



משרד ראש הממשלה

המועצה הלאומית לכלכלה

משרד ראש הממשלה



התוכנית האסטרטגית לדיוור לשנים 2017-2040

עופר רז-דרור | נעם קוסט
מאי 2017





תוכן עניינים

4	תקציר
5	צוות אסטרטגיה: דיור
7	1. רקע
11	2. צרכי הדיור
13	3. הפיזור הגיאוגרפי
17	4. מעבר מצרכי הדיור העתידיים של האוכלוסיה ליעדי תכנון למערכת התכנון
26	5. עדכון התוכנית האסטרטגית לדיור
26	6. צעדים להמשך

אנו מציגים במסמך זה את התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040, אשר התקבלה בממשלה בפברואר 2017. התכנית האסטרטגית לדיור מבקשת להכווין את מערכת התכנון להיקפי פעילות, אשר ייתנו מענה לצורכי הדיור הגדלים של האוכלוסייה בישראל, בכמות הנדרשת, באיכות מספקת ובמחיר סביר.

התכנית האסטרטגית לדיור קבעה יעדי פעילות למערכת התכנון, אשר יאפשרו בנייתן של 1.5 מיליון דירות הנדרשות בשנים 2017-2040 על-מנת לספק קורת גג למשקי הבית החדשים שיווצרו בשנים אלה. יעדי התכנון, בסך 2.6 מיליון דירות, נקבעו בהתאם לצורכי הדיור העתידיים, לפחתים במערכת ולמשך שרשרת הייצור, ובהתחשב במחסור הנוכחי ובצורך במלאי תכנוני-אסטרטגי. כל זאת במטרה לאפשר את הבנייה בהיקף ובמועד הנדרשים.

התכנית האסטרטגית לדיור קבעה יעדים לפיזור הגיאוגרפי העתידי של הדירות בישראל, וזאת בהתחשב ביכולת הקליטה של הפריפריה, במצוקת הקרקע במרכז הארץ, בהתפלגות הביקושים וביעילות הכלכלית של המשק. התכנית מדגישה את חשיבותה של ההתחדשות העירונית במרכז הארץ. ללא גידול חד בהיקפי הבינוי בהתחדשות עירונית תלך ותחריף מצוקת הקרקע במרכז הארץ, דבר אשר יבוא לידי ביטוי במחירי הדיור, אשר ידירו אוכלוסיות ממגורים במרכז הכלכלי של ישראל, ועל כן יפגעו ביעילות הכלכלית ובמוביליות האוכלוסייה. בנוסף, על-מנת להתמודד עם מאפייני הדיור הייחודיים של האוכלוסייה הערבית בישראל ובידולה הגיאוגרפי, קבעה התכנית יעדים ייחודיים ליישובים ערביים הומוגניים.

התכנית האסטרטגית לדיור עיגנה את הצעדים הראשונים הנדרשים להסדרת הפעילות הממשלתית בשוק הדיור לטווח הארוך וקבעה צעדים להמשך. החשוב שבהם הוא פירוט היעדים המחוזיים על-ידי ועדות התכנון המחוזיות לאזורים ספציפיים. השלב הבא הוא איתור מרכזי הפיתוח ותוספת האוכלוסייה, ותחילת תהליך הסנכרון של התשתיות הנדרשות לתמיכה בהקמת הדירות ותוספת התושבים.

! צוות אסטרטגיה: דיור !

ראש הצוות: דורון דרוקמן, סגן מנהלת מינהל התכנון.

מינהל התכנון: דוד רוטר, צופיה חברוני, אילה אורן, חן גרינברג, עידית בן בסט, ענבר וייס ודור יונגר.

המועצה הלאומית לכלכלה: עופר רז-דרור, ניר בריל ונעם קוסט.

יועצים חיצוניים: מוטי קפלן ואריאל אבלין.

בנוסף, אנו מודים על עזרתם של אנשים רבים שלקחו חלק בתכנית האסטרטגית לדיור ובקידומה:

נתנאל לפידות, חופית וינרב דיאמנט, עינת גנון, חגי טולדנו, אירה דיאמנדי, אביגדור יצחקי, אסנת אלרואי, מירי כהן, ניר שרב, שחר סולר, קובי בליטשטיין, סיוון להבי, ליאור שחר, רבקה לויפר, אורי דביר, שמואל אברמזון ודרור שודרון.

תודה מיוחדת לכינת שוורץ, שהנחתה וכיוונה את הצוות ברוב שלבי עבודתו, וליוג'ין קנדל, שהחזון שלו לגבי שוק הדיור הביא להקמת הצוות. כמו כן אנו מודים לשירי ברנד ולאבי שמחון, שנכנסו לתפקידם במהלך עבודת הצוות והתגייסו להביאו לקו הסיום.



בחודש יוני 2015 החליטה הממשלה על הקמת צוות "אסטרטגיה:דיור" בראשות מינהל התכנון במשרד האוצר ובהשתתפות המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד הבינוי והשיכון, כחלק מצבר החלטות ממשלה בסוגיות אסטרטגיות.¹ בפברואר 2017 התקבלה החלטת ממשלה בקבינט הדיור - "התכנית האסטרטגית לדיור 2017-2040".² החלטה זו מרכזת את המלצות צוות אסטרטגיה:דיור ומטרתה להבנות, לכוון ולהסדיר את פעולת מערכת התכנון עד שנת 2040. מסמך זה נלווה להמלצות הצוות.

צוות אסטרטגיה:דיור הוקם כחלק מלקחי משבר הדיור במטרה לבחון את פעילות הממשלה הנדרשת ליצירת שוק דיור מתפקד. משבר הדיור לימד אותנו על הקשיחות הגבוהה של שוק הדיור ועל חוסר היכולת של הממשלה ושל השוק הפרטי להגיב לשינויים חדים בו בטווח זמן סביר. מטרתו של צוות אסטרטגיה:דיור הייתה לשנות את הפעילות המערכתית בשוק הדיור מן היסוד, כך שבטווח הבינוי והארוך ייווצר שוק דיור מתפקד, המציע מוצר איכותי במחיר סביר, אשר נתמך על-ידי כלל התשתיות הנדרשות. זאת על-מנת למנוע מחסור תכנוני בעתיד, להגדיל את יכולת התגובה של השוק והממשלה לאירועים לא צפויים וליצור סנכרון בין הקמת התשתיות להקמת המגורים.

בעבודת הצוות עלו שתי סוגיות מרכזיות, שהדגישו את הצורך בחשיבה אסטרטגית ארוכת טווח בשוק הדיור הישראלי בכלל וביעדי התכנון בפרט. סוגיות אלו עומדות בבסיס המלצות הצוות:

1.1 משך שרשרת הייצור של הדירות והשפעתו על פעילות מערכת התכנון

על-מנת לבנות דירה בישראל נדרשות כ-12-15 שנים, החל מלידתה על שולחן השרטוטים ועד למסירת המפתח לרוכש. רק כ-2-3 שנים מתוכן הן זמן הבנייה בפועל של הדירה. שאר הזמן הנדרש נובע מהליכים בירוקרטיים ממושכים (חלקם חיוניים ורובם ממושכים יתר על המידה), מהקמת תשתיות נלוות לדירה ומחסמים שונים, שמקורם, לרוב, בחוסר סנכרון בין הקמת התשתיות והמגורים.

מאפיין מרכזי בפעילות הממשלתית במשבר הדיור הנוכחי היה צמצום הבירוקרטיה בשוק הדיור בישראל הן בתכנון והן ברישוי.³ מאפיין מרכזי נוסף היה הגדלת הסנכרון בפעילותם של משרדי הממשלה השונים, על-מנת שפעילותם תתמוך בהגדלת ההיצע.⁴ חלק מפעולות אלה נשאו פרי, ולהערכתנו עלתה יכולת התגובה של שוק הדיור כתוצאה מכך. עם זאת, גם לאחר הרפורמות הללו משכה של שרשרת הייצור עומד על כ-12-15 שנים, פרק זמן המסביר את הקושי בהגדלה מהירה של ההיצע.

בתרשים 1 להלן אנו מציגים נתונים לגבי משך התכנון בישראל.⁵ מן הנתונים עולה, כי זמן התכנון הממוצע (משוקלל ביחידות הדיור בתכנית) עמד על כ-6 שנים בשנת 2011 וכיום הוא עומד על כ-3 שנים בלבד. שיפור משמעותי זה במערכת התכנון נובע מרפורמות בחוק התכנון והבנייה, אך גם ממתן תקציבים ותקנים ומהצבת יעדים ותמריצים - או במילים אחרות - מניהול המערכת. עם זאת, 3 שנים הן עדיין פרק זמן ממושך מדי על-מנת לאשר תכנונה של דירה, ואנו סבורים, כי יש להמשיך ולצמצמו תוך שמירה על איכות תוצרי המערכת.

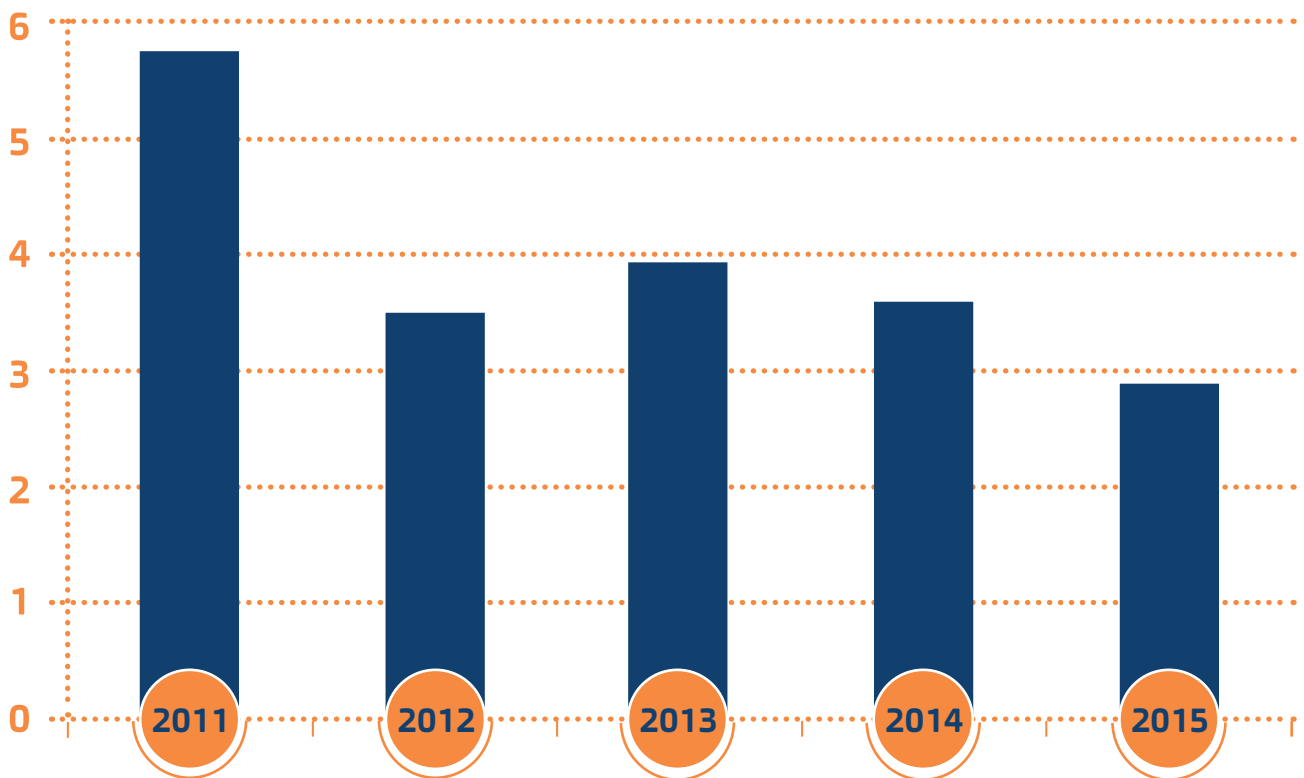
1. החלטת ממשלה מס' 149 מיום 28.5.15.

2. החלטה קבינט הדיור מס' דר/131 מיום 13.2.17, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 2.3.17 ומספרה הוא 2457.

3. למשל, הקמת הווד"לים, הוותמ"ל, מכוני הרישוי ועוד.

4. למשל, השינויים המבניים במשרדי הממשלה, הסכמי הגג, "נתיב לדירה" ועוד.

תרשים 1 | ממוצע משך האישור הסטטוטורי, ליחידות דיור



מקור: נתוני מינהל התכנון ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה

על אף השיפורים שנעשו במערכת בשנים האחרונות, שרשרת הייצור עודנה ממושכת מאוד. במסגרת עבודת צוות אסטרטגיה: דיור ערך מינהל התכנון סקר מקיף על מימושן של כל יחידות הדיור במחוזות תל-אביב, מרכז וירושלים, שתכנון אושר סטטוטורית החל משנת 1990.⁶ באמצעות ממצאי סקר ייחודי זה אמדנו את קצב המימוש של יחידות הדיור לאחר אישורן בוועדות התכנון. מן הסקר עולה תמונה לא מחמיאה על פעילות שוק הדיור בישראל. כך, לאחר 5 שנים מאישור התכנון התחילה בנייתן של כ-20% מהדירות בלבד, ורק לאחר 15 שנים מאישור התכנון התחילה בנייתן של כ-80% מהדירות.

התמשכות שרשרת הייצור על-פני זמן רב משיתה עלויות גדולות על היצרנים בשוק הדיור, ואלו מגולגלות לצרכן בדמות מחירי דיור גבוהים. יתרה מכך, משכה הארוך של שרשרת הייצור מחייב את מערכת התכנון לחשוב על צורכי האוכלוסייה בעוד 15-20 שנה קדימה ולא על צורכי האוכלוסייה כיום. מערכת תכנון שתפעל לספק את צורכי האוכלוסייה הקיימת (בעת גידול אוכלוסין מתמשך), תמצא עצמה במרדף מתמיד לייצור דירות, לעתים על חשבון איכות התכנון.

על מערכת התכנון תמיד להסתכל קדימה, בקבועי זמן הנגזרים ממשך שרשרת הייצור במשק. בהקשר זה יש לזכור, כי אם לייצור דירות מסוימות נדרשים שינויים בתכנון המתארי (תשתיות או מגורים) הרי שמשך שרשרת הייצור שלהן יהיה גבוה יותר משמעותית מ-15 שנים.

לפיכך קבע צוות אסטרטגיה: דיור, כי על אופק ההסתכלות להיות עד 2040, על-מנת לאפשר למערכת להתכונן בזמן לבאות, כאשר ככל שנדרשים שינויים בתכנון המתארי ליישום התכנית יש להכניסם באופן מיידי, על-מנת שישפיעו על הבינוי בפועל עוד בתקופת התכנית האסטרטגית (עד 2040).

5. לצערנו, לא קיימים נתונים באיכות טובה לפני שנת 2011.

6. בתכניות של יותר מ-50 יחידות דיור.

מאקרו תכנון ושילובו במערכת התכנון

סוגיה חשובה נוספת שעלתה בהתמודדות עם משבר הדיור הנוכחי היא חשיבת המאקרו במערכת התכנון. חשיבה זו מתבטאת בהגדרת היקף הבינוי הנדרש לגידול האוכלוסין בישראל, ובהתאמה של כלל חלקי המערכת, כך שסך פעילותם ייתן מענה להיקפי בינוי אלה.

מטרתה הבסיסית ביותר של מערכת התכנון הינה לשרת את האוכלוסייה. אם מצטרפים בכל שנה 20 אלף משקי בית, על מערכת התכנון לייצר את התכנון המיטבי בהתאם לכך. ואם מצטרפים בכל שנה 80 אלף משקי בית, על מערכת התכנון לייצר את התכנון המיטבי בהתאם לכך. התכנון המיטבי בשני מצבי העולם יהיה שונה, שכן במצב העולם השני (גידול של 80 אלף משקי בית), הקשיים התכנוניים הם גדולים יותר משמעותית. מכאן, שראשית כול **על המערכת לקבל כנתון את היקף הבינוי הנדרש כתוצאה מגידול האוכלוסין, ועליה למצוא את התכנון הטוב ביותר על-מנת לספק, באופן שוטף ובזמן, את הגידול בצורכי הדיור של האוכלוסייה.**

יתרה מכך, **על כל חלקי המערכת לפעול כך שסך פעילותם יגיע להיקפי המאקרו הנדרשים.** כך, למשל, לא ייתכן שבכורב הרשויות המקומיות נערכות כיום תכניות מתאר כוללניות, הקובעות את הפיתוח העירוני ל-20 השנים הבאות (במהלך תכנוני מורכב ונחוץ), אך סכימתן לא תגיע להיקף הבינוי והתכנון הדרושים על-מנת לספק את צורכי הדיור שייחוספו בשנים אלה.⁷

חשיבת המאקרו במערכת התכנון מעלה סוגיה בעייתית נוספת, והיא התיאום הקיים היום בין פעילות מערכת התכנון למחזורי העסקים בשוק הדיור, אשר מחליש עוד יותר את יכולת התגובה של המערכת. כך, למשל, אם שוק הדיור נמצא בשפל מתמשך, ומערכת התכנון פועלת, בהתאם, בהיקף פעילות מצומצם, אזי כאשר מחזור העסקים בשוק הדיור ישתנה לעליות מחירים וגידול בביקוש - המלאי התכנוני לא יהיה מספק ויידרשו שנים רבות על-מנת לייצרו (כפי שאכן התרחש בישראל).⁸

שילוב שתי סוגיות מרכזיות אלה - תכנון מראש כתוצאה ממשך שרשרת הייצור, והתאמת היקף הפעילות לגידול האוכלוסין (תוך ניתוק ממחזורי העסקים בשוק הדיור) - מביא אותנו למסקנה, כי על מערכת התכנון לתכנן היום על-מנת להצליח לספק את צורכי הדיור העתידיים.

מטרתו המרכזית של צוות אסטרטגיה:דיור הייתה לקבוע, בהינתן היקפי בינוי שנאמדו על-ידי המועצה הלאומית לכלכלה כצורכי הדיור העתידיים, ובהתחשב במשך שרשרת הייצור, מה הם היקפי התכנון הנדרשים לאישור על-ידי מערכת התכנון בשנים 2017-2040.

יתרה מכך, הבינוי למגורים הוא המשתנה המרכזי ביותר בקביעת דמותה של הארץ ובפיזורו של גידול האוכלוסין לאזורים גיאוגרפיים. לכן סבר הצוות, כי יצירת הפריסה הגיאוגרפית החזויה של הבינוי בישראל, והתפלגות האוכלוסין הנגזרת ממנה, תאפשר לראשונה למפות את צורכי התשתיות החזויים לפי אזורים גיאוגרפיים. וכך, באמצעות תכנון מראש של תשתיות אלה וקידומן - להביא להגדלת הסנכרון בין הבינוי למגורים והקמת התשתיות הנדרשות.

7. בהינתן התמריצים הדלים לבינוי למגורים של הרשויות המקומיות אנו מעריכים שזה המצב וכי סכימת הדירות שייבנו ויתוכננו על פי תכניות המתאר הכוללניות לא ייתן מענה מספק להיקפים הנדרשים.

8. בשנים שקדמו למשבר הדיור, כאשר שוק הדיור התנהל על מי מנוחות, אישרה מערכת התכנון רק 25 אלף יחידות דיור בשנה. עם פרוץ משבר הדיור בתחילת שנת 2008, המלאי התכנוני היה ברמה נמוכה (בכמות וברמת ההבשלה) ולא אפשר את הגדלת היצע במהירות ובהיקפים הנדרשים. רק בשנת 2012, ארבע שנים לאחר תחילת המשבר, הצליחה מערכת התכנון להגדיל את היקפי פעילותה.



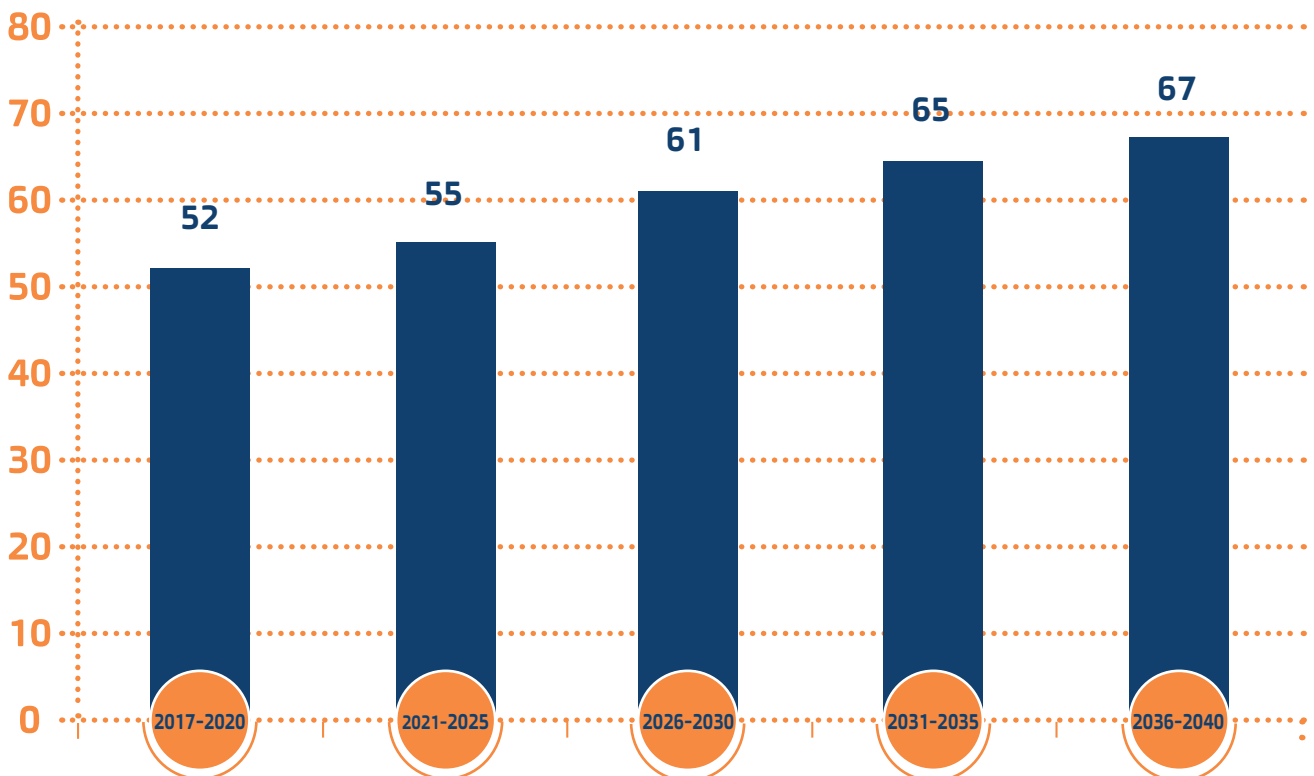
2 / צורכי הדיור

בבסיס העבודה של צוות אסטרטגיה: דיור עומדים צורכי הדיור העתידיים בישראל, אשר נאמדו על-ידי המועצה הלאומית לכלכלה לשנים 2017-2040. צורכי הדיור אומדים את התוספת הצפויה נטו של משקי הבית בישראל ב-24 השנים הקרובות. האומדן מבוסס על מודל דמוגרפי-כלכלי, הבוחן את השינויים החזויים בהרכב האוכלוסייה. המתודולוגיה למודל פותחה במחלקת המחקר של בנק ישראל,⁹ וזו הורחבה ועודכנה על-ידי המועצה הלאומית לכלכלה.¹⁰

במודל, צורכי הדיור במשק נאמדים כנגזרת של ההתפתחויות הדמוגרפיות על בסיס גודלן של קבוצות גיל, המאופיינות בדפוסי מגורים שונים, כגון מגורים עם שותפים, בזוג, לבד, או עם ההורים. צורכי הדיור התוספתיים של האוכלוסייה נגזרים מהשינוי בגודלן של הקבוצות השונות.

ממצאי המודל מצביעים על גידול עקבי ומשמעותי בצורכי הדיור, כמפורט בתרשים 2 להלן. צורכי הדיור בשנים 2017-2020 עומדים להערכתנו על כ-52 אלף יחידות דיור לשנה, גדלים לכ-61 אלף יחידות דיור לשנה בשנים 2021-2025, ומגיעים לכ-67 אלף יחידות דיור לשנה בשנים 2026-2030. בסך הכול, בתקופה 2017-2040 יעמוד הגידול בצורכי הדיור בישראל על כ-1.5 מיליון יחידות דיור (גידול של כ-60% במלאי הדיור בישראל ב-25 שנים). בממוצע, תוספת צורכי הדיור העתידיים בתקופה 2017-2040 היא כ-60 אלף יחידות דיור בנויות לשנה.

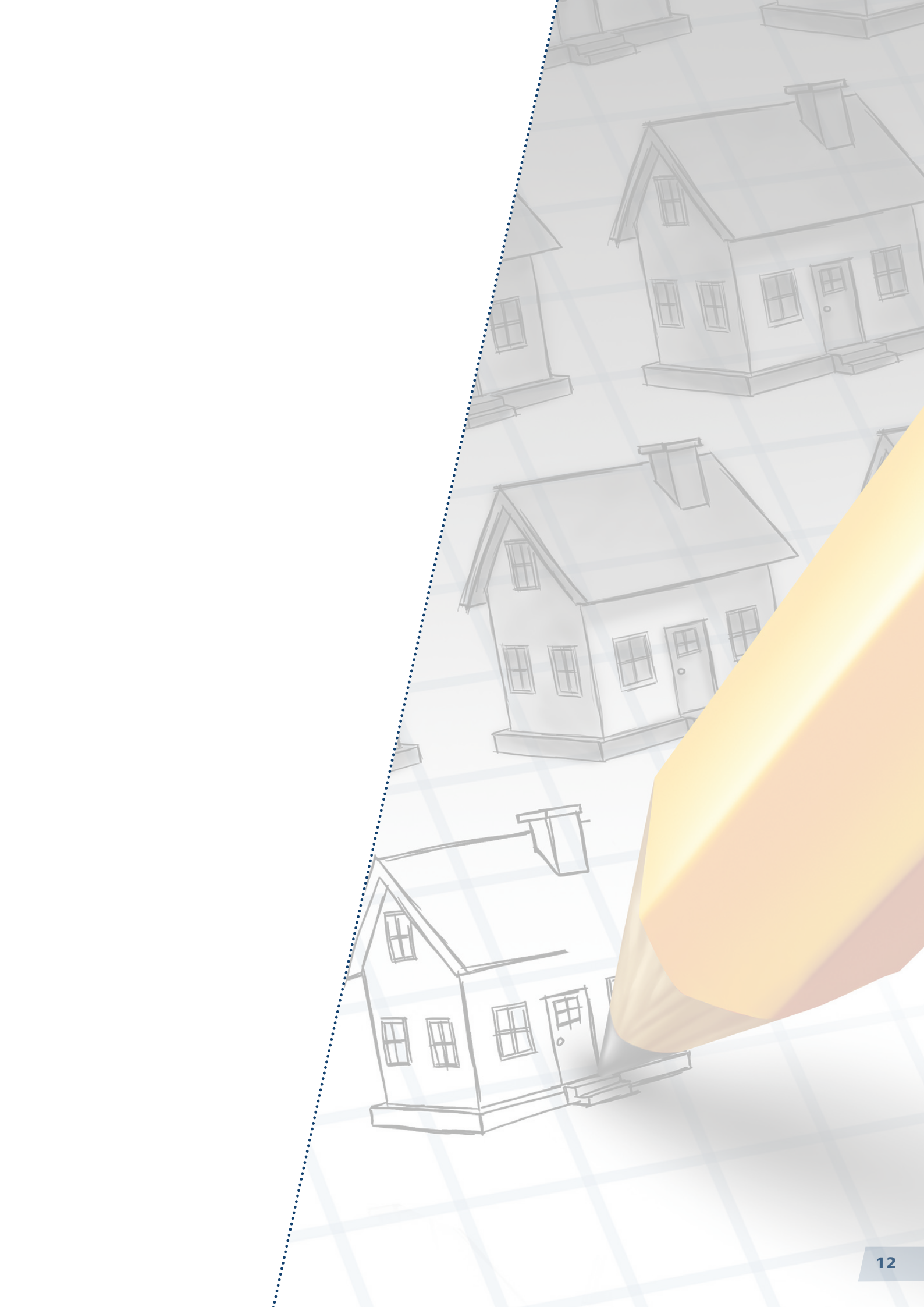
תרשים 2 | צורכי הדיור בישראל, באלפי יחידות דיור לשנה



מקור: נתוני הלמ"ס ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה

9. בנק ישראל, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 133, ינואר עד אפריל 2012.

10. נעה ליטמנוביץ ועופר רז-דרור, "צורכי הדיור העתידיים בישראל 2015-2035", המועצה הלאומית לכלכלה (2014).
נעם קוסט ועופר רז-דרור, "צורכי הדיור העתידיים בישראל 2016-2040", המועצה הלאומית לכלכלה (2016).



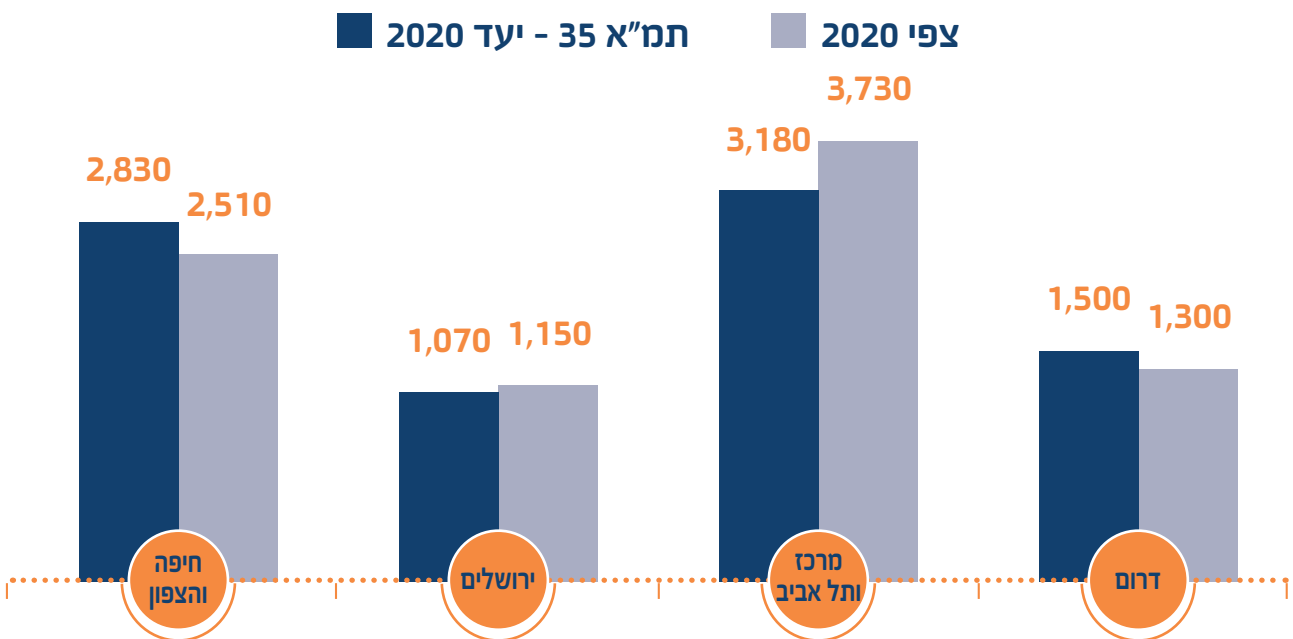
3 הפיזור הגיאוגרפי

אלמנט מרכזי בחשיבה האסטרטגית של מערכת התכנון וביכולתה להתאים את פיתוח התשתיות לפיתוח המגורים הוא הפיזור הגיאוגרפי של הדירות החדשות. בנוסף, לאלמנט הגיאוגרפי השפעות מרחיקות לכת על יחסי פריפריה-מרכז, על רמת האי-שוויון מבחינת הכנסות ונגישות לשירותים חברתיים, וכן הוא טומן בחובו שיקולים וקונפליקטים פוליטיים.

תמהיל פיזור האוכלוסין נקבע בעבר בתמ"א 35. במסגרת תמ"א 35 נקבעו יעדי פיזור מוטי פריפריה, שבדיעבד התבררו כלא ריאליים, והממשלה לא התקרבה למימושם. זאת מכיוון שהסטת אוכלוסייה בהיקפים נרחבים ממגמת הביקושים דורשת השקעה כספית אדירה ליצירת תמריצים למעבר אוכלוסין (השקעה בתחבורה, בבריאות, בחינוך, בתרבות ועוד). כמו כן, יכולתה של הממשלה לגבות את יעדי פיזור האוכלוסין ביצירת תעסוקה (ובפרט תעסוקה איכותית) בהיקפים כה נרחבים מוטלת בספק.¹¹

בתרשים 3 להלן אנו מפרטים את יעדי פיזור האוכלוסין שנקבעו בתמ"א 35 לשנת 2020 לעומת הצפי לשנה זו (על-פי הידוע לנו היום). מן התרשים עולה, כי למעלה מחצי מיליון איש בחרו להתגורר במרכז הארץ ולא בפריפריה, בניגוד ליעדים שנקבעו.¹²

תרשים 3 | יעדי פיזור האוכלוסייה של תמ"א 35 לעומת הצפי לשנת 2020, אלפי נפשות



מקור: נתוני מינהל התכנון והלמ"ס, ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה

11. לפירוט על מגמות ההגירה הבין-אזוריות, ראו: ניר בריל ויעל נאור (2017), העוסק בפוטנציאל ובמגבלות של הסטת אוכלוסייה אל הפריפריה.
12. איננו מתכוונים להיכנס כאן לזיכרון האם המרחק הרב מהשגת היעדים נבע מקביעת יעדים לא ריאליים מלכתחילה, או מאי-מימוש ממשלתי של צעדי המדיניות שנקבעו בתמ"א 35 לשם עמידה ביעדיה. השורה התחתונה היא, שהממשלה הייתה רחוקה מאוד ממימוש היעדים.

צוות אסטרטגיה: דיור סבר, כי על יעדי הפיזור הגיאוגרפי לסמן את הכיוון הרצוי ולהציב בפני המערכת אתגרים בני השגה. קביעת יעדים לא ריאליים, שהסיכוי כי יושגו מוטל בספק, הינה לא רק הטעיית הציבור וקובעי המדיניות, אלא אף פגיעה באמון בתכנית. סופם שלא יושגו ויוציאו את המערכת מאיזון. ראו כדוגמה לעניין זה החלטת הממשלה משנת 2008, שלא לתכנן במרכז הארץ עקב אי-עמידה ביעדי הפיזור הגיאוגרפי שנקבעו בתמ"א 35.¹³

הנחת המוצא של צוות אסטרטגיה: דיור הייתה, כי בקביעת יעדי פיזור אוכלוסין יש להבין ראשית מהו מצב הבסיס - הסטטוס-קוו - של פיזור האוכלוסין במדינה. קרי מהו פיזור האוכלוסין המהווה פשרה בין רצונות הפרטים ויכולותיהם הכספיות מצד אחד, והיצע הקרקעות הזמין והאפשרי לבנייה מצד שני.

הצוות בחר להבנות את הסטטוס-קוו של תמהיל פיזור האוכלוסין על בסיס תמהיל הבינוי בפועל בעשור האחרון, לפי מחוזות.¹⁴ תמהיל זה מהווה, לטעמנו, את תמונת המצב העדכנית ביותר לגבי הפיזור הגיאוגרפי האפשרי, תחת המדיניות הנוהגת של הממשלה ביישוב הפריפריה.

הסטטוס-קוו של תמהיל הפיזור הגיאוגרפי היווה את נקודת הבסיס של הצוות בקביעת הפריסה הגיאוגרפית של צורכי הבינוי ויעדי התכנון הארציים. הצוות בחן את ההיתכנות של סטייה מהסטטוס-קוו בשתי רמות עיקריות. האחת, בחינת המגבלות של היצע הקרקעות והיקפי ההתחדשות העירונית, על-מנת שלא לקבוע יעדי תכנון לא אפשריים במרכז הארץ. השנייה - הערכת היקף ההטיה הסביר של פיזור האוכלוסין לפריפריה, כך שההטיה שנקבעה לכיוון הפריפריה במסגרת התכנית האסטרטגית לדיור תהיה בעלת היקף סביר, שניתן להשיגו באמצעות מערכת התכנון ובאמצעים נלווים של הממשלה.

בקביעת תמהיל פריפריה-מרכז לקח הצוות בחשבון, כי פיזור האוכלוסין הנוכחי, ובפרט שיעור המתגוררים בפריפריה, נקבע, בין היתר, על בסיס תמיכת הממשלה במשיכת אוכלוסייה לפריפריה בעבר (כגון הטבות מס, השקעה במערכת רכבות, העברת בסיסי צה"ל ועוד) ועל גלי העלייה המסיביים (שחלקם הגדול יושב בפריפריה). יתר על כן, הטיית תמהיל האוכלוסייה לכיוון הפריפריה טומן בחובו התנגדות מתמדת של הכוחות הכלכליים ושחיה כנגד הזרם של כוחות השוק. מן הפרספקטיבה הכלכלית נציין, כי קיימים יתרונות כלכליים משמעותיים לתמהיל מוטה מרכז הארץ דווקא, עקב היתרונות לגודל, יתרונות האגלומרציה, אפשרויות התעסוקה האיכותיות והמגוונות וההיצע האיכותי של שירותים חברתיים (חינוך, בריאות, תרבות ועוד).

נציין, שאין בכוונתנו לטעון, כי על המתכנן המרכזי לזנוח את הניסיון להטות את תמהיל האוכלוסין לכיוון הפריפריה, אלא להדגיש את הקשיים העומדים בבסיס ניסיון זה ואת חשיבותה של חשיבה ריאלית ונכוחה בקביעת תמהיל הפיזור הגיאוגרפי כל עוד גורמים אלה אינם משתנים מן היסוד.

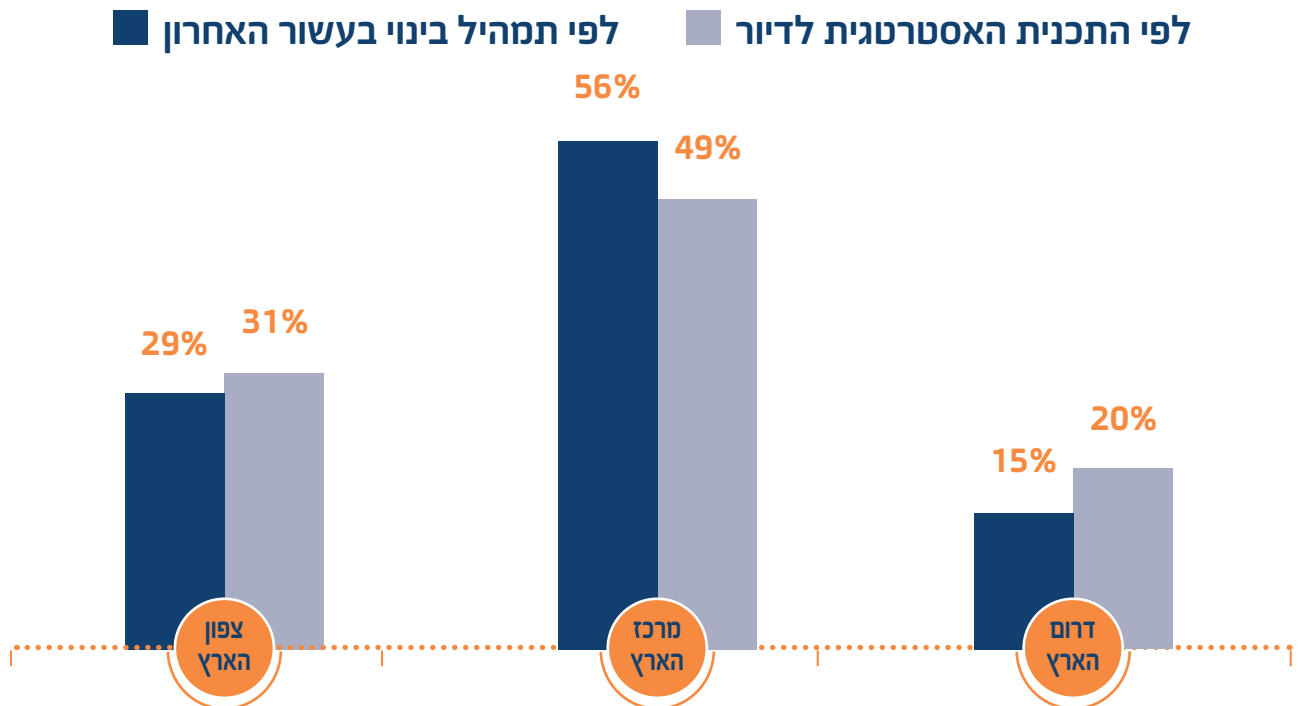
בתרשים 4 אנו משווים את תמהיל הפיזור הגיאוגרפי של הבינוי בעשור האחרון ושל הבינוי בתכנית האסטרטגית לדיור. בתרשים 5 להלן אנו משווים את תמהיל הפיזור הגיאוגרפי של מלאי הבינוי היום אל מול התמהיל הנגזר מהתכנית האסטרטגית לדיור למלאי הצפוי לשנת 2040.¹⁵ בלוח 1 להלן אנו מציגים את תמהיל הפיזור לפי מחוזות.

13. החלטת ממשלה מס' 3973 מיום 24.8.08.

14. עם תיקונים מסוימים בחברה הערבית, עקב פעילות הבנייה הלא מדווחת. נציין, כי גיבוינו תמהיל זה גם בבחינה של זרמי ההגירה של הפרטים בין המחוזות.

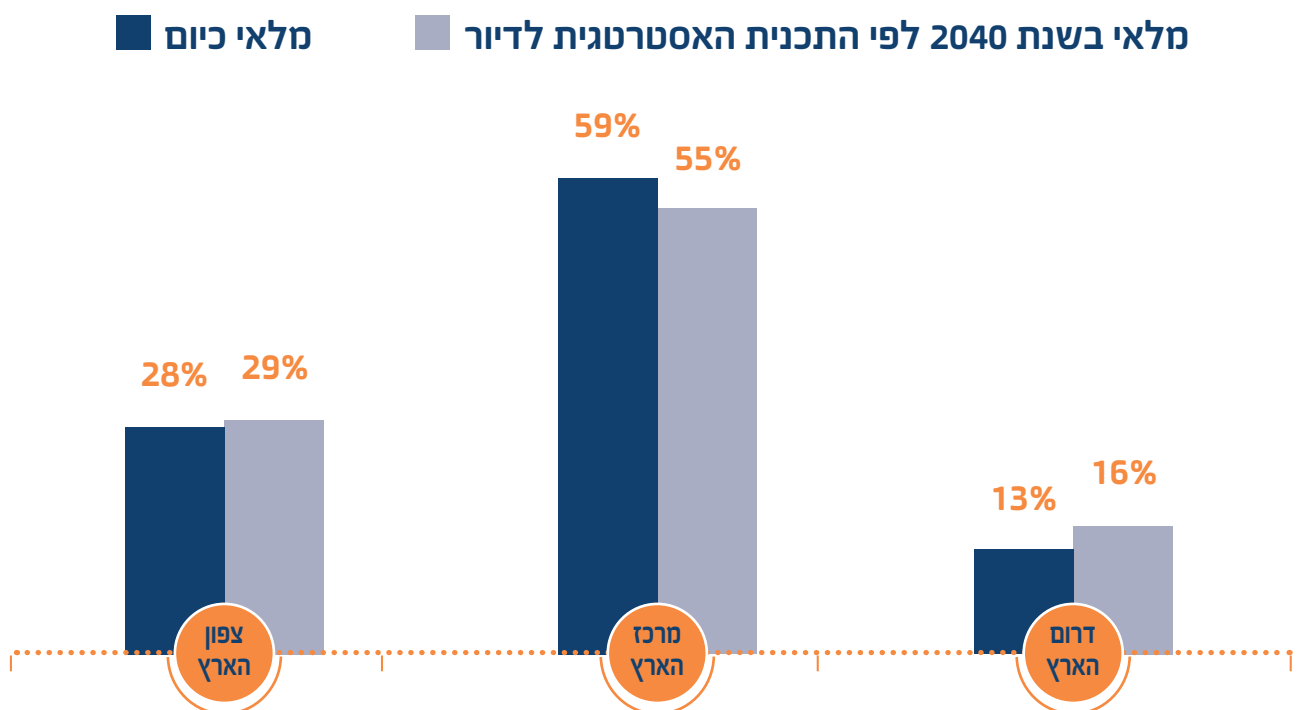
15. מרכז הארץ כולל את מחוזות תל-אביב, מרכז וירושלים.

תרשים 4 | הפיזור הגיאוגרפי של הבינוי בישראל לשנים 2017-2040



מקור: נתוני הלמ"ס ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה

תרשים 5 | תמהיל הפיזור הגיאוגרפי של המלאי כיום למול המלאי הצפוי לשנת 2040



מקור: נתוני הלמ"ס ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה

לוח 1 | פיזור גיאוגרפי (יחידות דיור בנויות)

מלאי 2040 ¹⁶		זרם 2040-2017		מצב כיום		
שיעור	כמות	שיעור	כמות	שיעור	כמות	
11%	412.4	12%	171.5	11%	240.8	ירושלים
16%	563.4	19%	259.5	14%	303.9	צפון
13%	478.7	12%	166.7	14%	312.0	חיפה
24%	847.5	21%	292.5	25%	555.0	מרכז
20%	738.4	16%	221.0	23%	517.4	תל-אביב
16%	562.8	20%	277.9	13%	284.9	דרום

מקור: נתוני הלמ"ס ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה

אלמנט חשוב נוסף בקביעת הפיזור הגיאוגרפי בתכנית האסטרטגית לדיור הינו - הדרגתיות. הצוות סבר שלא ניתן לייצר הטיה חדה ומהירה מדי מן הסטטוס-קוו (מלבד באמצעים קיצוניים מדי). הסטטוס-קוו מבטא שיווי משקל מורכב של אינספור שיקולים ומגבלות של מיליוני פרטים. השפעתה של מדיניות ממשלתית מוצהרת בתמיכה בפריפריה (המגובה במעשים ובתקציבים) מתרחשת על-פני שנים רבות. לפיכך, שינוי האיזון הכלכלי והחברתי הקיים בין הפריפריה למרכז אינו יכול להתרחש בבת אחת - שיפור איכות החינוך בפריפריה, העלאת רמת שירותי הבריאות בפריפריה, גיוון אפשרויות התעסוקה, העלאת השכר הממוצע, שדרוג התשתיות הפיזיות בפריפריה וגורמים רבים נוספים, המשפיעים על החלטות משקי הבית באשר למקום מגוריהם, לוקחים זמן ממושך מאוד. בנוסף, החלטות משקי הבית לגבי מיקומם הגיאוגרפי לרוב מתרחשות בפרק זמן מסוים בחייהם, ואין זה סביר להניח שמשקי בית מבוגרים ישנו את בחירתם בשיעורים משמעותיים עקב שיפור מסוים במצב הפריפריה לעומת המרכז.

על כן סבר הצוות, כי יישום מדיניות ממשלתית לחיזוק הפריפריה מבחינת תמהיל פיזור האוכלוסין הינו בחיזוק המגמה של הכוונת אוכלוסיות אל הפריפריה, כך שעל-פני זמן יגדל שיעורם של משקי הבית המתגוררים בפריפריה בהדרגה.

16. מלאי 2040 חושב כסכימה של המצב כיום ושל זרם 2040-2017.

4 ! מעבר מצורכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה ליעדי תכנון למערכת התכנון

אתגר מרכזי בעבודת צוות אסטרטגיה: דיור היה תרגום צורכי הדיור ליעדי התכנון. הצוות יצר לראשונה מתודולוגיה סדורה להמרה זו, תוך שימוש במרכ הנתונים הנגישים, בייצור נתונים ייחודיים חדשים ותוך שימוש במתודולוגיות ששימשו בעבר את המועצה הלאומית לכלכלה בנושא זה.

בחישוב יעדי התכנון, שם לו הצוות למטרה לקבוע יעדים, שיאפשרו את בנייתן של הדירות הנדרשות לאספקת הגידול בצורכי הדיור, במועדים הנדרשים. בבסיס המתודולוגיה לחישוב היעדים נמצאים הפחת התכנוני וקצב המימוש של יחידות הדיור המאושרות. בנוסף, התחשב הצוות במחסור הקיים כיום, ובצורך בניהול סיכונים במערכת התכנון המתבטא ביצירת מלאי תכנוני-אסטרטגי.

4.1

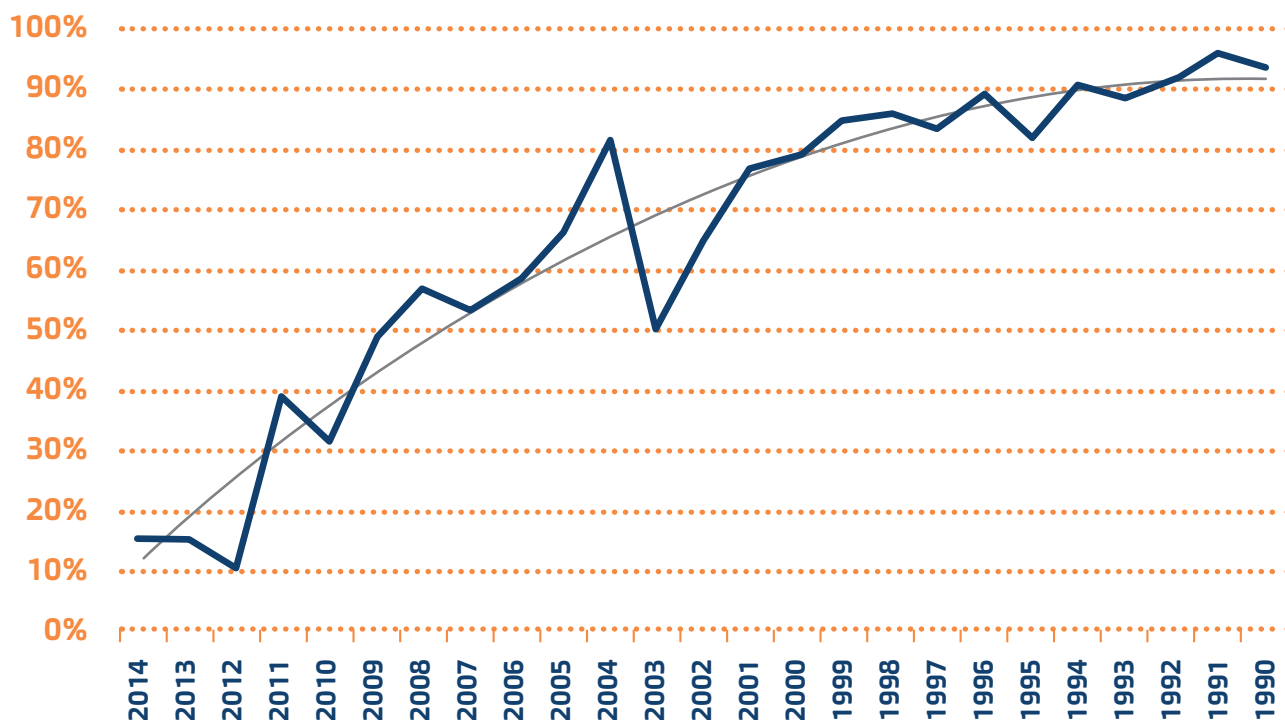
קצב המימוש של יחידות הדיור המאושרות והפחת התכנוני

כאמור לעיל, השילוב של גידול בתוספת צורכי הדיור השוטפים יחד עם משכי הזמן הארוכים עד לבינוי יוצרים מציאות, שבה מערכת התכנון נדרשת לתכנן היום לטובת צורכי הדיור בעוד מספר רב של שנים, הגדולים יותר משמעותית מצורכי הדיור הנוכחיים.

על-מנת לאמוד את קצב המימוש של יחידות הדיור המאושרות נעזרנו בסקר מקיף על מימושן של כל יחידות הדיור, שתכנון אושר משנת 1990 ואילך, במחוזות תל-אביב, מרכז וירושלים (תרשים 6 להלן). ככל הידוע לנו, לא קיימים נתונים מהימנים מקבילים משנים קודמות.

מנתוני הסקר עולה, כי תחילת הבינוי ב-5 השנים הראשונות לאחר אישור התכנון היא בשיעור נמוך יחסית ועולה בהדרגה על-פני השנים, כאשר כ-15 שנים לאחר אישור התכנון כ-80% מן התכניות מגיעות לכדי התחלת בנייה. **מן האומדן שערכנו עולה, כי מערכת התכנון נדרשת לאשר תכנון של כ-35% יותר יחידות דיור מהיקף הבינוי הנדרש באותה שנה כתוצאה מפער הזמנים בין אישור התכנון לסיום הבנייה** (כלומר כתוצאה מגידול האוכלוסין).

תרשים 6 | שיעור התכניות שהחלה בנייתן, לפי שנת אישור התכנון (בשנת 2015)



מקור: נתוני מינהל התכנון ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה

נציין, כי לוחות הזמנים הללו ככל הנראה מוטים כלפי מטה - הן מכיוון שהסקר נערך במחוזות הביקוש, ועל כן נצפה שבמחוזות האחרים יהיה שיעור המימוש אפילו נמוך יותר, הן מכיוון שנבדקה תחילת בנייה בשטח התכנית ולא בנייתן של כל הדירות בתכנית, והן מכיוון שהסקר נערך בשנת 2015, לאחר כמה שנים של רמות מחירים גבוהות, שבהן התאמצו הממשלה והשוק הפרטי לבנות הרבה ומהר.

נוסף על פערי העיתוי בין אישור התכנון לבינוי, קיים פחת תכנוני, המשקף את יחידות הדיור המאושרות, אשר לא מגיעות כלל לכדי בנייה גם לאחר 20 שנה משנת אישורן. מהאומדן שערכנו באמצעות נתוני הסקר, ובהתחשב במחוזות ובזמן שבו נערך, מצאנו, כי הפחת התכנוני הינו כשישית מן התכנון בפועל.

בסך הכול, הצוות מצא, כי על היקף הדירות שתכנון אושר בשנה מסוימת להיות גבוה פי 1.55 מהיקף סיומי הבנייה באותה השנה על השטחים הפתוחים, ופי 2 בתכניות התחדשות עירונית. זאת על-מנת להתמודד עם פערי העיתוי והפחת התכנוני, כך שהמערכת תוכל להגיע לסיומי הבנייה הנדרשים.¹⁷

17. בעוד הפערים בין הבינוי והתכנון על שטחים פתוחים גובשו על-ידינו באמצעות הסקר המקיף שערך מינהל התכנון, לא היה אפשר לעשות זאת בתכניות ההתחדשות העירונית. על כן בחנו את שיעור המימוש בתכניות ההתחדשות העירונית מנתוני משרד הבינוי והשיכון. נציין, כי קיים קושי אמיתי לאמוד פרמטר זה לתכניות ההתחדשות העירונית עקב כך, שתכניות אלה לא נמצאות זמן רב במערכת (הראשונות אושרו בשנת 2005), וכן מפני שנעשו שינויים גדולים באיכות התכניות בשנים האחרונות. משימוש בכלל הנתונים של משרד הבינוי והשיכון עולה מכפיל גבוה יותר משמעותית מ-2, ואנו סברנו שהוא מגלם את הכשלים שנתגלו בתכניות פינוי-בינוי ואשר תוקנו, ועל כן לא ייצאו בתכניות החדשות שיווצרו. עם זאת, עדיין סברנו, שלא ניתן להשתמש בפרמטר זה לתכניות על שטחים פתוחים ולתכניות התחדשות עירונית, ועל כן השתמשנו אך ורק בנתוני התכניות להתחדשות עירונית החדשות יחסית, שלהן אחוזי מימוש טובים יותר. על בסיס תכניות אלה אומדנו את הפרמטר לתכניות ההתחדשות העירונית ב-2.

4.2 המחסור הנוכחי

בעשור הראשון של שנות האלפיים פעלה מערכת התכנון בהיקף נמוך משמעותית מגידול צורכי הדיור של האוכלוסייה בשנים 2000-2011 אושרו במדינת ישראל בממוצע כ-26 אלף יחידות דיור לשנה בלבד. לעומת זאת, היקף הגידול השנתי בצורכי הדיור של האוכלוסייה עמד בשנים אלה על כ-45 אלף יחידות דיור לשנה. זאת כאשר קיים פחת משמעותי בין תכנון לביצוע. יתרה מכך, גם מבחינת הבינוי בפועל בשנים אלה, שעמד בממוצע על כ-32 אלף יחידות דיור, עולה, כי קיים פער משמעותי בינו ובין הגידול בצורכי הדיור.

במסגרת פעילות "צוות 90 הימים" אמדה המועצה הלאומית לכלכלה את חוסרי העבר בצורכי הדיור בכ-80 אלף יחידות דיור בנויות.¹⁸ כפועל יוצא מפעילותה המוגברת של מערכת התכנון בשנים האחרונות צומצמו חוסרי העבר בצוות אסטרטגיה: דיור המרנו את צורכי העבר לתוספת התכנון הנדרשת מעבר לצרכים השוטפים (המבטאת אומדן לפעילות התכנונית המוגברת, הנדרשת להתמודדות עם משבר הדיור הנוכחי). לכן הוספנו את פערי העבר לתכנון הנדרש בעשור הקרוב (ולא על-פני כל התקופה). בסך הכול הוספנו ליעדי התכנון כתוצאה מפערי העבר כ-85 אלף יחידות דיור.

4.3 מלאי תכנוני-אסטרטגי

המלאי התכנוני-אסטרטגי נדרש לשם פעילותו התקינה של שוק הדיור בישראל וכחלק מתפיסת ניהול הסיכונים בו. מלאי זה נועד להגדיל את הגמישות הנמוכה של שוק הדיור הישראלי ולאפשר תגובה מהירה יותר של השוק, על-ידי הרחבה מהירה יותר של ההיצע בעת שינויים חדים ובלתי צפויים בביקושים.

גמישותו הנמוכה של שוק הדיור בישראל נובעת בעיקרה ממשכו הרב של תהליך ייצור הדירות. במצב זה, כאשר מתרחש שינוי חד בביקושים - מתרחשת עליית מחירים חדה, שאפשר להתמודד עמה רק על-פני זמן רב. משך תגובה אטי זה אינו מאפשר מתן מענה הולם, ואף גורם להתפתחותן של ציפיות לעליות מחירים נוספות בציבור הרחב. ציפיות אלה מושכות כלפי מעלה את מחירי הדיור מעבר לעליות המחירים הישירות, ומייצרות עליות מחירים שלא היו נוצרות אילו שוק הדיור יכול היה להגיב במהירות. על כן יצירת מלאי תכנוני-אסטרטגי בהיקף מספק, אשר יישמר לעתות מצוקה בשוק הדיור, תביא לשיפור דפוסי הפעולה של שוק הדיור בישראל בעתות משבר, תמנע התפתחותן של ציפיות לשינויי מחירים ותקטין את התנודתיות של מחירי הדיור.

על-מנת לאמוד את המלאי התכנוני-אסטרטגי הנדרש, התייחסנו לשני תרחישים שעשויים ליצור שינויים חדים ובלתי צפויים בביקושים, בהתבסס על הניסיון בשוק הדיור הישראלי ב-30 השנים האחרונות - גל עלייה מסיבי וגידול חד בביקוש. על בסיס תרחישים אלו מצאנו, כי נדרשות כ-80 אלף יחידות דיור מתוכננות נוספות (מעבר לצרכים השוטפים), הניתנות לשיווק מהיר יחסית, שיישמרו לעתות מצוקה בשוק הדיור.

18. נציין, כי המונח "חוסרי העבר" אינו טוען שקיימים עשרות אלפי משקי בית הגרים ברחוב, אלא זוהי הערכה המבקשת לכמת את תוספת הדירות הבנויות הנדרשת על-מנת להגיע לרמת מחירים סבירה.

4.4

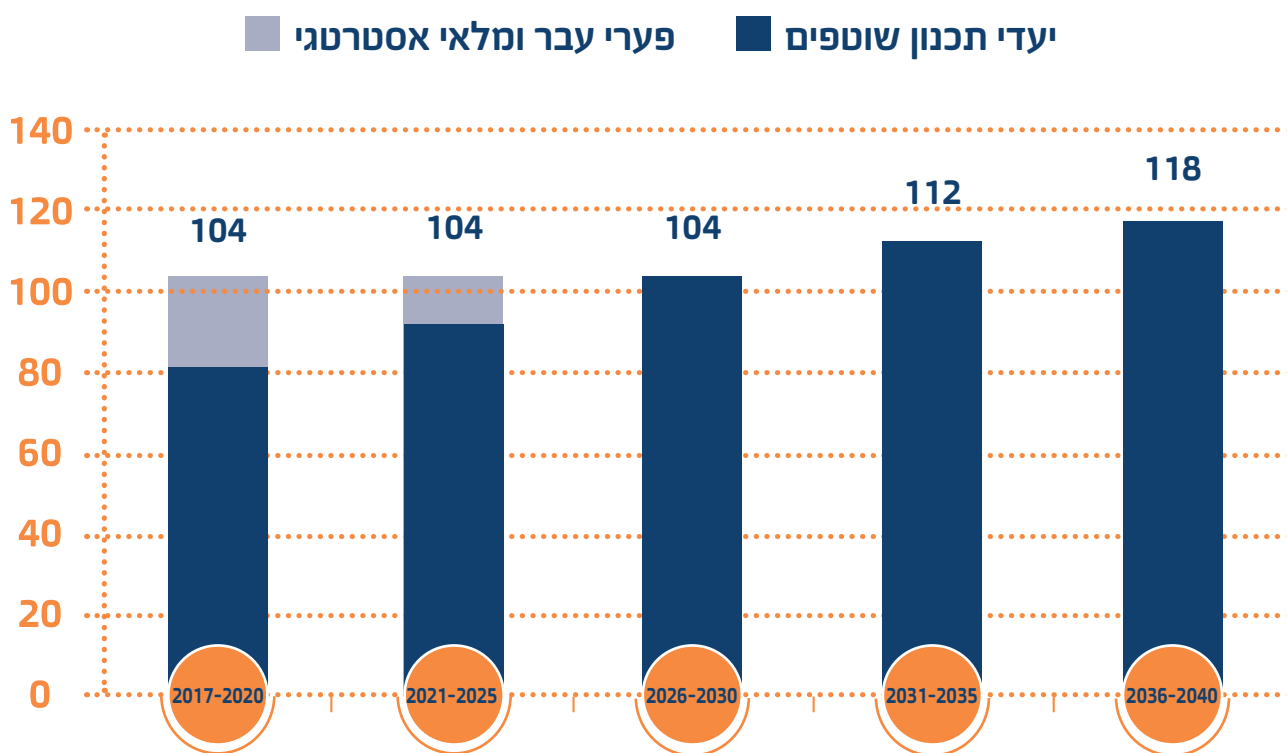
יעדי תכנון לשנים 2017-2040 למערכת התכנון

נוכח כל הנושאים המוזכרים לעיל, אמדנו את יעדי התכנון הנדרשים למערכת על-מנת לספק את צרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה עד לשנת 2040. בעוד צרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בשנים 2017-2040 עומדים על כ-1.5 מיליון יחידות דיור, היקף התכנון הנדרש עומד על כ-2.6 מיליון יחידות דיור.

יש לשים לב, כי ההשוואה בין שני מספרים אלה היא מטעה, ואין משמעותם כי ייווצר תכנון מיותר של יותר ממיליון יחידות דיור. עקב משכה הארוך של מערכת התכנון, מרבית הדירות שייבנו בשנים הקרובות כבר תוכננו, ומרבית הדירות שיאושרו לקראת סוף התכנית האסטרטגית לדיור יוצרות את המלאי התכנוני לצרכי הדיור הנדרשים לאחר שנת 2040. כך, למשל, בשנים 2036-2040 נקבע תכנון של כ-600 אלף יחידות דיור, שרובן המוחלט תיבנינה לאחר שנת 2040, ועל כן הן אינן חלק מצרכי הדיור לשנים 2017-2040.

תרשים 7 להלן מציג את יעדי התכנון לפי שנים. בלוח 2 להלן אנו מפרטים את התפלגות יעדי התכנון לפי מחוזות ולפי שנים.

תרשים 7 | יעדי התכנון בישראל, 2017-2040, באלפי יחידות דיור לשנה



מקור: התכנית האסטרטגית לדיור

לוח 2 | יעדי תכנון לפי מחוזות, 2017-2040, באלפי יחידות דיור לשנה

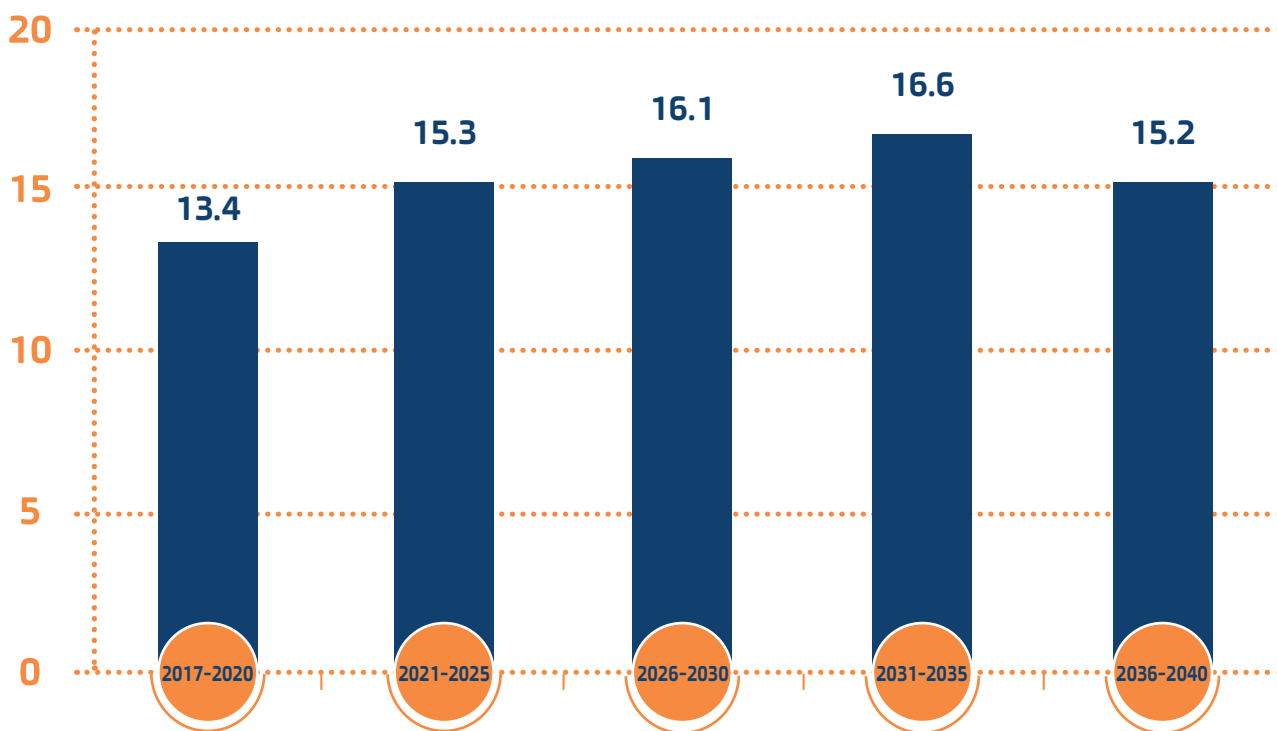
2040-2036	2035-2031	2030-2026	2025-2021	2020-2017	
19.2	18.5	17.6	18.5	18.4	צפון
14.6	13.7	12.5	11.9	11.7	חיפה
28.1	26.5	24.5	25.5	28.4	מרכז
21.0	19.7	17.7	16.4	15.5	תל-אביב
13.2	12.7	12.0	12.3	12.3	ירושלים
22.3	21.4	20.2	19.2	17.9	דרום
118	112	104	104	104	סך הכל

מקור: התכנית האסטרטגית לדיור

4.5 יעדי תכנון לאוכלוסייה הערבית

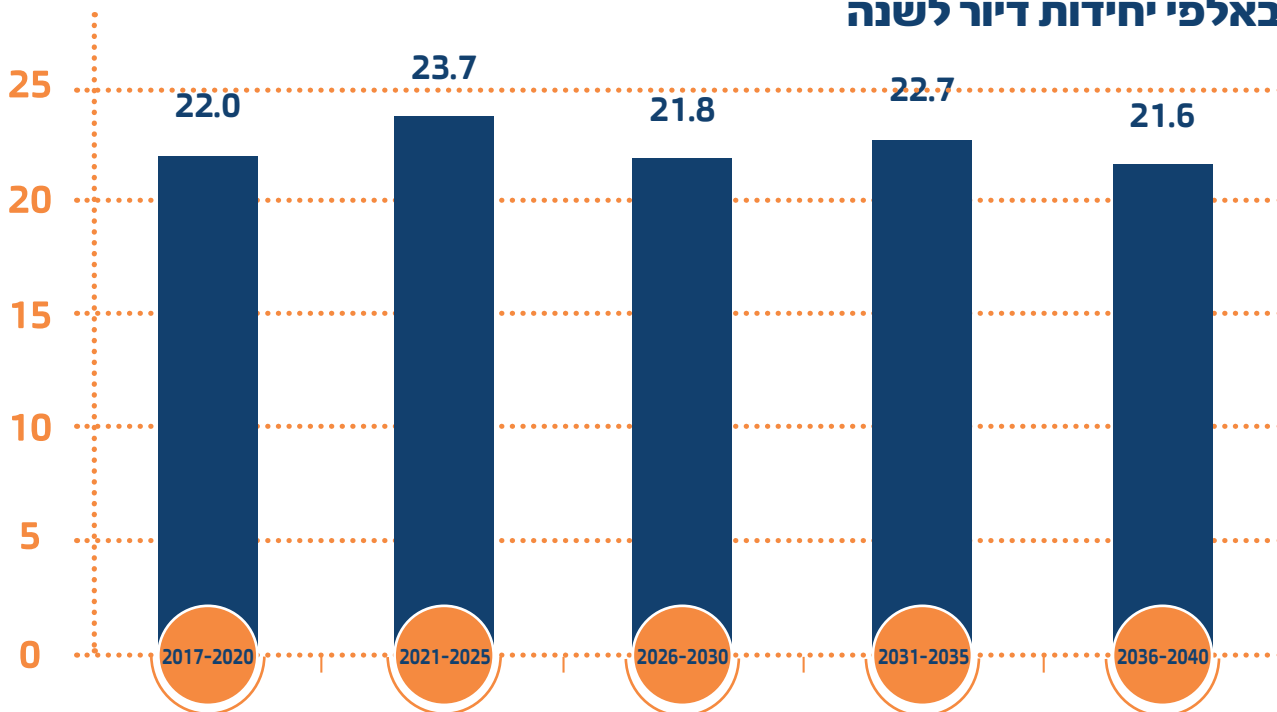
במסגרת עבודת הצוות נקבעו יעדים להיקף התכנון הנדרש ליישובים ערביים הומוגניים. צוות אסטרטגיה: דיור סבר, כי היבדלותה הגיאוגרפית ביישובים נפרדים של רוב האוכלוסייה הערבית בישראל דורשת קביעת יעדים ייחודיים לאוכלוסייה הערבית המתגוררת ביישובים אלה. זאת משני טעמים עיקריים: ראשית, היקף התכנון ביישובים אלה בשנים האחרונות היה מצומצם יחסית לצורכי האוכלוסייה; שנית, רמת התחליפיות בין המגורים ביישובים אלה ובין המגורים ביתר יישובי הארץ נמוכה מאוד. על כן חילק הצוות את היעדים המחוזיים שנקבעו בהתאם להיקף האוכלוסייה המתגוררת ביישובים הערביים הומוגניים ובשאר היישובים.¹⁹

תרשים 8 | צורכי הדיור העתידיים של כלל האוכלוסייה הערבית בישראל, באלפי יחידות דיור לשנה



מקור: נתוני הלמ"ס ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה

תרשים 9 | יעדי תכנון לאוכלוסייה הערבית ביישובים הומוגניים²⁰, באלפי יחידות דיור לשנה



מקור: התכנית האסטרטגית לדיור

19. נציין, כי צורכי הדיור של האוכלוסייה הערבית המתגוררת בערים המעורבות יבואו לכדי מימוש במסגרת יעדי התכנון לאוכלוסייה הכללית (למעט בירושלים).

20. יעדי התכנון לאוכלוסייה הערבית ביישובים הומוגניים לא כוללים את יעדי התכנון לאוכלוסייה הדרוזית, שעומדים על כ-1.7-2.1 אלף יחידות דיור לשנה.

4.6 אזילת הקרקע ויעדי התחדשות עירונית

בעת הגיבוש הראשוני של יעדי התכנון, בחנו את היתכנות היעדים, היה והיקף ההתחדשות העירונית בכל מחוז יישמר ברמה הנוכחית (לאחר הגידול החד שהתרחש בהיקף ההתחדשות העירונית בחמש השנים האחרונות). כדי להבין את מגבלת הקרקע ואת קצב אזילת השטחים הפתוחים (בהינתן יעדי התכנון וצורכי הדיור העתידיים) ערכנו השוואה בין צורכי הדיור ובין אומדן הוועדות המחוזיות להיקפי הבינוי האפשריים בקרקע הפנויה והמיועדת למגורים בשטחיהן. **מן ההשוואה עלה, כי קצב אזילת השטחים הפתוחים הוא מהיר יתר על מידה ואינו בר-קיימא.** בלוח 3 להלן אנו מציגים אומדנים לגבי אזילת השטחים המיועדים למגורים, בהתאם להגברת קצב ההתחדשות העירונית והגדלת צפיפות הבינוי.²¹

לוח 3 | מיצוי השטחים הפתוחים המיועדים למגורים

1.5 מיליון	(A) סך בינוי נדרש 2017-2040 (יחידות דיור)
0.96 מיליון	(B) סך הבינוי האפשרי בשטחים הפתוחים (יחידות דיור) ²²
0.12 מיליון	(C) בינוי בהתחדשות עירונית תחת קצב נוכחי (יחידות דיור)
0.42 מיליון	(D) המחסור בקרקע (יחידות דיור) ²³
2033	שנת מיצוי השטחים הפתוחים, ללא התחדשות עירונית ותחת צפיפות נוכחית
2035	שנת מיצוי השטחים הפתוחים, תחת קצב התחדשות וצפיפות נוכחיים
2040	שנת מיצוי השטחים הפתוחים, תחת קצב התחדשות מוגבר וצפיפות נוכחית
2039	שנת מיצוי השטחים הפתוחים תחת קצב התחדשות נוכחית וצפיפות מוגברת ²⁴
2046	שנת מיצוי השטחים הפתוחים, תחת קצב התחדשות עירונית וצפיפות מוגברים

מקור: נתוני מינהל התכנון ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה

21. חשוב לציין, שאומדן זה נועד לעזור לנו להבין את מגבלות ההיצע של הקרקעות הפנויות למגורים, ואין להתייחס אליו כפשוטו. כך, למשל, ברור שגם לאחר שנת אזילת הקרקע על-פי האומדן ייתכן שיישארו קרקעות פנויות מסוימות שאפשר יהיה לבנות עליהן, אך הבינוי עליהן דורש, למשל, השקעות עצומות בתשתיות.

22. כולל תכניות מאושרות שטרם נבנו.

23. המחסור ביחידות דיור חושב לפי D=A-B-C.

24. הנחנו לשם החישוב ציפוף מוגבר ב-25%.

מן הנתונים עולה, כי לא ניתן לבנות את היקפי הדירות הנדרשות על-פי אומדן המועצה הלאומית לכלכלה תחת הרמה הנוכחית של היקפי ההתחדשות העירונית, הצפיפיות והקרקות המיועדות למגורים. המצב במטרופולין תל-אביב חמור יותר, שכן היקף השטחים הפתוחים שאינם מיועדים למגורים מצומצם יחסית, ואנו סבורים שהיכולת להגדילם, בהתאם למדיניות תמ"א 35, היא מצומצמת.

הצוות סבר, כי ללא התחדשות עירונית בהיקפים גדולים יותר משמעותית, נעמוד בפני קטסטרופה תכנונית של אזילת השטחים הפתוחים המיועדים לבינוי במרכז הארץ. השפעתו של משבר תכנוני זה תחרוג מגבולות מערכת התכנון ותשפיע על הכלכלה הישראלית - עלייה חדה במחירי הדירות במטרופולין תל-אביב, עלייה ביוממות ובעומסי התחבורה, פגיעה במוביליות האוכלוסייה, פגיעה ביתרונות האגלומרציה המצויים במרכז הארץ, פגיעה ביעילות הכלכלית של המשק ופגיעה בקצב הצמיחה.

לפיכך, הגברה משמעותית של פעילות ההתחדשות העירונית והבינוי במסגרתה על השטחים הבנויים, במקום על השטחים הפתוחים, הוא צורך ראשון במעלה של מערכת התכנון. לשם כך נבחן פוטנציאל ההתחדשות העירונית במחוזות השונים - בהתחשב בהיקפי הפעילות כיום, ברמות המחירים האזוריות, בצפיפות הבינוי הוותיק והיקפו ועוד. על בסיס כל אלה יצר הצוות יעדים מרחיקי לכת להתחדשות עירונית למערכת התכנון על-פי מחוזות, הגבוהים יותר משמעותית מההיקפים המוכרים לנו כיום.

הצוות סבר, כי היעדים שקבע להתחדשות עירונית לא יהיו קלים למימוש, ואף עלה החשש, כי ייתכן שיעדים אלה גבוהים מדי, וזאת בהתחשב ברמת הפיתוח של תחום ההתחדשות העירונית בישראל. ואולם כתוצאה מהצורך האקוטי, מהחשש לאזילת השטחים הפתוחים וליצירת רמת מחירים במרכז הארץ שתהיה רחוקה מאוד מהישג ידם של רוב תושבי ישראל, סבר הצוות, כי יעדים אלה הם חובה והכרח להתפתחות התקינה של שוק הדיור בישראל.

בלוח 4 להלן אנו מפרטים את שיעורי ההתחדשות העירונית בשנת 2015 לפי מחוז, ואת היעדים של שיעורי התכנון לתכניות התחדשות עירונית, שנקבעו בתכנית האסטרטגית לשנים 2017-2040. הצוות קבע עלייה חדה מאוד בשיעור ההתחדשות העירונית מתוך כלל יחידות הדיור שתיבנה בכל מחוז. בסך הכול, התכנית האסטרטגית קובעת עלייה הדרגתית משיעור של כ-12% של התחדשות עירונית כיום (היתרי בנייה), לשיעור של כ-46% בשנים 2036-2040.

לוח 4 | הגידול בשיעור ההתחדשות העירונית מתוך יעדי התכנון, לפי שנים

מחוז	2015 (היתרי בנייה)	2020-2017	2025-2021	2030-2026	2035-2031	2040-2036
ירושלים	6%	12%	20%	30%	33%	40%
צפון	5%	10%	15%	20%	20%	25%
חיפה	13%	20%	30%	40%	50%	55%
מרכז	10%	20%	30%	40%	50%	55%
תל-אביב	34%	40%	50%	60%	66%	72%
דרום	4%	8%	12%	17%	20%	25%
סך הכול	12%	20%	25%	35%	38%	46%

מקור: התכנית האסטרטגית לדיור, נתוני הלמ"ס, עיבודי המועצה הלאומית לכלכלה

להערכת הצוות, על-מנת לאפשר מימוש כמות כה גדולה של יחידות דיור שייבנו במרקם העירוני הקיים ידרשו שינויי חקיקה ויצירת כלים תכנוניים ייחודיים חדשים. זאת על-מנת לתמוך בציפוף מסיבי ומרוכז של אזור מגורים, כולל תגבור התשתיות הנדרשות לשירות תוספת האוכלוסייה וכולל המימון הנדרש לעירייה לשם הקמת התשתיות והתפעול השוטף. כלים אלו אינם קיימים היום באופן מספק בסל הכלים של ההתחדשות העירונית.

כפי שעולה מהנתונים המוצגים בלוח 3 לעיל, גם הגברה משמעותית של היקפי הבינוי בהתחדשות עירונית אינה דוחה בשנים רבות את אזילת השטחים הפתוחים המיועדים למגורים. הצוות סבר, שיש לבחון גם פתרונות נוספים של העלאת צפיפות הבינוי והקלה בפיצולי דירות, אך לא קבע לכך המלצות ספציפיות.

5 / עדכון התכנית האסטרטגית לדיור /

הצוות סבר, כי יש לעדכן את התכנית האסטרטגית לדיור בכל 5 שנים. בקביעת התכנית האסטרטגית השתמשנו בהנחות ובאומדנים רבים על-מנת לגבש את היעדים השונים. ייתכן שכתוצאה מרפורמות ממשלתיות או כתוצאה משינויים חיצוניים ישתפרו חלק מהפרמטרים על-פני זמן. כך למשל, הצוות מעריך, כי הפחתים שנרשמו בתחום ההתחדשות העירונית בין תכנון וביצוע ימשיכו להשתפר עם התפתחות התחום. על כן הצוות רואה חשיבות רבה בבחינת חוזרת של ההנחות והפרמטרים אשר עמדו בבסיס קביעת היעדים בכל כמה שנים, על-מנת להתאים את היעדים בצורה המיטבית למציאות המשתנה.

6 / צעדים להמשך /

החלטת קבינט הדיור על התכנית האסטרטגית לדיור וסיום עבודתו של צוות אסטרטגיה:דיור מהווים רק את תחילת העבודה בנושא זה. השלב הבא (שכבר החל) הוא ירידה ברזולוציה לרמה המחוזית, שבו תתמודדנה הוועדות המחוזיות עם היעדים שנקבעו, תאתרנה את מוקדי הפיתוח המרכזיים, ותשרטטנה את התכנון המחוזי המיטבי תחת היעדים שניתנו למחוז. הירידה לרמת המחוז תאפשר, לראשונה, את ההכנה מראש של התשתיות הנדרשות לתמיכה ביחידות הדיור בהתאם לכמות, לקצב ולמיקום יחידות הדיור העתידיות. זאת ועוד, היא תאפשר לסנכרן אותם למול משרדי הממשלה וגופי התשתיות הרלוונטיים.

בנוסף, הירידה לרמה המחוזית תאפשר את סנכרון פעולות הגופים היזמיים בתכנון (בעיקר משב"ש ורמ"י) עם התכנית האסטרטגית לדיור, כך שהיקף התכניות הנכנסות לצגרת התכנון יתאם לזרם התכניות היוצאות ממנה - שהן יעדי התכנון שנקבעו בתכנית האסטרטגית לדיור.



משרד ראש הממשלה

המועצה הלאומית לכלכלה
משרד ראש הממשלה



לפני