

נייר מדיניות בנושא:
מדיניות דיור לישראל *

שמאי אסיף
טכניון – מכון טכנולוגי לישראל

דני בן-שחר
אוניברסיטת תל אביב

דורון נחמני
יועץ כלכלי עצמאי

יולי 2020

* נייר מדיניות זה הוכן בשיתוף של יוזמת ישראל 100 במרכז לחקר העיר והאזור בטכניון ושל מכון אלרוב לחקר הנדליין בפקולטה לניהול ע"ש קולר, אוניברסיטת תל-אביב. מטרת נייר המדיניות היא להניח על שולחנה של הממשלה הערכת מצב לגבי תחום הדיור, תיאור צרכיה של ישראל בעשורים הקרובים והמלצה לגבי עקרונות למדיניות הדיור הנדרשת כדי לענות על צרכים אלו. תקוותנו היא שהנייר יהווה בסיס להכנתה של תכנית ממשלתית מפורטת וארוכת-טווח למשק הדיור בישראל של השנים הבאות. הכותבים מודים במיוחד לצביה אפרתי, ראסם חמאייסי, עידן פורת, אמנון פרנקל ונעמה רינגל על תרומתם והערותיהם לגיבוש נייר המדיניות.

מדיניות דיור לישראל

תוכן העניינים

מבוא

עיקרי המלצות מדיניות

חלק א : רקע - על מצב הדיור בישראל

1. התפתחות דמוגרפית
2. התפתחות המשק
3. שוק הדיור
4. בעיות בשרשרת האספקה של ענף הבנייה
5. תמהיל הדיור
6. האשראי לדיור
7. מדיניות הממשלה בנושא הדיור
8. מחירי הדיור ונשיגות הדיור

חלק ב : זיהוי בעיות לקראת 2048

1. התחזית הדמוגרפית
2. התחזית הנגזרת של צרכי הדיור
3. בעיות בשרשרת הייצור של הדירות
4. בעיות בתמהיל מלאי הדיור
5. שחיקה של שיעור הבעלות על הדיור
6. מימון רכישת דיור : חסמים פוטנציאליים באספקת אשראי לדיור
7. פתרונות דיור ללא בעלות
8. בעיות הדיור הייחודיות של האוכלוסייה הערבית

חלק ג : המלצות למדיניות ממשלתית בשוק הדיור

1. מבוא
2. מטרות המדיניות
3. ההצעה למדיניות הדיור

מסמך זה הוכן על ידי פרופ' שמאי אסיף, פרופ' דני בן-שחר ומר דורון נחמני, בחסות מכון אלרוב לחקר הנדל"ן בפקולטה לניהול ע"ש קולר, אוניברסיטת תל-אביב ויוזמת ישראל 100 במרכז לחקר העיר והאזור בטכניון – מכון טכנולוגי לישראל. מטרתו של המסמך היא להמליץ בפני הממשלה כיצד להבטיח מענה ראוי לצורכי הדיור של ישראל במהלך העשורים הבאים. בתוך כך, המסמך בוחן את התהליכים הקיימים והצפויים בתחום הדיור, צווארי-בקבוק שעשויים להיווצר ושיש בהם כדי להקשות על התפתחות מאוזנת של שוק הדיור, וההתערבות הנדרשת כדי למנוע היווצרותם של צווארי-בקבוק אלו. במקומות בהם עולה מהניתוח צורך בהתערבות ממשלתית – מצביע המסמך על כיוונים נדרשים להתערבות זו.

תחום הדיור בישראל זוכה לתשומת-לב ציבורית ערה בעשור האחרון על רקע מה שקרוי "משבר הדיור", שביטוי החשוב הוא ירידה בנשיגות הדיור (ביכולת לרכוש דיור). התגובה הציבורית למצוקת הידור בשנים האחרונות כללה צעדים ממשלתיים שרובם מוקדו במאמץ לבלימת העלייה של במחירי הדירות בטווח המיידי. המיקוד של מסמך זה, לעומת זאת, הוא בטווח הבינוני-ארוך, לקראת שנת ה-100 למדינת ישראל. גם משבר הקורונה שהערים קשיים על התפתחותו של תהליך הדיור ויצר בו ממדים נוספים של אי-ודאות איננו מקל על המבט לטווח הבינוני-ארוך, אבל, ללא ספק, איננו מיתר אותו. מטרת המסמך היא להצביע על הצעדים הנדרשים לפיתוחו של שוק מגורים שיספק מענה יציב, הוגן ויעיל לצרכי הדיור של ישראל.

ניתן כמובן לטעון שמבט על הדיור במנותך בתחומי חברה וכלכלה אחרים הוא מוגבל ועלול להחטיא את מטרותיו בגלל ניתוקו מקשרי רוחב רבים שיש לתחום הדיור עם תהליכים אחרים. מסמך זה מזהה אמנם ומציע לטפל בתהליכים משיקים ואף מדגיש את הצורך בראייה אסטרטגית כוללת, אבל בגלל המבנה המוסדי והמשקי ובגלל המיקוד של נושא הדיור בעניין הציבורי, רבה חשיבותו של מסמך המרכז את המבט אל תהליכי הדיור, מטרותיהם והמדיניות הדרושה להשיגם. יודגש כי על-אף שהמיקוד במסמך זה הוא המבט לטווחים הבינוני והארוך – את צעדי המדיניות הנדרשים יש להפעיל כבר בטווח הזמן המיידי.

ברקע המסמך עומדת התפתחותה הדמוגרפית של ישראל, שהיא חריגה בין המדינות המפותחות: עד אמצע המאה ה-21 צפויה כמעט הכפלה של גודל האוכלוסייה של ישראל. מהתפתחות זו נגזרת הצטופפות של האוכלוסייה וצורך בכמעט הכפלה של מלאי הדיור הקיים. השאלה איננה אם אפשר יהיה להכפיל את מלאי הדיור בתוך שלושה עשורים – הדבר יתממש ככל הנראה, כך או אחרת – אלא מהי הדרך הנכונה לאפשר את התרחשותה של מהפכה זו תוך שמירה על התפתחות מאוזנת וחסרת-משברים ככל שניתן של שוק הדיור ושל המרחב העירוני. האתגר איננו, לכן, רק עמידה ביעדים כמותיים, אלא שמירה במקביל על איכות הדיור. יש לזכור שמאז שנות ה-90 של המאה הקודמת, בהן קלטה ישראל כמיליון עולים מחבר העמים, לא נעשה מהלך תכנוני-אסטרטגי כולל המכין את ישראל להתפתחות צורכי הדיור הדרמטיים שצפויים בעשורים הבאים.¹

הטיפול באתגרי הדיור של ישראל נוגע לארבעה תחומים מרכזיים: הפיזי, החברתי, הכלכלי והפיננסי. בתחום הפיזי – השאלות נוגעות לתפרוסת הגיאוגרפית של התוספת למלאי הדיור, לקצב הבנייה וההתחדשות העירונית, ובעיקר לשמירה על איכות סביבות החיים המגוונות (עירוניות, פרבריות, כפריות ומה שביניהן); בתחום החברתי – לנשיגות הדיור ומדיניות ממשלתית מבחינה (דיפרנציאלית) המתייחסת לצרכים וליכולות של קבוצות האוכלוסייה השונות;

¹ יוזמות אחדות עוסקות בראייה אסטרטגית רחבה כמו יוזמת "ישראל 100", המובלת על ידי שבעה מוסדות אקדמיים בשותפות רחבה עם האיגודים המקצועיים בתחום, עם גורמי השלטון המקומי ועם גופי ממשלה ולאחרונה גם מינהל התכנון בשיתוף עם המועצה הלאומית לכלכלה בתוכנית אסטרטגית לשנת 2040.

בתחום הכלכלי – לצורך להתמודד עם מחזורי העסקים כדי להבטיח את תפקודה היציב של שרשרת הייצור בשוק הבנייה; ובתחום הפיננסי – להבטחת יכולתה של מערכת התיווך הפיננסי הפרטית לתמוך בגידול הדרמטי הצפוי של פעילותה של שרשרת הייצור ושל החוב של משקי הבית בגין רכישת הדיור.

בתוך הניסיון לבחון את תהליכי הדיור עולה השאלה אם השונות המאפיינת כיום את אוכלוסיית ישראל והמגמות המצביעות על תהליכי פיצול נוספים, מאפשרים בכלל ראייה גנרית של התהליך, או שנכון היה להציע מדיניות דיור דיפרנציאלית העונה בנפרד לצרכים שונים ומגוונים. אוכלוסיית ישראל היא אכן אוכלוסייה מגוונת. ניתן 'לחתוך' את האוכלוסייה לפי חתכים רבים: שפת אם, דת, רמת הכנסה, רמת השכלה, עדה, מוצא (או מוצא ההורים), גיל, מיגדר, זיקה גיאוגרפית, צורת התיישבות ועוד. בראייה זו, החלוקה לאוכלוסייה 'הכללית' ולאוכלוסיות 'ייחודיות', כמעט שאין לה על מה להסתמך. בעיות הדיור שונות לרוחב האוכלוסייה ופתרונות גנריים עלולים להעצים את הבעיות בתחום הדיור. עצם ההכרה בשונות הגבוהה בין קבוצות ופרטים היא צעד חשוב להבנת הבעיות ולגיבוש מדיניות דיור אפקטיבית.

מסמך זה מדגיש אמנם את הצורך הכללי באספקה של יחידות דיור כיחידות בסיס, אך איננו רואה את יחידות הדיור כמוצר אחיד. הצורך להתאים את מלאי הדיור המתפתח במהירות למיגוון, לתמהיל, לצרכים השונים ולהעדפות השונות, בין קבוצות ובין תקופות במחזורי החיים של משקי הבית השונים – הוא בבסיס מטרות המדיניות. גם הצורך להתאים את יחידות הדיור לצורות החזקה שונות ומתפתחות² מחייב בנייה של מנגנונים מתאימים. יתרה מזאת, הטיפול ביחידות-דיור כיחידות בסיס אינו מוציא מתוך המשוואה את הצפי לשינויים מהותיים בעצם היותה של היחידה 'יחידת דיור'. האפשרות של דיור משותף, דיור משולב בתעסוקה וגם סוגים שונים של חלוקת זמן (Time Sharing) צריכים להילקח בחשבון. כל אלה נמצאים מוחץ לדיון במסמך זה ומותירים אותו למחקר ודיון נוסף. חלק ב' פרק 4 וחלק ג' פרק 3 מנתחים/מציעים על כן התייחסות מיוחדת לעניין המיגוון והשונות, אבל המסמך כולו מותיר את הדיון הפרטני בחתכים שונים ובקבוצות שונות לעיון ולדיוק נוספים.

כותבי מסמך זה בחרו שלא לפתח דיון נפרד בסוגיות הדיור לאוכלוסייה החרדית. בהיות האוכלוסייה היהודית כולה מגוונת ומגלמת צרכים דיפרנציאליים, אמורים צעדי המדיניות המפורטים במסמך זה לתת מענה גם לאוכלוסייה זו. אין באמירה זו כדי לנקוט עמדה בטענה שלא ניתן למצוא לסוגיות אלה פתרון במסגרת שוק הדיור הכללי או כדי לשלול את הצורך בפתרונות מותאמים ובמדיניות דיור נפרדת, כולל דיון בצורך בשכונות או בישובים מיוחדים לאוכלוסייה החרדית או פתרונות מותאמים בישובים או שכונות המאכלסים כיום קבוצות שונות ומגוונות של חרדים.

יוצאת דופן בראייה זו היא האוכלוסייה הערבית. לאוכלוסייה זו, שגם היא איננה מיקשה אחת ויש בה מיגוון והשתנות מהירה לאורך זמן, מצאנו מקום להתייחסות מיוחדת בגלל הנטייה המובהקת של מרבית האוכלוסייה להתבדל גיאוגרפית בישובים ושכונות נפרדים, בגלל קיום מגבלות על נידותה של האוכלוסייה ובגלל מבנה הבעלויות על הקרקע. גם כאן, ניתן לטעון שאין מקום למדיניות מיוחדת והפתרונות לחתכים וצרכים שונים ומשתנים המפורטים בקטעים הכלליים של המדיניות צריכים להיות מספקים. המדיניות המוצעת כאן לאוכלוסייה הערבית ממליצה אמנם להכיל בהמשך הזמן אוכלוסייה זו אל תוך מסגרת הכלים ושוק הדיור הכללי, אבל תהליך הכלה זו מחייב מדיניות אקטיבית מיוחדת כדי לממשו וזו מפורטת בחלק ב' פרק 8.

² בעלות מלאה, בעלות משותפת, סוגי חכירה וסוגי השכרה פרטית, מוסדית, קצרת-טווח וארוכת-טווח וגם גורלם של הסדרי 'דמי המפתח'.

המסמך מכיל שלושה חלקים. חלק א' מציג את תמונת המצב של שוק הדיור בישראל. חלק ב' מזהה את הבעיות העומדות בפני המשק לקראת 2048, בעיות הקוראות למדיניות ממשלתית מעודכנת לנושא הדיור בישראל. חלק ג' מציג את המלצותינו למדיניות דיור עדכנית. בפתח המסמך מרוכזים עיקרי ההמלצות.

על רקע בעיות מצטברות בתהליך הדיור בישראל, לאור הגידול הדרמטי בצורכי הדיור הצפויים בעשורים הבאים והשינויים החברתיים, כלכליים, טכנולוגיים וסביבתיים שישראל עומדת בפניהם, נדרשת מדיניות דיור כוללת הלומדת מלקחי העבר ומכוונת להשגת מכלול של מטרות, שבראשן – **מענה מלא, מותאם ואיכותי לצרכים הרבים והמגוונים הנדרשים עבור שוק דיור יציב, יעיל, הוגן ובר-קיימה**. יש לראות מדיניות זו כחלק ממכלול רחב יותר של תכנון אסטרטגי ארוך-טווח ולא ניתן ליישמו ללא שילוב במטרות רחבות יותר תוך התייחסות להשלכות רוחב המאפיינות את מדיניות הדיור. השלכות אלה חובקות היבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים והן בעלות השפעה מכרעת על איכות החיים של הפרט, של סקטור משקי הבית ושל הציבור כולו על גווניו וקבוצותיו. למדיניות הדיור השפעה מכרעת על החוסן הלאומי ועל יכולתה של אוכלוסיית ישראל לשגשג חברתית וכלכלית ולממש את אחריותה לעקרונות של קיימות ואחריות לדור הנוכחי ולדורות הבאים.

מטרת המסמך להציע מדיניות שלמה ואינטגרטיבית שתאוגד בהחלטת ממשלה שתחייב את משרדי הממשלה לפעול על פיה ותעודד גופים רבים אחרים לפעול בשילוב עם הממשלה לקידום מטרות המדיניות. על הממשלה להבטיח את קיומן של מנגנון מעקב ועדכון בעל סמכויות (כגון קבינט דיור) ועליה לפעול לקידום המטרות ועדכון בהתאם לצרכים המשתנים.

גידול האוכלוסייה, מול שחיקה וגריטה של מלאי הדיור הקיים, יחייבו את ישראל להוסיף למעלה מ-2 מיליון יחידות דיור למלאי הדיור הקיים עד שנת המאה לעצמאותה. כדי לעמוד במטלה זו נדרש קצב הייצור השנתי של יחידות דיור להגיע כבר בטווח הקצר לכ-60 אלף יחידות דיור, ולהאיץ בהדרגה לקצב של למעלה מ-100 אלף יחידות דיור לקראת אמצע המאה. קצב חסר תקדים זה, ואתגרי האיכות, ההתאמה והנשיגות לקבוצות השונות ולצרכים המגוונים, מחייבים פעולה שלטונית ברורה ועקבית. זהו אתגר מורכב במיוחד בשל צפיפות האוכלוסין הגבוהה ההולכת ונוצרת בישראל. שמירה על יציבות לאורך זמן תדרוש מהשוק עצמו ומהמערכת הרגולטורית והתכנונית רמת גמישות גבוהה בהרבה משהייתה להם בעבר.

עמידה באתגרים אלה מחייבת טיפול גם בצד ההיצע וגם בצד הביקוש של שוק הדיור, זאת כדי לאפשר למשקי הבית לפעול בשוק הדיור המתפתח ולזכות במענה הולם ואיכותי לצרכי הדיור שלהם. אנו מדגישים את הצורך לעודד את הבעלות של משקי הבית על הדירות, ובכך להפוך את מגמת הירידה של שיעור הבעלות על הדיור שהסתמנה בשנים האחרונות ולאפשר בעלות על הדיור למירב משקי הבית בישראל. במקביל, יש לענות על הצורך בניידות גיאוגרפית גבוהה ובהתאמה טובה בין צרכי הדיור המשתנים של משקי הבית (ובפרט של הדור הצעיר) לבין היצע הדיור העומד לרשותם על ידי יצירת שוק משמעותי של שכירות פרטית. לבסוף, יש להבטיח מלאי מתאים של דירות המופנות לשכירות ארוכת-טווח כדי לאפשר מענה למשקי בית שאין ביכולתם להגיע לבעלות על דיור. מכאן הצורך לפתח תכניות סיוע עדכניות לרכישת דירה ראשונה ולפתח שוק מגוון, פתוח ותחרותי של אשראי לדיור.

שרשרת הייצור של הדיור מורכבת מחוליות רבות המופעלות על ידי גורמים שונים. המורכבות ושלל החסמים בשרשרת הייצור מחייבים מדיניות כוללת וטיפול עקבי ומתואם בכל אחת מחוליות השרשרת. האיכות היא עיקרון מוביל במדיניות המוצעת, העובר כחוט השני בכל אחת מהחוליות בשרשרת הייצור ומהווה מבחן קריטי בצד ההיצע. על עקרון האיכות להישמר בהיבט של אופן היצירה של הנשיגות בהתאמה ליכולות המגוונות של משקי הבית והן ברמת הנגישות של קבוצות ומגזרים לדיור ראוי ואיכותי בשלבי חייהם השונים.

למימוש מטרות הדיור והתגברות על אתגרי התכנון והניהול של מערכת אספקת הדיור, מציג חלק ג' של מסמך זה שורה של אמצעי מדיניות מומלצים – פעולות וצעדים אשר נועדו לשמש בסיס למדיניות ממשלה וליישום מתואם על ידי כלל הגורמים במשק.

המלצות מפורטות על אמצעי המדיניות הנדרשים מפורטים בחלק ג' של המסמך המלא. אלה כוללות סדרה ארוכה של סעיפים. להלן תמצית ההמלצות המופיעות בסעיפים האמורים:

1. להבטיח **מלאי תכנוני איכותי ומעודכן בהתאם לקצבי הגידול הדרושים** ובהיקף כולל שיאפשר תוספת של 2 מיליון יחידות דיור למלאי הדיור הקיים במהלך שלושה העשורים הבאים; לעמוד בדרישה להוסיף למלאי הדיור בטווח הקצר 60 אלף יחידות לשנה ולהאיץ בהדרגה לקצב של למעלה מ-100 אלף יחידות דיור לקראת אמצע המאה; לטייב ולהאיץ את תהליכי התכנון והאישור של תכניות מפורטות ולאפשר עידכון של מלאי התכנון המפורט כדי שיהיה **קרוב לביצוע, קרוב למקום, 'חושב איכות' ו- 'חושב רישוי'**; להשלים את האישורים של התכניות המפורטות בזמן קצוב, ללא פשרות ותוך שכלול תהליכים של שיתוף הציבור במסגרת הזמן הקצוב.
2. להבטיח **התחדשות וציפוף של רקמות בניות** המהוות את עיקר הפוטנציאל המאוחר ולהוסיף עליהן כ-30 אלף יחידות דיור בממוצע שנתי (כולל מענה ליחידות שתגרטנה במהלך חידוש הרקמות הבנויות); לשפר את רמת השירותים ונגישותם ולטייב את התפקוד של רקמות קיימות - בחלקן הגדול בליות ובסטנדרטים נמוכים של תפקוד וסביבה; לענות על השלכות חברתיות וסביבתיות שעלולות להתפתח בתהליכי החידוש של הרקמות הבנויות; לטפל ברצף של כשלי שוק המחייבים התערבות משמעותית, מכוונת ועקבית, גם באזורי הביקוש ובעיקר במקומות המשוועים להתחדשות בצפון הארץ ובדרומה.
3. **ליצור אזורי ביקוש נוספים (עם דגש על צפון ודרום הארץ)**; לבסס בהם את האוכלוסייה הקיימת ולפתח בהם כוח משיכה ואיכות חיים על כל היבטיה, כיעד לאומי ראשון במעלה (החורג מיעדי הדיור); למנוע יצירת ציפוף יתר ופגיעה ביתרת השטחים הפתוחים באזורי המרכז.
4. **להאיץ ולייעל את הייזום והשיווק** של חידוש רקמות קיימות ובנייה חדשה, ולהתאימם לקצבי הגידול הדרושים; להבטיח שהם מכווני איכות ויישום; לייצר אמון בין בעלי העניין השונים כשותפים מלאים ליצירת הדיור.
5. **לפתח מלאי של דירות קטנות ולהבטיח תמהיל דיור מותאם ומגוון**; ליצור הלימה טובה יותר בין הבנייה הנוספת לבין הגדלים, הצרכים והטעמים של משקי הבית והביקוש לדירות קטנות; למנוע השפעות חיכוניות הנגרמות על ידי הבנייה, השימוש והאחזקה של דירות גדולות.
6. להבטיח את **שילוב הרשויות המקומיות בתהליכי הפיתוח של הדיור**; להבטיח מענה ראוי ויציב לאורך זמן ליכולת הקליטה של אוכלוסיות נוספות על-ידי הרשות המקומית; לפתח את איכות החיים של תושבי הרשות הוותיקים והחדשים; לתת מענה מקצועי, אמין ויעיל לתהליכי רישוי הבנייה.
7. **לטייב, לייעל, לקצר ולקצוב את תהליך רישוי הבנייה**; ליצור שקיפות מרבית וידועה מראש של הדרישות הרגולטוריות; לצמצם את שיקול הדעת של גורמי הבקרה תוך כדי הליך הרישוי; לוודא שהליך הרישוי הוא הליך מינהלי וטכני במהותו.
8. **לפתח את ענף הבנייה ולהתאימו לצרכים, להיקפים ולאילויות הנדרשות**; להתאים את הדיור לאורחות חיים ויכולות כלכליות מגוונות; ליישם סטנדרטים גבוהים של קיימות וחוסן בראיית מלוא אורך חייו של המלאי; לעודד יישום של טכנולוגיות מתקדמות, ייצור מרכיבים סופיים ככל האפשר בתעשייה, לטפל באמצעי הייצור של ענף הבנייה בדגש על פיתוח ההון האנושי ופיריון גבוה בכל הרמות, מו"פ יישומי, עידוד לחדשנות, מתן יתרון כלכלי וסביבתי לתיעוש הבנייה, בטיחות מרבית בעבודה, קידום חומרי גלם ושיטות של בנייה ירוקה ותמיכה בתעשיות

נילוות; להבטיח אספקה שוטפת של התשומות של רכיבים וחומרי בנייה בקצבים ובאיכויות הדרושים; לצמצם את סך העלויות של האגרות, ההיטלים והמיסים המושגים על היזמים והבונים על-ידי רגולטורים שונים; להסב את עיקר המאמץ של הענף לקידום תהליכי התחדשות וציפוף של רקמות קיימות, כולל שילוב איכותי של תהליכי הבנייה והפיתוח בתוך רקמת החיים והפעילות השוטפת של האוכלוסייה.

9. לקדם את הבעלות של מירב משקי הבית על הדיור וליצור תחושת שייכות, שמירה יעילה על מלאי הדיור וליצירת הון רב דורי; **ליצור נשיגות דיור רחבה**, על-ידי הבטחת פעילותה התקינה של המערכת הפיננסית המספקת למשקי הבית אשראי לרכישת דיור וסיוע ממשלתי לרכישת דירה; להתמודד ביעילות עם מחזורים של עודפי ביקוש לדיור כאפיק השקעה מועדף לבעלי דיור המכבידים על פיזור הבעלות על הדיור ועל נשיגותו.

10. לפתח ולהתאים של שוק האשראי לדיור; להבטיח שמערכת התיווך הפיננסי תוכל לשאת את ההתרחבות העצומה של האשראי לדיור הנגזרת מהגידול הצפוי של מלאי הדיור ולעמוד בגידול העצום של יתרות האשראי שיידרשו; לפתח תחרות הוגנת שתפעל לטובת הלווים תוך שמירה על יציבות המערכת הבנקאית; לגוון את מקורות המימון ולפזר את הסיכונים הפיננסיים הקיימים בשוק המשכנתאות.

11. לקדם את שוק השכירות הפרטית ולפתח דיור בשכירות ארוכת-טווח ולהבטיח נידות גבוהה הן משיקולים של שלבים במחזור החיים והן בגלל צורך בהתאמה למקומות תעסוקה ושירותים ולטעמים וצרכים משתנים; לתמוך בגמישותו ויעילותו של שוק העבודה; להבטיח קורת גג לקבוצות אוכלוסייה שאין בכוחן להגיע לבעלות על דיור.

12. לטפל בבעיות הדיור הייחודיות של האוכלוסייה הערבית; לגשר על תת-הפיתוח של הדיור בישובים ובשכונות בהם מתגוררת האוכלוסייה הערבית כדי לקדם גם לגבי אוכלוסייה זו את מטרות המדיניות. להעמיק את השתלבותה והשתתפותה של האוכלוסייה הערבית במשק הדיור הלאומי/ארצי ואת אחריותה המשותפת למימוש כלל המטרות של מדיניות זו; לקדם שיח מכבד ולבנות תהליכי שיתוף ואמון הדדי בין מערכות התכנון, ההסדרה והביצוע השלטוניות לבין האוכלוסייה הערבית.

13. להבטיח מידע עדכני, שקוף ושוטף על תחום הדיור ולטפל במחסור הבולט של מידע גלוי לציבור בתחומים שונים של מצב הדיור: תנאי הדיור הפיסיים של האוכלוסייה בישראל, מאפייני הבנייה חדשה וזו המתוכננת, נתונים על תנאי המימון של רכישת הדיור (שיעורי מימון, שיעורי הריבית), סטטיסטיקה על מצב חוב המשכנתאות וסטטיסטיקה על התנהגות הלווים (פיגורים לפי עומק, חובות בהליכי מימוש, סילוקים מוקדמים); לאפשר את פעילותו היעילה של הסקטור הפרטי בתחומי הדיור, ניטור של מצב הדיור וזיהוי צווארי-בקבוק לצורך נקיטה בצעדי מדיניות לרוחב רשויות רבות ומשקי הבית והסדרת פעילות יעילה והוגנת של ענף הנדל"ן; להבטיח שקיפות מידע עדכני בעניין ריביות המשכנתאות ברמת פירוט ראויה ובעניין תנועות בשרשרת הייצור של דירות (שיווק קרקע, תכנון, היתרים, בנייה), שילוב הסקטור הפרטי במתן אשראי, ביטוח סיכוני אשראי, גידור הסיכון של סילוקים מוקדמים ומידע רציף ומקיף על התנהגות הלווים והמלווים; לאפשר ניטור והערכת מצב, הן על-ידי גורמים עסקיים, הן על ידי גופי מחקר והן על-ידי הממשלה. זאת, משיקולים של טובת הציבור הרחב; לתמוך במעורבות מוגדלת של גורמים פרטיים לא-בנקאיים בשוק המשכנתאות ולתמוך בהתפתחותו של שוק משני למשכנתאות.

14. להבטיח דיור איכותי ומרחבי חיים נוחים, מכבדים מורשת ואורחות חיים, היוצרים שייכות ומשקפים תרבות; להבטיח ששיקולי האיכות יחצו מגזרים, קבוצות, אזורים וללא תלות במחירים או במצבים חברתיים-כלכליים; להבטיח נשיגות דיור לכלל אוכלוסיית ישראל המתפתחת תוך מענה להעדפות מקומיות ולמורשות שונות; כל אלה,

לכל אורך חיי המלאי וגם במהלך הבנייה והפיתוח וללא פגיעה בלוחות הזמנים לתכנון, לאישור ולביצוע ואף קיצורם.

1. התפתחות דמוגרפית³

אוכלוסיית ישראל מנתה בסוף 2017 כ- 8.8 מיליון איש. קצב הגידול של האוכלוסייה בישראל הוא מהיר בהשוואה בינלאומית, והוא עמד בתקופה 2000-2017 על 1.9% בממוצע שנתי. מאז שמוצו גלי העלייה הגדולים של שנות ה-90 ניזון גידול האוכלוסייה בעיקר מריבוי טבעי, וקצבו הואט לעומת הקצב הרב-שנתי שהיה נחלתה של ישראל עד לשנת 2000 – 3.4% – בין השאר, בגלל מגמת האטה מתמשכת של קצב הילודה. מספר משקי הבית בישראל הגיע בסוף 2017 ל- 2.51 מיליון. מספר הנפשות הממוצע למשק בית עמד על 3.32, והוא יורד בהתמדה במהלך השנים בגלל עלייה של שיעור משקי הבית הקטנים מתוך כלל משקי הבית בישראל.

במבט ארוך-טווח (מאז 1955), ניתן לזהות מגמת התבגרות של האוכלוסייה הישראלית, שמקורה בשילוב של ירידת שיעורי הפיריון עם העלייה בתוחלת החיים: משקל פלח האוכלוסייה הצעיר (0-19) נמצא בירידה (מ- 42.9% בשנת 1955 ל- 36.2% ב-2017), זה של פלח האוכלוסייה הקשיש (65+) נמצא בעלייה (מ- 4.7% ל- 11.5%, בהתאמה) וזה של פלח האוכלוסייה בגיל העבודה (20-64) - יציב (כ-52%).

במקביל להתבגרות האוכלוסייה חלו שינויים דמוגרפיים נוספים (עליית גיל הנישואין וגידול של שיעור הגירושין) שתרמו לירידה עקבית של הגודל הממוצע של משקי הבית. במבט ארוך-טווח, ניתן להבחין בעלייה של שיעור משקי הבית הקטנים ובירידה של שיעור משקי הבית הגדולים: בעוד ששיעור משקי הבית שגודלם עד שתי נפשות עלה מ-34% בשנת 1970 ל-42% בשנת 2015 - שיעור משקי הבית שגודלם חמש נפשות ומעלה ירד באותן שנים מ-29% ל-26%, בהתאמה.

הגידול המהיר-יחסית של האוכלוסייה גורם לכך שישראל הולכת ומצטופפת: ב-2017 היתה צפיפות האוכלוסין 384 נפש לקמ"ר – פי עשרה מאשר בעת הקמתה של המדינה. בהשוואה למדינות מערביות אחרות, ישראל היא מדינה צפופה⁴. נקודה זו חשובה הן בגלל העובדה ששיעורי הגידול הגבוהים שאיפיינו את ישראל בעבר צפויים להימשך גם בעתיד (ראו בהמשך), והן בגלל שאוכלוסייתה של ישראל מתרכזת בעיקר בכמחצית משטחה של המדינה (לא כולל הנגב הדרומי וחלקים של רמת הגולן) כך שהצפיפות האפקטיבית אף גבוהה יותר. עם זאת, למרות שהצפיפות הממוצעת בישראל גבוהה יחסית למדינות המערב - ערי ישראל אינן צפופות בהשוואה לערים בעולם המערבי. מכאן שתהליכי הציפוף וההתחדשות של ערי ישראל מהווים פוטנציאל חשוב לספיגת תוספת האוכלוסייה הצפויה. לפיכך, בנייה חדשה בשטחים פנויים נכון שתיעשה גם היא בצפיפויות גבוהות יחסית.⁵

2. התפתחות המשק בראיית היבט הדיור

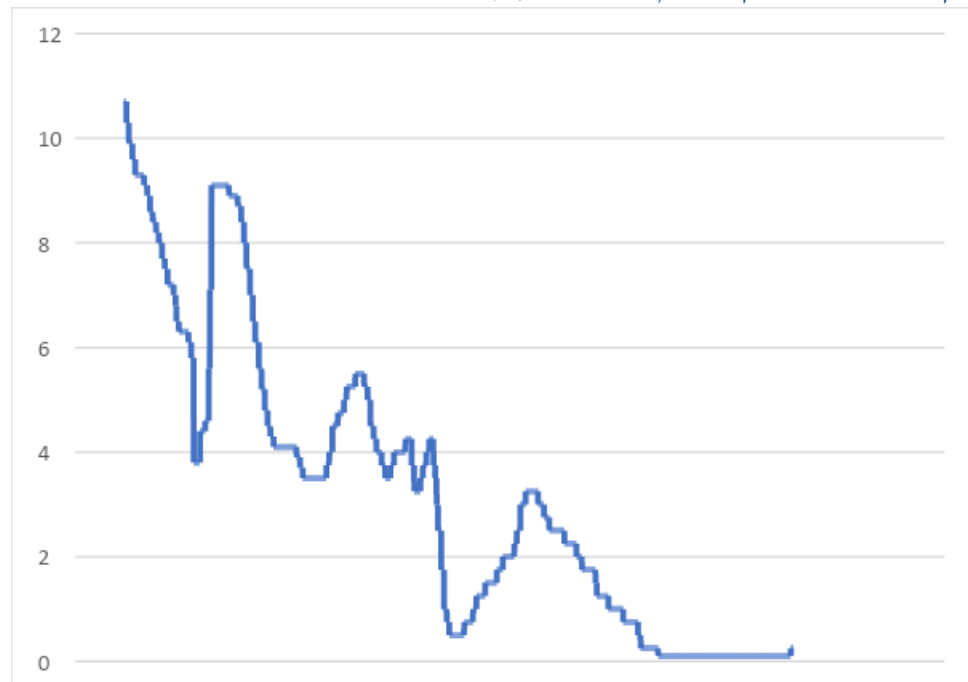
בעוד שרוב משקי המערב סבלו בעשור האחרון ממיתון כלכלי שנגרם בעטיו של המשבר הפיננסי העולמי שפרץ ב-2008 – המשק הישראלי חווה רק תקופה קצרה-יחסית של האטה כלכלית (2009), ואחריה הוא נהנה מעשור כמעט רצוף של צמיחה. התוצאה הייתה שבמהלך העשור 2007-2017 צמח התוצר לנפש בישראל בקצב ממוצע של 1.7%. תהליך הצמיחה הביא לכך שהתוצר הגולמי לנפש בישראל (כשהוא נמדד במונחי שוויון כוח קנייה – PPP – המאפשרים

³ מקור הנתונים בפרק זה הוא הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מסמך זה הוכן במהלך 2019 מתוך כוונה להגישו לממשלה החדשה לאחר הבחירות. משום כך הוא מסתמך על נתונים שעמדו לרשותנו באותה עת.
⁴ צפיפות האוכלוסין של ישראל היתה גבוהה ב-2017 יחסית למדינות האירופיות. למעט הולנד (509) ובלגיה (376), הצפיפות במדינות אירופה נמוכה משמעותית מזו שבישראל: הממלכה המאוחדת (273), גרמניה (237), צרפת (123), ספרד (93), שווייץ (214). ראו:
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2018.
⁵ הנושא נדון בהרחבה בתוכנית המיתאר הארצית (תמ"א 35) ונמצא גם עתה בדיונים במוסדות התכנון להבטחת צפיפויות גבוהות יותר במרחבים עירוניים.

השוואה בינלאומית) עמד בשנת 2017 על כ-38 אלף דולר – כ-88% מהתוצר הממוצע לנפש של מדינות ה-OECD וכ-93% מזה של משקי האיחוד האירופי (ה-EU). זהו שיפור לעומת מצבו היחסי של המשק הישראלי ב-2005 (82% ו-90%, בהתאמה)⁶.

האטת קצב האינפלציה בישראל (1999) לאחר שנים ארוכות של אי-יציבות, והתייצבותו ברמה המקובלת במשקי המערב, איפשרו לבנק ישראל להפחית את הריבית המונית (ריבית בנק ישראל⁷). תהליך זה של הפחתת הריבית נמשך ככל שהבנק הפדרלי בארה"ב הפחית את ריבית ה-פד' כחלק מהמדיניות המונית שניסתה לשכך את ההשפעה הדיפלציאית של משבר ה-דוט-קום (2000). כך, הריבית בישראל הופחתה מ-10.7% בשנת 2000 לסביבות 4% ב-2007 (ראו גרף מס' 1). מדיניות מונית מרחיבה זו התעצמה על רקע המשבר הפיננסי העולמי שפרץ ב-2008: עם פרוץ המשבר הפחיתו הבנקים המרכזיים את הריבית ברוב המדינות המערביות כדי להתמודד עם האיום שהעולם יגלוש לשפל כלכלי, ובתגובה נאלץ גם בנק ישראל להפחית את הריבית המונית לרמה נמוכה. במהלך 2013 הופחתה ריבית זו אל מתחת ל-1% והיא נשארה ברמה זו עד לסוף 2018. לריבית נמוכה זו היתה השפעה דומיננטית על הביקוש לדיור, כפי שנראה בהמשך.

גרף מס' 1: ריבית בנק ישראל, 2000-2018 (%)



מקור: בנק ישראל

3. שוק הדיור

לצורך הדיון, נבחין תחילה בין הביקוש לצריכת שירותי דיור לבין הביקוש לרכישת נכסי דיור. הביקוש לצריכת שירותי דיור נגזר מגורמים דמוגרפיים (בעיקר: מיצירתם של משקי בית חדשים) ומשינויים בהכנסה לנפש ובהעדפות של משקי הבית (המתבטאים בגידול שטח המגורים הממוצע למשק-בית/לנפש ובהעדפות מיקום וסוג דיור). לעומת זאת, הביקוש

⁶ מקור: הבנק העולמי.

לרכישתם של נכסי דיור מונע על-ידי הכדאיות היחסית (הנתפסת, כלומר זו המתבססת על ציפיות הציבור) של ההשקעה בנכסי דיור, והוא קשור לזמינותו של האשראי לדיור ולתשואה הצפויה מהשקעה בדיור.⁷

מלאי הדיור צריך לענות בכל נקודת-זמן על הביקוש לצריכת שירותי דיור, ללא קשר לשאלת הבעלות על הדירות. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מספר משקי הבית בישראל גדל בכ-700 אלף בשנים 2000-2017. כדי לספק מענה לגידול זה של האוכלוסייה (לפני שהתחשבנו בביקוש שמונע על-ידי עליית רמת החיים לאור גידול ההכנסה) דרושה הייתה תוספת מקבילה, של כ-700 אלף יחידות-דיור, למלאי הדיור. ואמנם, המספר המצטבר של התחלות בנייה בתקופה 2000-2017 היה כ-700 אלף יחידות דיור (ראו נתונים בלוח 1).⁸

האם קיים כיום (2019) בישראל מחסור מהותי במלאי הדיור? טענות על מחסור פיזי הועלו תכופות בשנים האחרונות כמחולל עליית המחירים המהירה של דירות, והן הניעו מדיניות ממשלתית נמרצת להגדלת ההיצע על-ידי הגברת קצב התחלות הבנייה. אלא שאין בידינו עדויות ברורות לגבי עצם קיומו או גודלו של מחסור כזה. לכאורה, קצב הבנייה בשני העשורים האחרונים מתיישב עם הגידול של צרכי הדיור, ואין בידינו נתונים משלימים (צפיפות מגורים, משקי בית שגרים במשותף בדירה אחת או קיומן של דירות ריקות מעבר לרמה החיכוכית המקובלת) שיכולים להעיד על קיומו של מחסור אובייקטיבי. ייתכן, לכן, שהתחושה הרווחת בציבור בדבר מחסור של מלאי דיור (ואפילו, שישראל מצויה ב"משבר דיור") היא תגובה להתייקרות הדרמטית של מחירי הדירות הנמשכת זה עשור, התייקרות שמרחיקה את חסרי הדיור (ובעיקר את משקי הבית הצעירים) מהיכולת הכלכלית לרכוש דירות. מנגד, מצביעים נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על גידול במשקלם של משקי בית שמחזיקים יותר מדירה אחת בבעלותם. אפשר, לכן, שיותר משמדובר במחסור במונחי מלאי דיור – מחסור שהיה צריך להשפיע ביתר-שאת על גובה שכר-הדירה הממוצע ולהגדיל את התשואה השוטפת מהשכרת דירות – מדובר בבעיית התחלקותו של מלאי הדיור: הצטברות דירות המשמשות למטרות השקעה אצל חלק מהאוכלוסייה, ומנגד גידול משקלם באוכלוסייה של משקי בית המתגוררים בשכירות.⁹ סיבה אפשרית נוספת לתחושת המחסור יכולה להיות חוסר ההתאמה בין תמהיל הגדלים והסטנדרטים של הדירות המיוצרות לבין צרכי האוכלוסייה, וזאת בגלל מהלכי תכנון המבטאים הנחות תכנון מוטות או אינטרסים של רשויות מקומיות, ומדירים קבוצות אוכלוסייה צעירות או מוחלשות.

למרות שהנתונים לגבי קצב התחלות הבנייה בשנים 2000-2017 מורים על כך שהתוספת הכוללת למלאי הדיור מתיישבת בקירוב עם הגידול המצטבר של הצרכים (ראו לוח 1 בהמשך)¹¹ - קצב הבנייה לא היה יציב לאורך התקופה: במחצית הראשונה של התקופה הוא היה נמוך-יחסית, והוא הואץ רק משנת 2010 ואילך. האצה זו אירעה על רקע תהליך ההתייקרות של דירות (ראו בהמשך) שהחל ב-2008-2009. השילוב של התייקרות מחירי דירות עם האצה של קצב התחלות הבנייה מעיד על כך שהתהליך כולו הונע על-ידי עודף ביקוש בשוק רכישת הדיור, עודף ביקוש שהשפיע באותו כיוון הן על המחיר והן על הכמות. גידולו הניכר של הביקוש בשנים אלו איננו תוצאה של שינויים דמוגרפיים: הוא הונע

⁷ קיים בישראל גם ביקוש של תושבי-חוץ שמביא לקיומן של דירות שאינן משמשות למגורים שוטפים.

⁸ תהליך הבנייה כרוך גם בגריטה של מלאי ישן, אבל אין בידינו נתונים על היקף הגריטה בשנים אלו.

⁹ במסמך של המועצה הלאומית לכלכלה מצוטט נתון בשם "צוות 90 הימים" שפעל בשנת 2013, לפיו קיים אומדן של מחסור של 80 אלף יחידות דיור בנויות. מאחר שבמהלך חמש השנים האחרונות קצב התחלות הבנייה היה 51-52 אלף יחידות-דיור לשנה, מעבר לגידול השנתי בצרכים (45 אלף להערכת המועצה הלאומית לכלכלה) – סביר שאומדן דומה היה מצמצם את המחסור לכמחצית.

ראו: "התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040, המועצה הלאומית לכלכלה, 2017.

¹⁰ לפי נתוני בנק ישראל בדוח השנתי לשנת 2018, בסוף 2017 היו ל-10% ממשקי הבית לפחות שתי דירות בבעלותם, לעומת כ-3% בממוצע בשנים 1997-2007.

¹¹ הצגת התחלות בנייה כהיצע היא מעט בעייתית, ונעשית כאן לצורך פשטות: הביקוש לצריכת שירותי דיור יכול להיענות רק על-ידי איכוס, כלומר לאחר גמר הבנייה. ביקוש לרכישת דיור, לעומת זאת, יכול להיענות על-ידי עצם עסקת הרכישה. מאחר שבישראל נפוץ מנהג של רכישת דירות "על הנייר" (כלומר: מועד הרכישה אינו קשור למועד התחלת או גמר הבנייה) – הביקוש לרכישת נדל"ן יכול להיענות כבר במועד התחלת הבנייה ואפילו לפניו. זהו למעשה האפקט של תוכניות "מחיר למשתכן", שבהן הזוכים בהגרלות "יורדים" מהתור (הביקוש) לרכישת דירות (הם ממתנים להשלמת הבנייה בתור נפרד), הרבה לפני שהדירה אותה התכוונו לרכוש הגיעה לגמר בנייה, להתחלת בנייה או אפילו למצב שניתן לגביה היתר בנייה.

על-ידי שיקולים של עלייה (נתפסת) בכדאיות היחסית של השקעה בנכסי דיור, ולכן מחירי הדירות עלו בשנים אלו מעבר לעליית שכר הדירה הממוצע.

למרות שמבחינה מספרית נשמרת לכאורה לאורך זמן בישראל התאמה כוללת בין מלאי הדיור לבין צרכי הדיור, קיימת שחיקה מתמשכת של מלאי הדירות הקטנות. נתונים רב-שנתיים של התחלות בנייה מעידים על-כך שמשנות ה-80' חל צמצום משמעותי בבניית יחידות-דיור של עד 3 חדרים, ובשנים האחרונות הן מהוות פחות מ-10% מהתחלות הבנייה (כולל דירות שאינן סחירות, כגון מעונות סטודנטים, מגורים לגיל השלישי וכדומה). פירוש הדבר ששוק הדירות הקטנות בישראל מתבסס על מלאי ישן שנבנה לפני עשרות שנים, לרוב בנייה בסטנדרטים הנמוכים משמעותית מאלו הנהוגים כיום ובוודאי מאלו הדרושים בעתיד¹².

בגרף מס' 2 (ראו בהמשך) מוצג קצב התחלות הבנייה למגורים בשנים 1985-2018. התקופה הורחבה כדי לכלול בה גם את האירוע הקודם של מאמץ ממשלתי להתאמה דרסטית של היצע הדיור בישראל, מאמץ שהופעל נוכח גל העלייה ממדינות בריה"מ-לשעבר.

ניתן לראות בגרף שלאחר זינוק של קצב התחלות הבנייה בשנים 1990-2000 - הואט הקצב: בשנים 2001-2008 הוא עמד בממוצע על 32 אלף יחידות-דיור לשנה. האטה זו נבעה בעיקר ממדיניות קצרת-ראות של משרד האוצר ורמ"י (אז: ממ"י), שחתרה להאט את קצבי התכנון המפורט ושיווק הקרקע בתגובה להאטה של קצב התחלות הבנייה שחלה במחצית השנייה של העשור הקודם. האטה יזומה זו הקשתה מאוד על חזרה לקצבי התכנון המפורט והשיווק הדרושים ויצרה פער מצטבר האחראי במידה רבה למחסור שנוצר לקראת סוף העשור. רק החל מ-2009 הואץ קצב השיווק והתחלות הבנייה, והוא הגיע לשיא בשנת 2016. לאחר מכן, בשנים 2017-2018, חלה האטה של קצב התחלות הבנייה; האטה זו חלה למרות שנמשכו מאמצי הממשלה להתמודד עם עליית מחירי הדירות על-ידי מהלכים להגברת קצב התחלות הבנייה.

התנודות המשמעותיות של קצב התחלות הבנייה משקפות גם החלטות של היזמים, שמונעות על-ידי ציפיותיהם לגבי היקף המכירות והמחירים שניתן יהיה להשיג. כך, קצב התחלות בנייה ממוצע של כ-32 אלף יחידות דיור – כפי ששרר בשנים 2001-2008 – הוא נמוך מהגידול הממוצע במספרם של משקי הבית ומשקף כנראה זהירות עסקית מצד היזמים. העובדה שבשנתיים האחרונות בגרף (2017-2018) הואט קצב התחלות הבנייה אינה נובעת מחסמים מצד ההיצע התכנוני.

¹² מתוך דו"ח טרכטנברג: "מגמה נוספת המאפיינת את שוק הנדל"ן נוגעת לשינויים שחלו בתמהיל הדירות. מאז ראשית שנות ה-90' חלה ירידה בהיקף הדירות הקטנות בישראל עד כדי הפסקה כמעט מוחלטת של בניית דירות קטנות ועלייה של עשרות אחוזים בגודל הדירה הממוצע. שינוי זה נובע בעיקרו ממדיניות תכנונית ומוניציפלית שאפשרה העדפת דירות גדולות ככלי להגדלת הכנסות עצמיות ברשויות המקומיות ולמשיכת אוכלוסיות חזקות ומבוססות לערים... היעדרן של דירות קטנות, ככלל ובמפרט בסיסי, לצד העלייה החדה של מחירי הדיור, מקשה על היכולת של אוכלוסיות רבות לרכוש ואו לשכור דירה. חלקן נאלצו למצוא פתרונות חלופיים בדמות דחיית היציאה מבית ההורים או מגורים עם שותפים. מן העבר השני, תרם מחסור זה להתפתחות תופעת פיצולי הדירות" (עמ' 197).

¹³ מתוך דו"ח מבקר המדינה בנושא הדיור: "מחסור בהיצע הדירות והיעדר מגוון בגודלן... רק 6% מכלל הדירות שבנייתן החלה בשנת 2013 היו דירות שבהן עד שלושה חדרים לעומת כ-42% דירות כאלו שבנייתן החלה בשנת 1980. ההיצע הנמוך של דירות קטנות פוגע בהלימה בין צורכי חלק ממשקי הבית ובין מצאי הדירות המתאים להם וגורם להכבדה שלא לצורך בנטל הוצאותיהם על דיור" (עמ' 4).

התחלות בנייה (יח"ד)	שנה
32,075	2001
33,510	2002
31,985	2003
30,296	2004
32,351	2005
31,326	2006
30,744	2007
32,892	2008
34,979	2009
40,411	2010
46,550	2011
43,527	2012
47,879	2013
47,680	2014
53,633	2015
55,949	2016
52,932	2017
47,427	2018
726,146	סך הכל

מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

קצב הגידול המהיר-יחסית של האוכלוסייה בישראל מחייב להגדיל במקביל את מלאי הדירות כדי למנוע היווצרות מחסור. מחסור כזה עלול לגרום להתייקרות מתמשכת של הדיור, או למחזורים של עליות וירידות של מחירי הדיור. המטרה צריכה להיות שמירה על קצב בנייה שנענה לצרכים הנובעים מהתהליכים הדמוגרפיים¹⁴ - לא התמודדות עם מחזורי ביקוש ספקולטיביים כדי לנסות לבלום עליות מחירים, כפי שנעשה בשנים האחרונות.

הגדלה רצופה של מלאי הדיור מחייבת תהליך רב-שלבי הכולל ברמות שונות של תכנון, בהקצאת קרקע פנויה למטרת בנייה, או יזום של תהליכי חידוש (עיבוי, פינוי-בינוי, בינוי-פינוי) בתכנון מפורט של הפיתוח, בפרסום מכרזים למכירת קרקעות ליזמים, בפיתוח כל התשתיות והמוסדות והשירותים הדרושים ובהוצאת היתרי בנייה, וכמובן בבנייה עצמה¹⁵. זהו תהליך ארוך, שלפי הערכת המועצה הלאומית לכלכלה (2015) נמשך בעבר 12-13 שנים. השלב הסופי שלו - הבנייה - נמשך רק 2-3 שנים מתוכו. אורכו הנוכחי של התהליך גורם לכך שהיצע הדיור הוא בעל גמישות נמוכה בטווח הקצר-בינוני: הוא מתקשה להתאים את עצמו לשינויים בלתי-צפויים של הביקוש. כיון שכך, שינויי ביקוש שלא נלקחו בחשבון מראש על-ידי גורמי התכנון עלולים לגרום לאי-התאמה ולמחסור בטווח הקצר-בינוני, מחסור שגורם בדרך כלל לעליית מחירי הדיור. לעליית מחירי דיור כשלעצמה יש אמנם יכולת "לספוג" עודפי ביקוש על-ידי קיצוב של היצע (חלק מהרוכשים הפוטנציאליים לא יצליחו לממש את רצונם לרכוש דירות בגלל עליית מחירן), אלא שההוצאה היא דחיקתם

¹⁴ ההערכות המקובלות בקרב גורמים כלכליים לגבי קצב התחלות הבנייה (הקבוע) שדרוש היה בשנים האחרונות כדי לענות על הגידול הדמוגרפי נעות סביב 50 אלף יחידות דיור לשנה.

¹⁵ ברוב תהליכי התחדשות עירונית, האמורים לספק כשלעצמם לפחות שליש מהתוספת למלאי הדיור, ההתנעה איננה כרוכה בהקצאה או במעורבות יוזמת מצד רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) אלא בייזום עסקי או מקומי או ממלכתי (משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, הרשות להתחדשות עירונית ועוד) ובמעורבות גבוהה של בעלים ודיירים.

של חלק ממשקי הבית אל מחוץ לשוק הדיור. "ספיגה" כזו יוצרת אי-שוויון מבחינת הנגישות לדיור ועלולה להוביל לתחושות של תסכול בקרב משקי בית שהודרו משוק הדיור בבעלות.

גרף מס' 2: התחלות בנייה למגורים, 1985-2018, אלפי יח"ד



מחסור דיור, גם אם הוא זמני, פוגע ביציבותו של שוק הדיור. חוסר-וודאות ואי-אמון פוגעים קשה גם במשקי הבית וגם בשרשרת הייצור: משקי הבית מתקשים לקבל החלטות רציונליות במציאות של מחירים הקשים לחיזוי, והגופים העיסקיים הקשורים בשרשרת הייצור חוששים מאי-הוודאות ומאיטים את קצב הייצור. כל אלה יוצרים נזקים ארוכי-טווח. גם לאלה וגם לאלה, היציבות היא חשובה והצורך לקבל החלטות רציונליות ה'קוראות' נכונה את מגמות השוק לאורך זמן הוא חיוני.

שוק המגורים הוא תנודתי מטבעו. גלי עלייה, משברים כלכליים ולחצים חברתיים מלווים את שוק הדיור ומאיימים לערער את שיווי-המשקל שלו מאז קום המדינה. בשלושת העשורים האחרונים התפתחו תנודות משמעותיות פעמיים בגלל גורמים אקסוגניים בלתי-צפויים: פעם אחת בתחילת שנות ה-90, נוכח גל העלייה ממדינות בריה"מ-לשעבר ששטף את ישראל, ופעם נוספת בעשור האחרון, כשירידה חדה של הריבית (על רקע המשבר הפיננסי העולמי) הביאה לגידול משמעותי ובלתי-צפוי בביקוש לרכישת דיור. בשני המקרים התפתחו מצבים של עודף ביקוש לרכישת דיור שגרמו לעליות מחירים מהירות, ובשניהם ניסתה הממשלה להתמודד עם עליות המחירים על-ידי מאמצים קצרי טווח ומשבריים שפגעו באיכות הדיור שפותח וברמת הנשיגות כאחד. תנודה משמעותית נוספת עלולה להתרחש בעקבות מגפת הקורונה והמשבר הכלכלי שיגיע בעקבותיה. מדיניות הדיור צריכה, לכן, לאפשר התערבות גמישה ומבוססת-נתונים כדי למנוע התערערות של שיווי המשקל ולאפשר למשק לפעול ביציבות יחסית למרות ההתפתחויות הבלתי צפויות. על גורמי התכנון לא רק לזהות נכונה את הביקושים הצפויים בטווח הארוך ולהפעיל מראש את שרשרת הייצור

כדי לענות עליהם, אלא גם להכין פתרונות שיגמישו את מהירות התגובה מצד ההיצע במקרים של שינויים בלתי-צפויים מצד הביקוש¹⁶.

מספר משקי הבית בישראל עומד כיום על כ-2.5 מיליון. מלאי יחידות הדירור עומד כנראה על גודל דומה¹⁷, כך שנראה שאיננו נמצאים כיום במצב של גירעון מהותי של מלאי דירור שמחייב אותנו לתכנן סגירה מהירה שלו עוד לפני שנתמודד עם הצרכים הצפויים של ישראל לקראת שנת 2048¹⁸.

4. בעיות בשרשרת האספקה של ענף הבנייה

מינהל התכנון מציג מלאי תכנוני מאושר, גם ברמה המפורטת (המאפשרת הוצאת היתרי בנייה להקמת יחידות דירור), בהיקפים הגדולים בהרבה מהצרכים הנגזרים ממספר משקי הבית. כדי להבין את הסיבות לפער שנוצר יש לבחון את כל 'שרשרת הייצור' של הדירור. כשל בכל אחת מהחוליות בשרשרת עלול לשבש את תהליך הייצור. נפרט להלן כמה מהחוליות הראשיות בשרשרת הייצור של הדירור ונסה לעמוד על חלקן בכשל:

א. המלאי התכנוני

למרות קיומו של מלאי תכנוני, הוא עלול לסבול לעתים משתי בעיות מרכזיות: האחת, פריסה גיאוגרפית של המלאי שאיננה תואמת את העדפותיה של אוכלוסיית מבקשי הדירור; השנייה - חוסר גמישות בהתאמה שבין התכניות המפורטות הקיימות במלאי לבין הצרכים המשתנים. בעיית הפריסה נובעת מקשיים בציפוף מסיבי של אזורי הביקוש (מחוזות תל אביב, המרכז וירושלים), ממדיניות דרושה של חיזוק המחוזות האחרים, הדלילים-יחסית, ובעיקר מפיגור של הממשלה ליצור כוח משיכה אמיתי לאזורים שאינם אזורי ביקוש מובהקים על-ידי יצירת תשתיות תחבורה, שירותים משופרים ופיתוח תעסוקתי. בעיית הגמישות של התאמת התכניות המפורטות הקיימות במלאי לסטנדרטים מתאימים של תכנון, סביבה, תמהיל-דירור, צפיפות והתאמה כלכלית לצורכי השוק ולטכנולוגיה המשתנה נובעת הן מהתיישנותן של תכניות רבות עקב משך הזמן הארוך הכרוך בתהליך אישורן והן עקב חוסר הגמישות הכרוך בתהליך אפשרי של התאמתן. כך, תכניות מיושנות ובלתי מתאימות יוצאות לעתים קרובות לביצוע כיוון שהאפשרות לשנותן ולהתאימן כרוך בדחיינתן ובהוצאתן מתוך המלאי לתקופה שעלולה להיות ארוכה.

ב. השיווק והייזום

כדי שמלאי תכנוני יהפוך ליחידות-דירור בפועל, הוא צריך לעבור תהליך של שיווק (בעיקר על-ידי רשות מקרקעי ישראל) או ייזום על-ידי גורמים אחרים (בעיקר במקרים של קרקעות פרטיות וקרקעות תפוסות המהוות פוטנציאל לתהליכי התחדשות וציפוף). לדוגמה, הפניית עיקר מאמצי השיווק לתכנית 'מחיר למשתכן' בשנים האחרונות מנעה במידה רבה את הרחבת השיווק למיגוון הביקושים. במקביל, שינויים תכופים במדיניות של התחדשות עירונית ועצירת שונות של תהליכי 'תמ"א 38' יוצרים שיבושים בשרשרת הייצור ואינם מאפשרים את המשכה המהיר.

ג. הרשות המקומית

¹⁶ כיון שהתכנון הוא במהותו פעולה ציבורית ונתון בידי הציבור, תפקידו העיקרי הוא ליצור יציבות על-פי מגמות ארוכות טווח מצד אחד ותוך הבטחת גמישות חיונית מצד שני. שילוב זה הוא שילוב מורכב וכרוך בחלוקה מובהקת בין תכנון מתארי כוללני, המתאר 'כתמים' בלבד לפיתוח עתידי לטווח ארוך, לבין תכנון מפורט שצריך להצטיין בגמישות גבוהה ולהתאים עצמו לצרכים, לסטנדרטים ולביקושים קצרי-טווח. ככלל, יש צורך לייצר תכנון מתארי (ברמה הארצית המאפשרת, ברמה המחוזית - כל עוד שכבה זו עדיין קיימת - וברמה המקומית - תכניות מתאר כוללניות הקובעות כתמים גדולים ואינן נכנסות לפרטים מיותרים) וליצור תשתית חוקית וארגונית שתאפשר לאשר תכניות מפורטות התואמות מתאר בלוח זמנים קצר של חודשים ספורים וקרוב עד כמה שאפשר לביצוע.

¹⁷ אין בידינו נתונים רשמיים המציגים את מלאי הדירור הקיים ואת תכונותיו

¹⁸ מחסור דירור הוא מושג חמקמק שקשה לאמוד אותו. נזכיר כאן שלפי אומדנים שונים (ראו לדוגמה את הערה מס' 6 לעיל) קיים מחסור מסויים של מלאי הדירור. עם זאת, מדובר באומדנים שבכל מקרה אינם עולים על 2% מהמלאי הקיים.

הרשות המקומית אחראית במקרים רבים על חוליה חשובה בשרשרת הייצור: הוצאת היתרי הבנייה, פיתוח התשתיות ואספקת השירותים הציבוריים. במבנה הקיים של ההכנסות ממיסוי (ארנונה) וההוצאות של הרשות המקומית, כל תוספת של יחידת-דיור היא גירעונית במונחים תקציביים, מה שיוצר תמריץ שלילי מובהק לרשות המקומית. על זאת נוספים החששות של התושבים הוותיקים מהגדלת הצפיפות והגודש. הניסיון של הממשלה להתמודד עם תמריץ שלילי זה באמצעות חתימת הסכמי-גג נדיבים עם רשויות מקומיות, המתיק אמנם מעט את הגלולה בכך שיצר תמריצים חיוביים, אבל הסכמי-הגג עצמם הפכו לחסם נוסף, לחוליה ביוקרטית נוספת, בשרשרת הייצור המחייבת משא-ומתן ארוך. הסכמי-הגג אף לא פתרו את הגירעון בתקציב השוטף של הרשות וקשרו את זרימת התהליך ברשות המקומית באישורים ושיווקים של שימושי תעסוקה ולסכסוכים קשים בין רשויות גובלות על שטחי התעסוקה ועל חלוקת ההכנסות בגינן. כל אלה מכבידים ומהווים חוליה קריטית בשרשרת הייצור.

ד. רישוי הבנייה

תהליך רישוי הבנייה מהווה חוליה מעכבת ומכבידה בשרשרת הייצור. גם אם הרשות המקומית, האחראית בדרך כלל לרישוי, מספקת שירות יעיל - הרישוי מציב עדיין אתגרים גדולים. ככל שגדלה הצפיפות, משתכללים הסטנדרטים והטכנולוגיות, וככל שמתרבים בעלי העניין (ספקי תשתיות ורגולטורים המבקשים להחיל את כלליהם בשלב הקריטי של הרישוי) – כך מסתרבל תהליך הרישוי. המאמצים המושקעים במחשוב תהליכי הרישוי, בניית קוד בנייה אחיד ופשוט יותר והקמת מכוני בקרה לרישוי - טובלים ממחלות ילדות ולא בשלו עדיין לכלל מהפכה תורמת ומקצרת תהליכים.

ה. השפעת המיסוי

תהליך הייזום והבנייה הוא תהליך עתיר משאבים. סך העלויות של האגרות, ההיטלים והמיסים המושטים על היזמים והבונים על-ידי רגולטורים שונים עולה, לטענת רבים, על העלויות הישירות של הבנייה. מאחורי מצב זה מסתתרת שכבה עבה של עיוותים המכניסים למשוואה שיקולים שאינם מחברים בהצלחה בין ההיצע והביקוש וחסמים הכרוכים בתקופות המתנה, משאים-ומתנים וחילופי ידיים/בנקים/מסלולי מיסוי ועוד.

ו. גמישותו של ענף הבנייה

ענף הבנייה נתון כבר עשורים אחדים בקשיי הסתגלות לשינוי הקצב, הטכנולוגיה, איכות וגודל היצע כוח האדם ואספקת התשומות. הענף סובל מפריון עבודה נמוך ופועל בחלקו עדיין בטכנולוגיות מיושנות וברמת בטיחות ירודה. התלות בכוח אדם זר ובכזה המגיע משטחי הגדה המערבית ועזה, (המושפע ממגבלות של היתרים ותנודות במצב הביטחוני) הם נטל כבד על הענף. לא פחות חשובים הם מספר ואיכות האדריכלים, המהנדסים וההנדסאים המתכננים ומנהלים את תהליכי הבנייה בכפוף לדרישות האיכות והבטיחות, כמו גם היכולת של המשק לספק את התשומות לבנייה ופיתוח (חומרי חציבה, מלט, ברזל, ציוד מכני ועוד).

בתוך שרשרת הייצור המורכבת ושלל החסמים המצויים בשלביה - התכנון, השיווק, הייזום, המיסוי, הרישוי והבנייה - אין פלא שהמסר הממשלתי בדבר מחסור בדיור והצורך להגביר את קצב התחלות הבנייה לא חילחל עדיין והוא מחייב מציאת פתרונות רחבים וכוללים יותר.

5. תמהיל הדיור

בישראל קיימים לא מעט מקומות שבהם נעדר תמהיל חברתי והאוכלוסייה בהם הומוגנית, אם ברבים מיישובי ההתיישבות הכפרית הוותיקה המסורתית או החלוצית, ואם בישובים שהקימה המדינה על פי מדיניות פיזור האוכלוסייה בעשורים הראשונים לקיומה. ברבות מהערים קיים אמנם גיוון חברתי רב יותר, אך ככל שנשמרת הפרדה בין קבוצות אוכלוסייה שונות המתגוררות בשכונות נפרדות דווקא מתחדדים הפערים ביניהן ועמם המתחים, הסטיגמות, הסגירות וההדרה.

רעיון תמהיל הדירות היה קיים בישראל משנותיה הראשונות ואף הגיע לידי מימוש במספר שכונות מגורים שנבנו במשך הזמן. אך רעיון זה לא היה מעוגן היטב במדיניות התכנונית, ומשקל הדירות הקטנות במלאי הדירות הארצי הלך ופחת עם השנים. דו"ח טרכטנברג שפורסם על רקע המחאה החברתית בשנת 2011 ניתח את הגורמים למשבר הדיור ומצא שהירידה בהיקף בניית דירות קטנות הוא מן הגורמים למשבר. כך גם זיהה מבקר המדינה, שפרסם את ממצאיו בדוח 'משבר הדיור' בשנת 2015 ובו נכתב: "... ההיצע הנמוך של דירות קטנות פוגע בהלימה בין צורכי חלק ממשקי הבית ובין מצאי הדירות המתאים להם וגורם להכבדה שלא לצורך בנטל הוצאותיהם על דיור".

להתנהלות הרשויות הייתה תרומה לכך. בימי ראשית המדינה מרבית הדירות שנבנו היו בגודל של עד 3 חדרים. משנות ה-80' ואילך התחזקה המגמה של בניית יחידות-דיור בנות 4 חדרים ומעלה, בעיקר באזורי הביקוש, עד שהללו היוו מעל ל-90% מהתחלות הבנייה.

העלייה בגודל יחידת הדיור הממוצעת בישראל אינה נובעת מגידול במשק הבית הממוצע: גודל משק הבית נמצא דווקא במגמת ירידה. נהוג להסביר את העלייה בגודל יחידת הדיור כתופעה שמתלווה לעלייה ברמת החיים, ונובעת מהעדפת רוכשי הדירות להתרווח ולהגדיל את שטח המגורים. אולם לכך הצטרפה התערבות מתמשכת של הרשויות המקומיות בשוק הדיור, הנוטות להעדיף בנייה של דירות גדולות כאמצעי למשיכת קבוצות אוכלוסייה חזקות. התוצאה היא שמלאי הדירות הקטנות הולך ומתייבש והוא מרוכז בעיקר בפריפריה-, בעוד מלאי חדש של דירות גדולות ממוקם בעיקר באזורי הביקוש במרכז הארץ. מצב זה מוביל לאי-שוויון גובר בין מרכז לפריפריה, ולחוסר גיוון ברמה המקומית.

דווקא כוחות השוק איזנו מעט את הפער, למשל בתופעת פיצול הדירות ליחידות קטנות במרכז הארץ, ובשיפוץ והרחבה של דירות ישנות באזורי הפריפריה. אך עדיין אין בכך כדי לתת מענה הולם לצרכים ובוודאי שאין בכך כדי לבטל את הפערים בין מרכז לפריפריה. בעשורים האחרונים נדחקו כמעט כליל הדירות הקטנות מן הבנייה החדשה. תהליך זה התרחש בין היתר בגלל התערבות הרשויות המקומיות בגודל הדירות מתוך מגמה להשפיע על מאפייני האוכלוסייה הרצויה.

הטבלה הבאה מציגה עיבוד שבוצע על ידי הלמ"ס להתפלגות גודלי משקי הבית לפי נפות, ובה ניתן להבחין בשונות הקיימת בין אזורי הארץ. כך, למשל, במחוז ירושלים 35.4% ממשקי הבית הם קטנים (עד 2 נפשות), ובמחוז תל אביב 59.8%. בתוך המחוז נמצאה שונות נוספת בין הנפות. למשל, בנפת חיפה 57.1% ממשקי הבית הם קטנים בעוד בנפת חדרה שיעורם עומד רק על 35.1%. בנוסף לכך, קיימת שונות בחלוקה למגזרים (יהודים/ ערבים, דתיים/ חילוניים וכד').

משקי בית, לפי גודל משק בית, מחוז ונפה 2018

עיבוד מיוחד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

מספר ממוצע של נפשות	מספר הנפשות במשק הבית (אחוזים) Number of persons in household (percentages)							סך הכל (אחוזים) Total	
	7+	6	5	4	3	2	1		
3.32	6.0	5.9	13.4	15.9	15.0	24.8	19.0	100	סך הכל
3.98	15.3	9.3	12.5	14.1	13.4	20.6	14.8	100	מחוז ירושלים
3.65	5.2	9.4	17.5	19.9	15.0	20.1	12.8	100	מחוז צפון (2)
3.32	2.9	10.4	15.2	14.6	15.2	24.3	17.4	100	נפת צפת
3.38	5.4	7.9	15.8	20.8	13.6	21.8	14.8	100	נפת כנרת
3.62	6.1	8.8	17.2	18.7	15.4	21.1	12.9	100	נפת יזרעאל
3.74	4.7	9.5	18.6	21.4	14.9	18.8	12.1	100	נפת עכו
2.98	2.9	4.2	12.2	15.2	16.3	26.2	23.1	100	מחוז חיפה
2.66	1.7	1.9	9.1	14.4	15.9	29.6	27.5	100	נפת חיפה
3.57	5.1	8.4	17.8	16.6	17.1	20.0	15.1	100	נפת חדרה
3.30	3.5	5.2	16.3	18.4	15.7	25.0	15.8	100	מחוז המרכז
3.31	3.8	6.4	17.3	17.3	14.9	24.0	16.3	100	נפת השרון
3.26	3.8	4.0	16.6	17.6	16.2	27.0	14.7	100	נפת פתח תקווה
3.55	4.6	6.0	18.9	19.4	16.2	21.1	13.9	100	נפת רמלה
3.23	2.3	5.5	14.1	19.5	15.6	25.5	17.5	100	נפת רחובות
2.65	2.9	2.6	8.4	12.6	13.7	30.8	29.0	100	מחוז תל אביב (3)
2.36	0.9	1.7	6.5	12.1	11.8	32.7	34.3	100	תל אביב
3.02	6.4	4.5	9.7	13.0	14.2	26.9	25.4	100	רמת גן
2.78	2.5	2.2	10.5	13.3	16.9	31.9	22.9	100	חולון
3.48	8.7	5.9	11.8	14.7	15.4	24.5	19.1	100	מחוז הדרום
3.27	4.9	6.3	11.1	16.4	17.0	25.0	19.3	100	נפת אשקלון
3.67	12.1	5.5	12.5	13.1	13.8	24.0	18.8	100	נפת באר שבע
4.65	20.4	11.8	18.1	13.7	15.1	14.5	6.4	100	אזור יו"ש (4)

(1) כולל משקי בית שבהם נפש אחת בלבד.

(2) כולל נפת גולן

(3) פירוט לפי אזור טבעי

(4) באזור יהודה ושומרון הנתונים מתייחסים למשקי בית ביישובים ישראלים בלבד.

6. האשראי לדיוור

אשראי לדיוור הוא תנאי הכרחי להתפתחות המשמעותית של דיוור בבעלות עצמית. רכישת דירה היא ברוב המקרים ההשקעה הגדולה ביותר שמשקי בית מבצעים במהלך חייהם ויכולתם לרכוש דיוור בשלב מוקדם יחסית בחייהם – לפני שצברו את מלוא המקורות הדרושים למימון ההשקעה – מותנית ביכולתם להסתמך על אשראי. שוק האשראי לדיוור עבר מספר שינויים דרמטיים בעשורים האחרונים כתוצאה מהפעלת 'התוכנית לייצוב המשק (1985)', ששינתה לחלוטין את שוק ההון בישראל. השינויים חלו בהדרגה, במספר שלבים.

אחד השינויים הבולטים שארעו הוא הפרטתו של האשראי לדיוור. עד לשנת 1990, כמעט כל האשראי לדיוור בישראל היה ממשלתי – הלוואות שניתנו על-ידי הממשלה. האשראי הופנה כולו למשקי בית חסרי-דיוור שנכללו בתכנית הסיוע של משרד הבינוי והשיכון ("זכאים"), והוא ניתן להם בתנאים (סכום, תקופה, שיעור ריבית) שהיו אחידים עבור כל קבוצת זכאות. מעבר להפרטה העיקרית שבוצעה ב-1990 ("הרפורמה") ננקטו ב-2003 צעדים מקרו-כלכליים לצמצום תקציב

הסיוע למשתכנים של משרד הבינוי והשיכון, ורוב הסיוע הממשלתי בוטל. לכן המצב כיום שונה לחלוטין משהיה לפני הרפורמות: כמעט כל האשראי לדיור הוא פרטי (ממקורות המימון שהבנקים מגייסים בעצמם), הוא ניתן לצרכי רכישה דירה ללא קשר לשאלה אם הלווה הוא חסר דיור או בעל זכויות רשומות בנדל"ן, ותנאי האשראי נקבעים דיפרנציאלית לכל לווה לפי תמחור מבוסס-סיכון ובעקבות משא ומתן פרטני בין הלווה לבין הבנק. אשראי לזכאים (פרטי או ממשלתי) קיים אמנם גם כיום, אבל הוא מהווה חלק זניח משוק המשכנתאות.

גם בסיס ההצמדה וסוג הריבית השתנו בעקבות ההפרטה ולאור הצלחת המדיניות הכלכלית לרסן את האינפלציה. בעוד שההלוואות הממשלתיות ניתנו בעבר (ועדיין מוצעות) רק במגזר הצמוד למדד ורק בריבית קבועה - האטת קצב האינפלציה איפשרה לשוק המשכנתאות הפרטי להתרחב לראשונה גם להלוואות שקליות (הלוואות שאינן צמודות-מדד) וגם להלוואות בריבית משתנה (Adjustable Rate Mortgage).

גם סוג המלווים בשוק המשכנתאות השתנה. המלווים המסורתיים בשוק המשכנתאות בישראל – "הבנקים למשכנתאות" – היו גופים פרטיים בעלי רישיון בנקאי מוגבל שאיפשר להם לעסוק כמעט בלעדית באשראי לדיור ושקיבלו מהמדינה זיכיון להעמיד ולנהל הלוואות מכספיה. גופים אלו נמכרו ברובם לקבוצות הבנקאיות הגדולות ומוזגו לתוכן. המיזוג הגביר את הריכוזיות של תחום המשכנתאות בגלל צמצום מספר השחקנים בשוק.

הפחתת הריבית המוניטרית על-ידי בנק ישראל (ראו סעיף 1.2 לעיל) גרמה לירידת שיעורי הריבית בשוק ההון,¹⁹ לרבות הריבית לטווחים ארוכים. חשיבותה של הריבית הארוכה בהקשר זה נעוצה בהשפעתה הישירה על עלות האשראי לדיור: ירידת התשואות לפדיון על אג"ח ממשלתיות לטווחים ארוכים מיתרגמת להוזלה של עלות מקורות המימון הארוכים של הבנקים, אלו הדרושים להם למימון הלוואות משכנתא בריבית קבועה. התוצאה הייתה ירידה כללית של הריבית על המשכנתאות. ירידה זו משמעותה שרכישת דירה בעזרת אשראי נעשתה זולה יותר עבור משקי הבית.

גרף מס' 3 להלן מציג את התפתחות התשואה לפדיון על אג"ח ממשלתיות לתקופה של 10 שנים, בשנים 2001-2018.²⁰ ניתן ללמוד מהגרף שירידת התשואה לפדיון החלה לקראת סוף 2002 ונמשכה כמעט ברציפות עד אמצע 2016. בשנים 2006-2008 התייצבה התשואה לפדיון ברמה של כ-6%, אלא שאז, בעקבות המשבר הפיננסי העולמי, התחדשה הירידה והיא נמשכה עד אמצע 2016. היקף הירידה הוא משמעותי: בין 2008 ל-2016 ירדה התשואה לפדיון בכ-4 נקודות אחוז. ירידה זו הביאה להוזלה מקבילה של עלות האשראי ללקוחות. המשמעות של הוזלת האשראי היתה הגדלת יכולתם של משקי הבית ללוות לאור ירידת הנטל של שירותי החוב.²¹

לאפקט המרחיב של הוזלת אשראי יש להוסיף את העובדה שהמדיניות המוניטרית יצרה עבור הלווים אפיק מימון חדש, זול במיוחד: הלוואות שקליות בריבית משתנה הנשענת על עוגן 'ריבית הפריים'.²² הפחתת הריבית היומית של בנק ישראל לרמה נמוכה במיוחד²³ יצרה לרוכשי הדירות מקור מימון אטרקטיבי, והם מיהרו לנצל אותו. הגידול המהיר של יתרת האשראי לדיור והעלייה המהירה של מחירי דירות (ראו בהמשך) העלו בבנק ישראל חשש כפול – חשש מהתפתחותה של 'בועת נדל"ן' הנשענת על גידול מהיר של יתרת האשראי הבנקאי למשקי בית ומסכנת הן את הלווים והן את הבנקים במקרה של התפוצצותה, וחשש מחשיפה מוגזמת של משקי הבית לסיכון ריבית שהם אינם מודעים לו ושעלול להתממש לכשיעלו שיעורי הריבית.²⁴ חשש זה גרם מ-2012 ואילך לסידרה של התערבויות נקודתיות חריגות של

¹⁹ הכוונה כאן היא לסל הריביות הכולל בשוק ההון.

²⁰ הרלוונטיות של נתונים אלו היא למימון הלוואות לדיור בריבית קבועה לתקופה של 20 שנה ומעלה.

²¹ כלומר, האפשרות להגדיל את תקציב הרכישה שלהם עבור נטל תשלום חודשי נתון.

²² למעשה, נשענת על ריבית בנק ישראל.

²³ לאורך חלק ניכר מהתקופה, הריבית הריאלית שהייתה גלומה בריבית בנק ישראל היתה שלילית.

²⁴ כבר מספר שנים שהבנקים המרכזיים בכל העולם מודעים לבעיות שיוצרת מציאות של ריבית אפסית ומתכננים להעלות את שיעור הריבית. מה שמונע זאת מהם הוא החשש שצעד זה יביא לזעזוע ולהאטה של תהליך ההחלמה (האיטי ממילא) מהמיתון הבינלאומי. לכן, בעוד שהמגמה המוכרזת במדינות שונות היא של העלאת ריבית – הביצוע בדרך כלל לא מתממש.

בנק ישראל שהתבטאו בעיקר בהגבלת שיעור המימון (יחס בין סך האשראי למחיר הדירה) ובהגבלת חלק האשראי שניתן ליטול במסלול הריבית המשתנה. זהו חידוש מבחינת 'ארגו הכלים' הרגולטוריים בהם משתמש הבנק המרכזי: המפקח על הבנקים לא התערב בעבר ישירות בקריטריונים של הבנקים למתן אשראי לדיור – לא בתקופה שבה האשראי היה עדיין ממשלתי ולא לאחר שהונהגו הרפורמות הגדולות של תחום המשכנתאות ב-1990, כאשר האשראי לדיור עבר (כמעט בן-לילה) לאחריותם של הבנקים.

גרף מס' 3: התשואה לפדיון (ברוטו) על אג"ח ממשלתיות ל-10 שנים, 2001 עד 2018 (%)



מקור: בנק ישראל

יתרת האשראי הבנקאי לדיור עמדה בסוף 2018 על 343 מיליארד ש"ח (ראו לוח 3). יתרה זו גדולה אמנם כמעט פי 2.5 מהיתרה בסוף 2008 – קצב גידול שנתי ממוצע של כ-9.4% – אבל הגידול בעשור זה לא היה בקצב אחיד: במחצית הראשונה של העשור (2008-2013) חל גידול מהיר של החוב, בקצב שנתי ממוצע של כ-12 אחוזים; במחצית השנייה של העשור (2013-2018) הוא התמתן לכמחצית מזה. יחס חוב המשכנתאות לתוצר עמד בסוף 2018 על כ-26% – יחס נמוך בהשוואה בינלאומית. עדות ליחס הנמוך יחסית של חוב המשכנתאות לתוצר מציג גרף מס' 4 – השוואה בינלאומית של חוב לדיור של משקי הבית ביחס לתמ"ג, שפורסם על-ידי בנק ישראל במסגרת הסקירה השנתית של מערכת הבנקאות.²⁵ מן הגרף עולה כי גודל חוב המשכנתאות בישראל ביחס לתמ"ג קטן משמעותית מזה הקיים במדינות המערביות, וזאת בתום עשור שבו חוב זה עלה בתלילות שגרמה לבנק ישראל להתערב בשוק המשכנתאות כדי לרסן את הגידול בחוב כאמור.

לוח 3: חוב המשכנתאות, 2008-2018

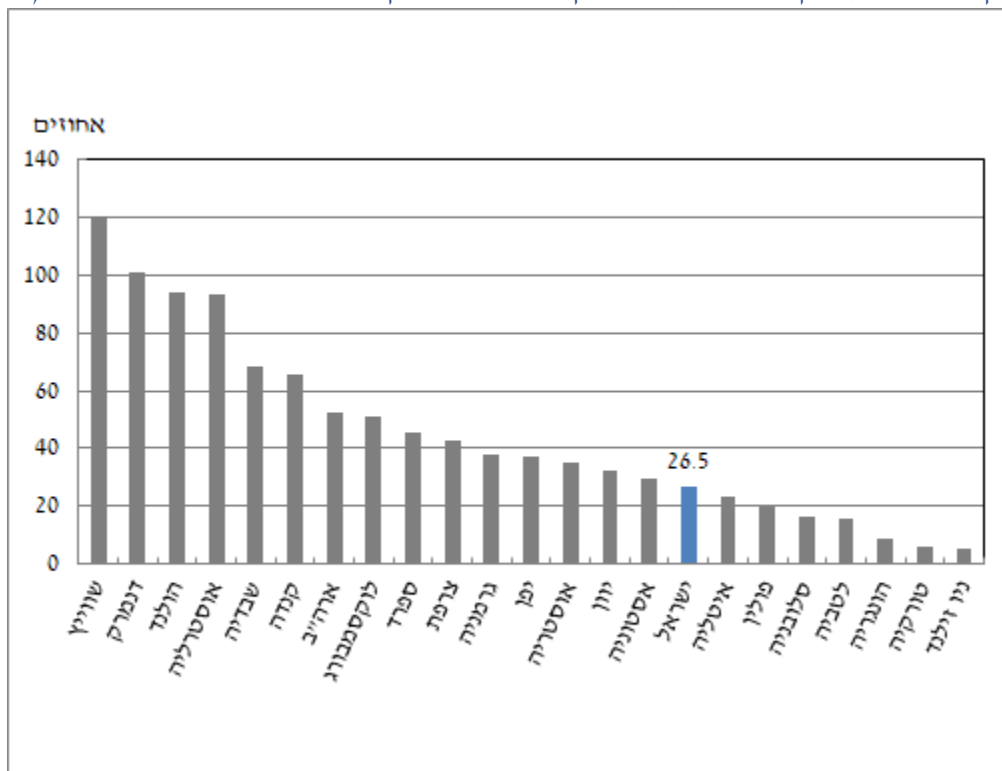
שנה	מיליארדי ש"ח	כאחוז מהתמ"ג

²⁵ ראו: בנק ישראל, הסקירה השנתית של מערכת הבנקאות לשנת 2018.

18.1	140	2008
19.2	157	2009
21.3	186	2010
21.8	204	2011
22.5	224	2012
23.2	245	2013
23.8	264	2014
24.7	289	2015
24.9	306	2016
25.3	321	2017
25.9	343	2018

מקור: בנק ישראל, המפקח על הבנקים, "מידע שוטף על תאגידים בנקאיים". הנתון מתייחס ליתרות מאזניות של הבנקים

גרף מס' 4: היחס בין החוב לדיור של משקי בית לתוצר המקומי הגולמי – השוואה בינלאומית, 2017



מקור: בנק ישראל, סקירת המערכת הבנקאית לשנת 2018

7. מדיניות הסיוע הממשלתית בנושא רכישת דיור

החל בשנות ה-70 של המאה הקודמת הפעילה הממשלה תוכניות סיוע לרכישת דיור על-ידי משקי בית חסרי-דיור.²⁶ העקרונות הבסיסיים של סיוע זה היו:

- א. העדפה לפתרון של רכישה של הדירה על-ידי משקי הבית על-פני דיור בשכירות;
- ב. הסיוע ניתן באמצעות הלוואות ומענקים למימון הרכישה ופתרונות של דיור ציבורי לחסרי-כושר החזר אשראי;
- ג. החל משנת 2000, משקי בית שלפי תבחינים סוציו-כלכליים אינם מתאימים למסלול רכישה או שאינם יכולים לעמוד בהחזרי אשראי נכללים בתכניות ממשלתיות המסייעות להם בתשלום שכר דירה;
- ד. המימון נעשה בהלוואה ישירה מכספי המדינה שהועמדה למשתכנים בתנאים נוחים (יחסית לשוק);
- ה. המועמדים לקבלת הסיוע הממשלתי היו משקי בית חסרי-דיור שעמדו בקריטריונים שקבע משרד הבינוי והשיכון ("זכאים");
- ו. הסיוע הממשלתי היה דיפרנציאלי: מידת הסיוע נקבעה לכל זכאי על-סמך קריטריונים כמותיים שקבע משרד הבינוי והשיכון, שמספקים אינדיקציה למידת הנזקקות לסיוע. תפקידם של הקריטריונים היה לבנות סולם סיוע דיפרנציאלי, שמטרתו לסייע לזכאי ביחס ישר לאינדיקציה שמשק הבית הוא בעל מאפייני נזקקות גבוהים יותר. בנוסף ניתן סיוע מוגבר לישושים מועדפים כדי לעודד רכישת דירות במרחבי הנגב הגליל והערבה.

בהיותה ממשלתית, היו למערכת המשכנתאות הישראלית מספר מאפיינים ייחודיים:

- א. שיעורי המימון היו גבוהים מספיק כדי לאפשר גם למשקי בית מעוטי הון-עצמי להגיע לבעלות על דיור. במקרים מיוחדים הגיעו שיעורי המימון אל מעבר ל-90%;

²⁶ יצויין כי בשנים אלו (ולמעשה עד שהשילו הרפורמות שבוצעו בשוק ההון במסגרת "התכנית לייצוב המשק" לקראת סוף שנות ה-80) לא היו בישראל מקורות פרטיים שהעמידו אשראי לדיור למשקי בית

- ב. הריבית על האשראי הייתה נמוכה במידה ניכרת מהריבית המקבילה על הלוואות פרטיות ;
- ג. מחיר האשראי היה אחיד לכל הלווים השייכים לאותה קבוצת זכאים, כשהבדלים בעומק סבסוד בין קבוצות שיקפו את מידת הנזקקות של כל קבוצה ;
- ד. באזורים מועדפים קיבלו המשתכנים מענק ממשלתי שהיה מותנה בתקופת מגורים מינימלית בישוב ;
- ה. מאחר שרוב הדירות בישראל לא היו רשומות במרשם המקרקעין ("טאבו"), בוודאי לא דירות שהיו עדיין בבנייה במועד הרכישה – נוצרה שיטה של מישכון זכויות מסחריות של הלווה ששימשה תחליף למשכנתא (שיעבוד זכויות רשומות במקרקעין). כפיצוי על חולשת השיעבוד נוצר שימוש נרחב בערבים אישיים – לרוב קרובי משפחה מדרגה ראשונה של הלווה – להבטחת עמידתו של הלווה בהסכם הלוואה.

רפורמות שהונהגו בתחום המשכנתאות בשנים שלאחר השקתה של "התכנית לייצוב המשק" (1985) שינו את אופיו של שוק המשכנתאות הישראלי באופן דרמטי. הרפורמות הופעלו בשלבים, ככל ששוק ההון הישראלי התאים את עצמו לשינויים שהונהגו. בשלהי שנות השמונים של המאה הקודמת הורשו הבנקים להעמיד הלוואות פרטיות מכספם כתוספת להלוואות הממשלתיות לזכאי משרד הבינוי והשיכון ("הלוואות משלימות") ונקבעו הכללים לבנקים למשכנתאות לגבי נוהל הטיפול באשראי המשולב. ב-1990 הועברו נתחים גדולים מהאשראי לדירור (במסגרת תוכנית הסיוע לזוגות צעירים), שניתן עד אז מכספי המדינה, לכתפי הבנקים למשכנתאות, כשתנאי האשראי בהלוואות אלו מסובסדים על-ידי הממשלה. בהדרגה, ובגלל קושי תקציבי להתאים את היקפי המשכנתאות למחירי הדירות הגואים, הלכה הממשלה ונמוגה משוק המשכנתאות: ²⁷ משרד השיכון לא עידכן את סכומי הסיוע הנומינליים כך שיתאימו למחירי הדירות הגואים.

עד שנת 2003 הפעיל משרד הבינוי תכניות סיוע לרכישת דירה. תקציב הסיוע נע סביב 2-3 מיליארד שקלים בשנה, וכלל סבסוד ריבית על משכנתאות, ערבות מדינה לרוכשי דירות, ומענק המותנה במגורי הלווה בדירה לפרק זמן מינימלי שנקבע. הסכומים לכלל זכאי – הלוואה ומענק – היו תלויים בנתונים אישיים של הזכאים ובמקום המגורים המיועד, כדי לאפשר העדפה של אזורי עדיפות לאומית או ישובים אחרים על פי החלטות הממשלה. תכנית זו והמענקים במסגרתה עברו מן העולם בשתי החלטות ממשלה שהתקבלו באפריל ובאוגוסט 2003. מאז התקבלו מזמן לזמן החלטות קצרות-מועד למענקים באזורים מועדפים שהשפעתם על שוק הדירור הייתה שולית. כיום, כשהריבית הפרטית במשק נמוכה – אין עוד יתרון ללווה להישען על סיוע ממשלתי. המענקים ניתנים כיום בדרך עקיפה, באמצעות הפחתת מחיר הקרקע בתכנית "מחיר למשתכן", ואינם משיגים את אותה מטרה.

המסקנה היא שמימון הדירור הופרט למעשה, כשרוב חסרי-הדירור נשענים כמעט בלעדית על אשראי בנקאי פרטי הניתן לפי שיקולים ותמחור בנקאיים וללא סבסוד של המדינה. התוצאה היא ששוק המשכנתאות מתנהל כיום לפי שיקולים עסקיים בלבד: הבנקים מציעים תנאים נוחים יותר ללווים בעלי פרופיל סיכון נמוך מאשר לכאלו עם פרופיל סיכון גבוה. מובן שדיפרנציאציה זו של ריבית המשכנתאות, הנשענת על פרמיית סיכון אשראי, היא הפוכה במהותה לזו ששררה בתקופה בה האשראי לדירור היה ממקורות ממשלתיים וכלל אלמנט של סיוע, כשגודל הסיוע היה פונקציה של מידת הנזקקות (ואיתה, בהתאמה, מידת הסיכון).

הלחץ שהופעל על הממשלה סביב המחאה החברתית של 2011 גרם לחיפוש כלים שיאפשרו לחסרי-דירור להתמודד עם מחירי הדירות הגואים. חוסר היכולת לחזור לכלים ההיסטוריים ששימשו את הממשלה לסיוע בנושאי הדירור (בגלל מגבלות תקציב) גרם לחיפוש פתרונות שיאפשרו לממשלה ליצור סיוע למשתכנים באמצעים חוץ-תקציביים. תוכנית "מחיר למשתכן" שמופעלת בשנים האחרונות היא סוג של מעקף כזה, שכן היא יוצרת סבסוד של רוכשי דירות באמצעות ויתור על הכנסות של רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ממכירת קרקעות, ללא סעיף הוצאה תקציבית. עדיין מוקדם בשלב הנוכחי לסכם את תוצאותיה של תוכנית זו.

²⁷ למעט אשראי לדירור לעולים חדשים, שתפח בשנים שלאחר גל העלייה ממדינות חבר העמים.

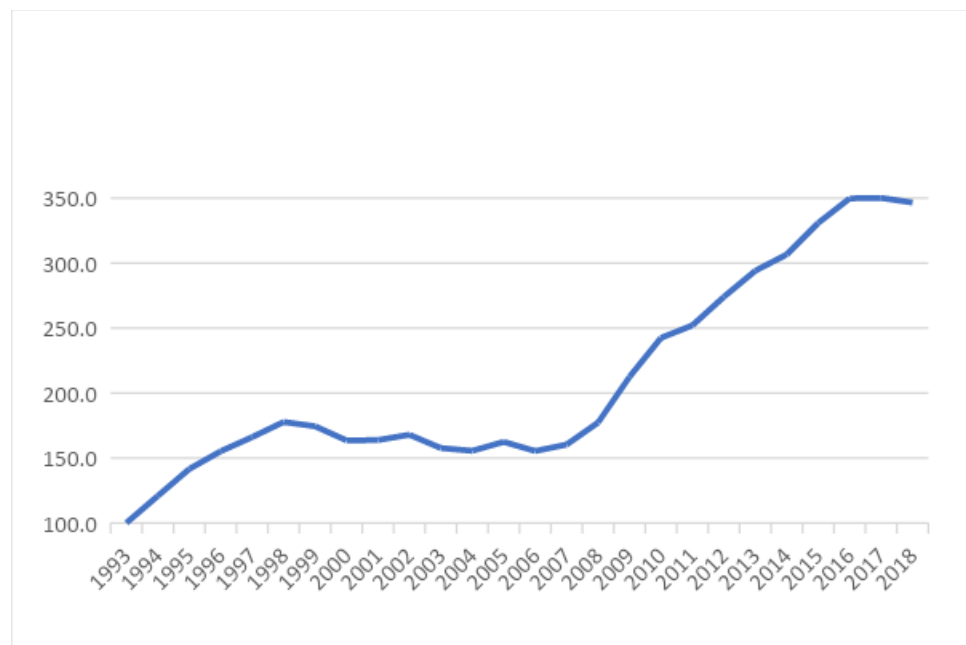
8. מחירי הדיור ונשיגות הדיור

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המחיר הממוצע של דירה בישראל עלה פי 3.5 בתקופה של 25 שנים (1993 עד 2018) – ראו גרף מס' 5: מדד מחירי הדירות, 1993-2018. עלייה מצטברת זו של מחירי הדירות משקפת מגמות הפוכות בתקופות ביניים: בחמש השנים הראשונות – עד 1998 – התרחשה עלייה מהירה שהביאה כמעט להכפלה של המחיר הממוצע. התייקרות זו שיקפה את הביקוש הגדול שיצר גל העלייה ממדינות בריה"מ-לשעבר שהגיע ברובו במחצית הראשונה של שנות ה-90 של המאה הקודמת ואת הגאות הכלכלית שנוצרה בעקבות גל עלייה זה. מגמה זו התהפכה בהמשך: במשך קרוב לעשור לאחר מכן, עד לאמצע 2007, נרשמה ירידה מצטברת של כ-13% במחיר הממוצע של דירות, עם תנודות בין השנים. עליית המחירים התחדשה בתחילת 2008 ונמשכה ברציפות עד למחצית השנייה של 2017, תוך האטה הדרגתית: במשך קרוב לארבע שנים עלו המחירים בקצב שנתי ממוצע של כ-13%; מאז המחצית השנייה של 2011 ועד לאמצע 2017 הואט קצב ההתייקרות הממוצע לכ-6%. עליית המחירים נבלמה במחצית הראשונה של 2017.

כשעוסקים בניתוח מגמות ארוכות-טווח, המבט על מחירי דירות 'נומינליים' (מחירים הנקובים בש"ח) סובל מהטייה אינפלציונית: עד לשנת 2000 סבל עדיין המשק הישראלי מאינפלציה, 'ירושה' של שנות המשבר המקרו-כלכלי של השנים 1973-1985, כך שעליית מחירי הדירות בשנים אלו משקפת בעיקר את שחיקת ערכו של השקל. כדי לתקן את נתוני מחירי הדיור נתייחס למחירי הדירות הממוצעים כשהם מבוטאים במונחי השכר הממוצע למשרת שכיר - מחירי הדירות במונחי כוח הקנייה של שכיר (ראו גרף מס' 6 בהמשך).

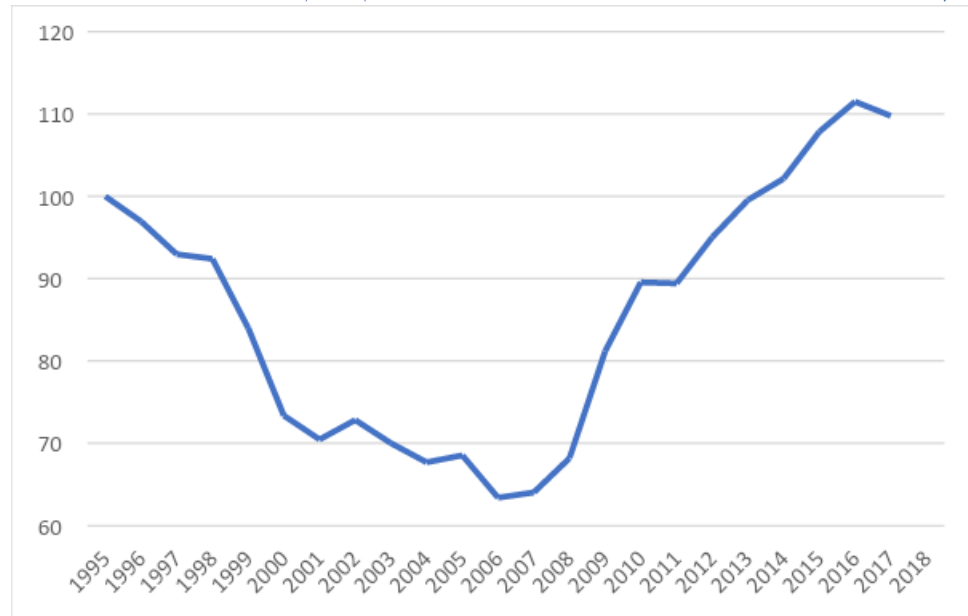
התמונה העולה מגרף מס' 6 היא של תנודה מחזורית: בשנים שעד 2006 חלה ירידה דרמטית (כ-40% במצטבר) של מחירי הדירות במונחי שכר, ואחריה התהפכה המגמה. עליית המחירים שהחלה ב-2008 הביאה בתוך כשמונה שנים (עד 2016) להתייקרות מצטברת של כ-75% של מחירי הדירות במונחי השכר הממוצע.

גרף מס' 5: מדד מחירי הדירות, 1994-2018 (1993=100)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

גרף מסי 6 : מדד מחירי הדירות במונחי שכר למשרת שכיר, מדד, 1995-2018 (100=1995)



מקור : עיבוד של נתוני הלמ"ס

חלק ב : זיהוי בעיות לקראת 2048

מטרתו של חלק זה של המסמך היא להעריך את כיווני ההתפתחות הצפויים של שוק הדיור כדי לזהות בעיות וחסימים שעלולים להתפתח ולפגום בהתנהלותו התקינה של שוק דיור יעיל והוגן.

1. כמה משקי בית? התחזית הדמוגרפית

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פרסמה תחזית דמוגרפית לישראל עד לשנת 2065. התחזית מפרטת שלושה תרחישים אלטרנטיביים, הנבדלים זה מזה בקצב הצמיחה של האוכלוסייה : החלופה הנמוכה, הבינונית והגבוהה. כל התרחישים יוצאים מנתוני סוף 2015 – 8.46 מיליון נפש. לפי התחזית, אוכלוסיית ישראל תמנה בשנת 2048, 13.5, 15.1 או 16.8 מיליון נפש בחלופה הנמוכה, הבינונית והגבוהה, בהתאמה. בלוח 4 מוצגת התחזית לפי שלושת התרחישים : אנו נתייחס בהמשך לחלופה הבינונית²⁸.

לוח 4 : תחזית גודל האוכלוסייה של ישראל בשנים נבחרות – שלושה תרחישים

2048	2045	2035	2025	2015	
16,842.9	15,763.2	12,759.9	10,395.9	8,463	חלופה גבוהה

²⁸ ראוי לזכור במקרה של זיהוי צווארי בקבוק שישנה גם חלופה גבוהה שיש להתייחס אליה (מבחינת מסמך זה, העוסק בבעיות הדיור) כאל תרחיש קיצון

15,156.8	14,405.9	12,133.4	10,188.3	8,463	חלופה בינונית
13,490.7	13,053.5	11,492.9	9,976.7	8,463	חלופה נמוכה

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

שינוי דמוגרפי שעליו מצביעה תחזית הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הוא הזדקנות צפויה נוספת של האוכלוסייה: לפי תחזית הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משקלה של האוכלוסייה בגילאי 65+ צפוי להגיע ל-14.9% ב-2048 לעומת 11.1% ב-2015.

כדי לתרגם את צרכי הדיור העתידיים (הביקוש לשירותי דיור) למונחים של יחידות-דיור, יש לעבור ממספרי אוכלוסייה למספר משקי בית. אם נתרגם את תחזית הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה למונחי משקי בית, נקבל שמספר משקי הבית צפוי לגדול מ-2.54 מיליון בשנת 2015 ל-4.55 מיליון בשנת 2048 – תוספת של כ-2 מיליון משקי בית²⁹. גידול צפוי זה של מספר משקי הבית מושפע כמו כן מהשאלה איזו מהחלופות תתגשם: לפי החלופה הנמוכה צפוי מספר משקי הבית לגדול ל-4.05 מיליון, בעוד שלפי החלופה הגבוהה הוא צפוי לגדול ל-5.06 מיליון. המשמעות היא שהתוספת של כ-2 מיליון משקי בית, שחושבה לפי החלופה הבינונית, יכולה לנוע למעשה בין 1.5 ל-2.5 מיליון. כל תכנית שנתווה בהמשך צריכה לקחת בחשבון משרעת כזו בין התואים מבחינת צרכי הדיור. כך או כך מדובר בשינוי דרמטי שאין לו אח ורע במדינות המערב וודאי לא במדינה קטנה וצפופת אוכלוסין כישׂראל.

2. כמה זירות נדרשות? תחזית נגזרת של צרכי הדיור³⁰

כדי להעריך את צרכי הדיור של ישראל בשנת 2048 יש להתייחס לשלושה רכיבים: (1) הגידול הדמוגרפי הצפוי; (2) העלייה הצפויה ברמת החיים כתוצאה מצמיחת התוצר לנפש; (3) גריטה צפויה של מלאי הדיור הקיים.

הגידול הדמוגרפי הצפוי (לפי החלופה הבינונית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) הוא תוספת של כ-2 מיליון משקי בית, כך שגידול האוכלוסייה כשלעצמו מכתוב תוספת דרושה של כ-2 מיליון יחידות דיור למלאי. על כך יש להוסיף עלייה ממוצעת ברמת החיים ("התרווחות") של האוכלוסייה על רקע שיפור רמת ההכנסה.³¹

הנקודה השלישית – גריטה – היא חשובה: בגלל גריטה של מלאי ישן (אם בגלל בלאי, התחדשות עירונית נקודתית או שינוי יעוד ואם במסגרת תוכניות להתחדשות עירונית), תוספת של 2 מיליון יחידות דיור למלאי (נטו) מחייבת להתחיל בבנייתן של יותר מ-2 מיליון יחידות דיור. סביר שיהיה הבדל בין היקפי הגריטה שהיו בעבר לבין אלו שצפויים בעתיד: בעבר, מדובר היה בגריטה במספרים נמוכים יחסית (אלפים בודדים מידי שנה); בניגוד לכך, היקפי הבנייה העצומים הדרושים בעתיד יחייבו מהלכים מקיפים של "מיחזור קרקע": ציפוף של רקמות בנויות. לשם כך, תידרש גריטה מקיפה של יחידות-דיור ישנות, בעיקר כאלו ה'מבזבזות' קרקע או שאינן עומדות בסטנדרטים המתאימים לצורכי העתיד. חלק מגריטה זו ישרת לא רק את הצורך לצופף את האוכלוסייה אלא גם את הצורך להחליף מלאי של יחידות דיור ישנות,

²⁹ לצורך תרגום מונחי האוכלוסייה (נפש) למונחי משקי בית נניח כאן שהגודל הממוצע של משק בית לא ישתנה במהלך התקופה. יציבות זו של גודל משקי הבית קיימת בישראל בשנים האחרונות, והיא משקפת מגמות המקוזות זו את זו: צמצום מספר הנפשות במשק הבית הממוצע במגזר החרדי ומנגד גידול משקלו של פלח האוכלוסייה החרדית בסך האוכלוסייה.

³⁰ קיים ברקע מסמך זה דיון מקצועי ער לגבי התחזית הדמוגרפית של הלמ"ס והשלכותיה בנושא מלאי הדיור הדרוש כדי לענות על הצרכים, לרבות הבחנה בחלוקה משנית למגזרי אוכלוסייה, לקבוצות גיל של האוכלוסייה ולפיזור גיאוגרפי של מלאי הדיור. למרות שדיון זה חשוב, נראה לנו שלצורך מסמך מדיניות זה ולאור טווח הזמן הארוך שבו מדובר – ניתן להסתפק במכחול עבה כדי להצביע על הכיוונים הכלליים, והם מספיק דרמטיים כשלעצמם, מבלי לנסות לחדד את התמונה.

³¹ קיים קשר חיובי בין רמת החיים לבין הביקוש לדיור כשהוא מבוסס בגודל הדירה הממוצע (מ"ר). אלא שאנחנו עוסקים כאן בהערכת הביקוש ליחידות דיור. לכן, לצורך פשטות, נתעלם במסמך זה מאפקט ה"התרווחות" והשפעתו על הביקוש לדיור (במונחי יחידות דיור) ונתייחס רק להשפעת השינוי הדמוגרפי על הביקוש למלאי הדיור.

שאינן מתאימות עוד לצרכי המגורים, במלאי חדש. המשמעות היא שגריטת מלאי הדיור הישן תלך ותגבר, כך שכדי להוסיף 2 מיליון יחידות-דיור (נטו) למלאי הדיור יהיה צורך להגיע למספר גבוה יותר של יחידות-דיור בבנייה (ברוטו)³². אנו נניח בהמשך שהיקף הבנייה החדשה הנחוץ יעמוד לפחות על 2.2 מיליון יחידות דיור.

בהנחה שקצב הבנייה צריך להאיץ לאורך זמן במקביל לקצב הגידול של מספר משקי הבית, ואם נאמץ את הנתון לגבי קצב גידול האוכלוסייה השנתי מתחזית הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1.8%) – נקבל שקצב התחלות הבנייה שיענה על הצרכים מחייב אותנו להגיע מייד לכ-56 אלף יחידות-דיור (הוא עמד בשנת 2018 על 47 אלף), ולגדול בהדרגה ל-70-65 אלף יחידות-דיור ב-2030, ל-80-85 אלף יחידות-דיור ב-2040 ול-90-100 אלף יחידות-דיור ב-2048.

3. הבעיות בצד ההיצע: שרשרת הייצור של הדירות

האצה משמעותית של קצב התחלות הבנייה של יחידות דיור (עד כדי הכפלה לקראת מחצית המאה) מציבה אתגר עצום בפני ענף הבנייה ושרשרת הייצור המורכבת של הדיור. בהעדר תשומת לב לכל אחד ממרכיבי שרשרת הייצור, עלול ענף התכנון והבנייה להיתקל בשורה ארוכה של חסמים.

הכנתו של מלאי יחידות-דיור המוכנות לאיכלוס (יחד עם כל התשתיות והשירותים הציבוריים הנלווים אליהן, לרבות תעסוקה, השכלה גבוהה, תחבורה וכיו"ב) עוברת דרך שרשרת ייצור ארוכה הנתונה לאי-ודאות ופגיעה להתפתחותם של חסמים בייצור. שרשרת הייצור כוללת זיהוי וייעוד של שטחים לפיתוח מגורים במתחמי התחדשות או בשטחים פנויים, הכנה ואישור של תכנית מתאר כוללת/מקומית/מפורטת, שיווק או ייזום באופן אחר, שרשרת פעולות יזמיות (תכנון, בחינת השוק, השגת ליווי בנקאי ועוד), פיתוח השטח ומערך השירותים המלא לרבות תהליכים מורכבים של הסכמים עם בעלים-דיירים (בתהליכי התחדשות) ועם רשויות מקומיות ואחרות. בהמשך מחייב התהליך הוצאת היתרי בנייה, תהליכים מורכבים של בנייה בפועל, שיווק דירות, התאמתן ואיכלוסן. חשוב להדגיש כאן שתהליכי הדיור מתחילים למעשה רק עם השלמת הבנייה והאיכלוס, ובראיית הצורך במלאי דיור מתאים ואיכותי יש לראות את מחזור חייה של דירה, כולל האחזקה וההתאמה שלה ושל המעטפת הפרטית והציבורית שמסביבה. הקצב המואץ שנדרש, הצפיפות הצפויה והמורכבות של התהליכים - מחייבים בחינה מדוקדקת של החוליות הרבות בשרשרת, כולל סדר הפעולות והדרכים הנדרשות לזרימתן הרציפה. ריבוי החוליות והמכפלה של קצב מואץ, צפיפות גדלה ומורכבות - יש בהם איום מובהק על איכות הדיור ומידת התאמתו לצרכים המגוונים של אוכלוסיות שונות ומחזורי חיים וצרכים משתנים של משקי בית. אם לא יטופלו במהירות, ביעילות ובעקביות עלולים להתפתח כשלים לאור היקפי הפיתוח הדרושים.

נפרט להלן את הבעיות העיקריות הצפויות בכמה מהחוליות הראשיות של תהליך הייצור:

א. איתור של פוטנציאל תכנוני

התכנית האסטרטגית לדיור שהוכנה על-ידי מינהל התכנון במשרד האוצר בשיתוף עם המועצה הלאומית לכלכלה מצביעה על פוטנציאל מספיק העונה על התוספת הדרושה למלאי הדירות ועל פריסתו על פני המרחב הלאומי. לפי תכנית זו, שני שלישים מהתוספת למלאי יחידות-הדיור צריכה להיבנות על קרקעות 'חדשות' (שאינן בנויות), ושליש - בתהליכי חידוש וציפוף של רקמות בנויות קיימות (התחדשות עירונית וכפרית).

³² לפי התכנית האסטרטגית לדיור שהכינו מינהל התכנון והמועצה הלאומית לכלכלה, כשליש מהתוספת החזויה של מלאי הדיור יתווסף בתהליכים של ציפוף רקמות עירוניות קיימות – מה שמכונה 'התחדשות עירונית'. הערכה זו מתבססת הן על הנדירות הגוברת של קרקעות פנויות למגורים והן על היתרונות הגלומים בתהליך בתהליכי התחדשות, כמו שיפור השירותים והתשתיות והיתרונות הגלומים בתהליך זה לבעלי הנכסים.

שאלה חשובה נוגעת למידת ההתאמה של הפוטנציאל המאוחר לצרכים ולהעדפות של משקי הבית לסוגיהם (כולל הגיאוגרפית, המיגורית, לקבוצות האוכלוסייה השונות ולמחזורי החיים של משקי בית): התנאים שידרשו כדי להתאים את פריסת הביקושים לזו של הפוטנציאל המאוחר. תמ"א 35 – תכנית המתאר הארצית לבנייה, פיתוח ושימור, ובעקבותיה תמ"א 1/35, תמ"א 1, תכניות המתאר המחוזיות ועוד – קבעו במידה רבה את כיווני הפריסה. זאת, בהתאמה מירבית לפריסה העתידית של התשתיות, לצורך בשימור מאוזן של ערכי הטבע, המורשת והחקלאות ותוך יצירת מגוון של סוגי יישובים בארבעה מרחבים מטרופוליניים: מרכז, סביב ירושלים, צפון ונגב. תמ"א 1/35 היא ההליך הארצי המחייב גם כיום.

רק חלק מהפוטנציאל המאוחר נמצא במה שאופיין במשך שנים כ"אזורי ביקוש". קיים לכן חשש לאי-התאמה בין מיקומה של הקרקע שתופשר ושל אזורי ההתחדשות, לבין הביקושים העתידיים לדירור. אי-התאמה כזו עלולה להיות מחסום עיקרי בשרשרת הייצור ואף להוסיף ולהעלות את המחירים היחסיים של דירות באזורי הביקוש (מדובר בעיקר במרכז הארץ) לעומת האזורים האחרים ולפגוע בכך במטרות הנשיגות ועוד.³³

יש הטוענים שהאטרקטיביות היחסית של אזורי הביקוש היא "גזירת גורל" וכל המאמצים המוסדיים והתכנוניים לא יוכלו לכוחות השוק הפועלים בגרביטציה חזקה לכיוון המרכז. אחרים טוענים שמדיניות ממשלתית המכוונת ליצירת אזורי ביקוש נוספים בצפון ובדרום הארץ לא רק תשיג מטרות כלכליות, חברתיות וסביבתיות ותתרום לחוסן הלאומי ולאיכות החיים של כלל האוכלוסייה - היא גם הכרחית כדי למנוע הצטופפות-יתר במרכז הארץ. הצטופפות כזו, לאור ההיקפים בהם מדובר, עלולה ליצור מה שמכונה לעתים 'הונקונגזיציה' של המרכז - חיסולם של מרחבים פתוחים וחקלאיים ויצירת רצף עירוני על פני המרכז כולו. על פי טענה זו, ריכוז מאמצי הפיתוח במרכז הארץ ומניעת התפתחות של חלופות מתחרות בצפונה ובדרומה תגדיל עוד יותר את המחירים היחסיים במרכז ותפגע גם במטרת הנשיגות. למעשה, כל התכניות הארציות, החלטות הממשלה ויוזמות ותיקות וחדשות³⁴ מגבות את מגמות הביזור, על פי העקרון של 'פיזור מרוכז'. ואמנם, המדינה השקיעה וממשיכה להשקיע בפיתוח תשתיות (בעיקר בתחום התחבורה) ואף החלה בהקמת מוסדות, בעידוד תעשיות ובתכניות המופנות לפיתוח אזורי הצפון והדרום. למרות זאת, עדיין לא הושגה 'מסה קריטית' שתבטיח את הסטת הביקושים לדירור. יישוב הקונפליקט המובנה בין הכוחות הגרביטציוניים לבין ההכרח להשיג את הפיזור המרוכז יהיה חלק עיקרי במדיניות הדרושה כדי להשיג את מטרותיה.

דגש מיוחד מושם בתכניות אלה על הצורך להוסיף יחידות-דירור בתוך הרקמות הבנויות הקיימות. גישה זו ננקטה כדי לענות על הביקוש העצום הצפוי בשנים הבאות תוך מתן עדיפות להרוויית רקמות קיימות וחדושן על פני בנייה בשטחים הפתוחים. עם זאת, תהליכים של חידוש רקמות קיימות הם תהליכי רוחב שיש להם השלכות חברתיות, כלכליות וסביבתיות מרחיקות לכת המחייבות התייחסות פרטנית. תהליכים של חידוש רקמות בנויות קיימות (עירוניות, פרבריות וכפריות כאחד) הם לכן נושא מרכזי המחייב ראייה רחבה יותר מאשר מענה לתוספת הביקושים. אופן התוספת של דירות הוא מגוון ויכול להיעשות בדרך של עיבוי (תוספת יחידות דירור למבנים קיימים או בין מבנים קיימים), הסבה של מתחמים בנויים שאין בהם דירור (אזורי תעשייה מתפנים או שטחי ציבור הניתנים לציפוף) ופרויקטים של פינוי-בינוי או בינוי-פינוי (בהתאם לסדר הפעולות של הריסה ובנייה). פעולות של פינוי-בינוי כרוכות מטבע הדברים גם בגריטה של מלאי דירור קיים שהבנייה החדשה אמורה לפצות עליה ובכך להקל על היכולת של רקמות עירוניות קיימות לקלוט תוספות משמעותיות של אוכלוסייה.

³³ מהשוואה של יעדי פריסת האוכלוסייה של תכנית תמ"א 35 לגבי שנת 2020 עם תחזיות מעודכנות עולה שאוכלוסייה בסדר גודל של כחצי מיליון נפש הוסיפה בכל זאת להגיע אל אזורי המרכז – כלומר, "נדדה" מהפריפריה למרכז, בניגוד ליעדים שנקבעו. ראו: התוכנית האסטרטגית לדירור, 2017-2040. המועצה הלאומית לכלכלה, 2017.

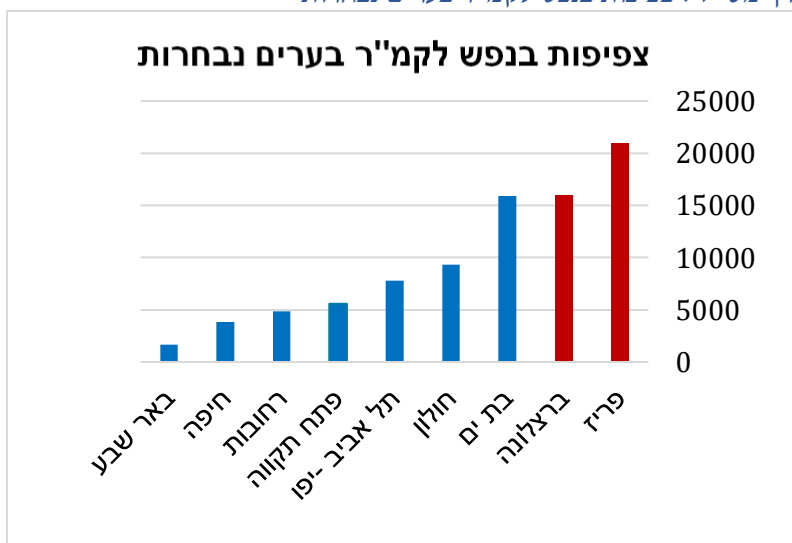
³⁴ למשל, תמ"א 35 (כולל החלטת הממשלה הנלווית), תמ"א 1/35, התכנית האסטרטגית לדירור 2040, "דרומה" ו"צפונה", יוזמת ישראל 2048 – עתיד משותף וישראל 2050 וגם ישראל 100.

כפי שנטען לעיל, רוב ערי ישראל אינן צפופות יחסית למקובל בערים מרכזיות בעולם וניתן לתכנן אותן לבנייה צפופה יותר, במגוון עשיר של פתרונות. התרשים הבא מציג את מקומן ההשוואתי של ערי ישראל ביחס לערים שונות בעולם. בולטות בעניין זה פריז וברצלונה, שמציגות צפיפות גבוהה פי שתיים ויותר ביחס לערים ראשיות בארץ (ראה גרף מס' 7) מבלי להידרש לבנייה גבוהה ותוך השגת איכויות אורבניות גבוהות.

הציפוף של רקמות בנויות זוכה אמנם באחרונה לטיפול ובחינה על ידי מינהל התכנון במטה ובמחוזות, על-ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, על-ידי רשויות מקומיות רבות וגם על ידי משק הייזום והבנייה הפרטיים. אבל, בהיות תהליך החידוש של רקמות עירוניות, פרבריות וכפריות תהליך רחב מורכב, סובל מסיבוכיות תכנונית, משפטית וביצועית ורצוף כשלי שוק - דרושה כאן מדיניות ממשלתית עקבית ונחושה המגובה בתימרוץ ובמשאבים כדי לעמוד באתגר. זאת בעיקר בראייה של השילוב בין ההאצה הדרושה באספקה של יחידות-דירה לבין המטרה שקבעה התכנית האסטרטגית לדירה במינהל התכנון לפיה שני שלישים של תוספת היחידות יסופקו בתהליכי התחדשות. במצב זה עלול להיווצר לחץ חוזר על הפשרת קרקעות חדשות שאינן סובלות בהכרח מהסיבוכיות כאמור, או לחילופין יצירת חסם משמעותי בשרשרת הייצור.

כיום, כשתהליכי הציפוף מותנים בלעדית בדינמיקה של כוחות השוק, הם מתרכזים בהכרח באזורי הביקוש ואינם מאפשרים חידוש (כמו גם חיזוק ומיגון) במקומות המשוועים לכך. לפיכך, היקף מיחזור הקרקע הנדרש בעשורים הקרובים אינו מאפשר להותיר אותו ליוזמה הפרטית לבדה: הכלים הקיימים מחייבים בחינה יסודית והמאמץ הנדרש מחייב היערכות מתאימה. חידוש מלאי הדירה והגדלה משמעותית של הצפיפות מחייבים תכנון אורבני מחדש, כולל פיתוח של מערכי תחבורה, תעסוקה, שירותים, השכלה וכיו"ב וצעדי יישום אפקטיביים שיביאו בחשבון את ההשלכות החברתיות, כלכליות, סביבתיות ואירגוניות בעיקר בהיבטים המוניציפליים והמקומיים.³⁵ המפתח להצלחת המהלך הוא יצירת ההיתכנות הכלכלית והחברתית של תהליכי החידוש והציפוף העירוני ואלה יתאפשרו אך ורק בהתערבות מסיבית והחלטית של המדינה, כולל יצירת תנאים מועדפים לרוכשי דירות מחוץ לאזורי הביקוש ועל-פי העדיפויות הלאומיות.

גרף מס' 7 : צפיפות בנפש לקמ"ר בערים נבחרות



³⁵ כך למשל, נתקלת תמ"א 38, שהתפתחה, בנוסף על יעדה המקורי של חיזוק מבנים בפני רעידות אדמה, ככלי של התחדשות עירונית, בביקורת רבה כיון שאינה עונה על צרכים ארוכי-טווח של המרחבים העירוניים. מעבר לכך, היא מופעלת כמעט רק על-ידי מינוף של ערכי קרקע ולכן מתרכזת כמעט כולה באזורי ביקוש ואינה תומכת בחידוש רקמות בנויות באזורים רבים מחוץ לאזורי הביקוש.

בעיה נוספת העלולה להתברר כקריטית היא חוסר גמישותו של המלאי התכנוני המפורט. צבר התכניות הרבות המאושרות, פרי המאמץ של העשורים האחרונים וביתר-שאת של השנים האחרונות, עשוי להתיישן ולהפוך לבלתי מתאים עוד בטרם מימושן של תכניות אלו בעשורים הקרובים. בעיה זו עלולה להחריף בהמשך התכנון המפורט האינטנסיבי בשנים הקרובות, בין השאר בגלל רמת הפירוט הגבוהה של חלק גדול מהתכניות הוותיקות (וגם אלה המתאשרות כיום) ובגלל הקושי לחזות את צורכי העתיד וליישם את הידע התכנוני המתפתח ועמו הסטנדרטים, ההנחיות וכללי התכנון. אם יידרש משך זמן ארוך כדי לשנות, להתאים ולעדכן תכניות אלה עלול להיווצר חסם נוסף, או לחילופין מימוש של תכניות שאבד עליהן הכלח והן גורמות לפגיעה באיכות התוצר לדורות.

ב. השיווק והיזום

גם תהליכי השיווק והיזום - אם לא יענו על כל מיגוון הביקושים ולא יותאמו היטב ליעדי הפריסה והתמהיל הדרושים - עלולים להתפתח לחסם ולהחריף את הכשלים במימוש יעדי המדיניות. הקצב, השיטה, העיתוי, המיקום, הגודל והעלות של יזום תהליכי התחדשות של רקמות קיימות ושיווק נתחים מקרקעות המדינה - כל אלו חייבים להתאים להיקפים הגדלים והולכים ולמכלול יעדי המדיניות. שיווק ויזום המונעים על-ידי שיקול של הכנסות לרשות מקרקעי ישראל או למדינה, עלולים להתפתח לחסם מרכזי ולמנוע עמידה במכלול היעדים. האצת החידוש והציפוף העירוניים (הפרבריים והכפריים) מחייבת פיתוח של הליכי יזום משוכללים בהרבה מאלה הקיימים כיום. מדובר בקרקעות פרטיות ובקרקעות תפוסות המחייבות קשר הדוק ומורכב עם בעלים, דיירים, עם רקמות חברתיות ועם הקשרים אורבניים, חברתיים, כלכליים וסביבתיים מרובי-אינטרסים. כל אלה עלולים להגביה את המשוכות העומדות כבר כיום בדרכה של ההאצה הדרושה. כך, למשל, שינויים תכופים במדיניות של התחדשות עירונית ועצירות שונות של תהליכי 'תמ"א 38' יוצרים שיבושים בשרשרת הייצור ואינם מאפשרים את המשכו הרצוף של תהליך היזום של ציפוף וחידוש רקמות קיימות.

ג. הרשות המקומית

הרשות המקומית היא ריצפת הייצור של פיתוח המרחב הלאומי בכלל ופיתוח הדיור ונגזריו בפרט. הרשות המקומית עלולה, משיקולים כלכליים, חברתיים ומגבלות אירגוניות, להפוך את תהליך ההאצה של אספקת יחידות הדיור לבלתי אפשרי. מדובר בחוליה חשובה בשרשרת הייצור, שבה צריכה המדיניות לטפל בעדיפות גבוהה. הסכמי-הגג, שפותחו בשנים האחרונות ומיושמים כתמריץ ראשי לרשויות המקומיות להוסיף יחידות דיור בתחומן, אכן עודדו רשויות שונות לחבור אל תהליכי ההאצה ולהוביל את הפיתוח של מלאי הדיור בתחומיהן, אבל עם זאת קיים חשש שהסכמים כאלה לא יעמדו במבחן ההאצה הדרושה ובמכלול המטרות של מדיניות דיור ראויה. השחיקה המהירה של הסכמי הגג המבוססים על משא-ומתן פרטני שאינו מתייחס גם לצרכים השוטפים של הרשויות - ספק אם הוא בר-קיימא. גם אם יעלה רף המיקוח, עלולה השיטה להסתבר כחסם ולא כמאיץ. המדיניות תצטרך להציע מנגנונים בני-קיימא שיהפכו את הגידול, ההרוויה והחידוש של רקמות בנויות ליעד מובהק של הרשות וכמנוף לשגשוג וצמיחה של הרשות.

ד. רישוי הבנייה

בקצב המואץ החזוי של אספקת יחידות דיור, עלול תהליך הרישוי להוות צוואר-בקבוק חמור עוד יותר מזה הקיים היום. כדי לעמוד בקצבי הבנייה והפיתוח יש לבצע מהפכה גורפת בתהליכי הרישוי. הצפיפות הגדלה והולכת, השכלול של הסטנדרטים והטכנולוגיות וריבוי בעלי העניין מחייבים גישות וכלים עדכניים.

ה. מיסוי הדיור

המצב הקיים של ריבוי האגרות, ההיטלים והמיסים המושטים על היזמים והבונים מחייב רפורמה שתמנע עומסים כבדים על התהליך ומצבים של חוסר-וודאות. גידול האוכלוסייה עצמו ושיעורי הצמיחה שהוא מביא עמו, יחד עם תנופת הבנייה הנדרשת, הם כשלעצמם מנוף כלכלי אדיר, שישפיע חיובית על הכנסות הממשלה. מדובר ב"קטר כלכלי" של

המשק. ניתן היה לצלל הזדמנות זו כדי להחיל רפורמה שתקל על המיסוי על הענף ובכך תוביל לרמת וודאות גבוהה יותר מנקודת מבטו של היזם ולסייע בכך להאיץ את תהליכי הייזום והבינוי.

ו. הגמישות של ענף הבנייה

בעבר הוכיח ענף הבנייה גמישות גבוהה בהתאמת התפוקה לשינויים נדרשים של קצב הבנייה. עם זאת, כשמדובר בגידול היקפים בסדרי הגודל שבהם אנו - דנים ענף הבנייה יתקשה לעמוד ביעדיו ללא שינוי עמוק ברמת הפיריון, בכושר הקליטה של טכנולוגיות מתקדמות, באיכות וכמות כוח האדם ובזמינות של תשומות, ציוד ורגולציה תומכת. גם איכותם של בעלי המקצוע, המשרדים והמנגנונים של האדריכלים, המתכננים, המנהלים, המהנדסים וההנדסאים יחייבו שידוד-מערכות לעמידה בקצב הגדל ובדרישות האיכות והבטיחות שיעמיקו.

לסיכום, בניסיון לענות על היעדים ועל המטרות של שרשרת הייצור של הדיור בעשורים הבאים, עלולות הבעיות המפורטות לעיל להתפתח לחסמים של ממש. מתחייבת לכן מדיניות חדשה ומעודכנת: במצב של 'עסקים כרגיל' לא תעמוד מדינת ישראל באתגרי הדיור ולא תמלא את מחויבותה לדור הזה ולדורות הבאים.

4. הבעיות בתמהיל מלאי הדיור

לתמהיל יחידות הדיור, ובעיקר באשר לגודליהן, חשיבות מיוחדת בשל השלכותיו הכלכליות, החברתיות והסביבתיות. במשך שנים נוצר בישראל מלאי של דירות שאינן מגוונות דיין ואינן עונות באופן מיטבי על הצרכים המשתנים של משקי הבית, גודליהם ואופי השימוש בנכסים. משנות ה-90 של המאה הקודמת חלה ירידה חדה במספר התחלות הבנייה של דירות קטנות בנות 80-30 מ"ר. כיום, בניגוד לעבר, כ-60% ממשקי הבית הם בני עד שלוש נפשות. הביקוש של משקי בית אלה לדירות קטנות הוא משמעותי. בשנת 2012 למשל, כ-20% מכלל משקי הבית שמנו נפש אחת, כ-42% מכלל משקי הבית שמנו שתי נפשות וכ-57% מכלל משקי הבית שמנו שלוש נפשות - התגוררו בדירות בנות 4 חדרים ויותר. ב-2019 עמד חלקן של דירות בנות 3 חדרים ופחות על 9.6% בלבד מהתחלות הבנייה בישראל (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020).

מגמות אלה זוכות בשנים האחרונות לביקורת³⁶ בגלל ההיקף הגדול-יחסית של יחידות דיור גדולות שנוספו למלאי ומנגד גריטה חלקית של דירות ישנות או הרחבתן. בנוסף מצביעה הביקורת על שינוי בטעמים, שאיננו קושר את איכות החיים דווקא לגודל הדירות, אלא לסידור הפנימי, לסטנדרטים המיושמים בתכנון ולסביבה בה הן ממוקמות. במקביל, תורמת המגמה לפגיעה ברמת נשיגות הדיור ומרחיקה משקי בית מהיכולת לרכוש דירות או לשכור דירות המתאימות הן למידתם, הן לבחירת המיקום המתאים להם והן ליכולתם הכלכלית. זאת, לא רק בראייה של מחיריהן ההתחלתי של הדירות, אלא גם בראיית אחזקתן השוטפת העומדת, בין השאר, ביחס ישר לגודלן. גם הצורך לרכוש דירה גדולה ממידותיו של משק הבית, בראיית הצורך העתידי להרחבתו³⁷, מעומעם במידה רבה בחלק גדל והולך מהאוכלוסיות, עם הגדלת אפשרויות הניידות ומבנהו המשתנה של משק הבית עצמו. חוסר ההלימה בין גודל משקי הבית לגודל הדירות משפיע, על כן, במצטבר על מחירי הדירות ובכך על נשיגות הדיור ולפיכך על הסרגל המרחבית ואת פערים חברתיים בכלל.

³⁶ ראה: לילי פידלר, מכון מילקן (2014)

³⁷ טענה זו נטענה בעבר ותמכה בתמונת התפתחות 'טבעית' של משק בית 'סטנדרטי' הגדל עם הזמן, והניסיון לקשור משקי בית לדירה קבועה במשך מחזור חיים שלם. השינויים במבנה משק הבית שאיננו לינארי עוד והצורך בניידות גבוהה יותר ממכלול סיבות מעמיד בסימן שאלה גדול טענה זאת.

במהלך השנים האחרונות נעשה אמנם מאמץ להגדיל את מספר יחידות הדיור הקטנות, אבל הגידול במספר הדירות הקטנות אינו עולה, ככלל, על אחוזים בודדים ועומד כאמור על פחות מ 10%.³⁸ במצב שנוצר ולאחר מספר עשורים שבהם הדירות הקטנות נדחקו כמעט כליל מן הבנייה החדשה, נדרש עתה שיקום מלאי הדירות הקטנות.

יש להדגיש שחוסר ההלימה בין הבנייה החדשה לביקוש לדירות קטנות נוצר כתוצאה ממכלול של סיבות שחלקן הגדול קשור ברגולציה. תרמה לכך ההנחה הכללית שבוטאה במסמכי מדיניות משנות ה-90, שלפיה יש קשר בין עלייה באיכות המגורים לבין גודל הדירות (במונחים של רווחת דיור – מ"ר ממוצע לנפש בדירה, המפגר עדיין מול המצב באירופה או בצפון אמריקה). תרמה לכך גם הטענה שרוב יחידות הדיור הישנות הן קטנות מאוד ביחס לצרכים הדמוגרפיים ועל כן נדרש איזון על-ידי אספקה של דירות גדולות יותר. להכוונות הרגולטוריות המחייבות הגדלה של דירות נוסף גם הלחץ של הרשויות המקומיות להבטיח שכל בנייה חדשה תכיל דירות גדולות ככל האפשר, זאת כדי לשפר את כושר התחרות שלהן ובשאיפה להביא לתחומן אוכלוסיות חזקות.

בראיית מאקרו, דירות גדולות יוצרות השפעות חיצוניות הן בהשקעות עתירות חומרי גלם שאינם מתחדשים והן באנרגיה, בהיקפי התנועה, בעיקר של רכב פרטי, ובהפרעות הסביבתיות הקשות של תהליך הבנייה עצמו. דירות גדולות לוקות גם בתפקודן האקלימי ומבזבזות משאבי אנרגיה לאורך כל מחזור חייהן. לא פחות חשובה היא התוצאה המרחבית המצטברת של נפחי הבנייה הגדולים, היוצרת צפיפות פיסית ונתפסת גבוהה יותר בגין כל תושב, מקטינה את יכולת הציפוף ופוגעת בעירוניות ראויה, זו המשוועת להגדלת מספר הנפשות לקמ"ר ולאזן דווקא לעומסי בניוי כבדים הנמצאים בניצול אנושי נמוך.

מכל הסיבות לעיל, ועם הגידול המשמעותי בהיקפי הבנייה של הדירות בעשורים הקרובים, וכן הגידול במדדי הציפוף השונים, יגדל הצורך ליצור הלימה טובה יותר בין גדלי משק הבית לבין גדלי הדירות, ליצור מלאי גדל והולך של דירות קטנות ומגוונות במרחבים העירוניים והכפריים לסוגיהם, וגם להבטיח תמהיל מגוון על פני המרחב כולו. מבט רב-דורי מעודד תמהיל של גדלים וסוגים של דירות בכל מכלול הישובים - עירוניים, כפריים ופרבריים, יהודיים וערביים.

נושא זה הולך ותופס אמנם את מקומו הראוי במוסדות התכנון ובחקיקה אך נשען עדיין על מסמכי מדיניות והוראות-שעה קצרות-מועד. נחוצה, על כן, מדיניות סדורה ארוכת טווח לעידוד תמהיל מגוון של יחידות דיור, שעקרונותיה יקבעו ברמה הארצית והיא תפורט ברמה מחוזית ומקומית.

מהניתוח לעיל עולה כי חלק גדול מהעיוותים הקיימים אינם נובעים בהכרח מכשלי שוק, אלא דווקא מעודף רגולציה. הריפוי למחסור שנוצר בדירות קטנות חדשות באיכות ראויה עשוי להגיע דרך הישענות גדולה יותר על מנגנון השוק וצמצום התערבות הרשויות. מנגנון השוק עשוי להוביל לתיקון המצב מפני שהביקוש ליחידות דיור קטנות קיים. נראה שהסרת מירב הרגולציה מעל הקביעה של גודל היחידות תייצר התאמה טובה יותר לצרכים מול הכשל המובהק היום, הנובע בעיקר מההנחיות הרגולטוריות. מדיניות גמישה כזו תוכל לתת מענה טוב יותר לשינוי באופי המגורים ואפשרויות של שימוש מעורב.

חוסר ההלימה המצטברת בין צרכי חלק ממשקי הבית ובין מצאי הדיור כאחד מגורמי המשבר³⁹ וכשלי השוק המובנים שפורטו לעיל, עלולים להתפתח למכשלה רבתי בראיית קצבי האספקה של יחידות דיור בעשורים הקרובים. ללא שינוי

³⁸ מראשית שנות התשעים חלה ירידה חדה בהיקף הדירות הקטנות בישראל. ("דירה קטנה" מוגדרת כדירה ששטחה 80-30 מ"ר, על-פי תקנות התכנון והבנייה - הגדרת תכנית למגורים ודירה קטנה לפי סעיף 147(ב) להוראת השעה, התשע"ג 2013, עד כדי הפסקה כמעט מוחלטת של בניית דירות קטנות ועלייה של עשרות אחוזים בגודל הדירה הממוצע. שיעור הדירות הקטנות (1, 2 ו-3 חדרים) מכלל הבנייה החדשה בשנת 2013 היה כ-5 אחוזים בלבד (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2014).

³⁹ ראה דוח מבקר המדינה בנושא משבר הדיור (2015)

משמעותי בכלים המבטיחים הלימה טובה יותר ומדיניות אפקטיבית של טיפול בתמהיל מתאים לא ניתן יהיה להבטיח את מטרת המדיניות - מתן מענה מלא, בר-השגה ואיכותי לצרכים הרבים והמגוונים - ולא ניתן יהיה לקדם את בנייתן של קהילות בריאות וחיוניות.

5. שחיקת שיעור הבעלות על הדיור

היסטורית, מדינת ישראל הפעילה תכניות סיוע לדיור שמטרתן לאפשר לחסרי-דיור להגיע לבעלות על דירת המגורים. המדינה דאגה אמנם גם לסיוע במגורים בשכירות נתמכת לקבוצות אוכלוסייה שהתקשו לרכוש דירות, אבל עיקר המאמץ הופנה לסיוע ולעידוד רכישה של דירות. הצלחתה של תוכנית הסיוע הממשלתית התבטאה בשיעור גבוה ויציב של משקי בית המתגוררים בדירה בבעלות עצמית בישראל – כ-70% - נתון בולט בהשוואה בינלאומית.⁴⁰

הסיוע הממשלתי לרכישת דיור הגיע לשיאו בתחילת שנות ה-90. מאז, על רקע הצרכים המתרחבים – קליטת גל העלייה ממדינות חבר העמים והסיוע הנרחב שניתן לקבוצת אוכלוסייה זו לרכישת דיור – החלה שחיקה הדרגתית (במונחי כוח קנייה) של הסיוע הממשלתי לתושבים ותיקים חסרי-דיור. שחיקה זו נבעה מהקפאה של תקציבי הסיוע הממשלתיים מאז 1992 והיא הוחמרה ככל שמחירי הדירות המשיכו לעלות. התוצאה היא שמידת האפקטיביות של הסיוע הממשלתי המוצע לחסרי-דיור הלכה והצטמצמה, בעיקר כשמדובר ברכישת דיור ב"אזורי הביקוש" שבהם מחירי הדירות גבוהים יותר. כתוצאה מכך, שיעור משקי הבית המתגוררים בדירות בבעלות החל לרדת בשנים האחרונות, לאחר תקופה ארוכה של יציבות. לפי נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אחוז משקי הבית המתגוררים בדירה בבעלותם היה ב-2016 67.2% מסך האוכלוסייה. ל-27.5% ממשקי הבית אין דירה בבעלותם. מגורים בדירה בבעלות נפוצים פחות ככל שמשקי הבית צעירים יותר וככל שהם משתייכים לעשירונים נמוכים יותר: בעוד שבשני העשירונים העליונים שיעור המתגוררים בדירות בבעלותם עומד על 84.3% ו-81.4%, בשני העשירונים התחתונים עומד שיעור זה על 41.4% ועל 15.2%.⁴¹

השילוב הנוכחי של מחירי הדירות הגבוהים (במונחי שכר) עם הדרישות המוגדלות של שיעור הון עצמי מינימלי ויחס בין התשלום החודשי בגין הלוואת המשכנתא להכנסה שקבע בנק ישראל בעסקאות רכישת דיור⁴² יוצר מצב שבו רוכשי דירה ראשונה נדרשים להעמיד סכומים גבוהים של הון עצמי כתנאי לקבלת אשראי בנקאי ולפנות שיעור גדול מהכנסתם החודשית לתשלומי הלוואת המשכנתא⁴³. כך, למשקי בית צעירים רבים אין כיום יכולת להמציא את ההון הראשוני הנדרש ואת התשלום החודשי הנדרש בגין הלוואת המשכנתא והם נאלצים להישען על סיוע ממשפחותיהם או לדחות את מועד רכישת הדירה. התוצאה היא שהנגישות של משקי בית צעירים לשוק הדיור תלויה ברוב המקרים במצבן הכלכלי של משפחות המוצא.

ירידת שיעורי הריבית בעשור האחרון, שהתרחשה על רקע המשבר הפיננסי העולמי, גרמה להתפתחות נוספת, חדשה, בשוק הדיור: הסטה של חלק מהחיסכון המצטבר של אוכלוסייה מבוססת מאפיקי השקעה הפיננסיים לעבר שוק הדיור. ביקוש זה לרכישת דיור, המונע על-ידי שיקולי השקעה, תרם לעלייה תלולה של מחירי הדיור ולדחיקה של משקי

⁴⁰ לשם השוואה: בארה"ב, בה ננקטה מדיניות פדרלית ברורה לעידוד דיור בבעלות מאז השפל הכלכלי של שנות ה-30, עלה שיעור משקי הבית המתגוררים בבית בבעלותם מכ-40 לכ-70 אחוז בתוך כשבעה עשורים; בישראל, השיעור המקביל עמד על כ-70 אחוזים לאורך רוב שנות המדינה.

⁴¹ ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לשנת 2017, לוח 24
⁴² החל משנת 2012 החל המפקח על הבנקים להתערב בקריטריונים הנהוגים למתן אשראי לדיור, מתוך כוונה לצנן את שוק המשכנתאות ובאמצעותו את הביקוש לדיור. כחלק מהתערבות זו קבע המפקח על הבנקים תקרה לשיעור המימון שהבנקים רשאים להעמיד לרוכשי דירות. לגבי רוכשי דירה ראשונה קבע המפקח על הבנקים שתקרת שיעור המימון היא 75%, כלומר, רוכשי הדירות חייבים להמציא הון עצמי בשיעור של 25% או יותר ממחיר הדירה הנרכשת. בנוסף, בעוד שבנק ישראל מגביל את היחס תשלום החזר ההלוואה להכנסה ל-50%, הבנקים, כדי להימנע מריתוק יתר של הון כנגד ההלוואות, מגבילים את היחס האמור ב-40% בלבד.

⁴³ ממצאי מדד היכולת לרכוש דיור של מכון אלרוב לרבעון השני של שנת 2019 עולה, שמתוך הערים הגדולות בישראל, משקי בית השייכים לעשירון השישי יכולים לרכוש דירת 4 חדרים בערים באר שבע, חיפה וחדרה בלבד באופן שהתשלום בגין הלוואות המשכנתא לא יעלה על 30% מהכנסתם או שההון העצמי שידרשו לו לא יעלה על 400 אלף שקלים

בית צעירים התרים אחר רכישת דירה ראשונה אל מחוץ לשוק הדיור בבעלות, ומנגד לגידול מובהק במספרם של משקי בית שמחזיקים בבעלותם יותר מדירה אחת.⁴⁴

המגמה בה נע המשק בעשורים האחרונים, מבלי שהתקבלה על כך החלטת מדיניות מודעת ומפורשת, היא של הדרה של משקי בית צעירים, בעיקר אלו המשתייכים לשכבות אוכלוסייה ממעמד סוציו-כלכלי נמוך יחסית, משוק הדיור בבעלות. מנגד, כפי שעולה מפירוט משרד האוצר לקראת הטלת "מס דירה שלישית", מצטבר מלאי דיור בידי שכבות אוכלוסייה מבוססות כלכלית. כך, ננטשת למעשה מדיניות הסיוע ההיסטורית של הממשלה – לעודד בעלות מפוזרת של הדיור ולסייע למשקי בית חסרי-דיור להגיע לבעלות. תהליך זה הוא, כאמור, תוצאה של שני מרכיבים מרכזיים: האחד - התיישנותם והתמעטותם של הכלים המופעלים במסגרת תכניות הסיוע הממשלתי לדיור (הלוואות ישירות מתקציב הממשלה או אשראי בסבסוד ממשלתי); האחר - חוסר-אונים מול השלכותיה של עליית המחירים המתמשכת בשוק הדיור.⁴⁵

המעבר ההדרגתי של שוק הדיור ממודל של בעלות מפוזרת בין רוב משקי הבית למודל אלטרנטיבי המדיר למעשה חלק ממשקי הבית משוק רכישת הדירות מגדיל את הפערים הכלכליים ואת המצוקה החברתית. פערים אלה מעמיקים עוד יותר בראייה רב-דורית. ללא יצירת פתרונות הפותחים בפני יותר משקי בית את אפשרויות הרכישה, הגידול המואץ הצפוי של הביקוש לדיור עלול להחריף את המצוקה בעתיד. בינתיים, הניסיון להתמודד עם ההתייקרות המתמשכת של מחירי הדירות מניע פתרונות קצרי-טווח, הפוגעים ביציבותו של שוק הדיור. דוגמאות לכך הן הפחתת המיסוי על מקרקעין ("מע"מ אפס") וסבסוד מחיר הקרקע ("מחיר למשתכן"). תחושת הדחיפות שמלווה את הדרג הפוליטי גורמת לשינויי תוכניות, לשינויים ארגוניים תכופים, ולחקיקה ולשינויי מיסוי אד-הוק. אלא שבעיה מסוג של הבטחת דיור בבעלות לרוב האוכלוסייה היא בעיה יסודית של המשק ולא כזו שניתן לנהל או לפתור בטווח הקצר: היא מחייבת תכנית אסטרטגית ארוכת-טווח ויישום שיטתי, יציב, סבלני ועקבי.

6. מימון רכישת הדיור: חסמים באספקת אשראי לדיור

הדיון בפרק זה הוא לגבי ההיתכנות של עמידתו של שוק האשראי לדיור באתגר המוצב לו בעשורים הקרובים: אם קיימים בעיה או חסם באופן שיש בהם כדי להגביל את צמיחתו הנדרשת של שוק האשראי הפרטי לדיור כך שיוכל לספק את היצע האשראי הנדרש כדי לממן את רכישת הדירות הצפויה בעשורים הבאים.

השאלה הראשונה היא אם שוק האשראי לדיור נמצא כיום במצב שיכול להציע צמיחה מאוזנת. נראה ששלוש תופעות מצביעות על כך שהמצב הנוכחי עשוי להיות בעייתי לטווח הארוך: (1) התבססותו של שוק המשכנתאות כמעט בלעדית על המערכת הבנקאית, ללא חיבור ישיר לשוק ההון שהיה מאפשר להרחיב את מקורות המימון שלו; (2) הריכוזיות הקיימת בשוק המשכנתאות, שמעניקה כוח מוגזם למספר מצומצם של נותני אשראי; (3) שיעורי המימון הנמוכים (היחס בין גודל האשראי לבין עלות הרכישה של הדירה) הנהוגים בישראל.

⁴⁴ כאמור, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לכ-10 אחוזים ממשקי הבית בישראל יש יותר מדירה אחת בבעלותם. מדובר כנראה בסדר גודל של כ-350 אלף דירות "נוספות" המוחזקות בידי קבוצת אוכלוסייה זו. לאור זאת, ולאור מגמה בולטת של המשק רכישת דירות לצרכי השקעה, ננקטה ב-2016 יוזמה פוליטית למיסוי דירה שלישית ("מס ריבוי דירות"), שמטרתה הייתה לגרום למחזיקים בדירות רבות למכור אותן ובכך להפחית את עודף הביקוש לרכישת דירות. הצעת החוק עברה אמנם דיון בישיבה של ועדת הכספים של הכנסת, אבל לא הגיעה לכדי השלמת החקיקה.

⁴⁵ עליית המחירים בשוק אמנם נבלמה ב-2017 אך רמת המחירים נותרה גבוהה על אף צעדים שונים שנקטו כגון: העלאת שיעורי מס הרכישה על דירה להשקעה, ביטול הפטור ממס שבח, הגדלת דרישות ההון מהבנקים בגין הלוואות לדיור, הגבלת השימוש בהלוואות על בסיס ריבית ה"פריים" והגבלת שיעורי המימון של הלוואות לרכישת דירות להשקעה.

שוק המשכנתאות הישראלי נשען כיום כמעט לחלוטין על מימון בנקאי: מתן האשראי (origination) מתבצע כמעט בלעדית על-ידי בנקים מסחריים,⁴⁶ וגם ההחזקה בתיק האשראי מרוכזת רובה ככולה בידי הבנקים.⁴⁷ לריכוז האשראי לדיור בידי הבנקים יש השלכה על יציבותה של המערכת הבנקאית, מה גם שהחוב לדיור של הסקטור הפרטי גדל במהירות כבר עשור (ראו לוח 3). הגידול המתמשך של תיק האשראי הבנקאי מביא להתערבות רגולטורית חסרת-תקדים מצד הפיקוח על הבנקים (הגבלות לגבי שיעורי מימון, התערבות נקודתית בקריטריונים למתן אשראי והחמרה של דרישות הון). צעדים רגולטוריים מרסנים אלו נגזרים מדאגה הממוקדת בפגיעותה של המערכת הבנקאית ובה בעת מתעלמים מצרכיהם של משקי הבית הנדרשים לאשראי לדיור. התוצאה היא שצמיחתו העתידית של האשראי לדיור, זו הדרושה כדי לאפשר לשוק הדיור לרכוש כ-2 מיליון יחידות-דיור נוספות, הופכת להיות כפופה לשיקולי המפקח על הבנקים שעוקב בדאגה אחר הצמיחה המהירה של חוב המשכנתאות המיצרפי.

מעבר לכך, אופיו של האשראי לדיור, שהוא אשראי ארוך-טווח, אינו מתאים מעיקרו למקורות המימון הבנקאיים שהם מטבעם לטווחים קצרים-בינוניים, אלא דווקא למקורות מימון ארוכי-טווח, כאלו המצויים בעיקר בידי משקיעים מוסדיים. גידול עתידי משמעותי של היקף האשראי לדיור מחייב לכן להכין תשתיות שתאפשרנה להזרים לשוק המשכנתאות מקורות מימון ארוכי-טווח. תשתיות אלו כוללות הכנות לחיבור ישיר של שוק ההון לשוק המשכנתאות (כלומר: שלא באמצעות תיווך בנקאי), בעיקר בדרך של איגוח חוב המשכנתאות שיאפשר את התפתחותו של שוק משני למשכנתאות שדרכו יימכר חוב המשכנתאות למשקיעים. שוק משני למשכנתאות והכלים הפיננסיים שהוא מתבסס עליהם מאפשרים הנזלה של חוב המשכנתאות (הפיכתו לחוב סחיר) והרחבה וגיוון של מקורות המימון, ובכך מוסר חסם מימוני שנובע ממגבלות של כושר הנשיאה של המערכת הבנקאית. צעדים מקדימים לאיגוח משכנתאות כבר נעשו בישראל בעשור האחרון,⁴⁸ אולם הם לא הושלמו על-ידי תהליכי חקיקה מתאימים. בהעדר תשתית משפטית ותקנות מס המתאימות לאיגוח תיקי המשכנתאות, התחדשה בישראל בשנים האחרונות מכירת זכויות על-ידי הבנקים בתיקי משכנתאות. העיסקאות הבודדות של מכירת נתחים של תיקי משכנתאות על-ידי הבנקים למשקיעים מוסדיים הם תחליף זמני (ולא מוצלח) לפעולה תקינה של שוק משני למשכנתאות.⁴⁹

בנוסף, הריכוזיות הרבה השוררת בשוק המשכנתאות הישראלי (כ-80% מהיקף הביצוע של משכנתאות מתבצעים כיום בידי שלושת הבנקים המובילים) גורמת למיעוט תחרות על לקוחות. מעבר לתופעות הרגילות האופייניות למצבים של מיעוט תחרות (טיב השירות, דלות הייעוץ הפיננסי), מצב זה מאפשר לבנקים לנקוט מצד אחד בשמרנות-יתר במתן אשראי (שמשמעותה נטילת סיכון מזערי ובשל כך הדרה של חלק מהאוכלוסייה משוק ההלוואות לדיור) ומצד שני להבטיח לעצמם מרווח פיננסי מופרז (במונחי סיכון-תשואה). ואכן, המרווח הפיננסי שגובים הבנקים גדל משמעותית בשנים האחרונות ללא שחל שינוי אובייקטיבי בסיכון האשראי הגלום בשוק המשכנתאות שיש בו כדי להצדיק התפתחות זו.

שיעור המימון הנהוג כיום בהלוואות לדיור בישראל הוא נמוך יחסית לצרכים של חלק מחסרי-הדיור ונמוך גם בהשוואה לנהוג במדינות אחרות. מערכת סבירה של אשראי לדיור צריכה לאפשר לרוכשים דירה ראשונה להעמיד, במקרים מסוימים, שיעור מזערי של הון עצמי, נמוך משמעותית מזה המקובל כיום בישראל. במצב הנוכחי, וביתר-שאת מאז התערבותו של המפקח על הבנקים שהגבילה את הבנקים בשיעורי המימון המותרים להם, רכישת דירה בישראל מחייבת

⁴⁶ קיים רק גוף לא-בנקאי אחד – "כלל משכנתאות" – העוסק כיום במתן אשראי לדיור. פעילות זניחה מתקיימת בגופים פרטיים.
⁴⁷ למעט אירועים ספורים של מכירת חלקים מתיקי משכנתאות למשקיעים מוסדיים, שנעשו לצורך שיפור הלימות-ההון של הבנקים – חוב המשכנתאות נמצא כולו במאזני הבנקים.

⁴⁸ ראו: "דוח הוועדה לבחינת היבטים הנוגעים להנפקת אגרות חוב מגובות בנכסים (איגוח)", יוני 2005, וכן "דוח הצוות לקידום האיגוח בישראל", נובמבר 2015.

⁴⁹ העיקרון הבסיסי של איגוח הוא מכירה סופית של החוב ("True Sale"), שיוצרת הפרדה משפטית בין המלווה לבין משקיע הרוכש את תיק המשכנתאות, ומגינה על המשקיע מסיכונים אשראי הקשורים למלווה. הפרדה זו, שהיא הבסיס לפעולתו של השוק המשני למשכנתאות בארה"ב, איננה קיימת בסוג העסקאות שנעשו בישראל בשנים האחרונות.

העמדת הון עצמי בהיקפים גדולים מכדי שיתאפשר לרוב חסרי-הדיוור לרכוש דירות ללא עזרה חוץ בנקאית (כולל בני משפחה) משמעותית.

המסקנה העולה מכאן היא, שהמצב הנוכחי של שוק האשראי לדיוור כולל כנראה ביקוש כבוש לאשראי הנובע משמרנות-יתר של הבנקים, מרגולציה מחמירה של המפקח על הבנקים וממרווח פיננסי גבוה מידי שפועל גם הוא להגבלת גודלו של חוב הדיוור. זהו כנראה גם ההסבר ליחס הנמוך (בהשוואה בינלאומית) שראינו לעיל של חוב הדיוור לתוצר. טיפול בחסמים אלו היה מאפשר לשוק האשראי לדיוור לצמוח לממדים ניכרים יותר גם במצב הנוכחי של הכלכלה – עוד לפני שנביא בחשבון את צרכי האשראי הנזורים מגידול האוכלוסייה הצפוי בשלושת העשורים הקרובים.

השילוב של תת-ניצול של אשראי בנקודת המוצא והגידול המהיר שצפוי בשלושת העשורים הקרובים במלאי הדיוור מבשר על גידול מהיר של ביקוש לחוב לדיוור של משקי בית הצפוי בעשורים הבאים. הקמת שוק משני למשכנתאות יכולה לאפשר צמיחה "חלקה" יותר של שוק זה בעתיד, כיון שהשוק המשני למשכנתאות מאפשר לאשראי לדיוור להתחבר למאגר הון גדול בהרבה מזה העומד לרשות המערכת הבנקאית, ולטווחים ארוכים יותר.

7. הקשיים במתן פתרונות דיוור בשכירות הוגנת וארוכת טווח או בצורות חזקה חלופיות

דיוור נאות הינו זכות אנושית בסיסית, ועל המדינה לאפשר דיוור מתאים לכל. ישנן קבוצות אוכלוסייה שרכישת דיוור אינה מתאימה ליכולותיהן או צרכיהן: ישנן קבוצות אוכלוסייה מוחלשות, שאינן יכולות להתחייב פיננסית ולכן אינן יכולות לעמוד בקריטריונים המקובלים לקבלת אשראי לדיוור (לא-מועסקים, סובלים מהגבלות תעסוקתיות ובעלי פרופיל אשראי פגום), וישנן קבוצות אוכלוסייה המעדיפות לשמור על ניידות גבוהה בגלל שיקולי תעסוקה או שירותים, או שינויים במבנה משק הבית וגילו. המשותף לכל אלו הוא הצורך בפתרון שאינו דיוור בבעלות. לקבוצה הראשונה יש לספק פתרונות של דיוור סוציאלי או סיוע שוטף בתשלום שכר-דירה. לשתי האחרות יש לדאוג לקיום שוק יציב, מוסדר ומפוקח של דיוור להשכרה הוגנת, ובמקרים רבים גם ארוכת-טווח.

שוק השכירות של דיוור בישראל הוא פרטי ברובו, נמצא בבעלות ישירה של משקי בית, מנוהל בחוזי שכירות קצרי-טווח, ולמרות הניסיונות בשנים האחרונות להסדירו – עדיין אינו מוסדר בצורה מספקת. המשמעות היא חוסר הגנה על זכויות הדייר ועל זכויות הבעלים, קיומם של חוזי שכירות מקפחים, וקושי להתייחס למגורים בשכירות כפתרון יציב ואמין מעבר לטווח הקצר. התוצאה היא פגיעה בניידות תעסוקתית וביכולת להתאים את פתרונות הדיוור להעדפות ולצרכים משתנים של משק הבית. קיים צורך לאפשר ואף לעודד השכרה של דירה בבעלות, אפילו אם היא דירה יחידה, ולאפשר בכך למשקי בית לשכור דירה מתאימה יותר במקום אחר, בגודל אחר או בסטנדרט אחר. אפשרות כזאת היא תנאי לתפקוד כלכלי וחברתי טוב יותר ברמת הפרט וברמת החברה כולה.

פתרון סביר לבעיה זו הוא יצירת מלאי דירות שישמש להשכרה ארוכת-טווח. לקחים היסטוריים של כישלון הדיוור הציבורי בישראל מטים את הכף לטובת מלאי דירות להשכרה שיהיה בבעלות פרטית ממוסדת (גופים פרטיים המנהלים דיוור להשכרה) ולא בבעלות ממשלתית. צבירת מלאי כזה יכולה להישען על משקיעים מוסדיים המחפשים אפיקי השקעה יציבים וארוכי-טווח. אופי שוק השכירות ישתנה בעקבות כניסתם של משקיעים פרטיים בעלי אופק השקעה ארוך-טווח, שכן הוא ייצור מלאי דירות להשכרה המנוהל על-ידי חברות ניהול מקצועיות. כדי לעודד את כניסתם של משקיעים מוסדיים לשוק יש להתבסס על הטבות-מס ו/או תמריצים אחרים, שכן הסיכון הכרוך בהשקעות והתשואה השוטפת הנמוכה מהשקעה בדיוור הנהוגה בישראל בשנים האחרונות אין בהם כדי למשוך השקעות פרטיות לתחום. קיים ניסיון מצטבר בינלאומי בנושא עידוד השקעות פרטיות בדיוור בשכירות; יש מקום ללמוד ממנו ולגבש מדיניות עידוד מתאימה למשק הישראלי.

8. הבעיות הייחודיות של האוכלוסייה הערבית

הטיפול בנושא הדיור בישראל נדרש להבחין בין בעיות הנוגעות לכלל האוכלוסייה לאלו הנוגעות ספציפית לאוכלוסייה הערבית. אמנם ברמה המקומית יש צורך להתייחס לצרכים מיוחדים של קבוצות אוכלוסייה אחרות ובעיקר לאלה שיש להן צרכים של היבדלות מקבוצות אוכלוסייה אחרות, כמו למשל האוכלוסייה החרדית. עם זאת, בראייה לאומית ארוכת-טווח ובראייה הדינמיקה המאפיינת קבוצות שונות באוכלוסייה היהודית, ספק את יש מקום לקבוע מדיניות דיור מיוחדת לכל אחת מקבוצות אלה. אין קביעה זו עומדת בסתירה להכרה בשונות ובמגוון של מצבים כלכליים וחברתיים בשתי האוכלוסיות. מצבים אלה משליכים על בעיות של נשיגות, הדרה והאצלה המחייבות התערבות ומדיניות מאזנת. אלא שהמצב של אוכלוסייה הערבית שונה בגלל מאפיינים ייחודיים הקשורים לאופן התפתחותה המיוחד, למארג היחסים המורכב בין יהודים לערבים, למוביליות מרחבית מוגבלת, למיקום גיאוגרפי, לגדלי יישובים, לסוגיות הקשורות בתרבות במסורות, לקשר של האוכלוסייה למקום ולקרקע ולתת-הפיתוח שהצטבר במהלך העשורים מאז קום המדינה.

על בסיס התכנית האסטרטגית לדיור של מינהל התכנון והמועצה הלאומית לכלכלה שאושרה בממשלה⁵⁰ ועל-פי הערכות שהוצגו בחלק ב' לעיל, תיידרש עד שנת 2048 תוספת של כ- 450,000 יחידות דיור לאוכלוסייה הערבית בישראל. ההערכה הראשונית היא שאוכלוסייה זו תתחלק גם בתום התקופה באופן דומה לחלוקתה היום – 73% בישובים ערביים מסוגים שונים, 25% בישובים מעורבים המוגדרים היום ככאלה⁵¹ ו- 2% בישובים יהודיים. הערכה זו עשויה להשתנות בהתאם למגמות ולמדיניות שיתפתחו. המלצותינו יותירו מידה של גמישות שתאפשר שינויים אלה לכיוון זה או אחר.

למרות ההפרדה המרחבית המאפיינת, וככל הנראה תאפיין גם בעתיד את פריסת האוכלוסייה הערבית, תתבסס מדיניות הדיור עבור אוכלוסייה זו על אותן מטרות שהוגדרו במסמך זה ותשאף, בהתאמות הדרושות, להשתלב במדיניות הדיור הכוללת שעקרונית מוצגים במסמך זה.

שילוב של מאמצי פיתוח, חידוש וטיוב הדיור עבור האוכלוסייה הערבית בדור הזה ובדורות הבאים במדיניות הדיור הלאומית הינו כשלעצמו שינוי פרדיגמטי ונדבך חשוב בשילוב האוכלוסייה הערבית בחברה ובכלכלה הישראלים לאורך זמן. אלא שבצל נקודת המוצא והמטענים ההיסטוריים, הדרך לשילוב כזה עוברת דרך מסע מתקן עקבי בשיח ובמעשה. מסע זה מחייב להתאים את המדיניות לצרכים המיוחדים והמגוונים של האוכלוסייה הערבית, לנסיבות שהביאו לפערים המובהקים שנוצרו ולחסמים שנוצרו בגינם.

קיומם של פערים משמעותיים במצב החברתי-כלכלי בין רוב היישובים הערביים, ושכונות ערביות בישובים מעורבים, לבין יישובים ושכונות יהודיים, מחייב מימוש תכנית השקעות ממשלתית מיוחדת לפיתוח התשתיות והשירותים בישובים ובשכונות הערביים. זאת, כדי לצמצם את הפערים ללא דיחוי ואיפוסם, כמטרה מובהקת, עד שנת היעד.

השינוי הפרדיגמטי שבשילוב נושא הדיור עבור האוכלוסייה הערבית במדיניות הדיור הלאומית והמאמצים להסרת החסמים כאמור, כרוך בבניית אמון הדדי בין מערכות התכנון, ההסדרה והביצוע השלטוניות לבין האוכלוסייה הערבית.

⁵⁰ החלטה מספר דר/131 של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור ("קבינט הדיור") מיום 13.02.2017 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 02.03.2017 ומספרה הוא (דר/131)2457. https://www.gov.il/he/Departments/policies/2017_dec2457

⁵¹ מעלות תרשיחא, עכו, חיפה, תל אביב יפו, לוד, רמלה, ירושלים (כולל ערבי מזרח ירושלים המוגדרים תושבי קבע שאינם אזרחים).

לצורך זה דרושה הסבה של השיח הטריטוריאלי הקיים בין הציבור הערבי למדינה לשיח המכבד את הזכות לדיוור נאות, מגוון ומותאם ונגישות גבוהה לשירותים ולתעסוקה וגם את הצורך לשמר ערכי טבע מורשות מגוונות ונוף, במרחב מצטופף ובעולם שמשאביו מוגבלים. שיח משלב כזה מחייב העמקת השיתוף של האוכלוסייה הערבית ביצירת התנאים למימוש הזכות לדיוור של הקבוצות שבתוכה כאמור, ובעיצוב המרחב הישראלי כולו.

דגש חשוב בבניית האימון המשותף הוא פריצת דרך נוספת בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב, כולל התמודדות עם סוגיית תביעות הבעלות וההסדרה של בנייה קשיחה וצפופה שאיננה מוסדרת וחסרה תשתיות ושירותים ראויים.

שיח כזה מעוגן, הלכה למעשה, בתכנית האסטרטגית לדיוור של מינהל התכנון ושל המועצה הלאומית לכלכלה ומבוסס בעקרונות תמ"א 35 המציעות במשולב פריסה מרחבית ומערכת תנאים המאפשרים תנאים והזדמנויות שוות לכל קבוצות האוכלוסייה ומציעות "מקום לכולם". שיח כזה מעוגן גם במטרות של מדיניות זו, שעיקרן - לספק מענה יציב, הוגן, מתאים ויעיל לצרכי הדיוור של כל תושבי ישראל ולמטרת העל של 'ישראל 100' - "להבטיח איכות חיים מגוונת ומתאימה לכל פרט ולכל קבוצה בישראל בדור הזה ולדורות".

האוכלוסייה הערבית בישראל מונה היום כ-1.6 מיליון נפש (כ-300 אלף משקי בית) ומהווה כ-18% מכלל האוכלוסייה. האוכלוסייה הערבית מתגוררת ב-134 יישובים עירוניים וכפריים מוכרים, ובכ-35 יישובים לא מוכרים (כ-75% מכלל האוכלוסייה הערבית), ובערים המוגדרות כמעורבות/משותפות (כ-23%). כ-2% מהאוכלוסייה הערבית, כ-28 אלף, מתגוררים בערים המוגדרות כערים יהודיות שאינן מעורבות/משותפות (למ"ס)⁵².

היסטורית, התפתחות הדיוור בקרב האוכלוסייה הערבית התבססה על בנייה עצמית על קרקע בבעלות או בחזקה פרטית. אוכלוסיית היישובים סבלה, במשך השנים, מהפקעות קרקע, ממדיניות ממוסדת לצמצום השטחים המיועדים לפיתוח מגורים וממחסור במשאבים ציבוריים המוקצים לפיתוח תשתיות ושירותים ראויים (חימאיסי, 2015)⁵³. תנאים אלה חוללו מצוקת מגורים ומחסור בהיצע הדיוור לאוכלוסייה הערבית, המתאפיינת בקצב גידול מהיר.

בהדרגה, עוברת האוכלוסייה הערבית תמורות המחייבות התייחסות במדיניות הדיוור הלאומית:

1. התחזקות תהליך העיור לצד עלייה ברמת החיים ודרישה לאיכות חיים גבוהה ולפתרונות מגורים מגוונים;
2. צמצום הקרקע בבעלות פרטית המתוכננת והזמינה לפיתוח מגורים, ביחס לריבוי האוכלוסייה ביישובים הערביים והגידול בצרכי המגורים;
3. האמרת מחירי הקרקע והדיוור, המהווה חסם בפני פתרון מגורים בהישג-יד בבנייה עצמית, במיוחד עבור זוגות צעירים שאין להם מקורות סיוע נוספים;
4. גידול בהיקף מחוסרי הקרקע המחפשים פתרונות מגורים במרחב היישוב, מחוץ למקבצים חברתיים שיוכיים / חמולתיים, שחלקם נאלץ לעבור להתגורר מחוץ ליישוב;
5. עלייה בשיעור משקי הבית הצעירים הגרים בדירות ומוכנים לשינוי בדפוס המגורים המסורתיים ולחיפוש מתכונת מגורים בסביבה אורבנית;

⁵² המקור הוא ספר היישובים 2018 של הלמ"ס. להלן קישור.

⁵³ חימאיסי ראסם, 2015, בין ערך חברתי לנדל"ני: משק המגורים בקרב האזרחים הערבים בישראל, <https://www.cbs.gov.il/he/publications/Pages/2019/יישובים-בישראל.aspx>.

אויברסיטת חיפה. <http://jac.haifa.ac.il/images/housingfacebook.pdf>

6. עליית שיעור המצטרפים למעמדות הביניים המחפשים דיור, תשתיות ושירותים ציבוריים מחוץ למתכונת הדיור המסורתית;
7. שינוי בדפוסי ההתנהגות: התחזקות האינדיבידואל והמשפחה הגרעינית מבחינה תפקודית וכלכלית, והתגברות התביעות לשירותים עירוניים איכותיים;
8. נכונות למוביליות גאוגרפית במקביל לעלייה במוביליות התפקודית, במיוחד בקרב הדור הצעיר;
9. גידול בהשתתפות בכוח העבודה, בכלל זה בקרב נשים, וביקוש גדל להזדמנויות תעסוקה;
10. התגברות הצורך בתכנון, בהקמה ובפיתוח יישובים עירוניים/קהילתיים או שכונות/רובעי מגורים חדשים לאוכלוסייה הערבית, גם על קרקעות ציבוריות, כתוצאה מהקושי להשיג דיור בשיטת הבנייה העצמית על קרקע בבעלות פרטית;
11. העמקת מצוקת הדיור נוכח העלייה המתמדת בביקוש, ודרישה להסרת החסמים בפני היצע דיור בכמות, באיכות ובמיקום ההולם את הביקוש;
12. מעבר מתפיסה של התכנון המתארי/המפורט ככלי שליטה שמצמיח עוינות וחוסר אימוץ, לתפיסה לפיה הוא הופך לצורך בסיסי למינוף הפיתוח.

בשנת 2017, רק ל-70 מבין 134 יישובים ערביים (52%) הייתה תוכנית מתאר בתוקף שהוחל בהכנתן אחרי שנת 2000; ל-49 יישובים נוספים (37%) היו תוכניות בשלבי אישור סטטוטורי על ידי מוסדות התכנון; השאר – נמצאים בשלבי עבודה שונים (ח'מאיסי, 2019)⁵⁴. במקביל לתהליך תכנון ואישור תוכניות מתאר כוללניות ניכר ריבוי של תוכניות מפורטות. עדיין קיימים חסמים בפני אישור תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות המאפשרות הוצאת היתרי בנייה, ובהיעדרן - אין היצע דיור זמין, ומחירי הקרקע לבנייה מאמירים. תוכניות המתאר מקנות אמנם זכויות בנייה נומינליות על פי תחזיות גידול מתאימות, אך בגלל מבנה הבעלות והניידות הנמוכה של משקי בית, מקדם המימוש של זכויות אלה אינו עולה על 30% (ח'מאיסי, 2017)⁵⁵. מול היצע מוגבל זה עומדים כשני שלישי מהאזרחים הערבים שהם מחוסרי קרקע. מחסור זה מעלה את מחיר הקרקע לבנייה. כיום, עלות מגרש לבנייה ופיתוח בקרקעות בבעלות המדינה ביישובים ערביים כפולה מהעלות ביישובים יהודיים דומים. שיעור הבעלות על הדיור נמצא בירידה (מ 94% ל-90% בקרב האזרחים הערבים במהלך העשור האחרון לעומת 66.5% בקרב היהודים)⁵⁶.

כ-41.6% ממשקי הבית הערבים מציינים שהם גרים בדירה. שיעור הדיור להשכרה בקרב האזרחים הערבים עומד על 5% מסך משקי הבית (אגודת הגליל)⁵⁷. פתרונות המגורים מבוססים בעיקר על בנייה עצמית על קרקע בבעלות או בחזקה של משק הבית. מיעוט בנייה קבלנית יזומה של מבנה דירות מאלץ זוגות צעירים ערביים לפנות לבנייה עצמית, המתבצעת בשלבים. חלק ממשקי הבית גרים בעקבות זאת במבנים בנויים-למחצה, וסובלים ממצוקה סביבתית. קיימת בעיה של בנייה ללא היתר, כולל כפרים ערבים שלמים שאינם מוכרים וסובלים מרמת דיור נמוכה, מחסור בתשתיות, איום בהריסות, בקנסות ובאישום פלילי.

⁵⁴ ח'מאיסי ראסם, 2019, תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל - תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה; המכון למחקרי ביטחון לאומי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, המרכז היהודי-ערבי, מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום,

⁵⁵ ח'מאיסי ראסם, 2017. עשיית צדק תכנוני באמצעות יישום מנגנון רה-פרצלציה ביישובים הערבים. המרכז היהודי ערבי,

אוניברסיטת חיפה. חיפה. עמ' 96-132 <http://jac.haifa.ac.il/index.php/en/home/about-us>

⁵⁶ <https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/pages/2019/> אגודת הגליל וריכאז, 2018, הפלסטינים בישראל: סקר סוציו-כלכלי חמישי, 2017. שפרעם, לוח: 1.6 עמ' 129.

⁵⁷ <http://www.rikaz.org/ar/publication/SE5/SE5.pdf>

אומדן הביקוש לתוספת דירות עבור התושבים הערבים עד שנת 2048 עומד על כ-430 אלף יחידות-דיור (ח'מאיסי, 2015). ממוצע הביקוש השנתי עומד על כ-14,500 יחידות-דיור (ש.ש.שם)⁵⁸. מלבד זאת, קיים פער נוכחי של כ-20 אלף יחידות-דיור המייצג את המצוקה הנוכחית של האוכלוסייה הערבית (ש.ש.שם)⁵⁹. אי-לכך, דרושות כ-450 אלף יחידות-דיור נוספות בשלושת העשורים הבאים. במקביל, דרוש פיתוח של תשתיות ושירותים תומכי-מגורים ביישובים הערביים.

המסקנה העיקרית מניתוח הבעיות לעיל היא שאתגרי הדיור לאוכלוסייה הערבית הם כפולים - בראיית קצבי הגידול ובעיות הנשיגות, הנגישות והאיכות נדרש שילוב במדיניות הדיור הכללית, אבל, בראיית מכלול הבעיות המיוחדות המאפיינות את האוכלוסייה הערבית, נדרש עבודה נדבך מדיניות נוסף ומיוחד.

⁵⁸ על פי נתוני למ"ס בין 2017 לשנת 2018, נוספו כ-13.3 אלף משקי בית, בהנחה שכל משק בית דורש דירה. שנתון סטטיסטי לישראל, מס' 70, לשנת 2019. לוח: 20.15 : https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2019/20.%20shnatonconstruction/st20_15x.pdf

⁵⁹ ח'מאיסי, ראסם, 2015. עמ' 133-137

1. מבוא

על רקע מצב הדיור שהוצג בחלק א' של מסמך זה ומול מכלול הבעיות הקיימות והצפויות שפורטו בחלק ב' של המסמך, נדרשת מדיניות דיור כוללת הלומדת מלקחי העבר ומכוונת להשגת מכלול של מטרות, שבראשן – מתן מענה מותאם ואיכותי לגידול המואץ של צורכי הדיור המגוונים באמצעות שוק דיור יציב, יעיל, הוגן ובר-קיימא.

יש לראות מדיניות זו כחלק ממכלול רחב יותר של תכנון אסטרטגי ארוך טווח ולא ניתן ליישמו ללא שילוב במטרות רחבות יותר וכן תוך הבנה והתייחסות להשלכות רחב מורכבות המאפיינות את מדיניות הדיור. השלכות אלה חובקות היבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים והן בעלות השפעה מכרעת על איכות החיים של הפרט, משקי הבית והציבור כולו על גווניו וקבוצותיו. למדיניות הדיור השפעה מכרעת על החוסן הלאומי ועל יכולתה של אוכלוסיית ישראל לשגשג חברתית וכלכלית ולממש את אחריותה לעקרונות של קיימות ואחריות לדור הנוכחי ולדורות הבאים.

מדיניות הדיור המוצעת כאן מציגה אמצעי מדיניות המכוונים לפיתוח אחראי ומאוזן של שוק הדיור בישראל. מדיניות זו מתייחסת לשלל האתגרים של שוק הדיור, החל מהצורך באספקת דיור לאוכלוסייה הגדלה, דרך מורכבות שרשרת אספקת הדיור ותמהיל הדיור ועד מתן אשראי ומימון הדיור.

נדגיש, כי המטרה היא לייצר מדיניות שלמה ואינטגרטיבית שתאוגד בהחלטת ממשלה שתחייב את משרדי הממשלה לפעול על פיה ותעודד גופים רבים אחרים לפעול בשילוב עם הממשלה לקידום מטרות המדיניות. על הממשלה יהיה ליצור מנגנון מעקב ועדכון בעל סמכויות (כגון קבינט דיור) ועליה לפעול לקידום המטרות ועדכון בהתאם לצרכים המשתנים.

2. מטרות המדיניות

גידול האוכלוסייה, שחיקה וגריטה של המלאי הקיים יחייבו את ישראל להוסיף למעלה מ-2 מיליון יחידות-דיור למלאי הדיור הקיים עד 2048. כדי לעמוד במטלה זו צריך קצב הייצור של יחידות דיור להגיע כבר בטווח הקצר לכ-60 אלף יחידות דיור לשנה, ולהאיץ בהדרגה לקצב של למעלה מ-100 אלף יחידות לקראת אמצע המאה. קצב חסר תקדים זה ואתגרי האיכות וההתאמה והנשיגות לקבוצות השונות ולצרכים המגוונים מחייבים פעולה שלטונית ברורה ועקבית המבטיחה כמטרת המדיניות – **מענה מלא ואיכותי על הצרכים הרבים והמגוונים על ידי שוק דיור יציב יעיל, הוגן ובר-קיימא.**

מטרה זו היא אתגר מורכב במיוחד בשל צפיפות האוכלוסין הגבוהה הנוצרת במרחב בישראל, מאחר ששליש לפחות של תוספת הדיור מחייב שילוב בתוך רקמות בנויות ובגלל שורה של בעיות צפויות המפורטות בחלק ב' לעיל. יציבותו של שוק הדיור היא מטרה קריטית, בעיקר מול אתגרים כלכליים, חברתיים וטכנולוגיים אפשריים, שקשה לחזותם היום. שמירה על יציבות לאורך זמן תדרוש מהשוק עצמו ומהמערכת הרגולטורית והתכנונית רמת גמישות גבוהה בהרבה מזו שהיתה להם בעבר.

חוסר יציבות בשוק הנדל"ן מלווה במחזוריים תכופים של גאות ושפל הנוצרים מעודפי ביקוש והיצע שמניעים תנודות חדות במחירי הדיור. נזקם של אלה מתעצם כאשר הפערים בין הביקוש להיצע והירידה והפגיעה בנשיגות הדיור יוצרים לחצים ציבוריים שדוחפים את הסקטור הציבורי להפעיל פתרונות דחופים, קצרי טווח, העלולים לשבש עוד יותר את היציבות של תהליכי הדיור. על המדיניות לפיכך למנוע התנהלות תזזיתית של הענף ולהפעיל כלים שיש בהם כדי לשכך תנודות מחזוריות מיותרות ולייצב את שוק הדיור ובכך אף לצמצם את מידת אי-הוודאות.

הסקטור הציבורי, הפועל הן כזום והן כרגולטור, חייב לאפשר לסקטור הפרטי תנאים שיבטיחו יציבות מירבית של משק הבניה והפיתוח. תנאים אלה קשורים בכל שרשרת הייצור של תהליך הדיור ורציפותו ללא צווארי בקבוק וחסמים. נדרש טיפול עקבי ומתואם של כל שרשרת הייצור שיבטיח היצע דיור זמין ומתאים ויוכל להסיר חסמים בשרשרת הייצור במהירות וביעילות.

יודגש שהטיפול בצד ההיצע בלבד איננו מבטיח מענה מספק להשגת מכלול המטרות. לצורך זה יש צורך בארגון כלים המטפל גם בצד הביקוש ומאפשר לכל משקי הבית לפעול בתוך משק הדיור המתפתח ולזכות במענה הולם ואיכותי לצרכי הדיור שלו. אנו מדגישים את הצורך לעודד את הבעלות של משקי הבית על הדירות, בכך להפוך את מגמת הירידה בשיעור הבעלות על הדיור שהסתמנה בשנים האחרונות. יחד עם זאת, יש לאזן מדיניות זו עם הצורך בניידות גבוהה ובהתאמה טובה בין משקי הבית המשתנים לבין היצע הדיור העומד לרשותם, זאת על-ידי יצירת שוק שכירות פרטית ומלאי מתאים של שכירות ארוכות טווח הפועלים בהגיונות והמציע מענה למשקי בית שאין ביכולתם להגיע לבעלות על דיור.

3. ההצעה למדיניות דיור לישראל

מדיניות הדיור הלאומית הפכה בשנים האחרונות לאחת הסוגיות המרכזיות בחברה בישראל. המחאה החברתית שפרצה ב-2011 נשאה דגל של מצוקת דיור ויצרה לחץ ציבורי. בעקבותיו הוקמו קבינט דיור ומטה דיור בדגים גבוהים, מספר שרי אוצר הצהירו על הדיור כנושא בעדיפות גבוהה וגופים עיקריים העוסקים בדיור הועברו לשליטתו של שר האוצר כדי לשפר את האפקטיביות של המהלכים הממשלתיים בנושא הדיור. מנהל מקרקעי ישראל הפך לרשות ממשלתית כדי ליעיל את תפקודו ומינהל התכנון במשרד האוצר הורחב לצורך האצת מהלכי התכנון. במקביל הוקמו גופים חדשים כמו החברה הממשלתית "דירה להשכיר" והרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ופתחו מנגנונים רבי עוצמה כדוגמת הסכמי גג. יחד עם זאת, במבט על הבעיות שהצטברו והמספר הגדול של יחידות הדיור שתידרשנה בעשורים הבאים עם גידול האוכלוסייה ביחד עם ההשתנות בסביבה הכלכלית זקוקה מדיניות הדיור לבחינה מחודשת. ממשלת ישראל ומקבלי החלטות בסקטור הציבורי והפרטי ובחברה האזרחית זקוקים למדיניות חדשה ולעדכון ושדרוג מערך הכלים שעומד לרשותם כדי להשיג בהצלחה שורה של מטרות ברורות ומסכמות.

כללית, ניתן לחלק את המדיניות הדרושה להתערבות בצד ההיצע – הבטחת שרשרת ייצור רציפה ואיכותית – ולהתערבות בצד הביקוש – ייצוב הביקוש וקידום נשיגות הדיור. למרות בהירותה אין חלוקה זו מובהקת דיה וחלקים עיקריים בהצלחת המדיניות כרוכים דווקא בהתאמה בין ההיצע לביקוש וביחסי הגומלין בין צדדים אלה.

שרשרת הייצור של הדיור מורכבת מחוליות ברורות המופעלות על ידי גורמים שונים. המורכבות של שרשרת הייצור גורמת לא אחת לצווארי בקבוק. שרשרת הייצור כוללת את המסגרות התכנוניות המאפשרות את תהליכי הפיתוח והייצור של הדיור על-ידי חידוש, הסבה, מיחזור וציפוף של רקמות בנויות קיימות בנוסף לפיתוח קרקע בלתי מבונה. אלא שיצירת המסגרות התכנוניות היא רק חולייה אחת בשרשרת הייצור, הכוללת גם תהליכי ייזום ושיווק קריטיים, רישוי ופיתוח בפועל וכן תהליכי בנייה הלכה למעשה, אשר בסופם מציע השוק דיור מתאים ונשיג למשקי הבית במועד ובמגוון מספק. כל אלו מצריכים מנגנון יעיל ורגולציה המעודדת יציבות והגיונות.

האיכות היא עיקרון מוביל במדיניות המוצעת, העובר כחוט השני בכל אחת מהחוליות בשרשרת הייצור והוא מבחן קריטי בצד ההיצע. עם זאת, מחללת הדאגה לאיכות גם ללב צד הביקוש. הן בהיבט של אופן היצירה של הנשיגות בהתאמה ליכולות המגוונות והן ברמת הנגישות של קבוצות ומגזרים לדיור ראוי ואיכותי בשלבי חייהם השונים.

הטיפול בנושא הדיור בישראל נדרש להבחין בין בעיות הנוגעות לכלל האוכלוסייה לאלו הנוגעות ספציפית לאוכלוסייה הערבית. אמנם ברמה המקומית יש צורך להתייחס לצרכים מיוחדים של קבוצות אוכלוסייה אחרות ובעיקר לאלו שיש להן צרכים של היבדלות מקבוצות אוכלוסייה אחרות, כמו למשל האוכלוסייה החרדית. עם זאת, בראייה לאומית

ארוכת-טווח ובראיית הדינמיקה המאפיינת קבוצות שונות באוכלוסייה היהודית ספק את יש מקום לקבוע מדיניות דיור נפרדת לכל אחת מקבוצות אלה. אין קביעה זו עומדת בסתירה להכרה בשונות ובמגוון של מצבים כלכליים וחברתיים בשתי האוכלוסיות. מצבים אלה משליכים על בעיות של נשיגות, הדרה והאצלה המחייבות התערבות ומדיניות מאזנת. אלא שהמצב של אוכלוסייה הערבית שונה בגלל מאפיינים ייחודיים הקשורים לאופן התפתחותה המיוחד, למארג היחסים המורכב בין יהודים לערבים, למוביליות מרחבית מוגבלת, למיקום גיאוגרפי, לגדלי יישובים, לסוגיות הקשורות בתרבות במסורות, לקשר של האוכלוסייה למקום ולקרקה ולתת-הפיתוח שהצטבר במהלך העשורים מאז קום המדינה. מתוך עקרונות אלה וכדי להבטיח התקדמות עקבית ויציבה להשגת המטרות, מובאת להלן הצעה של עיקרי המדיניות, בחלוקה ל- 14 סעיפים מרכזיים:

1. יצירת מלאי תכנוני כוללני בהתאם לקצב הגידול הדרוש
2. התחדשות וציפוף של רקמות בנויות
3. יצירת אזורי ביקוש נוספים (עם דגש על צפון ודרום הארץ)
4. האצה וייעול של השיווק, הייזום והתכנון המפורט
5. פיתוח מלאי של דירות קטנות תוך הבטחת תמהיל דיור מותאם ומגוון
6. שילוב הרשויות המקומיות בתהליכי הפיתוח של הדיור
7. רישוי הבניה
8. פיתוח ענף הבנייה והתאמתו לצרכים, להיקפים ולאיקות הנדרשת
9. קידום הבעלות על הדיור ויצירת נשיגות דיור רחבה
10. פיתוח והתאמה של שוק האשראי לדיור
11. ייצוב שוק השכירות הפרטית ופיתוח של דיור בשכירות לטווח ארוך
12. טיפול בבעיית הדיור בקרב האוכלוסייה הערבית
13. מידע עדכני ושוטף על תחום הדיור
14. יצירת איכות

בהמשך מוצגים דברי הסבר ופירוט אמצעי מדיניות בכל אחד מסעיפי ההצעה:

1. יצירת מלאי תכנוני

ראינו בחלק ב' לעיל שגידול האוכלוסייה הצפוי יחייב את ישראל להוסיף עד 2048 סדר גודל של כ-2 מיליון יחידות-דיור למלאי הדיור הקיים (העומד כיום להערכתנו על קרוב ל-2.5 מיליון יחידות-דיור). כדי לעמוד במטלה זו, צריך קצב הבנייה להגיע כבר בטווח הקצר ל-60 אלף יחידות דיור לשנה ולהאיץ בהדרגה לקצב שנתי של למעלה מ-100 אלף יחיד לקראת אמצע המאה. המשמעות היא שיש צורך ביצירה של מלאי קרקעות ומתחמי התחדשות המתפרסים על פני המרחב הישראלי על-פי עקרונות התכנון ואילוץ קרקע וסביבה מפורטים. מהלך כזה מחייב זיהוי ואיתור גיאוגרפי מדויק למדי של השטחים בעלי הפוטנציאל לבינוי חדש והאזורים בתוך הרקמות הבנויות המיועדים לחידוש וציפוף. זאת, בתהליך משולב 'למעלה' באמצעות מודל מ"גי ו-'מלטה' על-ידי מחוזות מינהל התכנון ובתיאום עם הרשויות המקומיות וגופי ממשלה ייעודיים.

התכנית האסטרטגית לדיור של מינהל התכנון והמועצה הלאומית לכלכלה מסמנת את פריסת הפוטנציאל על פני המרחב הלאומי. קיים, על פי תכנית זו ותכניות אחרות, פוטנציאל של שטחים שאינם בנויים ורקמות בנויות המאפשרות חידוש וציפוף בהיקפים מספיקים לפחות עד 2040. לפי בחינות נוספות שנעשו במסגרת תהליך 'ישראל 100' קיים

פוטנציאל ראוי שיאפשר מענה על צרכי הדיור גם לעשורים שמעבר ל-2040. איתורים כלליים אלה הם נקודות מוצא טובות להמשך תהליך האיתור, אך הם מחייבים השלמה.

תכניות המתאר הכוללניות הנמצאות בתהליכים מתקדמים ברוב הרשויות ומכסות למעשה את מרבית המרחב העירוני והכפרי צריכות להיבחן כדי לתת מענה מתארי למלאים שאותרו. אישורן המהיר של תכניות המתאר הכוללניות יהפוך את הפוטנציאל המסומן למלאי תכנוני בעל תוקף סטטוטורי שיאפשר להפעיל את שרשרת הייצור. יש לשים לב שבחלק מהמקרים - כדי לגשר על הפערים במלאי הדיור הנדרש - פועלות הרשויות בהתאם לתכניות שלד או 'מסמכי מדיניות' מפורטים. לשיטה זו חסרונות רבים, כמו העדר שיתוף מובנה של הציבור המתחייב מהמשקל הציבורי של ההחלטות, וגם שקיפות ויציבות מול הזמנים והמתכננים המקבלים החלטות קריטיות של כדאיות, היתכנות ועוד על בסיס מידע זה. כדי לאפשר תהליך רחב היקף זה, מוצע כאן להגביל בהחלטה מודעת וביד מכוונת את רמת הפירוט של התכניות הכוללניות ולאשרן כתכניות כתמים בלבד. הגבלה כזו תקל על השגת הסכמה רחבה ותבטיח את אישורן המהיר של התכניות.

כדי לטייב ולהאיץ את תהליכי התכנון והאישור של תכניות מפורטות ולאפשר עדכון של מלאי התכנון המפורט ולהתאימו למקום, לזמן ולצרכים העדכניים - מומלץ לאמץ מדיניות של ביזור התכנון המפורט, ולקרבו ככל הניתן לביצוע. התכנון המפורט, ההופך את הפוטנציאל לתכניות 'בנות היתר', יאפשר ליישם סטנדרטים וניסיון נצבר עדכניים.⁶⁰ הביזור יאפשר לרכז בידי המדינה מאמץ עיקרי של התכנון האסטרטגי והמתארי ברמה הארצית, האזורית והמקומית, ולפעול לפיתוח סטנדרטים וכלים שיאפשרו תכנון מפורט מבוקר ויעיל. סטנדרטים גבוהים ותהליכי בקרה יופעלו גם על מהלכי היישום, כולל תחזוקה וליווי של מחזורי חיים מלאים של הדיור. צבירת הידע ופיתוחו תהיה המשימה הראשית של המדינה על שלוחותיה בשילוב האקדמיה וגופי מחקר. אלה יאפשרו את שכלול הסטנדרטים, כולל הגיבוי בהנחיות, תקנות מתעדכנות, הנחיות מרחביות וחקיקה תומכת (שתאפשר, לדוגמה, הקצאות ורטיקליות, עירוב שימושים ותחזוקה ראויה לאורך זמן).

במקביל, נדרשת הזרמה (Streamlining) של תהליכי בקרה ואישור יעילים, אשר יבטיחו את הסטנדרטים העדכניים ויאפשרו להשלים את האישורים בזמן קצוב וללא פשרות. בהיות ההנחיות ברורות ושקופות, יעבור חלק עיקרי של הבקרה לידי עורכי התכניות ויתאפשר יישום של הסטנדרטים מראש, על-ידי עורכי הבקשה. במצב זה ניתן לקבוע שכל תכנית מפורטת תאושר או תדחה תוך ששה חודשים בלבד, ובמקרים של תכניות מינוריות או תיקונים בתכניות מאושרות - אף תוך שלושה חודשים.

לוח הזמנים ההדוק יוקצה ברובו הגדול לתהליכי שיתוף הציבור, כך שתתאפשר השפעתם של כל בעלי העניין על התכניות בתוך מסגרת הזמן הקצוב. יש להדגיש שהאופציה של דחיית תכנית (אי אישורה) היא אופציה ראויה ומשמשת סנקציה עיקרית לעמידה הן בלוח הזמנים והן באיכות. פעולה החלטית של מוסדות התכנון בנושא, תביא לצמצום הדרגתי במספר התכניות שיידחו ותבטיח הן את האיכות והן את לוחות הזמנים הקצרים.

אנו ממליצים אפוא על צעדי המדיניות הבאים:

1.1. להשלים את תהליך איתור הפוטנציאל של מלאי הקרקעות והמתחמים להתחדשות עירונית ולסמנם ברמת היישוב והפוליון הספציפי. זאת, בתהליך משולב 'מלמעלה' באמצעות מודל זיהוי הפוטנציאל⁶¹ ו'מלמטה' על ידי איסוף הפוטנציאל במחוזות מינהל התכנון ובתיאום עם הרשויות המקומיות וגופי הממשלה הייעודיים. מדובר באיתור

⁶⁰ 'תכניות בנות היתר' (תב"ה) - הצעה שהעלתה פרופ' רחל אלטרמן כתחליף למונח תב"ע שאיננו מעוגן עתה בחקיקה ואיננו משקף את הבחנתן החשובה מתכניות מתאר שאינן מאפשרות להוציא מכוחן היתר בנייה.

⁶¹ מודל ממ"גי כדוגמת המודל שפותח במרכז לחקר העיר והאזור בטכניון.

- של מלאי של מתחמי חידוש של רקמות בנויות ומלאי קרקעות לפיתוח חדש בהיקף מלא ואף גבוה יותר בכ- 20% מהביקוש לדיור ומפוזר על פני הפוטנציאל הקרקעי שאותר.⁶²
- 1.2. לבחון, לסמן ולהביא לאישור את המלאי המאותר בתכניות כוללניות/מתחמיות/רובעיות. אלה ייקבעו ברמה של כתמים מעורבי-שימושים ובדיוק שאיננו מעבר לנדרש בתכניות מסוג זה וברמת גמישות מירבית את היקפי הבנייה והפיתוח הנדרשים ואת סוגי התשתיות והשירותים הנדרשים, וכן דרישות איכות תפקודיות.
- 1.3. לבזר את התכנון המפורט ולעודד את החברות הממשלתיות הייעודיות, הרשויות המקומיות, חברות עירוניות, ארגוני תושבים, הסקטור הפרטי ובעלי עניין אחרים ליזום תכניות לחידוש וציפוף של רקמות בנויות בהתאמה להיקף החידוש הדרוש ובהעדפה מובהקת לצפון ולדרום.
- 1.4. לסרוק, לבחון ולעדכן במידת הצורך, את מלאי התכנון המפורט כך שיהיה קרוב לביצוע, קרוב למקום, 'חושב איכות' ו'חושב רישוי'.
- 1.5. לקבוע בחקיקה ובתקנות לוח זמנים מחייב לאישורן או דחיתן של תכניות מפורטות. להגביל מועד זה לששה חודשים ממועד קליטתה של תכנית ללא פגיעה באיכותן ובלוח הזמנים ובנוהלים המחייבים שיתוף ציבור. מוצע שהסנקציה לעמידה בלוח הזמנים תהיה דחייתה האוטומטית של התכנית. סנקציה כזאת תהווה תמריץ גם למגישי התכניות ועורכיהן להגיש תכניות איכותיות עדכניות ומלאות, ולמוסדות התכנון למצות את הזמן הקצוב העומד לרשותם כדי לאפשר את שיתוף הציבור ולהטמיע את השיפורים הדרושים או להחליט על פסילתה של התכנית.
- 1.6. להקל משמעותית על רמת הפירוט הנדרשת גם מתכניות מפורטות. אלה יוכלו להתרכז בפריסת התשתיות והשירותים (אלה שיועודו למגרשים ייעודיים או ישולבו במגרשים הסחירים) ובחלוקה למגרשים (בחלוקה דו-ממדית או תלת-ממדית).⁶³ התכניות יסתפקו בקביעת נפחי הבנייה (במושגים של אחוזים או רח"ק), גבהים (במידת הצורך) ויחסים בין נפחי הבנייה במגרשים השונים בדרך של קווי בניין (או מעטפות בנייה מרחביות) או מרחקים בין נפחי הבנייה במגרשים השונים. כמו-כן, תשולבנה הנחיות שתבטחנה נגישות טובה, וימנעו מטרד הדדי וקונפליקטים בין שימושים שונים. הפירוט המלא יועבר לשלב של עריכה, בקרה ואישור של היתרי הבנייה.
- 1.7. לרכז מאמץ בגופי התכנון המרכזיים להמשך פיתוח מבחני תכנון שקופים וישימים וכלים שיבטיחו תכנון מפורט, איכותי, מבוקר ויעיל, כולל ליווי כל תכנית מפורטת בדברי רקע/הסבר מלאים.
- 1.8. להקצות את המשאבים לצבירת ידע שוטף, פיתוח ידע חדש ושכלול הסטנדרטים, כולל גיבוי בתקנות מתעדכנות, הנחיות מרחביות וכלי בקרה שקופים ויעילים.
- 1.9. לשכלל את המנגנונים הייעודיים של המדינה ולהקצות את המשאבים לצבירת ידע שוטף, פיתוח ידע חדש ושכלול הסטנדרטים, כולל גיבוי בתקנות מתעדכנות, הנחיות מרחביות וכלי בקרה שקופים ויעילים.

2. התחדשות וציפוף של רקמות בנויות

⁶² התכנית האסטרטגית לדיור 2040 של מינהל התכנון והמועצה הלאומית לכלכלה, מציעים פוטנציאל עודף גדול יותר בהיקף של 60%. פוטנציאל כזה נועד למנוע מצב של מחסור עם התקדמות לשלבים הבאים של תכנון (תכנון מתארי, תכנון מפורט) ומימוש. המודל הממ"גי שפותח במסגרת "ישראל 100" עשוי להיות מדויק יותר ולמנוע עודפי היצע שעלולים למנוע בסופו של דבר את הפריסה הנורמטיבית, כאמור, בעיקר בהקשר לעיתויה ולמסה הקריטית שהיא אמורה לייצר מחוץ לאיזורי הביקוש המסורתיים.

⁶³ הקושי בקביעת היקף השטחים הציבוריים, הבנויים והפתוחים לסוגיהם בהעדר קביעה של היקף יחידות הדיור, איננו גדול בשיטה זו מהקושי הקיים כיום המנסה לגזור את היקף השטחים ממספר יחידות הדיור וגודלן שאיננו משקף במהימנות גבוהה את מספר המשתמשים וגיליהם, ודאי לאורך זמן. גמישות מתמשכת בחלוקת יחידות הדיור, גודלן וכמויותיהן בתוך מסגרת נפחית ידועה, עשויה לתת אינדיקציה לא פחות טובה.

רוב ערי ישראל אינן צפופות יחסית לערים מרכזיות בעולם. הצפיפות בתל אביב-יפו במונחים של תושבים לקמ"ר הייתה ב 2017 כ 8.6 אלף נפש לקמ"ר - כשליש מהצפיפות של פריז (כ-21 אלף) וכמחצית מהצפיפות של ברצלונה (16 אלף). זאת, ועוד: בפריז וברצלונה כמעט שאין מגדלי מגורים והצפיפות מושגת בבנייה מרקמית אופיינית. פערים שונים ביחס לערים בעולם קיימים גם בערים אחרות בישראל. אף ביישובים הפרבריים והכפריים לסוגיהם קיים פוטנציאל ניכר של ציפוף. מעבר לעצם הצורך בציפוף, אופן החישוב של הצפיפות מחייב אף הוא בחינה מעמיקה ושינוי שיאפשר ציפוף מושכל בריא ובר-קיימא.

הגדלת הצפיפות איננה רק מענה יעיל לצורך בהגדלה משמעותית של מלאי יחידות הדיור, תוך צמצום הפגיעה בשטחים פתוחים לסוגיהם, אלא גם לצורך בטיוב וחידוש של רקמות קיימות ובשיפור התפקוד העירוני ורמת מכלול השירותים. בנוסף, רבות מהרקמות הקיימות אינן עומדות עוד בסטנדרטים מתאימים והן תמשכנה להתבלות בעשורים הקרובים, מה שיחייב חיזוק, חידוש, שיפוץ, או החלפה.⁶⁴

תהליך ההתחדשות והציפוף של רקמות קיימות הוא תהליך מורכב הנוגע ישירות במבנה חברתי ובמארג תשתיות שירותים ואינטרסים של קבוצות, אירגונים ופרטים. תהליך כזה הוא עתיר קונפליקטים ומחייב מדיניות משוכללת ורב-תחומית שתיצור מפנה בקצב התפתחות ובאיכויות שהוא מייצר. התהליך של התחדשות וציפוף רצוף כשלי השוק המחייבים התערבות משמעותית, מכוונת ועקבית. זאת, גם באזורי הביקוש ובעיקר במקומות המשוועים להתחדשות בצפון ובדרום.

על פי התכנית האסטרטגית לדיור של מינהל התכנון והמועצה הלאומית לכלכלה, כשליש מהתוספת למלאי הדיור תתקבל בתהליכים של התחדשות וציפוף רקמות קיימות. מדובר בתוספת כוללת של כ-670 אלף יחידות דיור, או בתוספת עקבית ממוצעת של יותר מ-22 אלף יחידות דיור בשנה. תוספת זו תחייב ככל הנראה גריטת יחידות דיור בהיקף של בין רבע לשליש ממספר זה, ולכן תידרש בנייה של כ-30 אלף יחידות דיור בתהליכי התחדשות מדי שנה ובסך הכל קרוב ל-900 אלף יחידות דיור בשלושים שנה⁶⁵) מספר זה גדול פי שלושה מכמות היחידות השנתית שנוספו בשיטות השונות של התחדשות עירונית במהלך 2018.⁶⁶

קשה להניח שיותר משליש מהמלאי הוותיק ייהרס בתהליכי ההתחדשות ועל כן גישה של פינוי-בינוי (או בינוי-פינוי) כאופציה גורפת, תותיר מלאי גדול מחוץ לתהליכי החידוש וההתאמה ולא תשיג את מטרות ההתחדשות של כלל המלאי הוותיק. יתרה מזאת, לעתים קרובות עלויות ההריסה והבנייה מחדש מטילות עומסים כלכליים שאינם מאפשרים את החידוש ויש להם גם עלויות חיצוניות סביבתיות וחברתיות גבוהות שאינן עלולות בקנה אחד עם עקרונות של קיימות והוגנות. מכפילים גבוהים מביאים לעתים קרובות להרס הרקמה האורבנית ולצפיפויות בלתי קבילות. בהקשר זה ובהקשרים נוספים נכון עדיין לבחון את תמ"א 38 על גרסאותיה ושכלוליה השונים כאחד מהכלים בארגז הכלים המגוון של ההתחדשות העירונית. קיימת עדיפות גבוהה לתכניות התחדשות ברמה יישובית/מתחמית/רובעית, כפי שקבעה

⁶⁴ לפי ההערכה כשליש מהמלאי הבנוי בישראל נבנה לפני שנות השמונים של המאה הקודמת וככלל איננו עומד בסטנדרטים ראויים של עמידות ברעידות אדמה, מיגון, נגישות, תפקוד אקלימי ועוד. ספק אם מתאימים כפי שתוכננו לתפקידם.

⁶⁵ קיימות בישראל כ 800 אלף יחידות דיור שנבנו לפני 1980 (מתוך סה"כ 2.5 מיליון היחידות הקיימות). מספר זה הוא המלאי הוותיק המחייב חידוש, חיזוק ומיגון או החלפה. נכון אולי לכלול ב'מלאי הוותיק' מבני קומות שנבנו עד 1990 ולא זכו לפתרונות מיגון מתאימים. להערכתנו כרבע מתוך המלאי הוותיק (בעיקר צמודי הקרקע הפרוסים גם ביישובים העירוניים והפרבריים וגם בסקטור הכפרי ואלה שעברו חיזוק על פי תמ"א 38 ותכניות אחרות) עברו תהליכי חידוש. כ-600 אלף יחידות מחייבות עדיין, לפי הערכה זו חידוש, מיגון, חיזוק או החלפה במהלך 30 השנים הקרובות. בגלל ההיקף העצום של המלאי הזה, יש להניח שיותר משליש מהמלאי ייהרס בתהליכי ההתחדשות ועל כן מדובר בגריטה של כ-200 אלף יחידות-דיור שיביאו לצורך לבנות בתוך הרקמות הבנויות כ-870 אלף יחידות (מתוך סה"כ הבניה של 2.2 מיליון יחידות דיור עד 2048).

⁶⁶ לפי הדוח השנתי של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מספר יחידות הדיור שנתנו להם היתרי בניה בשיטות שונות של התחדשות עירונית ב 2018 היתה כ 13 אלף, רובן באמצעות תמ"א 38. מנייתוח דוח זה התוספת נטו של יחידות דיור בתהליכי התחדשות עירונית היתה כ-8,000.

לאחרונה המועצה הארצית לתכנון ובנייה, במסגרת החלטתה לבטל את תמ"א 38 ב-2022, אך אין בהכרח צורך לפרש את ההחלטה כביטול האופציה לחידוש והרחבה של מבנים על מגרשים בודדים או לפתרונות של עיבוי תוך חיזוק/מיגון/התאמת סטנדרטים ואיקלום של מבנים קיימים.

בנוסף לבעיה הכללית של הקצב הנמוך של ההתחדשות, מתרכזים תהליכי ההתחדשות כמעט אך ורק בערי המרכז ואינם עונים על צורכי ההתחדשות הקריטיים של מרבית הרקמות הבנויות מחוץ לאזורי הביקוש המסורתיים. מצב זה מחייב שינוי משמעותי במדיניות הקיימת ובכלי ההתחדשות המשמשים עתה.

המספרים עצמם הם כמובן אתגר גדול המחייב שינוי משמעותי במדיניות ובכלי ההתחדשות, אבל האיכות של התוצר התכנוני - דמותם של הערים, הפרברים והכפרים לסוגיהם המגוונים - היא סיבה לדאגה גדולה ואתגר קריטי המחייב טיפול. כך למשל, הפתרון הגורף והגנרי שהתפתח בעשורים האחרונים של בניית מגדלי מגורים בכלל ושכונות "מגדלים בפארק" זוכה מזה שנים לביקורת קשה⁶⁷. למגדלי מגורים העולים על 9-10 קומות יש חסרונות רבים והם מתאימים לסוגי אוכלוסייה מסויימים. על-פי דוגמאות רבות, כולל פריז וברצלונה כמשל, הבנייה לגבהים העולים על 9-10 קומות אינה בהכרח תנאי לציפוף, וניתן להגיע לצפיפויות דומות גם בבנייה מרקמית.

אנו ממליצים אפוא על צעדי המדיניות הבאים: לפתח תכנית רב-שנתית להתחדשות רקמות בנויות וציפוף שתתייחס לכל מעגלי ההתחדשות - חברתיים, כלכליים, סביבתיים ואירגוניים - ותכיל את כל מיגוון התשתיות, השירותים, התחבורה, המוסדות והמרחב הציבורי שיבטיחו איכות מגורים, נגישות ונשיגות למיגוון של אוכלוסיות קיימות וחדשות. ארגז הכלים יכיל פתרונות הן של עיבוי והן של פינוי-בינוי ובינוי-פינוי, גם במגרשים בודדים (כדוגמת תמ"א 38) וגם במתחמים גדולים.

- 2.2 התכנית תעודד בנייה היוצרת רקמה עירונית. השימוש במגדלי מגורים יעשה במקומות שאינם פוגעים ברקמה הפיסית והחברתית, תוך מתן פתרונות בני-קיימא לתחזוקה לאורך חיי המבנים.
- 2.3 התכנית תרחיב ותעשיר את מיגוון הכלים שמופעלים על-ידי הממשלה באמצעות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ואחרים ועל-ידי הרשויות המקומיות, ותתווה דרכים לתוספת יחידות וליצירת צפיפות ראויה ומתאימה.
- 2.4 במקביל, תשכלל התכנית את הכלים הקיימים ותפתח כלים חדשים לחידוש וטיוב של יחידות דיור קיימות והתאמתן לסטנדרטים עדכניים של עמידות ואיקלום, כולל הערכתם לשינויי האקלים.
- 2.5 התכנית תימנע מפתרונות גורפים, תהיה 'רגישה לרקמה הספציפית' ותבטיח התאמה של כלי ההתחדשות לרקמות שונות ולהקשר המקומי - חברתי, כלכלי וסביבתי - של כל אחת מהן.
- 2.6 התכנית תבטיח היתכנות כלכלית, חברתית ואירגונית של תהליכי ההתחדשות והציפוף העירוני גם מחוץ לאזורי הביקוש. התכנית תציג את התנאים הדרושים להנעת תהליך ההתחדשות, תאמוד את היקפי ההשקעות הדרושים ותציע את המנגנונים למימושם (כגון: הלוואות מסובסדות, הקלות מס, ניווד זכויות וזכויות ברמה מקומית או אזורית או לאומית)⁶⁸. התכנית תקבע את המקורות למשאבים ואת סדר העדיפות להפעלתם.
- 2.7 התכנית תשלב בין הצורך לתת מענה לתוספת החזויה של משקי בית לבין המאמצים לחידוש וציפוף אורבני, פרברי וכפרי לבין המאמצים לפיתוח העמידות של האוכלוסייה (חוסן וקיימות) בדגש על המיגון והחיזוק לרעידות אדמה.
- 2.8 התכנית תשים דגש על תפיסת הדיור, הן כרקמת חיים שלמה והן כשירות המאפשר איכות חיים טובה על כל היבטיה. התכנית תשים דגש על היבטי הנגישות ותפתח את העיקרון של תחבורה כשרות.
- 2.9 בהתאם לאמור לעיל, יש להשלים את מהלכי החקיקה אשר:

⁶⁷ רחל אלטרמן ואחרים, 2009, מגדלים כושלים, המרכז לחקר העיר והאזור, טכניון.
⁶⁸ דוגמאות קיימות כמו המנגנון של 'קרקעות משלימות' המופעל על ידי רמ"י ומנגנונים שהופעלו בתכנית השימור של תל אביב יפו, כולל הקמת בנק זכויות, הם צעדים בכיוון, אך רחוקים מלתת מענה הולם לשונות המרחבת ולהבדלים בין מחירי הקרקע באזורים שונים.

- א. יסדירו את תהליכי ההתחדשות ויאפשרו התרת סכסוכים ביעילות ובמהירות.
- ב. יעניקו עדיפות לתהליכי ההתחדשות ולאינטרס המשותף על פני האינטרס הפרטי (לטיפול בתופעות של 'דייר סרבן' ו'חותם אחרון').
- ג. יאפשרו את הפעלת מהלכי הפקעת קרקע לפי פרק ד' של 'חוק בינוי ופינוי אזורי שיקום'.
- ד. יאפשרו תהליכי העברת זכויות ללא גבולות גיאוגרפיים, כולל יצירה של 'בנק זכויות'.

3. יצירת אזורי ביקוש נוספים (עם דגש על צפון ודרום הארץ)

פיתוח הדיור בקצב המתחייב ועמידה ביעדי הכמות והאיכות מחייבים יצירה של אזורי ביקוש נוספים, בעיקר בצפון הארץ ובדרומה, על-ידי ביסוס האוכלוסייה הקיימת ומשיכת אוכלוסייה חדשה. על-פי התכנית האסטרטגית לדיור 2040 של מינהל התכנון והמועצה הלאומית לכלכלה, מודל הפריסה של 'ישראל 100' ותכניות רבות אחרות, רזרבות הקרקע שאינן בנויות וגם הפוטנציאל העיקרי של רקמות קיימות המחייבות חידוש וציפוף, מצויות באזורים הנמצאים מחוץ לאזורי הביקוש המסורתיים. לפיכך, פיתוח כוח המשיכה בצפון הארץ ובדרומה הוא יעד לאומי ראשון במעלה. כדי לייצר את מרחבי הביקוש החדשים נדרשות השקעות גדולות ביצירת הזדמנויות תעסוקה ומעטפת שירותים תואמת בקרבה לאזורי המגורים המתוכננים, השקעות בתשתיות עירוניות התומכות באכלוס והשקעות בתשתיות תחבורה שתאפשרנה נידודת יעילה ונוחה ותתמוכנה בפריסת המגורים. מדובר במיפנה משמעותי של המדיניות הקיימת: עיבוי דרמטי של מרכזים עירוניים קיימים בדרום הארץ ובצפונה ועידוד במקביל של פיתוח המגזר הכפרי כדי שיוכלו לשמש אלטרנטיבה ממשית למגורים ולפעולה במרכז הארץ.

אנו ממליצים אפוא על צעדי המדיניות הבאים:

- 3.1 לפתח תכניות פעולה אפקטיביות ואינטגרטיביות למרחבי הצפון והדרום שיבטיחו מיסודן של תשתיות ושירותים נדרשים (כגון תחבורה, אנרגיה, מים, חינוך, תעסוקה, בריאות, רווחה, והשכלה גבוהה). התכניות תעודדה אוכלוסייה להתיישב בכל מגוון האופציות שמציע הפוטנציאל הרחב של קרקע והתחדשות באזורים אלה ועל-פי עקרונות הפריסה שנקבעו בתוכנית האסטרטגית לדיור 2040 של מינהל התכנון והמועצה הלאומית לכלכלה במכלול התכניות הארציות והמחוזיות, ובראשן תמ"א 35/1.
- 3.2 התכניות תשמנה דגש על המיגוון המיוחד של רקמות החיים (חברתיות, כלכליות, סביבתיות ופיסיות) המאפיינות כל אחד מהאזורים כדי שיוכלו לשמש אלטרנטיבה ממשית ומתחרה למגורים ולפעולה במרכז הארץ. המיגוון יכלול רקמות עירוניות, פרבריות וכפריות.
- 3.3 התכניות תשמנה דגש על היתרונות הנופיים והסביבתיים המובהקים של מרחבי הצפון והדרום ותשמורנה עליהם כעוגן מרכזי להשארות אוכלוסיות קיימות ומשיכת אוכלוסיות חדשות.
- 3.4 לפתח פרקים מיוחדים לצפון ולדרום בתכניות להתחדשות הרקמות הבנויות, אשר יתניעו ויאיצו תהליכים של התחדשות באזורים אלה.
- 3.5 להציע מסגרת תקציבית ייעודית לכיסוי ההשקעה הממשלתית הדרושה בחלוקה אזורית ולוודא קיומם של מקורות למימוש תכניות הפעולה. המפתח לחלוקת התקציב האזורית יתאים ליעדי האוכלוסייה בתכניות הנ"ל.
- 3.6 ליצור העדפה מכוונת של מדיניות הסיוע הממשלתית לרכישת דיור שתמשוך משקי בית לרכוש דירות במרחבי הצפון והדרום.
- 3.7 לפתח תכניות פעולה ייעודיות לאוכלוסייה הערבית המרוכזת ברובה במרחבי הצפון והדרום (ראה סעיף 13 בפרק זה)

4. האצה וייעול של הייזום והשיווק

הביצוע של תכניות לחידוש רקמות קיימות ובנייה חדשה נתון בידי הסקטור הפרטי. לעומת זאת, עיקר הרקמות הבנויות נמצאות בבעלות וחזקה מבוזרת, והקרקות הפנויות - בעיקר בבעלות מדינה. נוכח קצבי הגידול המואצים הדרושים ודרישות האיכות הגבוהות - מצב זה מחייב מהפכה בשיטות הייזום והשיווק. מטרת המהפכה היא לשכלל את המערכות החוזיות בין המדינה, הרשויות המקומיות וגם התאגדויות של בעלים/תושבים לבין גופי הביצוע, ולשקם את האמון בין הסקטור הציבורי לזה הפרטי כשותפים מלאים ליצירת הדיור. שותפויות אלו תהיינה ממוקדות-יעדים וקצובות בזמן, כדי להבטיח שהן מיישמות את מטרות השותפות וכדי להבטיח את החזרת הפוטנציאל לציבור במקרה של כשל בעמידה בתנאי השיווק והייזום.

אנו ממליצים אפוא על צעדי המדיניות הבאים:

- 4.1 לבחון מחדש את שיטות הייזום של מהלכים לחידוש רקמות קיימות וציפופן ואת אופן השיווק של קרקעות לבנייה חדשה ולוודא שהן מונעות משיקולי איכות ויישום בלבד.
- 4.2 לשלב במסמכי הייזום והשיווק תנאים מחייבים של איכות ותנאים נוקשים להחזר קרקע שלא מומשה בתוך לוחות הזמנים שייקבעו.
- 4.3 לקבוע יעדים שנתיים ורב-שנתיים ולוחות זמנים לייזום ושיווק שיתעדכנו אחת לשנה. להטיל על גורמי הייזום והשיווק ליצור שותפויות מובנות בין כל בעלי העניין בכל מהלך וככל האפשר מראש.
- 4.4 להטיל על גורמי הייזום והשיווק לשלב את פעילות הרשויות המקומיות, קבוצות אזרחים והסקטור הפרטי בתהליכי הייזום והשיווק.

5. פיתוח מלאי דירות קטנות תוך הבטחת תמהיל דיור מותאם ומגוון

לתמהיל יחידות הדיור (בעיקר במונחי גודל) חשיבות מיוחדת בשל השלכותיו הכלכליות, החברתיות והסביבתיות. מלאי הדיור שנוצר בישראל במהלך השנים איננו מגוון דיו ואיננו עונה באופן מיטבי על הצרכים המשתנים של משקי הבית, גודליהם ואופי השימוש בהן. במהלך השנים האחרונות נעשה אמנם מאמץ להגדיל את מספר יחידות הדיור הקטנות, אבל הגידול במספר הדירות הקטנות אינו עולה, ככלל, על אחוזים בודדים. יש להדגיש שחוסר ההלימה בין הבנייה החדשה לביקוש לדירות קטנות נוצר כתוצאה ממכלול של סיבות שחלקן הגדול קשור ברגולציה. להכוונת הרגולטוריות המחייבות הגדלה של דירות נוסף גם הלחץ של הרשויות המקומיות להבטיח שכל בנייה חדשה תכיל שיעור גבוה ככל האפשר של דירות גדולות, זאת כדי לשפר את כושר התחרות ביניהן ולמשוך לתחומן קבוצות אוכלוסייה חזקות. לאחר מספר עשורים שבהם הדירות הקטנות נדחקו כמעט כליל מן הבנייה החדשה, נדרש עתה שיקום של מלאי הדירות הקטנות.

בראיית מאקרו, דירות גדולות יוצרות השפעות חיצוניות הן בהשקעות עתירות חומרי גלם שאינם מתחדשים והן באנרגיה, בהיקפי התנועה, בעיקר של רכב פרטי, ובהפרעות הסביבתיות הקשות של תהליך הבנייה עצמו. דירות גדולות לוקות גם בתפקודן האקלימי ומבזבזות משאבי אנרגיה לאורך כל מחזור חייהן. לא פחות חשובה היא התוצאה המרחבית המצטברת של נפחי הבנייה הגדולים, היוצרת צפיפות פיסית ונתפסת גבוהה יותר בגין כל תושב, מקטינה את יכולת הציפוף ופוגעת בעירוניות ראויה, זו המשוועת להגדלת מספר הנפשות לקמ"ר ולא דווקא לעומסי בינוי כבדים הנמצאים בניצול אנושי נמוך.

מכל הסיבות לעיל, ועם הגידול המשמעותי הצפוי של היקפי הבנייה של הדירות בעשורים הקרובים, וכן הגידול במודי הצפיפות השונים, נדרשת הלימה טובה יותר בין גדלי משק הבית לבין גדלי הדירות. נדרש מלאי גדל והולך של דירות קטנות ומגוונות במרחבים העירוניים והכפריים לסוגיהם, וגם תמהיל מגוון על פני המרחב כולו. נושא זה הולך ותופס

אמנם את מקומו הראוי במוסדות התכנון ובחקיקה, אך הוא נשען עדיין על מסמכי מדיניות והוראות-שעה קצרות-מועד. נחוצה, לכן, מדיניות סדורה ארוכת טווח לעידוד תמהיל מגוון של יחידות דיור, שעקרונותיה יקבעו ברמה הארצית והיא תפורט ברמה מחוזית ומקומית.

אנו ממליצים אפוא על צעדי המדיניות הבאים: ליצור מדיניות ברורה לפיתוח תמהיל יחידות דיור מגוון ודינאמי, בהלימה לגדלים החזויים של משקי הבית ולמבנים ולצרכים שלהם. המדיניות תשאף לפירוק הכלים הרגולטוריים המונעים מכוחות השוק לענות על התמהיל המבוקש.

- 5.2 לקבוע את הצורך בתמהיל מגוון ודינאמי כמטרה בתכניות כוללניות. התמהיל יביא בחשבון את המגמות הידועות ואת הגמישות הדרושה כדי להבטיח התאמה לשינויי מגמה אפשריים, כולל מענה לשינויים בתמהילי השימוש בדירות, במבנים מעורבי-שימושים ובסביבות השונות המאגדות אותם.
- 5.3 במדיניות הפיתוח של תמהיל הדיור תיבחן אפשרות להימנע מקביעה קשיחה של מספר יחידות דיור בתוך נפח נתון הקבוע בתכניות מפורטות ולאפשר לשוק החופשי לקבוע את החלוקה ליחידות דיור (או יחידות משולבות) כמענה קרוב והדוק יותר לצרכים. חלק מהנחיות אלו יכול להיקבע גם בתקנות או בקצה הגמיש יותר – בהנחיות מרחביות. מנגנון השוק עשוי להוביל לשיפור המצב מפני שהביקוש ליחידות דיור קטנות קיים. נראה שהסרת מירב הרגולציה מעל הקביעה של גודל היחידות תייצר התאמה טובה יותר לצרכים מול הכשל המובהק היום.
- 5.4 הניסיון לאפשר חלוקה גמישה של הנפח הבנוי ליחידות דיור מחייב גיוס כלים אחרים שיבטיחו את הנשיגות של יחידות הדיור ואת התמהיל המגוון, בדגש על דיור בר-השגה למיגוון אוכלוסיות.
- 5.5 החופש הניתן בתכניות לחלוקת הנפחים לדירות יאפשר בעתיד פיצול וחיבור של דירות בהתאם לצורך, כולל יחידות בזיקה חלקית לדירת-האם (דיורית) ועוד שילובים שיעלו את השימוש במרחב הבנוי וישפרו את ההתאמה ואף את הצפיפות ואיכות החיים. כל אלה יסייעו להבטיח שהישענות על מנגנון השוק בהקצאת יחידות דיור תלך יד-ביד עם צמצום פערים וסביבות מגורים מגוונות באוכלוסייתן.
- 5.6 כדי להבטיח תמהיל מכיל מוצע לקבוע הוראות המבטיחות נגישות פיסית ללקויות שונות (תנועה, ראייה, שמיעה) ולמצבי חיים שונים (הריון, ילדות, זקנה) ונגישות תרבותית המאפשרת לבני עדות ודתות שונות לממש את תפיסותיהם ואמונותיהם.

6. שילוב הרשויות המקומיות בתהליכי הפיתוח של הדיור

הרשות המקומית היא רצפת הייצור של איכות החיים של תושבי ישראל. מעורבותה הדומיננטית בפיתוח הדיור היא חוליה מרכזית בשרשרת הייצור. כל ניסיון לעקוף את הרשות המקומית או לכפות עליה את פיתוח הדיור נדון מראש לכישלון. הדרך לייצור מספר יחידות הדיור הדרושות והשגת האיכויות הראויות עוברת דרך הרשות המקומית. תפקידה אינו מסתכם רק בהוצאת היתרי בנייה (בוועדות מקומיות שאינן מרחביות) ואף לא רק בפיתוח התשתיות התומכות ובאספקת השירותים - תפקידה לבנות את כל מסגרת החיים של תושבים ותיקים וחדשים בכל מחזורי חייהם ולספק להם את איכות החיים הראויה כפרטים, כקבוצות וכציבור, הן במרחב הפרטי ובמידה מובהקת עוד יותר במרחב הציבורי. חלק גדול מהכלים והאמצעים נמצאים כיום בידי המדינה המעורבת עד צוואר בפיתוח התשתיות, באספקת שירותים כמעט בכל תחום וגם בתחומי רגולציה רבים, כולל הרגולציה התכנונית. מצב זה איננו בר-קיימא הן בהיבטים של ניהול ומשילות והן במידת ההתאמה לצרכים ולהעדפות דיפרנציאליות הסובלות מאוד מפתרונות גורפים שאינם מותאמים לשיקולי מיקום, קבוצה או פרט. כל אלה מחייבים תהליך מובנה ואמיתי של ביזור סמכות, אחריות ומשאבים והושטת יד לפיתוח ההון המקומי, להקטנת הפערים ולחוסן הלאומי כולו, הן בשגרה והן בעיתות משבר.

במהלך שנים רבות פיתוח מלאי הדיור נמצא בסתירה לאינטרס הכלכלי של הרשות המקומית עקב המבנה הקיים של הכנסות ממיסוי עירוני. הסכמי-הגג שנחתמו עם רשויות רבות כדי ליצור עבורן תמריץ לפיתוח מלאי הדיור ניסו אמנם

לגשר על פער האינטרסים, אך הם פיתחו מערכת של תלות הדדית ולא יצרו מדיניות סדורה הקושרת היטב בין תוספת משקי הבית לבין היכולת האמיתית של הרשות המקומית לקלוט אוכלוסיה חדשה ולהבטיח את איכות החיים הראויה לכולם ולאורך זמן.

ברמי"י פותח בשנים האחרונות מודל המבטיח מענה ראוי ויציב לאורך זמן ליכולת הקליטה של יחידות דיור נוספות על-ידי הרשות המקומית. הנוסחה שפותחה (נע"מ - נוסחה לעידוד מגורים) יוצרת מענה במרכיבי הון שונים ומענקי עידוד הן בתקציבי הפיתוח כמענה לפיתוח התשתיות, הסביבה ומוסדות הציבור והן בתקציב השוטף וביכולת להעניק את השירותים השוטפים. מוצע להפעיל את המודל שפותח ולהחליף בהדרגה את הסכמי הגג תוך תקופת קיומם ובסיומם. המודל עוסק במכלול משאבי ההון של הרשות המקומית ובתוכם משאבי הניהול, הבקרה והתכנון החיוניים להבטחת היכולת להתמודד עם מכלול תפקידי הרשות. בין אלה גם היכולת לתת מענה מקצועי, אמין ויעיל לתהליכי רישוי הבנייה שמהווים היום ברשויות מקומיות רבות חסם ראשי בשרשרת הייצור של הדיור.

הדגש על מקומה ותפקידה המרכזיים של הרשות המקומית בהבטחה ופיתוח של איכות החיים של תושביה איננו עומד בסתירה לצורך לייצר שיתופי פעולה נוספים, אזוריים וצולבים. היצירה של אשכולות אזוריים של רשויות מקומיות, מינהלות משותפות באזורי תעסוקה ואיגודי ערים לסוגיהם יכולה לתמוך במדיניות הדיור ולהיות חלק ממנה. בהקשר זה עומדת על הפרק הסוגיה של תפקידן ועיתידן של ועדות התכנון והבנייה המרחביות (המאגדות מספר רשויות מקומיות) מול המגמה המבורכת לחבר בין סמכות ואחריות ולפרק את הוועדות המרחביות ולהקים ועדה מקומית לכל רשות (כנהוג כבר במרבית הרשויות). יש מקום לבדוק את קיומן של הוועדות המרחביות כחלק מהמאמץ ליצור שותפויות אזוריות, להפעיל יתרונות לגודל ולהפנים צרכים אזוריים למסגרת המאפשרת את איזונים לטובת כלל התושבים והאינטרסים. יש גם להדגיש שככל שתגדל הצפיפות - תגבר הדינמיקה בשינויים בגבולות המוניציפליים. בהקשר זה יש מקום לבחון את פעילותן המפוצלת של ועדות הגבולות ושל מוסדות התכנון היוצרת מירוץ סיזיפי ומחזורי זירות של התגוששות משפטית יקרה ובלתי תורמת.

אנו ממליצים אפוא על צעדי המדיניות הבאים :

- 6.1 להבטיח את מעמדן הדומיננטי של הרשויות המקומיות בכל מהלך המשפיע על תחומיהן או סביבתן, זאת באמצעות נציגות נבחרת ומקצועית ונציגות של תושבים ובעלי עניין אחרים.
- 6.2 להפעיל את מודל נע"מ (נוסחה לעידוד מגורים) שפותח על ידי רמי"י המכוון להשיג מענה ראוי ויציב לאורך זמן ליכולת הקליטה של תוספת אוכלוסייה על-ידי הרשות המקומית. הנוסחה שפותחה יוצרת מענה במרכיבי הון שונים ומענקי עידוד, הן בתקציבי הפיתוח והן בתקציב השוטף של הרשות.
- 6.3 לפעול בשיתוף עם הרשויות המקומיות לאיזון הדרגתי של תקציבי הרשות המקומית על-ידי פיתוח שימושי תעסוקה ושירותים עסקיים מניבי-ארנונה והרחבה נוספת של כלים לחלוקת הכנסות אפקטיבית, שדרוג תשתיות קיימות ונוסחאות סיוע שקופות ודינמיות לאיזון התקציב הרשותי השוטף.
- 6.4 לאחד את הפעילות של הוועדות המחוזיות ושל ועדות הגבולות (הוועדות הגיאוגרפיות). מוצע לקבוע שתכנית מתאר כוללת לשוב או לאזור תביא בחשבון את מכלול השיקולים, כולל אלה הכלכליים והמוניציפאליים וגבולות היישובים שיקבעו בה ייקבעו גם כגבולות מוניציפליים.
- 6.5 לפעול ליצירה ולמתן תמריצים לשיתופי פעולה בין רשויות באספקת שירותים וצמצום עלויות, זאת במסגרת המאמץ לפתח אשכולות שיש להם גבולות אחודים או לפי הנושאים והשירותים השונים. במסגרת זו ובראיית סעיף 9.6 להלן, יבחן מעמדן של ועדות מרחביות לתכנון ובנייה והאופן שבו הן משרתות את המגמות הסותרות של יתרון לגודל והצפה של אינטרסים אזוריים מול החיסרון של ניתוק בין אחריות לסמכות בנושאים קריטיים של איכות הישוב ורווחת תושביו.

6.6 לחזק את מערך ההנדסה של הרשויות המקומיות, כולל התכנון והבקרה על הליכי התכנון, הבנייה והפיתוח. זאת, באמצעות הדרכה, פיתוח תקני כוח-אדם מקצועי ומיומן ותגמול בהתאם. פיתוח מערך הצוערים כבסיס להון האנושי ברשויות הוא כלי משלים וחיוני ויש מקום לעודדו.

7. רישוי הבנייה

תהליך אישור היתרי הבנייה הוא ארוך ומסורבל. התמשכות התהליך נובעת מהמורכבות המובנית של תהליכי הפיתוח והבנייה עם תהליכי ההצטופפות ועם העלייה החדה בסטנדרטים הדרושים. ההקשר התכנוני משתנה על-פני זמן וכך גם התקנים והתקנות המחייבים. השאיפה לאיכות וההכרה במקומה של האיכות כמבחן קריטי וכזכות בסיסית יוצרים עומס רגולטורי גבוה. גם עורכי הבקשות להיתרי בנייה וגם הרגולטור האמור לאשרם מתקשים להתמודד עם הכללים הרבים, הרצונות והלחצים. כל אלה יוצרים עומס רגולטורי ומשכי זמן ארוכים. גם ניסיונות רבים - בחקיקה, בשילוב של מערכות ממוחשבות ובהפרטת חלק מתהליך הבקרה על היתרי הבנייה - לא הצליח להתמודד עם המורכבות הגדלה והולכת ולא הביא עדיין לקיצור משמעותי בתהליך רישוי הבנייה.

תהליך רישוי הבנייה הוא תהליך מינהלי מובהק. כל תפקידו הוא לבדוק את ההתאמה של הבקשות לתכניות, תקנות, תקנים מחייבים והנחיות האמורות להינתן מראש. שיקול-דעת של מערכת הבקרה על היתרי הבנייה הוא, על פניו, צר מאוד, כמעט טכני, ועל כן יכול להיות שקוף וכמעט אוטומטי. השאלה הבסיסית היא חלוקת האחריות הרצויה בין עורכי הבקשה והרגולטורים למיניהם. לאור ההאצה הצפויה של קצב הבנייה והגדלת המורכבות התכנונית, ראוי היה שהאופציה של רישוי עצמי תיבחן מחדש.

אנו ממליצים אפוא על צעדי המדיניות הבאים:

- 7.1 להשלים את הרפורמה ליעול וקיצור של תהליך רישוי הבנייה תחת הכותרת של 'רישוי זמין' המובלת על-ידי מינהל התכנון.
- 7.2 לבחון לעומק שילוב בחקיקה של תהליך רישוי עצמי המאפשר לעורכי בקשה מורשים לאשר את ההיתר ללא צורך באישור רשויות התכנון. תהליך הרישוי העצמי כרוך בהסדרי ביטוח מתאימים המחייבים התערבות רגולטורית וכן הבנה באשר לתעריפים המשולמים לעורכי הבקשה המורשים המגלמים את האחריות המוטלת עליהם ואת קיצור הזמן המושג בהליכי הרישוי העצמי.
- 7.3 להשלים את הפעלתם של מכוני הבקרה ולבחון אפשרות לשלבם עם תהליכי הרישוי העצמי. עורכי בקשה מורשים הפועלים כמכוני בקרה או משולבים עימם בהסכמי שותפות או מחוייבות הדדית אחרת, יוכלו להפוך למכוני רישוי ולהנפיק היתרים תוך שחרור הרגולטור מהצורך באישור פרטני.
- 7.4 להשלים ולעדכן את קובץ התקנות (קוד הבנייה המשולב) כדי להפוך את הוראותיו להוראות תפקודיות העומדות במבחן הזמן.
- 7.5 להשלים ללא דיחוי את התקנות של ייחוד פעולות של עורכי הבקשות להיתרי בנייה ועורכי המשנה ולהדק את תהליכי הרישום והרישוי כולל חובת שימור כשירות כתנאי לחידוש הרישוי.

8. פיתוח ענף הבנייה והתאמתו לצרכים, להקפים ולאיכות הנדרשת⁶⁹

⁶⁹ סעיף זה מבוסס על דו"ח מדיניות לאומית בתחום הבינוי: קיצור משך הבנייה ושיפור הפיריון אשר הוכן במוסד שמואל נאמן בטכניון על ידי על ידי צוות משותף של אנשי אקדמיה ותעשיית הבנייה שכלל את ארנון בנטור (ראש הצוות), גלית אגרנטי, רפאל

ענף הבנייה, הנתון כולו בידי הסקטור הפרטי, הראה בעבר גמישות ויכולת היענות לצורכי הפיתוח בישראל גם במצבים שחייבו האצה משמעותית של קצבי הייצור. יכולות בסיסיות אלו נצפו, למשל, בתקופת הבנייה המואצת בתחילת שנות ה-90. ענף הבנייה הוא ענף המבוזר ברובו ובעל גמישות עסקית וחוסן כלכלי, כשהוא נשען על שיטה פיננסית מובנית של מימון/ליווי (Construction Lending) שמגבירה את יכולתו להתמודד עם סיכונים עסקיים.

עם זאת, הגידול המהיר בהיקפי ובקצב הבנייה הצפויים, הצפיפויות הנדרשות, ובעיקר אתגרי האיכות העומדים בפני הענף - מחייבים היערכות חדשה שתאפשר התאמה של התוצרים לאורחות חיים ויכולות כלכליות מגוונות, קליטת טכנולוגיות בנייה מתקדמות, ויישום סטנדרטים גבוהים של קיימות וחוסן בראיית מלוא אורך חייו של הפרויקט. ענף הבנייה יצטרך לשלב בתוכו גם את האחריות לתחזוקה שוטפת ולמחזורי חיים של מרכיבים ומערכות חדשים ומתפתחים.⁷⁰ כך גם המעבר מבניית פרויקטים במרחב הפתוח שאיפיו את הבנייה בעשורים הקודמים, לתהליכי התחדשות של רקמות בנויות שאיפיו את העשורים הבאים. שינויים אלה ניכרים כבר בענף בשנים האחרונות, אבל ההיקפים והמורכבות הצפויים ידרשו גם שינויים מבניים וגמישות גבוהה בענף הוותיק. בהקשר זה יש להזכיר את המלצותיה של ועדת החקירה הממלכתית בתחום הבנייה והתכנון (ועדת זיילר) שפורסמו ב-2003, ואלו של ועדת היישום שהוגשו בהמשך. חלק מההמלצות של ועדות אלו לא יושמו עדיין וחלקן טרם הושלמו. יש מקום לראות את מסקנותיהן של ועדות אלה, ואת הסיבות שהביאו לעיכוב ביישומן, כאחת מנקודות הפתיחה של המדיניות החדשה. לכך יש להוסיף את ההבנה שחלקים גדולים של המרחב הישראלי הם למעשה אתרי בנייה המשולבים בתוך מרחב מאוכלס ומתפקד וכי תהליכי בנייה ופיתוח אינם אפיזודות חולפות ומצבים זמניים, אלא מרכיבים קבועים בעלי השפעה מהותית על איכות חייו. כל אלה מחייבים לא רק את ענף הבנייה עצמו אלא, בעיקר, את התאמת המדיניות של גופי השלטון וכללי הרגולציה. מדיניות מייצבת שמשככת ככל האפשר תנודות של מחזורי עסקים ונמנעת מצעדים ספורדיים של התערבות אד-הוק שמגבירים את אי-היציבות - גם היא תנאי חשוב לפעילות בריאה של הענף. לשם כך נדרשת פעולה אפקטיבית להסרת חסמים בכל החוליות של שרשרת הייצור (הנתונות רובן בידי הסקטור הציבורי), כמפורט לעיל.

לצעדים אלו יש להוסיף טיפול ייעודי באמצעי הייצור של ענף הבנייה, בדגש על הון אנושי, מו"פ יישומי, עידוד לחדשנות, מתן יתרון כלכלי וסביבתי לתיעוש תהליך הבנייה, בטיחות מירבית בעבודה, קידום חומרי גלם ושיטות של בנייה ירוקה, ותמיכה בתעשיות נילוות. במקביל, תצטרך המדיניות להעריך ולדאוג לאספקה שוטפת של התשומות של רכיבים וחומרי בנייה ברמות שונות של עיבוד שיעמדו לרשות הענף ויענו לאיכות הבנייה הדרושה ולהיקפי הבנייה המוגדלים. במקביל יש לטפל גם בבחינת האגרות, ההיטלים והמיסים המושגים כיום על היזמים והבונים: לטענת רבים תשלומי המס עולים לעתים על העלויות הישירות של הבנייה, מצב שעלול ליצור עיוות בשיקולי היזמים המפריע לחבר בהצלחה בין ההיצע והביקוש לדיר.

אנו ממליצים אפוא על צעדי המדיניות הבאים:

8.1 להכין תכנית לאומית לייצוב ופיתוח ענף הבנייה שתקיף את כל הגורמים בענף וסביבו בדגש על הגופים האחראים על התכנון והרגולציה ומפוזרים בכמה גופי ממשלה, בחברות ממשלתיות ובשלטון המקומי. התכנית תציב לענף הבנייה יעדים המותאמים להיקפי הבנייה הנגזרים מהצפי לגבי הגידול במספר משקי הבית, גודלם ואופיים ועל

⁷⁰ זקס, דני צ'מנסקי, יחיאל רוזנפלד - מהטכניון; גיל גבע, רוני גינזבורג, דוד גת, ישראל דוד, אורי דורי, יואב סרנה, גיורג' קון - מתעשיית הבנייה.

⁷⁰ ראו: צעירים לנצח? אתגרי התחזוקה של מבנים גבוהים, לקראת מדיניות כוללת, ד"ר ניר מועלם, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, בשיתוף עיריית תל אביב יפו

פי הפיזור הגיאוגרפי הצפוי, תוך שימת דגש על מהלכים של התחדשות עירונית וכפרית ובתמהיל שיקבע בכל שלב ושלב.

- 8.2 התכנית תרכז את הכלים הקיימים ותציע כלים לפיתוחן של האיכויות הדרושות המותאמות לאורחות החיים המגוונות ולעקרונות של קיימות וחוסן.
- 8.3 התכנית תבחן את ההתקדמות ביישום המלצות ועדת החקירה הממלכתית בתחום הבנייה והתכנון (וועדת זיילר), שפורסמו ב 2003 וועדת היישום שתרגמה אותן לצעדים מעשיים ולהחלטת ממשלה. זאת, כולל הסיבות לקשיים ולעיקובים ביישום חלק מהמסקנות. התכנית תבחן את הצורך בהשלמת ייזומם או בעדכון של המסקנות וצעדי היישום שנקבעו לאור השינויים בענף והאתגרים העומדים בפניו.
- 8.4 התכנית תפתח את תפישת הדיור כשירות כולל ולא רק כתוצר (יחידות דיור). זאת, בראיית מכלול צורכי הדיור, כל מערך השירותים, הנגישות (תחבורה) ואיכות סביבה ולאורך זמן.
- 8.5 התכנית תטפל באורח מתואם בפיתוח ההון האנושי בתחומים של תכנון, בנייה, טכנולוגיות בנייה מתקדמות, כולל קצב ההכשרה והאיכות של בוגרי התכניות האקדמיות והחינוך הטכנולוגי בכל התחומים הרלבנטיים ותגבור של התכניות לפיתוח וההתאמה של כשירותם של אנשי מקצוע ותיקים בראיית ההתפתחות הטכנולוגית, הצרכים המשתנים והצפיפויות והקצבים הדרושים. זאת, לכל העוסקים בענף בהווה ובעתיד.
- 8.6 התכנית תבחן מחדש את סך העלויות של האגרות, ההיטלים והמיסים המושטים על תהליך הייצור של הדיור כדי לשפר את נשיגות הדיור ולמנוע עיוותים וחסמים.
- 8.7 התכנית תאיץ ותעבה את הכלים וההתהליכים לעידוד לחדשנות, מתן יתרון כלכלי וסביבתי לתיעוש הבנייה, בטיחות מירבית בעבודה ותמיכה בבנייה ירוקה ובתעשיות נילוות.
- 8.8 התכנית תעודד קליטה של טכנולוגיות מתקדמות, שימוש במכלולים תעשייתיים ומיכון, כמו מעבר משיטות "רטובות" לשיטות "יבשות", אימוץ עקרונות בניה רזה (Lean Construction) ויישום כלי מידול וניהול מתקדמים כדוגמת BIM, בתכנון, ברישוי ובביצוע וכן יישום כלים להערכה לאחר איכלוס (POE) והפנמה שוטפת של לקחיה.
- 8.9 התכנית תוודא קיום אספקה שוטפת וללא חסמים של תשומות, רכיבים וחומרי בנייה ותקבע סטנדרטים גבוהים של מיחזור של מלוא מרכיבי הגריטה של התשומות החדשות ומירב חומרי הגריטה (פסולת) של מבנים, מרכיבים וחומרים ישנים שישלימו את מחזור חייהם ויפורקו.
- 8.10 התכנית תבטיח ביזור של ענף הבנייה בין חברות בנייה רבות ברמות השונות ובעלות יכולות מגוונות, כדי להבטיח תחרות הוגנת. התכנית תוודא שקיפות גבוהה של הענף שתאפשר לכל מרכיבי הענף, לרגולטורים ולציבור לפעול על בסיס מידע אמין ומצטבר וליצור אחריותיות (Accountability) וכלים לקבלת החלטות רציונלית.
- 8.11 התכנית תקבע יעדים ברורים לשיפור פיריון העבודה ויעילותו של הענף כולו.
- 8.12 התכנית תגדיל באופן משמעותי את ההשקעות במו"פ ועידוד של חדשנות באקדמיה, בגופי השלטון והרגולציה ובתעשייה עצמה.

9. קידום הבעלות על הדיור ויצירת נשיגות דיור רחבה

בעלות פרטית של מירב משקי הבית על הדיור תורמת לתחושת שייכותו של משק הבית לחברה, להזדהות עם הקהילה בקרבה הוא חי, לשמירה יעילה יותר על מלאי הדיור וליצירת הון רב-דורי. זאת, תוך יצירה של איזון עם היצע דיור בשכירות פרטית מוסדרת ושכירות ארוכת טווח המבטיחים את הניידות הנדרשת והתאמה מירבית של סוגי דירות ומיקומן לצרכים הדינאמיים של משקי הבית השונים.

בעוד שהיסטורית פעלה המדינה להבטיח שרוב משקי הבית יהיו בעלים של דירות והפעילה לצורך כך תוכניות אפקטיביות שסייעו לחסרי דירה, לרכוש דירה – דעך מאמץ זה ונשחק הסיוע הממשלתי (במונחי כוח-קנייה של דירות). לדוגמה, בעלות על דירה מבין משקי הבית בעשירון התחתון פחתה בין השנים 2012 ל- 2017 מ- 40.7% ל- 35.7% בלבד (לפי סקר הכנסות והוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018). ירידה זו בבעלות פוגעת גם ביכולת של משקי בית לצבור הון המבטיח לדורות הבאים נקודת מוצא טובה ומוקדמת יותר להיכנס למעגל בעלי הדירות. המהלך הממשלתי של השנים האחרונות – תכנית "מחיר למשתכן" – לא היווה תחליף אפקטיבי לתכניות הסיוע לחסרי-דיוור שבוטלו. ההדרה הגוברת של משקי בית בכלל ושכבות אוכלוסייה מוחלשות בפרט משוק הדיוור בבעלות מחטיאה את מטרת הנשיגות של מדיניות דיוור ראויה ומעמיקה את הפערים הכלכליים והחברתיים.⁷¹

הכלים בהם השתמשה הממשלה בעבר – הלוואות ישירות מכספי התקציב – אינם מתאימים עוד לצרכי שוק הדיוור ואף אינם דרושים כיום: בניגוד למצב ששרר בשנות ה-80 של המאה הקודמת, קיימים כיום בישראל שוק הון בריא ומערכת איתנה של תיווך פיננסי, והממשלה אינה נדרשת עוד להוות המתווך הפיננסי המוביל של ענף הדיוור. במקום זאת, היא צריכה למקד את תמיכתה בקבוצות אוכלוסייה שהמערכת הפיננסית הבנקאית מתקשה לשרת. עם זאת, הממשלה צריכה להבטיח את פעילותה התקינה של המערכת הפיננסית המספקת למשקי הבית אשראי לרכישת דיוור, זאת כדי שמערכת התיווך הפיננסי תוכל לעמוד בגידול העצום של יתרונות האשראי שידרשו כדי לממן את רכישת הדיוור, תוך שמירה על יציבותה מחד גיסא ועל תחרות הוגנת שתפעל לטובת הלווים מאידך גיסא.

במקביל להקמה מחדש של מערכת הסיוע לרכישת דירה ראשונה על הממשלה להבטיח קורת גג לקבוצות אוכלוסייה שאין בכוחן להגיע לבעלות על דיוור, או שבעלות על דיוור איננה פתרון מתאים עבורן. אלה יזכו לסיועה של המדינה בתשלום מגורים בשכירות. לצורך זה יש להרחיב ולייצב את מלאי 'הדיוור הציבורי' כדי לתת מענה בשכירות נתמכת לאוכלוסיות שאין בכוחן להגיע לבעלות על דיוור – שאינן יכולות לגייס את ההון ההתחלתי הדרוש לרכישת דירה או לעמוד בנטל ההחזר הבסיסי. בנוסף, במסגרת המיגוון הדרוש בהיצע הדיוור יש מקום גם לפתח שוק שכירות מוסדית ארוכת-טווח לקבוצות אוכלוסייה חזקות יותר המעדיפות ערוצי השקעה אחרים על השקעה בדיוור (עוד בעניין זה, ראו סעיף 13 בפרק זה).

אנו ממליצים אפוא על צעדי המדיניות הבאים:

- 9.1 להפעיל מחדש מערכת סיוע ממשלתית שתסייע במשקי בית שאין בבעלותם דיוור ושתקל עליהם להגיע לבעלות על דירה.⁷² מערכת הסיוע תאפשר למשקי בית להגיע לדירה ראשונה בבעלותם גם במקרים בהם הם סובלים ממחסור בהון עצמי, ולעשות זאת באמצעות הלוואות עם שיעורי מימון גבוהים משמעותית מאלו הנהוגים כיום.
- 9.2 מערכת הסיוע תיתן מענה דיפרנציאלי מדויק, ככל האפשר, וראוי, על-פי קריטריונים ברורים ושקופים של זכאות, לקבוצות אוכלוסייה שונות שיש להן אמנם יכולות החזר בסיסיות אבל המערכת הפיננסית הפרטית מתקשה לשרת.
- 9.3 לשקול אפשרות לספק לאוכלוסיית הזכאים ערבות מדינה להלוואות לדיוור, אשר תגדר את סיכון האשראי של הבנקים ותאפשר בכך למשקי הבית נגישות למקורות מימון פרטיים שיציעו מלווים חוץ-בנקאיים ותבטיח להם שיעורי ריבית נמוכים יחסית. השימוש בערבות מדינה להעמדת אשראי פרטי לזכאים יכול להעלות מחדש את השיקול אם להשתמש בערבות אישית (של קרובי משפחה מקרבה ראשונה ללווים) כדרך להקטין את חשיפת המדינה לסיכונים אשראי חריגים.

⁷¹ במחקר מן העת האחרונה (Ben-Shahar, Gabriel, and Golan, 2019. Housing affordability and inequality: A consumption-adjusted approach, *Journal of Housing Economics*, 45) מראים הכותבים כי ממוצע מספר החודשים הנדרשים לרכישת דירה בישראל עלה מכ- 120 ו- 100 בשנים 1998 ו- 2007, בהתאמה, לכ- 160 ב- 2015.

⁷² רוב תשתית הסיוע הממשלתי עדיין קיימת במשרד הבינוי והשיכון ואינה מחייבת בנייה מחדש, למעט אולי התאמה לכלים ומכשירים פיננסיים חדשים, כמתבקש מהתפתחויות שחלו בכלכלה ובשוק ההון.

- 9.4 מערכת הסיוע תתמוך, בשלבים הראשונים, באזורי הביקוש החדשים בצפון הארץ ובדרומה על-ידי הקלות נוספות מתאימות בהתאם לפריסה הגיאוגרפית הרצויה.
- 9.5 לבחון מחדש את מערכת המיסוי כדי לצמצם למינימום את 'עלויות העסקה' של רכישת דיור למשקי בית שאין בבעלותם דירה ולמכירה ורכישה של דירות יחיד.
- 9.6 להרחיב ולייצב את מלאי הדיור הציבורי כדי לתת מענה בשכירות נתמכת לאוכלוסיות החלשות שאינן יכולות לגייס את ההון ההתחלתי הדרוש לרכישת דירה או שאינן יכולות לעמוד בנטל ההחזר ההשוטף.
- 9.7 להתאים את כלי המיסוי כך שלא יינתן יתרון להשקעה בנדל"ן לבעלים של שתי יחידות דיור ויותר על פני אפיקי השקעה אלטרנטיביים. זאת, כדי לרסן גלים ספקולטיביים של רכישת דיור לצרכי השקעה, אשר מכבידים על פיזור הבעלות על הדיור בין משקי הבית ועל נשיגות הדיור של משקי בית שאינם בעלים.
- 9.8 אפשרות נוספת להתמודד עם מחזוריים של עודפי ביקוש לדיור – בעיקר כאלו המונעים על-ידי שיקולי השקעה – היא ליצור אפיקי חיסכון והשקעה שבהם הקרן תהיה צמודה למדד מחירי הדירות. מסלולים כאלו יאפשרו לנקז עודפי ביקוש משוק הדיור לשווקים הפיננסיים ויאפשרו למשקי בית לגדר את סיכוני עליית מחירי הדירות. מטבע הדברים, הצמדת החיסכון למדד מחירי הדירות היא חידוש שהמגזר הפרטי עלול להסס לאמץ אותו, ויהיה צורך לבסס אותו, לפחות לתקופת ביניים, על אגרות-חוב ממשלתיות.
- 9.9 לעודד פיתוח של שוק קרנות נדל"ן (Real Estate Investment Trusts), שעשוי להוות יעד אלטרנטיבי להשקעות נדל"ן מניב עבור משקי בית השואפים להשקיע בנדל"ן.

10. פיתוח והתאמה של שוק האשראי לדיור

כמעט כל האשראי לדיור בישראל מרוכז כיום בידי מספר מצומצם של בנקים. למצב זה השפעה מצמצמת על זמינות האשראי לדיור בגלל מיעוט התחרות בענף. לזאת יש להוסיף שיקולים רגולטוריים לגבי יציבות המערכת הבנקאית המגבילים את גידול האשראי. יש להבטיח שהמערכת הבנקאית תוכל לשאת את ההתרחבות העצומה של האשראי לדיור הנגזרת מהגידול הצפוי של מלאי הדיור. ההתרחבות מחייבת פתיחת חסמים בשוק האשראי לדיור על-ידי חיבור ישיר של שוק ההון לשוק האשראי ויצירת ערוצי מימון חוץ-בנקאיים.

מהלך זה יכול להתבצע על-ידי השלמת פיתוחו של שוק משני למשכנתאות בישראל. שוק משני למשכנתאות יאפשר הזרמה של הון פרטי לשוק המשכנתאות, יביא מקורות מימון חדשים לשוק האשראי לדיור, ימשוך שחקנים נוספים לתפקידים השונים הקיימים בשוק משכנתאות מקוטע (Unbundled), יגוון את מקורות המימון ויפזר בצורה נכונה יותר את הסיכונים הפיננסיים הקיימים בשוק המשכנתאות.

לצורך השלמת הקמתו של שוק משני למשכנתאות בישראל יש לנקוט בסדרת צעדים שיאפשרו איגוח של חוב המשכנתאות, צעדים הכוללים גם שינויי חקיקה ושינויים בתקנות המיסים. לשם כך, יש ליישם את המלצותיהם של הצוותים המקצועיים שהגישו דוחות לממשלה בשנים האחרונות.

אנו ממליצים אפוא על צעדי המדיניות הבאים:

- 10.1 להבטיח שמערכת התיווך הפיננסי תוכל לעמוד בגידול העצום של יתרות האשראי שיידרשו כדי לממן את רכישת הדיור, תוך שמירה על יציבותה מחד גיסא ועל תחרות הוגנת שתפעל לטובת הלווים מאידך גיסא.
- 10.2 לנקוט בצעדים שייצרו חיבור ישיר של שוק ההון לשוק האשראי ויצירת ערוצי מימון חוץ-בנקאיים. יש למשוך שחקנים נוספים לתפקידים השונים הקיימים בשוק משכנתאות מקוטע (Unbundled), לגוון את מקורות המימון ולפזר בצורה יעילה יותר את הסיכונים הפיננסיים הקיימים בשוק המשכנתאות.

- 10.3 לגוון את אפשרויות המימון בדגש על חסרי דיור ולאפשר למשקי-בית שאינם בעלים של דיור ליהנות ממימון פיננסי מוגדל מבלי לגזור עליהם עלויות מימון גבוהות.
- 10.4 להעמיד לרשות אוכלוסיית הזכאים ערבות מדינה להלוואות לדיור. ערבות מדינה תגדר את סיכון האשראי של הבנקים, תאפשר בכך למשקי הבית נגישות למקורות מימון פרטיים שיציעו מלווים חוץ-בנקאיים, ותבטיח להם שיעורי ריבית נמוכים-יחסית. השימוש בערבות מדינה להעמדת אשראי פרטי לזכאים יכול להעלות מחדש לדיון את השיקול אם להשתמש בערבות אישית (של קרובי משפחה מקרבה ראשונה ללווים) כדרך להקטין את חשיפת המדינה לסיכונים אשראי חריגים.

11. ייצוב שוק השכירות הפרטית ופיתוח של דיור בשכירות ארוכת-טווח

השילוב של בעלות פרטית מבוזרת על הדיור עם הצורך בניידות גבוהה, הן משיקולים של שלבים במחזור החיים של משק הבית והן בגלל צורך אפשרי בהתאמה למקומות תעסוקה ושירותים ולטעמים משתנים, מחייבים קיומו של שוק מגוון ומוסדר של מגורים בשכירות. להתאמה משתנה של דירת המגורים ולניידות גבוהה יש יתרונות כלכליים, חברתיים וסביבתיים גדולים והיא מבטיחה איכות חיים משופרת וקיימות גבוהה. שוק כזה דרוש כדי לתמוך בגמישות ויעילות של שוק העבודה, והוא יתרום גם לצמצום מרחקי יוממות וליכולתם של משקי בית להתאים את פתרונות הדיור שלהם לצרכים האישיים המשתנים לאורך השנים.

מעבר לצורך בייצוב שוק השכירות ישנה חשיבות רבה גם לקיומו של מלאי אפקטיבי של דירות בבעלות מוסדית המוצעות בשכירות ארוכת-טווח. זאת, גם לצורך מתן מענה לקבוצות חלשות שידן אינה משגת להגיע לדיור בבעלות וגם לאלה שיכולים להגיע לדיור בבעלותם אבל מעדיפים ערוצי השקעה אחרים ומגורי קבע בדיור בשכירות ארוכת-טווח מוסדית. שוק יציב כזה יתרום תרומה נוספת לניידות של משקי הבית ולנשיגות רחבה של הדיור.

יצירת פתרון אפקטיבי כרוכה בקיומו של מלאי משמעותי של דירות להשכרה ארוכת-טווח, מוסדרת. יצירת מלאי זה מתאימה במיוחד למשקיעים מוסדיים (ובעיקר לגופים המנהלים את החיסכון הפנסיוני), המחפשים אפיקי השקעה יציבים וארוכי-טווח. יצירת מלאי דירות להשכרה ארוכת-טווח יכולה לשנות בהדרגה הרגלי דיור הנהוגים בישראל עם התבססות ההכרה בקיומה של אלטרנטיבה יציבה לדיור בבעלות. בגלל התשואה השוטפת הנמוכה המאפיינת כיום את שוק הדיור להשכרה וכדי לעודד את כניסתם של משקיעים מוסדיים לתחום יש צורך בשלב ההתנעה, בתמיכה ממשלתית בפרויקטים פרטיים של השקעה בהקמת פרויקטים של מגורים שישמשו להשכרה ארוכת-טווח.

אנו ממליצים אפוא על צעדי המדיניות הבאים:

- 11.1 לוודא הפעלתו של התיקון לחוק השכירות והשאיילה (תיקון), התשע"ז-2017 (חוק השכירות החדש) שנועד להבטיח מערכת יחסים יציבה והוגנת בין המשכיר לשוכר ולהסדיר בכך את שוק השכירות הפרטית.
- 11.2 לקבוע תמהיל יעד בפריסה ארצית ולפי סוגי דירות שיבטיח את מטרות הנשיגות והנגישות.
- 11.3 לבחון את הכלים והיעדים של החברה הממשלתית 'דירה להשכיר' כדי ליצר מלאי משמעותי של דירות להשכרה ארוכת-טווח, מוסדרת על ידי הסקטור הפרטי בשל העניין שיש למשקיעים מוסדיים (ובעיקר לגופים המנהלים את החיסכון הפנסיוני) למצוא אפיקי השקעה יציבים וארוכי-טווח.
- 11.4 ליצור תמריצים שיעודדו את כניסתם של משקיעים מוסדיים לתחום הדיור בהשכרה לטווח ארוך. לשם כך יש ללמוד מניסיונם של משקים אחרים.
- 11.5 להסדיר את מערכת הרגולציה שתבטיח תנאי מחייה ותחזוקה ראויה בשוק השכירות הפרטית והמוסדית.

12. טיפול בבעיית הדיור בקרב האוכלוסייה הערבית

בעיות הדיור הייחודיות של האוכלוסייה הערבית מחייבות צעדי מדיניות מיוחדים, זאת מבלי להמעיט בצורך המובהק להתייחס לצרכים המיוחדים של קבוצות אוכלוסייה אחרות והכרה בשונות ובמגוון של מצבים חברתיים-כלכליים ובמאפיינים הייחודיים של קבוצות שונות. על בסיס התכנית האסטרטגית לדיור של מינהל התכנון והמועצה הלאומית לכלכלה שאושרה בממשלה⁷³ ועל-פי הערכות שהוצגו בחלק ב' לעיל, תידרש עד שנת 2048 תוספת של כ- 450,000 יחידות דיור לאוכלוסייה הערבית בישראל. ההערכה הראשונית היא שאוכלוסייה זו תתחלק גם בתום התקופה באופן דומה לחלוקתה היום – 73% בישוים ערביים מסוגים שונים, 25% בישוים מעורבים המוגדרים היום ככאלה⁷⁴ ו- 2% ביישובים יהודיים. הערכה זו עשויה להשתנות בהתאם למגמות ולמדיניות שיתפתחו. המלצותינו יותירו מידה של גמישות שתאפשר שינויים אלה לכיוון זה או אחר. למרות ההפרדה המרחבית המאפיינת, וככל הנראה תאפיין גם בעתיד את פריסת האוכלוסייה הערבית, תתבסס מדיניות הדיור עבור אוכלוסייה זו על אותן מטרות שהוגדרו במסמך זה - מענה מלא מותאם ואיכותי על הצרכים הייחודיים הרבים והמגוונים על ידי שוק דיור יציב, יעיל, הוגן ובר-קיימא, והשתלבות במדיניות הדיור הכוללת שעקרונותיה מוצגים במסמך זה.

שילוב של מאמצי פיתוח, חידוש וטיוב הדיור עבור האוכלוסייה הערבית במדיניות הדיור הלאומית הינו כשלעצמו שינוי פרדיגמטי ונדבך חשוב בשילוב האוכלוסייה הערבית בחברה ובכלכלה הישראלים. אלא שבצל נקודת המוצא והמטענים ההיסטוריים, הדרך לשילוב כזה עוברת דרך מסע מתקן עקבי בשיח ובמעשה. מסע זה מחייב להתאים את המדיניות לצרכים המיוחדים והמגוונים של האוכלוסייה הערבית, לנסיבות שהביאו לפערים המובהקים שנוצרו ולחסמים שנוצרו בגינם. קיומם של פערים משמעותיים במצב החברתי-כלכלי בין רוב היישובים הערביים, ושכונות ערביות בישוים מעורבים, לבין יישובים ושכונות יהודיים, מחייב מימוש תכנית השקעות ממשלתית מיוחדת לפיתוח התשתיות והשירותים ביישובים ובשכונות הערביים. זאת, כדי לצמצם את הפערים ללא דיחוי ואיפוסם, כמטרה מובהקת, עד שנת היעד. השינוי הפרדיגמטי שבשילוב נושא הדיור עבור האוכלוסייה הערבית במדיניות הדיור הלאומית והמאמצים להסרת החסמים כאמור, כרוך בבניית אמון הדדי בין מערכות התכנון, ההסדרה והביצוע השלטוניות לבין האוכלוסייה הערבית. לצורך זה דרושה הסבה של השיח הטריטוריאלי הקיים בין הציבור הערבי למדינה, לשיח המכבד את הזכות לדיור נאות, מגוון ומותאם ונגישות גבוהה לשירותים ולתעסוקה וגם את הצורך לשמר ערכי טבע מורשות מגוונות ונוף, במרחב מצטופף ובעולם שמשאביו מוגבלים. שיח משלב כזה מחייב העמקת השיח של האוכלוסייה הערבית ביצירת התנאים למימוש הזכות לדיור של הקבוצות שבתוכה כאמור, ובעיצוב המרחב הישראלי כולו.

דגש חשוב בבניית האמון המשותף הוא פריצת דרך נוספת בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב, כולל התמודדות עם סוגיית תביעות הבעלות וההסדרה של בנייה קשיחה וצפופה שאיננה מוסדרת וחסרה תשתיות ושירותים ראויים.

שיח כזה מעוגן, הלכה למעשה, בתכנית האסטרטגית לדיור של מינהל התכנון ושל המועצה הלאומית לכלכלה ומבוסס בעקרונות תמ"א 35 המציעים במשולב פריסה מרחבית ומערכת תנאים המאפשרים תנאים והזדמנויות שוות לכל קבוצות האוכלוסייה ו"מקום לכולם". שיח כזה מעוגן גם במטרות של מדיניות זו, שעיקרן - לספק מענה יציב, הוגן,

⁷³ החלטה מספר דר/131 של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור ("קבינט הדיור") מיום 13.02.2017 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 02.03.2017 ומספרה הוא 2457 (דר/131).
https://www.gov.il/he/Departments/policies/2017_dec2457

⁷⁴ מעלות תרשיחא, עכו, חיפה, תל אביב יפו, לוד, רמלה, ירושלים (כולל ערביי מזרח ירושלים המוגדרים תושבי קבע שאינם אזרחים).

מתאים ויעיל לצרכי הדיור של כל תושבי ישראל ולמטרת העל של 'ישראל 100' - "להבטיח איכות חיים מגוונת ומתאימה לכל פרט ולכל קבוצה בישראל בדור הזה ולדורות".

אנו ממליצים אפוא על צעדי המדיניות הבאים:

- 12.1 להחיל את כלל צעדי המדיניות המפורטים במסמך זה ובמדיניות הדיור הלאומית באופן שיוויוני ומתקן על האוכלוסייה הערבית בישראל. יש לראות במדיניות זו הזדמנות להעמיק את השתלבותה של האוכלוסייה הערבית במשק הדיור הלאומי, ליטול אחריות משותפת למימוש כלל המטרות של מדיניות זו עבור כלל תושבי ישראל, ולממש את העיקרון של זכות כל אזרח לדיור איכותי ההולם את צרכיו.
- 12.2 להאיץ ולהשלים את הכנתן/עדכוןן ואישורן של תכניות המתאר הכוללניות לכלל הישובים הערביים תוך מתן דגש מיוחד לשכונות/רובעים בהם מתגוררת אוכלוסייה ערבית ביישובים מעורבים.
- 12.3 התכניות הכוללניות תקבענה את הפריסה הראשית של השימושים והתשתיות הראשיות ואת הכללים שיבטיחו את מלוא הצרכים של הדיור, כולל דיור בר-השגה, למיגוון הקבוצות באוכלוסייה, את מלוא השירותים הציבוריים והעסקיים ואת האיכויות של סביבות המגורים והפעילות.
- 12.4 התכניות תהיינה תכניות כתמים כוללניות, בלתי מפורטות ופשוטות ככל האפשר, זאת כדי לאפשר את אישורן המהיר ושינויין ככל שהתנאים המצטברים מחייבים זאת תוך צמצום זמני ההמתנה לאישור.
- 12.5 התכניות תעודדנה עירוב שימושים ושימוש בתחבורה ציבורית, אופניים ודומיהם והליכה ברגל.
- 12.6 התכניות לא תהיינה כבולות בהכרח לגבולות המוניציפליים הקיימים ותכלנה אזורים בהם קיימת בנייה קשיחה משמעותית, במטרה להסדירה ולעבותה, ושטחים הדרושים לפיתוח נוסף.
- 12.7 התכניות תעודדנה הרוויה של רקמות קיימות, אבל תצננה גם שטחים המיועדים לפיתוח חדש. זאת, על-פי החלוקה הנגזרת מתוך התכנית האסטרטגית לדיור של מינהל התכנון והמועצה הלאומית לכלכלה ובהתאם לכללי צפיפות ופריסה הקבועים בתמ"א 1/35 על שינוייהן ובהתאם למטרות ולמגבלות שתיקבענה בתכניות עצמן.
- 12.8 התכניות תצננה כלים מתקדמים להתמודדות/הסדרה של בנייה בלתי מוסדרת.
- 12.9 התכניות תתבססנה על המאפיינים הייחודיים בהקשר הסוציו-תרבותי, תפקודי ומבני של האוכלוסייה הערבית.
- 12.10 במקביל להכנה/אישור/שינוי של תכניות כתמים כוללניות, יש להפעיל את גורמי הייזום (בממשלה, ברשויות המקומיות ובחברות הממשלתיות והעירוניות ובסקטור הפרטי) ולהנחות את מוסדות התכנון לקדם תכניות מפורטות המסדירות ומעבות את הרקמות הקיימות ומגדילות את היצע הקרקעות המתוכנן והזמין לפיתוח על פי הצרכים המתפתחים הכוללות קרקעות מדינה. תכניות אלה יעשו שימוש במנגנוני איחוד וחלוקה ויציעו גם רובעי מגורים חדשים הכוללים מגוון צורות דיור.
- 12.11 לפתח מסלולי בנייה חדשים ומגוונים ובכללם בנייה רוויה, בנייה יזמית קבלנית בצפיפות עירונית ובשיווק חופשי, בנייה מאורגנת, דיור בר-השגה, דיור להשכרה ועוד. כל אלה, כדי לייצר הזדמנויות מגורים מגוונות המאפשרות חופש בחירה, מוביליות כלכלית, שגשוש אישי וחוסן חברתי.
- 12.12 לשלב פעולות אלה ביוזמות ובתמריצים שיקבעו במהלכים הארציים והמקומיים להתחדשות עירונית. הכללים שיקבעו הרשות הלאומית להתחדשות עירונית ומינהל התכנון במשרד האוצר והתמריצים שילוו אותם יותאמו לצרכים המיוחדים של יישובים ושכונות ערביים. זאת, כדי לאפשר הרוויה וחדוש/שיפור משמעותי של תשתיות, שירותים ואיכות דיור מותאמת.
- 12.13 לפתח מסלולי סיוע לדיור ייחודיים, המותאמים לתנאים המבניים, הכלכליים והתרבותיים של האוכלוסייה הערבית. מסלולי הסיוע ייצרו מרחב הזדמנויות לבחירה חופשית של תושבים ערביים בתוך מיגוון האפשרויות

- כאמור. מסלולי הסיוע, כולל היצע המשכנתאות, יותאמו למצבי הרישום המורכבים וליכולות ההחזר המיוחדות.
- 12.14 לשכלל את המנגנונים להוצאת היתרי בנייה למבנים חסרי היתר התואמים תכניות מאושרות ולתכניות שיאושרו במהלך הזמן. ההחלטות בעניין זה יבטאו את האיזון הנכון בין האינטרס הציבורי לאינטרס הפרטי.
- 12.15 ליזום מהלך להסדרת הרישום של קרקעות בבעלות פרטית ובחכירה מהמדינה כך שיאפשרו:
- ביצוע אפקטיבי של מהלכי איחוד וחלוקה והפרשות מתאימות לצורכי ציבור.
 - הוצאת היתרי בנייה.
 - קבלת משכנתאות וניצול הטבות לבעלי זכויות ככלי ראשי ליצירת נגישות לדור.
 - הסדרת הרישום תיעשה על ידי תיקוני חקיקה/הסדרה ויצירת מנגנון לקיצור שרשרת הבעלות הלא-פורמלית, בכלל זה ביטול, או לכל הפחות הפחתה של עלויות המיסוי הכרוכות בהסדרה ראשונה של הרישום.
- 12.16 להשלים את תהליך הסדרת התיישבות הבדואים בנגב כולל הכרה בחלקים ניכרים של ההתיישבות הלא-פורמלית ושל תביעות הבעלות ורישומן. זאת, תוך הבטחת יצירתם של ישובים בעלי כושר נשיאה ובני קיימא ומתן מענה לכלל צורכי הדור, כולל של חסרי תביעות בעלות ולכלל השירותים, התעסוקה והתשתיות הדרושים.
- 12.17 לשלב ולהתאים את פעולות הייזום וההסדרה של שכירות פרטית ומוסדית ארוכת-טווח לאוכלוסייה הערבית.
- 12.18 להקים ועדות מקומיות לתכנון ובנייה ביישובים ערביים גדולים המקיימים עדיין את הליכי התכנון והבנייה באמצעות ועדות מרחביות. זאת, כולל שילוב ופיתוח כוח האדם הדרוש לכך, פיתוח כושר ייזום וקידום תכנון מפורט ופיקוח על ביצוען ועל הסדרת התשתיות והמבנים בתחומן.
- 12.19 להאיץ את שילובם של היישובים הערביים באשכולות המשותפים היזומים על ידי משרד הפנים וליצור מנגנונים של שיתוף כלכלי, חברתי, סביבתי ואירגוני, בכלל זה הבטחת חלוקת הכנסות הוגנת וצודקת בין רשויות מקומיות סמוכות הנכללות באשכול.
- 12.20 לייצר תכניות פיתוח מיוחדות לערים המעורבות המייצגות ככלל פערים משמעותיים בין האוכלוסיות היהודית והערבית. זאת, על ידי חידוש, ציפוף ופיתוח של שכונות ייעודיות לאוכלוסייה הערבית, פיתוח שכונות פתוחות/משותפות לשתי האוכלוסיות ויצירת מיגוון של שירותים משותפים וייעודיים. לפתח בערים המעורבות פתרונות כמו שוק דיור להשכרה והסדרה נכסית של הדיור הקיים בבעלות ציבורית בדמי מפתח.

13 מידע עדכני ושוטף על תחום הדיור

תחום הדיור נמצא במצב של מחסור בולט של מידע גלוי לציבור. חוסר המידע נוגע לתחומים שונים של מצב הדיור: תנאי הדיור הפיסיים של האוכלוסייה בישראל, מאפייני הבנייה חדשה וזו המתוכננת, נתונים על תנאי המימון של רכישת הדיור (שיעורי מימון, שיעורי הריבית), סטטיסטיקה על מצב חוב המשכנתאות וסטטיסטיקה על התנהגות הלווים (פיגורים לפי עומק, חובות בהליכי מימוש, סילוקים מוקדמים).

המידע המצומצם הקיים כיום סביב נושא הדיור מוגבל על-ידי החלטות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועל-ידי צרכים רגולטוריים. הבעיה היא ששקיפות המידע סביב נושא הדיור חשובה גם לצרכים אחרים: השתלבותו של הסקטור הפרטי בתחומים של הדיור, ניטור של מצב הדיור וזיהוי צווארי-בקבוק לצורך נקיטה בצעדי מדיניות לרוחב רשויות רבות, ענף הבנייה והמשק כולו וגם משקי הבית. למרות שלפני כעשור פתחה רשות המיסים את נתוני העיסקאות בדיור לעיניו של הציבור, עדיין רב הנסתר על הנגלה. כך, לא קיימת שקיפות מידע בעניין ריביות המשכנתאות בהלוואות שניתנו בתקופה האחרונה ברמת פירוט סבירה וראויה; לא קיים מידע על תנועות בשרשרת הייצור של דירות (שיווק קרקע, תכנון,

היתרים, בנייה). שילוב הסקטור הפרטי בתחומים שונים של מימון הדיור – מתן אשראי, ביטוח סיכוני אשראי, גידור הסיכון של סילוקים מוקדמים – מחייב מידע רציף ומקיף על התנהגות הלווים והמלווים. מידע על מגמות כלכליות שונות סביב נושא הדיור חשוב כדי לאפשר ניטור והערכת מצב, הן על-ידי גורמים עסקיים והן על ידי גופי מחקר והממשלה.

לצורך כל אלו אי אפשר להסתפק במידע הדליל שמפרסם כיום המפקח על הבנקים לגבי תחום המשכנתאות, מידע שמטרתו היא ניטור פעולתם של הבנקים עצמם. איסוף ופרסום הנתונים צריך להיעשות משיקולים של טובת הציבור הרחב. המידע הפרטי צריך לעמוד לרשות גופי מחקר כדי שיתמוך במעורבות מוגדלת של גורמים פרטיים לא-בנקאיים בשוק המשכנתאות, כדי לתמוך בהתפתחותו של שוק משני למשכנתאות. לשם כך יש לבצע השקעות בתשתית מידע שתגביר את גילוי המידע על המתרחש בפינות השונות של תחום הדיור.

אנו ממליצים אפוא על צעדי המדיניות הבאים:

- 13.1 לקבוע מנגנון שבאמצעותו יתפרסם מידע אמין ורציף על שוק הדיור בהיבטיו השונים ושיעמוד לרשותם של מקבלי ההחלטות, משקי הבית והחוקרים באקדמיה.
- 13.2 על הנתונים והמידע לכלול אל מכלול התחומים הקשורים בשוק הבנייה, אשר יאפשרו פיקוח וניתוח שיסדירו פעילות יעילה והוגנת של ענף הנדל"ן.
- 13.3 על הנתונים הציבוריים בשוק הנדל"ן לכלול גם מידע על שוק הנדל"ן המניב, שיאפשר, בין השאר, בנייה של מדדי מחירים לנדל"ן מניב על סוגיו ומחקר אודות שוק הנדל"ן שאינו למגורים.
- 13.4 על הנתונים והמידע לכלול את שוק המשכנתאות באופן שיאפשר מעקב, פיקוח וניתוח של התנהלות תחרותית והוגנת של נותני האשראי.
- 13.5 ליצור בסיס נתונים אשר יעקוב אחר מכלול הקרקעות בישראל בכל שלבי הפיתוח ושרשרת הייצור של הדיור משלב איתור וייעוד כללי של קרקע או זיהוי מתחמי התחדשות, שיווק או ייזום, דרך התכנון המפורט, תהליכי הליווי והביצוע, גמר איכלוס ומעקב אחרי מחזור חיים.

14 יצירת איכות

למרות שעיקר הדגש של מדיניות זו היא עמידה בקצב האספקה של דיור לאוכלוסייה הגדלה וייצוב שוק הדיור, המבחן איננו רק מבחן כמותי. איכות הדיור, הנמדדת במידת ההתאמה לצרכים המגוונים וביצירה של מרחבי מחיה איכותיים המותאמים למיגוון משקי הבית ולמעגלי החיים שלהם, נכון שיודגש כחוט השני בכל אחת מהחוליות בשרשרת הייצור.

איתור נכון של המלאים של הפיתוח וההתחדשות והתכנון המתארי הכוללני שלהם ייקח בחשבון שימור של שטחים פתוחים, שטחי חקלאות ומורשת ואת כל מכלול השיקולים הכלכליים, החברתיים והסביבתיים האחראים על איכות החיים של כל פרט, קבוצה והחברה בכללה. במרחב הישראלי, כבר היום, וודאי עם הגדלתה המשמעותית הצפויה של האוכלוסייה, אין 'חצרות אחוריות'. מה שנראה כחצר אחורית של פרט, קבוצה, קהילה או פעילות מסוימים הוא 'חצר קדמית' של אחרים.

כללי האיכות נכון שיובילו בשיקולי השיווק, התכנון והאישור של תכניות מפורטות של רישוי הבנייה ושל כל תהליכי הדיור במשמעותם הרחבה ולאורך מחזור חייו. כללי בטיחות, בריאות, נגישות, סביבה וחוסן למקרי קיצון נכון שיהיו חלק מרכזי במדיניות הדיור. איכות דיור משמעו גם יצירת מרחבי חיים נוחים, מעוררי השראה, מכבדים מורשת, יוצרים שייכות, משקפים ויוצרים תרבות. שיקולי האיכות צריכים לחצות מגזרים, קבוצות, אזורים ואינם אמורים להיות תלויים במחירים או במצבים חברתיים-כלכליים.

איכות הדיור איננה מותרות אלא זכות בסיסית. בהיותה מסגרת ותנאי לשגשוג חברתי וכלכלי - היא אמורה להיות נחלת כולם. אין מדובר באיכות אחידה, אלא להיפך: התאמה טובה להעדפות מקומיות ולמורשות שונות היא מרכיב מרכזי באיכות. אין כללים אלה למנוע את יצירה של נדבכים נוספים של איכות שמבטאים העדפות ויכולות של קבוצות שידם משגת, אבל, אלה אסור שיבואו על חשבון הכלל ויפגעו במישרין או בעקיפין באיכות הדיור של אחרים ואסור שיכלו משאבים ציבוריים וממלכתיים.

יש להדגיש שהדרישה לאיכות איננה אמורה לבוא על חשבון לוחות הזמנים לתכנון או לאישור וכי הכללתם של מרכיבי איכות סופם שהם מקדמים הסכמות רחבות יותר ומבטיחים עמידה הדוקה בלוחות זמנים ואף קיצורם. גם משך בנייה ארוך איננו משפר ככלל את איכותה. טכנולוגיות מתקדמות, ייצור מרכיבים סופיים ככל האפשר במפעלי תעשייה מודרים ולא באתר הבנייה, שימוש יעיל באמצעי הייצור ועמידה הדוקה בלוחות זמנים - חוסכים פגיעה ממושכת בסביבה, חשיפה לסיכונים בטיחות, תורמים לאיכות ואף חוסכים משאבים ועלויות.

יש להזכיר שקצבי הבנייה, הפיתוח והצפיפות הגדלה יהפכו בשנים הבאות את המרחב הישראלי כולו לאתר בנייה גדול. הבנייה והפיתוח יהיו חלק מובנה בחיינו. איכותו של תהליך הבנייה והפיתוח והשפעתו בתוך האתר ומחוצה לו היא חלק ממבחני האיכות הקריטיים.

האיכות היא אמנם מבחן קריטי בצד ההיצע, אבל, היא גם מחלחלת ללב צד הביקוש. זאת, הן בהיבט של אופן היצירה של הנשיגות בהתאמה ובשקיפות מירבית לצרכים המגוונים והן ברמת הנגישות של משקי בית, קבוצות שונות ומגזרים שונים לדיור ראוי ואיכותי ומניעת הדרתם ודחיקתם לדיור שאיננו ראוי או מתאים בשלבי חייהם השונים.

אנו ממליצים אפוא על צעדי המדיניות הבאים:

- 14.1 לבחון אפשרות לשלב בחקיקה סעיפים המדגישים את איכות הדיור כזכות בסיסית ואת אחריות הסקטורים השונים לקדמה.
- 14.2 לעדכן את תקנות עבודת הממשלה והנהלים המקבילים במוסדות מינהליים אחרים ולחייב שכל החלטת בתחום הדיור תחייב התייחסות של הגופים האחראים על רגולציה בתחום האיכות באשר לתרומתה של ההחלטה לאיכות הדיור.
- 14.3 לקבוע חובת צירוף של תסקיר איכות לכל תכנית סטטוטורית בתחום הדיור. נוסח התסקיר ייקבע בתקנות לאחר תיאום בין כל המשרדים הרלוונטיים.
- 14.4 להקים במטה הדיור פורום איכות שיוודא את פיתוחם של מרכיבי האיכות המחייבים, עדכונם מעת לעת ויישומם הלכה למעשה. פורום האיכות ישאב את הידע, את הסטנדרטים ואת הכלים מתוך עבודת יחידות התכנון והביצוע עליהם הוא אחראי וגופים משיקים.
- 14.5 מרכיבים של קיימות, חוסן (כולל היערכות למגפות ולשינויי אקלים), נגישות וניידות, שיקולים של מחזורי חיים, מורשת והתאמה למיגוון הצרכים והיעדים של קבוצות שונות וחתכים שונים באוכלוסייה וגם שיקולי בטיחות והפרעות ביצוע יהיו חלק ממרכיבי האיכות.