

האם העלייה במחירי

הדיור צפויה להיעצר?

צבי אקשטיין וסרגיי סומקין\*

נייר מדיניות מיוחד / אוקטובר 2020



\* פרופ' צבי אקשטיין הוא דיקן בית ספר טיומקין לכלכלה וראש מכון אהרן למדיניות כלכלית במרכז הבינתחומי הרצליה, [zeckstein@idc.ac.il](mailto:zeckstein@idc.ac.il). ד"ר סרגיי סומקין הוא חוקר בכיר במכון אהרן למדיניות כלכלית.

# מכון אהרן למדיניות כלכלית

## על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזק חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן.

צמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה והעלאת הפריון לעובד היא היעד המרכזי של כל המשקים, ובכללם של המשק הישראלי. המדדים המרכזיים לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש, התעסוקה והפריון במשק – נמצאים עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח. חזון המכון הוא לערוך מחקרים כלכליים אשר יניבו הצעות הן לכלי מדיניות חדשניים והן לרפורמות במשק לקידום הצמיחה, התעסוקה והפריון. מטרת מחקרי המדיניות להשפיע על המדיניות המוניטרית והפיסקלית, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחזוק החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן החברתי של ישראל.

היעד העיקרי של מכון אהרן למדיניות כלכלית בבית ספר טיומקין לכלכלה הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רחביים, וכן מחקר המתמקד בענפים שונים כדי לבחון ולהמליץ על שימוש מושכל בכלי מדיניות וסדרי עדיפויות שיגרמו לגידול התעסוקה והפריון בכלל ענפי המשק. במסגרת זו ניתן דגש על חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל בחדשנות טכנולוגית, וכן על העצמת ההתייעלות והחדשנות בענפים המסורתיים, ענפי השירותים והסקטור הציבורי. כל זאת נעשה על בסיס מחקרי מוצק והצבת יעדים כמותיים כדי להשיג את חזון המכון.

### ← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, גב' יעל אנדורן, פרופ' צבי אקשטיין, גב' דיתה ברוניצקי, מר ארז ויגודמן, גב' ענת לוי, מר צבי לימון, פרופ' רפי מלניק, מר רונן ניר, מר רוני נפתלי, מר יואל קרסו, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

### ← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

### ← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי הרקוביץ, ד"ר יניב ידיד לוי, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, ד"ר טלי רגב.

### ← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: [aaron.economics@idc.ac.il](mailto:aaron.economics@idc.ac.il)

אתר: [www.aiep.idc.ac.il](http://www.aiep.idc.ac.il)

## האם העלייה במחירי הדיור צפויה להיעצר?

מודל מחירי הדיור של מכון אהרן חוזה שמחירי הדירות בשנת 2021 יעלו בכ-6% ביחס לרבעון השני של 2020. בכך תעלה הסטייה של מחירי הדיור מעל קו המגמה הרב שנתי בכ-21%. קו המגמה מאפיין מחירי דיור אשר עולים בקצב עליית רמת החיים הממוצעת למשק בית. הסטייה מקו המגמה שנוצרה בעשר השנים האחרונות גורמת לנזק מתמשך למשקי הבית הגורר בניית דיור מרוחק ממרכזי התעסוקה, עומסי תחבורה וגידול באי-השוויון.

הסיבה המרכזית לעלייה במחירי הדיור היא שבשנים האחרונות, כמו בעבר, הגידול הרבעוני במספר משקי הבית החדשים (כ-15 אלף משקי בית ברבעון בחמש השנים האחרונות) גבוה יותר מהגידול הרבעוני במספר הדירות שבהייתן הסטייה (כ-12.5 אלף דירות בחמש שנים אחרונות). כתוצאה מכך הפער בין כמות הדירות הנבנית לבין מספר משקי הבית החדשים מתרחב והיחס בין מלאי הדירות למספר משקי הבית ממשיך לרדת ועומד ברבעון השני של 2020 על כ-0.92 דירות למשק בית. יחס זה צפוי לרדת בכ-1% נוסף עד סוף שנת 2021. כתוצאה מהירידה בכמות הדירות למשק בית צפיפות הדיור גדלה, וכדי למנוע זאת יש לבנות כ-15 אלף דירות ברבעון. כדי לעצור את עליית מחירי הדיור יש לבנות בחמש השנים הקרובות כ-20,000 דירות ברבעון על פני כל הארץ ובמיוחד במרכזה.<sup>1</sup>

כדי לטפל בבעיות הדיור יש לבצע שש רפורמות קצרות וארוכות טווח: (1) **רפורמה במימון הרשויות המקומיות**, שעיקרה **ביטול התלות של הרשויות בארנונה מעסקים**, עידוד הבנייה למגורים והגברת התחרות בין הרשויות המקומיות על משקי הבית; (2) **הרחבה משמעותית של מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים** ללא חסמי תכנון ובנייה בכל רחבי הארץ, ובמחוז המרכז ובתל אביב בפרט; (3) **העברת סמכויות התכנון ומכירת קרקעות מתוכננות ושאינן מתוכננות מרשות מקרקעי ישראל לרשויות מקומיות וליזמים פרטיים**; (4) **קידום מערך ההתחדשות העירונית** דרך ייעול הבירוקרטיה ברמת הרשויות המקומיות, והקמת ועדות לבחינת כדאיותם וערכם המוסף של פרויקטים של התחדשות עירונית; (5) **קידום הפריון והיעילות בענף הבנייה למגורים** דרך תיעוש הבנייה ותמרוץ משך בנייה קצר; (6) **תכנון אורבני של הסקטור הערבי** אשר יביא להפיכתן של קבוצת כפרים סמוכים לאזור מטרופולין גדול ועצמאי, ובכך ייתן תנופה לתעסוקתם וליעילות הייצור והשירותים.

<sup>1</sup> סקירה של אגף ניתוח כלכלי במשרד הבינוי והשיכון על התחלות הבנייה, שיווק הקרקעות וסך הפעילות בענף הבנייה נותנת חיזוק נוסף להערכה בדבר עליית מחירי הדירות בשנה הבאה ובזו שאחריה, ראו משרד הבינוי והשיכון (אוקטובר 2020), ["ענף הבנייה ושוק הדיור בישראל - סקירת השפעת הקורונה"](#).

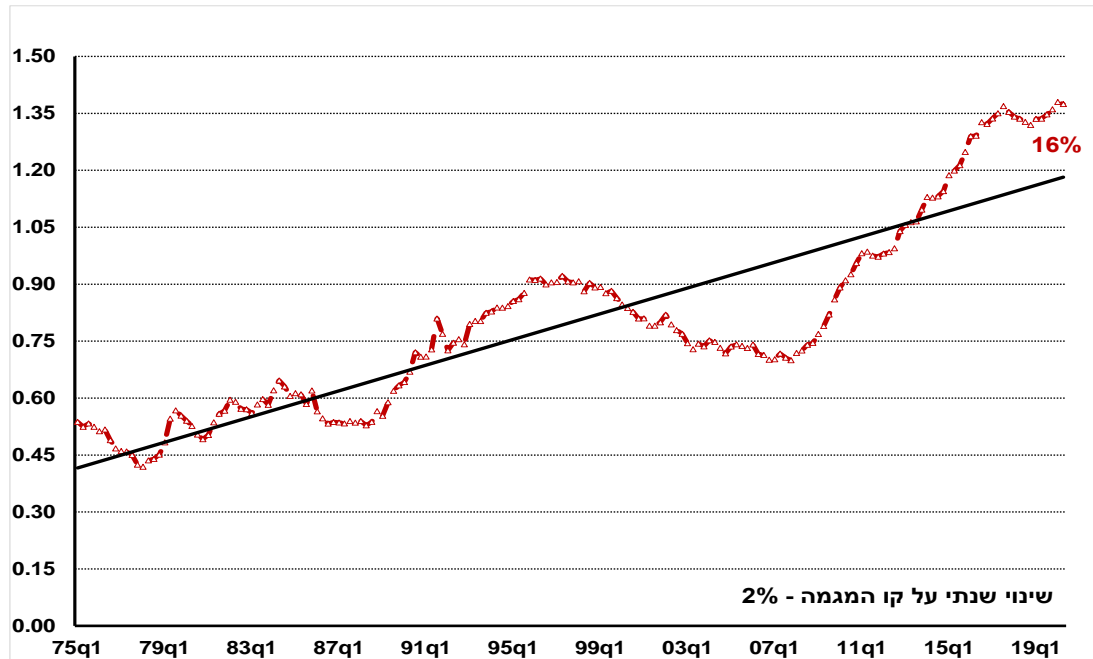
## תוכן העניינים

1. שוק הדיור : מחירים, ביקוש והיצע.....5
2. תחזית למחירי הדירות בשנת 2021.....8
3. מה יש לעשות כדי להוריד את מחירי הדיור ולשפר את רמת החיים של משקי הבית?.....10
- נספח א : היתרי בנייה.....13
- נספח ב : מודל כלכלי לאמידת מחירי הדירות – מקורות הנתונים ופלט הרגרסיה.....14

## 1. שוק הדיור: מחירים, ביקוש והיצע

בשנה וחצי האחרונות חלה עלייה ריאלית של 4.2% במחירי הדיור (איור 1). קצב עלייה זה הוא גבוה יותר מהמגמה ארוכת הטווח במחירי הדיור הריאליים העומדת על כ-2% בשנה, מגמה אשר מאפיינת מחירי דיור העולים בקצב עליית רמת החיים הממוצעת למשק בית. ברבעון השני של 2020 הסטייה של מדד מחירי הדיור מקו המגמה הגיעה לכ-16%. בנייר זה אנו בוחנים את השינויים שחלו בשוק הדיור בשנים האחרונות ועונים על השאלה: האם העלייה במחירי הדיור צפויה להיעצר?

איור 1: מחזוריות ומגמה של מחירי הדירות הריאליים, 1975 (רבעון 1) – 2020 (רבעון 2)



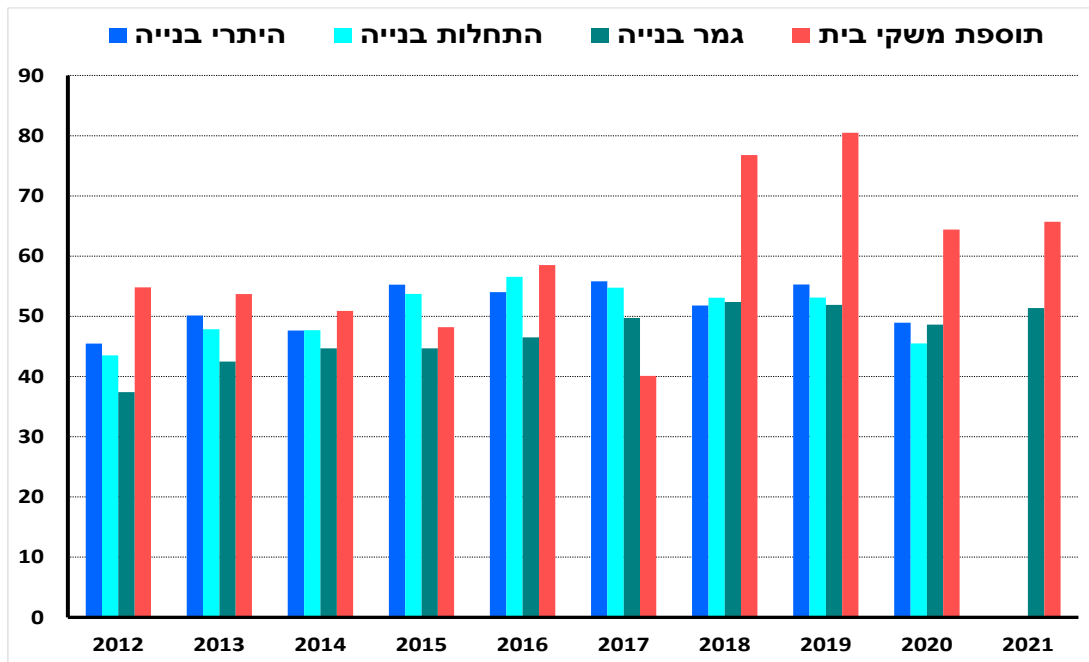
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

הבנייה למגורים מתחילה כשנה לאחר קבלת היתר בנייה,<sup>2</sup> ולכן היתרי הבנייה מהווים אינדיקטור ראשוני לשינוי הצפוי במלאי הדירות. השנים 2007–2003 התאפיינו ברמה נמוכה של כ-30 אלף היתרי בנייה בשנה (איור 5 בנספח א). מאז היקף היתרי הבנייה עלה לכ-33 אלף בשנים 2008–2009, כ-48 אלף בשנים 2011–2014 וכ-54 אלף בשנים 2015–2018, הגיע לשיא של כ-55 אלף בשנת 2019 וצפוי לרדת לרמה של 49 אלף בשנת 2020 (איור 2).

כאמור, התחלות הבנייה הן כשנה לאחר קבלת היתר הבנייה, ואכן בשנים 2012–2019 היחס בין התחלות הבנייה להיתרי הבנייה עומד בממוצע על 1. בהתאם, היקף התחלות הבנייה עמד על כ-48 אלף דירות בשנים 2012–2015 וכ-54 אלף בשנים 2016–2019, אולם בשנת 2020 הוא צפוי לרדת לכ-46 אלף דירות, כ-18% פחות ממספר היתרי בנייה שניתנו בשנת 2019.

<sup>2</sup> היתר בנייה הוא האישור שניתן על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לבצע עבודת בנייה, הריסה או שינוי בשימושים במקרקעין.

איור 2: היתרי בנייה, התחלות וגמר בנייה ותוספת משקי בית, 2012–2021



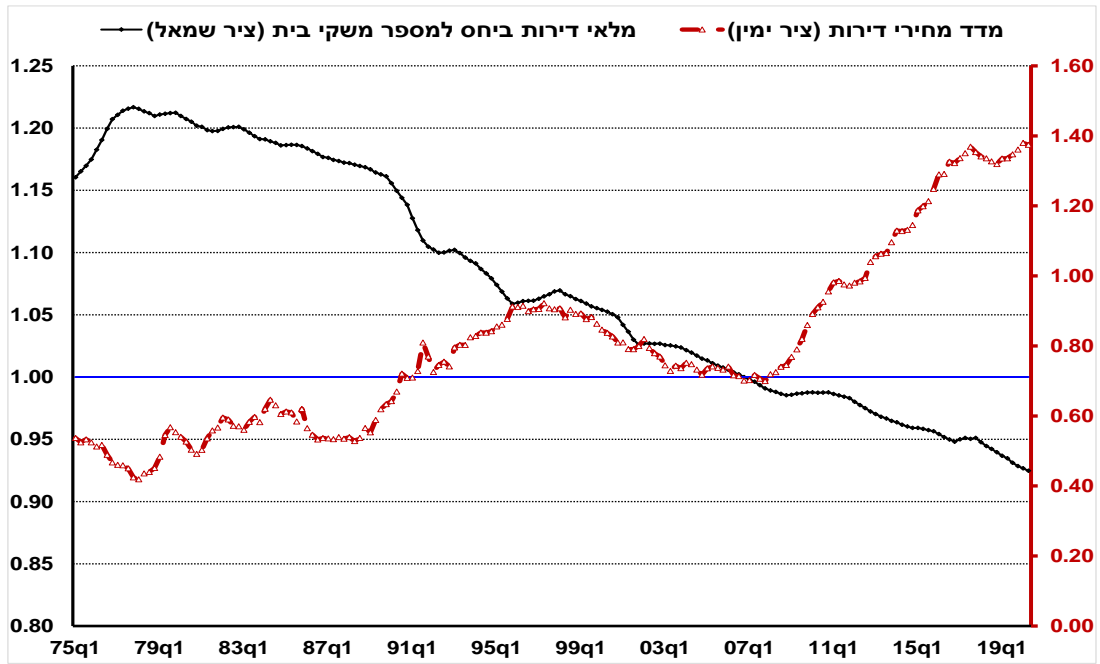
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

התחזית לגמר בנייה בשנים 2021–2020 מתבססת על נתוני התחלות בנייה בשנים 2018–2019 ובהנחה כי בנייתן של כ-95% מהדירות מסתיימת כ-24 חודשים לאחר מועד התחלת הבנייה. התחזית לתוספת משקי בית בשנים 2021–2020 מתבססת על ההנחה שמספר משקי הבית בשנים אלה יגדל לפי קצב הגידול הממוצע במספר משקי הבית בשנים 2012–2018.

בנייתן של כ-95% מהדירות מסתיימת כ-24 חודשים לאחר מועד התחלת הבנייה. בהתאם, היקף הדירות שבנייתן הסתיימה עמד על כ-46 אלף דירות בשנים 2014–2017 וכ-51 אלף בשנים 2018–2021. התוספת של משקי הבית - צרכני הדיור החדשים - עמדה על כ-53 אלף בשנים 2012–2014, כ-61 אלף בשנים 2015–2019 וכ-64 אלף בשנת 2020. **בממוצע, בשנים 2012–2020 התוספת השנתית למספר משקי הבית גבוהה בכ-12.5 אלף (כ-26%) מכמות הדירות שבנייתן הסתיימה.**

עודף ביקוש מתמיד לדיור, אשר מתבטא בפער בין התוספת של משקי הבית החדשים לבין מספר הדירות שבנייתן הסתיימה, גורם לשחיקה של מלאי הדיור הקיים עבור כלל צרכני הדיור ולעליית מחירי הדיור. בשנה וחצי האחרונות היחס בין מלאי הדירות למספר משקי בית ירד בכ-1.6% והוא עומד ברבעון השני של 2020 על כ-0.92 דירות למשק בית (איור 3). כאמור, בתקופה זו מחירי הדיור עלו בכ-4.2%.

איור 3: התפתחות מדד מחירי הדירות והיצע הדירות למשק בית, 1975 (רבעון 1) – 2020 (רבעון 2)

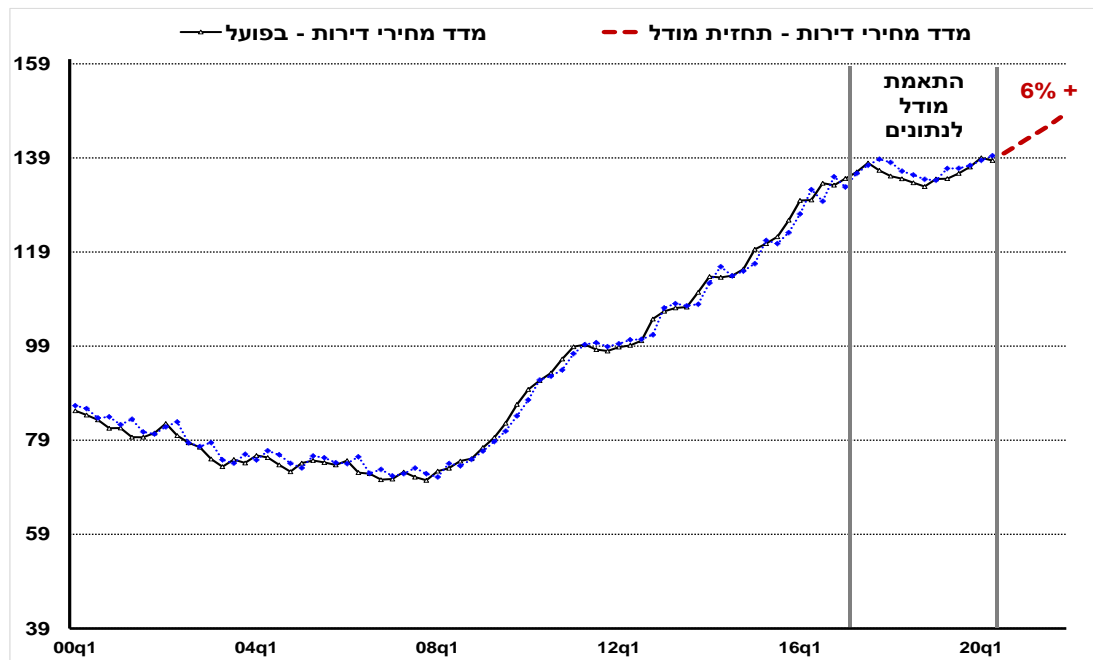


מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

## 2. תחזית למחירי הדירות בשנת 2021

בפרק זה אנו מציגים תחזית למחירי הדירות בשנת 2021 בהתבסס על מודל מחירי הדיור של מכון אהרן.<sup>3</sup> המשתנה המוסבר במודל הוא מחירי הדירות הריאליים, המשתנים המסבירים הם כמות הדירות למשק בית וריבית המשכנתאות, והוא נאמד באמצעות נתונים רבעוניים מ-1975 עד 2017 (ראו פלט המודל בנספח ב). המודל חוזה שמחירי הדירות בשנת 2021 יעלו בכ-6% ביחס לרבעון השני של 2020 (איור 4). בכך תעלה הסטייה של מחירי הדיור מעל קו המגמה הרב שנתי מכ-16% ברבעון השני של 2020 לכ-21% ברבעון הרביעי של 2021. הסטייה מקו המגמה שנוצרה בעשר השנים האחרונות גורמת לנזק מתמשך למשקי הבית הגורר בניית דיור מרוחק ממרכזי התעסוקה, עומסי תחבורה וגידול באי-השוויון.

איור 4: מחירי דירות - התאמת המודל לנתונים והתחזית לעליית המחירים ב-2021



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

בשחור - מחירי הדירות בפועל. בכחול - תחזית המודל למחירי הדירות, עד הרבעון השני של 2017 (עד הקו האנכי הראשון) על סמך הנתונים במדגם, מהרבעון השלישי של 2017 ועד לרבעון השני של 2020 (בין שני הקווים האנכיים) על סמך הנתונים (שהתממשו) מחוץ למדגם. באדום - תחזית המודל למחירי הדירות מהרבעון השלישי של 2020 ועד לרבעון הרביעי של 2021 על סמך הנתונים וההנחות לגבי היקף גמר הבנייה, כמות משקי הבית והריבית על משכנתאות.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> אקשטיין, צ'י, ת' קווגט וס' סומקין (2018), "האם יש בועה במחירי הדירות", מכון אהרן למדיניות כלכלית.  
<sup>4</sup> התחזית לגמר בנייה בשנים 2020-2021 מתבססת על נתוני התחלות בנייה בשנים 2018-2019 ובהנחה כי בנייתן של כ-95% מהדירות מסתיימת כ-24 חודשים לאחר מועד התחלת הבנייה. התחזית לתוספת משקי בית בשנים 2020-2021 מתבססת על ההנחה שמספר משקי הבית בשנים אלה יגדל לפי קצב הגידול הממוצע במספר משקי הבית בשנים 2012-2018. התחזית לריבית על משכנתאות בשנים 2020-2021 מתבססת על ההנחה שהריבית תישאר ברמה של הרבעון השני של 2020.



כפי שניתן לראות באיור 4, התאמת המודל לנתונים במדגם (מהרבעון הראשון של 1975 ועד הרבעון השני של 2017) ומחוצה לו (מהרבעון השלישי של 2017 ועד לרבעון השני של 2020) היא מעולה, ולכן יש לתת אמון בתחזית.<sup>5</sup> הסיבה המרכזית לעלייה במחירי הדיור היא שבשנים האחרונות, כמו בעבר, הגידול הרבעוני במספר משקי הבית החדשים (כ-15 אלף משקי בית ברבעון בחמש השנים האחרונות) גבוה יותר מהגידול הרבעוני במספר הדירות שבנייתן הסתיימה (כ-12.5 אלף דירות בחמש השנים האחרונות). כתוצאה מכך הפער בין כמות הדירות הנבנית לבין מספר משקי הבית החדשים מתרחב והיחס בין מלאי הדירות למספר משקי הבית ממשיך לרדת ועומד ברבעון השני של 2020 על כ-0.92 דירות למשק בית. יחס זה צפוי לרדת בכ-1% נוסף עד סוף שנת 2021. כתוצאה מהירידה בכמות הדירות למשק בית צפיפות הדיור תוסיף לגדול (השפעת הריבית הנמוכה היא משנית) ומחירי הדיור צפויים להמשיך לעלות.

**כדי למנוע את הגידול בצפיפות יש לבנות כ-15 אלף דירות ברבעון, וכדי לעצור את עליית מחירי הדיור יש לבנות בחמש השנים הקרובות כ-20,000 דירות ברבעון על פני כל הארץ ובמיוחד במרכזה.**

---

<sup>5</sup> המודל מסביר היטב את הירידה במחירי הדירות בשנים 2000–2007, את העלייה החדה במחירי הדירות בשנים 2007–2017 ואת התפתחות המחירים בתקופה "מחוץ למדגם" (מהרבעון השלישי של 2017 ועד לרבעון השני של 2020); הפער בין מחירי הדירות בפועל לתחזית ברבעון השני של 2020 עומד על כ-0.7% בלבד.

### 3. מה יש לעשות כדי להוריד את מחירי הדיור ולשפר את רמת החיים של

#### משקי הבית?

פרק זה מציג את תוכנית הרפורמות של מכון אהרן למדיניות כלכלית לטיפול בבעיית הדיור.<sup>6</sup> התוכנית מורכבת משש רפורמות קצרות וארוכות טווח שיישומן יאפשר להגדיל משמעותית את היצע הקרקעות ליחידות דיור בכל הארץ ולרסן את עליית המחירים: (1) **רפורמה במימון הרשויות המקומיות**, שעיקרה **ביטול התלות של הרשויות בארנונה מעסקים**, עידוד הבנייה למגורים והגברת התחרות בין הרשויות המקומיות על משקי הבית; (2) **הרחבה משמעותית של מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים** ללא חסמי תכנון ובנייה בכל רחבי הארץ, ובמחוז המרכז ובתל אביב בפרט; (3) **העברת סמכויות התכנון ומכירת קרקעות מתוכננות ושאין מתוכננות מרשות מקרקעי ישראל לרשויות מקומיות וליזמים פרטיים**; (4) **קידום מערך ההתחדשות העירונית** דרך ייעול הבירוקרטיה ברמת הרשויות המקומיות, והקמת ועדות לבחינת כדאיותם וערכם המוסף של פרויקטים של התחדשות עירונית; (5) **קידום הפריון והיעילות בענף הבנייה למגורים** דרך תיעוש הבנייה ותמרוץ משך בנייה קצר; (6) **תכנון אורבני של הסקטור הערבי** אשר יביא להפיכתן של קבוצת כפרים סמוכים לאזור מטרופולין גדול ועצמאי, ובכך ייתן תנופה לתעסוקתם וליעילות הייצור והשירותים.

#### 1. רפורמה במימון הרשויות המקומיות

עיקרה של רפורמה זו הוא **ביטול התלות של הרשויות בארנונה מעסקים**, עידוד הבנייה למגורים והגברת התחרות בין הרשויות המקומיות על משקי הבית. החסם העיקרי להגדלת היקף הבנייה למגורים ברשויות המקומיות נובע מהעלויות הגבוהות הכרוכות בהגדלת מספר התושבים, ובהן עלויות לצורכי חינוך, רווחה ותשתיות ציבוריות שאינן מכוסות מההכנסה מארנונה למגורים. הבעיה מחמירה משום שהארנונה העסקית גבוהה (וההוצאה על נדל"ן עסקי נמוכה יחסית), ובכך מתמרצת את הרשויות המקומיות להשקיע את משאביהן בבניית נדל"ן לעסקים ולמנוע גידול במספר משקי הבית. על מנת שהרשויות המקומיות תגדלנה את היתרי הבנייה יש לשנות את צורת המימון שלהן. צורת מימון הרשויות המקומיות צריכה לאפשר לרשויות לממן את תוספת הדיירים ברמת שירותים טובה.

לצורך כך יש לקבוע את צורת מימון הרשויות באופן המעודד פיתוח נדל"ן למגורים ונדל"ן לעסקים בהתאם לרמות הביקוש באזורים השונים. לשם כך יש לשנות את מערכת המיסוי העירוני כך שלכל יישוב תמומן עלות תוספת יחידת דיור ללא קשר לארנונה לעסקים. הרפורמה בתחום מימון הרשויות המקומיות היא מקיפה, ולכן מורכבת ביותר, הן מבחינת גודלם של התקציבים והן מבחינת קבלת ההחלטות התכנוניות, על השלכותיהן הפוליטיות והכספיות. כל צעד מחייב בחינה מעמיקה של השלכותיו על הרשויות השונות ובחירת תמהיל המהלכים והתמריצים המתאים לכל אחת מהן.

<sup>6</sup> אקשטיין, צ', א' טולקובסקי, ד' אבידור, ד' גרף ותי' קוגוט (2015), "רפורמות בענף הדיור", מכון אהרן למדיניות כלכלית ומכון גזית-גלוב לחקר הנדל"ן; מואב, ע' וד' אבידור (2016), "רגולציה של שוק השכירות", מכון אהרן למדיניות כלכלית; אקשטיין, צ' ותי' קוגוט (2017), "רפורמות וכשלים בשוק הדיור", מכון אהרן למדיניות כלכלית; אקשטיין, צ', ת' קוגוט וסי' סומקין (2018), "האם יש בועה במחירי הדירות?", מכון אהרן למדיניות כלכלית; כהן, א' (2019), "התחדשות עירונית בישראל: חסמים מרכזיים והצעות ייעול", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

## **2. הרחבה משמעותית של מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים ללא חסמי תכנון ובנייה**

כמות הקרקעות המתוכננות הזמינות לבנייה בכל רגע נתון היא שקובעת בפועל את היצע התוספת של יחידות הדיור, ובכך את מידת הגמישות של ההיצע ביחס למחירי הדיור. לפיכך, כדי לגרום לירידת מחירי הדיור יש לפעול דרך הגדלת היצע הקרקעות הזמינות להגדלת כמות הדירות והגמתו ביחס לשינויים במחיר. שינוי זה צריך לבוא לידי ביטוי בכל הארץ, אך במיוחד באזורי הביקוש – תל אביב והמרכז – שבהם מתגוררת מרבית האוכלוסייה. הגדלה והגמשה של היצע יחידות הדיור הזמינות במרכז הארץ תביא להורדת מחירי הדיור במרכז, וזו תשליך על רמות המחירים בכל הארץ. רמת התכנון מחייבת תיאום של כלל תוכניות המתאר הנלוות לבנייה למגורים, כגון תשתיות תחבורה בכלל ובפרט תחבורה ציבורית, שטחים ירוקים, אזורי מסחר ותעסוקה, מערכת הסעת המונים וכו'. צעדים אופרטיביים שיש לעשות בתחום זה הם: הגדלת מלאי אישורי הדירות ברמה שתמלא את הביקוש הטבעי ל-10 השנים הקרובות, הרחבת ועדות מקומיות ומחוזיות והצבת יעדים של זמן לאישור תוכניות העומדות בתנאים של התכנון הקיים, והצבת יעד כמותי של היקף גמר בנייה של 80–100 אלף דירות בשנה בחמש השנים הבאות.

## **3. העברת סמכויות התכנון ומכירת קרקעות מתוכננות ושאינן מתוכננות מרשות מקרקעי ישראל לרשויות**

### **מקומיות וליזמים פרטיים**

רשות מקרקעי ישראל היא מונופול ממשלתי בתחומי הנדל"ן. מידת היזמות של גוף זה, כפי שהנתונים מראים, וכפי שידוע מהמחקרים על מונופולים ממשלתיים, נמוכה וחסרת יעילות. לכן אין כל הצדקה כלכלית או אחרת שהיזמות לפיתוח שטחים המיועדים לפיתוח עירוני או של כאלה שכבר נמצאים במרכז העיר, והבעלות על קרקעות אלה, תהיינה נחלתה של רשות מקרקעי ישראל. לכן יש לערוך מכרזים של מכירת קרקעות מתוכננות ושאינן מתוכננות בשוק הפרטי. שיווק קרקעות אלו צריך לעמוד ביעדי המלאי הזמין לבנייה תוך ויתור על קביעת מחיר מינימום ומיסוי ערך הקרקע כל עוד הקרקע אינה בנויה.

## **4. קידום מערך ההתחדשות העירונית**

קידום מערך זה הוא דרך יעול הברוקרטיה ברמת הרשויות המקומיות, והקמת ועדות לבחינת כדאיותם וערכם המוסף של פרויקטים של התחדשות עירונית. התחדשות עירונית באמצעות פרויקטים של פינוי-בינוי ותמ"א 38 היא כלי יעיל לניצול טוב יותר של אכלוס במרכזי הערים. ההתחדשות כוללת שימוש בתשתיות קיימות ופיתוחן במקום בניית תשתיות חדשות, חידוש הדרגתי של המרחב העירוני ומניעת הזנתו בד בבד עם יצירת אזורי מסחר, תוך הגברת היעילות במשק, וצמצום אי-השוויון ומניעת הזנחה גם באזורים נחשלים. חשובה במיוחד התמיכה בכדאיות ההתחדשות באזורים שבהם אין מצוקת קרקעות ועלות הקרקע היא נמוכה. באזורים כאלו מוטלת בספק רווחיותם של כלל הגורמים המעורבים בתהליך – יזמים, רשויות מקומיות ובעלי הקרקעות – אף שברמה הארצית הציפוף וההתחדשות העירונית שם חשובים. צעדי המדיניות בתחום ההתחדשות העירונית כוללים הגדלת התקציב לרשות להתחדשות עירונית, והצבת יעד ממשלתי שנתי של רמת ההתחדשות העירונית בהיקף 20 אלף יחידות דיור בפינוי-בינוי ותמ"א 38.

## **5. קידום הפריון והיעילות בענף הבנייה למגורים דרך תיעוש הבנייה ותמרוץ משך בנייה קצר**

ענף הבנייה למגורים מאופיין בפריון עבודה נמוך ובמשך זמן בנייה ארוך בהשוואה בין-לאומית, ובהתאם לכך – ברמת מיומנות נמוכה, בשכר נמוך ובהעסקתם של עובדים זרים. העובדים הזרים מוכנים לעבוד בשכר נמוך מזה של עובדים ישראליים בעלי מיומנויות נמוכות, ולכן העסקתם דוחקת את רגליהם של חלק מהעובדים הישראליים משוק העבודה וגורמת לירידה בשכרם.<sup>7</sup> כמו כן, הענף מאופיין בשיטות בנייה, בתקנים ובציוד מיושנים יחסית. הדברים אמורים בכלל הבנייה, אך במיוחד בבנייה נמוכה של עד ארבע קומות. קצב גידולו של הפריון בענף הבנייה כמעט אפסי, לצד עלייה במגזר העסקי כולו. פער זה בא לידי ביטוי בפערי העלייה בשכר. לפיכך, גידולו של אי-השוויון בעליית הפריון מתואם באופן מלא עם גידול אי-השוויון בעליית השכר.

על רקע זה, כדי לקדם את הפריון והיעילות בענף מומלצים הצעדים הבאים: תיעוש טכנולוגי; צמצום העסקת עובדים זרים; קידום הפריון והיעילות בענף הבנייה למגורים על ידי השקעות בציוד בנייה חדיש ובטיחותי (כגון מנופים), כלי העבודה (פחת מואץ), מרכיבי בנייה סטנדרטיים (עדכון של התקנים לבנייה) וכניסת חברות זרות מארצות מפותחות; תמרוץ משך בנייה קצר; יצירת סטנדרטים של בנייה איכותית וידידותית לסביבה. אלה יביאו להכנסת שיטות וחומרים חדישים אשר יאפשרו פריון ושכר גבוהים יותר לעובדים ישראליים בענף; מתן מענה מהיר יותר במקרה של זעזועים בביקוש. תיעוש הבנייה יגדיל את הצורך בעובדים מיומנים, ויגרור גידול של תעסוקת הישראלים בענף באמצעות התמחויות שונות בהפעלת ציוד מתקדם.

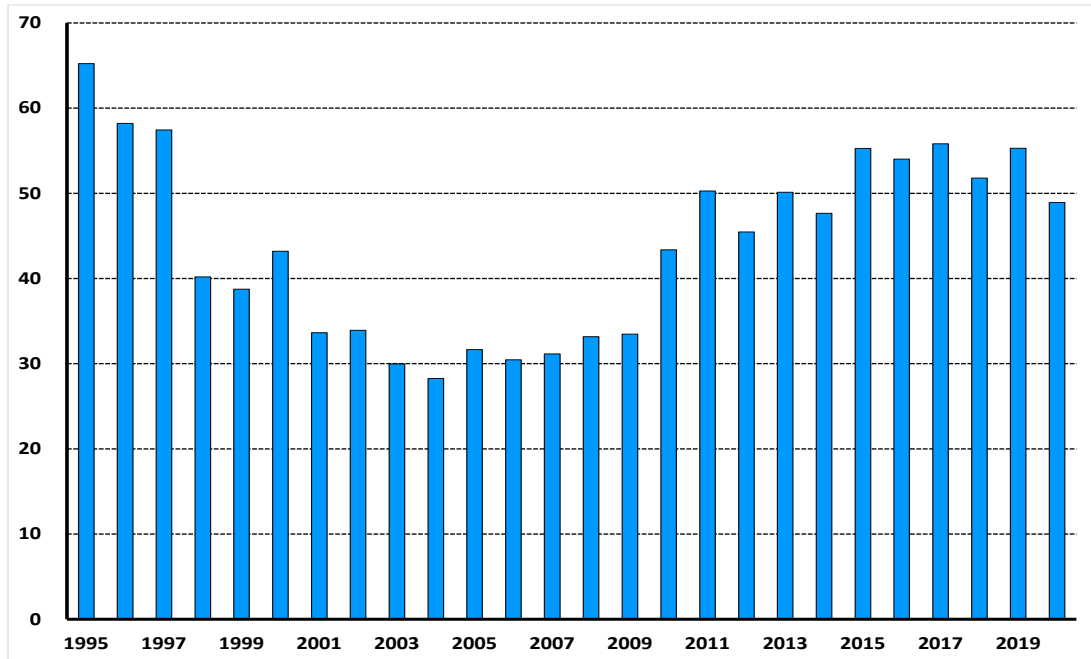
## **6. תכנון אורבני של הסקטור הערבי**

מטרת הרפורמה היא הפיכת מרכזי היישובים הערביים למרכזים אורבניים, בנייה רוויה לגובה הכוללת מוקדי תעשייה ומסחר, יצירת נגישות באמצעות תחבורה ציבורית יעילה והתמקדות ביישובים לאורך כביש 6, ואדי ערה וביישובי הבדואים בנגב. תכנון אורבני של הסקטור הערבי יביא להפיכתן של קבוצת כפרים סמוכים לאזור מטרופוליטן גדול ועצמאי, ובכך יעלה את הפריון והיעילות של תעסוקה בכלל הענפים. יש ליצור תוכניות מתאר ערים מפורטות הכוללות תכנון ופיתוח תשתיות עירוניות, אזורי מסחר ותעסוקה וחיבורם, באמצעות תחבורה ציבורית, למרכזי התעסוקה ולכבישים ראשיים. במיוחד יש לבחון הקמת תשתית עירונית לכפרים הנמצאים לאורך כביש 6 – טירה, טייבה, קלנסואה ועוד, וכן ליישובי הבדואים בדרום, ליישובי ואדי ערה וליישובים בגליל באזורים השונים. תכנון אורבני זה ייתן תנופה לתעסוקת נשים, לצריכה יעילה, להכנסות מארנונה וליעילות הייצור והשירותים. על הממשלה לגבש תוכנית מפורטת לביצוע הכוללות יעדים תכנוניים ותקציביים, כדי לקדם תשתיות עירוניות מתקדמות לכלל המגזר הערבי, ובכך לקדם את התכנון העירוני והיעילות הכלכלית.

<sup>7</sup> גולדנר, ש' (2019), "השפעת העובדים הזרים על תעסוקה ושכר של עובדים ישראליים", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

## נספח א: היתרי בנייה

איור 5: היתרי בנייה, 1995–2020



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

## נספח ב: מודל כלכלי לאמידת מחירי הדירות – מקורות הנתונים ופלט

### הרגרסיה

#### מקורות הנתונים

- מדד מחירי הדירות – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סדרה 40010.
- מדד המחירים לצרכן – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סדרה 120010.
- מדד מחירי דירות ריאלי הינו מדד מחירי הדירות מנוכה במדד המחירים לצרכן.
- מלאי הדירות במשק – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרסומי מפקד האוכלוסין והדיר 1995, דירות ומבנים, סיכומים מרישומי הפוקדים.
- גמר בנייה 1975–2017 – בנק ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (מחולל לוחות) ומשרד הבינוי והשיכון. הנחה לגבי גריעת דירות ממלאי 0.3% שנתי.
- שערי ריבית 10 שנים 1975–2017 – בנק ישראל, מאגר הסדרות, תשואה לפדיון באיגרות חוב ממשלתיות גליל, 10 שנים לפדיון, סדרה PU.TSB\_BAGR\_TZAMUD\_10Y.M.

#### קידוד למשתנים

- $\ln P_{GT}$  - (לן) מדד ריאלי של מחירי הדירות (מנוכה מגמה לינארית 1.7% שנתי).
- $\ln H$  - (לן) מלאי הדירות ביחס למלאי משקי הבית.
- $\ln R$  - (לן) שער ריבית 10 שנים (תשואה לפדיון באג"ח גליל).
- $D_{\ln R}$  - אינטראקציה בין (לן) שער ריבית לבין משתנה דמי המקבל ערך 1 עבור השנים 1975–1988, ואפס עבור השנים 1989–2017.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> שוק המשכנתאות עבר ליברליזציה בסוף שנת 1988 כאשר מגבלות על הריבית והיקף המשכנתאות בוטלו והשוק נפתח לתחרות.

Dependent Variable: LNP\_GT  
Method: Two-Stage Least Squares

Sample (adjusted): 1975Q3 2017Q2  
Included observations: 168 after adjustments  
Convergence achieved after 14 iterations  
Instrument list: LNH(-1) LNR D\_LNR C  
Lagged dependent  
variable & regressors  
added to instrument list

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LNH	-2.557093	1.434289	-1.782829	0.0765
LNR	-2.078379	0.589599	-3.525072	0.0006
D_LNR	0.705752	0.355095	1.987500	0.0486
C	0.096287	0.316739	0.303994	0.7615
AR(1)	1.246911	0.076844	16.22650	0.0000
AR(2)	-0.256349	0.076118	-3.367788	0.0009
R-squared	0.955348	Mean dependent var		-0.001922
Adjusted R-squared	0.953970	S.D. dependent var		0.132034
S.E. of regression	0.028327	Sum squared resid		0.129994
F-statistic	693.8013	Durbin-Watson stat		1.974464
Prob(F-statistic)	0.000000	Second-Stage SSR		0.127658
Inverted AR Roots	.99	.26		