

רפורמות בענף הדיור

נכתב על ידי : אבידור דרור, גרף דניאל וקונוט תמיר
בהנחיית : פרופ' צביקה אקשטיין ודי"ר אפרת טולקובסקי

יולי 2015

תוכן עניינים

3	1. סיכום ומסקנות
9	2. מגמות בשוק הדיור
16	3. תכנון ארצי
20	4. רפורמה בתקצוב הרשויות המקומיות
24	5. התחדשות עירונית
27	6. רשות מקרקעי ישראל
30	7. תיעוש הבנייה למגורים
32	8. אורבניזציה של הכפר הערבי
34	9. נספח: תכנון ארצי

1. סיכום ומסקנות

בשנים 2007-2014 נסקו מחירי הדירות בישראל בשיעור ריאלי של כ-80% (מדד גזית גלוב). למרות ירידת הריבית על המשכנתאות באותה תקופה הנגישות לדיור הידרדרה משמעותית. עליית המחירים הביאה להחמרה של אי-השוויון במשק, כי הגדילה משמעותית את העושר של משקי בית שיש להם נכסי דיור, בניגוד למשקי הבית שאין להם נכסים כאלה. יש לזכור כי הדיור מהווה יותר מרבע סל הצריכה הממוצע למשק בית במשפחות 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; גם יכולתם לרכוש דירה הולכת ויורדת. זאת לעומת כ-15% בלבד מהאוכלוסייה בתמישון 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.

לפי מחקרים שנעשו על שוק הדיור בישראל¹ מרכיב עליית המחירים שאיננו מפוצה על ידי ירידת עלויות הריבית במשכנתאות נובעת מחוסר גמישות ההיצע בתחום הדיור. משנת 2007 נראית מגמה של פער מחירים הולך וגדל בין דירות למגורים ובין נדל"ן לעסקים. המחיר למ"ר נדל"ן המיועד לשימוש עסקי נותרו כמעט ללא שינוי במונחים ריאליים בעוד המחיר למ"ר נדל"ן המיועד למגורים עלה בכ-50%.² מצופה כי בשוק כלכלי יעיל הפער בין מחיריהם של שני סוגי הנדל"ן יסתכם בסדר גודל של הפרשי עלויות הבנייה והבדלי המיסוי בלבד. עלויות אלה נותרו בשנים האחרונות ללא שינוי. לפיכך נשאלת השאלה מדוע התרחב פער המחירים. בבחינת התפתחות רכיבים המשפיעים על מחיר הנכס: עלויות הבניה, התשואה ליזם, ומחיר הקרקע עולה כי מדד עלויות הבניה הריאלי לא השתנה ריאלית באופן משמעותי. מכאן, שפער המחירים בין נדל"ן למגורים לנדל"ן לעסקים מקורו בפער בין מחירי הקרקע ובתשואה ליזם.³ מקור העלייה של מחירי הקרקע למגורים הוא מגבלות על פיתוח המובילות לבנייה בלתי מספקת של דירות, בניגוד להיצע רחב, כמעט לא מוגבל, של נדל"ן לשימושים עסקיים.⁴

מגמה נוספת המאפיינת את שוק הדיור בישראל היא מחיר למ"ר נדל"ן למגורים כפונקציה של המרחק מהמרכז. בישראל למעשה יש עיר מרכזית אחת המשמשת כמרכז עסקים יחיד, שכן שינוי המחירים כפונקציה של המרחק מהמרכז מואץ ככל שמתקרבים למרכז באופן כמעט אחיד מצפון ומדרום. מידת השיפוע משקפת את עלות זמן ההגעה למרכז. לכן, העובדה כי עליית המחירים התרחשה בשנים בהן רשתות התחבורה הורחבו, וזמן הנסיעה לעיר תל אביב לא התארך, מעידה כי הצד התחבורתי אינו הגורם לעליית המחיר ומדגישה שוב כי המחסור בהיצע הדיור הינו המנגנון המרכזי לעליית המחירים. בנוסף, כל רפורמה שמטרתה הגדלת היצע הדירות למגורים סביב המרכז צריכה

¹ראו הרחבה בנייר מדיניות "האם לרשויות מקומיות יש תמריץ שלילי להגדלת האוכלוסייה בשטחן" (2013) מאת יורי שרמן ואנה אייזנברגן לולו, מכון גזית-גלוב לחקר הנדל"ן, ובסקר בנק ישראל 85 (2011) "מה מסביר את התפתחות מחירי הדירות ושכר הדירה בשנים 1999-2010?" מאת ויצמן נגר וגיא סגל.

²מדד זה הינו נמוך. שיעור העלייה דומה יותר לשיעור העלייה במדד גזית גלוב – 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 חישוב בהערה לאיור 2.3 בפרק "מגמות בשוק הדיור".

³גם התשואה ליזם, לפי הערכות שונות, לא השתנתה.

⁴ראו דיון על מגבלות פיתוח נדל"ן למגורים בפרק "תקצוב הרשויות המקומיות"

להיות מלווה בתכנון תשתיות להסעת המונים בהיקף המותאם לגידולו של ההיצע. בדרך זו תגדל האפקטיביות של הורדת המחירים.

לאחר תנופת הבניה שאפיינה את תחילת שנות ה-90, עם העלייה הגדולה מברית המועצות, מלאי הדירות בשנת 1995 עמד על כ-1.7 מיליון. באותה שנה היקף האוכלוסייה עמד 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 לאחר מכן, עד שנת 2007, נראתה ירידה משמעותית במחירי הדירות ונראה כי עודף המלאי הינו אחד הגורמים לירידת המחירים⁵. אולם, בשנים אלה גמר הבנייה היה נמוך מהגידול במספר משקי הבית ועודף המלאי צומצם כך שבשנת 2005 הפער החיובי הפך לשלילי. בשנת 2008 עם ירידת הריבית המוניטרית לאור המשבר, ועליית הביקוש לרכישת דירות, מלאי הדירות היה נמוך ממספר משקי הבית ביותר מ-80 אלף, ונכון לשנת 2013 הפער גדל לכ-115 אלף. לפיכך, המחסור במלאי דירות, הוא הרקע לעליית המחירים הנוכחית.

מבחינת התפלגות האוכלוסייה בין המחוזות עולה כי יש תחלופה בין המחוזות השונים למעט מחוז תל אביב והמרכז⁶, שחלקה של האוכלוסייה בו בסך אוכלוסיית המדינה נשאר קבוע יחסית. 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 לבניה בכמויות גדולות ביותר. כעת נדרשת **הצפה של היצע** יחידות דיור, אשר תיטיב במיוחד עם החמישונים הנמוכים.

בפרקים הבאים, מוצגת ומוצעת תכנית של שש רפורמות קצרות וארוכות טווח, ששילובן אמור 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 בסדר גודל של מספר מליארדי שקלים – היקף התלוי במידת יישומן.

להלן עיקריהן של שש הרפורמות:

1. תכנון ארצי ומקומי

כמות הקרקעות המתוכננות הזמינות לבנייה בכל רגע נתון היא שקובעת בפועל את היצע תוספת יחידות הדיור, ובכך – את מידת הגמישות של ההיצע ביחס למחירי הדיור. לפיכך, כדי לגרום לירידת מחירי הדיור יש לפעול דרך הגדלת היצע הדירות והגמשתו ביחס

⁵ ראו הרחבה בפרק "מגמות בשוק הדיור"
⁶ ראו איור 2.5 בפרק "מגמות בשוק הדיור"

לשינויים במחיר. שינוי זה צריך לבוא לידי ביטוי בכל הארץ אך במיוחד באזור תל אביב והמרכז, בו מתגוררת מרבית האוכלוסייה. הגדלה והגמשה של היצע יחידות הדיור הזמינות במרכז הארץ יביא להורדת מחירי הדיור במרכז, וזו תשליך על רמות המחירים בכל הארץ.⁷ לשם יצירת תחרות יש להרחיב מיד, ובמידה ניכרת, את מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים ללא חסמי תכנון ובניה בכל רחבי הארץ, ובמחוז המרכז ובתל אביב בפרט.⁸ רמת התכנון מחייבת תיאום של כלל תכניות המתאר הנלוות לבנייה למגורים כגון תשתיות, שטחים ירוקים, אזורי מסחר ותעסוקה, מערכת הסעת המונים וכו'.

בשנת 2013 מספר משקי הבית בישראל נאמד כ-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,⁹ כלומר מלאי בהיקף של כ-440 אלף יחידות דיור. לפי חישובנו יש אפוא מחסור אדיר במלאי של יחידות דיור זמינות לבנייה. מחסור זה מהווה 85% מהמלאי הנדרש בכל הארץ, ובתל אביב – 93%.

מטרת הרפורמה הינה לייצר 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, השומר על צפיפות עירונית סבירה, נמנע מכניסה לשטחי פארקים וגנים ופגיעה בנופים, ומתמקד בהתחדשות עירונית באזורים הבנויים. כן יש לדאוג גם 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.

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 לצרכי 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.

⁷ כולל פינוי קרקעות על ידי העברת בסיסי צה"ל מהמרכז, לצורך הגדלת מלאי הקרקעות הזמין לבנייה במרכז.
⁸ משנת 2000 נכרת ירידה דרמטית בתכנון הכולל. אימוץ המלצה זו יתקן עיוות זה וכן יאותת לגבי אופן ההתנהלות בעתיד.
⁹ ראו דיון בפרק "תכנון ארצי ומקומי"

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 כ-44 אלף יחידות. חלוקת התקציב הנוסף תהיה על פי הגידול- בפועל של מספר יחידות הדיור בכל רשות מקומית. לדוגמא, המדינה תקצה לכלל הרשויות תקציב של מיליארד ש"ח לשנה עבור בנייה של יחידות דיור 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; תקציבי החינוך והרווחה לכל תושב ימומנו מתקציב הממשלה ולא מתקציבי הרשויות המקומיות; לא תהיה תלות בין הכנסות הרשות מנדל"ן לעסקים לבין איזון תקציבי לקליטת משקי בית חדשים; הארנונה למגורים תהיה דומה לזו של נדל"ן לעסקים; ישובים בהם יש מחסור יחסי בהכנסות מנדל"ן לעסקים יפוצו מן ההכנסות ממיסוי הישובים בהם יש עודף ביקוש לנדל"ן לעסקים, כך שפערי ההכנסות יאוזנו על ידי הממשלה; הארנונה על נדל"ן למגורים תהיה דומה לזו שעל נדל"ן לעסקים ופרופורציונלית לערך הקרקע היחסי בכל אזור.

3. התחדשות עירונית

התחדשות עירונית באמצעות פרויקטים של פינוי-בינוי ותמ"א 38 הינה כלי יעיל לניצול טוב יותר של אכלוס במרכזי הערים. ההתחדשות כוללת שימוש ופיתוח תשתיות קיימות במקום בניית תשתיות חדשות; חידוש הדרגתי של המרחב העירוני ומניעת הזנחתו בד בבד עם יצירת אזורי מסחר, תוך הגברת היעילות במשק; וצמצום אי השוויון ומניעת הזנחה גם באזורים נחשלים; חשובה במיוחד התמיכה בכדאיות ההתחדשות באזורים בהם אין מצוקת קרקעות ועלות הקרקע הינה נמוכה. באזורים כאלו מוטלת בספק רווחיותם של כלל הגורמים המעורבים בתהליך - יזמים, רשויות מקומיות ובעלי הקרקעות למרות שברמה הארצית הציפוף וההתחדשות שם חשובה.

זיהוי, תיאום ותפירת תמריצים ספציפיים הינה מלאכה הדורשת התעמקות ותשומת לב, לפיכך, הרפורמה המוצעת היא בהתאם לתהליכים שכבר החלו להקמת יחידה מרכזית עם תקציב משמעותי. היחידה המדוברת תפעל לקידום וייעול הבירוקרטיה ברמת הרשויות המקומיות, יצירת מסלולי אישור מהירים, הרחבת אגפי התכנון ברשויות המקומיות וכן הקמת וועדות שיבחנו את כדאיותם וערכן 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.

4. רשות מקרקעי ישראל

רשות מקרקעי ישראל הינה מונופול ממשלתי בתחומי הנדל"ן במרבית המחוזות בישראל. מידת היזמות של גוף זה, כפי שמראים הנתונים, 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 יהיו נחלתה של רשות מקרקעי ישראל.

א. יש למכור לרשויות המקומיות וליזמים שטחים מתוכננים ושאיים 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 בניה ארוך בהשוואה בין-לאומית, ובהתאם לכך - ברמת מיומנות נמוכה, שכר נמוך ובהעסקתם של עובדים זרים¹⁰. כמו כן מאופיין הענף בשיטות בנייה, תקנים וציוד 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.

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 הבניה (לא ביזמות), תמרוץ משך בנייה קצר, כפי שנעשה בשנות התשעים, ובמיוחד יצירת סטנדרטים של בנייה איכותית וידידותית לסביבה. אלה יביאו להכנסת שיטות וחומרים חדישים, אשר יאפשרו פריון ושכר גבוהים יותר לעובדים ישראלים בענף.
- השכר הנמוך בענף הבנייה מהווה סמן לרמות השכר בענפי עבודת כפיים אחרים, וגם מכאן החשיבות של הטיפול בענף זה. עובדים זרים ופולסטינים, שעלות העסקתם נמוכה, משמשים

¹⁰ העובדים הזרים מוכנים לעבוד בשכר נמוך מזה של עובדים ישראלים עם מיומנויות נמוכות (אף בשכר הנמוך משכר מינימום), ולכן העסקתם דוחקת את רגליהם של חלק מהעובדים הישראלים משוק העבודה, וגורמת לירידה בשכר.

תחלופה לעובדי כפיים בכלל הענפים, ובכך הם מהווים תמריץ שלילי לפירמות בענף הבנייה להתייעל. לפיכך הגדלת היקף העסקתם תשפיע לרעה על הפריון בענף.

נציין כי יתרונותיו של תיעוש הבנייה הם בהגמשת ההיצע באמצעות קיצור משך הבנייה ומתן מענה מהיר לזעזועים בביקוש. תיעוש הבנייה יגדיל את הצורך בעובדים מיומנים, ויגרור גידול של תעסוקת הישראלים בענף באמצעות התמחויות שונות בהפעלת ציוד מתקדם.

6. אורבניזציה של הכפר הערבי

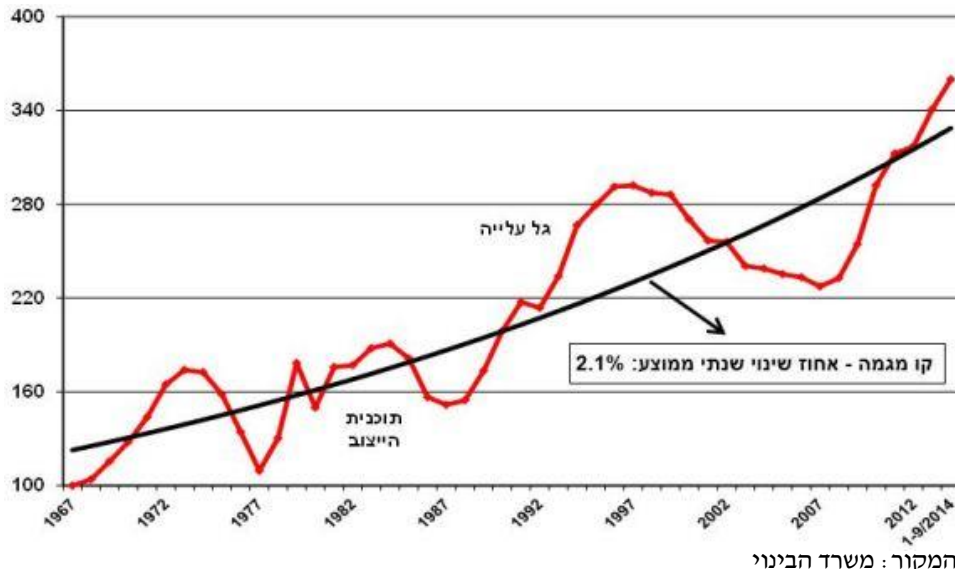
מטרת התכנית היא להפוך את ריכוזי היישובים הערביים למרכזים אורבניים בבנייה רוויה לדיור לגובה, הכוללים מוקדי תעשייה, משרדים ומרכזי קניות וכן מערכת מסודרת של תשתיות עירוניות, אשר יהיו נגישים באמצעות מערכת תחבורה ציבורית בתוך המרכז האורבני ומחוץ לו. תכנון אורבני של הסקטור הערבי, המהווה למעלה מ-20% מתושבי המדינה, יביא להפיכתן של קבוצת כפרים סמוכים לאזור מטרופוליני 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 והשירותים¹¹.

הממשלה חייבת לקבל החלטות מפורטות, הכוללות יעדים תכנוניים ותקציבים, כדי לקדם תשתיות עירוניות מתקדמות לכלל המגזר הערבי, ובכך לקדם את התכנון העירוני והיעילות הכלכלית.

¹¹ראו למשל תכניות האוצר למגזר הערבי באמצעות הקישור לכתבה <http://www.themarker.com/news/1.2223481> או בדו"ח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור בישובי המיעוטים, יוני 2015.

עלייה במחירי הדירות אינה מאפיינת רק את התקופה האחרונה ואינה תופעה מקומית¹². שיעור הקצב הריאלי של עליית מחירי הדירות בישראל מאז 1967 הוא כ-2% לשנה (איור 2.1). עם זאת, בשנים 2008-2014 נסקו מחירי הדירות בישראל בשיעור ריאלי של כ-60% (משרד הבינוי והשיכון, 2015). לעליית מחירים זו השפעות שליליות על רווחת חסרי הדירות ועל אי השוויון בחלוקת ההכנסות.

איור 2.1: מדד מחיר ריאלי של דירות בישראל (1967-2014)¹³



עליית המחירים פוגעת ברווחת חסרי הדירות. בין שנת 2005 לשנת 2014 עלו מחירי הדירות ב-54%, בעוד השכר הריאלי עלה ב-8% בלבד (משרד הבינוי והשיכון, 2015). מספר המשכורות הממוצעות הדרושות לרכישת דירה, אשר עמד יציב על כ-100 משכורות לאורך כמעט שני עשורים - עד שנת 2008 (אקשטיין, טולקובסקי וצור, 2012), 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, קנדה וארה"ב פחות מ-60 משכורות, בהולנד ובממלכה המאוחדת - כ-70 ובספרד, פורטוגל וצרפת פחות מ-90 משכורות. מכאן שכח הקנייה בשוק הדיור בישראל נמוך ביחס למדינות מפותחות.

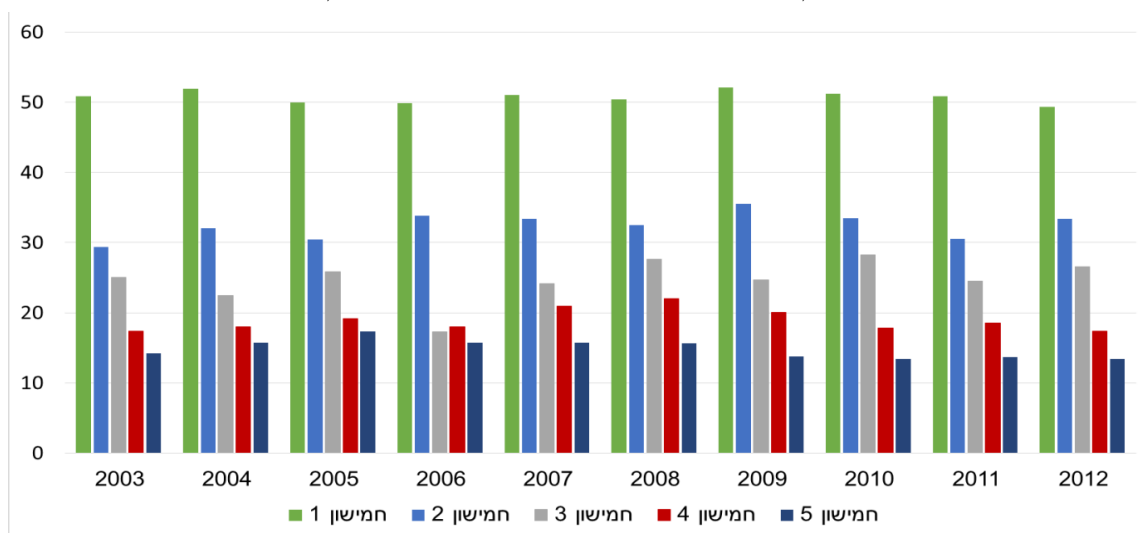
העלייה הריאלית המהירה של מחירי הדיור משנת 2007 הביאה להחמרה באי-שוויון השורר במשק, כי היא הגדילה משמעותית את העושר של משקי בית שיש להם נכסי דיור, בניגוד למשקי הבית שאין להם נכסים כאלה. יש לזכור כי הדיור מהווה יותר מרבע סל הצריכה הממוצע למשק בית במשפחות עניות חלקו גדול עוד יותר, ואלה שאינם בעלי דירה מרביתם צעירים ופרטים אחרים הנמצאים בעשירונים הנמוכים. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2012, כמחצית מאוכלוסיית החמישון התחתון וכשליש מזו של החמישון השני אינם בעלי דירה, ולכן לא רק שאינם

¹² בנתונים מאתר ה-economist על מחירי הדירות של כשלושה מיליארד בני אדם מ-26 מדינות נראית עליה בקצב חציוני של כ-5.2% לשנה ב-19 מתוכן. ראה: <http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/11/global-house-prices>

¹³ משרד הבינוי והשיכון (2015). אומדן השינוי הריאלי מתקבל מהרצת רגרסיה לוגריתמית על מדד ריאלי של מחירי הדירות בבעלות. http://www.moch.gov.il/meyda_statisti/madadey diyur/Pages/madadey diyur.aspx

נהנים מעליית מחירי הדיור; גם יכולתם לרכוש דירה הולכת ויורדת (איור 2.2). זאת לעומת כ-15% בלבד מהאוכלוסייה בחמישון העליון, שלהם אין דירה¹⁴. בניתוח על פי קבוצות גיל, 45.9% בגילאי 20-29 גרים בדירות שכורות לעומת 17%-16% בגילאי 50 ומעלה¹⁵. יוצא אפוא, שפרטים חסרי דירות או קרקעות לכאורה משלמים מס שעובר אל הממשלה ולפרטים בעלי נכסי נדל"ן וככל שמחירי הדיור עולים גדל מספרם של אלה שאינם יכולים לרכוש דירה וכך גדל אי-השוויון.

איור 2.2: חלקה של האוכלוסייה ללא דירה בכל חמישון 2003-2012



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

נשאלת השאלה, האם עליית המחירים נובעת מכוחות מצד הביקוש או מצד ההיצע. בעקבות המשבר העולמי בשנת 2008 הריבית ירדה ומאז נותרה נמוכה. ירידת הריבית הוזילה את האשראי, והפכה את ההשקעה בנדל"ן לכדאית יותר. הביקוש לנדל"ן לעסקים ונדל"ן למגורים מושפעים מהריבית הנמוכה, גידול התעסוקה (אוכלוסייה) וההכנסה המצרפית במידה דומה. לכן ירידת הריבית וגידול האוכלוסייה היו אמורים לגרום למחירי הנדל"ן בשימושים שונים לעלות במידה זהה. אולם, כפי שניתן לראות באיור 2.3, משנת 2008, המחיר למי"ר נדל"ן המיועד לשימוש עסקי נותר כמעט ללא שינוי במונחים ריאליים¹⁶ בעוד המחיר למי"ר נדל"ן המיועד למגורים עלה בכ-50%.

בשוק יעיל, מצופה כי הפער בין מחירי שני סוגי הנדל"ן יסתכם בסדר גודל של עלות הבנייה והבדלי מיסוי בלבד. בבחינת התפתחות רכיבים המשפיעים על מחיר הנכס: עלויות הבניה, התשואה ליזם, ומחיר הקרקע עולה כי בעשור האחרון מדד עלויות הבניה הריאלי לא השתנה באופן משמעותי (ראה איור 2.3). מכאן, שפער המחירים בין נדל"ן למגורים ונדל"ן לעסקים מקורו בפער בין מחירי

¹⁴ 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

¹⁵ שם, לוח 1.4 ראה:

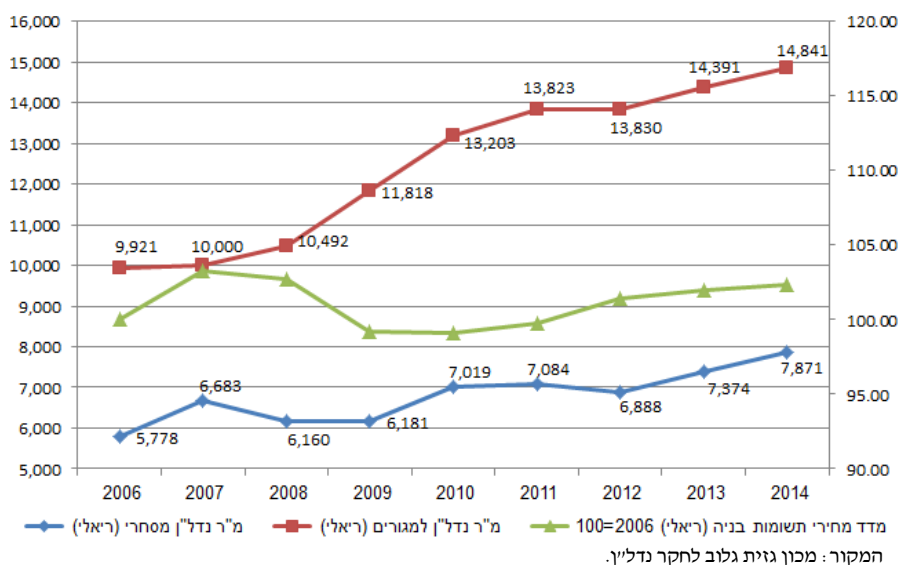
http://www.cbs.gov.il/publications15/1589/pdf/t01_04.pdf

¹⁶ לפי הערכת פעילים בשוק מחירי המשרדים במרכז אף צפויים לצנוח

הקרקע ובתשואה לזים¹⁷. אין אפוא ספק שמקור עליית 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. משום כך 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, ואיתם לעליית מחירי הדיור.

הסיבה לכך שיש היצע גדול של נדל"ן לעסקים ואין היצע של יחידות דיור היא מבנה ההכנסות וההוצאות של הרשויות המקומיות. לרשויות המקומיות הוצאה גדולה על כל משק בית נוסף והכנסות נמוכות ממשקי הבית. גרעון זה מכוסה על ידי תשלומי הארנונה הגבוהים המתקבלים מעסקים¹⁸. לכן, כדי לספק שירותים ברמה טובה לתושבים, העיריות 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 אשר יממן 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.

איור 2.3: מחיר מ"ר ממוצע (ריאלי) לפי שימושי נדל"ן (במחירי 2014)¹⁹



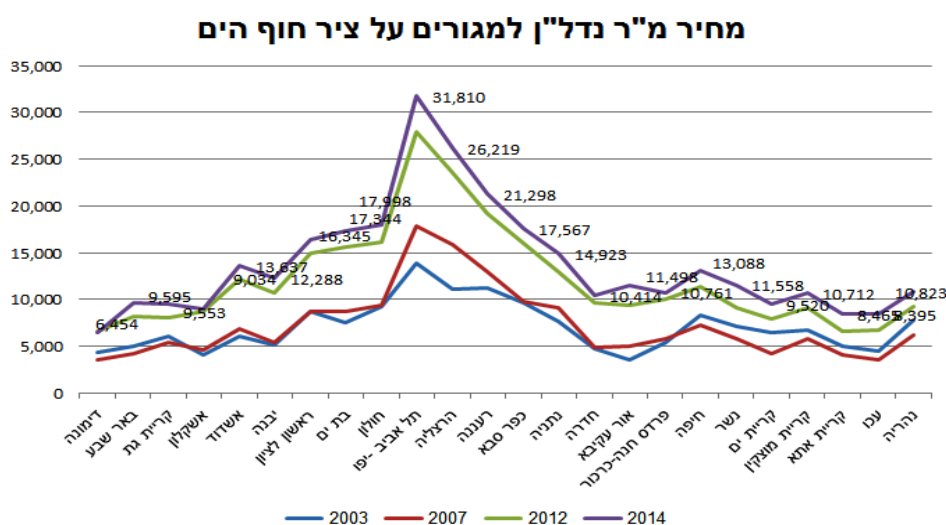
¹⁷ גם התשואה לזים, לפי הערכות שונות, לא השתנתה.
¹⁸ ראה נייר מדיניות "האם לרשויות מקומיות יש תמריץ שלילי להגדלת האוכלוסייה בשטחן" (2013) מאת יורי שרמן ואנה אייזנברגין לולו, מכון גזית-גלוב לחקר הנדל"ן.
¹⁹ מדד מחירי תשומות בניה נדלה מאתר הלמ"ס, מחולק במדד המחירים לצרכן.
 מחיר מ"ר ממוצע לנדל"ן למגורים חושב כממוצע מחיר מ"ר בשנת 2014 מנתוני עסקאות חוזרות של מכון גזית גלוב, המבוסס על נתוני הכרמ"ן (רשות המסים). החישוב לשנים 2006-2013 הוצמד למדד מחירי הדיור הריאלי של מכון גזית גלוב לחקר נדל"ן (GII).
 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 בת"א של (0.18) ובשאר חלקי הארץ של (0.82). המשקולת נקבעה לפי יחס העסקאות בתל אביב מסך העסקאות בכל התקופה.

1.1. ישראל – עיר מרכזית אחת

מודל העיר החד-מרכזית (DiPasquale & Wheaton, 1996; Alonso, Muth & Mills, 1960) מסביר את התפתחות מחירי הדירות יחסית לשכר העבודה במרחב גאוגרפי, בהינתן מצב בו לעיר מרכזית יש יתרונות כלכליים, ואת הקשר בין המרחק מאותו מרכז אורבני למחיר למ"ר מגורים ומסחר. ההנחה המרכזית במודל היא שפרטים מעוניינים לגור קרוב למרכז האורבני מאחר ובו מתרחשת מרבית הפעילות הכלכלית והתרבותית; תעסוקה, שכר, פנאי ותרבות מקסימליים וככל שמתרחקים, עצימותם קטנה. כפועל יוצא, באותו מרכז ההון האנושי, הפריזון ומחירי הנדל"ן יהיו גבוהים יותר. מכאן, תכנון מרכזי של צמצום היצע הקרקעות למגורים בעיר המרכזית או הגבלת תפוקת ההיצע של מגורים בעיר המרכזית, יגרום לעליית מחירים בעיר המרכזית גם בהינתן שקיים היצע בשוליים. כלומר, דיור בפריפריה אינו תחליפי לדיור בעיר המרכזית.

נתון מרכזי על שוק הדיור הוא המחיר למ"ר הנדל"ן המיועד למגורים כפונקציה של המרחק מהמרכז על ציר החוף²⁰ 21. מאיור 2.4, 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. כמו כן, מידת השיפוע משקפת את עלות זמן ההגעה למרכז. לפיכך ללא השפעה על מחירי הנדל"ן במרכז לא ירדו המחירים ביתר חלקי הארץ אלא אם זמן הנסיעה למרכז ירד משמעותית. סביב ערים ראשיות אחרות ישנה עליה ברמת מחירי הדיור דוגמת נהריה, חיפה, חדרה וירושלים (שאינה חלק מהאיור). ניתן להסביר זאת משום שלערים אלה יתרון יחסי על סביבתן ולכן משמשות כעיר מרכזית ברזולוציה קטנה יותר. העובדה כי עליית המחירים התרחשה בשנים בהן רשתות התחבורה לא צומצמו ואולי אף הורחבו (דוגמת כביש 6), וזמן הנסיעה לעיר תל אביב לא התארך, מעידה כי הצד התחבורתי אינו גורם למחירים לעלות ומדגישה שוב כי המנגנון המרכזי לעליית המחירים הוא היצע הדיור.

איור 2.4²²



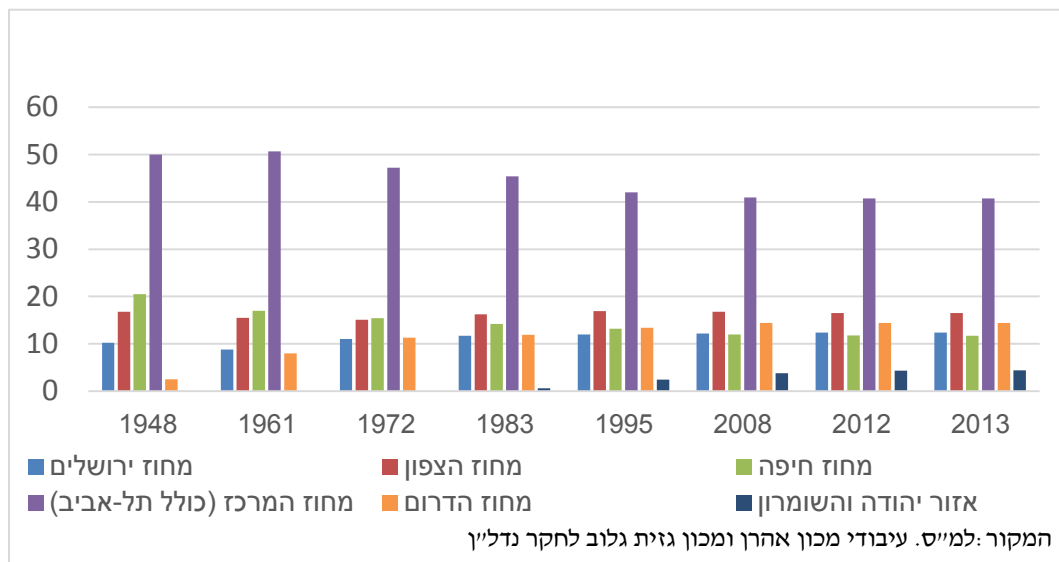
²⁰ בבחינה של המחקר מיקו נדל"ן לעסקים על ציר החוף נמצא מבנה דומה, שזכינו יש מרכז יחיד, תל אביב, אך בניגוד לנדל"ן במגורים, המחירים לא עלו בקנה מידה כה גדול בעשור האחרון.

²¹ בציר תל אביב ירושלים, שלא נראה באיור 4, ירושלים מהווה גם היא מרכז עסקי.

²² מחיר מ"ר ממוצע ריאלי לכל עיר ולכל שנה - חושב מנתוני עסקאות חוזרות של מכון גזית גלוב, המבוסס על נתוני הכרמ"ן (רשות המסים). מחולק במדד המחירים לצרכן. במחירי 2014 - מוכפל במדד המחירים לצרכן 2014.

גם אופן פיזור האוכלוסייה בישראל דומה למדינות המאופיינות בעיר מרכזית. בערים מרכזיות בעולם כגון פריז וטוקיו התפלגות האוכלוסייה במרכז האורבני נשארה קבועה לאורך השנים (Eaton & Eckstein, 1997). באיור 2.4 הבא, ניתן לראות כי גם בישראל, התפלגות גידול האוכלוסייה בין מחוזות נשמרה קבועה. בעוד קיימת תחלופה בין המחוזות השונים; מחוז חיפה מצוי בירידה, הדרום וירושלים מצויים בעליה, מחוז המרכז, הכולל את תל אביב, נשאר קבוע לאורך השנים. ברזולוציה עמוקה יותר, נראה כי תל אביב יורדת, כאשר התחלופה העיקרית לה היא מחוז המרכז ולא מחוזות מחוץ לעיר המרכזית. הירידה בת"א נובעת מבנייה שאינה מספקת את הגידול בביקושים בעיר ואלה לוחצים את המחירים כלפי מעלה הן בעיר עצמה והן במחוז המרכז בשל תנועת האנשים לאזור הסובב את העיר. בהתקיים מודל העיר המרכזית, נוצרת תלות מתמדת בין המתרחש במרכז לבין רמות המחירים ביתר האזורים, כלומר יש צורך במדיניות רוחבית הכוללת גם את הגדלת היצע במחוז המרכז ות"א. אלה יביאו להורדת מחירים רוחבית.

איור 2.5 התפלגות האוכלוסייה לפי מחוזות (1948-2013)²³



לאחר תנופת הבניה שאפיינה את תחילת שנות ה-90, מלאי הדירות בשנת 1995 עמד 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 2.6, השנים שלאחר מכן, עד שנת 2007, אופיינו בירידה משמעותית במחירי הדירות ונראה כי עודף המלאי הינו אחד הגורמים לירידת המחירים. יחד עם זאת, מספר התחלות הבנייה באותם 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). (משרד הבינוי, 2015)²⁴.

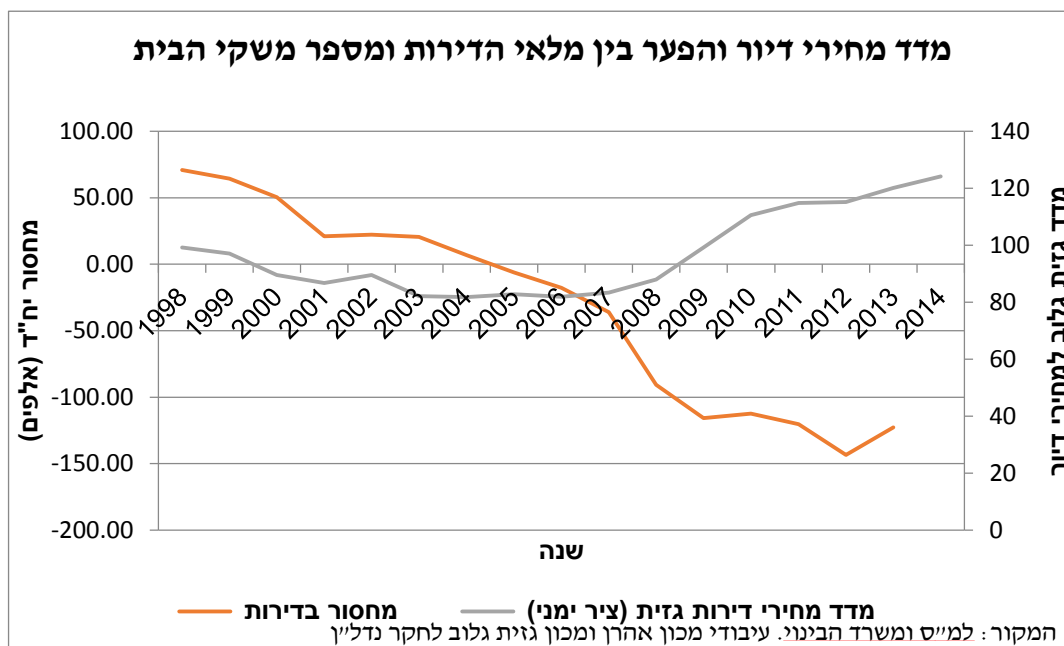
²³ מחוז המרכז כולל את תל אביב.

²⁴ משרד הבינוי (2015). ראה:

http://www.moch.gov.il/meyda_statisti/habikush_beshuk_hadiyur/Pages/mishkey_habit_beisrael.aspx

עדויות למידת השפעת 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 הינה חסר בדירות, ובכך ניתן לראות יחס זה גם כהשפעת היצע. נמצא כי ליחס האוכלוסייה למלאי הדירות השפעה חיובית הן על מחירי הדירות והן על מחיר שירותי הדיור (לא ניתן לראות באיור זה). השפעת מלאי הדירות הסבירה כשליש מעליית המחיר. השפעתה הינה יציבה לאורך זמן, ושניה בהשפעתה לאחר השפעת הריבית המוניטרית, המסבירה 63% מעליית המחירים.²⁵

איור 2.6²⁶:



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 הינו הגידול במספר משקי הבית.²⁷ אומדנים שונים כגון אומדן תמ"א 35, אומדן דו"ח ועדת טרכטנברג ואומדן צוות 90 הימים (המועצה הלאומית לכלכלה) אמדו את התוספת הדרושה ביחידות דיור היא בין 40-47 אלף. בעבודת המשך של המועצה הלאומית לכלכלה אמדו באותו אופן את צרכי הדיור של מדינת ישראל עד שנת 2035.²⁸ היקף הבינוי הנדרש לצרכים השוטפים של האוכלוסייה בשנים 2016-2020 יעמוד על ממוצע של כ-47 אלף יח"ד בשנה. בשנים 2021-2025 יגדל לכ-53 אלף יח"ד נוספות בממוצע

²⁵ נגר ו, סגל. ג. (2011). "מה מסביר את התפתחות מחירי הדירות ושכר הדירה בישראל בשנים 1999-2010" סקר בנק ישראל 85.

²⁶ 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 הלמ"ס. מספר יחידות הדיור בשנת 1995 ממפקד האוכלוסין, ובכל שנה אחרת מחושב בתוספת מספר יחידות דיור – גמר בניה באותה שנה.

²⁷ לאור המחסור בקיים 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.

²⁸ הגידול בביקוש לשירותי דיור בתקופת הבדיקה הינו 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 הדיור מוסברת ברובה בגידול החד בשכבת הגיל 20-34. שכבת גיל זו, המייצרת את מרבית הגידול בביקוש לשירותי דיור במשק, הולכת וגדלה בקצב מהיר, לאחר מספר שנים של גידול מתון. (רז-דרור וליטמנוביץ, 2014)

לשנה. בשנים 2026-2030 כ-59 אלף יח"ד לשנה, ובשנים 2031-2035 תמשיך מגמת הגידול בביקוש וידרשו כ-63 אלף יחידות דיור²⁹. (רז-דרור וליטמנוביץ, 2014).

לסיכום, המגמות בענף הנדל"ן בישראל, כפי שהוזכרה לעיל, מצריכה טיפול והתערבות מידית במטרה לבלום אותה, במיוחד לנוכח גידול כמות משקי הבית כ-1.8% בשנה, היוצר צורך בהבטחת מלאי תכנון זמינים לבניה 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.

²⁹ תחזית המועצה הלאומית לכלכלה הציגה גישה שמרנית וגישה מרחיבה. האומדנים שבחרנו הם ממוצע אומדני שתי הגישות בכל תקופה.

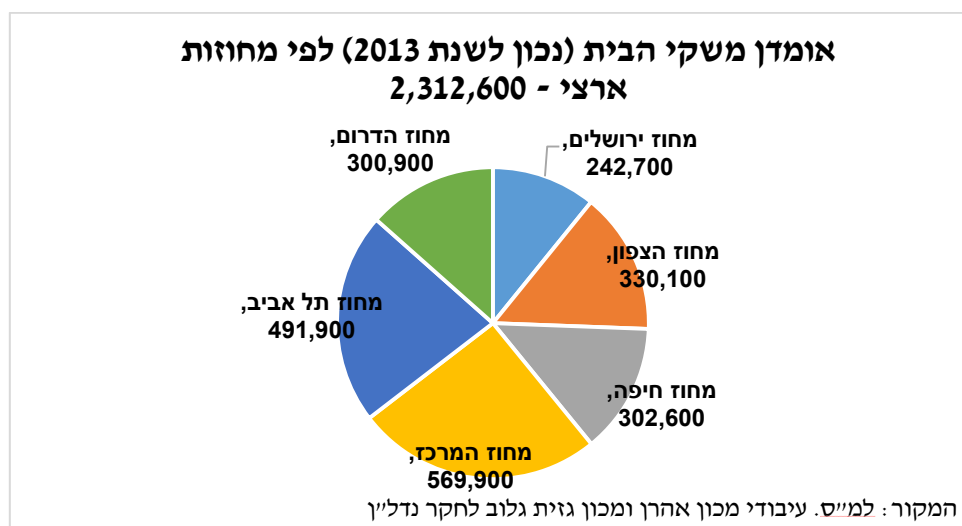
שיווי משקל בשוק הדיור מתקבל בחיתוך של עקומת הביקוש לדירות ועקומת היצע הדירות לטווח הקצר. עקומה זו הינה קשיחה לחלוטין. מלאי הקרקעות המתוכננות הזמינות לבנייה הוא למעשה עקומת ההיצע בטווח הבינוני והיא שקובעת את מחיר ההיצע בפועל הן ברמה הארצית, והן ברמה המחוזית. בהינתן עליה בביקוש – גידול מספר משקי הבית בקצב 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 הינו 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 10³⁰ מהגידול בביקוש לשירותי דיור יגביר את התחרות בין יזמים, ובין הרשויות המקומיות על תושבים. התחרות, תעודד את בעלי הקרקעות למכור אותה בשל הציפיות לירידת מחירה ובכך תגרום לעלייה במספר תכניות הבנייה שיצאו לפועל.

קרקעות זמינות לבניה 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 הלמ"ס. אומדן זה מבוסס על נתוני סקר כח אדם ומפקד האוכלוסין האחרון משנת 2008. בטבלה 3.1 אומדני מספר משקי הבית נכון לסוף שנת 2013 לפי מחוזות.

איור 3.1:



³⁰ 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 3.1 ניתן לראות את קצב גידול מספר משקי הבית במחוזות השונים³¹. מחוז הצפון עם קצב גידול הגבוה ביותר – 2.5%, אחריו מחוז המרכז עם 2.08% לשנה³². בתחתית, מחוז חיפה עם קצב גידול של פחות מ-1.5% לשנה. בנוסף, באיור זה ניתן לראות את תוספת גידול הביקוש לדירה בכל שנה³³. בצד שמאל ניתן לראות את מלאי יחידות הדירה אותו יש לתכנן בכל מחוז על מנת לאפשר תחרות.

לוח 3.1:

מחוזות	קצב גידול מספר משקי הבית	אומדן הבית (2013)	תוספת משקי הבית בכל שנה	מלאי מתוכננות לבנייה	יח"ד זמינות
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 מרכז	2.08%	569,900	11,854	118,539	
מחוז תל אביב	1.57%	491,900	7,723	77,228	
מחוז דרום	1.80%	300,900	5,416	54,162	

מקור: מנהל התכנון. עיבודי מכון אהרן ומכון גזית גלובל לחקר נדל"ן

בדוח מבקר המדינה על שוק הדירה שפורסם בשנת 2015, נכתב פרק על ליקויים בניהול המלאי התכנוני, שחיקתו ואי זמינותו לבנייה. הדוח מעלה כשלים הנוגעים לניהול ושקיפות 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"³⁴. 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 בעוד 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 דירה זמינות, בתכניות מאושרות, שעברו את כל תהליכי התכנון³⁵.

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

³¹ קצב גידול מספר משקי הבית בכל מחוז חושב ע"י קו מגמה אקספוננציאלי על נתוני מספר משקי הבית בשנים 2003-2013 של הלמ"ס.

³² 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.
³³ לשם חישוב מלאי יח"ד מתוכננות זמינות לבניה אנו מניחים קצב גידול קבוע וחיובי. לכן, מספר משקי הבית יגדל משנה לשנה ולכן הכרחי לעדכן את המלאי בכל שנה.

³⁴ מתוך "דוח ביקורת על משבר הדירה" – ממצאים מרכזיים ע"מ 10. ראה:

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

³⁵ מתוך: כלכליסט 13.5.14 "המבקר צריך לחקור כיצד המדינה אינה יודעת כמה יחידות דירה זמינות יש" ראה:

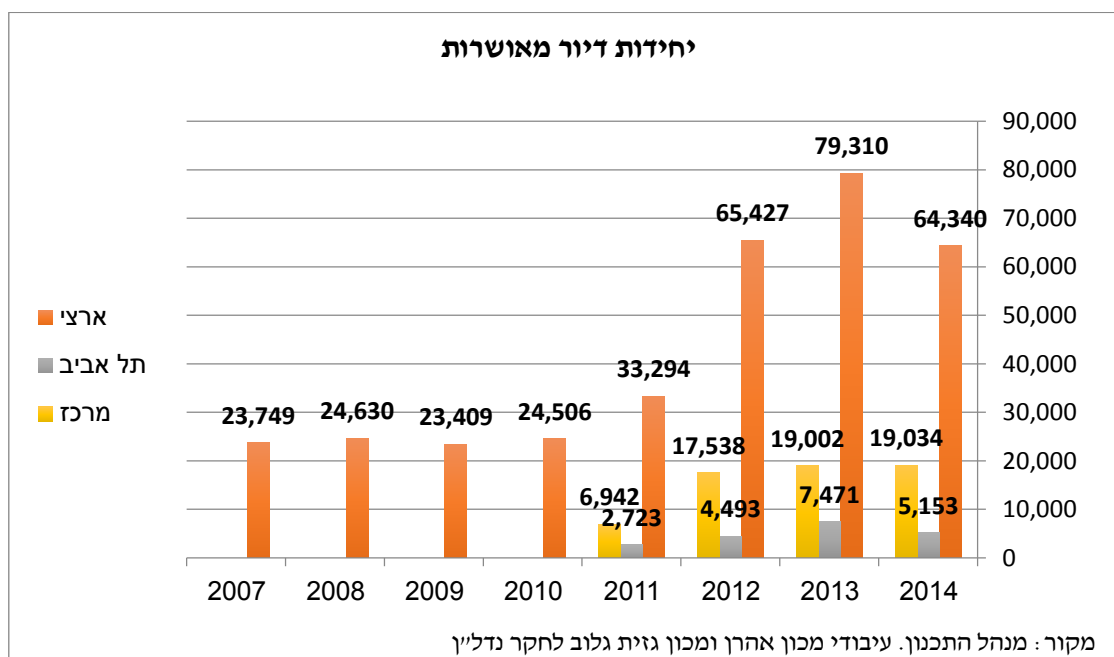
http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3631010,00.html

הזמין לשיווק ובניה למגורים באזורי הביקוש פוחת. בשנים 1990-2010 אושרו תכניות לכ-131 אלף יח"ד במחוז המרכז. נכון לשנת 2010, מרבית התכניות שווקו והיתרה הינה קרקעות שבידי חוכרים וקרקע עליה חסמי פיתוח.

בהחלטת ממשלה מס' 367 (דר/3), מפורטים יעדי אישור תכנון מפורט ונקבע כי עד סוף שנת 2014 יעדי התכנון יעמדו על 80 יח"ד ברמה ארצית, ומתוכן יעד תכנון של 55 אלף יחידות באזורי הביקוש במחוזות תל אביב, מרכז, ירושלים, חיפה ואשקלון. כפי שניתן לראות באיור 3.2, עד שנת 2011 מספר יח"ד שאושרו בכל שנה היה קטן ועמד על כ-33,294 בלבד (לשנת 2011). בשנת 2012 מספר יחידות הדיור שאושרו בוועדות התכנון המחוזיות הוכפל ועמד על 63,937. מאז נשמרה מגמה זו ובשנת 2014 אושרו 64,340 יחידות דיור במסגרת 1,256 תכניות במוסדות התכנון³⁶.

ברמה מחוזית, בשנים 2011-2014 אושרו במחוז ירושלים כ-31 אלף יח"ד, במחוז חיפה כ-42 אלף יח"ד, במחוז דרום 35 אלף וצפון כמעט 52 אלף יח"ד. באזורי הביקוש – מחוז תל אביב ומחוז המרכז, אושרו באותם שנים כ-20 אלף יח"ד ו-62 אלף יח"ד בהתאמה. פירוט נוסף ניתן לראות באיור 3.2. למרות עודף הביקוש המאפיין את מחוז תל אביב, רק כ-8% מיחידות הדיור שאושרו כאמור הינן במחוז תל אביב, גורם משמעותי בעליית מחירי הדירות בתל אביב.

איור 3.2:³⁷



למרות הגידול בתכנון מלאי יח"ד מאושרות לבניה החל משנת 2012, המלאי התכנוני הזמין לבנייה קטן מהדרוש ליצירת תחרות בין יזמים ורשויות מקומיות על קרקעות באופן שיעצור את מגמת עליית המחירים. בטבלה 3.2 בעמודה הימנית, ניתן לראות את מלאי יח"ד הזמינות לבנייה הדרוש ליצירת לייצוב רמת המחירים הקיימת, כמות הגדולה פי 10 מגידול משקי הבית בכל מחוז. בעמודה

³⁶ מנהל התכנון (2015) "שנתון התכנון 2014" ע"מ 92. ראה:

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

³⁷ שם. הנתונים מעודכנים ליום 31.12.2014. נתונים על שנים 2007-2013 נדלו משנתון התכנון לאותם שנים. לרשות הציבור נתונים ברמה המחוזית רק לשנים 2011-2014.

האמצעות, את יחידות הדיור המאושרות לבנייה נכון לשנת 2014 ובעמודה השמאלית את המחסור בפועל במלאי יחידות הדיור הזמינות לבנייה בטווח מידי. יש אפוא מחסור אדיר במלאי של יחידות דיור זמינות לבנייה. מחסור זה מהווה 85% מהמלאי הנדרש בכל הארץ, ובתל אביב – 93%.

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 מרכז	118,539	19,034	99,505 (83%)
מחוז תל אביב	77,228	5,153	72,075 (93%)
מחוז דרום	54,162	9,045	45,117 (83%)

מקור: מנהל התכנון. עיבודי מכון אהרן ומכון גזית גלוב לחקר נדל"ן.

לסיכום, הן ברמה ארצית והן בכל מחוז בפרט, המחסור ביחידות דיור זמינות לבנייה משמעותי, ומהווה גורם להיצע נמוך וחסם 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 לבניה מעבר למחסור הקיים. זאת תוך פיתוח אורבני יעיל תחבורתית 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 ימוקמו כך שתהיה להם 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 שכן הארנונה העסקית גבוהה (וההוצאה על נדל"ן עסקי נמוכה יחסית) ובכך יוצרת תמריץ לרשויות המקומיות להשקיע את משאביהם בבניית נדל"ן לעסקים³⁸. כיום המדינה מעודדת הסכמי גג בין רשויות מקומיות כדי לפתור את הבעיה בצורה נקודתית, כיוון שהבעיה נוגעת לכל הרשויות המקומיות דרושה רפורמה כוללת שפותר את בעיית תקצוב הרשויות ברמה הארצית.

תקצוב הרשויות המקומיות ע"י הרשות המרכזית הינו נושא מורכב וכל שינוי במדיניות זו דורש בחינה מעמיקה של השלכותיו על הרשות המקומית שכן הרשויות אינן הומוגניות ויש לזהות את תמהיל המהלכים והצעדים המתאים 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 איטית והתאמה שתביא ליישום באופן המיטבי עם הרשויות השונות.

לאחר קבלת אישורי הוועדה המחוזית ולפני שהקרע 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 מנבחרי ציבור מקומיים. 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).

טבלה 4.1: התפלגות עיכוב במתן היתרי בניה, לפי סוג חסם:

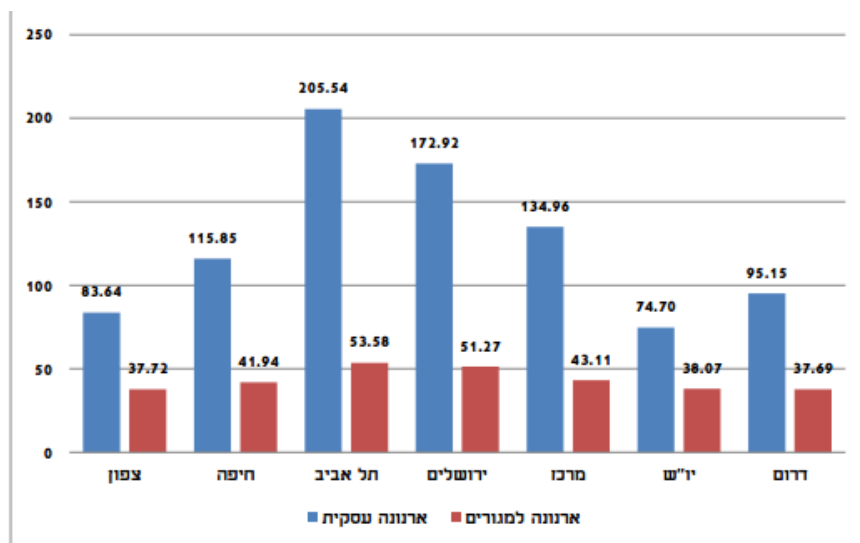
סוג החסם	אחוז החסמים
רשות מקומית	32%
תכנון מחדש של היזם	22%
תשתיות	15%
תע"ש	12%
מקרקעין	10%
שונות	7%

הסיבה לכך היא שקיים פער בין הכנסת הרשויות המקומיות מנדל"ן עסקי לבין הכנסתה מנדל"ן למגורים. גביית הארנונה מגיעה משני מקורות עיקריים: משטחים המיועדים למגורים ושטחים שאינם מיועדים למגורים בעיקר ארנונה עסקית). הממשלה קובעת רף עליון ורף תחתון לתעריפי

³⁸ ראה נייר מדיניות "האם לרשויות מקומיות יש תמריץ שלילי להגדלת האוכלוסייה בשטחן" (2013) מאת יורי שרמן ואנה אייזנברגין לולו, מכון גזית-גלוב לחקר הנדל"ן.

הארנונה, לפי סיווגים שונים של הקרקע, ומאפשרת לרשויות המקומיות לגבות מעסקים תעריפים גבוהים יותר מתעריפי מגורים. נכון לשנת 2015, תעריף המינימום והמקסימום למבנה מגורים הם 33.02 ש"ח ו-114.43 ש"ח בהתאמה. זאת לעומת, 64.83 ש"ח ו-366.6 ש"ח למבנה משרדים, שירותים ומסחר. עבור בנקים וחברות ביטוח תעריף המינימום הוא 440.89 ש"ח ותעריף המקסימום מגיע ל-1320.32 ש"ח.³⁹ באיור 4.1 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 4.1: ממוצע חיוב ארנונה למ"ר לפי מחוז, 2007-2011⁴⁰



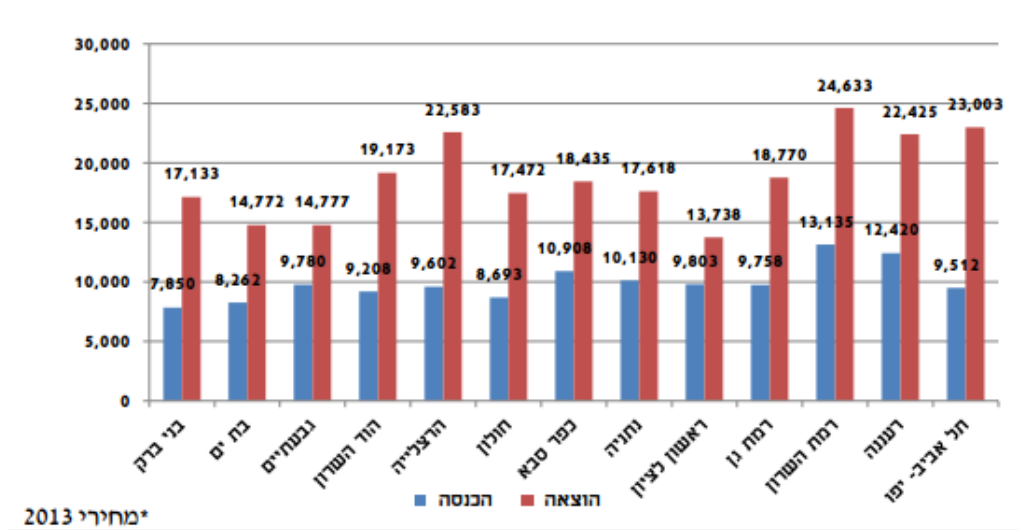
ההוצאה של רשות מקומית על שירותים למשק בית נוסף כגון חינוך, רווחה ותשתיות גבוהה מתשלום הארנונה הנגבית מאותו משק בית. באיור 4.2 ממוצע, ניתן לראות כי פער ההוצאה נטו של הרשויות המקומיות למשק בית נע בין כ-4000 ש"ח בראשון לציון ל-כ-13 אלף שקלים בתל אביב-יפו. מניתוח נתוני הלמ"ס, נתח ההוצאה על שירותי חינוך למשק בית הוא הגבוה ביותר ומהווה 29% בממוצע מתקציב הרשות. הגרעון ברשויות המקומיות הנובע מהוצאות על חינוך עומד על 4.9 מיליארד שקלים לשנה. רווחה הוא נתח ההוצאה השני בגודלו על משק בית ומוסיף לגרעון הרשויות המקומיות כ-2 מיליארד שקלים בשנה. כלומר עבור השירותים הממלכתיים המשמעותיים נוצר פער של כ-6.8 מיליארד שקלים בשנה.

³⁹ אתר משרד הפנים. טבלת תעריפים מעודכנת לשנת 2015. ראה:

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

⁴⁰ מבוסס על נתוני הלמ"ס לשנת 2013.

איור 4.2: הכנסה והוצאה שנתית ממוצעת למשק בית לפי רשויות נבחרות 2006-2011⁴¹



ראשי רשויות מקומיות⁴² מעוניינים בהרחבת היקף האוכלוסייה בעירם אולם תחת מבנה התקציב הקיים, אולם נראה בבירור כי על מנת לא לפגוע ברמת השירותים הציבוריים אותם מקבלים התושבים, חייבים ראשי הרשויות המקומיות להרחיב משמעותית את היקף שטחי הנדל"ן, שכן מימון אותם שירותים נובע ישירות מההכנסה מארנונה עסקית. לפיכך, תחת התנאים הקיימים, ברור כי מירב המשאבים של רשות מקומית מוקצים לקידום ופיתוח 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 מיידיים:

1. יקבע 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. לדוגמא, עבור תקציב של מיליארד ₪ לשנה ניתן יהיה לתת סכום של כ-23 אלף ₪ למשק בית. מאחר והסכום מצטבר, יהיה צורך בתוספת זו לשנתיים-שלוש שאחריהן תכנס רפורמה מלאה בתקצוב הרשויות המקומיות.

התשלום הנוסף מאפשר לראשי הרשויות המקומיות להגדיל את מספר התושבים מבלי להגדיל את הגרעון או להוריד ברמת השירותים הציבוריים אותה מספקת. בנוסף, התשלום יגרום לתחרות בין הרשויות על התוספת התקציבית. כלומר הרשות שתספק יחידות דיור חדשות בצורה מהירה תקבל תוספת תקציבית מהמדינה.

2. נושא הרשויות המקומיות הוא מורכב ולכל רשות יש מאפיינים שונים דרוש שינוי מדיניות הדרגתי. יוקם צוות מקצועי שתפקידו לבנות מערך חדש למימון הרשויות המקומיות. העקרונות שיעמדו לפי הצוות הן:

2.1 תקציב הרשויות יהיה מאוזן. הבדלי ההכנסות מארנונה על נדל"ן עסקי יותאמו על ידי הממשלה.

2.2 תקציב החינוך והרווחה עבור כל תושב יהיו מבוססים על תקציב הממשלה.

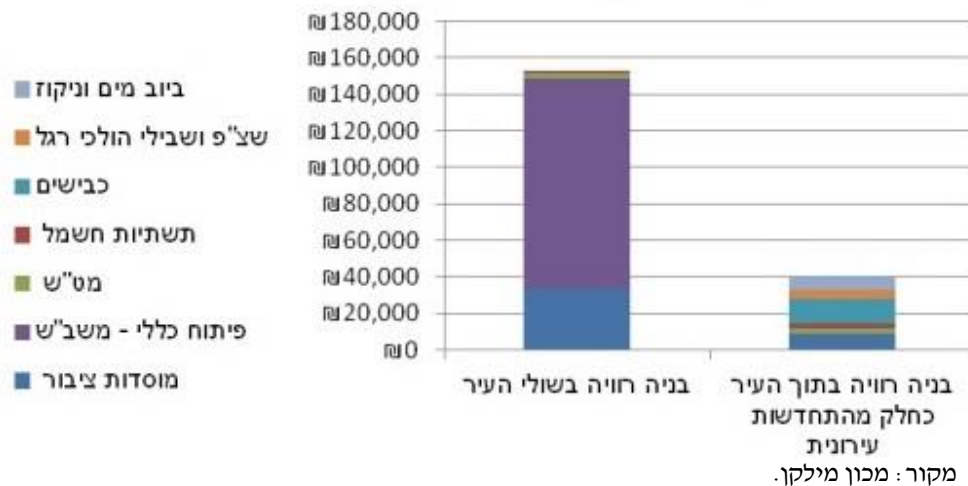
⁴¹ מבוסס על נתוני הלמ"ס לשנת 2013.

⁴² להוסיף אזכורים מהעיתון

- 2.3. לא תהיה תלות בין הכנסות מנדל"ן לעסקים ואיזון תקציבי הרשויות לקליטת משקי בית חדשים.
- 2.4. הארנונה למגורים תהיה דומה לזו של נדל"ן עסקי, ופרופורציונית לערך הנדל"ן בכל אזור. באופן זה הארנונה תתאים לרמה הסוציו-אקונומית של בעל הנכס.
- 2.5. ישובים בהם יש יחסית מחסור בנדל"ן לעסקים, תקציבם יאוזן על ידי מיסוי על ישובים בהם יש עודף ביקוש לנדל"ן לעסקים. כך יוסר התמריץ לאישור נדל"ן לעסקים.

התחדשות עירונית באמצעות פרויקטים של פינוי – בינוי הינה 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, למען התמודדות עם בעיית התדרדרות התשתיות במרכזי הערים וכן הצטמצמות השטחים הפתוחים⁴³. כיום, קיימים ביקושים לגור בערים, התעשיות, 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. באיור 5.1, מניתוח של מכון מילקן, נראה כי עלות פיתוחן של תשתיות קיימות היא כ-40,698 לעומת 152,936 כאשר מדובר על הקמת תשתית חדשה בשטח פתוח בשולי העיר, הפרש של 276%⁴⁴.

איור 5.1 – עלויות בנייה ליחידת דיור



ההתחדשות העירונית מהווה כלי יעיל להגדלה משמעותית של היצע הדיור כמו גם צמצום אי השוויון⁴⁵, בכך שבעלי הדירות הישנות נהנים מעליית ערך⁴⁶ של דירתם הישנה וכן בסביבת מחייתם ללא השקעה מצדם ובנוסף גם משפרת את מרחב מחייתם ורמת השירותים הציבוריים ממנה נהנים.

ברמה העירונית, רמת תשתיות אחידה בחלקיה השונים של העיר מונע הזנחה באזורים הישנים והנחשלים⁴⁷, אלה מביאים לשיפור רוחבי של פני העיר, שיפור השירותים העירוניים, שיפור

⁴³ ארלוזורוב, מ. 2015 "תוך 15 שנה ייגמרו כל הקרקעות לבנייה באזור המרכז"

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

⁴⁴ מכון מילקן, "בחינת היבטים כלכליים וכלים למימון התחדשות עירונית מחקר במסגרת המיזם להעצמת השכונות

הוותיקות", נוב' 2014 - <http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/doclib2/publications/p0701-p0800/p0791.pdf>

הערה: לפי הערכות שונות, הפער אינו גדול כי שהוצג. ההתייחסות לחדוש עירוני ככלי ריכוזי יביא 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 לוקח בחשבון את יחידת הדיור השולית תוך שימוש בתשתית הקיימת.⁴⁵ וועדת טרכטנברג - להתחדשות עירונית חשיבות בקנה מידה לאומי, וכי בכוחה של ההתחדשות העירונית לחולל צמיחה

כלכלית ולקדם חלוקת משאבים צודקת יותר.

<http://hidavrut.gov.il/sites/default/files/%20%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99.pdf>

⁴⁶ סהר, ל. 2015 "פינוי בינוי ענק באור עקיבא: בעלי דירות מתפרקות ירוויחו סכום מדהים"

<http://www.bizportal.co.il/realestates/news/article/403365>

החינוך, מיתוג עירוני, יצירת ערך כלכלי לעיר, ומהווים מקור משיכה לתעשיות חדשות בדגש על תעשיות עתירות ידע וטכנולוגיה⁴⁸, יוצר מקורות תעסוקה וכן פעילות מסחרית ענפה.

מרבית הפתרונות שהוצעו למשברי הדיור התוקפים את הפתרון מצד ההיצע ממליצים בעיקרם על בנייה חדשה ככלי יעיל להרחבת ההיצע בטווח הקצר⁴⁹. התחדשות עירונית הינה צעד חשוב בהגדלת ההיצע וכן בתכנון עירוני נכון ויעיל יותר, באמצעות ציפוף הערים הקיימות במקום בנייה חדשה בשולי הערים. ההערכות לפוטנציאל הגלום בהתחדשות עירונית מתייחס להגדלת היצע בהיקף שבין 20 אלף ל- 50 אלף יחידות דיור בשנה. עד שנת 2014 מספר הפרויקטים בפנינו בינוי שקיבלו היתרי בנייה היה זניח ולא משמעותי⁵⁰.

בשנת 2014, הוחלט על הקמת של הרשות להתחדשות עירונית, הפועלת להסרת החסמים בתכניות להתחדשות עירונית במטרה להגדיל את היצע הדיור במרקם העירוני הוותיק. הקמת רשות המרכזת את ההתחדשות העירונית, הפועלת להסרת החסמים וכן לתיאום בין כלל הגורמים בתהליך הינו צעד יעיל, שכן פרויקטים של התחדשות עירונית מאופיינים בבירוקרטיה עמוסה, אי וודאות 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 הינה תפירת החיבור בין רווחיות היזמים והצרכים של הרשות המקומית. בהתחדשות עירונית, להבדיל מבניה חדשה, היזם נדרש לחדש גם דירות שאיננו מוכר בשוק. כלומר, מספר הדירות הנדרשות ליחידת קרקע רב יותר מבניה רגילה כדי לייצר את הכמות הנדרשת לפיצוי היזם על בניה שאיננה למכירה. במקומות בהם שווי הנכסים הנוכחי איננו גבוה, הצפיפות הנדרשת לפיצוי היזם הינה גבוהה מהאפשרי. במצבים האלו נדרשת הרשות לוותר על היטלי השבחה הנדרשים לה לצורך בניית התשתיות שישרתו את תוספת התושבים. הרשות להתחדשות עירונית תתקצב על מנת להתמודד עם הצרכים האלו באופן שממקסם את התועלת של כולם כל זאת ביחד לתקציבים תב"רים במהותם (קרי תשתיות).

אולם, כיום אנו מודעים לבעיה גם במימון השותף של רשויות מקומיות. כפי שנאמר בפרק אחר, הרשות המקומית מתנה בניה למגורים בבנייה מסחרית, אולם, לעיתים, במקרה של התחדשות עירונית, בנייה של שטחי מסחר פוגעת ברווחת התושבים ולרוב בהתחדשות עירונית לרוב אין חלק מסחרי ומדובר על בנייה למגורים בלבד. הרפורמה המוצגת בפרק תקצוב רשויות מקומיות, בדומה גם לבנייה חדשה, יאפשרו מימון לרשות בגין גידול מספר התושבים בשטח, על מנת להביא לעידוד פרויקטים של מגורים והרחבת היצע הדיור בשטח.

⁴⁷ 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, DOI: 10.1080/19452829.2014.899564 <http://dx.doi.org/10.1080/19452829.2014.899564>

⁴⁸ city & Country Branding 2012, "תעשיית ההייטק חוזרת לעיר" <http://cityncountrybranding.com/2012/12/25/%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>

⁴⁹ לדוגמה הסכמי הגג המתייחסים לבנייה חדשה
⁵⁰ גרשנקרוין, א. 2014 "האם ישראל מספיק חכמה לנצל את הפוטנציאל הכלכלי שבהתחדשות עירונית", <http://www.themarker.com/opinion/1.2346318>

ההצעה שלנו הינה הקצאת תקציב לרשות להתחדשות עירונית, בשיטה לפיה רשויות מקומיות יגישו הצעות לפרויקטים של פינוי בינוי והתחדשות עירונית באופן שייצר תחרות בין הרשויות המקומיות על התקציב, ואלה יתנו עדיפות לפרויקטים של התחדשות עירונית בשטחן על פני בנייה חדשה. הרשות תתעדף ותקצב את הפרויקטים לפי קריטריונים של יתרונות טכנוניים ברמה הארצית, תרומה להגדלת היצע הדיור (העדפת בנייה לגובה), תרומה כלכלית, תרומה חברתית⁵¹, צמצום אי השוויון, הלכה למעשה הרשויות המקומיות ישמשו היזם והתקציב יהיה ממשלתי. פרויקטים שייבחרו יקבלו תקציב תשתיות נדיב.

יש לתקצב ולהרחיב את וועדות התכנון ברשויות המקומיות, תוך הצבת יעדים שנתיים לתכנון מתאר שכונתי שיביאו לריכוז הפינוי בינוי בידי הוועדות המקומיות. יש לסייע לוועדות המקומיות שאין בידן את הכלים להרחיב ולהפעיל מערכות תכנון, בקידום תכנון מתאר שכונתי. בנוסף גם יצירת מסלולי אישור מהירים וכן מסלולים ירוקים⁵² ייעלו את התהליך ויצמצמו את אי הוודאות של הקבלנים ובעלי הקרקעות. ככל שניתן יש להשתמש בקרקעות מנהל על מנת לייצר פרויקטים של בינוי - פינוי - בינוי, אשר מקטין את הסיכון של הדיירים והעלויות של היזם.

ציפוף הערים מהווה פתח לפעילות כלכלית ענפה, פיתוח תשתיות, תחבורה, מרכזי תעסוקה, ניצול יעיל של קרקע והגדלת היצע 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 שתיים מקצב גידול האוכלוסייה בהן⁵³. הפרבור מביא עמו בעיות שונות, מגדיל את הצריכה ברכב פרטי, התייקרות שירותי התשתיות⁵⁴, כמו גם הפעלת תשתיות תחבורה ציבורית יקרות יותר בגלל המרחק. צפיפות האוכלוסין בערים אינה גבוהה בהשוואה עולמית⁵⁵, במרכזי הערים בישראל הייתה נהוגה בנייה נמוכה המתפרסת על שטחים גדולים, כך מתקבל ניצול לא יעיל של הקרקע, ללא השארת שטח פתוח לצורכי הרחבת תשתיות שונות כגון תחבורה.

ציפוף הערים בהתאם לתכנון מתאר עירוני שיגדירו את רמת הצפיפות במרקם הבנוי, באמצעות התחדשות עירונית בדגש על פינוי ובנייה לגובה, מהווה מרכיב חשוב בתכנון האורבני

⁵¹ באזורים בהם ערך הקרקע נמוך חשוב לקדם התחדשות עירונית על פני בנייה חדשה, למנוע הזנחה של אזורים ישנים שיתאפיינו בפסע ותנאי מחיה נמוכים. התועלת בהתחדשות עירונית באזורים אלה גדולה משמעותית עבור המדינה ויש לבנות תכנון ייחודי לאזורים שיבטיחו פיתוח ושיקום תשתיות פיזיות, בניית מוסדות ציבור ובשילוב עם תכנון חברתיות במטרה להביא לשיקום האזורים הללו היבטים חברתיים בפינוי - בינוי, מבט מסכם של פורום מתכננים, מכון גזית גלוב לחקר הנדל"ן

⁵² לוי, ד. 2014 – "תכנון לפינוי בינוי במסלול מהיר" - http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3622860,00.html

⁵³ "Making Room for a Planet of Cities", Shlomo Angel, with Jason Parent, Daniel L. Civco, and Alejandro M. Blei, Lincoln Institute of Land Policy, 2014
https://www.lincolnst.edu/pubs/dl/1880_1195_Angel%20PFR%20final.pdf

⁵⁴ מכון מילקן, "בחינת היבטים כלכליים וכלים למימון התחדשות עירונית מחקר במסגרת המיזם להעצמת השכונות הוותיקות", נוב' 2014
<http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/doclib2/publications/p0701-p0800/p0791.pdf>

⁵⁵ הצפיפות בת"א עומדת על 8087 תושבים לקמ"ר, בירושלים 6643 תושבים לקמ"ר⁵⁵ לעומת פאריז בה הצפיפות היא כ- 20,000 תושבים לקמ"ר (נכון לשנת 2008).

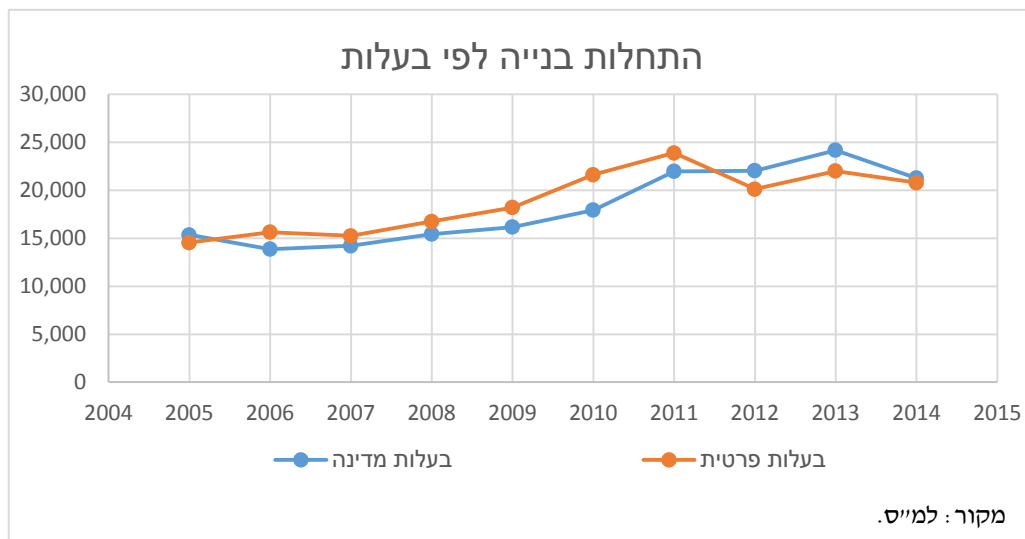
והתכנון הלאומי כמענה לתופעת הפרבור⁵⁶. ערים קומפקטיות מאפשרות התנהלות יעילה ונוחה יותר עבור התושבים והמבקרים בעיר. מכאן שיש מקום לצופף את הערים בישראל באמצעות פרויקטים של פינוי בינוי תוך פיתוח תשתיות במקביל הוא כלי נכון ויעיל הן להרחבת היצע והן להשגת יעדים חברתיים שונים⁵⁷.

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 לדור, 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 מלמדים כי מידת היזמות והיעילות נמוכה משמעותית, 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 דומה להתחלות הבנייה על קרקעות מדינה (איור 6.1), וזאת על אף שהבעלות הפרטית היא על 7% מהקרקעות בלבד.

איור 6.1⁵⁸



⁵⁶ ממגמות בעולם ניתן ללמוד כי תהליכים של התחדשות עירונית וציפוף בהתאם לצרכי העיר ומצבה מהווים מרכיב חשוב בתכנון האורבני והתכנון הלאומי כמענה לתופעת הפרבור:

בצרפת – החל מסוף שנות ה-50 נחקק ה-Urban Renewal Act, ככלי לטיפול בדיוור המתדרדר ובמסגרתו נהרסו אזורים שלמים. בהולנד – הוסדר בשנת 85 באמצעות ניהול ממשלתי של התחדשות עירונית, 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 למעשה מרכזי הערים ישונו להיות מקור שואב לפנאי תרבות ומגורים.

Towards an Urban Renaissance: Report of the Urban Task Force, Chaired by Lord Rogers of Riverside, 1998.
כלי מדיניות להתחדשות עירונית,

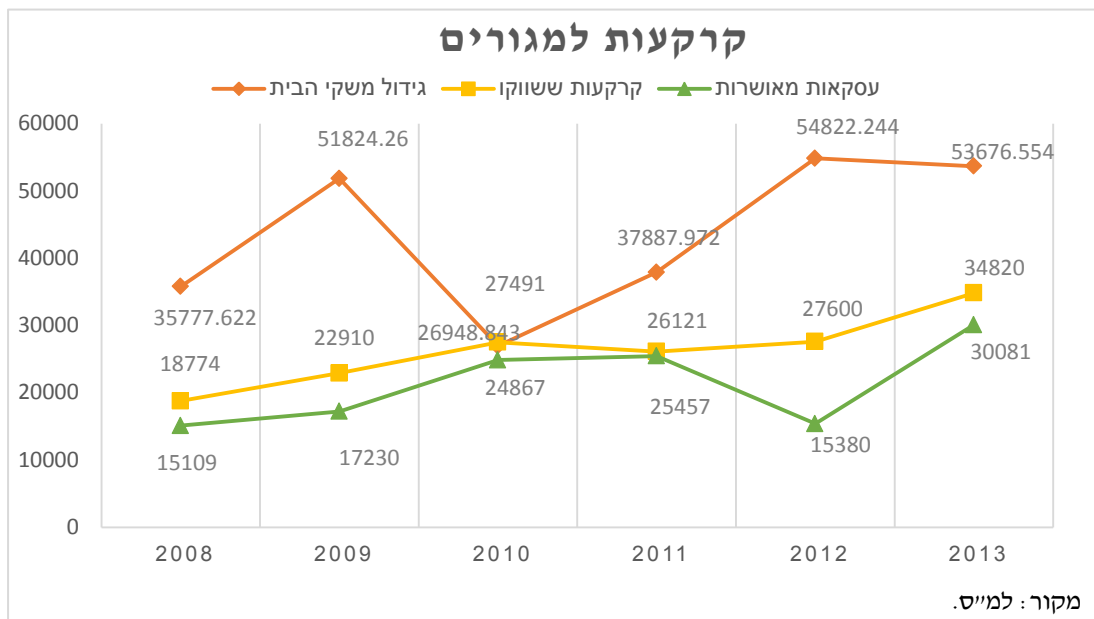
<http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/pnim2011-05-31-01.doc>

URBAN RENEWAL POLICY IN A EUROPEAN PERSPECTIVE AN INTERNATIONAL COMPARATIVE ANALYSIS

⁵⁷ בוסו, נ. 2012 - "דרושה: מהפכת עיור חדשה" <http://www.themarket.com/news/1.1721195>
⁵⁸ לוח c3 משרד הבינוי, התחלות בנייה לפי בעלות על הקרקע www.moch.gov.il

קצב שיווק הקרקעות אינו מספק את הביקוש לדירור הגואה, ניתן לראות (ראה איור 6.2) כי קיים פער בין הגידול במשקי הבית המייצג את הביקוש לדירור 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 וויתור על מחיר המינימום במטרה להגמיש את ההיצע.

איור 6.2⁵⁹



אזורים המיועדים לפיתוח עירוני או שנמצאים כבר במרכזי הערים, אין הצדקה כלכלית או הצדקה אחרות שיוחזקו ע"י רשות מקרקעי ישראל, ואין סיבה שינוהל 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 את הניסיון והיכולת להוציא לפועל את הבנייה עם כלל האישורים הכרוכים והדבר יביא ליעילות בבירוקרטיות וקיצור 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, תשתיות, רשויות מקומיות וועדות מחוזיות מהווה חסם להגדלת ההיצע, לרוב על אף שהגופים והזרועות השונים יכולים לפעול במקביל, לרוב הם פועלים בטור לדוגמה משרד החינוך מתחיל בבניית בתי הספר רק לאחר שמסתיימת הבנייה למגורים,

⁵⁹ לוח 1ג, משרד הבינוי, עסקאות מגורים במקרקעין שאישרה רמ"י. ענף הבנייה בישראל, ניתוח כלכלי 2013, משרד הבינוי, לוח 5.1, משקי הבית, הלמ"ס.

ואלה מתחילים את הבנייה רק לאחר שמשדד התחבורה פועל לסלילת כבישים, ומכאן שיש להרכיב גוף שתפקידו לתאם בין הרשויות והזרועות השונות במטרה לייעל ולהביא שיפעלו במקביל כך שמשך הזמן של תהליך הפשרת הקרקעות, התכנון והבנייה לא יגיע ל-13 שנים (בנק ישראל, 2014⁶⁰).

⁶⁰ דוח בנק ישראל, 2014

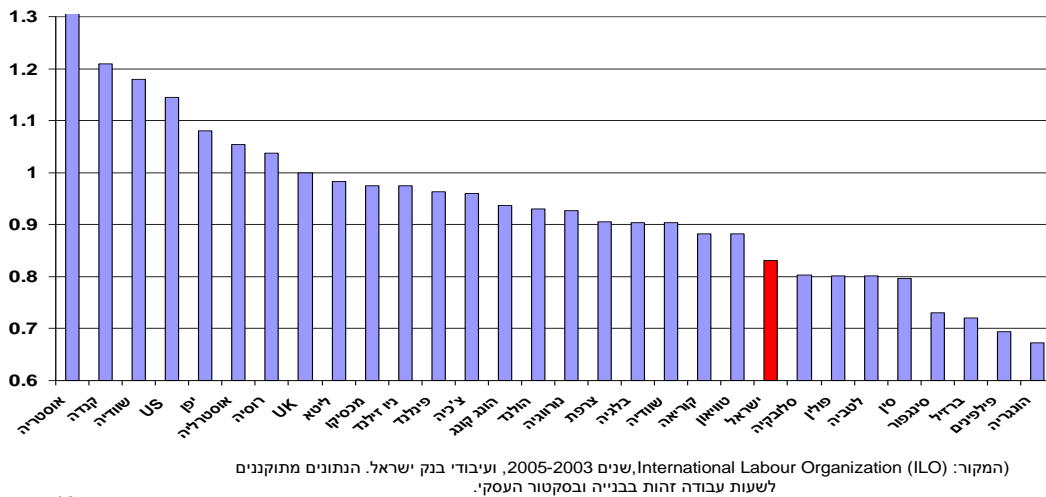
<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/DocLib3/BankIsraelAnnualReport/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%91%D7%A0%D7%A7%20%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C%202014/chap-7.pdf>

7. תיעוש הבנייה למגורים

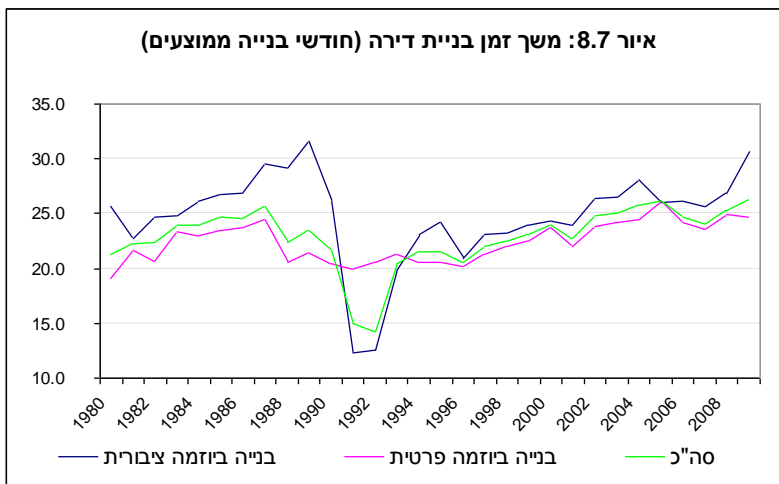
יתרונותיו של תיעוש הבנייה הם בהגמשת ההיצע באמצעות קיצור משך הבנייה ומתן מענה מהיר לזעזוע בביקוש. כמו כן, תיעוש הבנייה יגדיל את הצורך בעובדים מיומנים, ויגרור גידול בתעסוקה בקרב הישראלים באמצעות התמחויות שונות בהפעלת ציוד מתקדם.

מטרת הרפורמה היינה להגדיל את פריון ענף הבנייה למגורים. הענף מאופיין בפריון עבודה נמוך בהשוואה בינלאומית, ובהתאם רמת מיומנות נמוכה, שכר נמוך והעסקתם של עובדים זרים. כמו כן, בענף שיטות בנייה, תקנים מיושנים ורמת ציוד מיושן בהשוואה. כתוצאה זמן בניית יחידת מגורים גבוה מהרצוי.

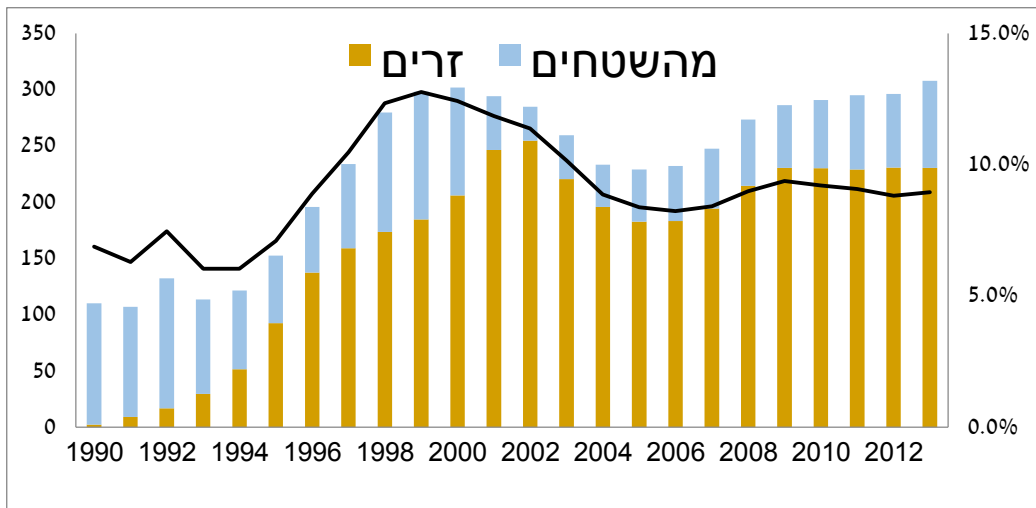
איור 7.1: השכר היחסי בבנייה לעומת הסקטור העסקי – השוואה בינלאומית (2004)



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 ירדו וההיצע יהיה גמיש יותר בטווח הקצר. כלומר, במקרה של זעזוע בביקוש, היצע הדירות יותאם לביקוש בצורה מהירה יותר ולמנוע שינויים חדים במחירים. כמו כן יגדיל את הצורך בעובדים מיומנים, ויגרור גידול בתעסוקה בקרב הישראלים באמצעות התמחויות שונות בהפעלת ציוד מתקדם.



כניסת עובדים זרים לשוק העבודה הישראלי החלה משנות ה-90. בישראל מועסקים עובדים זרים, חלקם בעלי אשרת עבודה וחלקם שוהים שלא כדין וללא אשרת עבודה. תעסוקת העובדים הזרים היא בעיקר בתחומי החקלאות, הבינוי והסיעוד, ויש לה השלכות על שוק העבודה ועל רמת האי-שוויון הכלכלי בישראל. העובדים הזרים מועסקים בעבודות שאינן דורשות מיומנויות גבוהות, ומוכנים לעבוד בשכר נמוך מזה של עובדים ישראלים עם מיומנויות נמוכות (ואף בשכר נמוך יותר משכר מינימום), ולכן העסקתם דוחקת את רגליהם של חלק מהעובדים הישראלים משוק העבודה, וגורמת לירידת שכר בכלל הענפים שאינם דורשים מיומנות, ולא רק בענפים שבהם מועסקים עובדים זרים.



כדי לגדיל את הפרייון בענף הבנייה ואת יעילותו, מומלצים הצעדים הבאים: רפורמה הכוללת עדכון תקני בנייה לכלי עבודה וציוד הבניה 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 בניה קצר כפי שנעשה בשנות התשעים, ובמיוחד יצירת סטנדרטים של בניה איכותית ושומרת סביבה שגם תכניס שיטות וחומרים חדישים שיאפשרו פרייון גביה ושכר גבוה לעובדים ישראלים, תוך הגבלת היתרי העבודה לעובדים זרים בענף. עידוד תקני בנייה הדורשים ציוד בניה חדיש יותר מחייב העסקת כוח אדם איכותי ומיומן יותר.

כחלק מהרפורמות לתכנון עתודות הקרקע ברמה הארצית, תמרוץ הרשויות המקומיות להגדלת תושביהן ולהתחדשות עירונית, יש לשים דגש על תכנון אורבני למגזר הערבי בישראל. מטרת התכנית היא להפוך את ריכוזי היישובים הערביים למרכזים אורבניים בבנייה רוויה לדיור לגובה, הכוללים מוקדי תעשייה, משרדים ומרכזי קניות וכן מערכת מסודרת של תשתיות עירוניות, אשר יהיו נגישים באמצעות מערכת 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 הפיריון 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 והשירותים⁶¹.

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 היהודים בהם קיימת מעורבות גבוהה של המדינה בהליכי התכנון המתארי והמפורט, ברב היישובים הערביים ההתפתחות האורבנית מתרחשת בלי יד מכוונת וללא תכניות הולמות. קיים מחסור בתכניות הכוללות עתודות קרקע מספיקות למגורים, בהתאם לצפי הריאלי 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 מהן סובל הציבור הערבי בישראל. בתחום התכנון והבנייה צוין בדו"ח כי בעוד שהאוכלוסייה הערבית בישראל גדלה פי שבעה במהלך 50 השנים הראשונות להקמת מדינת ישראל, היקף השטחים שיועדו לה לבנייה למגורים נותר כמעט ללא שינוי. הדו"ח קבע כי המכשול העיקרי בפני בנייה למגורים ביישובים הערבים הוא המחסור בתכניות וכי קיים עיכוב בלתי סביר בהכנת תכניות מתאר ליישובים ובעדכון.

בספר נתוני החברה הערבית בישראל, אשר פורסם בשנת 2013 ע"י מכון ון-ליר 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.

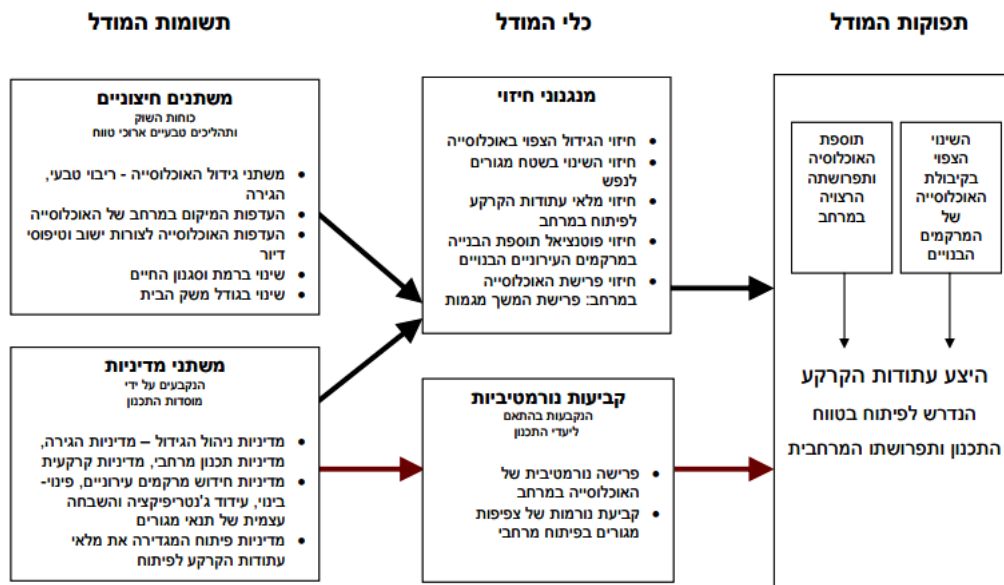
⁶¹ראו למשל תכניות האוצר למגזר הערבי באמצעות הקישור לכתבה <http://www.themarket.com/news/1.2223481> ודוח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים, יוני 2015.

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

מטענות אזוריות	מטענות מקומיות	עיריות	סך הכול	אזור מגורים ¹
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 גיאוגרפיים: גליל, משולש, נגב ויישובים מעורבים. באזור הגליל נכללו היישובים שבמחוז הצפון והיישובים שבנפת 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.

המלאי התכנוני הקיים היום נקבע בתכנית המתאר הארצית (תמ"א 35) הכלי המרכזי בקביעת היבטיה הקרקעיים של תמ"א 35 הוא מודל הביקושים, כמנגנון מרכזי של ציפוף וייעול השימוש במשאב הקרקע, שעל פיו מחושבות עתודות הקרקע להקצאה לפיתוח. הפרוגרמה שמציע מודל הביקושים אינה סטטוטורית. תחילה נקבע היעד של פריסת האוכלוסייה, על פי העיקרון של פיזור-מרוכז. לאחר מכן נקבע יעד הצפיפות הנורמטיבית. הקשר בין גודל האוכלוסייה לשטח העתודות הנדרש – מוגדר ע"י הצפיפות, המעוגנת בהוראות התכנית ומבטאת את "כללי ההתנהגות" במרחב. בתרשים המתאר את מודל תכנון המלאי ניתן לראות שבהחלטת תכנון הצע עתודות הקרקע, נכללים בתשומות המודל, מלבד משתנים חיצוניים כמו משתני הגידול באוכלוסייה והעדפות המיקום במרחב של האוכלוסייה המשפיעים על גודל היצע הקרקעות הדרוש, גם משתני מדיניות וקביעות נורמטיביות המשפיעות על התכנון המרחבי.



תרשים 1: מודל חיזוי הביקושים לקרקע: תשומות המודל, כלי ותפוקותיו