

רפורמות בענף הדיור

צבי אקשטיין, אפרת טולקובסקי,

דרור אבידור, דניאל גרף ותמיר קוגוט*

נייר מדיניות 2015.05 / נייר מדיניות GGA/2015 / דצמבר 2015



* פרופ' צבי אקשטיין הוא דיקן בית ספר אריסון למנהל עסקים ובית ספר טיומקין לכלכלה, וראש מכון אהרן למדיניות כלכלית, המרכז הבינתחומי הרצליה, zeckstein@idc.ac.il. ד"ר אפרת טולקובסקי היא המנהלת הכללית של מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן במרכז הבינתחומי הרצליה, etolkowsky@idc.ac.il. דרור אבידור ודניאל גרף הם עוזרי מחקר במכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן. תמיר קוגוט הוא עוזר מחקר במכון אהרן למדיניות כלכלית. תודה להערותיהם המועילות והתומכות של באי הכנס השנתי של מכון אהרן למדיניות כלכלית שהתקיים ב-29.7.2015 במרכז הבינתחומי, הרצליה. את סיכומי הדיונים המלאים ניתן לראות באתר של מכון אהרן: <https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/conv2015.aspx>.

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 וחזיון 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 הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רוחביים, 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), מר שאול שני (סגן יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי אקשטיין, מר ארז ויגודמן, פרופ' אמיר ירון, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, 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' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב.

← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: aaron.economics@idc.ac.il

אתר: www.aiep.idc.ac.il

מכון גזית-גלוב

לחקר נדל"ן

מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן נוסד במטרה להוות את הבימה האקדמית המרכזית בישראל ללימוד ולחקר תחום הנדל"ן. המכון החל פעילותו במרכז הבינתחומי הרצליה באוקטובר 2011 הודות לתרומה נדיבה של גזית-גלוב. המכון פועל ברוח המצוינות האקדמית, החדשנות והיזמות של המרכז הבינתחומי הרצליה.

המכון פועל להשגת היעדים הבאים בתחום הנדל"ן בישראל:

- קידום המחקר האקדמי
- בניית תכניות לימודים אקדמיות
- בניית תכניות הכשרה למנהלים
- חיזוק הקשר בין האקדמיה ובין עולם הנדל"ן
- השפעה על השיח הציבורי

לצד תכניות לימוד לימוד לתארים, מקיים המכון פעילות ענפה הכוללת עריכת מחקרים אקדמיים, יצירת מדדים חדשים, תכניות הכשרה למנהלים בעולם הנדל"ן ופעילות שוטפת של כנסים, ימי עיון, פורומים, שולחנות עגולים, סמינרים ואירוח משלחות.

← מנהל אקדמי:

פרופ' אמנון להבי.

← מנהלת כללית:

ד"ר אפרת טולקובסקי.

← ועדה מייעצת:

פרופ' יאיר אורגלר, פרופ' צבי אקשטיין, פרופ' אמנון להבי, פרופ' שרון רבין-מרגליות.

← פרטי התקשרות:

מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן, המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602449, דוא"ל: realestate@idc.ac.il, אתר: <http://gazit-globe.idc.ac.il>

ניירות מדיניות נוספים שפורסמו על ידי המכון:

האם לרשויות מקומיות יש תמריץ שלילי להגדלת האוכלוסייה בשטחן?, צבי אקשטיין, אפרת טולקובסקי, אנה איזנברג בן-לולו ויורי שרמן, GGA/2014, מרץ 2014.

האם מחירי הדיור בישראל גבוהים בשל מלאי תכנוני קטן?, צבי אקשטיין, אפרת טולקובסקי וניצן צור, GGA/2012, דצמבר 2012.

רפורמות בענף הדיור

נייר מדיניות זה דן במגמות הבולטות בשוק הדיור, מצביע על הכשלים המבניים שתרמו לעליית מחירי הדירות בשנים האחרונות ומציע תכנית רפורמות במטרה לבלום אותה.

ראשית, מוצגות המגמות בשוק הדיור; בשנים 2007–2014 נסקו מחירי הדירות בישראל בשיעור ריאלי של כ-80%. לצד מגמה זו, גדל גם הפער בין מחירי נדל"ן למגורים ומחירי נדל"ן לעסקים, וכן בין שיעור עליית המחירים בתל אביב ובמחוז המרכז (אזורי הביקוש) לבין שאר המדינה. מגמות אלה, לצד מחקרים נוספים, מעידים כי מרכיב עליית המחירים נובע בעיקרו מגמישות היצע נמוכה של דירות למגורים.

בהמשך, מוצגת בהרחבה תכנית של שש רפורמות קצרות וארוכות טווח ששילובן אמור להגמיש ולהגדיל משמעותית את היצע הקרקעות ליחידות דיור בכל הארץ: (1) הרחבה משמעותית של **מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים** ללא חסמי תכנון ובנייה בכל רחבי הארץ, ובמחוז המרכז ובתל אביב בפרט. (2) הקמת מערך חדש **למימון הרשויות המקומיות**, שעיקרו ביטול התלות של הרשויות בארנונה מעסקים, עידוד הבנייה למגורים והגברת התחרות בין הרשויות המקומיות על משקי הבית. (3) קידום מערך **ההתחדשות העירונית** דרך ייעול הבירוקרטיה ברמת הרשויות המקומיות, והקמת ועדות לבחינת כדאיותם וערכם המוסף של פרויקטים של התחדשות עירונית. (4) העברת סמכויות התכנון ומכירת קרקעות מתוכננות ושאינן מתוכננות **מרשות מקרקעי ישראל** לרשויות מקומיות וליזמים פרטיים. (5) קידום הפריזון 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.

תוכן העניינים

6	1. סיכום ומסקנות
12	2. מגמות בשוק הדיור
20	3. תכנון ארצי
24	4. רפורמה בתקצוב הרשויות המקומיות
28	5. התחדשות עירונית
31	6. רשות מקרקעי ישראל
33	7. תיעוש הבנייה למגורים
35	8. אורבניזציה של הכפר הערבי

1. סיכום ומסקנות

בשנים 2007–2014 נסקו מחירי הדירות בישראל בשיעור רָאלי של כ-80% (מדד מכון גזית-גלוב למחירי דירות). למרות ירידת הריבית על המשכנתאות באותה תקופה, הנגישות לדיור לצעירים ולחסרי רכוש ירדה משמעותית. עליית המחירים הביאה להחמרה של אי-השוויון במשק, כי הגדילה משמעותית את העושר של משקי בית בעלי נכסי דיור בניגוד למשקי הבית שאין להם נכסים כאלה.¹ יש לזכור כי הדיור מהווה יותר מרבע סל הצריכה הממוצע למשק בית ובמשפחות עניות חלקו גדול עוד יותר, ואלה שאינם בעלי דירה מרביתם צעירים ופרטים אחרים הנמצאים בעשירונים הנמוכים. כך, למשל, כמחצית מאוכלוסיית החמישון התחתון וכשליש מזו של החמישון השני אינם בעלי דירה, ולכן לא רק שאינם נהנים מעליית מחירי הדיור אלא שיכולתם לרכוש דירה הולכת ויורדת. זאת לעומת כ-15% בלבד מהאוכלוסייה בחמישון העליון שלהם אין דירה. יוצא, אפוא, שהאוכלוסיות שאינן בעלות דירה משלמות מעין מס שעובר אל הממשלה ואל בעלי הדירות, וככל שמחירי הדיור עולים גדל מספרם של אלה שאינם יכולים לרכוש דירה, וכך גדל אי-השוויון.²

לפי מחקרים שנעשו על שוק הדיור בישראל, מרכיב עליית המחירים שאינו נובע ישירות מירידת עלות המשכנתאות בעקבות הירידה בעלות הריבית נובע בעיקרו מגמישות היצע נמוכה של דירות לבנייה.³ משנת 2007 נראית מגמה של פער מחירים הולך וגדל בין דירות למגורים ובין נדל"ן לעסקים. המחיר למ"ר נדל"ן המיועד לשימוש עסקי נותר כמעט ללא שינוי במונחים רָאליים, בעוד שהמחיר למ"ר נדל"ן המיועד למגורים עלה בכ-50%.⁴ מצופה כי בשוק תחרותי יסתכם הפער בין מחיריהם של שני סוגי הנדל"ן בסדר גודל של הפרשי עלויות הבנייה והבדלי המיסוי בלבד. אולם עלויות אלה נותרו בשנים האחרונות ללא שינוי, לפיכך נשאלת השאלה מדוע התרחב פער המחירים. בבחינת ההתפתחות של רכיבים המשפיעים על מחיר הנכס: עלויות הבנייה, התשואה ליזם ומחיר הקרקע, עולה כי מדד תשומות הבנייה הנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לא השתנה באופן משמעותי, וגם אם נביא בחשבון את החלק שאיננו נמדד ופעילים בשטח טוענים שהשתנה, הרי שהשתנה באופן אחיד לשוק המגורים ולשוק העסקי. מכאן שפער המחירים בין נדל"ן למגורים לנדל"ן לעסקים מקורו בפער בין מחירי הקרקע ובתשואה ליזם.⁵ מקור העלייה של מחירי הקרקע למגורים הוא מגבלות על פיתוח קרקע למגורים המובילות לבנייה בלתי מספקת של דירות, בניגוד להיצע רחב, כמעט לא מוגבל, של נדל"ן לשימושים עסקיים.⁶ העלייה בפער המחירים מושפעת הן מהעלייה בביקוש כתוצאה מירידת הריבית והן מכך שהיצע הקרקע לבנייה לשימוש עסקי נותר בלתי מוגבל, לעומת זה שלדיור שצומצם.

¹ בעלי דירות למגורים עצמיים נהנים מעליית ערך דירתם בהנחה של שוק הון שניתן לקחת בו הלוואה כנגד רכוש. עליית ערך הדירה מאפשרת הגדלת תצרוכת על פני החיים.

² עליית המס לממשלה נובעת מכך שישנם נכסי קרקע רבים בבעלות המדינה. כמו כן חשוב להדגיש כי עליית מחירי הדיור נובעת כמעט כולה מעליית ערך הקרקעות ולכן הערך הנכסי של בעלי הקרקע עלה משמעותית. למדינה יש חלק מרבי בקרקעות המיועדות למגורים.

³ "האם לרשויות מקומיות יש תמריץ שלילי להגדלת האוכלוסייה בשטחן?" צבי אקשטיין, אפרת טולקובסקי, אנה אייזנברג-בן לולו ויורי שרמן, מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן (2014); "מה מסביר את התפתחות מחירי הדירות ושכר הדירה בשנים 1999–2010?", ויצמן נגר וגיא סגל, בנק ישראל (2011).

⁴ מדד זה הוא נמוך. שיעור העלייה דומה יותר לשיעור העלייה במדד מכון גזית-גלוב למחירי דירות – 80%. הפער נובע מאופן החישוב. מדד זה מחושב כמחירי הדירות מחולקים בשטח נטו של דירה. חישוב זה אינו מתחשב בהבדלי איכות במאפייני הדירה כגון אזור, מספר חדרים וכד'. ניתן לראות הסבר מפורט על אופן החישוב בהערה לאיור 3 בפרק "מגמות בשוק הדיור".

⁵ גם התשואה ליזם, לפי הערכות שונות, לא השתנתה.

⁶ השוני בין התפתחות מחירי הדיור ומחירי הנדל"ן לעסקים מעיד על מקור בעיית הדיור – והוא, כאמור, חוסר הגמישות בצד ההיצע – שכן אם מקורה היה גידול הביקוש מפאת הריבית הנמוכה היינו מצפים לעליית מחירים זהה. כלומר, אם גמישות היצע הנדל"ן לדיור הייתה זהה לזו של היצע הנדל"ן לעסקים אזי עליית המחירים שנבעה מירידת הריבית הייתה זהה בשני סוגי הנדל"ן. ראה דיון על מגבלות פיתוח נדל"ן למגורים בפרק "תקצוב הרשויות המקומיות".

מגמה מעניינת נוספת המאפיינת את שוק הדיור בישראל היא התפתחות מחיר למ"ר נדל"ן למגורים כפונקציה של המרחק מהמרכז. בישראל למעשה יש עיר מרכזית אחת המשמשת כמרכז עסקים יחיד, שכן השינוי במחיר מ"ר נדל"ן למגורים כפונקציה של המרחק מהמרכז הולך וגדל ככל שמתקרבים למרכז באופן כמעט אחיד מצפון ומדרום.⁷ כלומר, עלות זמן ההגעה, המשתקפת במידת השיפוע, עולה ככל שהמרחק מהמרכז קטן. העובדה כי עליית המחירים התרחשה בשנים שבהן הורחבו רשתות התחבורה, וזמן הנסיעה לעיר תל אביב לא התארך, מעידה כי הצד התחבורתי אינו הגורם לעליית המחיר ומדגישה שוב כי המחסור בהיצע הדיור במרכז הוא המנגנון המרכזי לעליית המחירים.⁸ בנוסף, כל רפורמה שמטרתה הגדלת היצע הדירות למגורים סביב המרכז צריכה להיות מלווה בתכנון תשתיות להסעת המונים בהיקף המותאם לגידולו של ההיצע. בדרך זו תגדל האפקטיביות של הורדת המחירים.

לאחר תנופת הבנייה שאפיינה את תחילת שנות ה-90, עם העלייה הגדולה מברית המועצות, עמד מלאי הדירות בשנת 1995 על כ-1.7 מיליון. באותה שנה עמד היקף האוכלוסייה על 5.62 מיליון, ומספר משקי הבית נאמד כ-1.65 מיליון. כלומר, מלאי הדירות היה גבוה ממספר משקי הבית בכ-50 אלף יחידות דיור. בשנים שלאחר מכן, עד שנת 2007, נראתה ירידה משמעותית במחירי הדירות, ונראה כי עודף המלאי היה אחד הגורמים לירידת המחירים.⁹ אולם בשנים אלה היה גמר הבנייה נמוך מהגידול במספר משקי הבית ועודף המלאי צומצם, כך שבשנת 2005 הפך הפער החיובי לשלילי. בשנת 2008, עם ירידת הריבית המוניטרית לאור המשבר העולמי, ועליית הביקוש לרכישת דירות, היה מלאי הדירות נמוך ממספר משקי הבית ביותר מ-80 אלף, ונכון לשנת 2013 הפער גדל לכ-115 אלף. לפיכך הירידה בהיקף הבנייה, ומתוך כך הירידה במלאי הדירות יחסית לגידול האוכלוסייה, היא מאפיין משמעותי של עליית המחירים הנוכחית. כלומר, בפועל יש הצטופפות משקי בית בדיור וכן צריכה מצומצמת יותר של שירותי דיור מזו האפשרית בהקצאת מקורות יעילה. אך העובדה שגורם הייצור העיקרי שמחירו עלה בתהליך זה הוא הקרקע בדיור ולא בשימוש מסחרי, אומרת שהגורם האקסוגני העיקרי הוא המחסור בקרקע המיועדת לדיור. במחסור זה אנו מטפלים במסמך זה.

מבחינת התפלגות האוכלוסייה בין המחוזות, עולה כי ב-30 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. לאור כל זאת, בהינתן המודל של עיר-חד-מרכזית, נוצרת תלות מתמדת בין התפתחות המחירים במרכז לבין התפתחותם ביתר האזורים. לכן, נדרשת רפורמה שתכלול הגדלה של ההיצע במחוז המרכז ובתל אביב, וכפועל יוצא ירדו המחירים גם בשאר המחוזות.

לסיכום, המגמה בענף הנדל"ן בישראל מצריכה טיפול והתערבות מידית במטרה לבלום אותה, במיוחד לנוכח גידול מספרם של משקי הבית בקצב של כ-1.8% בשנה אשר יוצר צורך בהבטחת מלאי תכנון זמינים לבנייה בכמויות גדולות ביותר. כעת נדרש **גידול משמעותי של היצע** קרקע ליחידות דיור אשר יטיב במיוחד עם החמישונים הנמוכים.

⁷ ראוי לציין שגם ירושלים נראית כמרכז אורבני נפרד מאחר שמחירי מ"ר דיור בין תל אביב לירושלים יורדים עד אמצע הדרך ועולים לכיוון ירושלים. אך גם בירושלים המחיר למ"ר נמוך מזה של מרכז תל אביב.

⁸ אמנם אין נתון זמין על זמן הנסיעה לתל אביב לאורך ציר החוף, אך לפי המידע שבידינו לא נראה שהיה שינוי משמעותי בין 2008 להיום.

⁹ ראה הרחבה בפרק "מגמות בשוק הדיור".

¹⁰ ראה איור 5 בפרק "מגמות בשוק הדיור".

בפרקים הבאים מוצגת ומוצעת תכנית של שש רפורמות קצרות וארוכות טווח ששילובן אמור להגמיש ולהגדיל משמעותית את היצע הקרקעות ליחידות הדיור בכל הארץ. יחד עם זאת, הצעדים המוצעים דורשים עבודת מטה במטרה לבחון את דרך היישום של ההצעות על פני זמן. רפורמות אלו דורשות משאבים משמעותיים. להלן עיקריהן של שש הרפורמות.

1. תכנון ארצי ומקומי

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.¹¹ לפיכך, כדי לגרום לירידת מחירי הדיור יש לפעול דרך הגדלת היצע הקרקעות הזמינות להגדלת כמות הדירות והגמשתן ביחס לשינויים במחיר.¹² שינוי זה צריך לבוא לידי ביטוי בכל הארץ, אך במיוחד באזור תל אביב והמרכז¹³ שבו מתגוררת מרבית האוכלוסייה. הגדלה והגמשה של היצע יחידות הדיור הזמינות במרכז הארץ תביא להורדת מחירי הדיור במרכז, וזו תשליך על רמות המחירים בכל הארץ.¹⁴ לשם יצירת תחרות יש להרחיב מיד, ובמידה ניכרת, את מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים ללא חסמי תכנון ובנייה בכל רחבי הארץ, ובמחוז המרכז ובתל אביב בפרט.¹⁵ רמת התכנון מחייבת תיאום של כלל תכניות המתאר הנלוות לבנייה למגורים כגון תשתיות, שטחים ירוקים, אזורי מסחר ותעסוקה, מערכת הסעת המונים וכו'.¹⁶

בשנת 2013 נאמד מספר משקי הבית בישראל בכ-2.5 מיליונים. קצב הגידול השנתי עמד על כ-1.8%. לפיכך, התוספת השנתית של יחידות הדיור הנדרשת עומדת על כ-44 אלף. על מנת לאפשר תחרות בין רשויות מקומיות, יזמים ובעלי קרקעות בכל מחוז שתמנע את המשך עליית המחירים יש ליצור מלאי קרקעות זמינות לבנייה הגדול פי עשרה,¹⁷ כלומר מלאי בהיקף של כ-440 אלף יחידות דיור.¹⁸ לפי חישובנו יש אפוא מחסור אדיר במלאי של קרקע ליחידות דיור זמינות לבנייה. מחסור זה מהווה 85% מהמלאי הנדרש בכל הארץ, ובתל אביב – 93%.

מטרת הרפורמה היא לייצר את המלאי החסר באמצעות ועדות התכנון המקומיות והמחוזיות. לשם כך יש לבחון שינויים ברמת התכנון הארצית והמקומית, אך יש להקפיד על פיתוח אורבני יעיל מבחינת תחבורה, שמירה על צפיפות עירונית סבירה, התמקדות בהתחדשות עירונית באזורים הבנויים והימנעות מפגיעה בנופים ומכניסה לשטחי פארקים וגנים.¹⁹ כמו כן יש לדאוג לניצול יעיל של תשתיות קיימות ולתעסוקה מספקת בקרבת אזורי האכלוס. לפיכך, תיאום עם מערכות התחבורה למרכז הארץ הוא קריטי. הממשלה חייבת להציב יעדים כמותיים ברמת המחוז והוועדות המקומיות ולהתוות דרכים להשגתם.

¹¹ משנת 2000 ניכרת ירידה דרמטית בתכנון הכולל. אימוץ המלצה זו יתקן עיוות זה וכן יאותת לגבי אופן ההתנהלות בעתיד.

¹² משה פדלון (עיריית הרצליה), אשל ארמוני (משרד הבינוי והשיכון) ויחיאל לסרי (עיריית אשדוד) קבלו, בכנס השנתי של מכון אהרן, על חסמים רבים בשלבי התכנון והבנייה.

¹³ כולל פיניו קרקעות על ידי העברת בסיסי צה"ל מהמרכז לצורך הגדלת מלאי הקרקעות הזמין לבנייה במרכז.

¹⁴ ראוי לציין שבמחוז המרכז צפיפות הדיור נמוכה מזו המקובלת בערים מטרופוליטניות בעולם.

¹⁵ אחדים מבאי הכנס השנתי של מכון אהרן – ובהם גל הרשקוביץ (לשעבר משרד האוצר), מרדכי קרליץ (לשעבר עיריית בני ברק), מיכל פינק (משרד הכלכלה) ועופר אבן (הורוביץ אבן אוזן ושות') – טענו כי יש לדאוג ליצירת מקומות תעסוקה בפריפריה ולפיתוחה כדי להעלות את הביקוש לדיור שם.

¹⁶ הממשלה פועלת ליישום חוק הותמ"ל – חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור – לקביעת הסדרים מיוחדים לתכנון, לשם הגדלה מהירה של היצע יחידות הדיור, תוך הליך מזויר לאישור תכניות למגורים בהיקפים גדולים, יצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך ויצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת.

¹⁷ ראה דיון בפרק "תכנון ארצי ומקומי".

¹⁸ חיים פייגלין (צמח המרמן) אף טען בכנס השנתי של מכון אהרן כי המלאי התכנוני הזמין צריך לעמוד על 4 מיליוני דירות (2 מיליוני דירות לאחר הפחת) וטווח המימוש צריך להיות ארוך יותר – 20 שנים.

¹⁹ במסמך זה לא נכנסנו לעומק של היבטים תכנוניים, ומשפט זה מציין רק את מידת המורכבות של יצירת מלאי קרקעות זמינות לבנייה למגורים, ואת הצורך בתיאום תכנוני מקיף שלהבנתנו אינו קיים בפועל ומונע בפועל בנייה של דירות בהיקפים מתאימים לגידול האוכלוסייה והביקושים.

2. תקצוב הרשויות מקומיות

כדי שהתכנון ייושם מן ההכרח שתקצוב הרשויות המקומיות יאפשר לרשויות לממן את תוספת הדיירים ברמת שירותים טובה. רפורמה זו 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. 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.²⁰ אנו ממליצים על שני צעדים מידיים:

א. יקבע תשלום נוסף לכלל הרשויות המקומיות לעידוד הבנייה למגורים. זאת באמצעות הבטחת מימון ממשלתי חלקי לתוספת ההוצאות הכרוכה בגין הגדלת משקי בית בשטח הרשות. גובה התשלום יותאם לצרכים הנגזרים מתוספת ביקושים של כ-44 אלף יחידות. חלוקת התקציב הנוסף תהיה על פי הגידול בפועל של מספר יחידות הדיוור בכל רשות מקומית. לדוגמה, המדינה תקצה לכלל הרשויות תקציב של מיליארד ש"ח לשנה עבור בנייה של יחידות דיוור חדשות וסכום זה יחולק בין הרשויות על פי ביצוע, בקירוב כ-22,000 ש"ח למשק בית. מאחר שההוצאות השנתיות על משק בית הן קבועות יהיה צורך להבטיח את המימון של תוספת זו מעבר לשנתיים עד שלוש השנים הבאות. אחריהן תידרש רפורמה מלאה והדרגתית בתקצוב הרשויות המקומיות.

ב. יוקם צוות מקצועי שתפקידו יהיה בניית מערך חדש למימון הרשויות המקומיות. העקרונות שיעמדו בפני הצוות הם: תקציב הרשויות יהיה מאוזן, מימון הרשויות יקבע באופן המעודד פיתוח נדל"ן למגורים ונדל"ן לעסקים בהתאם לרמות הביקוש באזורים השונים. זאת דרך גביית שיעור מסוים (X) מהארנונה העסקית בכל הארץ וחלוקתה מחדש בין הרשויות בהתאם למספר משקי הבית המתגוררים בכל רשות.²¹

3. 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 הזנחתו בד בבד עם יצירת אזורי מסחר, תוך הגברת היעילות במשק; צמצום 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 – למרות שברמה הארצית הציפוף וההתחדשות העירונית שם חשובים.

²⁰ בכנס השנתי של מכון אהרן העיר ערך ניצן (משרד האוצר) ששרד האוצר פועל יחד עם משרד הפנים לשינוי שיטת הארנונה הנוכחית, הלוקה בעיוותים של התמריצים לרשויות המקומיות. משרד האוצר פועל לעידוד הרשויות המקומיות, בין היתר, באמצעות מנגנון תמרוץ להגדלת היתרי בנייה ליחידות דיוור. משרד האוצר מיישם את "הסכמי הגג" לסיוע בהסרת חסמי שיווק ופיתוח.

²¹ ראה התפלגות עסקאות שאושרו לפי מחוזות, 2009–2014, נתוני משרד הבינוי והשיכון:

http://www.moch.gov.il/mevda_statisti/heitsa_shuk_hadiyur/Pages/shivuk_yehidot_diyur.aspx

זיהוי, תיאום ותפירת תמריצים ספציפיים היא מלאכה הדורשת התעמקות ותשומת לב, לפיכך הרפורמה המוצעת היא בהתאם לתהליכים שכבר החלו להקמת יחידה מרכזית בעלת תקציב משמעותי. היחידה המדוברת תפעל לקידום ויעול הביורוקרטיה ברמת הרשויות המקומיות, יצירת מסלולי אישור מהירים, הרחבת אגפי התכנון ברשויות המקומיות וכן הקמת ועדות לבחינת כדאיותם וערכם המוסף של פרויקטים של התחדשות עירונית. בהתאם להחלטת הוועדות יקבעו תמריצים שיבטיחו כדאיות ליזמים, לרשויות המקומיות ולבעלי הקרקעות. ברור שלכך נדרשים תקציבים שיוערכו וייצרו תחרות בין פרויקטים שונים אשר יאושרו ברמה מקומית, אך יזכו בתקציבים נוספים על פי קריטריונים ברורים של תרומה למשק ולחברה.

על הממשלה להציב יעדים כמותיים של מספרי דירות בפינוי-בינוי ותמ"א 38, להקים לכל מחוז ועדה מקומית ולהקציב לכך סכום משמעותי מתקציב הרפורמות.

4. רשות מקרקעי ישראל

רשות מקרקעי ישראל היא מונופול ממשלתי בתחומי הנדל"ן במרבית המחוזות בישראל. 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, תהינה נחלתה של רשות מקרקעי ישראל.

הנחת העבודה היא שהרשויות המקומיות הן שמתאימות יותר לקדם תכנון, ולכן מנהל מקרקעי ישראל צריך להעביר קרקע לא מתוכננת לרשויות המקומיות, אולי תמורת מחיר בסיסי כללי. הרי הרשויות המקומיות הן המייצרות ערך לקרקעות אלה באמצעות התכנון הספציפי וההיתרים שהן מאפשרות.

א. יש למכור לרשויות המקומיות וליזמים שטחים מתוכננים ושאינם מתוכננים הנמצאים בבעלות רשות מקרקעי ישראל. על קרקעות מתוכננות יש להטיל מס רכוש, ועל קרקעות שאינן מתוכננות יש להטיל קנס. אלה ייגבו כל עוד הקרקע איננה בנויה.

ב. יש לשווק קרקעות המיועדות לבנייה שאינן מתוכננות כדי לעמוד ביעדי המלאי הזמין, תוך ויתור על קביעת מחיר מינימום במכרזים והטלת קנס גבוה יותר על קרקע זו אם אינה מתוכננת.

5. תיעוש הבנייה למגורים

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.²² כמו כן מאופיין הענף בשיטות בנייה, בתקנים ובציוד מיושנים יחסית. הדברים אמורים בכלל הבנייה, אך ביתר שאת 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.

²² העובדים הזרים מוכנים לעבוד בשכר נמוך מזה של עובדים ישראלים בעלי מיומנויות נמוכות (אף בשכר הנמוך משכר מינימום), ולכן העסקתם דוחקת את רגליהם של חלק מהעובדים הישראלים משוק העבודה וגורמת לירידה בשכר.

על רקע זה, כדי לקדם את הפריון והיעילות בענף מומלצים הצעדים הבאים:

- רפורמה הכוללת עדכון של התקנים לבנייה, לכלי העבודה וציוד הבנייה כגון מנופים; עידוד ההתייעלות באמצעות ציוד בנייה חדיש ובטיחותי יותר ועידוד השקעות הון לבנייה בדרך של פחת מואץ.
- יש לשקול הורדה זמנית של מס החברות בענף הבנייה (לא ביזמות),²³ תמרוץ משך בנייה קצר, כפי שנעשה בשנות התשעים, ובייחוד יצירת סטנדרטים של בנייה איכותית וידידותית לסביבה. אלה יביאו להכנסת שיטות וחומרים חדישים אשר יאפשרו פריון ושכר גבוהים יותר לעובדים ישראלים בענף.
- במדינות שבהן רמת תיעוש הבנייה גבוהה משך הבנייה קצר יותר, גמישות ההיצע גבוהה יותר ומאפשרת מתן מענה מהיר יותר במקרה של זעזועים בביקוש. תיעוש הבנייה יגדיל את הצורך בעובדים מיומנים, ויגרוור גידול של תעסוקת הישראלים בענף באמצעות התמחויות שונות בהפעלת ציוד מתקדם.²⁴

6. אורבניזציה של הכפר הערבי

מטרת התכנית היא להפוך את ריכוזי היישובים הערביים למרכזים אורבניים בבנייה רוויה לדיור לגובה הכוללים מוקדי תעשייה, משרדים ומרכזי קניות ואשר יהיו נגישים באמצעות תחבורה ציבורית בתוך המרכז האורבני ומחוץ לו. תכנון אורבני של הסקטור הערבי, המהווה למעלה מ-20% מתושבי המדינה, יביא להפיכתן של קבוצת כפרים סמוכים לאזור מטרופולין גדול ועצמאי, ובכך יעלה את הפריון והיעילות של התעסוקה בכלל הענפים. יש ליצור תכניות 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.²⁵ הממשלה חייבת לקבל החלטות מפורטות הכוללות יעדים תכנוניים ותקציביים, כדי לקדם תשתיות עירוניות מתקדמות לכלל המגזר הערבי, ובכך לקדם את התכנון העירוני והיעילות הכלכלית.

²³ לדידים של חלק מהכלכלנים הורדה זמנית של מס עלולה להפוך לקבועה, משום שהעלאת המס בחזרה היא צעד קשה יותר פוליטית.

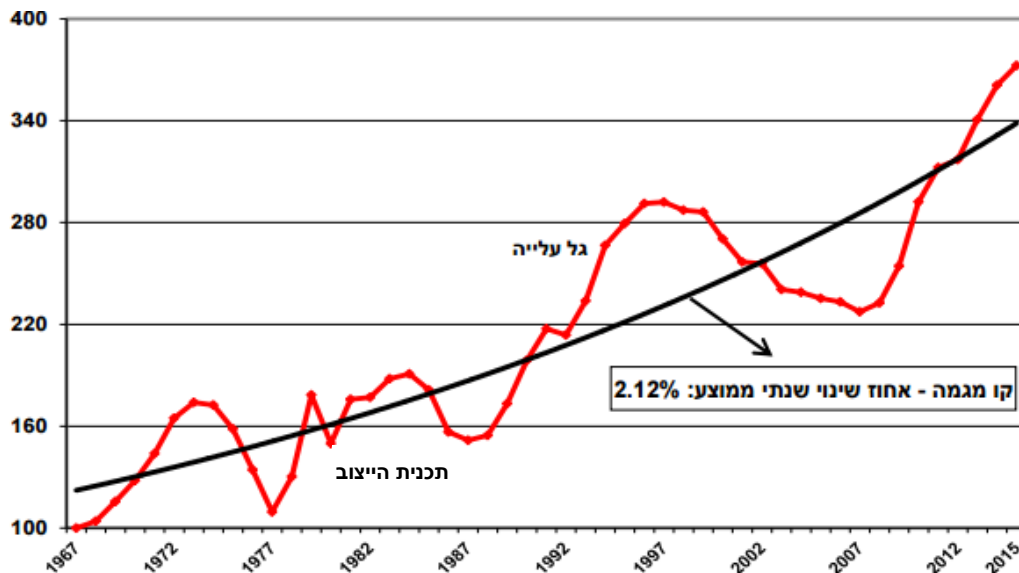
²⁴ יש לציין שאמנם רפורמות בדיור מטרותן אינה בנושאי פריון, אך רצוי בראייה כוללת לתת פתרונות שתואמים יעדי צמיחה והקטנת העוני. השכר הנמוך בענף הבנייה מהווה סמן לרמות השכר בענפי עבודת כפיים אחרים ומכאן שהעלאת הפריון בענף זה תעלה את הפריון והשכר גם בענפים אחרים.

²⁵ ראה למשל תכניות האוצר למגזר הערבי בכתבה: <http://www.themarker.com/news/1.2223481>

2. מגמות בשוק הדיור

עלייה במחירי הדירות אינה מאפיינת רק את התקופה האחרונה ואינה תופעה מקומית.²⁶ שיעור הקצב הֶרָאלי של עליית מחירי הדירות בישראל מאז 1967 הוא כ-2% לשנה (איור 1). עם זאת, בשנים 2008–2014 נסקו מחירי הדירות בישראל בשיעור רָאלי של כ-60% (משרד הבינוי והשיכון, 2015).²⁷ לעליית מחירים זו השפעות שליליות על רווחת חסרי הדירות ועל אי השוויון בחלוקת ההכנסות.

איור 1: מדד מחיר רָאלי של דירות בישראל ואומדן קו מגמה (1967–2015)²⁸



המקור: משרד הבינוי והשיכון (2015).

עליית המחירים פוגעת ברווחת חסרי הדירות. בין שנת 2005 לשנת 2014 עלו מחירי הדירות ב-54%, בעוד שהשכר הֶרָאלי עלה ב-8% בלבד (משרד הבינוי והשיכון, 2015). מספר המשכורות הממוצעות הדרושות לרכישת דירה אשר עמד ביציבות על כ-100 משכורות לאורך כמעט שני עשורים עד שנת 2008²⁹, גדל בשנת 2011 לכ-130, ובשנת 2014 עלה מעבר ל-140 משכורות חודשיות. לשם השוואה, בשוודיה נדרשות 30 משכורות בלבד כדי לרכוש דירה ממוצעת, בגרמניה, בקנדה ובארה"ב פחות מ-60 משכורות, בהולנד ובממלכה המאוחדת – כ-70 ובספרד, בפורטוגל ובצרפת פחות מ-90 משכורות. מכאן שכוח הקנייה בשוק הדיור בישראל נמוך ביחס למדינות מפותחות.³⁰

²⁶ בנתונים מאתר ה-economist על מחירי הדירות של כשלושה מיליארד בני אדם מ-26 מדינות נראית עלייה בקצב חציוני של כ-5.2% לשנה ב-19 מתוכן. ראה:

<http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/11/global-house-prices>

²⁷ "ענף הבנייה בישראל - ניתוח כלכלי - שנת 2014", משרד הבינוי והשיכון (2015), עמ' 5. ראה:

http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/meyda_statisti/chovrot/anaf_habeniyya_beisrael_sikkum_2014.pdf

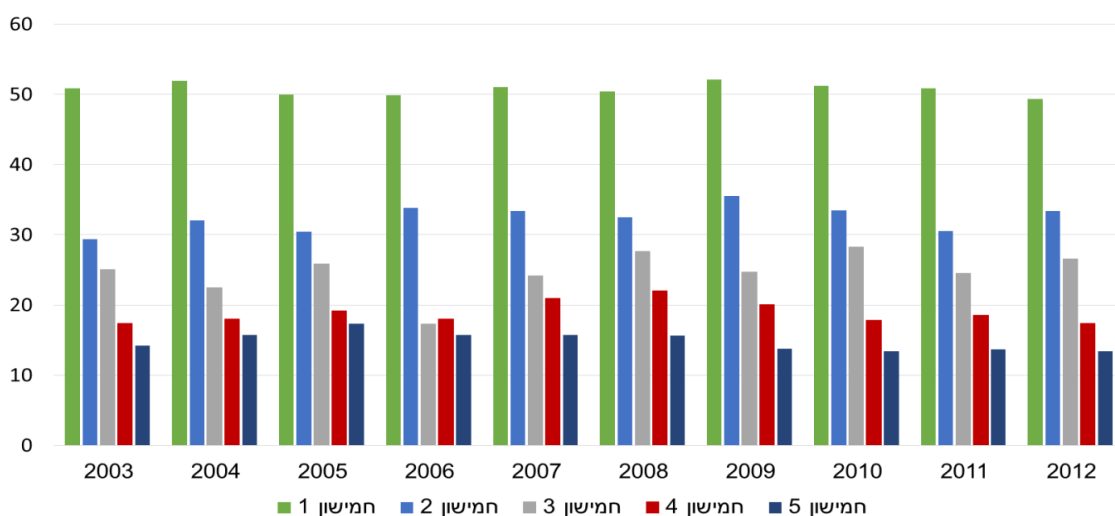
²⁸ מקור הנתונים הוא מחירי דירה מתוקנת לאיכות וגודל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אומדן השינוי הֶרָאלי מתקבל מהרצת רגרסיה לוגריתמית על מדד רָאלי של מחירי הדירות בבעלות. שם, עמ' 16.

²⁹ "האם מחירי הדיור בישראל גבוהים בשל מלאי תכנוני קטן?", צבי אקשטיין, אפרת טולקובסקי וניצן צור, מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן (2012).

³⁰ בפני משק בית שתי חלופות – לרכוש או לשכור דירה. אנו מניחים כאן שיש תחלופה מלאה בין מגורים בבעלות למגורים בשכירות, כך שעלות הדיור בערכים נוכחיים בשתי האלטרנטיבות משתווה.

העלייה הִרְאֵלִית המהירה של מחירי הדיור משנת 2007 הביאה להחמרה באי-השוויון השורר במשק, כי היא הגדילה משמעותית את העושר של משקי בית שיש להם נכסי דיור בניגוד למשקי הבית שאין להם נכסים כאלה.³¹ יש לזכור כי הדיור מהווה יותר מרבע סל הצריכה הממוצע למשק בית ובמשפחות עניות חלקו גדול עוד יותר, ואלה שאינם בעלי דירה מרביתם צעירים ופרטים אחרים הנמצאים בעשירוני ההכנסה הנמוכים. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2012, כמחצית מאוכלוסיית החמישון התחתון וכשליש מזו של החמישון השני אינם בעלי דירה, ולכן לא רק שאינם נהנים מעליית מחירי הדיור אלא שגם יכולתם לרכוש דירה הולכת ויורדת (איור 2). זאת לעומת כ-15% בלבד מהאוכלוסייה בחמישון העליון שלהם אין דירה.³² בנייתו על פי קבוצות גיל, 45.9% בגילאי 20–29 גרים בדירות שכורות לעומת 16%–17% בגילאי 50 ומעלה.³³ יוצא, אפוא, שפרטים חסרי דירות או קרקעות לכאורה משלמים מס שעובר אל הממשלה³⁴ ולפרטים בעלי נכסי נדל"ן, וככל שמחירי הדיור עולים גדל מספרם של אלה שאינם יכולים לרכוש דירה, וכך גדל אי-השוויון.

איור 2: חלקה של האוכלוסייה ללא דירה בכל חמישון 2003–2012



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

שאלת השאלה, האם עליית המחירים נובעת מכוחות מצד הביקוש או מצד ההיצע. בעקבות המשבר העולמי בשנת 2008 ירדה הריבית, ומאז נותרה נמוכה. ירידת הריבית הורידה את התשואות האלטרנטיביות מהשקעה בנכסים פיננסיים והפכה את ההשקעה בנדל"ן לכדאית יותר. הביקושים לנדל"ן לעסקים ולנדל"ן למגורים מושפעים מהריבית הנמוכה, מגידול התעסוקה (אוכלוסייה) ומההכנסה המצרפית במידה דומה. לכן ירידת הריבית וגידול האוכלוסייה היו אמורים לגרום למחירי הנדל"ן בשימושים שונים לעלות במידה זהה. אולם, כפי שניתן לראות באיור 3, משנת 2008, המחיר למ"ר נדל"ן המיועד לשימוש עסקי נותר כמעט ללא שינוי במונחים רְאֵלִיים³⁵ בעוד שהמחיר למ"ר נדל"ן המיועד למגורים עלה בכ-50%. בשוק תחרותי מצופה כי הפער בין המחירים של שני סוגי הנדל"ן יסתכם בסדר גודל של עלות הבנייה והבדלי מיסוי בלבד. בבחינת התפתחות רכיבים המשפיעים על מחיר הנכס: עלויות הבנייה, התשואה ליום ומחיר הקרקע, עולה כי בעשור האחרון לא השתנה מדד עלויות הבנייה הרְאֵלִי באופן משמעותי (ראה איור 3).

³¹ בעלי דירות למגורים עצמיים נהנים גם הם מעליית ערך דירתם בהנחה של שוק הון שניתן לקחת בו הלוואה כנגד רכוש – עליית ערך הדירה מהווה עלייה בערך הנכסים של הפרט ומאפשרת הגדלת תצרוכת על פני החיים.
³² לוח 1.8, אחוז בעלות על דירה לפי חמישוני הכנסה נטו לנפש סטנדרטית ומספר דירות בבעלות. "הדיור בישראל – נתונים מסקר הוצאות משק הבית 1997–2012". ראה:

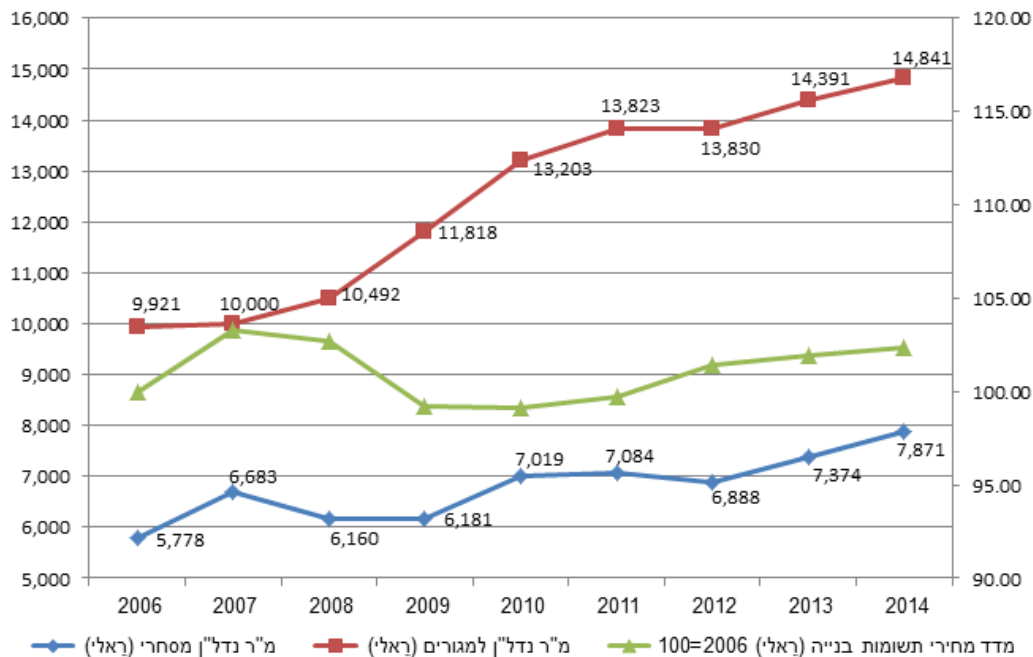
http://www.cbs.gov.il/webpub/pub/text_page.html?publ=112&CYear=2012&CMonth=1#2

שם, לוח 1.4. ראה: http://www.cbs.gov.il/publications15/1589/pdf/t01_04.pdf

³⁴ עליית המס לממשלה נובעת מכך שישנם נכסי קרקע רבים בבעלות המדינה.

³⁵ לפי הערכת פעילים בשוק, מחירי המשרדים במרכז אף צפויים לצנוח.

איור 3: מחיר מ"ר ממוצע (ראלי) לפי שימושי נדל"ן (במחירי 2014)³⁶



המקור: מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן.

מכאן שפער המחירים בין נדל"ן למגורים לבין נדל"ן לעסקים מקורו בפער בין מחירי הקרקע ובתשואה ליום.³⁷ אין אפוא ספק שמקור העלייה של מחירי הדיור הוא מגבלות על היצע של קרקעות המיועדות ליחידות דיור זמינות לבנייה למגורים בניגוד להיצע רחב, כמעט לא מוגבל, של נדל"ן לשימושים עסקיים.³⁸ על רקע הגמישות הנמוכה של היצע לבנייה למגורים יחסית לבנייה לשימושים עסקיים, נראתה עלייה חדה יותר במחירים לאור הגידול בביקוש לנכסים אלה, גידול שנבע מירידה בעלויות המשכנתאות לאור הירידה בעלות הריבית. יתרה מכך, שינויים במיסוי או הזרמת דירות חדשות במחיר מופחת ("מחיר מטרה") לא יביאו לגידול ההיצע, ולכן לאורך זמן לא יורידו את מחירי הדיור, ואולי אף יגרמו להפחתת זרמי ההיצע ואתם לעליית מחירי הדיור.³⁹

³⁶ מדד מחירי תשומות בנייה נדלה מאתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מחולק במדד המחירים לצרכן. מחיר מ"ר ממוצע לנדל"ן למגורים חושב כממוצע מחיר מ"ר בשנת 2014 מנתוני עסקאות חוזרות של מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן המבוססים על נתוני הכרמ"ן (רשות המסים). החישוב לשנים 2006–2013 הוצמד למדד מחירי הדירות הראלי של מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן (GII).

³⁷ מחיר מ"ר ממוצע לנדל"ן לעסקים בכל שנה חושב מנתוני כרמ"ן לשנים 2006–2014. על מנת להפחית השפעה של אירועים נקודתיים שאינם משקפים את המגמה הכללית, ניתנה משקולת לעסקאות בתי"א של 0.18 ובשאר חלקי הארץ של 0.82. המשקולת נקבעה לפי יחס העסקאות בתל אביב מסך העסקאות בכל התקופה.

³⁸ גם התשואה ליום, לפי הערכות שונות, לא השתנתה. מרבית באי הכנס שהגיבו על נושא הדיור הסכימו עם טענה זו. בהם: ערן ניצן (משרד האוצר), עדי פוזנר (אוניברסיטת תל אביב), מרדכי קרליץ (לשעבר עיריית בני ברק), גל הרשקוביץ (לשעבר משרד האוצר) וחיים פייגלין (צמח המרמון).

³⁹ המעבר של שיטת הממשלה למכירת הקרקעות שבבעלותה ממקסום רווחים למסלול של מחיר למשתכן ל"חסידי דירה" אינו מגדיל את ההיצע, וייתכן שאף יוצר מגבלה ומקטין אותו. מסלול זה אינו פותר את בעיית החוסר במלאי הדירות הזמין במרכז ולכן השפעתו על ההיצע לירידת מחירים שם נמוכה ביותר. יתרה מכך, כאשר היקף הדירות המשווקות קטן יחסית להיקף הדירות הנקנות, ההטבה מהווה למעשה מענק לבעלי הזכויות ובכך מגדילה את הביקוש ומביאה לעליית מחירים.

מיכאל שראל (פורום קהלת לכלכלה) ציין בכנס השנתי של מכון אהרן כי עלות תכנית זו של מחיר למשתכן אינה נכללת בחישוב הגירעון התקציבי אף כי היא מהווה חוב שמגולגל לדורות הבאים.

סיבה מרכזית לכך שיש היצע גדול של נדל"ן לעסקים ואין היצע של קרקע ליחידות דיור היא מבנה ההכנסות וההוצאות של הרשויות המקומיות. לרשויות המקומיות הכנסות נמוכות ממשקי הבית ולעומת זאת הוצאות גדולות על כל משק בית נוסף. הגירעון הנוצר מכוסה על ידי תשלומי הארנונה הגבוהים המתקבלים מעסקים.⁴⁰ לכן, כדי לספק שירותים ברמה טובה לתושבים, העירויות נמנעות מלאשר תוספת יחידות דיור אם לא מובטחת להם הרחבה מספקת של שטחים לשימוש עסקי. לכן, יש לערוך רפורמה מקיפה במבנה ההכנסות של הרשויות המקומיות באופן שיממן את תוספת משקי הבית כך שלא תהיה תלות בין תוספת משקי הבית לבין גידול בהכנסות משטחים בנויים לשימוש עסקי. זאת ועוד, הרשויות מתחרות על משיכת עסקים בגלל הארנונה הגבוהה ונמנעות מלהתחרות על תושבים, פרט לבעלי דירות גדולות שבהן מתגוררות משפחות קטנות. מכאן נפגעת מאוד ההקצאה של תושבים בין היישובים.

ישראל – עיר מרכזית אחת

מודל העיר החד-מרכזית (DiPasquale and Wheaton, 1996)⁴¹ מסביר את התפתחות מחירי הדירות יחסית לשכר העבודה במרחב גאוגרפי ואת הקשר בין מחיר מ"ר מגורים ומסחר לבין המרחק מהמרכז האורבני – העיר המרכזית, בהינתן מצב שבו לעיר מרכזית יש יתרונות כלכליים מובהקים. ההנחה המרכזית במודל היא שפרטים מעוניינים לגור קרוב למרכז האורבני מאחר שבו מתרחשת מרבית הפעילות הכלכלית והתרבותית: תעסוקה, שכר, פנאי ותרבות מקסימליים. ככל שמתרחקים, עצימותם קטנה. כפועל יוצא, ההון האנושי, הפרייון ומחירי הנדל"ן במרכז האורבני יהיו גבוהים יותר. מכאן, תכנון מרכזי של צמצום היצע הקרקעות למגורים או הגבלת תפוקת היצע של מגורים בעיר המרכזית יגרום לעליית מחירים בעיר המרכזית גם בהינתן שקיים היצע בשוליים. כלומר, הדיור בפריפריה הוא תחליפי רק במידה מסוימת לדיור בעיר המרכזית ותלוי בעלות זמן הנסיעה.

נתון מרכזי על שוק הדיור הוא המחיר למ"ר נדל"ן המיועד למגורים כפונקציה של המרחק מהמרכז על ציר החוף.⁴² מאיור 4 עולה כי בישראל למעשה יש עיר מרכזית אחת המשמשת כמרכז עסקים יחיד, שכן קצב שינוי המחירים כפונקציה של המרחק מהמרכז הולך ונעשה מהיר יותר ככל שמתקרבים למרכז בצורה כמעט אחידה מצפון ומדרום. סביב ערים ראשיות אחרות ישנה עלייה ברמת מחירי הדיור דוגמת נהריה, חיפה, חדרה וירושלים (שאינה חלק מהאיור). ניתן להסביר זאת בכך שלערים אלה יתרון יחסי על סביבתן ולכן הן משמשות כעיר מרכזית ברזולוציה קטנה יותר.

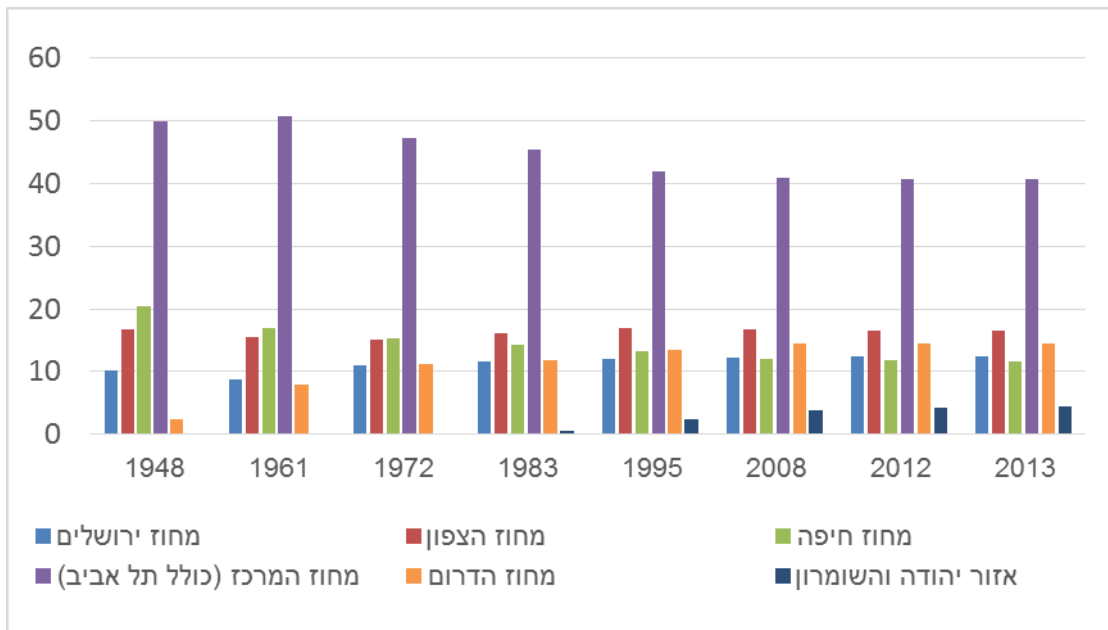
לפי מודל העיר החד-מרכזית, שני גורמים משפיעים על שיפוע המחירים: (1) עלות זמן ההגעה למרכז האורבני, (2) מלאי הקרקע המתוכננת הזמינה לבנייה. העובדה כי עליית המחירים בשנים 2007–2015 התרחשה בשנים שבהן רשתות התחבורה לא צומצמו ואולי אף הורחבו (דוגמת כביש 6), וזמן הנסיעה לעיר תל אביב לא התארך, מעידה כי הצד התחבורתי אינו זה שגרם למחירים לעלות ומדגישה כי המנגנון המרכזי לעליית המחירים הוא היצע הדיור הקשיח. בראייה עתידית חשוב להדגיש כי על מנת שמחירי הנדל"ן ירדו ביתר חלקי הארץ יש חשיבות בהגדלת היצע הקרקע לדיור במרכז (מעבר ליתר חלקי הארץ) ובהגמתו, וכן ביצירת מערכת תחבורה אשר תקצר את משך זמן הנסיעה למרכז.

⁴⁰ "האם לרשויות מקומיות יש תמריץ שלילי להגדלת האוכלוסייה בשטחן?" צבי אקשטיין, אפרת טולקובסקי, אנה אייזנברג-בן לולו ויורי שרמן, מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן (2014).

⁴¹ DiPasquale, D. and W. C. Wheaton (1996), *Urban Economics and Real Estate Markets*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

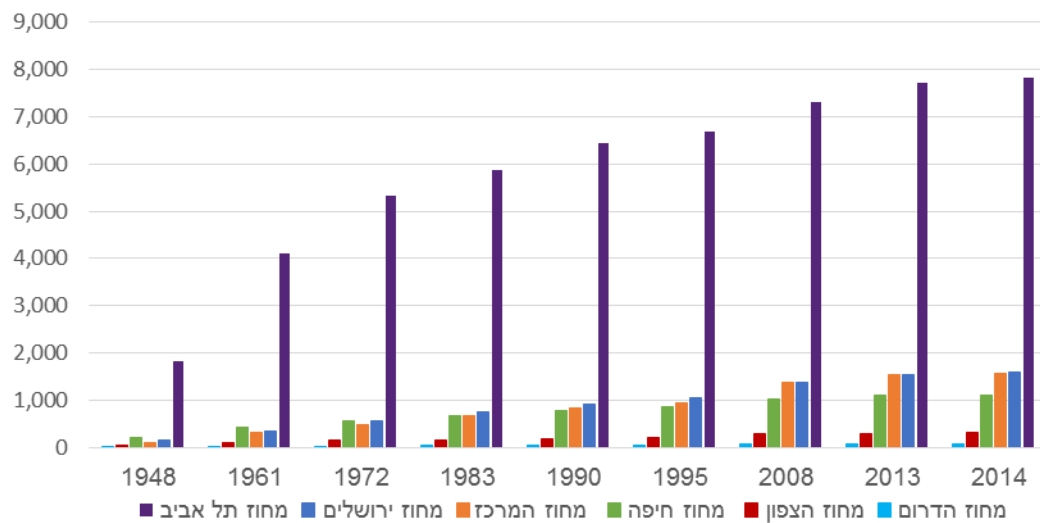
⁴² בבחינה של מחיר מ"ר נדל"ן לעסקים על ציר החוף נמצא מבנה דומה שלפיו יש מרכז יחיד, תל אביב, אך בניגוד לנדל"ן במגורים לא עלו בו המחירים בקנה מידה כה גדול בעשור האחרון. בציר תל אביב ירושלים, שלא נראה באיור 4, ירושלים מהווה גם היא מרכז עסקי.

איור 5: התפלגות האוכלוסייה לפי מחוזות (1948–2013)⁴⁶



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן ומכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן.

איור 6: צפיפות האוכלוסייה לקמ"ר לפי מחוזות, 1948–2014 (אחוזים)

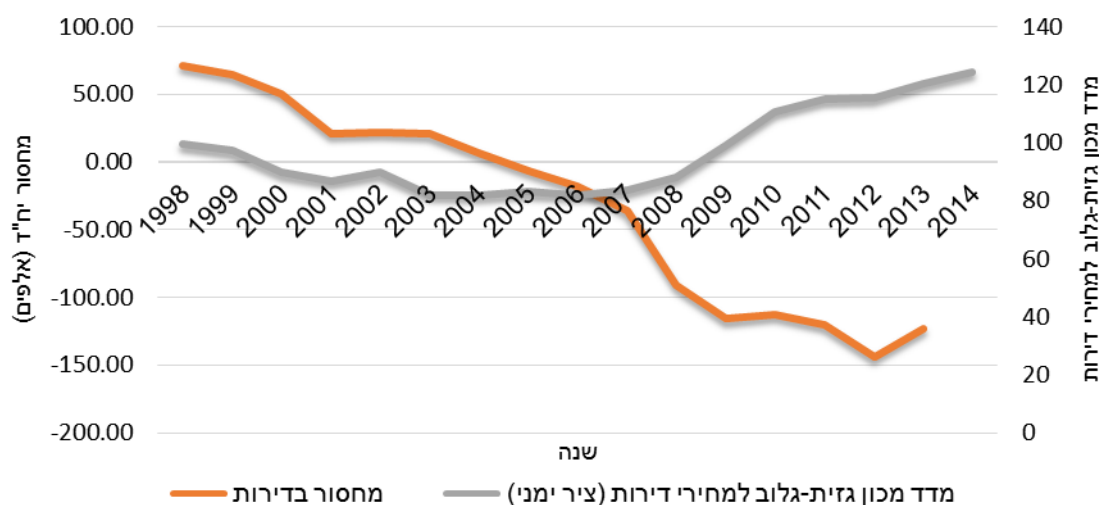


המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן ומכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן.

⁴⁶ מחוז המרכז כולל את תל אביב.

לאחר תנופת הבנייה שאפיינה את תחילת שנות ה-90, בשנת 1995 עמד מלאי הדירות על כ-1.7 מיליון. מספר משקי הבית באותה תקופה עמד על כ-1.65 מיליון. כלומר, מלאי הדירות היה גדול בכ-50,000 דירות נכון לאותה תקופה. כפי שניתן לראות באיור 7, השנים שלאחר מכן, עד שנת 2007, אופיינו בירידה משמעותית במחירי הדירות, ונראה כי עודף המלאי הוא אחד הגורמים לירידת המחירים. יחד עם זאת, מספר התחלות הבנייה באותן שנים היה קטן מהגידול במספר משקי הבית, כך שנוצר פער ביקוש של כ-80 אלף יחיד בשנת 2008. נכון לסוף שנת 2013, הפער בביקוש לדירות הגיע לכ-115 אלף, כאשר שיעור הדירות החסרות בתל אביב ובירושלים הוא כ-37% משיעור המחסור הכללי (כ-43 אלף דירות).⁴⁷

איור 7: מדד מחירי דיור והפער בין מלאי הדירות לבין מספר משקי הבית⁴⁸



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד הבינוי ועיבודי מכוון אהרן ומכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן.

עדויות למידת ההשפעה של מלאי הדירות על רמת מחירי הדירות ניתן לראות גם בעבודות אמפיריות של בנק ישראל. עלייה ביחס האוכלוסייה למלאי הדירות יכולה לשקף לחצי ביקוש או שמשמעות גידול זה היא חסר בדירות, ובכך ניתן לראות יחס זה גם כהשפעת היצע. נמצא כי ליחס האוכלוסייה למלאי הדירות השפעה חיובית הן על מחירי הדירות והן על מחירי שירותי הדיור (לא ניתן לראות זאת באיור זה). השפעת מלאי הדירות הסבירה כשליש מעליית המחיר. השפעתה היא יציבה לאורך זמן, ושנייה בהשפעתה לאחר השפעת הריבית המונית המסבירה 63% מעליית המחירים.⁴⁹

⁴⁷ משרד הבינוי (2015). ראה:

http://www.moch.gov.il/meysda_statisti/habikush_beshuk_hadiyur/Pages/mishkey_habait_beisrael.a.spx

⁴⁸ מחסור ביחידות דיור הוגדר כפער בין מספר משקי הבית למצבת הדירות. מספר משקי הבית מבוסס על מפקד אוכלוסין 1995 ו-2008. לשנים אחרות מספר משקי הבית נאמד לפי קצב השינוי בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מספר יחידות הדיור בשנת 1995 מבוסס על מפקד האוכלוסין, ובכל שנה אחרת מחושב בתוספת מספר יחידות דיור – גמר בנייה באותה שנה.

⁴⁹ "מה מסביר את התפתחות מחירי הדירות ושכר הדירה בשנים 1999–2010?", ויצמן נגר וגיא סגל, בנק ישראל (2011). המשתנה שאינו קיים ברגרסיות אלו הוא מלאי קרקע הזמינה לבנייה במרכז, ולכן למעשה לא ניתן לבחון אקונומטרית את הטיעון המרכזי במסמך זה. השוואה למחירי הנדל"ן העסקי למעשה מאששת את הטיעון שאמנם הריבית גרמה לביקושים לעלות אך בשינוי משקל המחיר עלה בעיקר כתוצאה ממחסור בקרקע מתוכננת לדיור במרכז הארץ.

בניסיון לאמוד את השינויים בביקוש לשירותי דיור בישראל השתמשנו בעבודה של המועצה הלאומית לכלכלה. אומדן זה מבוסס על הנחת הצפיפות הקבועה. כלומר, מספר הדירות הדרוש לבנייה הוא הגידול במספר משקי הבית.⁵⁰ אומדנים שונים כגון אומדן תמ"א 35, אומדן דו"ח ועדת טרכטנברג ואומדן צוות 90 הימים (המועצה הלאומית לכלכלה) אמדו שהתוספת הדרושה ביחידות דיור היא בין 40–47 אלף. בעבודת המשך של המועצה הלאומית לכלכלה אמדו באותו אופן את צורכי הדיור של מדינת ישראל עד שנת 2035.⁵¹ היקף הבינוי הנדרש לצרכים השוטפים של האוכלוסייה בשנים 2016–2020 יעמוד על ממוצע של כ-47 אלף יח"ד בשנה. בשנים 2021–2025 יגדל ההיקף לכ-53 אלף יח"ד נוספות בממוצע לשנה, בשנים 2026–2030 לכ-59 אלף יח"ד לשנה ובשנים 2031–2035 תימשך מגמת הגידול בביקוש ויידרשו כ-63 אלף יחידות דיור.⁵² לסיכום, המגמה בענף הנדל"ן בישראל, כפי שהוזכרה לעיל, מצריכה טיפול והתערבות מידיים במטרה לבלום אותה, במיוחד לנוכח גידול בכמות משקי הבית של כ-1.8% בשנה היוצר צורך בהבטחת מלאי תכנון זמינים לבנייה בכמויות גדולות ביותר. לכן, בפרקים הבאים, מוצגת ומוצעת תכנית של שש רפורמות קצרות וארוכות טווח אשר אמורות במשולב להגמיש ולהגדיל משמעותית את היצע יחידות הדיור בכל הארץ. יחד עם זאת, הצעדים המוצעים דורשים עבודת מטה במטרה לבחון את דרך יישום ההצעות על פני זמן. רפורמות אלו דורשות משאבים בהיקף של כ-2–5 מיליארד שקל בשנה שתלוי במידת היישום שלהן.⁵³

⁵⁰ לאור המחסור הקיים בדירות, והעובדה כי כעת מצטופפים בחלק מן הדירות יותר ממשק בית אחד, בעלי דירות המתגוררים דרך קבע בחו"ל או משקי בית המחזיקים שתי דירות (שלא להשכרה), מספר הדירות הדרוש לבנייה גדול מן התוספת הנובעת מגידול במספר משקי הבית.

⁵¹ הגידול בביקוש לשירותי דיור בתקופת הבדיקה הוא כ-37%, ממוצע גידול של כ-1.6% לשנה. נתון זה נמוך מהגידול הטבעי של האוכלוסייה בישראל (1.8% לשנה) אך דומה לגידול האוכלוסין החזוי בשנים 2015–2035 (כ-1.5% לשנה). כלומר, הגידול בביקוש לשירותי דיור עקבי עם גידול האוכלוסין. העלייה בביקוש לשירותי דיור מוסברת ברובה בגידול החד בשכבת הגיל 20–34. שכבת גיל זו המייצרת את מרבית הגידול בביקוש לשירותי דיור במשק הולכת וגדלה בקצב מהיר, לאחר שנים מספר של גידול מתון. מתוך: "צרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל", עופר רז-דרור ונעה ליטמנוביץ, המועצה הלאומית לכלכלה (2014), עמ' 4.

⁵² תחזית המועצה הלאומית לכלכלה הציגה גישה שמרנית וגישה מרחיבה. האומדנים שבחרנו הם ממוצע אומדני שתי הגישות בכל תקופה.

⁵³ מדבריו של גל הרשקוביץ (לשעבר משרד האוצר) בכנס השנתי של מכון אהרן: כדי לטפל בבעיית מחירי הדיור יש לפעול להגדלת ההיצע, תוך שינוי מבני של הקטנת הריכוזיות בכל שרשרת הייצור. יש לשנות את המבנה הארגוני – גוף יחיד יחזיק בכל הסמכויות הנדרשות. יש להסיר חסמי בנייה לאחר שיווק הקרקעות שנמצאות בבעלות פרטית עם תכניות מפורטות מאושרות. יש לדאוג ליצירת תשתיות של תעסוקה, חינוך ותחבורה בפריפריה; יש לבזר את הפעילות בתחומי הייצור באמצעות מכירה של קרקעות לא מתוכננות עם תמ"א לבנייה לגורמים פרטיים שיחזיקו בקרקע; יש לתת סמכויות לרשויות המקומיות; יש לתכנן ולפתח קרקעות בחכירה ללא אישור מקדמי מהמנהל ובקרקעות משווקות חדשות – ללא תשלום נוסף, בתנאי שלא מדובר בקרקעות חקלאיות; יש להעביר את תחום הייזום, השיווק, התכנון והפיתוח לגופים נוספים כגון חברות עירוניות. נוסף על אלה ניתן להשתמש בתמ"א ובמס רכוש על מנת ליצור תמריצים לבנייה מהירה. בהמשך יגיב הביקוש בהתאם לצעדים אלו.

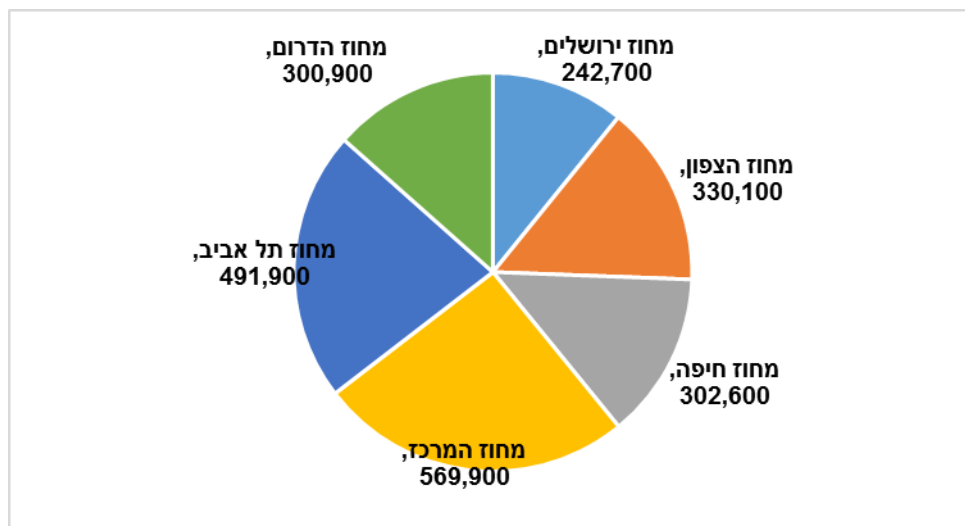
3. תכנון ארצי

שיווי משקל בשוק הדיור מתקבל בחיתוך של עקומת הביקוש לדירות ועקומת היצע הדירות לטווח הקצר. עקומה זו היא קשיחה לחלוטין. מלאי הקרקעות המתוכננות הזמינות לבנייה הוא למעשה עקומת ההיצע בטווח הבינוני, והיא שקובעת את מחיר ההיצע בפועל הן ברמה הארצית והן ברמה המחוזית. בהינתן עלייה בביקוש – גידול מספר משקי הבית בקצב של כ-1.8% לשנה, הכרחי להגדיל את מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה בקצב גבוה יותר על מנת להוריד את רמת המחירים.

יעד הרפורמה הוא הורדת מחירים. לכן, צעד ראשון והכרחי ביצירת היצע גמיש יותר הוא תכנון מערכת קרקעות זמינות לבנייה בהיקף העולה על הגידול בביקוש לשירותי הדיור הגדלים של האוכלוסייה בכלל המחוזות. מלאי קרקעות זמינות לבנייה למגורים אשר בכל נקודת זמן יהיה גדול פי 10⁵⁴ מהגידול בביקוש לשירותי דיור יגביר את התחרות בין יזמים ובין הרשויות המקומיות על התושבים. התחרות תעודד את בעלי הקרקעות למכור אותן בשל הציפיות לירידת מחירן ובכך תגרום לעלייה במספר תכניות הבנייה שיצאו לפועל.

קרקעות זמינות לבנייה למגורים הן קרקעות אשר יש לגביהן תכנון מלא ומפורט ונמנעו כלל החסמים והעיכובים ליישום הפרויקט. כלומר, ישנו צורך קריטי ביצירת תיאום מיטבי בין תכניות המתאר הנלוות לבנייה למגורים כגון שטחים ירוקים, שטחי נוף וחוף, תשתיות מים, חשמל וביוב, מוסדות ציבוריים, אזורי מסחר ותעסוקה ותשתיות הסעת המונים התואמים את תוספת הגידול הצפוי באוכלוסייה. על מנת לחשב את תוספת הגידול בביקוש ליח' דיור ברמה מחוזית, השתמשנו באומדן מספר משקי הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אומדן זה מבוסס על נתוני סקר כוח אדם ומפקד האוכלוסין האחרון משנת 2008. באיור 8 אומדן מספר משקי הבית נכון לסוף שנת 2013 לפי מחוזות.

איור 8: אומדן משקי הבית (נכון לשנת 2013) לפי מחוזות
ארצי – 2,312,600



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן ומכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן.

⁵⁴ המספר 10 נקבע ככלל אצבע. הרציונל מאחורי מספר זה הוא יצירת מאגר תכנון זמין לבנייה גדול מספיק כך שיאפשר תחרות בין רשויות מקומיות, בין בעלי קרקעות ובין יזמים על התושבים. תחרות תעלה משמעותית את כדאיות העסקאות הן לצדדים השונים והן לצרכן הקצה.

בלוח 1 ניתן לראות את קצב הגידול של מספר משקי הבית במחוזות השונים.⁵⁵ במחוז הצפון קצב הגידול הגבוה ביותר – 2.5%, אחריו מחוז המרכז ובו 2.08% לשנה.⁵⁶ בתחתית, מחוז חיפה ובו קצב גידול של פחות מ-1.5% לשנה. בנוסף, בלוח זה ניתן לראות את תוספת הגידול בביקוש לדיור בכל שנה.⁵⁷ בצד שמאל ניתן לראות את מלאי יחידות הדיור שיש לתכנן בכל מחוז על מנת לאפשר תחרות.

לוח 1: קצב הגידול של מספר משקי הבית ומלאי יחידות הדיור הדרוש

מחוזות	קצב הגידול של מספר משקי הבית	אומדן משקי הבית (סוף 2013)	תוספת משקי הבית בכל שנה	מלאי יח"ד מתוכננות זמינות לבנייה הדרוש לשמירה על רמת מחירים
ארצי	1.9%	2,312,600	43,939	439,394
מחוז ירושלים	1.81%	242,700	4,393	43,929
מחוז הצפון	2.52%	330,100	8,319	83,185
מחוז חיפה	1.48%	302,600	4,478	44,785
מחוז המרכז	2.08%	569,900	11,854	118,539
מחוז תל אביב	1.57%	491,900	7,723	77,228
מחוז הדרום	1.80%	300,900	5,416	54,162

המקור: מנהל התכנון, עיבודי מכון אהרן ומכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן.

בדוח מבקר המדינה על שוק הדיור שפורסם בשנת 2015 נכתב פרק על ליקויים בניהול המלאי התכנוני, שחיקתו ואי זמינותו לבנייה. הדוח מעלה כשלים הנוגעים לניהול ולשקיפות המידע לגבי המלאי התכנוני הקיים, "העובדה כי לא נקבע תקן מחייב לגודלו המזערי של המלאי התכנוני הזמין למגורים... וכי אין כל מידע רלוונטי על המלאי התכנוני ובמיוחד לא על זמינותו לבנייה".⁵⁸ טענות אלה הועלו ע"י יו"ר ועדת הפנים של הכנסת בשנת 2014, חברת הכנסת מירי רגב, כאשר מנהל התכנון טען כי המלאי הקיים (נכון למאי 2014) הוא 40 אלף יח"ד ואילו דוח של פורום התכנון והחברה להגנת הטבע שהסתמך על נתוני מוסדות התכנון קבע כי רק במחוזות תל אביב והמרכז יש מלאי של כ-141 אלף יחידות דיור זמינות, בתכניות מאושרות, שעברו את כל תהליכי התכנון.⁵⁹

בדו"ח שפרסם מנהל מקרקעי ישראל בשנת 2010 התריעו שקצב אישור התכניות במנהל התכנון, במיוחד באזורי הביקוש, אינו תואם את קצב העלייה בשיווק הקרקעות וכי המלאי התכנוני הזמין לשיווק ובנייה למגורים באזורי הביקוש פוחת. בשנים 1990–2010 אושרו תכניות לכ-131 אלף יח"ד במחוז המרכז. נכון לשנת 2010, מרבית התכניות שווקו והיתרה היא קרקעות שבידי חוכרים וקרקע שעליה חסמי פיתוח.

⁵⁵ קצב הגידול של מספר משקי הבית בכל מחוז חושב ע"י קו מגמה אקספוננציאלית על הנתונים של מספר משקי הבית בשנים 2003–2013 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁵⁶ יש לציין כי כפי שצוין בפרק המגמות, בשל המחירים הגבוהים בתל אביב ישנם רבים אשר עברו למחוז המרכז ולכן נראה כי הגידול בביקוש הוא גבוה. לכן, תכנון הקרקעות בתל אביב צריך להיות גדול יותר מפי 10 מקצב הגידול.

⁵⁷ לשם חישוב מלאי יח"ד מתוכננות זמינות לבנייה אנו מניחים קצב גידול קבוע וחיובי. לכן, מספר משקי הבית יגדל משנה לשנה ולכן הכרחי לעדכן את המלאי בכל שנה.

⁵⁸ מתוך "דוח ביקורת על משבר הדיור" – ממצאים מרכזיים עמ' 10. ראה:

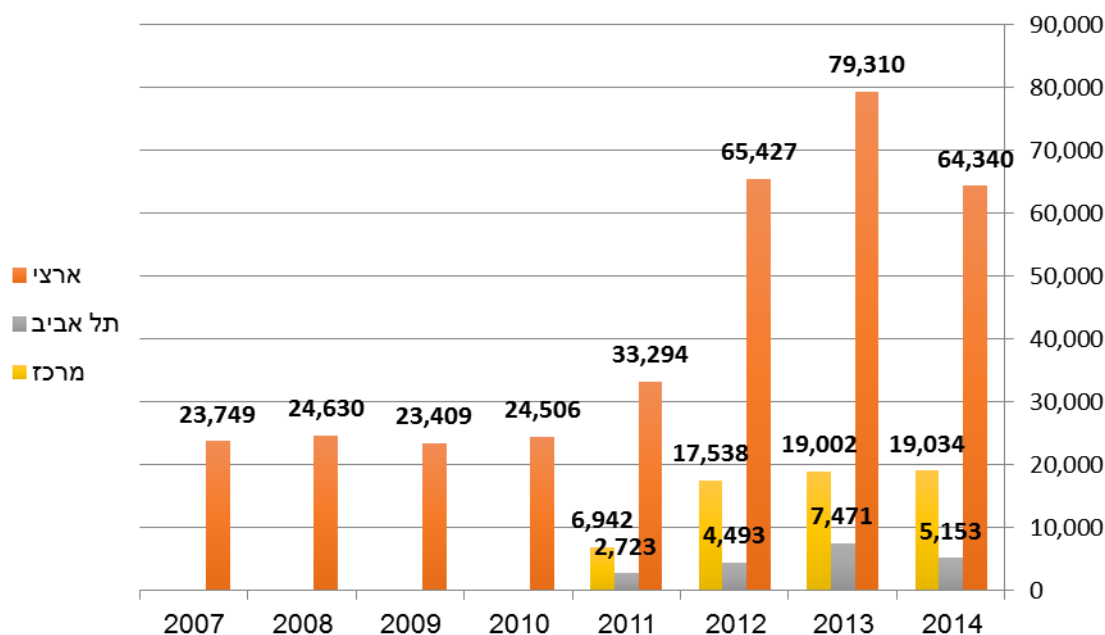
<http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/279.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

⁵⁹ מתוך כלכליסט 13.5.14, "המבקר צריך לחקור כיצד המדינה אינה יודעת כמה יחידות דיור זמינות יש". ראה:

http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3631010,00.html

בהחלטת ממשלה מס' 367 (דר/3) מפורטים יעדי אישור תכנון ונקבע כי עד סוף שנת 2014 יעמדו יעדי התכנון על 80 אלף יחידות דיור ברמה ארצית, ומתוכם יעדי תכנון של 55 אלף יחידות באזורי הביקוש במחוזות תל אביב, המרכז, ירושלים, חיפה ואשקלון. כפי שניתן לראות באיור 9, עד שנת 2011 היה מספר יח"ד שאושרו בכל שנה קטן ועמד על כ-33,294 (לשנת 2011). בשנת 2012 הוכפל מספר יחידות הדיור שאושרו בוועדות התכנון המחוזיות ועמד על 63,937. מאז נשמרה מגמה זו, ובשנת 2014 אושרו 64,340 יחידות דיור במסגרת 1,256 תכניות במוסדות התכנון.⁶⁰

איור 9: יחידות דיור מאושרות⁶¹



המקור: מנהל התכנון, עיבודי מכון אהרן ומכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן.

ברמה המחוזית, בשנים 2011–2014 אושרו במחוז ירושלים כ-31 אלף יח"ד, במחוז חיפה כ-42 אלף יח"ד, במחוז הדרום 35 אלף ובמחוז הצפון כמעט 52 אלף יח"ד. באזורי הביקוש – מחוז תל אביב ומחוז המרכז – אושרו באותן שנים כ-20 אלף יח"ד ו-62 אלף יח"ד, בהתאמה. פירוט נוסף ניתן לראות באיור 9. למרות עודף הביקוש המאפיין את מחוז תל אביב, רק כ-8% מיחידות הדיור שאושרו כאמור הם במחוז תל אביב, גורם משמעותי בעליית מחירי הדירות בתל אביב.

למרות הגידול בתכנון מלאי יח"ד מאושרות לבנייה החל משנת 2012, המלאי התכנוני הזמין לבנייה קטן מהדרוש ליצירת תחרות בין יזמים ורשויות מקומיות על קרקעות באופן שיעצור את המגמה של עליית המחירים. בלוח 2 בעמודה הימנית ניתן לראות את מלאי יח"ד הזמינות לבנייה הדרוש לייצוב רמת המחירים הקיימת, כמות הגדולה פי 10 מגידול משקי הבית בכל מחוז, בעמודה האמצעית את יחידות הדיור המאושרות לבנייה נכון לשנת 2014 ובעמודה השמאלית את המחסור בפועל במלאי יחידות הדיור הזמינות לבנייה בטווח מדי. יש אפוא מחסור אדיר במלאי של יחידות דיור זמינות לבנייה. מחסור זה מהווה 85% מהמלאי הנדרש בכל הארץ, ובתל אביב – 93%.

⁶⁰ מנהל התכנון (2015), "שנתון התכנון 2014", עמ' 92. ראה:

http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/Shnaton/shnaton_2014.pdf

⁶¹ שם. הנתונים מעודכנים ליום 31.12.2014. נתונים על שנים 2007–2013 נדלו משנתון התכנון לאותן שנים. נתונים ברמה המחוזית קיימים לרשות הציבור לשנים 2011–2014 בלבד.

לוח 2: מלאי יחידות הדיור הדרוש ויחידות הדיור הזמינות למימוש

מחוזות	מלאי יח"ד מתוכננות זמינות לבנייה הדרוש לשמירה על רמת מחירים	יח"ד מאושרות לבנייה (מנהל התכנון, 2014)	המחסור בפועל במלאי יח"ד מתוכננות זמינות לבנייה
ארצי	439,394	64,340	375,054 (85%)
מחוז ירושלים	43,929	11,732	32,197 (74%)
מחוז הצפון	83,185	10,472	72,713 (86%)
מחוז חיפה	44,785	8,904	35,881 (79%)
מחוז המרכז	118,539	19,034	99,505 (83%)
מחוז תל אביב	77,228	5,153	72,075 (93%)
מחוז הדרום	54,162	9,045	45,117 (83%)

המקור: מנהל התכנון, עיבודי מכון אהרן ומכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן.

לסיכום, הן ברמה הארצית והן בכל מחוז בפרט, המחסור ביחידות דיור זמינות לבנייה משמעותי ומהווה גורם להיצע נמוך וחוסם לתחרות. על מנת לאפשר תחרות בין היזמים והרשויות המקומיות, ועל מנת לעצור את קצב עליית המחירים המסחרר, יש להגדיל באופן מידי את מלאי יחידות הדיור הזמינות לבנייה מעבר למחסור הקיים. זאת תוך פיתוח אורבני יעיל תחבורתי, ובמיוחד זה ששומר על צפיפות עירונית ונמנע מכניסה לשטחי פארקים וגנים ופגיעה בנופים ומתמקד בהתחדשות עירונית ובאזורים הבנויים. כמו כן, יש לדאוג לכך שיהיה ניצול יעיל של תשתיות קיימות ושאוכלוסיות שונות תמוקמנה כך שתהיה להן תעסוקה. לכן תיאום עם מערכות התחבורה למרכז הארץ הוא קריטי. הממשלה חייבת להציב יעדים כמותיים ברמת המחוז והוועדות המקומיות ולהתוות דרכים להשגתם.

4. רפורמה בתקצוב הרשויות המקומיות

כדי שהתכנון ייושם כפי שמפורט בפרק 3, יש לדאוג שתקצוב הרשויות המקומיות יאפשר לרשויות לממן את תוספת התושבים ברמת שירותים טובה. החסם העיקרי להגדלת היקף הבנייה למגורים ברשויות המקומיות נובע מהעלות הגבוהה הכרוכה בהגדלת מספר התושבים, כגון חינוך, רווחה ותשתיות ציבוריות שאינה מכוסה ע"י ההכנסה מארנונה למגורים. הבעיה מחמירה כתוצאה מכך שהארנונה העסקית גבוהה (וההוצאה על נדל"ן עסקי נמוכה יחסית) ובכך יוצרת תמריץ לרשויות המקומיות להשקיע את משאביהן בבניית נדל"ן לעסקים.⁶² כיום המדינה מעודדת הסכמי גג בין רשויות מקומיות כדי לפתור את הבעיה בצורה נקודתית, אך כיוון שהבעיה נוגעת לכל הרשויות המקומיות דרושה רפורמה כוללת שתפתור את בעיית תקצוב הרשויות ברמה הארצית.

תקצוב הרשויות המקומיות ע"י הרשות המרכזית הוא נושא מורכב, וכל שינוי במדיניות זו דורש בחינה מעמיקה של השלכותיו על הרשות המקומית, שכן הרשויות אינן הומוגניות ויש לזהות את תמהיל המהלכים והצעדים המתאימים לכל אחת. מכאן שיש ליישם את הרפורמה המוצעת ברשויות המקומיות בשלבים, תוך לקיחה בחשבון כי הרשויות תכננו את תכניות הבינוי בהתאם למצב הקיים, וכל רפורמה דורשת בחינה אטית והתאמה שתביא ליישום באופן המיטבי עם הרשויות השונות.

לאחר קבלת אישורי הוועדה המחוזית ולפני שהקרקע משווקת, מנהל מקרקעי ישראל מכין את תכניות פיתוח הקרקע, חותם על הסכמים עם קבלנים לפיתוח הקרקע ומפרסם מכרז על הקרקע. בשלב הבא, הזוכה בקרקע המתוכננת לבנייה מכין תכנית מפורטת לפיתוח הקרקע ומגיש אותה לוועדה המקומית. הוועדה המקומית מורכבת מנבחרים ממומנים. סמכויות הוועדה כוללות הנפקת היתרי בנייה בהתאם לתכניות בניין עיר מאושרות ועריכת שינויים בתכניות בניין עיר קיימות (משרד הפנים). לפי דוח בנק ישראל מ-2013, העיכוב באספקת דירות ובהגדלת היצע הדירות הוא בעיקרו עקב התנהלות הוועדות המחוזיות והמקומיות: "קיימות מספר אינדיקציות לכך שהעיכוב במתן ההיתרים בשנה האחרונה היה תלוי בעיקר בוועדות המקומיות ולא ביזמים, ועל כן הירידה במספר ההיתרים היא הגורם לירידת מספר ההתחלות ולא להיפך" (בנק ישראל, 2013 א, עמ' 63).

לוח 3: התפלגות העיכוב במתן היתרי בנייה, לפי סוג חסם

סוג החסם	אחוז החסמים
רשות מקומית	32%
תכנון מחדש של היזם	22%
תשתיות	15%
תע"ש	12%
מקרקעין	10%
שונות	7%

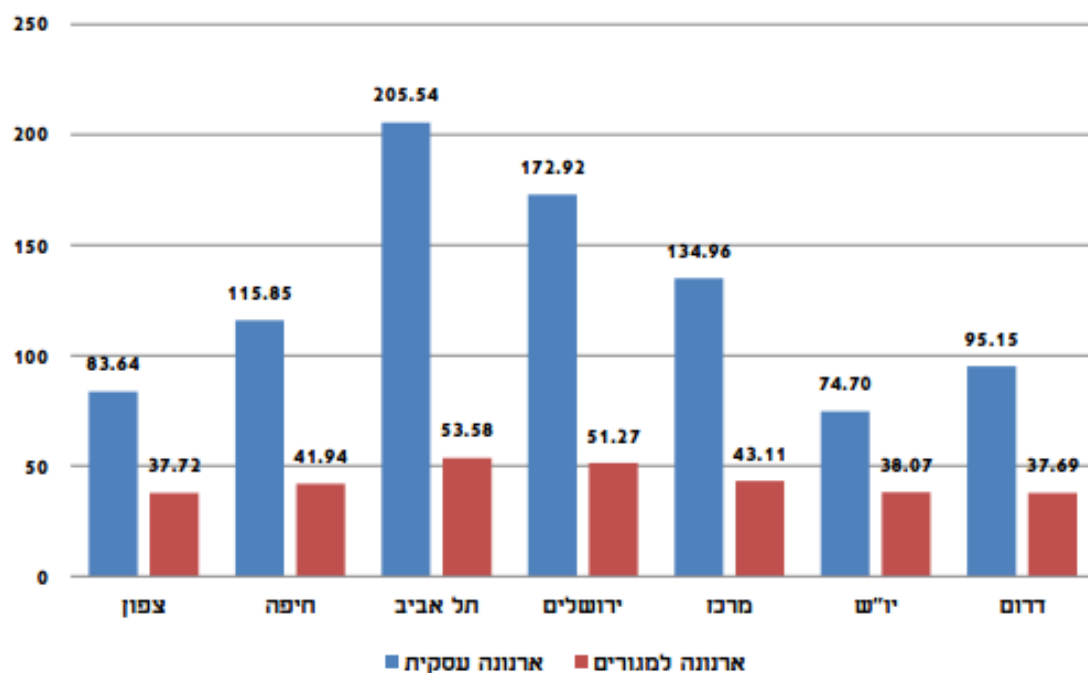
המקור: רשות מקרקעי ישראל ועיבודי מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן.

הסיבה לכך היא שקיים פער בין הכנסת הרשויות המקומיות מנדל"ן עסקי לבין הכנסתן מנדל"ן למגורים. גביית הארנונה מגיעה משני מקורות עיקריים: משטחים המיועדים למגורים ומשטחים שאינם מיועדים למגורים (בעיקר ארנונה עסקית). הממשלה קובעת רף עליון ורף תחתון לתעריפי הארנונה, לפי סיווגים שונים של הקרקע, ומאפשרת לרשויות המקומיות לגבות מעסקים תעריפים גבוהים יותר מתעריפי מגורים.

⁶² "האם לרשויות מקומיות יש תמריץ שלילי להגדלת האוכלוסייה בשטחן?" צבי אקשטיין, אפרת טולקובסקי, אנה אייזנברג-בן לולו ויורי שרמן, מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן (2014).

נכון לשנת 2015, תעריף המינימום והמקסימום למבנה מגורים הם 33.02 שקלים ו-114.43 שקלים, בהתאמה, זאת לעומת 64.83 שקלים ו-366.6 שקלים למבנה משרדים, שירותים ומסחר. עבור בנקים וחברות ביטוח תעריף המינימום הוא 440.89 שקלים ותעריף המקסימום מגיע ל-1320.32 שקלים.⁶³ באיור 10 ניתן לראות כי מחיר הארנונה למ"ר נדל"ן עסקי גבוה מן הארנונה למ"ר מגורים בכל המחוזות. היחס בין המחירים נע בין 1.96 ביהודה ושומרון ל-3.8 בתל אביב. פער זה גדל לנוכח העובדה כי ההוצאות על משקי הבית גבוהות מההוצאות על השימושים העסקיים בנדל"ן לעסקים.

איור 10: ממוצע חיוב ארנונה למ"ר לפי מחוז, 2007–2011⁶⁴



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן ומכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן.

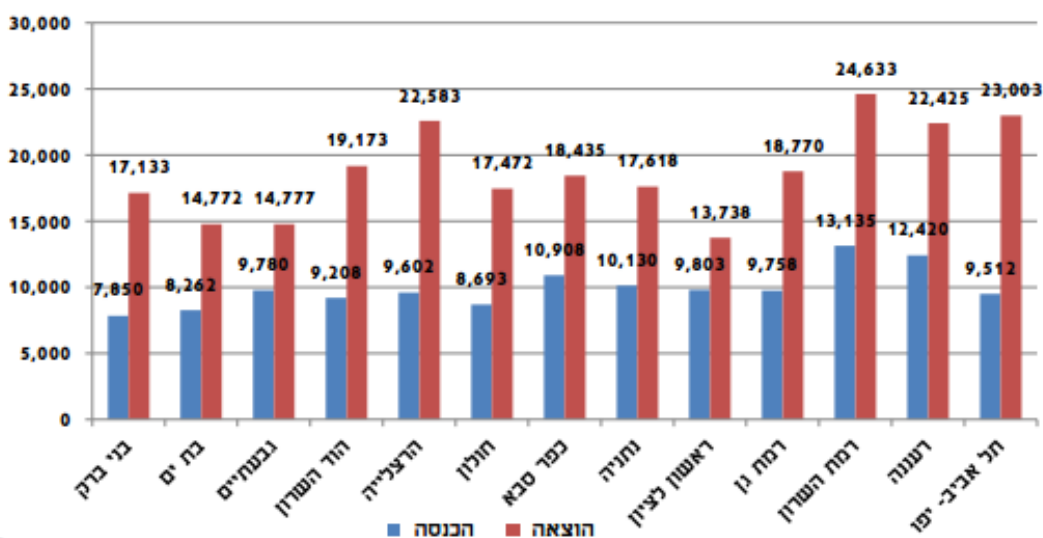
ההוצאה של רשות מקומית על שירותים למשק בית נוסף כגון חינוך, רווחה ותשתיות גבוהה מתשלום הארנונה הנגבית מאותו משק בית. באיור 11 ניתן לראות כי פער ההוצאה נטו של הרשויות המקומיות למשק בית נע בין כ-4000 שקלים בראשון לציון לכ-13 אלף שקלים בתל אביב - יפו. מניתוח נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתח ההוצאה על שירותי חינוך למשק בית הוא הגבוה ביותר ומהווה 29% בממוצע מתקציב הרשות. הגירעון ברשויות המקומיות הנובע מהוצאות על חינוך עומד על 4.9 מיליארד שקלים לשנה. רווחה היא נתח ההוצאה השני בגודלו על משק בית, ומוסיף לגירעון הרשויות המקומיות כ-2 מיליארד שקלים בשנה. כלומר, עבור השירותים הממלכתיים המשמעותיים נוצר פער של כ-6.8 מיליארד שקלים בשנה.

⁶³ אתר משרד הפנים, טבלת תעריפים מעודכנת לשנת 2015. ראה:

<http://www.moin.gov.il/Subjects/MunicipalRate/Documents/tarif-minmax2015.pdf>

⁶⁴ מבוסס על נתוני הלמ"ס לשנת 2013.

איור 11: הכנסה והוצאה שנתית ממוצעת למשק בית לפי רשויות נבחרות 2006–2011⁶⁵



*מחירי 2013

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן ומכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן.

ראשי רשויות מקומיות מעוניינים בהרחבת היקף האוכלוסייה בעירם, אולם תחת מבנה התקציב הקיים נראה בבירור כי על מנת לא לפגוע ברמת השירותים הציבוריים שהתושבים מקבלים ראשי הרשויות המקומיות חייבים להרחיב משמעותית את היקף הבנייה לעסקים, שכן מימון שירותים אלה נובע ישירות מההכנסה מארנונה עסקית. לפיכך, תחת התנאים הקיימים, ברור כי מרב המשאבים של רשות מקומית מוקצים לקידום ולפיתוח נדל"ן לעסקים. הקצאה זו גורמת בעקיפין לירידה בהקצאת משאבים לבנייה למגורים ולבנייה בלתי מספקת של דירות במרכז הארץ.

הרפורמה בתקציב הרשויות המקומיות מבוססת על שני צעדים מידיים:

1. ייקבע תשלום נוסף לעידוד הבנייה למגורים על ידי כך שיובטח מימון ממשלתי של ההוצאות הנוספות בשל הגדלת משקי בית בשטח הרשויות המקומיות לכלל הרשויות המקומיות, בערך שתואם ביקושים של כ-44,000 יחידות. חלוקת הכסף תהיה על פי הגידול בפועל של מספר יחידות הדיור בכל רשות מקומית. לדוגמה, עבור תקציב של מיליארד שקלים לשנה ניתן יהיה לתת סכום של כ-23 אלף שקלים למשק בית. מאחר שהסכום מצטבר, יהיה צורך בתוספת זו לשנתיים-שלוש שאחריהן תיכנס רפורמה מלאה בתקצוב הרשויות המקומיות.

התשלום הנוסף מאפשר לראשי הרשויות המקומיות להגדיל את מספר התושבים מבלי להגדיל את הגירעון או להוריד את רמת השירותים הציבוריים שהם מספקים. בנוסף, התשלום יגרום לתחרות בין הרשויות על התוספת התקציבית. כלומר, הרשות שתספק יחידות דיור חדשות במהירות תקבל תוספת תקציבית מהמדינה.

⁶⁵ מבוסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2013.

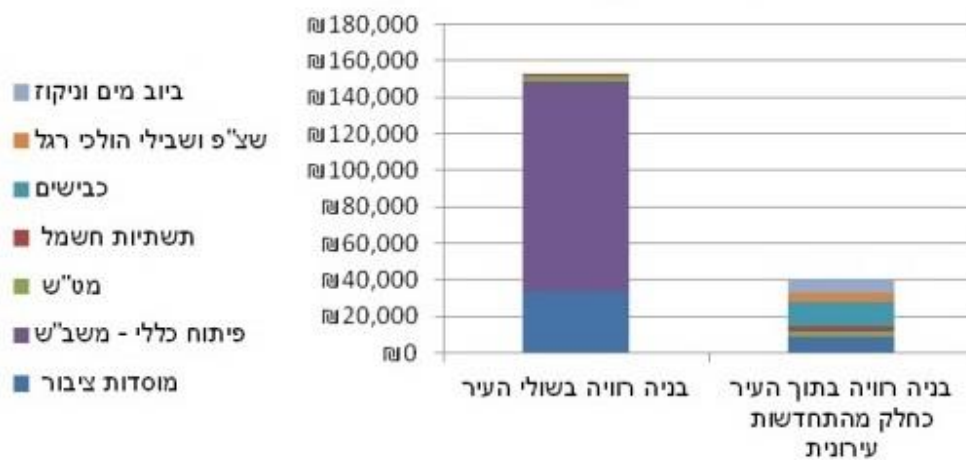
2. נושא הרשויות המקומיות הוא מורכב ולכל רשות יש מאפיינים שונים, ועל כן דרוש שינוי מדיניות הדרגתי. יוקם צוות מקצועי שתפקידו לבנות מערך חדש למימון הרשויות המקומיות. העקרונות שיעמדו בפני הצוות הם:
- א. תקציב הרשויות יהיה מאוזן. הבדלי ההכנסות מארנונה על נדל"ן לשימוש עסקי יותאמו על ידי הממשלה.
 - ב. לא תהיה תלות בין הכנסות מנדל"ן לעסקים ואיזון תקציבי הרשויות לקליטת משקי בית חדשים.
 - ג. מימון הרשויות יקבע לפי מספר משקי הבית המתגוררים באותה רשות, ויכלול את תשלומי החינוך והרווחה עבור כלל משקי הבית. בכך הוא יעודד את הרשויות להגדיל את מספר משקי הבית בתחומן.
 - ד. יישובים שיש בהם מחסור יחסי בנדל"ן לעסקים, תקציבם יאוזן על ידי מיסוי על יישובים שיש בהם עודף ביקוש לנדל"ן לעסקים. כך יוסר התמריץ לאישור נדל"ן לעסקים, או לחילופין על ידי מענק גולגולת אשר ניתן על ידי הממשלה על פי מספר התושבים, כך שתתאפשר ודאות תקציבית לרשויות המקומיות.⁶⁶

⁶⁶ "תפקידן והעדפותיהן של הרשויות המקומיות בפיתוח נדל"ן למגורים", סנדרין פיטוסי, איתמר יקיר וד"ר מיכאל שראל, פורום קהלת למדיניות (2015). ראה: <http://kohelet.org.il/uploads/file/ב/פריצת חסמי הדיור חלק ב.pdf>

5. התחדשות עירונית

התחדשות עירונית באמצעות פרויקטים של פינוי-בינוי היא כלי יעיל להשגת יעדים חברתיים וכלכליים כאחד, להרחבת היצע הדיור תוך ניצול מיטבי של מרכזי הערים – ציפוף עירוני, במקום פיתוח פרברי או בנייה בשטחים פתוחים, לצורך התמודדות עם בעיית התדרדרות התשתיות במרכזי הערים וכן הצטמצמות השטחים הפתוחים.⁶⁷ כיום קיימים ביקושים לגור בערים, מכיוון שהתעשיות, אזורי המסחר, תעסוקה ושירותי הפנאי מפותחים יותר באזורים אלה. קיומם של התשתיות והמוסדות הציבוריים, הפיתוח והשימוש בהם זול משמעותית לעומת בנייה חדשה של מגורים והתשתיות והמוסדות הנלווים. באזור 12, מניתוח של מכון מילקן, נראה כי עלות פיתוחן של תשתיות קיימות היא כ-40,698 שקלים ליחידת דיור לעומת 152,936 שקלים, כאשר מדובר על הקמת תשתית חדשה בשטח פתוח בשולי העיר, הפרש של 27.6%.⁶⁸

איור 12: עלויות בנייה ליחידת דיור



המקור: מכון מילקן.

ברמה העירונית, רמת תשתיות אחידה בחלקיה השונים של העיר מונעת הזנחה באזורים הישנים והנחשלים,⁶⁹ מביאה לשיפור רוחבי של פני העיר, לשיפור השירותים העירוניים, לשיפור החינוך, למיתוג עירוני, יוצרת ערך כלכלי לעיר, מהווה מקור משיכה לתעשיות חדשות בדגש על תעשיות עתירות ידע וטכנולוגיה⁷⁰ ויוצרת מקורות תעסוקה וכן פעילות מסחרית ענפה.

⁶⁷ מ' ארלוזורוב, 2015, "תוך 15 שנה ייגמרו כל הקרקעות לבנייה באזור המרכז". ראה:

<http://www.themarker.com/news/1.2664863>

⁶⁸ מכון מילקן, "בחינת היבטים כלכליים וכלים למימון התחדשות עירונית מחקר במסגרת המיזם להעצמת השכונות הוותיקות", נוב' 2014. ראה:

<http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/doclib2/publications/p0701-p0800/p0791.pdf>

הערה: לפי הערכות שונות, הפער אינו גדול כי שהוצג. ההתייחסות לחידוש עירוני ככלי ריכוזי תביא לכך שיהיה צורך בחידוש תשתיות קיימות מן היסוד באמצעות ציפוף מרכזי הערים, ועל כן התחדשות עירונית כדאית יותר כלכלית לעומת בנייה חדשה, אך הפער המוצג אינו מחייב, שכן הוא לוקח בחשבון את יחידת הדיור השולית תוך שימוש בתשתית הקיימת.

⁶⁹ Michael Cohen (2014), "The City is Missing in the Millennium Development Goals", *Journal of Human Development and Capabilities: A Multi-Disciplinary Journal for People-Centered Development*, 15:2-3, 261-274. ראה:

<http://dx.doi.org/10.1080/19452829.2014.899564>

⁷⁰ City & Country Branding, 2012, "תעשיית ההייטק חוזרת לעיר". ראה:

<http://cityncountrybranding.com/2012/12/25/%D7%AA%D7%A2%D7%A9%D7%99%D7%99%D7%AA-%D7%94%D7%94%D7%99%D7%99%D7%98%D7%A7-%D7%97%D7%95%D7%96%D7%A8%D7%AA-%D7%9C%D7%A2%D7%99%D7%A8/>

מרבית הפתרונות שהוצעו למשברי הדיור התוקפים את הפתרון מצד ההיצע ממליצים בעיקרם על בנייה חדשה ככלי יעיל להרחבת ההיצע בטווח הקצר.⁷¹ התחדשות עירונית היא צעד חשוב בהגדלת ההיצע וכן בתכנון עירוני נכון ויעיל יותר, באמצעות ציפוף הערים הקיימות במקום בנייה חדשה בשולי הערים. ההיערכות לפוטנציאל הגלום בהתחדשות עירונית מתייחס להגדלת היצע בהיקף שבין 20 אלף ל-50 אלף יחידות דיור בשנה. עד שנת 2014 היה מספר הפרויקטים בפנינו-בינוי שקיבלו היתרי בנייה זניח ולא משמעותי.⁷²

בשנת 2014 הוחלט על הקמת הרשות להתחדשות עירונית הפועלת להסרת החסמים בתכנון להתחדשות עירונית, במטרה להגדיל את היצע הדיור במרקם העירוני הוותיק. הקמת רשות המרכזת את ההתחדשות העירונית ופועלת להסרת החסמים וכן לתיאום בין כלל הגורמים בתהליך היא צעד יעיל, שכן פרויקטים של התחדשות עירונית מאופיינים בבירוקרטיה עמוסה, אי ודאות וצורך בתיאום בין כלל הגורמים – הרשות המקומית, היזם ובעלי הקרקעות – שלכל אחד אינטרסים שונים, ויש להתאים את הפרויקטים ואת מערך התמריצים שיתאימו לכל אחד מאלה.

הבעיה העיקרית בהתחדשות עירונית היא תפירת החיבור בין רווחיות היזמים לבין הצרכים של הרשות המקומית. בהתחדשות עירונית, להבדיל מבנייה חדשה, היזם נדרש לחדש גם דירות שאיננו מוכר בשוק. כלומר, מספר הדירות הנדרשות ליחידת קרקע רב יותר מזה שבבנייה רגילה כדי לייצר את הכמות הנדרשת לפיצוי היזם על בנייה שאיננה למכירה. במקומות שבהם שווי הנכסים הנוכחי איננו גבוה, הצפיפות הנדרשת לפיצוי היזם היא גבוהה מהאפשרי. במצבים האלה הרשות נדרשת לוותר על היטלי ההשבחה הנדרשים לה לצורך בניית התשתיות שתשתנה את תוספת התושבים. הרשות להתחדשות עירונית תתקצב על מנת להתמודד עם הצרכים האלה באופן שממקסם את התועלת של כולם, כל זאת בנוסף לתקציבים בלתי רגילים (תב"רים) המוקצים לפיתוח התשתיות הדרושות.

כפי שנכתב בפרק 4, כיום אנו מודעים גם לבעיה במימון השוטף של רשויות מקומיות. הרשות המקומית מתנה בנייה למגורים בבנייה מסחרית, אולם במקרה של התחדשות עירונית לרוב אין חלק מסחרי ומדובר על בנייה למגורים בלבד. הרפורמה המוצגת בפרק תקצוב רשויות מקומיות, בדומה לבנייה חדשה, תאפשר מימון לרשות בגין גידול מספר התושבים בשטחן, על מנת להביא לעידוד פרויקטים של מגורים והרחבת היצע הדיור בשטחן.

ההצעה שלנו היא הקצאת תקציב לרשות להתחדשות עירונית בשיטה שלפיה רשות מקומית תגיש הצעות לפרויקטים של פנינו-בינוי והתחדשות עירונית, באופן שייצר תחרות בין הרשויות המקומיות על התקציב, והן תיתנה עדיפות לפרויקטים של התחדשות עירונית בשטחן על פני בנייה חדשה. הרשות תתעדף ותתקצב את הפרויקטים לפי קריטריונים של יתרונות תכנוניים ברמה הארצית, תרומה להגדלת היצע הדיור (העדפת בנייה לגובה), תרומה כלכלית, תרומה חברתית⁷³ וצמצום אי השוויון. הלכה למעשה הרשויות המקומיות תשמשנה היזם, והתקציב יהיה ממשלתי. פרויקטים שייבחרו יקבלו תקציב תשתיות נדיב.

⁷¹ לדוגמה הסכמי הגג המתייחסים לבנייה חדשה.

⁷² א' גרשנקרוין, 2014, "האם ישראל מספיק חכמה לנצל את הפוטנציאל הכלכלי שבהתחדשות עירונית". ראה :

<http://www.themarket.com/opinion/1.2346318>

⁷³ באזורים שבהם ערך הקרקע נמוך חשוב לקדם התחדשות עירונית על פני בנייה חדשה, למנוע הזנחה של אזורים ישנים שיתאפיינו בפשע ובתנאי מחיה נמוכים. התועלת בהתחדשות עירונית באזורים אלה גדולה משמעותית עבור המדינה, ויש לבנות תכניות ייחודיות לאזורים שיבטיחו פיתוח ושיקום תשתיות פיזיות, בניית מוסדות ציבור ושילוב עם תכניות חברתיות במטרה להביא לשיקום האזורים הללו. "היבטים חברתיים בפנינו-בינוי, מבט מסכם של פורום מתכננים", מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן.

יש לתקצב ולהרחיב את ועדות התכנון ברשויות המקומיות, תוך הצבת יעדים שנתיים לתכניות מתאר שכונתיות שיביאו לריכוז הפינוי-בינוי בידי הוועדות המקומיות. יש לסייע לוועדות המקומיות שאין בידן הכלים להרחיב ולהפעיל מערכות תכנון, בקידום תכניות מתאר שכונתיות. בנוסף, גם יצירת מסלולי אישור מהירים וכן מסלולים ירוקים⁷⁴ תיעל את התהליך ותצמצם את אי הוודאות של הקבלנים ושל בעלי הקרקעות. ככל שניתן יש להשתמש בקרקעות מנהל על מנת לייצר פרויקטים של בינוי-פינוי-בינוי אשר מקטין את הסיכון של הדיירים ואת העלויות של היזם.

ציפוף הערים מהווה פתח לפעילות כלכלית ענפה, פיתוח תשתיות, תחבורה, מרכזי תעסוקה, ניצול יעיל של קרקע והגדלת ההיצע בטווח הארוך באזורי הביקוש. מדיניות הפרבור הנהוגה בישראל אינה תופעה הייחודית לישראל בלבד; פרברים גדולים מתפתחים בסביבתן של ערים גדולות. בממוצע נתגלה כי קצב הגידול הפיזי של שטחי הערים גדול פי שניים מקצב גידול האוכלוסייה בהן.⁷⁵ הפרבור מביא עמו בעיות שונות – מגדיל את הצריכה ברכב פרטי, מייקר את שירותי התשתיות⁷⁶ וגורם גם להפעלת תשתיות תחבורה ציבורית יקרות יותר, בגלל המרחק. צפיפות האוכלוסין בערים אינה גבוהה בהשוואה עולמית;⁷⁷ במרכזי הערים בישראל הייתה נהוגה בנייה נמוכה המתפרסת על שטחים גדולים, וכך מתקבל ניצול לא יעיל של הקרקע ללא השארת שטח פתוח לצורכי הרחבת תשתיות שונות, כגון תחבורה.

ציפוף הערים בהתאם לתכניות מתאר עירוניות שתגדרנה את רמת הצפיפות במרקם הבנוי, באמצעות התחדשות עירונית בדגש על פינוי ובנייה לגובה, מהווה מרכיב חשוב בתכנון האורבני ובתכנון הלאומי כמענה לתופעת הפרבור.⁷⁸ ערים קומפקטיות מאפשרות התנהלות יעילה ונוחה יותר עבור התושבים והמבקרים בעיר. מכאן שיש מקום לצופף את הערים בישראל באמצעות פרויקטים של פינוי-בינוי תוך כדי פיתוח תשתיות במקביל. ציפוף הוא כלי נכון ויעיל הן להרחבת ההיצע והן להשגת יעדים חברתיים שונים.⁷⁹

⁷⁴ ד' לוי, 2014, "תכניות לפינוי בינוי במסלול מהיר". ראה :

http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3622860,00.html

⁷⁵ Shlomo Angel, Jason Parent, Daniel L. Civco and Alejandro M. Blei (2011), "Making Room for a Planet of Cities", Lincoln Institute of Land Policy. ראה :

https://www.lincolnst.edu/pubs/dl/1880_1195_Angel%20PFR%20final.pdf

⁷⁶ מכון מילקן, "בחינת היבטים כלכליים וכלים למימון התחדשות עירונית מחקר במסגרת המיזם להעצמת השכונות הוותיקות", נוב' 2014. ראה :

<http://www.sviva.gov.il/InfoServices/Reservoir/Info/doclib2/publications/p0701-p0800/p0791.pdf>

⁷⁷ הצפיפות בת"א עומדת על 8,087 תושבים לקמ"ר ובירושלים על 6,643 תושבים לקמ"ר, לעומת פריז שבה הצפיפות היא כ-20,000 תושבים לקמ"ר (נכון לשנת 2008).

⁷⁸ תהליכים של התחדשות עירונית וציפוף בהתאם לצורכי העיר ומצבה מהווים מרכיב חשוב בתכנון האורבני ובתכנון הלאומי כמענה לתופעת הפרבור. באנגליה הוקם צוות משימה אורבני שמטרתו לאתר אזורים ברמה ירודה, לקדם שם התחדשות במטרה ליצור ערים צפופות ומתוכננות היטב באמצעות תחבורה ציבורית יעילה וכו', וכך ישבו למעשה מרכזי הערים להיות מקור שואב לפנאי, תרבות ומגורים. ראה: "כלי מדיניות לקידום תהליכי התחדשות עירונית", שירי בס ספקטור, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2011).

<http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/pnim2011-05-31-01.doc>

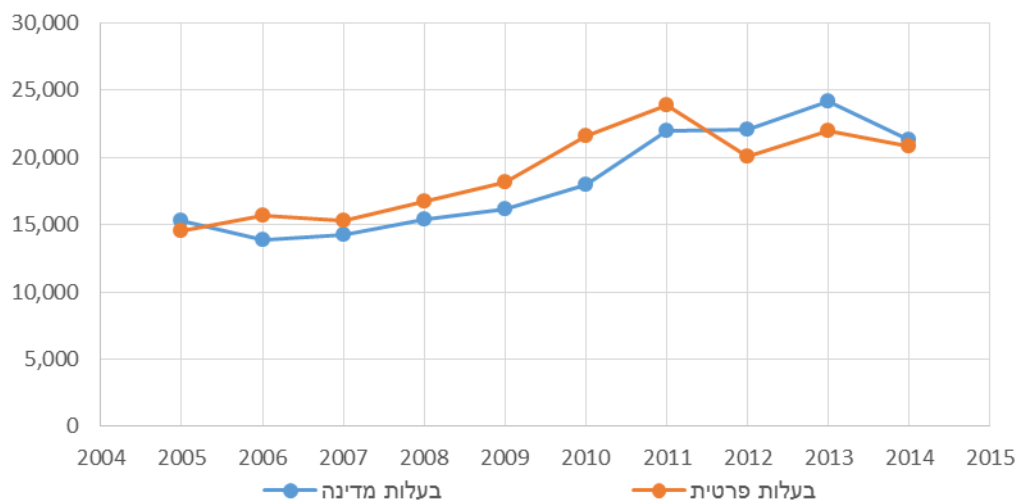
⁷⁹ נ' בוסו, 2012, "דרושה: מהפכת עיור חדשה". ראה: <http://www.themarket.com/news/1.1721195>

6. רשות מקרקעי ישראל

קצב הפשרת הקרקעות בידי רשות מקרקעי ישראל משפיע במידה רבה על היצע הקרקעות לבנייה, וכן על ציפיות בעלי הקרקעות הפרטיות. כאשר אין ציפייה שהפשרת הקרקעות תיעשה בקצב הדומה לביקוש לדיר, אלא הפער ימשיך ויגדל, הרי שגם לבעלי הקרקעות הפרטיות אין סיבה למכור את בעלותם שכן קיימת ציפייה לעליית מחירים.

לגוף ציבורי אין תמריץ להיות יזם. מגוון מחקרים על מונופולים ממשלתיים מלמד כי מידת היזמות והיעילות שלהם נמוכה משמעותית מזו של גוף פרטי בסביבה תחרותית. מונופול באופן טבעי מצמצם את תפוקתו וממקסם את רווחיו באמצעות העלאת מחיר, וכך גם רשות מקרקעי ישראל. בכל הקשור להתחלות בנייה ניתן לראות שלאורך השנים התחלות הבנייה על קרקע פרטית דומות להתחלות הבנייה על קרקעות מדינה (איור 13), וזאת אף על פי שהבעלות הפרטית היא על 7% מהקרקעות בלבד.

איור 13: התחלות בנייה לפי בעלות⁸⁰

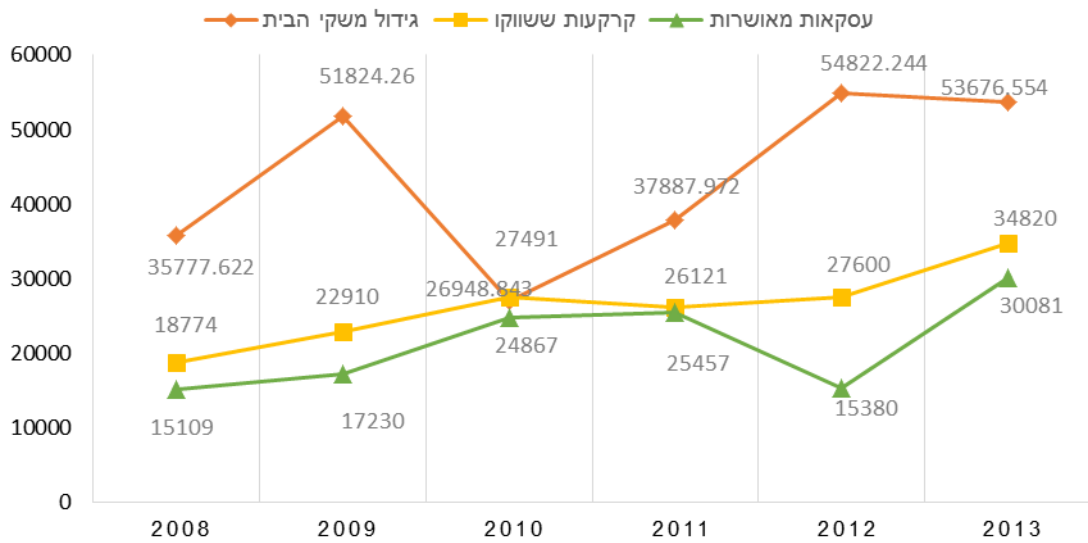


המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

קצב שיווק הקרקעות אינו מספק את הביקוש לדיר הגואה. ניתן לראות (ראה איור 14) כי קיים פער בין הגידול במשקי הבית המייצג את הביקוש לדיר לבין קצב הפשרת הקרקעות. כפועל יוצא מחירי הקרקע עולים לאורך השנים האחרונות בעשרות אחוזים, מכאן שיש להאיץ את קצב שיווק הקרקעות הן ליזמים והן לרשויות מקומיות בהתאם ליעדי השיווק בפרק התכנון הארצי כדי לעמוד ביעד המלאי הזמין, תוך ויתור על מחיר המינימום במטרה להגמיש את היצע.

⁸⁰ לוח c3, משרד הבינוי, התחלות בנייה לפי בעלות על הקרקע, www.moch.gov.il.

איור 14: קרקעות למגורים⁸¹



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אזורים המיועדים לפיתוח עירוני או שנמצאים כבר במרכזי הערים, אין הצדקה כלכלית או הצדקה אחרת שיוחזקו ע"י רשות מקרקעי ישראל, ואין סיבה שינוהלו מלמעלה אם הגוף המנהל צריך את אישורן של הרשויות המקומיות. לפיכך מומלץ למכור לרשויות מקומיות שטחים מתוכננים ושטחים שאינם מתוכננים, שכן הרשויות המקומיות הן שיודעות לנהל מכרזים בין קבלנים באופן מיטבי, יש להן הניסיון והיכולת להוציא לפועל את הבנייה עם כלל האישורים הכרוכים והדבר יביא ליעילות בבירוקרטיות ולקיצור משך הזמן עד לתחילת הבנייה.

על מנת לעודד תחילת בנייה בפועל על הקרקעות ששווקו ע"י המנהל ליזמים ולרשויות המקומיות ולמנוע עיכוב עד לתחילת התכנון והבנייה בשל ציפיות לעליית ערך, על קרקעות שאינן מתוכננות יש להטיל קנס ועל קרקעות מתוכננות יש להטיל מס רכוש כל עוד הקרקע איננה בבנייה.

בנוסף לאלה, גם התיאום בין הגופים השונים – גופי תכנון, רשויות מקומיות וועדות מחוזיות – מהווה חסם להגדלת ההיצע. אף שהגופים והזרועות השונים יכולים לפעול במקביל, לרוב הם פועלים בטור. לדוגמה, משרד החינוך מתחיל בבניית בתי הספר רק לאחר שמסתיימת הבנייה למגורים, ואלה מתחילים את הבנייה רק לאחר שמשרד התחבורה פועל לסלילת כבישים. מכאן שיש להרכיב גוף שתפקידו לתאם בין הרשויות והזרועות השונות במטרה לייעל את פעילותן ולהביא לכך שתפעלנה במקביל כדי שמשך הזמן של תהליך הפשרת הקרקעות, התכנון והבנייה לא יגיע ל-13 שנים.⁸²

⁸¹ לוח ג1, משרד הבינוי, עסקאות מגורים במקרקעין שאישרה רמ"י. ענף הבנייה בישראל, ניתוח כלכלי 2013, משרד הבינוי, לוח 5.1, משקי הבית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁸² דוח בנק ישראל, 2014. ראה:

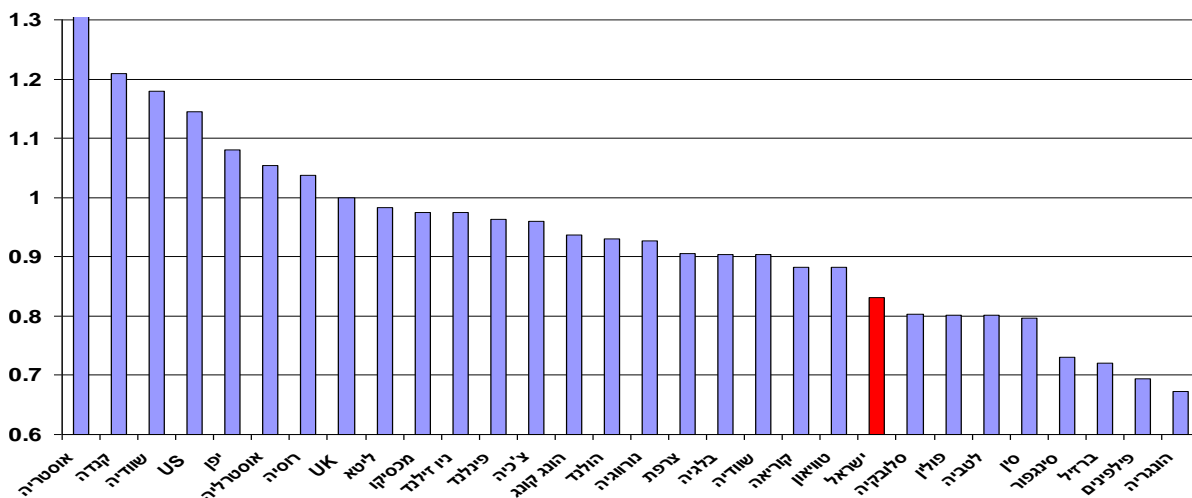
<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/DocLib3/BankIsraelAnnualReport/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%91%D7%A0%D7%A7%20%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C%202014/chap-7.pdf>

7. תיעוש הבנייה למגורים

יתרונותיו של תיעוש הבנייה הם בהגמשת ההיצע באמצעות קיצור משך הבנייה, ומתן מענה מהיר לזעזוע בביקוש. כמו כן, תיעוש הבנייה יגדיל את הצורך בעובדים מיומנים ויגרור גידול בתעסוקה בקרב הישראלים באמצעות התמחויות שונות בהפעלת ציוד מתקדם.

מטרת הרפורמה היא להגדיל את פריון ענף הבנייה למגורים. הענף מאופיין בפריון עבודה נמוך בהשוואה בינלאומית, ובהתאם ברמת מיומנות נמוכה, בשכר נמוך ובהעסקתם של עובדים זרים. כמו כן, בענף מקובלות שיטות בנייה מיושנות, תקנים מיושנים ורמת ציוד מיושנת יחסית. כתוצאה מכך, זמן הבנייה של יחידת מגורים גבוה מהרצוי.

איור 15: השכר היחסי בבנייה לעומת הסקטור העסקי – השוואה בינלאומית (2004)



המקור: International Labour Organization (ILO), שנים 2003–2005, ועיבודי בנק ישראל. הנתונים מתוקננים לשעות עבודה זהות בבנייה ובסקטור העסקי.

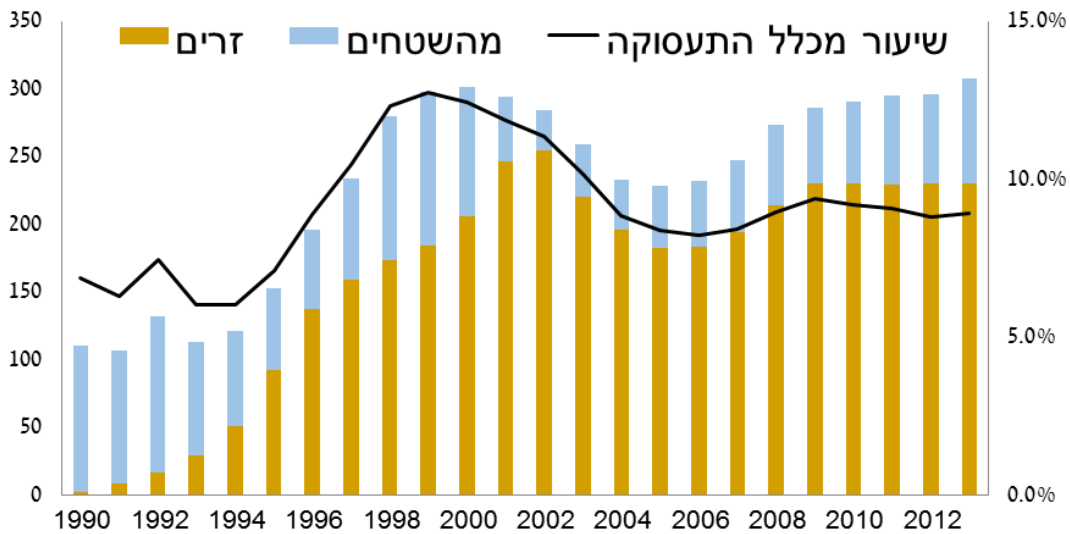
את הביטוי לפיגור ברמת התיעוש של ענף הבנייה בישראל ניתן לראות גם בנתונים על משך זמן הבנייה של דירות בישראל. הצפי הוא שככל שתיעוש הבנייה יורחב זמן הבנייה יתקצר, עלויות הבנייה תרדנה וההיצע יהיה גמיש יותר בטווח הקצר. כלומר, במקרה של זעזוע בביקוש, היצע הדירות יותאם לביקוש בצורה מהירה יותר וימנע שינויים חדים במחירים. כמו כן הוא יגדיל את הצורך בעובדים מיומנים, ויגרור גידול בתעסוקה בקרב הישראלים באמצעות התמחויות שונות בהפעלת ציוד מתקדם.

איור 16: משך הזמן של בניית דירה (חודשי בנייה ממוצעים), לפי סוג יוזם הבנייה



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

איור 17: מספר העובדים הלא-ישראליים במגזר העסקי ושיעורם מסך המועסקים במגזר העסקי (ציר ימין: אחוזים; ציר שמאל: אלפים) 2012–1990



המקור: רשות האוכלוסין וההגירה ועיבודי מכון אהרן למדיניות כלכלית.

כדי להגדיל את הפריון בענף הבנייה ואת יעילותו, מומלצים הצעדים הבאים: רפורמה הכוללת עדכון תקני בנייה לכלי עבודה וציוד בנייה כגון מנופים; תמריצים להתייעלות לציוד בנייה חדיש ובטיחותי יותר, ועידוד השקעות הון לבנייה דרך פחת מואץ. כמו כן יש לשקול הורדה זמנית של מס חברות בענף, יש לתמרץ משך בנייה קצר כפי שנעשה בשנות התשעים, ובמיוחד ליצור סטנדרטים של בנייה איכותית ושומרת סביבה שגם תכניס שיטות וחומרים חדישים שיאפשרו פריון גבוה ושכר גבוה לעובדים ישראלים, תוך הגבלת היתרי העבודה לעובדים זרים בענף. עידוד תקני בנייה הדורשים ציוד בנייה חדיש יותר מחייב העסקת כוח אדם איכותי ומיומן יותר.

8. אורבניזציה של הכפר הערבי

כחלק מהרפורמות לתכנון עתודות הקרקע ברמה הארצית, תמרוץ הרשויות המקומיות להגדלת תושביהן ולהתחדשות עירונית, יש לשים דגש על תכנון אורבני למגזר זה – תכנון שיתמוך בהפיכת מספר כפרים לאזור מטרופולין עצמאי – יצירת תכניות מתאר מפורטות הכוללות תכנון ופיתוח תשתיות עירוניות, אזורי מסחר ותעסוקה, עם תכנון התחבורה הציבורית למרכזי התעסוקה וחיבור לכבישים ראשיים. במיוחד יש לבחון הקמת תשתית עירונית לכפרים הנמצאים לאורך כביש 6 – טירה, טיבה, קלנסואה ועוד, ליישובים הבדואיים בדרום, ליישובי ואדי ערה וליישובים בגליל באזורים השונים. תכנון אורבני זה ייתן תנופה בתעסוקת נשים, בצריכה יעילה, בהכנסות מארנונה וביעילות הייצור והשירותים לסקטור המהווה מעל ל- 20% מתושבי המדינה.

בנייר עמדה של "במקום" משנת 2015 נכתב כי היישובים הערביים בישראל עברו במשך השנים תהליך הדרגתי של שינוי ממרקם כפרי מובהק למרקם אורבני. אולם, בניגוד ליישובים היהודיים שבהם קיימת מעורבות גבוהה של המדינה בהליכי התכנון המתארי והמפורט, ברוב היישובים הערביים ההתפתחות האורבנית מתרחשת בלי יד מכוונת וללא תכניות הולמות. קיים מחסור בתכניות הכוללות עתודות קרקע מספיקות למגורים, בהתאם לצפי הרואי של גידול האוכלוסייה ולפיתוח כלכלי עתידי. מחסור זה גרם לעלייה במספר המבנים הנבנים ללא היתר, לצווי הריסה וקנסות גבוהים, למצב תשתיות ירוד ולמחסור חמור באזורי תעשייה ותעסוקה ראויים.

דו"ח ועדת אור משנת 2003 תיאר בהרחבה תופעות של אפליה, קיפוח ומצוקה שהציבור הערבי בישראל סובל מהן. בתחום התכנון והבנייה צוין בדו"ח כי בעוד שהאוכלוסייה הערבית בישראל גדלה פי שבעה במהלך 50 השנים הראשונות לקיום מדינת ישראל, היקף השטחים שיועדו לה לבנייה למגורים נותר כמעט ללא שינוי. הדו"ח קבע כי המכשול העיקרי בפני בנייה למגורים ביישובים הערביים הוא המחסור בתכניות, וכי קיים עיכוב בלתי סביר בהכנת תכניות מתאר ליישובים ובעדכון.

בספר "נתוני החברה הערבית בישראל – אוכלוסייה, חברה, כלכלה" (מכון ון-ליר ירושלים, 2013) נכתב כי נכון לשנת 2010 מנתה האוכלוסייה הערבית בישראל 1,244,877 נפש לעומת 957,108 נפש בשנת 2001 – גידול של 3% בממוצע לשנה. גידול האוכלוסייה הערבית נובע כמעט כולו מגידול טבעי.

לוח 4: יישובים ערביים ומעורבים והאוכלוסייה הערבית לפי אזור מגורים ומעמד מוניציפלי, סוף 2010

מועצות אזוריות	מועצות מקומיות	עיריות	סך הכול	אזור מגורים*
			יישובים ערביים ומעורבים	
44	68	18	130	סך הכול
28	52	4	84	גליל
7	10	6	23	משולש
9	6	1	16	נגב
-	-	7	7	יישובים מעורבים
			האוכלוסייה הערבית	
59,511	658,702	499,370	1,260,747	סך הכול**
38,327	471,272	164,654	658,125	גליל
6,385	106,540	181,069	299,935	משולש
14,799	80,890	52,980	201,898	נגב
-	-	100,667	100,789	יישובים מעורבים

* אזורי המגורים של האוכלוסייה הערבית מוינו לארבעה אזורים גאוגרפיים: גליל, משולש, נגב ויישובים מעורבים. המיון נעשה לפי שלושה משתנים: שם היישוב, מחוז המגורים ונפת המגורים. באזור הגליל נכללו היישובים שבמחוז הצפון והיישובים שבנפת חיפה (חלק ממחוז חיפה), פרט ליישובים המעורבים; באזור המשולש נכללו היישובים שבנפת חדרה (חלק ממחוז חיפה), במחוז תל אביב, במחוז המרכז ובמחוז ירושלים, פרט ליישובים המעורבים; באזור הנגב נכללו היישובים שבמחוז הדרום, ובכלל זה היישובים הערביים הלא מוכרים; באזור היישובים המעורבים נכללו היישובים המעורבים תל אביב - יפו, חיפה, עכו, רמלה, לוד, מעלות-תרשיחא, נצרת עילית ונווה שלום.

** סך האוכלוסייה הערבית כולל גם את חלק האוכלוסייה (כ-63,700) שמתגורר ביישובים בלא מעמד מוניציפלי, בעיקר יישובים ערביים לא מוכרים בנגב.

המקור: מכון ון ליר.