

מכון אהרן
למדיניות כלכלית
ע"ש אהרן דוברת ז"ל

אוניברסיטת
רייכמן



אסטרטגיה להורדת

יוקר המחייה ופיתוח אורבני

סני זיו ואורך שפיר*

נייר מדיניות לקראת הכנס השנתי של מכון אהרן - טיוטה להערות



אסטרטגיה להורדת יוקר המחיה ופיתוח אורבני יעיל

מקור מרכזי ליוקר המחיה בישראל הינם מחירי הדיור הגבוהים המתבטאים במרכיב הגבוה של דיור בסל ההוצאה של הצרכן. בהשוואה בינלאומית על פי מדדי PPP כ-40% מיוקר המחיה הינו עלויות הדיור הגבוהות. בעיית יוקר המחיה פוגעת ברמת החיים ובאיכות החיים ומגדילה את אי השוויון. החל משנת 2012 עלו מחירי הדיור הריאליים ב-4.8% לשנה, כך שהמחיר הריאלי של דירה נמצא כיום כ-28% מעל המגמה הרב שנתית של העלייה ברמת החיים. בהתאם למודל מחירי הדיור של מכון אהרון, הגורם העיקרי של עליית המחירים נובעת מירידה מתמדת במלאי הדיור למשק בית. בהתאם לרמת התחלות הבנייה הנוכחית, המודל חוזה שמחירי הדיור יעלו בכ-6% עד סוף שנת 2025. השפעת המלחמה מחריפה את בעיית המחסור ביחידות מוגמרות עקב מחסור בכח אדם לענף הבנייה.

חלק מיוקר המחיה בפועל (למרות שאינו נכלל בסל ההוצאות הישיר של הצרכן) הינם זמני נסיעה ארוכים, שצפויים להמשיך לעלות. זמני הנסיעה בישראל כפולים מזמני הנסיעה במטרופולינים מובילים בעולם, הם מייקרים את עלות הדיור, וגוררים בניית דיור מרוחק ממרכזי תעסוקה.

מטרת נייר זה היא להציע יעדים למדיניות כלכלית שיאפשרו את הורדת מחירי הדיור חזרה לקו המגמה של הגידול בתוצר לנפש יחד עם יעדי נגישות תחבורתית איכותיים ותוכניות דיור ותחבורה התומכות ביעדים אלה. מימוש יעדים אלו יעמידו את ישראל בקו אחד עם המדינות המובילות באירופה ותהיה להם השפעה דרמטית על התוצר ועל איכות החיים במדינה.

אנו מציעים לקבוע יעדים להיקף היתרי בנייה ברמה של 85 אלף בשנת 2026 וגידול שנתי של 3% לשנה בהתבסס על תמרוץ התחדשות עירונית. חסם משמעותי בקידום התחדשות עירונית הינו אי הוודאות התכנונית. הגדרה מראש של מתחמי פינוי-בינוי עם זכויות בנייה מוגדרות והיטל השבחה יכולה להגדיל משמעותית את הוודאות התכנונית עבור יזמים. גישה זו תאפשר ליזמים לתכנן טוב יותר פרויקטים, להקטין את הסיכונים הכרוכים בתהליך, לקצר את לוחות הזמנים של הפרויקטים ולעודד יותר יזמים להיכנס לתחום ההתחדשות העירונית.

לצד יעדי הבנייה יש לתאם את הבנייה לתחבורה איכותית באמצעות הגברת צפיפות הבנייה סביב צירי תחבורה ציבורית ותחנות. תכנון משולב של תחבורה ודיור, הרואה את מערכות התחבורה והדיור כמערכות משלימות ובלתי נפרדות הינה תנאי הכרחי לפתרון משבר הדיור. אנו ממליצים על תכנון מבוסס תחבורה באמצעות העצמת זכויות לאורך צירי תחבורה עיקריים ויצירת שיתופי פעולה עם המיגור העסקי. לצד הפיתוח התחבורתי יש לספק תשתיות תומכות באמצעות תשתיות חדשות והתאמת תשתיות קיימות (כבישים, בתי ספר, בתי חולים, וצנרת מים וביוב).

שימוש בעליית ערך הקרקע כתוצאה מפיתוח יכול לממן חלק מהשקעות הנדרשות. עיקרי המלצותינו בתחום זה הינן: היטלי השבחה, מנגנוני קרקע משלימה, שותפויות ציבוריות-פרטיות (שיתוף היזמים בעלויות הפיתוח תמורת זכויות בנייה) ואגרות פיתוח (תשלום חד-פעמי בעת פיתוח או שינוי ייעוד קרקע).

הקמת רשויות מטרופוליניות חיונית להתמודדות עם אתגרי הדיור והתחבורה בישראל. מוצע להקים מסגרת ניהולית חדשה המתמקדת בראייה מטרופולינית רחבה, אשר תשלב את הסמכויות והאחריות לתכנון, פיתוח ותיאום בין הרשויות, ויוענקו להן סמכויות פיסקליות ותכנוניות נרחבות כגון גביית מיסי נדל"ן וסמכויות תכנון מרחבי, כולל אישור תוכניות מתאר אזוריות. מוצע לקדם את הקמת הרשויות המטרופוליניות כבר במהלך שנת 2025, תוך גיבוש מסגרת חוקית מתאימה והכנת תוכנית פעולה מפורטת למעבר הדרגתי של סמכויות.

על מנת ליישם תוכנית השקעה מסיבית בדיור ותחבורה, נדרשת תוכנית רב-שנתית לטווח של לפחות 20 שנה, שתכלול יעדים ותכנון אסטרטגי מפורט ושתעוגן בהחלטת ממשלה. אנו מציעים, כבר בתקציב 2025 להכין תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח לשילוב דיור ותחבורה כולל קביעת יעדים כמותיים למימוש התוכנית, אבני דרך ולוחות זמנים ותקצוב תכנון ראשוני.

תוכנית כזו, כשהיא מלווה בקידום תהליכי תכנון מפורטים וביצוע לפי תעדוף לאומי, תייצר ודאות ותאפשר למגזר הפרטי להיערך להשקעות בכל בתחומים, ובייחוד בתחומי המשרדים, התעשייה, השירותים והמסחר.

תוצאות צפויות:

ירידה במחירי הדיור. על פי מודל הדיור של מכון אהרון בתרחיש של מדיניות היצע מרחיבה, מחירי הדיור הריאליים צפויים לרדת ופער המחירים ביחס לקו המגמה יירד לכ-14% בשנת 2035 וכ-5% בשנת 2040.

עלייה בפריז (אגלומרציה): להשקעה מסיבית בתשתית תחבורתית וליעילות בהקצאה של הדיור והתעסוקה צפויה השפעה מהותית על הפריז והתוצר. על פי אומדני מכון אהרון, נדרשת השקעה של 950-1000 מיליארד שקל בתשתיות תחבורתיות והיא תביא לגידול של 5% בתוצר לעובד עד שנת 2040.

הקטנת פער מחירי הדיור בין המרכז לפרפריה: הפחתת זמן הנסיעה תביא לירידה של מחירי הדיור ולהקטנת הפער בין מחירי הדיור במרכז ובפרפריה.

תוכן העניינים

5	1. יוקר המחייה דיור ותחבורה
5	1.1 בעיית יוקר המחייה
5	1.2 דיור כמקור ליוקר המחייה
7	1.3 תחבורה ויוקר המחייה
8	2. מודל כלכלי לאמידת מחירי הדיור
8	2.1 תיאור המודל
8	2.2 התאמת הנתונים לתחזיות המודל בין השנים 2017 ו-2023 ותחזית לשנים 2024-2025
10	2.3 תרחישים לטווח ארוך
11	2.4 התחדשות עירונית: מפתח לפתרון משבר הדיור
12	3. תכנון משולב של דיור, תעסוקה ותחבורה ציבורית
12	3.1 מגמות בפיזור האוכלוסייה והתעסוקה והשלכות מדיניות
14	3.2 זמני נסיעה ומחירי הדיור
15	3.3 תכנון משולב של דיור ותחבורה
16	3.4 הקמת רשויות מטרופוליניות
17	3.5 מימון מבוסס ערך קרקע

1. יוקר המחייה דיור ותחבורה

1.1 בעיית יוקר המחייה

בעיית יוקר המחייה בישראל הינה סוגיה מרכזית שמעסיקה רבות את הציבור ואת הממשלה. היא מתבטאת במחירים גבוהים בהשוואה בינלאומית של מוצרים ושירותים רבים ביניהם מוצרי מזון, תחבורה בעיקר כלי רכב ודלקים, מוצרי חשמל, מסעדות ומלונות. ישנם מספר כלים למדידת יוקר המחייה בהשוואה בינלאומית. מדד אחד הינו מדד רמת המחירים היחסית - זהו מדד¹ המשווה את רמת המחירים של סל צריכה אחיד בין מדינות. על פי מדד זה בשנת 2022 הייתה רמת המחירים בישראל גבוהה ב-38% ביחס לממוצע ה-OECD, ב-34% ביחס למדינות הסמן², וב-10% ביחס לארה"ב. הבנק העולמי בפרויקט ICP מציג נתונים דומים עבור ישראל ב-2021. על פי נתונים אלו ישראל יקרה ב-88% ביחס לממוצע העולם, בכ-18% ביחס לארה"ב ולא יחוד האירופי.

לוח 1: רמת המחירים היחסית של התוצר ב-2022 והשוואת תוצר לנפש

יוקר מחייה בישראל ביחס למדינות	תוצר לנפש בדולרים PPP	
---	42.3	ישראל
34%	50.9	ממוצע מדינות סמן*
10%	63.7	ארה"ב
84%	-	קפריסין

מקור: OECD עדכון ל-2023 עיבודי מכון אהרון

* מדינות הסמן - קבוצת מדינות הדומות לישראל בגודלן וכוללת את אוסטרליה, בלגיה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה
בנוסף ליוקר המחייה בישראל, רמת התוצר לנפש המשקפת את פער הפריון ופער ההכנסה נמוכה בישראל בהשוואה למדינות הסמן (17%) ולארה"ב (34%) ובשל כך פערי יוקר המחייה גבוהים יותר.

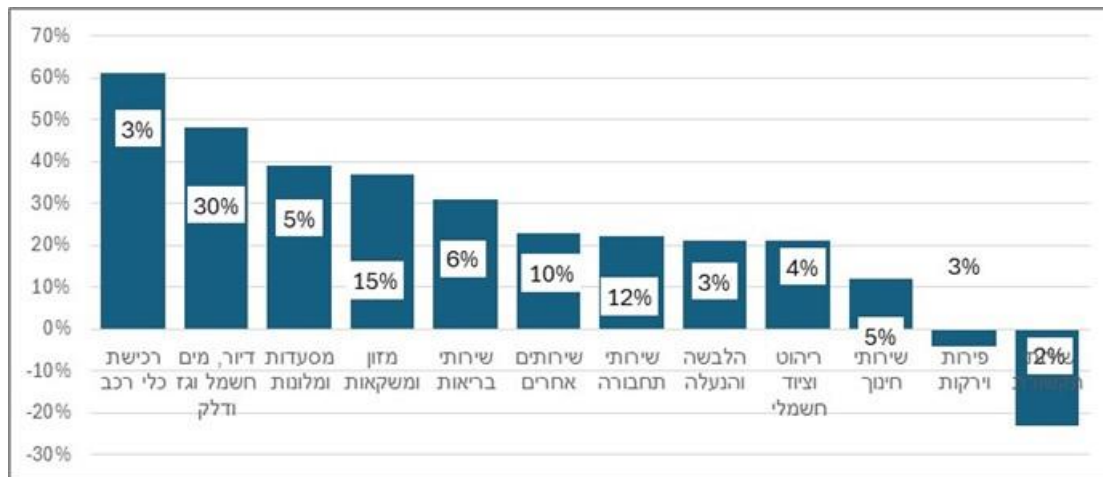
1.2 דיור כמקור ליוקר המחייה

מקור מרכזי ליוקר המחייה הינו מחירי הדיור הגבוהים המתבטאים בעלות גבוהה של שירותי דיור (שכירות) ובמחיר הגבוה של דיור כנכס לרכישה. מחירי הדיור והנדל"ן הגבוהים משפיעים גם על יוקר המחייה של סעיפי צריכה אחרים ככול שהנדל"ן הינו חלק מתשומות הייצור במוצרים אלו. הגרף שלהן מציג את יוקר המחייה בישראל בהתאם ליחסיות של יוקר המחייה בקבוצות הצריכה הראשיות בהשוואה למדינות ה-OECD. ניתן לראות כי סעיפי הצריכה העיקריים: דיור ומזון המהווים כ-41% מסך הצריכה של הצרכן הממוצע יקרים משמעותית בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD. כמו כן, בישראל יקרים מאוד רכישת כלי רכב ודלקים (כתוצאה ממיסוי), ותחום המסעדות והמלונות. לעומת זאת, המחיר של שירותי תקשורת נמוך בהשוואה למדינות ה-OECD.

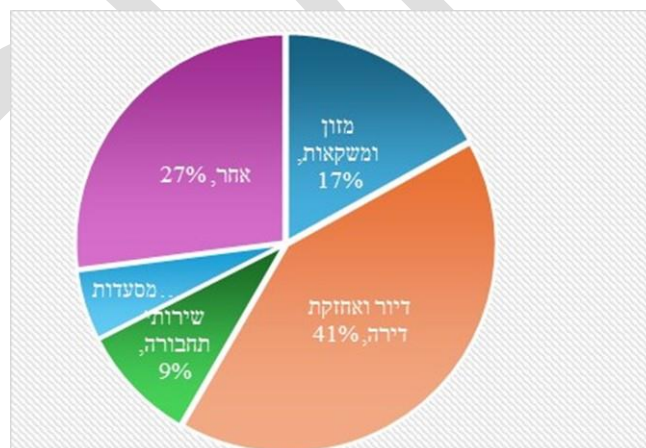
חישוב התרומת לפער יוקר המחייה מראה כי הדיור תורם כ-40% מיוקר המחייה. תרומת הדיור נובעת ממשקל הדיור בסל הצריכה (כ-26%) ופער המחירים שלו ביחס למדד ה-OECD. בהתאם יוקר המזון תורם כ-17% ואילו מוצרים ושירותים אחרים מהווים כ-60% נוספים.

¹ המדד מפורסם על ידי ה-OECD (האחרון לשנת 2021), ועל ידי הבנק העולמי כחלק מפרוייקט ICL (האחרון 2021)
² מדינות הסמן - קבוצת מדינות הדומות לישראל בגודלן וכוללת את אוסטרליה, בלגיה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה

איור 1: יוקר המחיייה ביחס לממוצע מדינות ה-OECD בהתאם לקבוצות צריכה באחוזים, משקל הסעיף בסל הצריכה הפרטית בישראל בשנת 2023



איור 2: תרומת מרכיבי הצריכה לעודף יוקר המחיייה ביחס למדינות ה-OECD



מחירי הדירות

המקור לעלות הגבוהה של שירותי הדיור בישראל הינם מחירי הדיור הגבוהים. בהסתכלות ארוכת טווח, עד שנת 2012 עלו מחירי הדיור הריאליים (ביחס למדד המחירים לצרכן) בשיעור ממוצע של 1.8% בדומה לקצב הצמיחה של התוצר לנפש המשקף את הגידול ברמת החיים. זוהי תוצאה סבירה תחת ההנחות של גמישות ביקוש יחידתית לדיור. אולם, החל משנת 2012 החלו מחירי הדיור הריאליים להתנתק ממדד התוצר לנפש. בשנים אלו התוצר לנפש גדל בכ-24% בעוד שמחירי הדיור עלו מאז 2012 בשיעור של 67% וכיום הם גבוהים

ב-28% ביחס למגמה של הגידול בתוצר לנפש. כתוצאה מכך, חל ירידה חדה בכושר הקנייה של התוצר לנפש ביחס למחירי הדירות, מה שמצביע על הקושי ההולך וגובר ברכישת דירה עבור משקי בית רבים בישראל.

איור 3: מחזוריות ומגמה של מחירי הדיור הריאליים

המגמה נאמדה עד שנת 2017 – קצב גידול של 1.97% לשנה.
מחירי הדיור גבוהים ב-28% ביחס למגמה של הגידול בתוצר לנפש



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

עליית מחירי הדיור בפער הולך וגדל בין מחירי הדירות לבין השכר הממוצע דוור ביחס לרמת החיים מתאפיינות גם בפער הולך וגדל בין מחירי הדירות לבין השכר הממוצע. בעוד בינואר 2012 נידרשו 120 משכורות לרכישת דירה בסוף 2022 בסוף 2023 נידרשו 140 משכורות לרכישת דירה.

מדדים אחרים לנגישות הדיור מראים כי עליית מחירי הדיור פוגעת באי השוויון. בן שחר ואחרים [בן שחר ואחרים 2018] העריכו את נשיגות הדיור על פי יחס בין הוצאות הדיור המקסימליות שמשפחה יכולה להרשות לעצמה ובין עלויות השכירות או הרכישה בפועל של דירה סטנדרטית ברמה נאותה. על בסיס מתודולוגיה זו נמצא כי בישראל קיים פער נשיגות מובנה וגדול של דיור. קבוצות רבות במשק לא יכולות להרשות לעצמן דיור ראוי על פי ההכנסה שלהן, גם לאחר הבאה בחשבון של זכאות לסיוע בשכר דירה וכדומה.

1.3 תחבורה ויוקר המחיה

רמת התשתיות התחבורתיות הנמוכה בישראל באה לידי ביטוי בעומסי תחבורה גבוהים, במהירות נסיעה נמוכה ובשיעור נמוך של שימוש בתחבורה ציבורית. הגודש במטרופולין תל אביב הינו מהגבוהים בעולם (מקום 16 ברשימת הערים הגדושות בעולם לפי מדד טום טום), ומהירות הנסיעה הממוצעת בתחבורה ציבורית במטרופולינים המובילים עומדת על 15 קמ"ש, לעומת מהירות כפולה במטרופולינים מובילים בעולם. יתרה מכך, עקב הגידול המהיר באוכלוסייה בישראל וקצב הצמיחה של המשק, צפוי בשני העשורים הבאים גידול מהיר בביקוש לנסיעות וללא השקעות משמעותיות בתשתיות תחבורה צפוי הגודש בכבישים לגדול וזמן הנסיעה, שכבר כיום כפול ממטרופולינים מובילים בעולם, צפוי להתארך. בהתאם להיקף

ההשקעות בתשתיות בתוכניות מאושרות וללא מטרו³ זמן הנסיעה במטרופולינים בתחבורה ציבורית צפוי לגדול ב-17 אחוז, ל-69 דקות בממוצע לנסיעה.

מדדי עלויות יוקר מחייה כדוגמת סקר הוצאות משקי בית ומדד המחירים לצרכן הניגזר ממנו מודדים את הוצאות התחבורה הישירות – רכישת והוצאה על כלי רכב (ביטוח, דלקים) והוצאה על נסיעות בתח"ץ ואינם לוקחים בחשבון את עלות הזמן זמני נסיעה ארוכים אשר מהווים גורם משמעותי ביוקר המחייה.

אומדנים כספיים של עלות הזמן המבוזבז בנסיעות לרוב מחושבים כחלק מעלות הגודש בכבישים. העלות הכוללת של גודש התנועה בישראל מוערך בין כ-10 מיליארד דולר לבין למעלה מ-20 מיליארד דולר בשנה, כאשר מביאים בחשבון השפעות ישירות ועקיפות (מואב, 2017). על פי אומדנינו, עלות הזמן העודף המבוזבז ביחס ליוקר המחייה יכול להגיע ל-6% ויותר.

2. מודל כלכלי לאמידת מחירי הדיור

2.1 תיאור המודל

מודל הדיור של מכוון אהרון⁴ מקשר בין מחירי הדירות לבין מספר הדירות הנבנות, מספר משקי הבית ושער הריבית. המודל מבוסס על שתי משוואות עיקריות: א. ביקוש לדיור של משק בית, התלוי במחיר שירותי הדיור (שכר דירה) וההכנסה הקבועה. ב. משוואת ארביטראז' המקשרת בין מחיר שירותי הדיור לריבית על ערך הדירה, הוצאות אחזקה ועליית ערך הדירה. המודל מראה שעליית מחירי הדירות לאורך השנים מוסברת בעיקר על ידי ירידה מתמשכת במלאי הדירות למשק הבית, כאשר הסיבה העיקרית לכך היא שיוק קרקעות ומתן אישורי בנייה בקצב שאינו תואם את צורכי הביקוש. גם לריבית תפקיד מרכזי בקביעת מחירי הדירות במודל כאשר עליית ריבית המשכנתאות מובילה לירידה בביקוש לדירות ולכן לירידה במחירי הדירות. שינויים בריבית משפיעים גם על הציפיות לגבי עליית מחירי הדירות בעתיד, מה שמשפיע על הביקוש הנוכחי.

האמידה האקונומטרית מתבססת על נתונים רבעוניים של מחירי דירות, מלאי דירות, מספר משקי בית ושיעורי ריבית לתקופה 1975-2023. המודל נאמד שימוש בשיטת ריבועים פחותים בשני שלבים (Two Stage Least Squares) עם תיקון עבור מתאם סדרתי בנתונים ושימוש במשתנה עזר של מלאי הדירות בתקופה קודמת. פלט הרגרסיה מופיע בנספח 1.

המודל מצליח להסביר את העלייה במחירי הדירות שלוש שנים קדימה בצורה מדויקת.

2.2 התאמת הנתונים לתחזיות המודל בין השנים 2017 ו-2023 ותחזית לשנים 2024-

2025

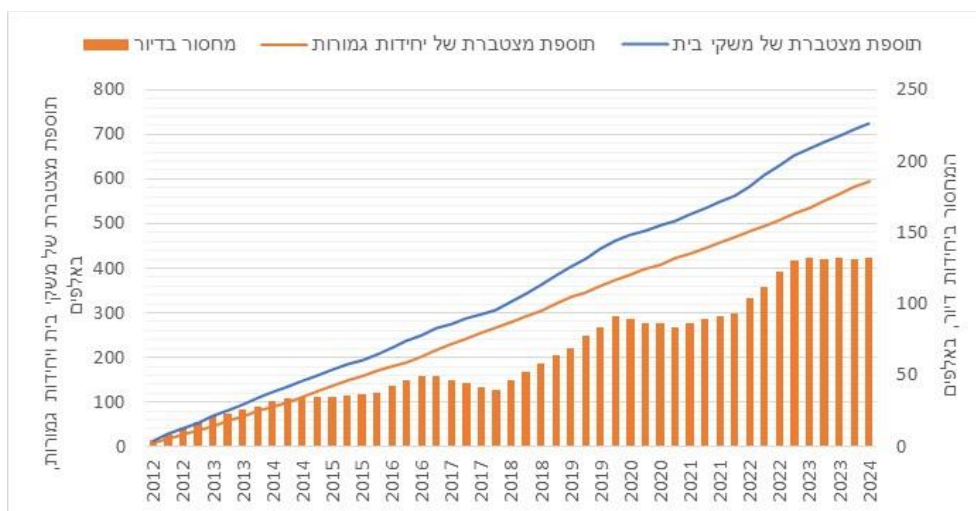
בתקופה 2017-2023 עלו מחירי הדיור בשיעור מצטבר של 23%. העלייה היתה מתונה יחסית עד סוף שנת 2020, ועמדה על קצב של 1.7% לשנה בממוצע. בשנים 2021-2022 זינקו המחירים ב-21%, דבר המבטא עליה שנתית ממוצעת של 10%. בשנת 2023 החלו המחירים לרדת, והשלימו ירידה של 4.7%. הגורם העיקרי לעליית מחירי הדיור הוא הפער המתמשך בין קצב הגידול של מספר משקי הבית לקצב בניית דירות חדשות.

³ התוכנית האסטרטגית לתחבורה.

⁴ המודל מבוסס על מודל הביקוש לדירות של אקשטיין ופרלמן (1997) המהווה הרחבה למודל של Topel and Rosen (1988), המודל עודכן בשנת 2017 ובשנת 2022 (אקשטיין, סורקין, 208, 2020).

בתקופה זו (2017-2023), נוספו בממוצע כ-16 אלף משקי בית חדשים מדי רבעון, בעוד שהסתיימה בנייתן של כ-12.9 אלף דירות בלבד. כתוצאה מכך, היחס בין מלאי הדירות למספר משקי הבית המשיך לרדת, ומרמה של 0.95 דירות למשק בית בתחילת 2017 ירד ל-0.9 בסוף 2023.

איור 4: התפתחות מלאי דירות ביחס למספר משקי בית, שנים 2012 - 2024

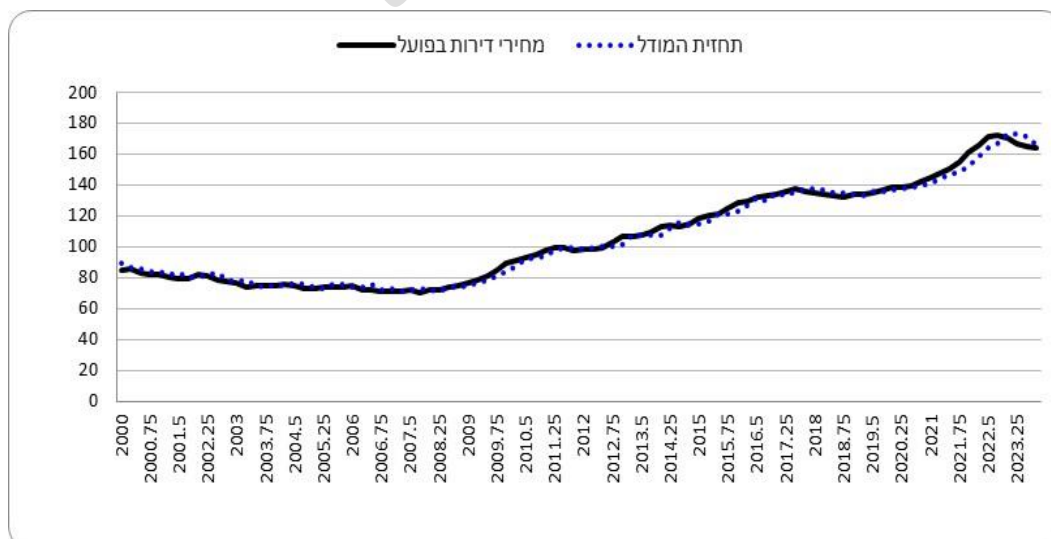


הירידה במספר הדירות למשק בית "דוחפת" את המחירים כלפי מעלה, אך עליית הריבית קיזזה באופן חלקי השפעה זו. החל מהרבעון השלישי של 2022 ועד הרבעון הרביעי של 2023, החלה עלייה בריבית הארוכה ובריבית המשכנתאות בעקבות עליית האינפלציה לאחר משבר הקורונה. ולמרות שמלאי הדירות ביחס למספר משקי הבית המשיך לרדת, השפעת העלייה בריבית קיזזה כמעט את כל השפעת הירידה במלאי הדירות למשק בית. ובעקבות זאת מחירי הדירות ירדו.

מנתוני העבר המודל מאפשר תחזית מדויקת לטווח זמן של 3 שנים, שכן הגידול במספר משקי הבית ובמספר הדירות שייבנו כבר ידוע בשיעורי וודאות גבוהים.

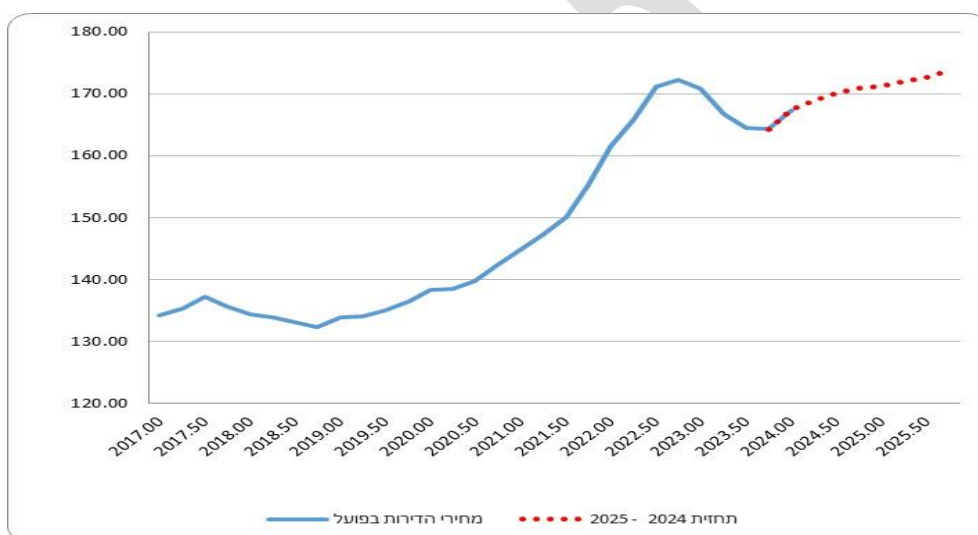
איור 5 מדגים את הדיוק הגבוה של המודל בהתאמה לנתונים, בתקופת המדגם (עד הרבעון הרביעי של 2023).

איור 5: התאמת המודל לנתונים בשנים 2000 - 2023



בהנחה שהריבית תרד במעט בשנים הקרובות (עד רמה של 2.8%), התחזית למחירי הדירות לשנים 2024-2025, המבוססת על המודל, מצביעה על עלייה ריאלית צפויה של כ-6% במחירי הדירות עד סוף 2025 ביחס לרבעון האחרון של שנת 2023. מספר סיומות הבנייה הצפוי בשנים 2024-2025 צפוי לעמוד על כ-16 אלף יחידות דיור בממוצע לרבעון, בעוד מספר משקי הבית יעלה בקצב של 17 אלף משקי הבית לרבעון. הדבר יוריד את מספר הדירות למשק בית, ובמקביל לירידה מסויימת בריבית, מתקבלת עלייה של 6% במחירים. יתכן שהערכה זו נמוכה מדי, שכן היא איננה מתחשבת בהשלכות של מלחמת חרבות ברזל. בעקבות המלחמה חלה הארכה במשך הבנייה עקב מחסור בכח אדם ופרוייקטים רבים שאינם עובדים. גם מספר התחלות הבנייה ומספר האישורים ירד במקצת בשנים 2023 בהשוואה לשנת השיא של 2022. הסטייה של מחירי הדיור מקו המגמה הרב-שנתי צפוי לגדול מ-28% ל-32%.

איור 6: מחירי הדירות בשנים 2017 – 2023, עם תחזית לשנים 2024 - 2025



2.3 תרחישים לטווח ארוך

מודל מחירי הדיור מדגיש את גורם ההיצע כגורם המרכזי להורדת מחירי הדיור, כאשר ההתמקדות היא בהתאמת קצב הבנייה לקצב גידול משקי הבית ואף מעבר לכך. בסעיף זה אנו מציגים שני תרחישים לבחינת ההשפעה של מלאי הדיור למשק בית ובריבית על משכנתאות על מחירי הדירות. בשני התרחישים הריבית על משכנתאות תרד מ-3.4% (רמת הרבעון הראשון של 2024) ל-2.8%, על פי תחזיות להתפתחות הריבית הריאלית הארוכה.

תרחיש 1 - קצב הבנייה תואם את קצב הגידול במספר משקי הבית

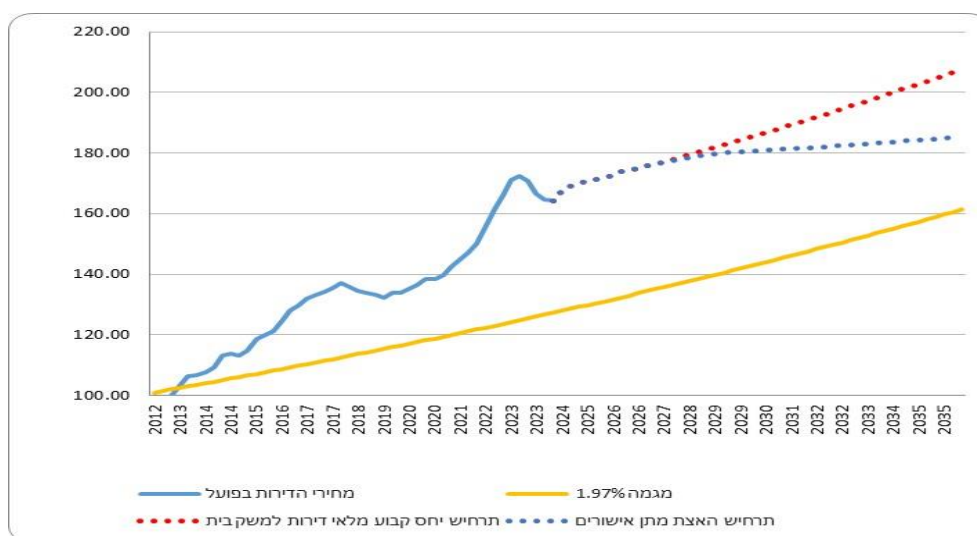
לפי תרחיש זה, מדיניות היצע הדיור תשמר את מספר הדירות למשק בית על רמה של 0.917 (רמת הרבעון האחרון של 2026). בתרחיש זה מחירי הדיור ימשיכו לעלות בקצב הגידול של המגמה (2%) לשנה ופער המחירים מקו המגמה יישמר (28%).

תרחיש 2 - קצב הגידול במלאי הדיור גבוה מקצב גידול משקי הבית

לפי תרחיש זה, תופעל מדיניות היצע מרחיבה שתגדיל את היחס בין מספר הדירות למספר משקי הבית עד רמה גבוהה מ-1 (שהתקיימה לאחרונה בשנת 2006). המדיניות תביא להעלאה של מספר ההיתרים מ-73 אלף היתרים בשנת 2025 ל-111 אלף היתרים בשנת 2035, קצב גידול של 3% לשנה במוצע. כתוצאה מכך, יעלה מספר התחלות הבנייה מ-73 אלף התחלות בשנת 2025 לכ-107 אלף התחלות בשנת 2035, ובכך יעלה גם מספר סיומות הבנייה מ-64 אלף בשנת 2025 ל-99 אלף בשנת 2035.

בתרחיש זה מחירי הדיור הריאליים לא יעלו כך שתהיה שחיקה של 2% במחירים ביחס לקו המגמה ופער המחירים יירד לכ-14% בשנת 2035 וכ-5% בשנת 2040.

איור 7: מחירי הדיור בשני התרחישים לטווח הארוך

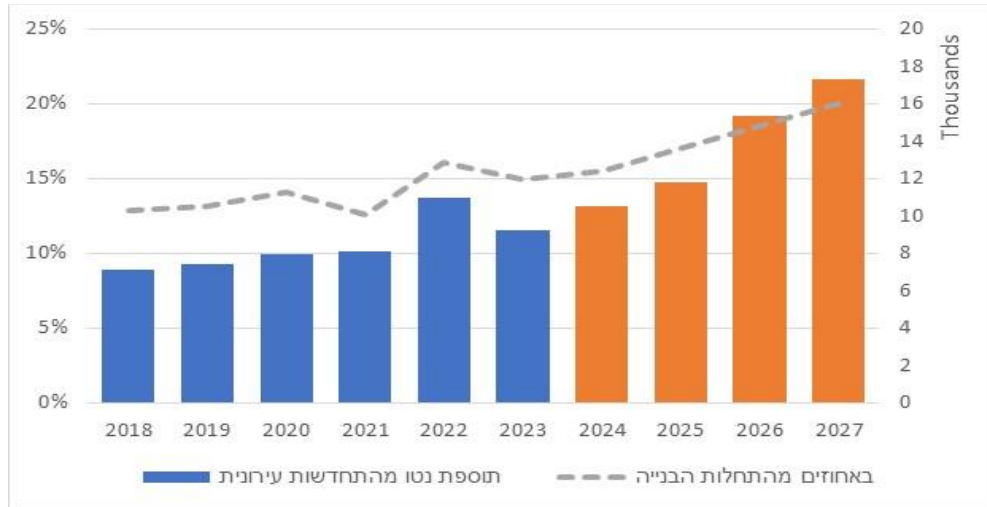


2.4 התחדשות עירונית: מפתח לפתרון משבר הדיור

אנו רואים בהגדלת היקף אישורי הבנייה, בדגש על התחדשות עירונית, כאסטרטגיה מכרעת להורדת מחירי הדיור בחזרה אל קו המגמה. בין השנים 2018-2023, חלה עלייה בחלקם של פרויקטי ההתחדשות העירונית מכלל התחלות הבנייה, מ-12.8% ל-14.9%, המשקפת מגמה מעודדת אך עדיין לא מספקת. התחדשות עירונית מציעה יתרונות רבים ניצול יעיל של תשתיות קיימות, השפעות אגלומרציה ועליית ערך הנכסים. עם זאת, קיימות גם עלויות הקשורות לצפיפות עירונית כגון הקמת תשתיות חדשות והתאמת תשתיות קיימות (כבישים, בתי ספר, בתי חולים, וצנרת מים וביוב). ועלויות עקיפות הפוגעות בדירורים ובעסקים באזור, האטה בתנועת כלי הרכב וירידה זמנית במלאי הדירות למגורים. למרות העלויות הגבוהות, נמצא כי התועלות נטו (תועלות בניכוי העלויות), בגין התחדשות עירונית גבוהה משמעותית מחלופת הפרבור (וייסמן, 2022). יתרה מכך, לאור האתגרים הביטחוניים העכשוויים, התחדשות עירונית מספקת הזדמנות ייחודית לשדרוג מערך המיגון הדירתי במרכז המטרופולין.

לאור זאת, אנו ממליצים על קביעת יעד שאפתני של 20,000 יחידות דיור שנתיות במסגרת פרויקטי פינוי-בנייה ותמ"א 38. תשומת לב מיוחדת נדרשת לקידום התחדשות עירונית בפריפריה, שם האתגרים הכלכליים מורכבים יותר עקב ערכי קרקע נמוכים. פיתוח מנגנוני תמיכה ותמריצים ייעודיים לאזורים אלו יהיה חיוני להבטחת כדאיות כלכלית ליזמים ולקידום פיתוח מאוזן ברחבי המדינה.

איור 8: התחדשות עירונית נטו (בניכוי זירות שנהרסו), באחוזים



3. תכנון משולב של דיור, תעסוקה ותחבורה ציבורית

הורדת מחירי הדיור אינה מתמקדת רק בהגדלת היצע הדירות, אלא דורשת גישה מערכתית ואינטגרטיבית לתכנון מתואם של דיור תעסוקה ותחבורה (Transit-Oriented Development - TOD) לצד פיתוח תשתיות תומכות באיזורי המגורים והתעסוקה. גישה זו תבטיח כי הגדלת היצע הדיור תיעשה בהלימה עם אספקת תשתיות תחבורה, תשתיות סביבתיות אחרות, סביבות מגורים איכותיות ובנות-קיימא. היא תאפשר התחדשות עירונית והגדלת צפיפות הדיור, תוך הבטחת נגישות למקומות עבודה. כתוצאה מכך, ייווצר פיזור גיאוגרפי יעיל יותר של אוכלוסייה, המפחית את הלחץ על אזורי ביקוש מרכזיים ותורם להורדת מחירי הדיור.

3.1 מגמות בפיזור האוכלוסייה והתעסוקה והשלכות מדיניות

פרק זה מצביע על פער הולך וגדל בין דפוסי המגורים והתעסוקה, ועל הצורך בתכנון עירוני ותחבורתי מקיף שיתמודד עם אתגרים אלו. הוא גם מצביע על הצורך במדיניות דיור שתאפשר נגישות למרכזי הערים, לצד פיתוח תשתיות שיתמכו באורבניזציה מואצת תוך שמירה על נגישות למקומות תעסוקה.

כ-81% מאוכלוסיית ישראל מתגוררת בארבעת המטרופולינים הראשיים של ישראל. בעשור האחרון הפיזור הגיאוגרפי של האוכלוסייה כמעט לא השתנה והתפלגות האוכלוסייה לפי מטרופולין נשארה יחסית יציבה: כ-49% מהאוכלוסייה מתגוררים במטרופולין תל אביב, 15%-16% במטרופולין ירושלים, 11%-12% במטרופולין חיפה ואילו 5% במטרופולין באר שבע.

(אולי להוסיף - בעוד שבין המחוזות השונים קיימת תחלופה – מחוז חיפה מצוי בירידה ואילו הדרום וירושלים מצויים בעלייה – מחוז המרכז, הכולל את תל אביב, נשאר קבוע לאורך השנים.)

בתוך המטרופולינים ובעיקר במטרופולין תל אביב נמשכה המגמה של פיזור האוכלוסייה לעבר הטבעות החיצוניות של המטרופולינים. קצב גידול האוכלוסייה בגלעין – תל אביב – ובטבעת החיצונית של העיר היה נמוך, ועמד על 1.35% לשנה בלבד. לעומת זאת, בטבעות החיצוניות קצב גידול האוכלוסייה עמד על 2.1%. כתוצאה מכך, משקל האוכלוסייה המתגוררת במרכז המטרופולין פחת. גידול נמוך זה ניתן לייחס להיצע הדיור המוגבל במרכז תל אביב, שהביא לפיזור האוכלוסייה מסביב למרכז. תופעה דומה מאפיינת את שאר המטרופולינים העירוניים (באר שבע, חיפה, ירושלים), כאשר האוכלוסייה בגלעיני המטרופולינים גדלה בקצב איטי בהשוואה לאוכלוסייה בטבעות החיצוניות.

מבחינת התפלגות האוכלוסייה בין המחוזות, גם עולה כי ב-15 השנים האחרונות ישנה יציבות בחלקה של האוכלוסייה במחוזות השונים, למעט מחוז תל אביב שחלקה של האוכלוסייה בו ירד. יחד עם זאת, בכל אזור המרכז, כולל תל אביב, החלק היחסי של האוכלוסייה נשאר קבוע. 10 ברזולוציה עמוקה יותר נראה כי החלופה

העיקרית למחוז תל אביב היא מחוז המרכז, ולא מחוזות רחוקים יותר. הסיבה לירידת חלקה של האוכלוסייה במחוז תל אביב היא שהבנייה אינה מספקת את גידול הביקוש. כתוצאה מכך נוצר לחץ לעליית המחירים ולתנועת אנשים אל מחוז המרכז המקיף את תל אביב.

לוח 2: התפתחות האוכלוסייה והתעסוקה במטרופולינים של ישראל

אוכלוסייה			מטרופולין תל אביב	
אחוז מהאוכלוסייה	שיעור גידול 2011–2022	2022 (אלפים)		
48.6%	1.8%	4,294.1	מטרופולין תל אביב	
5.4%	1.4%	474.5	גלעין	
11.7%	1.3%	1,032.7	טבעת פנימית	
14.9%	1.9%	1,313.2	טבעת תיכונה	
16.7%	2.3%	1,473.6	טבעת חיצונית	
11.2%	1.2%	989.0	מטרופולין חיפה	
16.4%	2.5%	1,452.9	מטרופולין ירושלים	
4.8%	1.9%	419.8	מטרופולין באר שבע	
100.0%	2.0%	8,833	סה"כ משק	
תעסוקה			מטרופולין תל אביב	
45.2%	1.9%	1,893.2		מטרופולין תל אביב
11.3%	1.8%	472.4		גלעין
9.9%	2.7%	414.9		טבעת פנימית
13.1%	1.7%	548.7		טבעת תיכונה
10.9%	2.5%	457.2		טבעת חיצונית
9.7%	1.7%	405.6		מטרופולין חיפה
10.4%	2.1%	435.9		מטרופולין ירושלים
3.2%	2.3%	132.8	מטרופולין באר שבע	

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2023) ועיבודי המחברים.

בניגוד למגמות של פיזור האוכלוסייה בתחום התעסוקה, גלעין תל אביב מהווה מרכז תעסוקתי כאשר בגלעין ובטבעת החיצונית מעוסקים כ-21% מהעובדים לעומת 17% באוכלוסייה. בעשור האחרון קצב הגידול של התעסוקה היה 2.3% הן במרכז המטרופולינים והן בקצוות. נתונים אלו מראים כי בעוד האוכלוסייה מתפזרת לטבעות החיצוניות התעסוקה ממשיכה לגדול באופן פרופורציוני ולכן היקף הנסיעות של האוכלוסייה גדל.

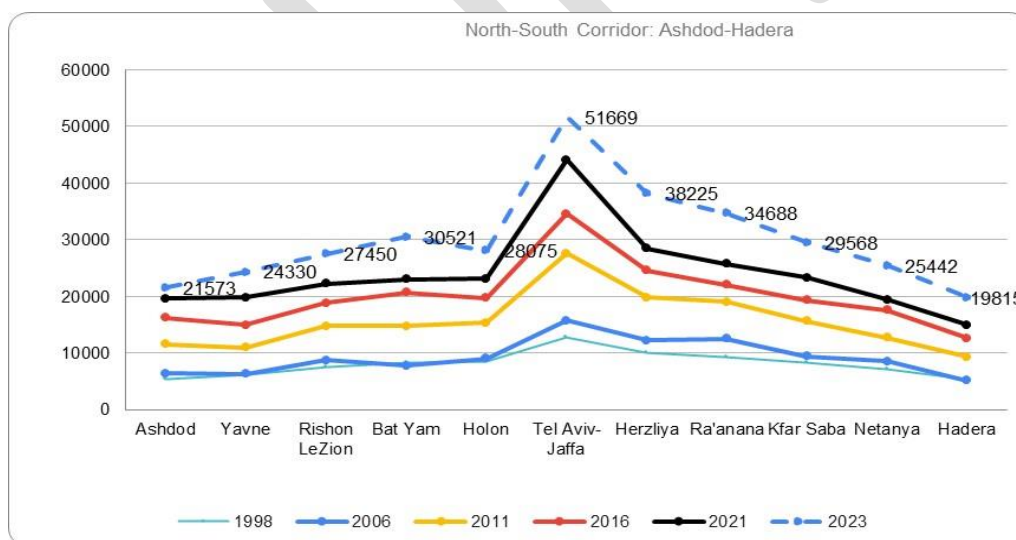
מכאן עולה החשיבות של פיתוח תחבורה מהירה בין הטבעות החיצוניות של המטרופולין (מגורים) ובין הטבעות הפנימיות (תעסוקה). בנוסף הניתוח מראה את החשיבות של התחדשות עירונית והגדלת האורבניזציה כדרך לקצר את המרחקים בין מקומות המגורים ומקומות התעסוקה.

3.2 זמני נסיעה ומחירי הדיור

על מנת שמחירי הנדל"ן ירדו יש חשיבות ביצירת מערכת תחבורה אשר תקצר את הזמן למרכז במקביל להגדלת היצע הדיור. על פי מודלים כלכליים תחבורתיים ידועים – הפחתת זמן הנסיעה תביא לירידה של מחירי הדיור ולהקטנת הפער בין מחירי הדיור במרכז ובפריפריה.

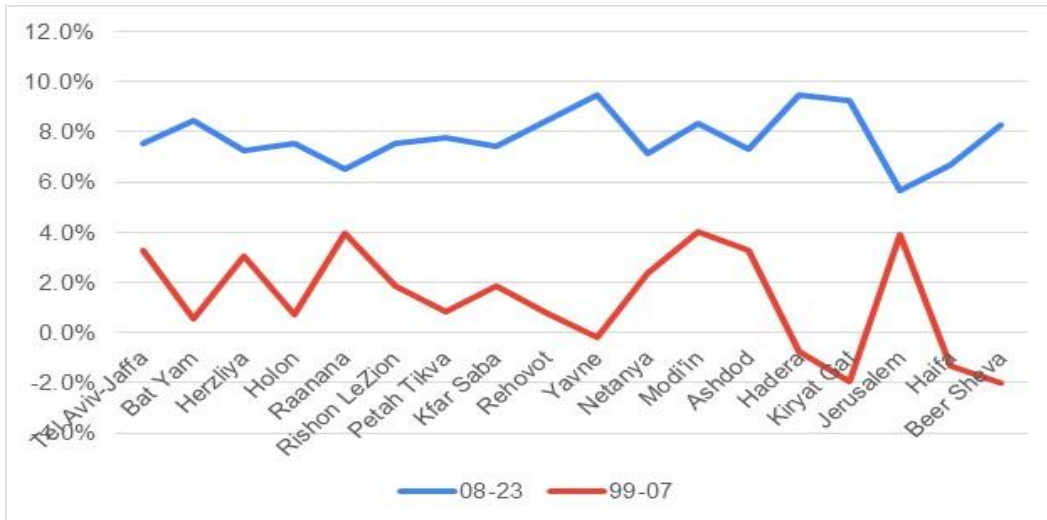
נתון מרכזי בשוק הדיור הוא המחיר למ"ר נדל"ן למגורים כפונקציה של המרחק מהמרכז. שני גורמים משפיעים על שיפוע המחירים: (1) עלות זמן ההגעה למרכז העירוני, (2) היצע של יחידות דיור. תרשים 9 מראה את שיפוע המחירים כתלות במרחק מהמרכז. בעבודות קודמות של מכון אהרון הראינו כי למעשה התפלגות מחירי הדיור במרחב המטרופוליני של ישראל עקבית עם מודל העיר המרכזית כאשר תל אביב משמשת כמרכז עסקים (העיר המרכזית) של ישראל ומחירי הדיור יורדים באופן פרופוזיונלי ככול שמרחקים ממנה. נתון זה עקבי עם מודל העיר החד-מרכזית, הצופה מחירי קרקע גבוהים במרכז ויורדים ככל שמתרחקים ממנו ובהתאם עלויות תחבורה עולות ככול שמרחקים מהמרכז.

איור 9: מחיר מ"ר נדל"ן למגורים על ציר חוף הים



עובדה נוספת היא שקצב השינוי במחירים לאורך קו ציר החוף הינו פרופורציוני (אחיד), כלומר המחירים עולים באותו קצב בערים השונות. עובדה זו מצביעה על שיווי משקל מרחבי כאשר זמני הנסיעה הארוכים למעשה מקבעים את פער המחירים בין המרכז לפריפריה. בראייה עתידית חשוב להדגיש כי על מנת שמחירי הנדל"ן ירדו יש חשיבות יצירת מערכת תחבורה אשר תקצר את משך זמן הנסיעה למרכז.

איור 10: השינוי במחירים מ"ר לפי ערים, שיעור שינוי שנתי לתקופה



3.3. תכנון משולב של דיור ותחבורה

מדגיש את הצורך בראייה תכנונית כוללת ואסטרטגית, המביאה בחשבון את ההשלכות ארוכות הטווח של החלטות תכנוניות. מחזק את הצורך בתכנון מטרופוליני ובחשיבה ארוכת טווח בתכנון העירוני המובססת על תחבורה איכותית.

תכנון מוכוון תחבורה ציבורית (Transit-Oriented Development - TOD), הינה גישה תכנונית הרואה את מערכות התחבורה והדיור כמערכות משלימות ובלתי נפרדות בפיתוח העירוני. גישה זו מדגישה את הצורך בתיאום ואינטגרציה בין תכנון שימושי הקרקע, בפרט אזורי מגורים, לבין תכנון מערכות התחבורה העירוניות.

תכנון מוכוון תחבורה ציבורית נהוג במספר רב של מקומות בעולם: לדוגמה, בסינגפור רשות התכנון והפיתוח הלאומית (URA) משלבת תכנון דיור ותחבורה תכנון ארוך טווח של מערכת הרכבת התחתית יחד עם פיתוח שכונות מגורים חדשות. בדנמרק (קופנהגן) נהוג מודל "אצבעות היד" - פיתוח עירוני לאורך צירי תחבורה ציבורית כאשר רשות תכנון מטרופולינית מתאמת בין תכנון תחבורה ודיור. בטוקיו, יפן חברות הרכבות הפרטיות מפתחות נדל"ן לאורך קווי הרכבת שלהן, יצירת מרכזי תחבורה משולבים עם מגורים, מסחר ותעסוקה.

אנו ממליצים על תכנון ארוך טווח המבוסס על העקרונות הבאים:

1. הגברת צפיפות הבנייה סביב צירי תחבורה ציבורית באמצעות הגדלת אחוזי הבנייה ובנייה לגובה.
2. יצירת מתחמים עם שימושי קרקע מעורבים: שילוב של מגורים, מסחר, תעסוקה ושטחי ציבור באותו מתחם.
3. יצירת מנגנוני שיתוף פעולה ציבורי-פרטי.

3.4. הקמת רשויות מטרופוליניות

רשויות מטרופוליניות הן גופי ניהול וממשל המוקמים לטיפול בנושאים משותפים של אזורים עירוניים גדולים. הן מאגדות מספר רשויות מקומיות באזור עירוני צפוף ומתואם במטרה לנהל נושאים משותפים ביעילות. תחומי האחריות העיקריים שלהן כוללים תחבורה ציבורית, תכנון אזורי, איכות סביבה, פיתוח כלכלי ותשתיות משותפות. המטרות המרכזיות הן ייעול השירותים הציבוריים, תיאום בין רשויות שכנות, ראייה כוללת של צרכי המטרופולין וחיסכון במשאבים. המבנה הטיפוסי כולל מועצה מייצגת של הרשויות החברות וצוות מקצועי. היתרונות העיקריים הם היכולת לטפל בבעיות חוצות גבולות מוניציפליים, לבצע פרויקטים גדולים ולפתח ראייה אסטרטגית ארוכת טווח. עם זאת, ישנם אתגרים כמו חלוקת סמכויות, מימון ויצירת הסכמה על מדיניות אחידה. רשויות כאלה קיימות במטרופולינים רבים בעולם, ובישראל הקמתן נמצאת בדיון, במיוחד עבור אזורים כמו גוש דן, מטרופולין חיפה וירושלים רבתי.

בנושא החקיקה לקידום רשויות מטרופוליניות בישראל נעשו מספר פעולות משמעותיות. הוגשה הצעת חוק התחבורה הציבורית שכללה סעיפים להקמת רשויות תחבורה מטרופולינית והיא עברה קריאה טרומית בכנסת. נדון תיקון לפקודת התעבורה שיאפשר הקמת רשויות מטרופולינית ויגדיר את סמכויותיהן. בכמה מהצעות חוק ההסדרים נכללו סעיפים הנוגעים להקמת רשויות מטרופולינית. משרד התחבורה פרסם תזכיר חוק מקיף בנושא רשויות מטרופוליניות לתחבורה שהגדיר מבנה סמכויות ואופן פעולה של רשויות אלו. נערכו דיונים בוועדת הכלכלה ובוועדת הפנים של הכנסת בנושא החקיקה הנדרשת. כמו כן נבחנו תקנות ליישום החוק במידה ויעבור. למרות הפעולות הללו עד אפריל 2024 לא הושלם תהליך החקיקה באופן מלא. התהליך התאפיין במורכבות פוליטית ומנהלתית ובצורך לתאם בין גורמים רבים.

לדעתנו, הקמת רשויות מטרופוליניות מהווה צעד אסטרטגי חיוני בהתמודדות עם אתגרי הדיור והתחבורה בישראל. מוצע להקים מסגרת ניהולית חדשה המתמקדת בראייה אזורית רחבה, אשר תשלב את הסמכויות והאחריות הנדרשות לתכנון, פיתוח ותיאום בין-רשותי אפקטיבי. רשויות אלו יורכבו מנציגי הרשויות המקומיות, משרדי ממשלה רלוונטיים ומומחים מקצועיים, ויוענקו להן סמכויות פיסקליות ותכנוניות נרחבות.

במסגרת סמכויותיהן, הרשויות המטרופוליניות יהיו אחראיות על גביית מיסי נדל"ן ברמה האזורית. בנוסף, יוקנו להן סמכויות תכנון מרחבי, כולל אישור תוכניות מתאר אזוריות, מה שיאפשר ראייה כוללת ואינטגרטיבית של צרכי המטרופולין.

תפקיד מרכזי של הרשויות המטרופוליניות יהיה תיעדוף וניהול השקעות בתשתיות. הן יפתחו מודל לקביעת סדרי עדיפויות בהשקעות, תוך התחשבות בצרכי המטרופולין כמכלול. כמו כן, יוקם מנגנון לשיתוף פעולה בין-רשותי בפרויקטים תשתיתיים החוצים גבולות מוניציפליים, וכן קרן השקעות מטרופולינית למימון פרויקטים אסטרטגיים.

חשיבות מיוחדת תינתן לתיאום בין תחומי הדיור והתחבורה. הרשויות יפתחו תוכניות אב משולבות, יצרו מנגנוני תיאום בין גופי תכנון שונים, ויקדמו פרויקטים של פיתוח מוטה תחבורה ציבורית ברחבי המטרופולין. במקביל, יושם דגש על שיתוף הציבור והגברת השקיפות, באמצעות פיתוח פלטפורמות לשיתוף בתהליכי תכנון ופיתוח, והקמת מערכות מידע נגישות לציבור.

מוצע לקדם את הקמת הרשויות המטרופוליניות כבר במהלך שנת 2025, תוך גיבוש מסגרת חוקית מתאימה והכנת תוכנית פעולה מפורטת למעבר הדרגתי של סמכויות. כצעד ראשון, מומלץ לבצע פיילוט במטרופולין

מרכזי אחד לפני הרחבת המודל לשאר חלקי הארץ. לבסוף, חשוב לפתח מדדי ביצוע ולבצע הערכות תקופתיות, כדי לוודא את יעילות המודל ולעדכנו בהתאם ללקחים שיופקו.

יישום מודל הרשויות המטרופוליניות צפוי להוביל לשיפור משמעותי בתיאום ובאפקטיביות של הפיתוח האורבני, תוך מתן מענה כולל ואינטגרטיבי לאתגרי הדיור והתחבורה ברמה האזורית.

3.5. מימון מבוסס ערך קרקע

אנו ממליצים על שימוש בעליית ערך הקרקע כתוצאה מפיתוח למימון השקעות בפרויקטים תחבורתיים באמצעות היטלי השבחה, מנגנוני קרקע משלימה ושותפויות ציבוריות-פרטיות (שיתוף היזמים בעלויות הפיתוח תמורת זכוניות בנייה) ואגרות פיתוח (תשלום חד-פעמי בעת פיתוח או שינוי ייעוד קרקע).

הונג קונג: חברת הרכבת MTR מממנת פיתוח קווים חדשים באמצעות פיתוח נדל"ן סביב תחנות.

ביפן קיים מיסוי מיוחד על עליית ערך קרקע לאורך קווי רכבת חדשים.

כלי נוסף הוא "לכידת ערך קרקע" (Land Value Capture), המאפשר יצירת מקור מימון עצמאי להשקעות בתחבורה ציבורית ומפחית את התלות בתקציבים ממשלתיים. דוגמה לכך היא מנגנון Tax Increment Financing (TIF), המאפשר לרשויות מקומיות או מטרופוליניות להשתמש בגידול העתידי בהכנסות ממיסי נדל"ן לצורך מימון פרויקטים ציבוריים או תמרוץ השקעות פרטיות באזור מוגדר.

מקורות

1. אקשטיין, צ', וס' סומקין (2020), "האם עלייה במחירי הדירות צפויה להיעצר", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
2. אקשטיין, צ', ת' קוגוט וס' סומקין (2018), "האם יש בועה במחירי הדירות", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
3. אקשטיין, צ' וליפשיץ, א' (2017), "אסטרטגיה לצמיחת המשק 2017", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
4. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. (אפריל 2024). דוח התחדשות עירונית לשנת 2023
5. וייסמן, ד' (2023). בחינת התועלות המקרו-כלכליות הגלומות בהתחדשות עירונית. בנק ישראל, ניירות תקופתיים 2023.02.
6. זיו, ס' ושפיר, א' (2020), "ההשפעות הכלכליות של השקעה במטרו על הפריץ והתוצר", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
7. יכון, י, גמרסני, י. (2019). ניתוח שוק הדיור בישראל: קשרי הטווח הארוך והדינמיקה של הטווח הקצר, מדיניות מוניטרית בייצוב מחירים. בנק ישראל.
8. מואב, ע., שרייבר, ש' (2017). אימוץ אגרות גודש על ידי הפחתת הצפיפות בכבישים. המרכז הבינתחומי הרצליה.
9. סוחוי, ט, סופר, י. (פברואר 2019). איך מגיעים לעבודה בישראל? מאפייני יישוב וגורמי פרט. בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון, 2019.02.
10. פיוצ'ר מובילטי ישראל (2021). נייר מדיניות – רשויות מטרופוליניות בישראל. 2021, ישראל.
11. פלוג, ק., פורת הירש, נ &, קנת פורטל, ר. (2023). יוקר המחיה בישראל: מה מספרים המספרים? המכון הישראלי לדמוקרטיה.
12. Carruthers, R., Dick, M., & Saurkar, A. (2005, January). Affordability of Public Transport in Developing Countries. Transport Papers TP-3. The World Bank Group, Washington, D.C. Cohen, R. (2022). Incentivizing local authorities: A key to balanced urban growth. Journal of Public Policy, 18(2), 87-103.