



המוסד לביטוח לאומי

מינהל מחקר והתכנון

דמוגרפיה, צרכי דיור והיצע מגורים

**ניצה (קלינר) קסיר
אסף צחור-שי,
עידית אילון-בקשי
ניר יצחק**

מחקרים לדיון
ירושלים, יולי 2021

דמוגרפיה, צרכי דיור והיצע מגורים¹

ניצה (קלינר) קסיר², אסף צחור-שי³, עידית אילון-בקשי⁴ וניר יצחק⁵

מבוא

בעשורים הקרובים תגדל אוכלוסיית ישראל בקצב משמעותי – בתוך כ-30 עד 40 שנה צפויה האוכלוסייה להכפיל עצמה מכ-9.2 מיליון תושבים בסוף שנת 2020 למעל 18 מיליון תושבים. כתוצאה מכך תתרחש בעשורים הקרובים עלייה מהירה במספר משקי הבית שתוביל לגידול הביקוש לדירות. הגידול המשמעותי במספר משקי הבית מחייב היערכות מתאימה של מלאי דירות על מנת לספק את הביקוש העתידי לדיור.

בשנים האחרונות בישראל הסתיימה בנייתן של כ-51 אלף יחידות דיור בכל שנה בממוצע, ומספר זה צפוי לעלות כך שבין השנים 2018–2027 צפויות להתווסף כ-560 אלף יחידות דיור חדשות בישראל. בנייה זו צפויה לתת מענה מסוים לביקוש לדיור בעשור זה, אך בשל גידול האוכלוסייה בעשורים הבאים תידרש בנייה בהיקפים נרחבים עוד יותר. מדובר באתגר לא פשוט. נכון לשנת 2017, לקח פרק זמן משמעותי של 12–15 שנה לבנייה משלב התכנון הראשוני ועד גמר בנייה, המשפיע לרעה על היכולת לעמוד בהיקפי הבנייה הנדרשים (רז-דרור וקוסט, 2017). מאז, בוצעו עבודות לשיפור התיאום בין תכנון למימוש, אך מוקדם להצביע על יעילותן.

החברה בישראל הטרוגנית ומורכבת מפסיפס של אוכלוסיות. הריבוי הטבעי של האוכלוסייה בישראל, שהוא הגורם המרכזי לקצב הגידול הגבוה של האוכלוסייה, שונה משמעותית בין האוכלוסיות: היהודית הלא-חרדית, היהודית החרדית והערבית. פערים אלו יובילו לשינוי מהותי בהרכב האוכלוסייה – לפי תחזיות האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ב-2065 תהווה האוכלוסייה החרדית כשליש מהאוכלוסייה בישראל (לפי התרחיש הבינוני) – קרוב לפי שלושה מחלקה היחסי באוכלוסייה כיום.

¹ בתוך: אבינרי, א', אילון-בקשי, ע', בנסון, ט, גולדווסר, ס', יצחק, נ', לב-ארי, נ', לובנוב, מ', נעמת, ל', עמר, ר', פרי, א', צחור שי, א', קסיר, נ', קסלר, מ', קרמר, א' רות, מ', ושורק, מ' (2021). כושר נשיאה לאומי: עתיד צפוף - תחזיות גידול אוכלוסיית ישראל בשנים 2030-2050 והשלכותיהן על תחומי חיים מרכזיים. צעירי, י' וטל, א' (עורכים). צפוף – הפורום לאוכלוסייה, חברה וסביבה.

² המוסד לביטוח לאומי.

³ קבוצת פארטו.

⁴ אוניברסיטת תל-אביב.

⁵ אוניברסיטת תל אביב.

שלוש קבוצות האוכלוסיות שהוזכרו לעיל חיות במרחבים גאוגרפיים נבדלים. 74 אחוזים מהחרדים חיים ב-7 ערים בלבד, 4 מתוכן חרדיות.⁶ האוכלוסייה הערבית חיה גם היא בעיקר באזורים הומוגניים, כאשר 93 אחוזים מהערבים חיים באזורים בהם למעלה מ-90 אחוז מהאוכלוסייה היא ערבית (הוועדה המייעצת למועצה לביטחון לאומי בראשות קסיר, 2020).⁷ המחסור בדירות שקיים כבר היום מהווה לא פעם רקע למאבקים ומתיחויות בין האוכלוסיות השונות בערים מעורבות, למשל בשכונות קריית יובל ובית וגן בירושלים או בערים ערד ונוף הגליל (נצרת עילית). גם צרכי המגורים של האוכלוסיות השונות אינם אחידים.

⁶ עיבודי המחברים לסקר כוח אדם וקובץ רשויות מקומיות של השלכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנת 2017.
⁷ דוח מספר 7.

אינדיקטורים לבחינת צרכי דיור והיצע מגורים

א. **צרכי דיור (ביקוש לדיור):**⁸ בתחזיות האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפורטים מספר הנפשות הצפוי בעתיד, לפי פילוחים שונים, אך אין פירוט של מספר משקי בית או מספר המשפחות, נתון הנדרש לצורך הערכת צרכי הביקוש העתידיים לדיור. לכן, במטרה לבנות תחזית ארוכת טווח של מספר משקי הבית הצפוי בישראל בעשורים הקרובים נעזרנו בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לתחזית האוכלוסייה לשנים 2015–2065 ובנתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2017.⁹ התחזית נוצרה על בסיס היחס בין מספר הנפשות בישראל בכל שנה בעשורים הקרובים למספר הנפשות כיום, לפי חיתוכים של גיל, מגדר וקבוצת אוכלוסייה (חרדים, יהודים לא-חרדים ואחרים וערבים).¹⁰

ב. **היצע דיור ומחסור צפוי בדירות למגורים:** היצע הדיור מושפע מגורמים רבים, ולמעשה בכל שלב בשרשרת ייצור הדירה ייתכן עיכוב או זירוז בשל בדיקות התכנות, אישורי ועדות, שיווקים, מכרזים, מתן היתרים ויציאה לביצוע (מינהל התכנון – הוועדה למתחמים מועדפים לדיור, 2020). מכיוון שגיבוש תחזית ההיצע מורכבת, נדון במשמעות תוספת משקי הבית והביקוש לדיור הנגזר מכך לנוכח מגמות היסטוריות של בנייה בישראל.

⁸ הביקוש לדיור עד שנת 2040, נאמד במסגרת התוכנית האסטרטגית לדיור (רז דרור וקוסט, 2017). כיוון שבמחקר זה ביקשנו לבדוק תחזיות ארוכות טווח, מעבר לשנת 2040, כמו גם לבחון תרחישים דמוגרפיים שונים של גידול אוכלוסייה שונות, ערכנו תחזית משקי בית עצמאית, המפורטת בהרחבה בפרק זה ופרק המתודולוגיה.

⁹ אוכלוסיית הגרים במוסדות לינה, כ-2% מהאוכלוסייה בישראל, אינה מובאת בחשבון בנתוני סקר כוח אדם, אך היא נמצאת במניין הנפשות של התחזית הדמוגרפית.

¹⁰ הליך המבוסס על המתודולוגיה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בחישוב מקדמי הניפוח הסופיים של הסקר. פירוט של שיטה זו מובא בפרק הבא, פרק המתודולוגיה.

מתודולוגיה

הניתוח במחקר זה התבצע בהתבסס על שילוב של שני מקורות נתונים. ראשית, המחקר מתבסס על נתוני התחזית הדמוגרפית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 2015–2065, בה קיים פירוט של מספר התושבים הצפוי בכל שנה בפילוח לפי גיל מפורט, מגדר וקבוצת אוכלוסייה (חרדים, יהודים לא חרדים ואחרים וערבים).

בתחזית האוכלוסייה קיימים שלושה תרחישים שונים – נמוך, בינוני וגבוה – בהם מספר התושבים בישראל משתנה בהתאם להנחות שונות לגבי הילודה, התמותה וההגירה. שנית, נעשה שימוש במחקר בנתוני סקר כוח אדם לשנת 2017, שהוא סקר משקי הבית הגדול ביותר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הנערך באופן רציף כל שנה.

לכל משק בית בסקר יש מקדם ניפוח המציין את מספר משקי הבית באוכלוסייה שמשק הבית הנדגם בסקר מייצג כיום. עבור כל הפרטים החיים במשק הבית מוענק אותו מקדם הניפוח של משק הבית, כך שאם משק הבית בסקר מייצג 50 משקי בית דומים באוכלוסייה, כל פרט במשק הבית מייצג 50 פרטים דומים באוכלוסייה, מבחינת גיל, מגדר ואזור מגורים.

בהסתמך על תחזיות האוכלוסייה, חושבו מקדמי ניפוח לכל שנה משנות הסקר, כך שעבור כל תא אוכלוסייה בחיתוך של גיל, מגדר וקבוצת אוכלוסייה, נוצרו מקדמי הכפלה המגדירים פי כמה יהיה תא אוכלוסייה זה גדול יותר בהשוואה לשנת בסיס. בסה"כ חושבו מקדמי הכפלה לכל שנות התחזית עבור גברים ונשים בנפרד, בפילוח של 3 קבוצות אוכלוסייה (יהודים לא-חרדים, חרדים וערבים) ו-14 קבוצות גיל (לפי קבוצות הגיל המתאימות לאלו שבסקר כוח אדם) – סה"כ 84 מקדמי הכפלה לכל שנה משנות התחזית. ילדים בגילי 0–14 אמנם אינם נכללים באוכלוסיית סקר כוח אדם, אך בכל משק בית קיימים נתונים לגבי מספר הילדים לפי קבוצות גיל. בעזרת נתונים אלה, שוקללו מקדמי ניפוח גם עבור הילדים במשק הבית והם הוכפלו במקדמי ההכפלה שנוצרו באמצעות תחזית האוכלוסייה.

במטרה לייצר בסקר כוח אדם מקדמי ניפוח לפרטים עבור כל שנה משנות התחזית, הוכפלו מקדמי הניפוח של כלל הפרטים בסקר במקדמי ההכפלה המתאימים שחושבו לפי תחזיות האוכלוסייה. לבסוף, על מנת לייצר מקדם ניפוח עבור משקי הבית, ביצענו תהליך אינטגרטיבי המביא את משקלם של הפרטים בכל משק בית למשקל שווה. התהליך מתבצע כך שגודל כל אחד מתאי האוכלוסייה בחיתוך של קבוצת אוכלוסייה-מגדר-גיל יישאר זהה ככל הניתן, וכך שמקדם הניפוח

של כל אחד מהפרטים יהיה כמה שיותר קרוב למקדם הניפוח הראשוני. פרוצדורה זו מבוססת על המתודולוגיה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בחישוב מקדמי הניפוח הסופיים של הסקר. לאחר יצירת מקדמי הניפוח הסופיים לכל משק בית, חושב סך משקי הבית לכל שנה משנות התחזית, בפילוח לפי קבוצת אוכלוסייה. פרוצדורה זו נעשתה עבור שלושת התרחישים בתחזית האוכלוסייה – נמוך, בינוני וגבוה.

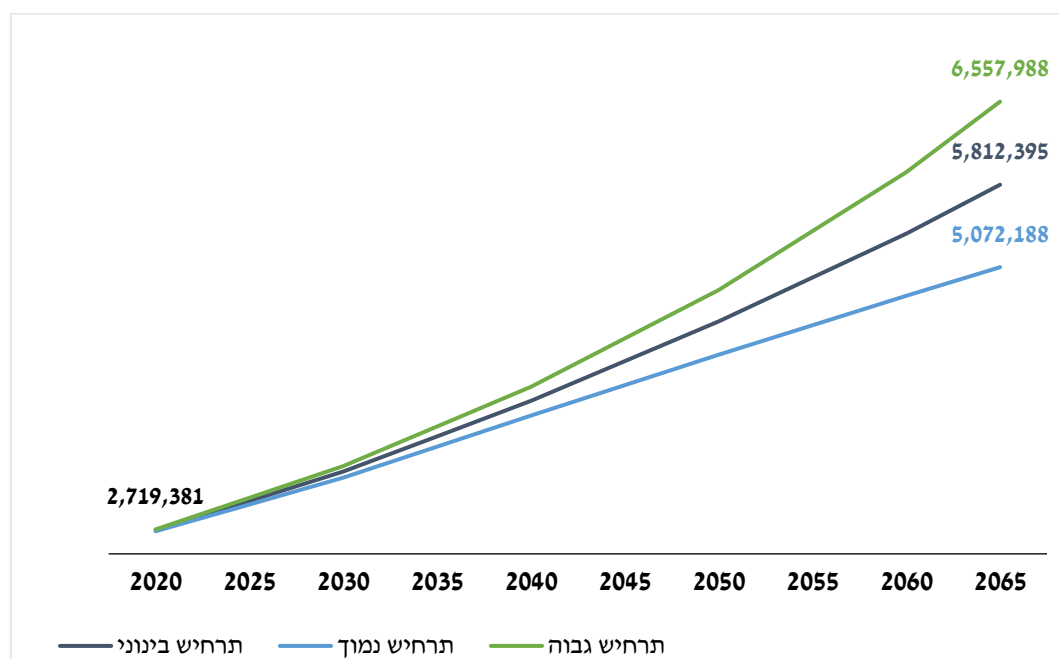
תחזית

צורכי דיור (ביקוש לדיור)

סך משקי הבית בישראל בעשורים הבאים מוצג לפי שלושת התרחישים של התחזית הדמוגרפית (איור 1). כפי שעולה מהתרחיש הבינוני, מספר משקי הבית בישראל יוכפל ויותר ב-45 השנים הקרובות. בעוד בשנת 2020 מספר משקי הבית עומד על כ-2.7 מיליון, בשנת 2065 הוא יעמוד על כמעט 5.8 מיליון. בהשוואה לתרחיש הבינוני תיתכן ב-2065 סטייה של כ-13 אחוזים במספר משקי הבית (למעלה או למטה) לפי שני תרחישי הקצה של התחזית, הגבוה והנמוך.

מבחינת תמהיל משקי הבית, חלקה של האוכלוסייה החרדית בסך משקי הבית צפוי לעלות מכ-8 אחוזים בשנת 2020 לכ-21 אחוזים בשנת 2065, בעוד חלקם של משקי הבית היהודים הלא-חרדים (כולל 'אחרים') יפחת מכ-77 לכ-60 אחוזים בתקופה זו (איור 2). מעניין לראות כי למרות שחלקה של האוכלוסייה הערבית באוכלוסייה צפוי להישאר קבוע בתקופה זו (כ-21 אחוזים), חלקם בסך משקי הבית צפוי לעלות מכ-15 לכ-19 אחוזים ב-45 השנים הקרובות. זאת, כתוצאה מצפי לממוצע נפשות קטן יותר במשקי הבית הערבים בעתיד. לעומת זאת קצב הגידול של מספר משקי הבית החרדים מעט נמוך יותר מקצב גידול האוכלוסייה החרדית, משום שמספר הנפשות במשקי הבית החרדים גבוה, על כן לא כל הגידול משתקף במספר משקי הבית.

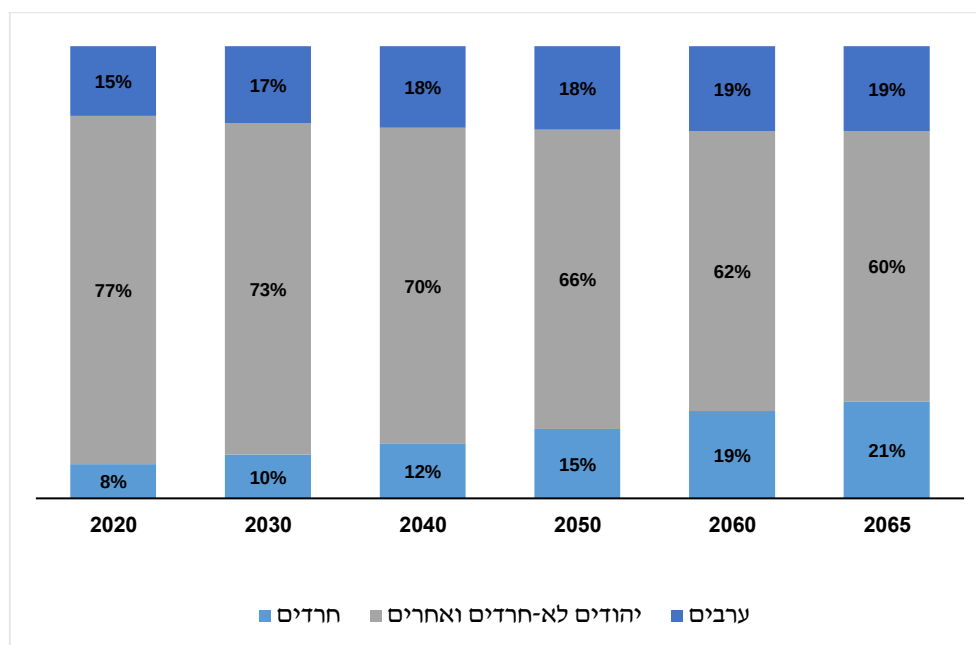
איור 1: תחזית של מספר משקי הבית בישראל לפי תחזיות גידול אוכלוסייה



מקור: עיבודים לתחזית האוכלוסייה לשנים 2015–2065 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ולסקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017.

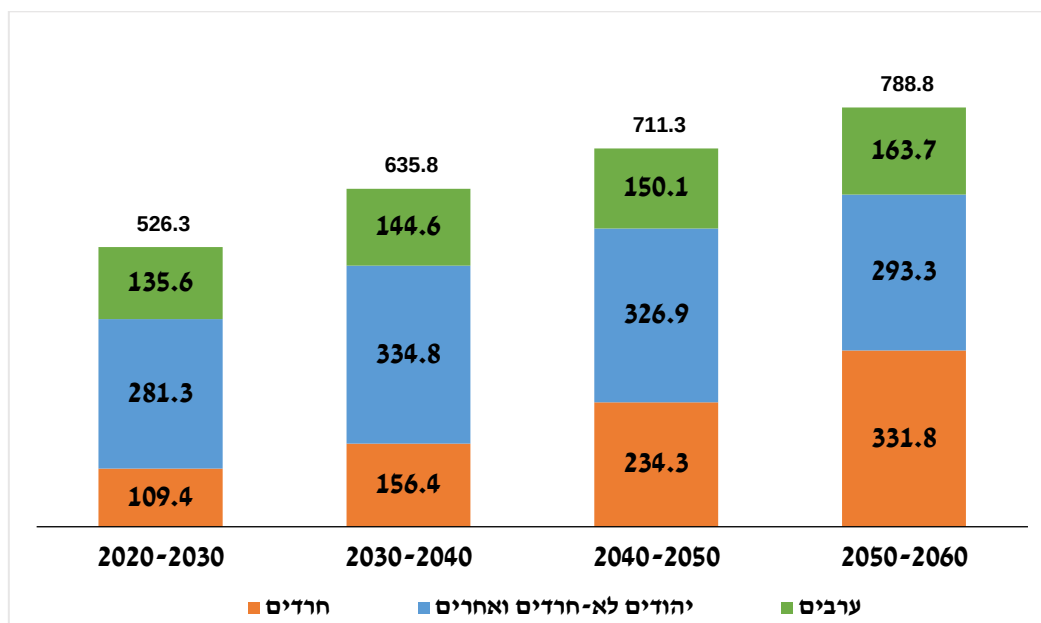
העלייה המהירה במספר משקי הבית בישראל דורשת קצב הולך וגדל של בניית יחידות דיור. בעוד בשנים 2020–2030 צפויים להתווסף 526.3 אלף משקי בית, ב-2050–2060 יתווספו 788.8 אלף משקי בית בהינתן חלופת הגידול הבינונית (איור 3). עם זאת, התמונה שונה מהותית בין קבוצות האוכלוסייה. האוכלוסייה היהודית הלא-חרדית והאוכלוסייה הערבית שומרות על קצב גידול יחסית קבוע במספר משקי הבית, עם תוספת של 309 אלף משקי בית יהודים לא-חרדים ו-148 אלף משקי בית ערבים בממוצע בכל עשור. לעומתם, באוכלוסייה החרדית קצב הגידול עולה מתוספת של 109.4 אלף משקי בית בשנים 2020–2030 לתוספת של 331.8 אלף משקי בית בשנים 2050–2060 – קצב הגבוה פי שלושה. יתר על כן, בעוד בעשור 2020–2030 תוספת משקי הבית החרדים מהווה 20 אחוזים מכלל התוספת, בעשור 2050–2060 תוספת זו מהווה 42 אחוזים מסך התוספת במשקי הבית.

איור 2: תחזית של התפלגות משקי הבית בישראל לפי קבוצת אוכלוסייה (תרחיש בינוני)



מקור: עיבודים לתחזית האוכלוסייה לשנים 2015–2065 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (תרחיש בינוני) ולסקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017

איור 3: תוספת משקי בית בכל עשור לפי קבוצת אוכלוסייה בתרחיש הבינוני (אלפים)

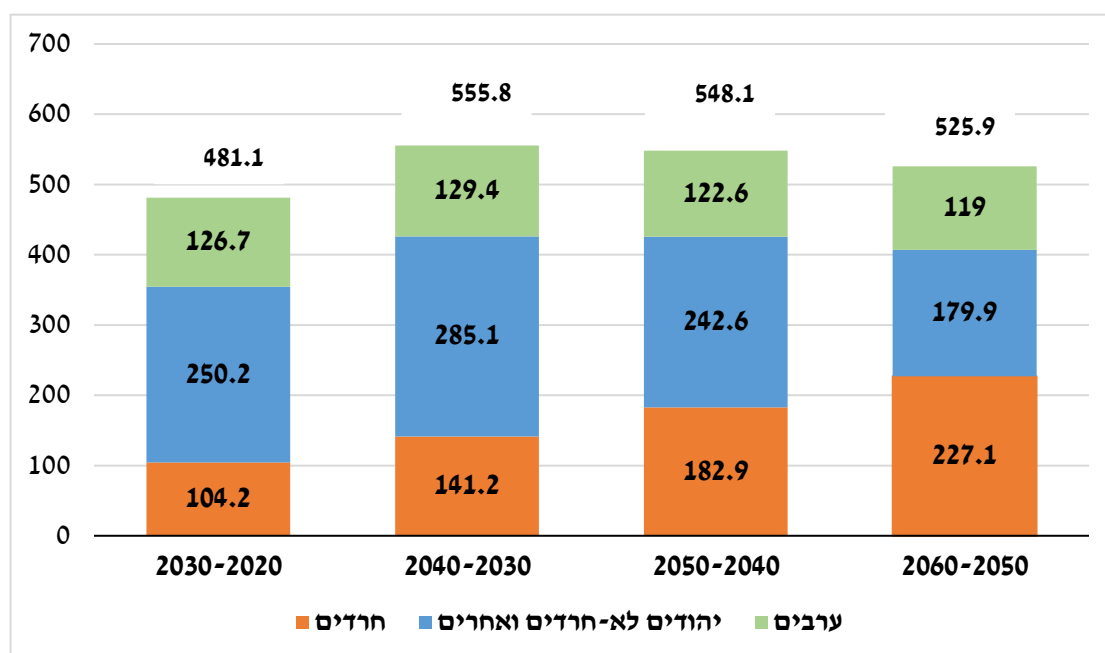


מקור: עיבודים לתחזית האוכלוסייה (תרחיש בינוני) ולסקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תוספת משקי הבית בכל עשור משתנה בהתאם לתחזיות הדמוגרפיות השונות. באיורים 4 ו-5 מוצגות תוצאות הסימולציה של גידול במספר משקי הבית לפי התרחיש הנמוך והגבוה, בהתאמה, ומהן ניתן ללמוד על טווח הביקושים הנוספים הצפויים לדירות מגורים. בשנים 2020–2030 הפער בין תרחישי התחזית הדמוגרפית הגבוה לנמוך מסתכם בתוספת של 85.3 אלף משקי בית, בעוד שבשנים 2050–2060 פער זה צפוי לגדול לתוספת של כ-531.3 אלף משקי בית.

סימולציות אלו המבוססות על מספר משקי הבית, אינן משקללות היבט נוסף בביקוש לדירות – זוגות צעירים הנאלצים לגור בבית הוריהם בשל שיקולים כלכליים. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-10 אחוזים מהזוגות הנשואים בגילי 25–34 גרים בבית הוריהם [קסיר (קלינר) ורומנוב, 2018], והם מונים 24,500 זוגות בשנת 2017. לפי סימולציה של התרחיש הבינוני, מספר הזוגות הנשואים הגרים עם הוריהם יגדל ל-41,000. הוספה של זוגות אלה לסימולציה תביא את הביקוש ליחידות דיור ב-2065 ל-5.85 מיליון, המהווה גבול עליון לתחזית בתרחיש הבינוני ומגלמת תוספת של 0.7 אחוזים למספר משקי הבית בהשוואה לסימולציית הבסיס.

איור 4: תוספת של משקי בית בכל עשור לפי קבוצת אוכלוסייה בתרחיש הנמוך (אלפים)

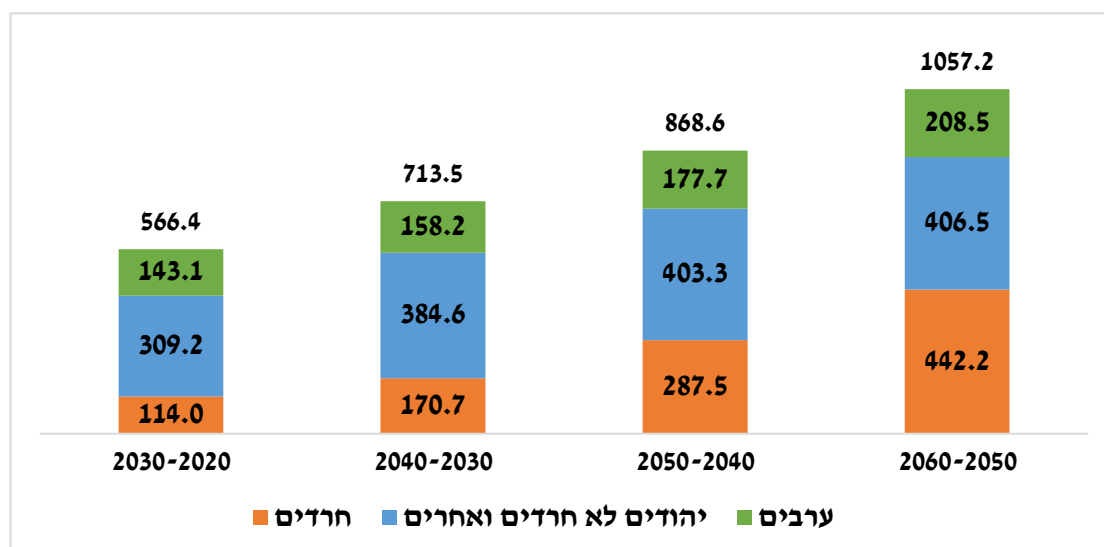


מקור: עיבודים לתחזית האוכלוסייה (תרחיש נמוך) ולסקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

היצע דיור

כאמור, קשה להעריך את היצע הדיור בשנים הבאות, אולם מבט על בנייה בעבר יכול ללמד ולרמז על אתגרים עתידיים באספקת הביקוש לדיור. בשנים האחרונות חלה האצה בקצב הבנייה לדירות מגורים, כאשר החל משנת 2007 מסתמנת עלייה הדרגתית בקצב התחלות וגמר הבנייה (איור 6). מגמה זו צפויה להמשיך בעשור הקרוב, כך שבין השנים 2018–2027 יתווספו במוצע כ-56.3 אלף דירות מגורים מדי שנה, עם תוספת שיא של כ-65 אלף דירות בשנת 2023. זאת כתוצאה מגידול של כ-13 אלף יחידות דיור בהיקף העסקאות המאושרות בשנת 2017 (כ-10,000 דירות מגורים במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" וכ-3,000 יחידות פטורות ממכרז) (משרד הבינוי והשיכון – אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות, 2018).

איור 5: תוספת של משקי בית בכל עשור לפי קבוצת אוכלוסייה בתרחיש הגבוה (אלפים)

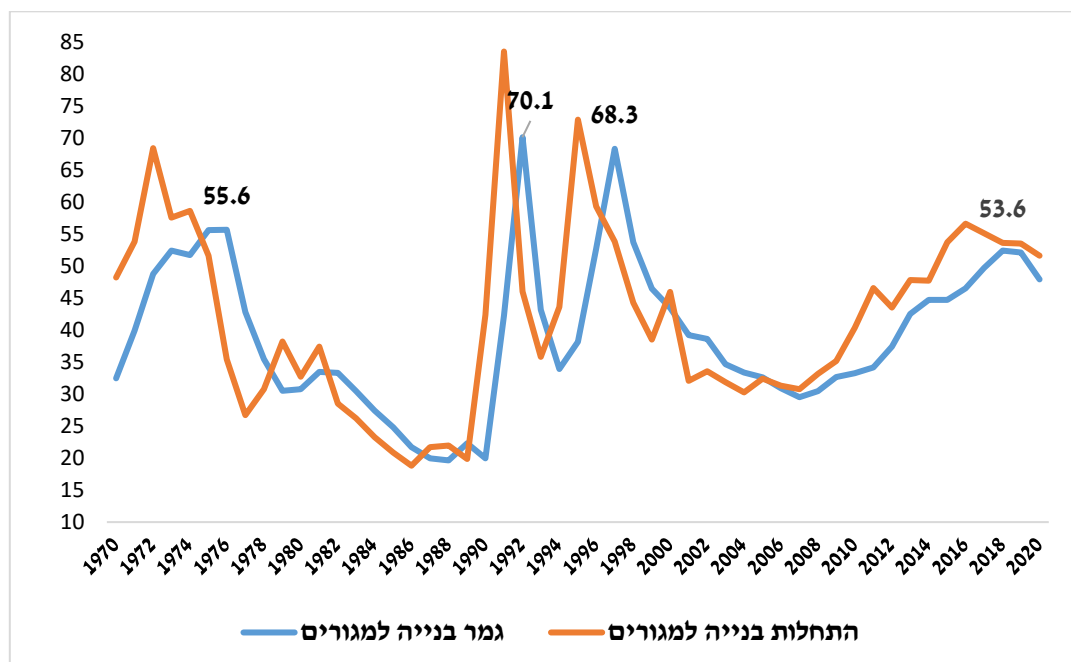


מקור: עיבודים לתחזית האוכלוסייה (תרחיש גבוה) ולסקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בראייה היסטורית (איור 6), שתי תקופות מאופיינות בבנייה של למעלה מ-55 אלף יחידות דיור. השנים 1975 ו-1976 אופיינו בסיום בנייה של 55.6 אלף יחידות דיור, ובשנים 1992 ו-1997 נבנו 70.1 אלף ו-68.3 אלף יחידות דיור בהתאמה. הבנייה המואצת בשנים אלו הייתה כמענה אד-הוק לעלייה בביקושים: ביקוש לדיור של דור ה'בייבי בוס' שלאחר מלחמת העולם השנייה וילדי העולים (גילאי 20-29) בראשית שנות ה-70¹¹ ומענה לעליית ברית המועצות בשנות ה-90. אולם, המענה לביקוש היה נקודתי, ולאחריו חלו ירידות בהיקפי הבנייה. זאת ועוד, המציאות הדמוגרפית ועתודות הקרקע היו שונות בתכלית מאלו הנוכחיות – ב-1975 מנתה אוכלוסיית ישראל 3.5 מיליון אנשים וב-1992 5.2 מיליון תושבים בלבד.

¹¹ להרחבה על פירמידת הגילאים בראשית ימיה של המדינה ראו: ד"ר אליהו בן-משה (2020). [יחיה אסון אם לא נוריד את הפרינץ. הרצאה בכנס צפוף: פורום אוכלוסייה, סביבה וחברה](#).

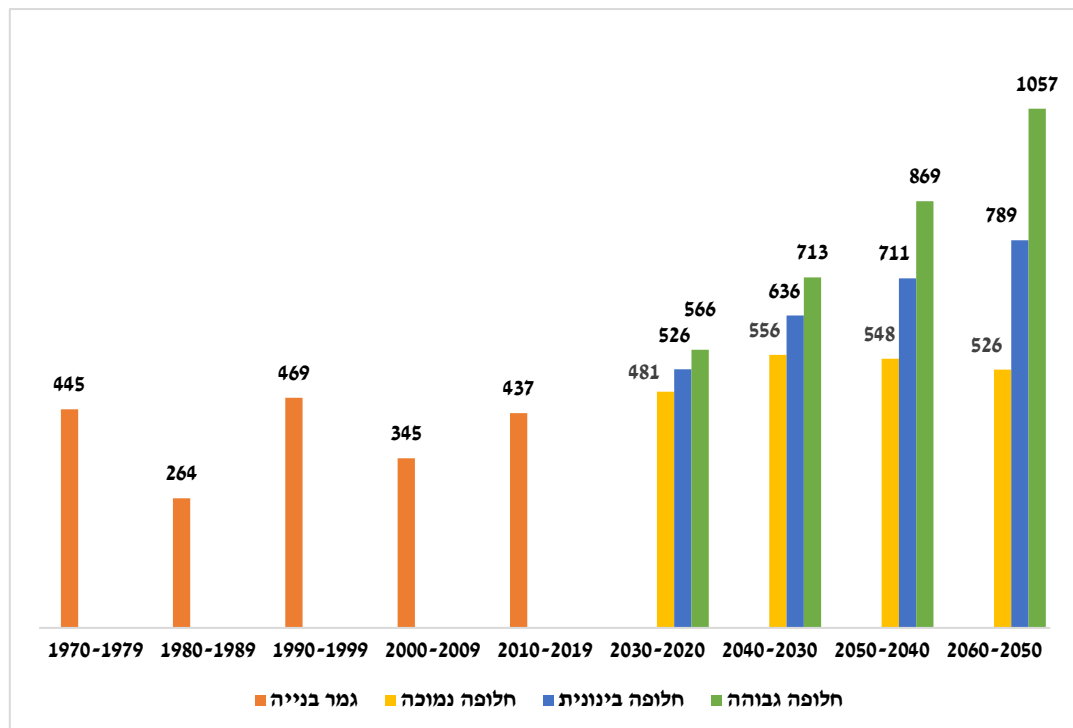
איור 6: התחלות וגמר בנייה של דירות מגורים בשנים 1970-2020 (באלפים)



מקור ומתוך: בנק ישראל, 2021

איור 7 מציג את סך גמר הבנייה בראייה היסטורית (1970-2019) ואת תחזיות הביקושים לפי משקי הבית. למעשה, מדינת ישראל מעולם לא נדרשה לעמוד באספקת יחידות דיור בהיקפים הנדרשים כדי לעמוד בצרכי הדיור העתידיים. בהינתן קצב גידול האוכלוסייה הנוכחי (תרחיש גבוה), מדינת ישראל תצטרך להוסיף בשנים 2040-2050, פי 2 יותר דירות מאלו שנבנו בעשור האחרון (-2019). ללא מן הנמנע להניח כי ככל שגידול האוכלוסייה ימשיך בקצב הנוכחי, תתקשה מדינת ישראל לספק דיור איכותי.

איור 7: דירות מגורים בכל עשור (באלפים) – גמר בנייה היסטורי ותחזיות ביקוש לפי תרחישים שונים של גידול דמוגרפי



מקור ומתוך: בנק ישראל (2021) לשנים 1970-2019 ועיבודים לתחזיות האוכלוסייה ולסקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 2020-2060.

דיון

הגידול המואץ של האוכלוסייה בעשורים הקרובים מחייב לספק מענה לצרכי הדיור הגוברים כתוצאה מהתרחבות מספר משקי הבית כבר היום, מדינת ישראל נמצאת במרדף אחר ייצור דירות, לעיתים על חשבון איכות (רז-דרור וקוסט, 2017). ככל שיתממש תרחיש גבוה יותר של גידול האוכלוסייה בישראל, צפוי המחסור בדירות להיות מאתגר עוד יותר. בהיעדר פתרונות, תמשיך עליית מחירי הדיור שתקשה יותר על היכולת של צעירים, בעיקר בני השכבות החלשות ומעמד הביניים, להשיג דיור באמצעות הכנסה שוטפת מעבודה. ילדים ממשפחות מרובות ילדים, יתקשו אף יותר ברכישת דירה כלשהי, גם בפריפריה הרחוקה בשל יכולת מוגבלת של ההורים לסייע ברכישת הדירה. התוצאה הצפויה תהיה התגברות הקשיים הכלכליים של אוכלוסיות שונות בחברה הישראלית, הקטנת המוביליות וקיטוב כלכלי וחברתי גובר. קשה אפוא להמעיט בחומרת ההשלכות של מחסור בדיור על המרקם החברתי והחוסן הלאומי של מדינת ישראל.

האתגרים הצפויים הם רבים, נעמוד על כמה מהם. ראשית, במחקר זה התמקדנו בהיקף יחידות הדיור שתידרש, אך בתכנון דיור לא די בכך ויש לתת את הדעת להרכב האוכלוסייה והשינוי הצפוי בהרכב זה. לאוכלוסיות השונות – יהודים לא-חרדים, חרדים וערבים – מאפיינים שונים, דמוגרפיים ותרבותיים. לפיכך, גם צרכי הדיור אינם אחידים. כך, למשל, ריכוזים חרדיים נזקקים לפריסה רחבה של מוסדות קהילתיים, ליותר מוסדות לימוד, מכולות ושירותי דת כבתי כנסת ומקוואות, וליותר שירותי תחבורה ציבורית בשל רמת מינוע נמוכה – ביחס למקביליהם היהודים הלא-חרדים. למעשה, כבר היום משבר הדיור אינו זהה בין קבוצות האוכלוסייה השונות (רז דרור וקוסט, 2017; זיכרמן ואחרים, 2017).

שנית, על אף היתרונות המובהקים של ציפוף והתחדשות העירונית בשמירה על שטחים פתוחים והתמודדות עם המחסור בדיור במרכזי ערים, התחדשות עירונית אינה מתקיימת בהיקפים הנדרשים מסיבות שונות, ובהן: תהליך מורכב של איתור ואיחוד מגרשים קטנים במגוון בעלויות, אי וודאות כלכלית עבור היזם עקב גורמים רבים המעורבים בתהליך – תושבים, יזמים, ורשויות – שיכולים לעכבו או להכשילו, וכן ערך קרקע גבוה יותר במרכז העיר אשר יכול להשפיע על הכדאיות הכלכלית של המיזם.

כמו כן הקושי לתת מענה לביקושים נובע מכך שתהליך ייצור הדירות כולל פרט לתהליך הבנייה עצמו, שעשוי להתעכב ממגוון סיבות, גם את שלב אישורי התוכניות ושיווקי הקרקע (בנק ישראל, 2019). קושי זה גדל ככל שקצב הביקוש לדיור גדל. ניסיון לתת מענה מזוהז לקיצור הליכי התכנון

באמצעות הקמת הותמ"ל (הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור) וקידום הבנייה באמצעות הסכמי גג, הוביל לבעיות קשות, שאיתם מתקשות הרשויות המקומיות להתמודד, דוגמת מחסור בתשתיות מים וביוב, בעיות תחבורה, מחסור תקציבי לבניית מוסדות לימוד ועוד (חורש, 2021). זאת ועוד עיקר הבנייה שהובילה הותמ"ל היא מתחמי ענק בשטחים פתוחים (מינהל התכנון – הוועדה למתחמים מועדפים לדיור, 2020). אולם מדיניות זו אינה בת קיימה - גופי התכנון צופים כי כבר בשנת 2035 יאזלו השטחים הפתוחים הזמינים המיועדים לבינוי מגורים במרכז, אלא אם תתקיים ההתחדשות עירונית וציפוף בהיקפים נרחבים יותר¹² (רז-דרור וקוסט, 2017).

נדגיש כי הפתרון הרווח בשנים האחרונות של בניית מגדלי מגורים אינו בהכרח מייצר ציפוף עירוני. שטחי מגרש נרחבים הפרושים בין המגדלים, הכוללים גינות רבות, חניות עיליות ומערכי כבישים, מביאים לכך שהצפיפות בפועל אינה גדולה באופן משמעותי מבנייה נמוכה יותר (9-7 קומות) ורציפה (דוגמת 'הסופרבלוק' האירופאי). כמו כן, עלויות תחזוקת מגדלי מגורים מעל 9 קומות הינן גבוהות משמעותית לכל יחידת דיור מזו של בניינים נמוכים יותר, והמודל המשפטי שלהם בעייתי ואינו פתור. בטווח הארוך צפויה לחול הידרדרות במצבם הפיזי בשל ריבוי המערכות הנדרשות לטיפול שוטף וגודל השטחים המשותפים (אביב ואחרים, 2018). בשונה ממבנים בני מספר קומות קטן, למגדלי מגורים לא ניתן יהיה לממן תחזוקה ושיפוץ עתידיים באמצעות הוספת אחוזי בנייה כמו בתמ"א 38 (אלתרמן, 2018). על כן, **גישה תכנונית נכונה לבנייה על שטחים פתוחים תעודד בנייה מרקמית, שמשמעותה בניינים נמוכים בני 7-9 קומות בצמידות, בעלי עירוב שימושים, שימוש משולב בבניינים ובגותיהם** (דוגמת חינוך, מסחר, מוסדות ציבור, תעסוקה או מלונאות), תוך חשיבה על אפשרויות ההתניידות של התושבים (הליכה ברגל הדורשת קרבת שימושים וצל, רכיבה באופניים ותחבורה ציבורית) כבר בשלב התכנון.

ציפוף עירוני מסוג זה אף יכול לסייע ביצירת הזדמנויות כלכליות, סביבתיות וחברתיות ויתרונו בריכוז תעסוקה ושירותים עירוניים נגישים. עיר מפוזרת עם שכונות רחוקות זו מזו ושירותים עירוניים מפוזרים ומופרדים פוגעת בהזדמנויות שהעיר מספקת, ועולה בהן הצורך להחזקת רכב פרטי, על ההשפעות העירוניות המשתמעות מכך (ברמלי, 2014).

¹² כותבי התכנית מציינים כי "חשוב לציין, שאומדן זה נועד לעזור לנו להבין את מגבלות ההיצע של הקרקעות הפנויות למגורים, ואין להתייחס אליו כפשוטו. כך, למשל, ברור שגם לאחר שנת אזילת הקרקע על-פי האומדן ייתכן שישארו קרקעות פנויות מסוימות שאפשר יהיה לבנות עליהן, אך הבינוי עליהן דורש, למשל, השקעות עצומות בתשתיות" (רז-דרור וקוסט, 2017).

המלצות מדיניות

הגידול בביקוש לדיור מחייב היערכות ותכנון מוקדמים לצד הגברת המאמצים לקיצור תהליכי ייצור הדירות – הן בשלב התכנון (תוך חשיבה ארוכת טווח על מגוון שיקולים שעלולים להישכח בהליכי תכנון מקוצרים, ובהם יצירת מרחב עירוני איכותי, שמירה על עתודות השטחים הפתוחים והחקלאיים שנותרו, בריאות הציבור וכו'), והן בשלב הביצוע, העלול להתעכב מסיבות רבות ומגוונות.

כדי להתמודד עם אתגרי הביקוש לדיור נדרש שינויי חקיקה ויצירת כלים תכנוניים ייחודיים חדשים שיתמכו בציפוף מסיבי ומרוכז של אזור מגורים. כמו כן יש מקום שהרשויות המקומיות יניעו תהליכי התחדשות עירונית "מלמטה למעלה" ככל שכוון מאפשר להן, וההתחדשות העירונית תעמוד בראש התהליכים המהירים האפשריים, בראיה של סגירת הפערים, ובחשיבה סביבתית חברתית איכותית. כל זאת לצד תהליכים נדרשים של אסטרטגיה לאומית למציאת פתרונות ושיפור תהליכים. כבר היום קיים פוטנציאל עצום ולא ממומש של מאות אלפי דירות בתוך ערים, שאינו נשען כולו על החלפת בניינים ישנים בחדשים, ולא מחייב מורכבות אדירה של קידום הליכים משפטיים המושפעים מריבוי בעלויות (כמו בתמ"א 38 ופינוי בינוי). הוא מתבסס על חניונים, או שטחים פתוחים מוזנחים שאינם בשימוש. עלויות הפיתוח בשטחים כאלו נמוכות יותר בפער עצום בהשוואה לבנייה החדשה שכן הן נשענות על תשתיות קיימות ושדרוגן. עלויות הקמת התשתית ליחידת דיור בתוך העיר נמוכות ב-27% למול יחידת דיור בשטח פתוח. כמו כן, עלויות התפעול ותחזוקת התשתיות השנתיות בתוך העיר מהוות רק 16% מעלות תחזוקת דירה ותשתיות בשולי העיר (קלמפרט, 2014).

במקביל, חשוב ליצור תמריצים למעבר אוכלוסייה לאזורים שבהם קיימות עתודות קרקע לבנייה שינוצלו על פי העקרונות שנידונו לעיל, תוך חיזוק והרחבת יישובים קיימים בצפיפות בינונית ומעלה, מבלי להקים יישובים חדשים. לדוגמה, חיזוק מטרופולין באר שבע, דרך בניית מרכזי תעסוקה, הגדלת ההשקעה בתשתיות תחבורתיות, הסדרת אפשרות עבודה מרחוק, שיפור מערכת החינוך ופיתוח מוקדי תרבות ועוד. הטיה משמעותית של אוכלוסייה לפריפריה אמנם לא תמנע בהכרח אובדן שטחים פתוחים, אך היא עשויה לחלק את הגריעה באופן נכון ושוויוני יותר גיאוגרפית מבחינת בתי הגידול ותפרוסת השטחים הפתוחים.

רשימת מקורות

- אביב, א. יעקבי, ד. נוימן, ב. קופל, ד. רובינזון, ד. רויזין, נ. ושלש, ת. (2018). **מסמך מדיניות: בנייה לגובה**. מכון אלרוב לחקר הנדל"ן הפקולטה לניהול ע"ש קולר, אוניברסיטת תל אביב.
- אלתרמן, ר. (2018). **דיוור**. בתוך מ' פלג-מזרחי (עורכת), **עתיד צפוף – ישראל 2050**. השלכות שיעור הצפיפות העתידיים על פניה של מדינת ישראל בתחומי כלכלה, דיוור, חינוך, שטחים פתוחים, תחבורה, בריאות, סביבה ומים (עמ' 10-12). צפוף הפורום לאוכלוסייה, סביבה וחברה.
- בנק ישראל, פרסומים תקופתיים. (2019). **פרק ח' – שוק הדיור**.
- בנק ישראל (2021). **ענף הבנייה – נתונים נבחרים, חלק א' – עדכון אחרון: 04/04/2021**.
<https://www.boi.org.il/he/DataAndStatistics/Pages/MainPage.aspx?Level=4&Sid=35&SubjectType=2>
- ברמלי, ד. (31 מרץ, 2014). **בנייה חדשה לעומת התחדשות עירונית: מה יקר יותר? גלובס**.
<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000928004>
- הוועדה המייעצת למועצה לביטחון לאומי (המל"ל) בראשות ניצה קסיר, (אוקטובר 2020). **דוח מספר 7 – כיצד לצאת מסגר מספר 2 ולהימנע מסגר מספר 3: מעבר למודל טיפול דיפרנציאלי לאיתור מראש של מוקדי תחלואה בישראל תוך שימוש במדדי צפיפות ומאפיינים דמוגרפיים, כלכליים וחברתיים נוספים לצד המשתנים האפידמיולוגיים**.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2017). **תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065**.
- זיכרמן, ח', פינדרוס, י', כהנר, ל', רגב מתוקי, ג', פרויליך, מ' (2017). **תכנית אסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית, 2016-2035**. משרד הבינוי והשיכון והמכון החרדי למחקרי מדיניות.
https://www.gov.il/BlobFolder/reports/r1057_moch/he/r1057.pdf
- חורש, ה' (2021). **32 ראשי רשויות לממשלה: "נעצור את כל הבנייה למגורים. אנו לפני התמוטטות"**. The Marker.
- משרד הבינוי והשיכון – אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות (2018). **תחזית רב – שנתית לתוספת יחידות דיור, להיקף ותמהיל האוכלוסייה ולביקוש לשירותים ציבוריים ברשויות המקומיות בישראל 2018-2027**. משרד הבינוי והשיכון.
https://ext.moch.gov.il/books/umdan_2027/2/
- מינהל התכנון – הוועדה למתחמים מועדפים לדיור (2020). **דו"ח פעילות שנתי 2019-2014**.
https://www.gov.il/BlobFolder/reports/vatmal_2019/he/National_planning_institutions_report_vatmal2019.pdf
- קלמפרט, ג. (2014). **בחינת היבטים כלכליים וכלים למימון התחדשות עירונית, מחקר במסגרת המיזם להעצמת השכונות הותיקות**. MILKEN INSTITUTE.
- קסיר (קלינר), נ. ורומנוב, ד. (2018). **איכות החיים של אוכלוסיות בחברה הישראלית – מבט השוואתי**. המכון החרדי למחקרי מדיניות.

רז-דרור, ע. וקוסט, נ. (2017). **התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040**. המועצה הלאומית
לכלכלה, משרד ראש הממשלה.

<https://economy.pmo.gov.il/councilactivity/housing/documents/strategy050717.pdf>