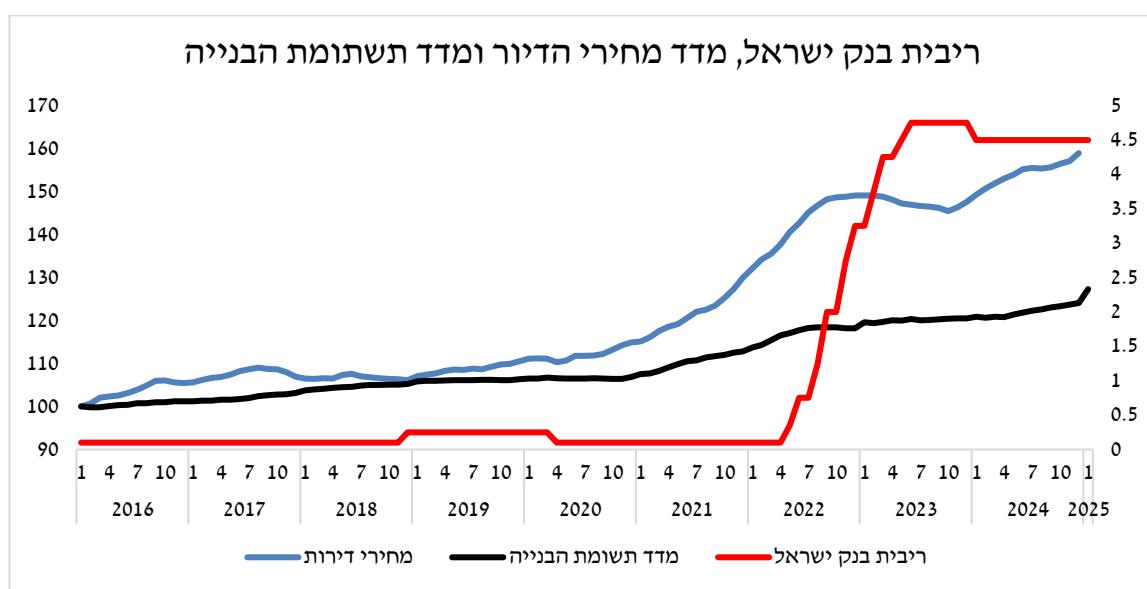
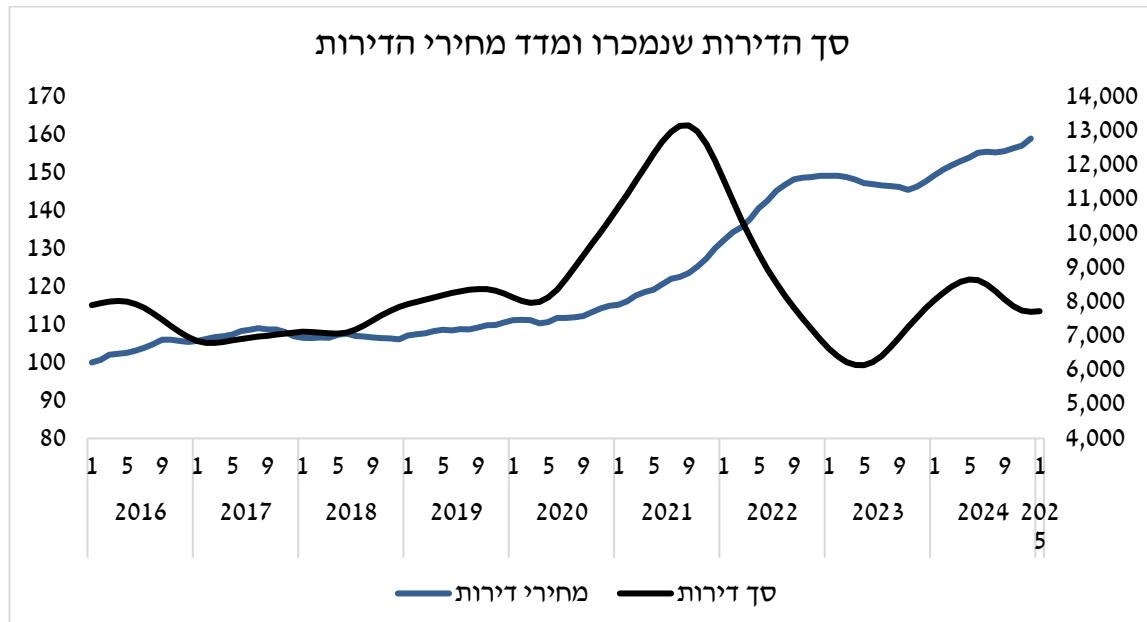


קשייחות מחيري הדיור :
השפעת המערכת הבנקאית

אפריל 2025



מחורי הדירות בישראל מפיגינים קשיות מחיריים כלפי מטה. בעת עלייה בביקושים המהירים מזקקים בחודות אלו כשהבקוש יורד הם מגיבים הרבה יותר לאט. כך, עליית הביקוש בתום תקופה הקורונה הביאה לעלייה של 20% בשנה אחת. לעומת זאת, הירידה בביקוש עקב הזינוק בריבית החל משנת 2022 הובילה, לאחר תשעה חודשים של קפאון, לירידה מהותית במחורי הדירות שנבלמה עם תחילת המלחמה. כיום, שלוש שנים לאחר תום עידן הריבית הנמוכה, טרם נרשמה ירידת ניכרת לעין במחורי הדירות.



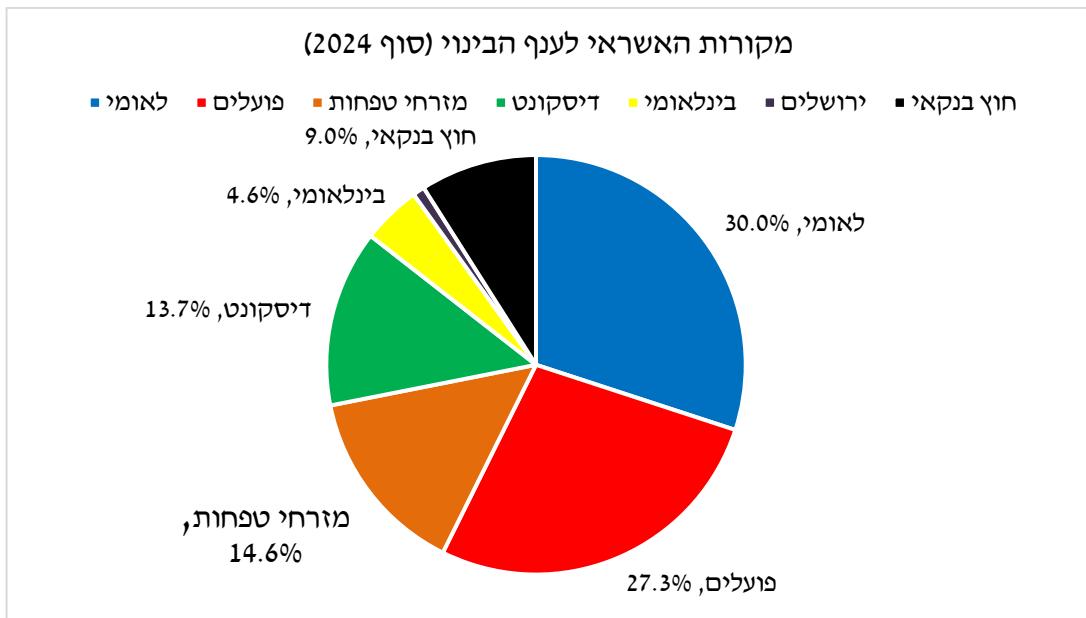
הסביר לעלייה המחודשת במחורי הדירות החל מסוף 2023 הינו הירידה כתוצאה מהמלחמה במספר העובדים בבניין אולם זה עומד בסתרה לעלייה החוצה במלאי הדירות הבלתי מכוראות.¹

¹ התיאחות לסיבות נוספות לירידת מחירים מהווסת שאין נוגעת לכשל תחרותי ידוע להלן.



ההסבר הסביר יותר לקשיות א-סימטרית של המחרים הינה כשל תחרותי: בעת ירידת ביבוקושים, המחיר הנוכחי יכול להוות נקודת התמוך עבורי השחקנים בענף.² בעת ביקוש נמוך, הצמדות למחיר הקיים מאפשרת לסכל ירידת מחירים ככל שגם המתחרים ימנעו מהורדות מחירים משליהם. מנגנון זה אינו דורש תיאום מפורש או תקשורת בין השחקנים, אך הוא מאפשר לעקר את המנגנון התחרותי באופן הקרוב את הענף לרוחחים המונופוליסטיים. אף שקיימות סיבות אפשריות נוספות לתחרותיותה של הבנייה בענף הבניה חשש ממשועוט כי כשל תחרותי שכזה תורם באופן משמעותי למחירי הנדל"ן הגבוהים בישראל.

טבע לתמונה כיצד יתכן כשל תחרותי בענף בו פועל מספר לא מבוטל של יזמים. אך מקטע תחרותי זה משחק תפקיד מוגבל בקביעת המחיר בשל התלות שלו במקטע ריכוזי בהרבה: הענף הבנקאי המספק את חלק הארי של המימון לפרויקטים בענף הבניה. שני בנקים, לאומי והפועלים, מספקים 57% מכלל המימון לבניה, וכל הבנקים שולטים בצורה מודesta על מה שקרה בשוק וכל יוזם עובד באופן צמוד עם הבנק המלווה.



² בספרות הכלכלית מוכרת תופעה בשם "טילים ונוצות" המטארת תגובות א-סימטריות לשינויים במחירים התשומות: המחרים ממראים לעלה כמו טילים כאשר מחירי התשומות עולים, ויורדים ברכות, אם בכלל, כאשר התשומות מזולות. הספרות מציעה שני הסברים לתופעה זו: האחת היא כשל תחרותי מהסוג הנידון כאן (כאמור הדיון כאן מתמקד בהקשר של שינויים בביקוש ולא בהקשר המקורי של שינויים במחירים התשומות), והשנייה היא ביאת אינפורמציה.



קשר הדוק זה נובע ממספר סיבות. ראשית, למרבית היוזמים אין מספיק הון עצמי על מנת לקנות את הקרקע ולהתחליל את תהליכי הבניה היקר טרם שמכרו דירות. גם אם יכלו לעשות זאת, כתוצאה רגלה של קבלנים בעבר שהביאו לכך שהרוכשים איבדו את כל חסכנותיהם, המדינה קבעה שלכל פרויקט יהיה בנק מלאוה שיספק ערבות לקנים עד לשלב העברת הדירה לבתיהם. העובדה שהבנקים ערבים לכטפ הלווחות בשלב הבניה הפכה אותם לגורם השולט ומפקח על הקבלנים והיזמים.

בפרט, לבנק המלאוה יש יכולת השפעה ניכרת על המחיר בו מושוקים היוזמים את הדירות לציבור הרוכשים. תחנה אחת טبيعית בה יכול הבנק המלאוה להתערב במחיר היא בשלב החיתום. היוזם מגיש דוח' אפס ובו מפורטת התכנית העסקית הכוללת את המחיר בו מיעודות הדירות להימכר, והבנק יכול לדרש מהיוזם לשנות את המחיר הזה בתנאי אישור ההלוואה. אלא שהתערבותה הבנקים במחיר ממשועוטה בהרבה: הם נהגים לכלול בחוזה ההתקשרות עם היוזם סעיף המחייב אותו לקבל אישור מהם ככל שירצה להוריד את המחיר מעבר לשיעור מסוים. כך שומרים הבנקים על שליטה ממשועוטה במחיר לצרכן לא רק בנקודת היציאה לדרך, אלא לאורך כל חיי הפרויקט. מצב בו גורמים "במעלה הזום" (במקרה זה, ספק האשראי) מתערבים בקביעת המחיר הסופי לצרכן מכונה בספרות הכלכלית Maintenance RPM או RPM. התערבות כזו אינה בהכרח שלילית ובמקרים רבים מוסברת כמנגנון המסייע לתוך של שוק או חוסר יעילות המאפיין את ההתקשרות החזאית בין הספק לחברת הנמצאת "במורד הזום". אך רשות התקשרות בעולם מכירות בכך לצד יעילות האפשרית, בכוחם של הסדרי RPM גם לפוגע בתחרות ובצרניים.

חשש תחרותי כזו הינו ממשועוט במיוחד כאשר המקטע אליו משתיכות החברות במעלה הזום הינו ריכוזי. כך למשל המקטע הריכוזי עלול להכתיב מחיר סופי לצרכן שהינו למעשה המחיר המונופוליסטי המשיא את רוחכי הענף. במקרה זה, מנגנון ה-RPM מנטרל את התקשרות ומאפשר להשיג תוצאה מונופוליסטית גם בהינתן מספר רב של מתחרים במורד הזום – וambil שאלן יאלצ'ו לשוחח או לתקשר באופן אישי.

זהו הרקע שכגדדו עליינו להתבונן בעבודות הבסיסיות המאפיינות את ענף הבניה: מקטע אוליגופוליסטי המשיע במידה ממשועוטה על המחיר הסופי לרוכש, לצד קשיות מחירים כלפי מטה. רקע זה מחייב לכל הפחות לבצע בדיקה של בעיות תחרותיות בענף ולבחון את הטיעונים לעיעילות נגד החשש מפגיעה בתחרות ובצרניים.

חוסר היעילות הקלاسي שהסדרי RPM נועד לפתור הינו "בעיית הסוכן" (Principal Agent Problem) הנובע מהפער בין הספק לחברת במורד הזום. במקרים של כישלון המיזם, הבנק המלאוה עלול שלא לקבל בחזרה את מלאו כספי ההלוואה שהעמיד ליום, ובמקביל יידרש להחזיר לרוכשים את הכספי שהפקידו בנאמנות על חשבונו הפרויקט. יום שיפעל בפזיות עלול לפיקד לגורם לבנק נזק ממשועוט, ובהעדר מנגנון בקרה, יתכן שהיוזם אינו מפנה מלא את הנזק הזה במסגרת קבלת החלטות שלו. ניתן איפוא להצדיק את מעורבות הבנק בהחלטתו העסקי של היוזם בראzon למגוון השפעות חיוניות כאלה.

אלא שבחינת התמיצים מעידה כי נימוק זה אינו יכול להוות הצדקה להסדרים בין הבנקים והיזמים במתכונתם הקיימת. אין ספק כי חובתו של הבנק לבחון לעומק את התכנית העסקית של היוזם בשלב החיתום ולהימנע ממימון של פרויקטים מסוכנים מדי. אך מרגע שיצא הפרויקט לפועל, אין בהנהלות סביב הפרויקט עצמי ניגוד אינטרסים ממשועוט בין היוזם לבין הבנק.



ראשית, יזמים משלימים לרוב הון עצמי וחתומים גם עלUberות אישית במקרה של כישלון הפרויקט. גם בהעדרUberות כזו, הפגיעה המשתמעת במוניטין היוזם והעובדת כי הוא נתון במשחק חזור מול הבנקים והציבור מביאה לכך שחזקת עליו שיעשה כל שביקולתו על מנת שהפרויקט יצליח והחלואה תוחזר לבנק במלואה. שנית, יזם עצמו תTRYץ חזק להימנע מהורדת מחירים לאורך חיiprojekt, בלי קשר לעמדתו של הבנק, שכן הדבר עשוי להשאיר את מערכתיחסים עם הרוכשים המוקדמים ששלימו מחיר נבוה יותר. לפיכך, ככל שישם הגיע ליקודה בה הוא עצמו מעוניין להוריד מחירים, הדבר ודאי נובע ממידע מכלי ראשון שהוא חשוף אליו לגבי מצב הביקוש בשטח בוודאי יותר מהפקיד במטה הבנק או בסניף שהעניק את החלואה. כבילת ידיו של היוזם בעודו מנסה להציג לידוע כזה עלולה להוות עיוות של המנגנון התחרותי, ולא אמצעי לתקן של עיוות כזה.

יתר על כן, קיים חשש כי הבנק עצמו עלול להפעיל השפעה חיונית שלילית על היוזם באמצעות סיכון הורדת המחיר משלימים שאינם רלבנטיים לפרויקט הספציפי. לאחר והבנק מלאה פרויקטים רבים, ירידת מחירי הדירות עלולה להשפיע עליו באופן רוחבי. כך למשל יתכן שבפרויקטים מסוימים יש הצדקה כלכלית להוריד מחירים מאחר והכוחות התחרותיים דוחפים לכך. אך לבנק עלול להיות TRYץ למנוע את ירידת המחיר בפרויקטים אלו שכן זו עלולה לעודד יזמים נוספים להוריד מחירים. ירידת מחירים רוחבית עלולה לפגוע ברוחשי הבנק במספר דרכים, החל מהירידה בשווי הבתוות שתחייב אותו להקטין הון רב יותר כנגד האשראי שהעניק בשוק הדירות, ועד לירידה בגובה החלואות שהוא מתבקש להעמיד לרוכשים.

באור זה יש לראות את הנכונות בענף "לבוא לקרהת" הרוכשים במגוון דרכים, משדרוג המטבח ועד למタン החלואות קבלן נדיות, ובבד שלא תהיה ירידת מחיר העסקה הנקוב. כלל לא ברור מדוע הכוחות התחרותיים דוחפים יזמים למשך לקוחות דזוקא באופן זה, ולא על ידי מтан הנחה במחיר הדירה. השערה מתבקשת היא כי גישה זו אינה משרתת בהכרח את רוחשי הפרויקט אלא את רצונם של הבנקים להימנע מירידה רוחבית במחירי הדירות.

עליה לפיכך חשש ממשמעותי כי שליטת הבנקים במחירי הדירות עלולה לעשות הרבה יותר מאשר לאפשר להם למנוע מיזמים לבצע טעויות קרייטיות. שליטה זו מהווה גורם המוקר את המנגנון התחרותי ומונע ממחירים הדור להיקבע בשוק תחרותי. על מנת לחדד את הבעיה, נבחן שוב את TRYיצי היוזם.

גם ללא קשר לעמדת הבנק המלאה, ובהעדר בעיה תחרותית, יזם יש TRYץ לנתקות בגין היוצרת קשייחות כלפי מטה של מחירים במידה מסוימת. בהינתן ביקוש דليل, היוזם לא יפנה מיד להורדת מחירים. סביר כי הוא ינסה להמתין ולראות אם מדובר בשפל זמני שבקבוצתו יחוירו הרוכשים להנור אל משרדי המכירות. ככל שהבנק מוכן לתה לו אשראי ולגבות אותו בתקופת המתנה כזו, המתנה והימנעות מהורדת המחיר עשויה להיות היגיונית מבחינה כלכלית ולא בהכרח תבטא כשל תחרותי.

אך ככל שהחודשים נוקפים והביקורת נותר דليل ברמת המחיר הנווכחית, היוזם חייב להביא בחשבון את האפשרות כי ירידת מחירים בענף נמצאת בפתח. במקרה כזה הוא עשוי להקדים רפואה המכחה ולהתחיל בתהליך של ירידת מחירים בעצמו על מנת למכור את הדירות בפרויקט טרם שתידרשנה ירידות מחירים חזות יותר על מנת למכרו.

בשוק תחרותי, איפוא, החלטות היוזם תלויות באופן קרייטי באמוננות שלו לגבי תוואי התפתחות המחירים בענף. אך עצם קיומו של סעיף המאפשר לבנקים למנוע או למtan ירידות מחירים, והידיעה כי המתחרים של היוזם חתומים על סעיף כזה יכולה בהחלט להפיג את חששותיו של היוזם הבודד



מירידת מחירים. קיומם של סעיפים כאלה בחוזי ההתקשרות של הבנקים והיזמים עלולה לפיכך לעודד את היזמים להמשיך ולהחזיק את המחיר ברמה על-תחרותית גבוהה שאינה הולמת את תנאי השוק.

כך מצליח הענף להימנע מדינמיקה תחרותית של ירידת מחירים בעת ירידת ביבוקש על אף קיומם של יזמים רבים הפעילים בו. נשים לב שאפקט מצנן-תחרות זה תקף גם אם היזם אינו כבול בעצםו על ידי סעיף זה. כך למשל, ניתן שהמחיר שהיזם דורש כתעת גבוה מזה שננקב בדו"ח האפס, ועל כן אינו נדרש פורמלית לאישור הבנק ככל שירצה להוריד מחירים, לפחות עד לרמה מסוימת. אך גם במקרה זה, הידיעה של היזם כי סעיף המגביל ירידות מחירים קיים בענף באופן רוחבי יכולה לנסוך בו בטחון כי לא צפואה ירידת מחירים משמעותית, דבר שיפגע בתמරיך שלו להתרחות ולהוריד את המחיר עצמו. מעבר לזה, הפיקוח החזוק של הבנק לאחר שהפרויקט יצא לדרך מאפשר לבנק, ויזמים וגורמים בנקאים מאושרים בשיחות איתם שאכן כך המצב, להציג ליזם הסדרים החלופיים להורדת מחירי הדירות על מנת לעמוד בתקופות של שפל במכירות

הצעה להגברת התחרות בענף

התערבות הבנקים במחירים הדירות לרובכים מעלה, לכל היותר, חששות תחרותיים משמעותיים, וכי הסעיף המאפשר להם לסכל ירידת מחירים עלול ליצור עיונות גדולים מחוסר הייעילות שהוא שואף לתוקן.

בשל האפשרות שהם כרוכים ביטרונות של יעילות, הסדרי RPM אינם אסורים מטבעם. אך רשותו תחרות בארץ ובעולם פועלות על מנת לאסור על הסדרים כאלו במרקם בהם החש התחרותי גבוה מספיק. כך למשל חוק המזון בישראל אוסר על ספקים גדולים, כהגדתם בחוק, להתערב במחיר הסופי לצרכן שוגבה הרשות הקמעונאית, ואיסור זה נאכף על ידי רשות התחרות.

מחيري הדירות הם משקولات הכבידה ביותר המכובدة על משקי הבית בישראל. מחירי הדירות הגבוהים מכובדים על משקי הבית לאין ערוך יותר ממחيري החטיפים בסופרמרקט, או בכל תחום אחר בו רשות התחרות מתערבת בשגרה על מנת להבטיח את פועלתו של המנגנון התחרותי. חשש משמעותי בתחום כה קריטי כפי שתואר לעיל דרש התייחסות ובדיקה משמעותית של כלים של רשות תחרותיים וחיפוש אחר דרכי אפשרויות לפתרונם.

לנוכח זאת מומלץ לנקט בשלוש פעולות משמעותיות שכולן נמצאות בארגון הכלים של רשות התחרות:

1. להכריז על הבנקים הגדולים כקבוצת ריכוז בתחום האשראי לבניה בישראל.
2. מתן הוראה לבנקים (בדרך של צו מוסכם או דרך אחרת) להימנע מהלול בחוזה ההתקשרות סעיפים המגבילים את יכולתו של היזם להוריד את מחיר הדירה לרובכים.
3. יתר על כן, לאחר שהזגגה התוכנית העסקית והבנק החליט לממן על הפרויקט אסור על הבנק לדון עם היזם בתמוך בפועל של הפרויקט.
4. לדריש מהבנקים מצגות פנימיות ומסמכים נוספים המתעדים את הדינמיקה בין היזמים בכל הקשור לקביעת המחיר לרובץ.

מהי התוצאה בצדדים אלו? ברור כי לא ניתן למנוע מהבנקים להשפיע על השיקולים המשחרריים של היזמים. גם אם היה הדבר אפשרי, מניעה מוחלטת כזו אינה בהכרח רצiosa. חשוב לשמור על זכותו וחובתו של הבנק להימנע מלמן פרויקט הנטאפס בעינויו ממשוכן.



עם זאת, לא ניתן לראות בשליטה של מספר קטן של שחקנים במחירים הדיוור כמענה מידתי לצורך להקטין את הסיכון בענף. מידה מסוימת של סיכון מהוות חלק טבעי מ פעילות עסקית. ענף בנייה בראיא מתאפיין בתחרות המאפשרת למחירים לשמש כסיגナル אוודות תנאי השוק. ביקוש גואה יתבטא במחירים גבוהים המעודדים בנייה, וביקוש נמוך אמר לחשקף בירידת מחירים. בענף תחרותי שכזה אחזו מסוימים מהפרויקטטים נכשלים או סובלים מקשיים.

על הבנק לבחון בקפדנות את סיכויי ההצלחה של המיזמים על בסיס דוח האפס. אך לאפשר לקבוצה קטנה של בנקים לשלוט במחירים לאורך כל חיiproject אין מהוות מענה מידתי לחשש שהזום יטעה וויריד מחירים בקצב מהיר מהנדרש להצלחת הפרויקט. מכאן נובעת הדרישת לבטל את

התנינה החוזית הדורשת את אישור הבנק לפני הורדת מחירים לאורך חיiproject. מהי התועלת בהחוצה שרותות התחרות ל深深 את אופי ההתקשרות בין הייזמים לבנקים? גם אם תבוטל התנינה החוזית המגבילה את הזום מלחריד מחיר ללא אישור הבנק, הזום עשוי עדין להירגע מכך בשל חוסר רצון להעכיר את יחסיו עם הבנק או לנוכח דרישת לא פורמלית להימנע מכך. ברגע שפורטוקול התקשרות יהיה חשוף לענייה של רשותות התחרות, יהיה בכך כדי לשלוח מסר לשוק על פיו המחרירים צריכים להיקבע באופן תחרותי, ונitin יהיה לעמוד בצורה טובה יותר על מגנונים פורמליים וא-פורמליים העולמים לפגוע בכך.

סיכום

מצב העניינים בענף הבניה מצביע על כשל תחרותי הנובע מההשפעה המשמעותית של מספר קטן של שחקנים על מחירים הדיוור. גם אם לא ניתן ולא רצוי למנוע כל השפעה של הבנקים על מחירים הדיוור, אין בכך כדי להכשיר מגנון בוטה של דרישת לאישור הבנק לתת הנחה במחיר, או דרישת ל刻苦 אחריו מחיר המכירה בדרך של רמיזה וקריצת עין.

נכון, הבנק מושקע בכל פרויקט בניה ויש לו אינטרס (שהינו גם אינטרס ציבורי) שהקבלן יחויר את חובו. אבל לקבלן יש אינטרס גדול עוד יותר להרוויח ולהחזיר לבנק את ההלוואה והריבית. לפיקוח יש תפקיד כאשר קיים ניגוד אינטרסים מובהה בין הבנק והזום. אלא שכאן קיימת שותפות אינטרסים ברורה ואין סיבה להשפיכם בסניין או המהלך במטה הבנק מבין טוב יותר מה נכון לפרויקט בירושלים, אשקלון או עפולה.

המצב הנוכחי מצוין לבנקים והייזמים. אלו הרווחיו נחדר בשנים האחרונות, ואולם רווחים אלו באים על חשבון כלל הציבור שהעליה במחירים הדירות מקשה עליו מאד. השינוי הנדרש עשוי להביא סוף סוף לכך שנראה תנודות מחירים לשני הכוונים בהתאם לתנאי השוק, ולא רק בכיוון אחד.

ירידת מחירים דירות בנסיבות מסוימות תביא להגדלת הסיכון לבנקים ולקבלנים. אבל בעולם תחרותי רווחים באים עם סיכון. הבנקים צריכים לשאת חלק ממשועוטי יותר מהסיכון הזה על מנת להיות ראויים לרווחים העזומים שהענף מקנה להם.