

אסטרטגיה כוללת לשוק הדיור

ביקוש, היצע וחיבור דיור ותחבורה

סני זיו, אורן שפיר, אוהד מימון

נייר מדיניות לקראת הכנס השנתי של מכון אהרן - טיוטה להערות / אפריל 2026



אסטרטגיה כלכלית לשוק הדיור בישראל

נייר זה מנתח את הגורמים המרכזיים המשפיעים על שוק הדיור בישראל, על רקע ההתמתנות שנרשמה בשנתיים האחרונות במחירים. התפתחות זו באה לאחר עשור של עליות חדות, שבמהלכו גדל משמעותית משקל הדיור בסל הצריכה והפך למרכיב דומיננטי ביוקר המחיה, כאשר כ-40% מהפער ברמות המחירים בישראל ביחס למדינות מפותחות מוסבר על ידי רכיב הדיור. ההתמתנות זו נובעת משילוב של האטה בקצב הגידול הדמוגרפי, על רקע מעבר למאזן הגירה שלילי, לצד סביבת ריבית גבוהה וציפיות לגידול בהיצע, על רקע היקף גבוה של התחלות בנייה בשנים האחרונות.

בצד ההיצע, נרשמה בשנים האחרונות עלייה בהיקף התחלות הבנייה לכ-80 אלף התחלות בשנת 2025, התפתחות חיובית המהווה תנאי הכרחי להתמתנות מחירים. עם זאת, ניתוח השוק מצביע על פערים משמעותיים בין תכנון לביצוע בפועל, שעמד על כ-60 אלף סיומות בשנת 2025.

ממודל הביקוש של מכון אהרן עולה כי קצב הבנייה הנוכחי, כ-60 אלף סיומות בשנה, התואם את קצב גידול משקי הבית, אינו צפוי להוריד מחירים, אלא בעיקר לייצב את המחסור הקיים. בתרחיש זה, מחירי הדיור צפויים להמשיך לעלות בקצב המגמה גם בשלוש השנים הקרובות, ופער המחירים ביחס להכנסה יישאר סביב כ-26%, בדומה לרמתו כיום. לעומת זאת, בתרחיש של גידול מהיר ומתמשך במלאי הדירות מעבר לקצב הגידול במשקי הבית, מחירי הדיור עשויים להתכנס חזרה לקו המגמה כבר סביב שנת 2040. תוואי זה מחייב הגדלה נוספת של היתרי הבנייה מעבר לרמת השיא של כ-80 אלף בשנת 2025, לרמה של כ-100 אלף היתרים עד שנת 2030, לצד האצה משמעותית בשלב הביצוע, כך שמספר סיומות הבנייה יגדל בהתאם.

בתוך כך, ההשוואה לתכנון האסטרטגי מצביעה על פערים בתכנון אל מול הביקושים בפועל. בחינה של הקצאת היצע הדיור בתוכנית האסטרטגית של המועצה הלאומית לכלכלה אל מול היתרי הבנייה בפועל לפי מחוזות מעלה כי עיקר המימוש מתרחש באזורי הביקוש, במחוז המרכז ובמחוז תל אביב בעוד התכנון מוטה למחוזות הצפון והדרום. כך, חלקם של מחוז המרכז ומחוז תל אביב בתכנון עומד על כ-21% וכ-16% בהתאמה, בעוד שבפועל שיעור התחלות הבנייה בהם גבוה יותר ומגיע לכ-25% וכ-22% בהתאמה.

בעיה מרכזית נוספת היא חוסר ההתאמה בין מיקום הבנייה לבין מערכת התחבורה. הגדלת היצע הדיור באזורים עם נגישות תחבורתית נמוכה אינה יוצרת תחליף אמיתי לביקוש באזורי הביקוש, ולכן אינה מובילה לירידת מחירים. ללא חיבור בין דיור ותחבורה ציבורית, לא ניתן להגדיל את ההיצע האפקטיבי במשק. בחינה שבצענו של אזורים הסמוכים לתחנות רכבת פרבריות מעלה כי צפיפות הדיור והתעסוקה בהם נמוכה, ואינה מממשת את הפוטנציאל להגדלת ההיצע דווקא באזורים בעלי נגישות תחבורתית גבוהה.

בהתאם לכך, האסטרטגיה המוצעת בנייר זה מתמקדת בשלושה צירים מרכזיים: הגדלת היצע הדיור בפועל לאורך זמן; שיפור התחבורה באמצעות תוכנית השקעות מאסיבית בתחבורה ציבורית ומיקוד הבנייה באזורי ביקוש ובסמוך למערכות תחבורה ציבורית עתירת קיבולת;

לשם כך, מוצע לקבוע יעדים מדידים וברורים הן ברמה הארצית והן ברמה המחוזית: בתחום הדיור- הגדלת ההיצע והפחתת יחס מחירי הדיור להכנסה לרמות שאפיינו את תחילת העשור הקודם; ובתחום התחבורה הכפלת מהירות הנסיעה והגדלת השימוש בתחבורה ציבורית ל-50% בהתאם למטרופולינים המובילים בעולם.

מימוש יעדים אלו מחייב רפורמות עומק משלימות, ובראשן שינוי מבנה התמריצים לרשויות המקומיות כך שיעודדו ציפוף בנייה למגורים ועירוב שימושים בליבת הערים ובסביבת תחנות תחבורה. מדיניות זו צריכה להתבסס על התחדשות עירונית, המאפשרת ניצול יעיל של קרקע ותשתיות, ולשלב את המגזר העסקי בפיתוח אזורי תעסוקה, מסחר ומגורים סביב מוקדי תחבורה.

תוכן העניינים

4	1. רקע ומטרות הנייר.....
4	2. יוקר הדיור בישראל ומחירי הדירות.....
5	3. ניתוח תרחישי היצע, ביקוש ומחירי הדיור.....
5	3.1 מה קובע את מחירי הדיור: ביקוש, היצע והפער ביניהם.....
6	3.2 המודל הכלכלי לשוק הדיור.....
7	3.3 תרחישים לשוק הדיור.....
9	4. חיבור דיור ותחבורה.....
11	5. תכנון מול ביקוש: האם תכנון הדיור מתמקד באזורי הביקוש?.....
11	6. התחדשת עירונית.....
13	7. אסטרטגיה כוללת לשוק הדיור.....
13	7.1 קביעת יעדים.....
13	7.1.1 יעדים בתחום הדיור.....
14	7.1.2 יעדים לנגישות תחבורתית.....
14	7.1.3 חיבור דיור ותחבורה.....
14	7.2 צעדי מדיניות: דיור, תחבורה והחיבור ביניהם.....
14	7.2.1 קיצור הליכי רישוי.....
16	7.2.2 שינוי מבנה התמריצים לרשויות המקומיות.....
17	7.2.3 האצת פיתוח ותיאום תשתיות.....
18	7.2.4 התחדשות עירונית.....
18	7.2.5 הסרת חסמים בתחום היצע העובדים וחברות ביצוע.....
20	7.2.6 האצת שלב הביצוע וקיצור משך הבנייה.....
21	7.2.7 תכנון משולב של דיור, תעסוקה ותחבורה ציבורית.....
22	8. נספח.....
22	8.1 המודל הכלכלי - מה באמת קובע את מחירי הדיור.....
23	8.2 התאמת הנתונים לתחזיות המודל בשנים 2017-2025.....

1. רקע ומטרות הנייר

לאחר תקופה ממושכת של עליות חדות במחירי הדיור בישראל, בשנים האחרונות ניכרת התמתנות ואף בלימה בקצב העלייה. התפתחות זו מסמנת שינוי מסוים במגמה שאפיינה את השוק במשך יותר מעשור. עם זאת, למרות בלימת העלייה בשנים האחרונות, עם זאת, רמת מחירי הדיור נותרה גבוהה בהשוואה בינלאומית, הן ביחס להכנסה של משקי הבית (למשל, מספר שנות הכנסה לרכישת דירה) והן במשקלו הגבוה של מרכיב הדיור בסל הצריכה. במונחים אלו, ישראל נמנית עם המדינות היקרות ב-OECD.

מטרת נייר זה היא לנתח את הגורמים המרכזיים המשפיעים על שוק הדיור בישראל, תוך ניתוח אמפירי של מגמות מחירים, ביקוש והיצע, ובחינת תרחישים להתפתחות השוק בשנים הקרובות. על בסיס ניתוח זה, מציג הנייר מסגרת אסטרטגית כוללת לשוק הדיור, המתמקדת בזיהוי הכשלים המבניים המרכזיים ובהצעת צעדי מדיניות שמטרתם להגדיל את היצע הדיור בפועל, ולהחזיר את רמת מחירי הדיור לרמה התואמת את הכנסות משקי הבית.

2. יוקר הדיור בישראל ומחירי הדירות

בעיית יוקר המחיה בישראל הינה סוגיה מרכזית שמעסיקה רבות את הציבור ואת הממשלה. היא מתבטאת במחירים גבוהים יחסית לעולם של מוצרים ושירותים רבים, ובהם דיור, מזון, תחבורה - בעיקר כלי רכב ודלקים, מוצרי חשמל, מסעדות ומלונות. ישנם מספר כלים למדידת יוקר מחיה בהשוואה בינלאומית. אחד מהם הוא מדד רמת המחירים היחסית, המשווה בין רמות המחירים של סל צריכה במדינות השונות.¹ על פי מדד זה, ב-2022 הייתה רמת המחירים בישראל גבוהה ב-38% מממוצע ה-OECD, ב-34% ביחס למדינות הסמן² וב-10% ביחס לארה"ב. במקביל, רמת התוצר לנפש, המשקפת את פער הפריון וההכנסה, נמוכה בישראל ביחס למדינות הסמן (17%) ולארה"ב (34%), מה שמקצין את פערי יוקר המחיה.

הגורם המרכזי ליוקר המחיה הוא רכיב הדיור, המהווה כ-27% מההוצאות של משפחה ממוצעת. בהשוואה בינלאומית, כ-40% מהפער בין רמות המחירים בישראל למדינות דומות נובע מעלויות הדיור.

מחירי הדיור הריאליים, 1975-2025



מדד מרכזי להערכת יוקר הדיור הוא היחס בין מחירי הדיור להכנסה של משקי הבית (Price-to-Income). השוואה בינלאומית מצביעה על כך שישראל יקרה ביותר עם יחס של 13.3 שנות הכנסה לרכישת דירה ממוצעת, נתון הגבוה ביותר מבין מדינות הסמן. עיקר הפער נוצר מאז 2012, בתקופה זו עלו ההכנסות למשק

¹ המדד מפורסם על ידי ה-OECD והבנק העולמי כחלק מפרויקט ICP.

² קבוצת מדינות הסמן כוללת את אוסטרליה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה – ראו הרחבה בפרק הפותח את התוכנית.

בבית ב-2% לשנה בעוד שמחירי הדירור עלו ב-4.8% (במונחים ריאליים) לשנה. כתוצאה מכך, נפתח פער מצטבר של כ-33% (עד 2022) בין קצב העלייה במחירי הדירור לבין קצב הגידול בהכנסה הממוצעת לנפש, שהביא לשחיקה מתמשכת ביכולת רכישת דירור של משקי הבית.

מאז 2022 נרשמה תפנית במגמה, עם האטה משמעותית בקצב העלייה ואף ירידה מתונה במחירים הריאליים. בשנתיים האחרונות, ובפרט מאז הרבעון האחרון של 2023, ניכרת בלימה ברורה בדינמיקה של המחירים. בהתאם לכך, בין סוף 2023 לסוף 2025 ירדו מחירי הדירור הריאליים בכ-4.1%. עם זאת, התוואי לא היה אחיד, ובמהלך החודשים שלאחר פרוץ המלחמה (אוקטובר 2023) נרשמה עלייה מתונה של כ-2% במחירים הריאליים.

הפער בין מחירי הדירור להכנסה הצטמצם במידה מסוימת בתקופה זו, אולם הוא נותר גבוה ביחס לרמתו ההיסטורית. בפרט, בהשוואה לממוצע הרב-שנתי עד 2012, המשקף בקירוב שיווי משקל ארוך טווח בין מחירי הדירות להכנסת משקי הבית ומבטא גידול ריאלי של 2% בממוצע שנתי. בהתאם למדד זה, הפער עומד כיום על כ-26%. מדד זה מבוסס על היחס בין מחיר דירה ממוצעת להכנסה ממוצעת (או חציונית) של משק בית. יש לציין כי לאורך זמן, עם העלייה בהכנסות, נוטים משקי הבית לשפר גם את איכות וגודל הדירה, ובהינתן התאמה הדרגתית זו, היחס בין מחיר הדירה להכנסה צפוי להישאר יציב יחסית ולנוע סביב הממוצע הרב-שנתי.

כפי שניתן לראות בגרף, גם לאחר ההתמתנות האחרונה, היחס בין מחירי הדירור להכנסה נותר גבוה משמעותית מהממוצע ההיסטורי, ומעיד על כך שהירידה במחירים טרם הביאה לתיקון מהותי ביוקר הדירור.

למרות ההתמתנות בשנים האחרונות, מחירי הדירור בישראל נותרו גבוהים משמעותית הן במונחים היסטוריים והן בהשוואה בינלאומית, והם ממשיכים להוות מרכיב מרכזי ביוקר המחיה. האם הבלימה שנרשמה בשנים האחרונות משקפת שינוי מבני בשוק, או שמדובר בהתאמה מחזורית לתנאי המאקרו ובראשם סביבת הריבית וההתפתחויות הכלכליות. על רקע זה, בפרקים הבאים נבחן את הגורמים המרכזיים המשפיעים על מחירי הדירור, תוך התמקדות בצד הביקוש, בצד ההיצע ובסביבת הריבית.

3. ניתוח תרחישי היצע, ביקוש ומחירי הדירור

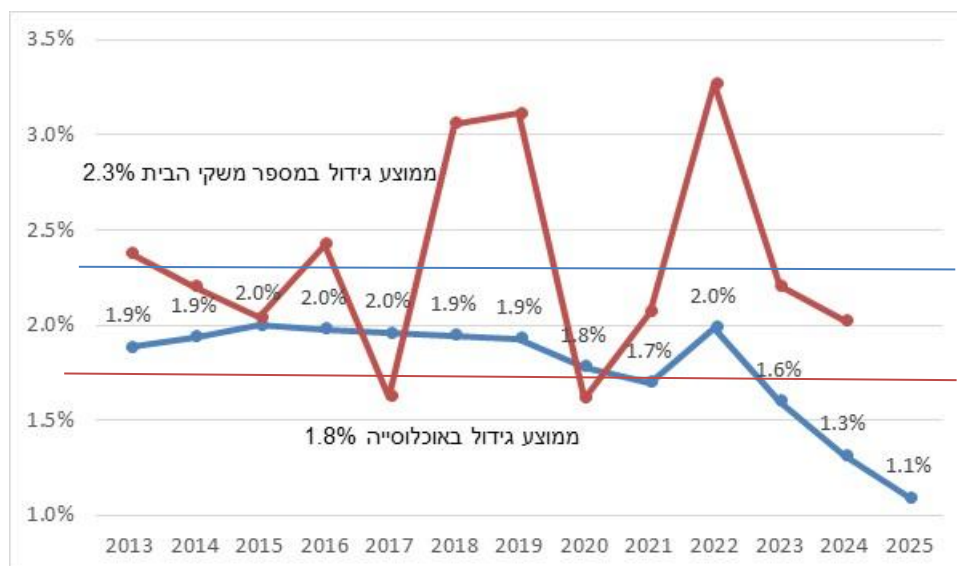
3.1 מה קובע את מחירי הדירור: ביקוש, היצע והפער ביניהם

הביקוש לדירור בישראל נשען בראש ובראשונה על קצב היווצרות משקי הבית, והוא מושפע גם מסביבת הריבית ומפעילות המשקיעים. מאז 2012, הגידול המהיר באוכלוסייה ובמספר משקי הבית היווה מנוע מרכזי לביקוש לדירור: בין השנים 2012 ל-2025 גדל מספר משקי הבית בכ-35%, תוספת של כ-823 אלף משקי בית, או כ-59 אלף משקי בית חדשים בשנה, המשקפת קצב גידול ממוצע של 2.3% בשנה. קצב זה גבוה משמעותית מקצב גידול האוכלוסייה, שעמד באותה תקופה על כ-1.8% בלבד, וביטא ירידה מתמשכת בגודל משק הבית. הפער בין הגידול באוכלוסייה לבין גידול משקי הבית מהווה גורם מבני מרכזי בהגדלת הביקוש לדירור, שכן הוא מגדיל את מספר יחידות הדירור הנדרשות במשק מעבר לגידול הדמוגרפי.

השינוי הדמוגרפי והשלכות לשוק הדירור

מאז 2023 נרשם שינוי במגמה הדמוגרפית, בעיקר על רקע שינוי במאזן ההגירה בעקבות המלחמה. בשנת 2025 הפך מאזן ההגירה לשלילי ועמד על כ-20 אלף איש, כתוצאה מעלייה ביציאת ישראלים לחו"ל וירידה בהיקף העלייה. בהתאם לכך, קצב גידול האוכלוסייה ירד מכ-2.2% בשנת 2022 לכ-1.1% בלבד בשנים 2024–2025. למרות ההאטה בקצב גידול האוכלוסייה, בשלב זה לא נרשמה ירידה מקבילה בקצב הגידול של מספר משקי הבית, אם כי עבור שנת 2025 טרם פורסמו נתונים מלאים.

קצב הגידול באוכלוסייה מול קצב הגידול במספר משקי הבית בישראל (2013–2025)



מקור: הלמ"ס, עיבודי המחברים

לצד הירידה בקצב הגידול בביקוש בשנים האחרונות, נרשמה בשנים 2022-2025 עלייה במספר התחלות הבנייה אולם היא לא באה לידי ביטוי בשלב זה, בגידול במספר סיומות הבנייה. מחירי הדיור נגזרים, מהפער בין קצב הגידול בביקוש הדמוגרפי לבין קצב הגידול במלאי הדירות, כלומר מהשינוי ביחס בין מספר הדירות למשקי הבית. כאמור, לאורך העשור האחרון, קצב הבנייה בפועל לא הספיק להדביק את קצב הגידול במשקי הבית. מספר סיומות הבנייה עמד בממוצע על 50 אלף וגם בשנת 2025 הגיע לכ-60 אלף בלבד. כתוצאה מכך, נרשמה ירידה מתמשכת במספר הדירות למשק בית, אשר הובילה להיווצרות מחסור מצטבר וללחצי עלייה במחירי הדיור.

בשנים האחרונות חל גידול במספר ההיתרים והתחלות הבנייה, והוא הגיע לכ-80 אלף יחידות בשנת 2025. לעומת זאת, מספר סיומות הבנייה נותר נמוך יחסית, ועמד על כ-60 אלף יחידות בלבד, כך שקצב הגידול בהיצע בפועל נותר מתון ביחס לקצב הגידול בביקוש הדמוגרפי. בחינת מלאי היחידות המתוכננות מצביעה על גידול מהיר, אשר לכאורה עשוי לתמוך בהאצה של ההיצע בשנים הקרובות. עם זאת, מימוש פוטנציאל זה תלוי במידה רבה בקצב הביצוע בפועל, אשר נותר מוגבל בשנים האחרונות בשל חסמים תפעוליים ומוסדיים.

בהינתן אי הוודאות הגבוהה סביב ההתפתחויות הביטחוניות והכלכליות, קיים טווח רחב של תרחישים אפשריים להתפתחות הדמוגרפית בשנים הקרובות. בתרחיש שבו ההגירה השלילית תימשך, קצב גידול האוכלוסייה ומשקי הבית צפוי להישאר נמוך מהתחזיות המקוריות. מנגד, חזרה ליציבות עשויה להביא להתאוששות חלקית בביקוש, דרך חידוש העלייה והאטה ביציאת ישראלים לחו"ל.

במקביל, התפתחות ההיצע תלויה במידה רבה במדיניות ממשלתית וביכולת להאיץ את קצב הבנייה בפועל. בפרט, היקף ההיצע העתידי ייקבע על ידי היקף היתרי הבנייה, קצב המימוש שלהם וקיבולת הביצוע בענף. בהתאם לכך, בדקנו מספר תרחישים להתפתחות הביקוש וההיצע והשפעותיהם על המחירים.

3.2 המודל הכלכלי לשוק הדיור

מודל הדיור של מכון אהרן מספק מסגרת אנליטית לקישור בין מחירי הדירות לבין הגורמים המרכזיים בצד הביקוש וההיצע. המודל מקשר בין מחירי הדיור לבין מספר הדירות הנבנות, מספר משקי הבית ושער הריבית, ומתבסס על שתי משוואות עיקריות: משוואת ביקוש לדיור, התלויה במחירי שירותי הדיור ובהכנסה הקבועה של משקי הבית, ומשוואת ארביטראז', המקשרת בין מחיר הדירה לבין הריבית, עלויות האחזקה

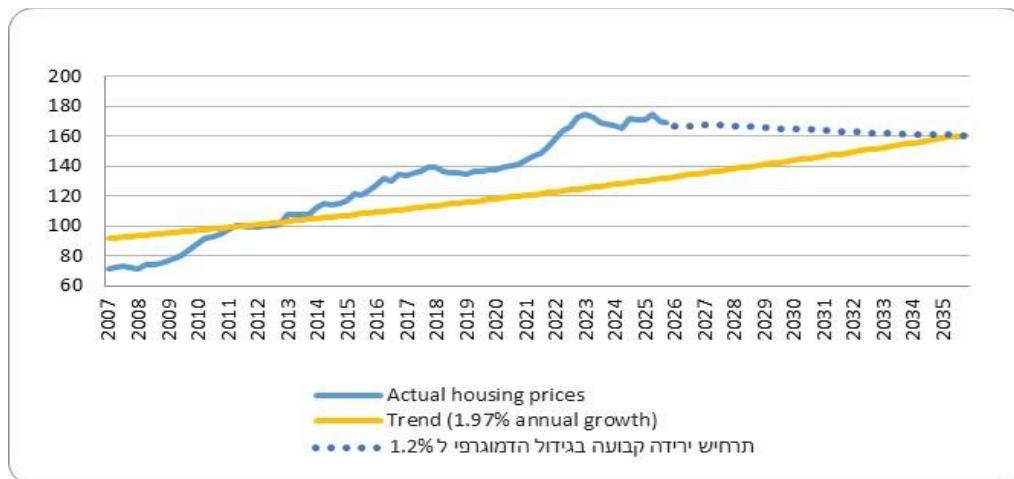
והציפיות לעליית ערך. ממצאי המודל מצביעים כי הגורם המרכזי המסביר את התפתחות מחירי הדיור לאורך זמן הוא השינוי במלאי הדירות ביחס למספר משקי הבית, בעוד שלריבית תפקיד משני יותר, הפועל בעיקר דרך השפעה על הביקוש בטווח הקצר ועל תזמון העסקאות. האמידה האקונומטרית מבוססת על נתונים רבעוניים לשנים 1975–2024 ונאמדת בשיטת Two-Stage Least Squares (2SLS) המודל מציג יכולת הסבר וחיזוי גבוהה של מחירי הדיור בטווח הבינוני, כאשר התאמתו לנתונים בפועל מוצגת בנספח.

3.3 תרחישים לשוק הדיור

מודל מחירי הדיור מדגיש את היחס בין מלאי הדירות למספר משקי הבית כגורם המרכזי הקובע את מגמת המחירים, כאשר הורדת מחירים מחייבת הגדלת היצע בקצב העולה על קצב הגידול במשקי הבית. לפיכך, בחנו שלושה תרחישים לבחינת האינטראקציה בין הביקוש להיצע. בכל התרחישים הנחנו כי ריבית המשכנתאות נותרת סביב כ-3.4% (רמת מרץ 2026), בהתאם לתחזיות לריבית הריאלית ארוכת הטווח.

- **תרחיש 1: האטה בקצב הגידול של משקי הבית וקצב הבנייה הנוכחי** - קצב הגידול במספר משקי הבית מתמתן לכ-1.2% בשנה, בעוד שהיתרי הבנייה נותרים ברמתם הנוכחית (כ-80 אלף היתרים). בתרחיש זה, נרשמת ירידה חדה בתוספת השנתית של משקי הבית לרמה של כ-35-30 אלף בלבד. ירידה זו מתורגמת להיחלשות מתמשכת בביקוש הבסיסי לדיור, אשר מובילה ללחץ לירידת מחירים. קצב הבנייה צפוי להיות גבוה יחסית לקצב הגידול בביקוש, כך שהיצע הדיור יוביל לעלייה במספר הדירות למשק בית מעבר לרמה של 1.11 (רמת שנת 1998). מחירי הדיור צפויים להישחק בהדרגה במונחים ריאליים, כלומר לעלות בקצב נמוך מקצב האינפלציה ופער המחירים מקו המגמה יצטמצם לכ-0.6% בלבד בשנת 2035.

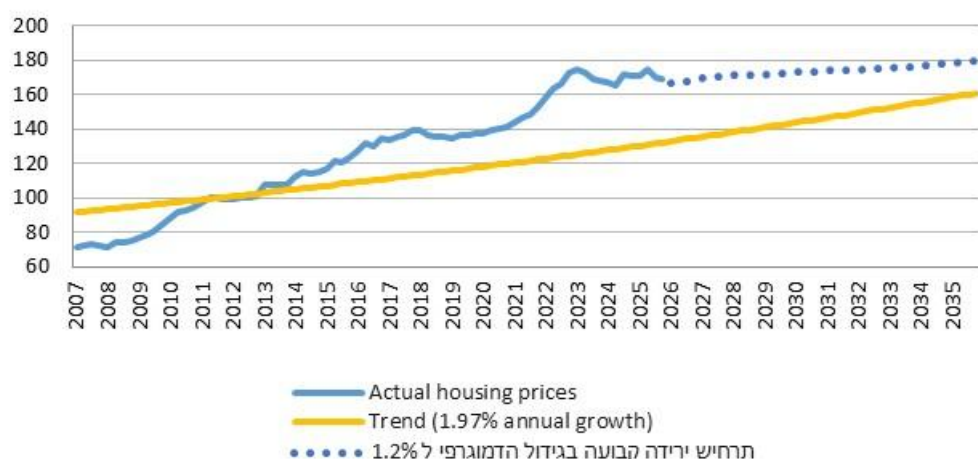
מחיר הדיור הריאלי בתרחיש דמוגרפי שלילי וקצב בנייה קבוע
גידול של 1.2% במשקי הבית; 65 אלף סיומות ב-2026, עולה בהדרגה לכ-87 אלף ב-2035



מקור: מודל הדיור של מכון אהרון

- **תרחיש 2: חזרה לקצב גידול דמוגרפי וקצב בניה נוכחי**. קצב הגידול הדמוגרפי חוזר לרמות של טרום המלחמה (כ-1.7%-1.8%), בעוד שהיתרי הבנייה נותרים ברמתם הנוכחית. בתרחיש זה, נרשמת התאוששות מהירה בביקוש, עם תוספת של כ-50-58 אלף משקי בית בשנה החל מ-2026. הגידול בהיצע יאפשר הגדלת מספר הדירות למשק בית לרמה של 1.047. בתרחיש זה, מחירי הדיור יעלו בקצב מתון של 0.6%-1% לשנה במונחים ריאליים, ופער המחירים מקו המגמה יירד בהדרגה ל-15% בשנת 2035.

מחיר הדיור הריאלי בתרחיש דמוגרפי שלילי וקצב בנייה קבוע
גידול של 1.7% במספר משקי הבית, 65 אלף סיומות ב-2026, עולה בהדרגה לכ-87 אלף ב-2035

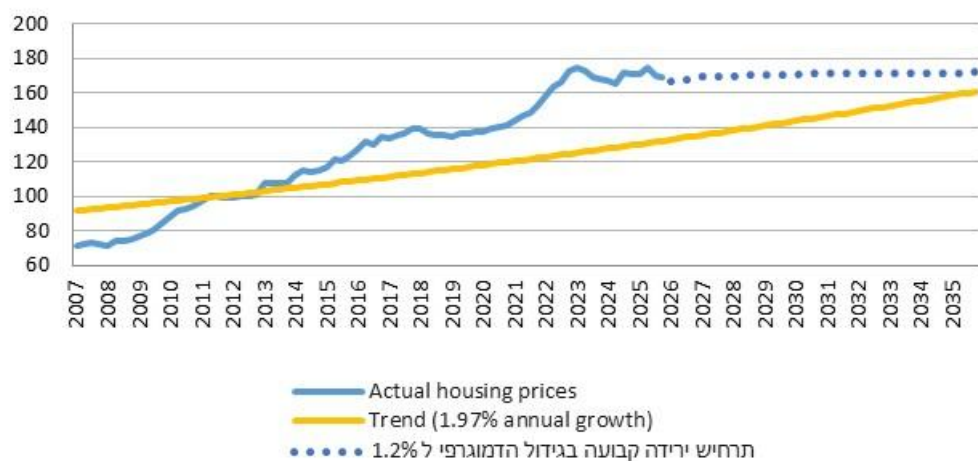


מקור: מודל הדיור של מכון אהרון

- תרחיש 3: חזרה לביקוש גבוה והאצת היצע -** בעקבות מדיניות היצע מרחיבה והאצת קצב הביצוע, מספר סיומות הבנייה יוגדלו בהדרגה ל-86 אלף יחידות ב-2030, ו-100 אלף סיומות מ-2035. בתרחיש זה, פער המחירים מקו המגמה יצטמצם מ-26% ל-10% בשנת 2035 וייסגר לחלוטין ב-2040.

מחיר הדיור הריאלי בתרחיש דמוגרפי שלילי וקצב בנייה קבוע

גידול של 1.7% במספר משקי הבית, 65 אלף סיומות ב-2026, עולה בהדרגה לכ-87 אלף ב-2035



מקור: מודל הדיור של מכון אהרון

טבלה 1: השפעות תרחישי אוכלוסייה ומשקי בית על הביקוש לדיור ועל מחירי הדיור
בהנחת היצע: 63 אלף סיומות ב-2026, עולה בהדרגה לכ-75 אלף ב-2030

תרחיש דמוגרפי שלילי (גידול של 1.2% במספר משקי הבית), 65 אלף סיומות ב-2026, עולה בהדרגה לכ-87 אלף ב-2035				
מרחק מרמת החיים (2012)	השינוי במחירי הדיור ביחס לשנה קודמת	יחס משקי בית לדירות	תוספת משקי הבית	
29.4%	---	1.005	---	2025
13.3%	-3.4%	1.053	37.4	2030

0.6%	-2.3%	1.108	39.2	2035
תרחיש דמוגרפי חיובי (גידול של 1.7% במספר משקי הבית), 65 אלף סיומות ב-2026, עולה בהדרגה לכ-75 אלף ב-2030				
מרחק מרמת החיים (2012)	השינוי במחירי הדיור ביחס לשנה קודמת	יחס משקי בית לדירות	תוספת משקי הבית	
29.5%	---	1.005	---	2025
20.7%	2.9%	1.023	55.1	2030
14.4%	4.3%	1.047	61.2	2035
תרחיש דמוגרפי חיובי (גידול של 1.7% במספר משקי הבית), 65 אלף סיומות ב-2026, עולה בהדרגה לכ-87 אלף ב-2035				
מרחק מרמת החיים (2012)	השינוי במחירי הדיור ביחס לשנה קודמת	יחס משקי בית לדירות	תוספת משקי הבית	
29.4%	---	1.005	---	2025
19.1%	1.5%	1.030	55.1	2030
9.9%	1.5%	1.065	61.2	2035

מקור: מודל הדיור של מכון אהרן

לסיכום, ממצאי המודל מצביעים כי בתרחיש של ירידה בקצב הגידול הדמוגרפי, והאטה בקצב הגידול במספר משקי הבית, צפויה שחיקה מהירה במחירי הדיור גם ללא האצה משמעותית נוספת בצד ההיצע. בתרחיש זה, קצב הבנייה הנגזר מהיקף היתרי הבנייה כיום (סביב 75–80 אלף יחידות בשנה) עשוי להספיק ליצירת עודף היצע יחסי, כך שמספר הדירות למשק בית עולה בהדרגה. כתוצאה מכך, פער המחירים מקו המגמה צפוי להצטמצם בקצב מהיר יותר בהשוואה לתרחיש הבסיס, גם בתרחיש של עלייה מתונה במספר היתרי הבנייה (מעבר לרמה הנוכחית), אם כי האצה נוספת בצד ההיצע תוביל לסגירה מהירה יותר של הפער.

4. חיבור דיור ותחבורה

הורדת מחירי הדיור אינה מתמקדת רק בהגדלת היצע הדירות. היא דורשת גישה מערכתית ואינטגרטיבית לתכנון מתואם של דיור, תעסוקה ותחבורה (Transit-Oriented Development - TOD) לצד פיתוח תשתיות תומכות באזורי המגורים והתעסוקה. בישראל, מדיניות ההשקעה בתשתיות תחבורה הייתה מוטה בעיקר לפיתוח רשת הכבישים, בעוד שהתכנון של תחבורה ציבורית מסילתית ושל פיתוח אורבני סביב תחנות היה היה ומרבית תחנות הרכבת הכבדה, ובחלק מהמקרים גם הרכבות הקלות, אינן משולבות במרכזי אוכלוסייה ותעסוקה לא ברמת התכנון ולא בפועל.

הטבלה הבאה מציגה את משקל האוכלוסייה והתעסוקה במטרופולינים המובילים בישראל, וכן את שיעורי הגידול שנרשמו בהם בעשור האחרון. הנתונים מראים כי קצב הגידול בתעסוקה בטבעת הפנימית של מטרופולין תל אביב (2.7%) ובגלעין (1.8%) היה גבוה משמעותית מקצב הגידול באוכלוסייה באותו אזור (1.3%, 1.4% בהתאמה). לעומת זאת, בטבעות התיכונה והחיצונית קצב הגידול באוכלוסייה גבוה יותר.

המשמעות היא שהמגורים מתפזרים החוצה, בעוד מוקדי התעסוקה נותרים מרוכזים בליבת המטרופולין. תהליך זה מגדיל את היקף הנסיעות, מאריך מרחקי נסיעה ופוגע בפריון המשק. ממצאים אלו עולים מעבודות מכון אהרן למדיניות כלכלית בנושא המטרו, המצביעה על ריכוזיות גבוהה של תעסוקה באזורי הליבה לצד פיזור גובר של האוכלוסייה, ועל הפוטנציאל של מערכת המטרו לצמצם פערים אלה באמצעות חיבור יעיל יותר בין אזורי מגורים לתעסוקה³.

³ זיו שפיר, ניתוח ההשפעות הכלכליות של פרויקט המטרו במטרופולין תל אביב, מכון אהרן למדיניות כלכלית.

טבלה 2 : התפתחות האוכלוסייה והתעסוקה במטרופולינים של ישראל

אוכלוסייה			
2022 (אלפים)	שיעור גידול 2011-2022	אחוז מהאוכלוסייה	
4,294.1	1.8%	48.6%	מטרופולין תל אביב
474.5	1.4%	5.4%	גלעין
1,032.7	1.3%	11.7%	טבעת פנימית
1,313.2	1.9%	14.9%	טבעת תיכונה
1,473.6	2.3%	16.7%	טבעת חיצונית
989.0	1.2%	11.2%	מטרופולין חיפה
1,452.9	2.5%	16.4%	מטרופולין ירושלים
419.8	1.9%	4.8%	מטרופולין באר שבע
8,833	2.0%	100.0%	סה"כ משק
תעסוקה			
1,893.2	1.9%	45.2%	מטרופולין תל אביב
472.4	1.8%	11.3%	גלעין
414.9	2.7%	9.9%	טבעת פנימית
548.7	1.7%	13.1%	טבעת תיכונה
457.2	2.5%	10.9%	טבעת חיצונית
405.6	1.7%	9.7%	מטרופולין חיפה
435.9	2.1%	10.4%	מטרופולין ירושלים
132.8	2.3%	3.2%	מטרופולין באר שבע
4,760.7	2.3%	100.0%	סה"כ משק

מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2023), שנתונים סטטיסטים שונים ועיבודי המחברים

הטבלה הבאה מציגה את צפיפות האוכלוסייה והתעסוקה סביב תחנות רכבת נבחרות, בהשוואה לתחנת השלום בתל אביב. ניתן לראות כי בתחנות פריפריאליות או כפריות צפיפות האוכלוסייה והתעסוקה נמוכה משמעותית. המשמעות היא פוטנציאל ביקוש מוגבל לנסיעות מסילתיות בטווח הליכה מהתחנה, ותלות גבוהה בהגעה ברכב פרטי או בתחבורה משלימה.

טבלה 3 : צפיפות מגורים ותעסוקה סביב תחנות רכבת

תחנת רכבת	צפיפות אוכלוסייה, תושבים לקמ"ר	צפיפות תעסוקה, מועסקים לקמ"ר
כפר יהושע	125	50
קריית מלאכי	47	21
חוף הכרמל	234	2,926
ראש העין צפון	507/953	190/1,945
קריית גת	4	6663
יבנה מזרח	110	7,087
אשדוד עד הלום	223	103
מודיעין-מכבים	8,512	1333/3119
השלום	9,892	25,938

מקור : צוות תוכניות אסטרטגיות לישראל, סימולציית תחבורה לאומית ל-2040 ;

כתוצאה מכך, צפיפויות המגורים והתעסוקה סביב התחנות נמוכות, האוכלוסייה נדחקה לטבעות חיצוניות של המטרופולינים, וזמני הנסיעה ארוכים. הפער בין מיקום הדיור לבין מוקדי התעסוקה גורם להפסדי פריון, מצמצם את שוק העבודה האפקטיבי, ומייקר את יוקר המחיה דרך מרכיב הדיור והתחבורה.

חיבור בין דיור ותחבורה יבטיח כי הגדלת היצע הדיור תתבצע בהתאם לנגישות לתשתיות תחבורה, ובראשן תחבורה ציבורית עתירת נוסעים. היא תאפשר התחדשות עירונית והגדלת צפיפות דיור תוך הבטחת נגישות למקומות עבודה ותיצור פיזור גיאוגרפי יעיל יותר של האוכלוסייה. בנוסף, בדומה למודל הקיים בכניסות למטרופולין תל אביב, יש לפתח חניוני "חנה וסע (Park & Ride)" סביב תחנות רכבת מרכזיות, כאמצעי משלים המחבר אזורים בעלי נגישות נמוכה לרשת התחבורה הציבורית.

5. תכנון מול ביקוש: האם תכנון הדיור מתמקד באזורי הביקוש?

כדי לבחון את מידת ההתאמה בין התכנון לבין הביקושים בפועל, בחנו את הקצאת היצע הדיור בתוכנית האסטרטגית של המועצה הלאומית לכלכלה אל מול היתרי הבנייה בפועל לפי מחוזות. ההשוואה מצביעה על כך שהתכנון אינו משקף את הביקושים לדיור, ומקצה משקל נמוך בתכנון לאיזור המרכז.

טבלה 4: השוואה בין התכנון האסטרטגי להיצע הדיור לבין היתרי בנייה בפועל לפי מחוז, 2017–2040

מחוז	מספר יחידות דיור מתוכננות לשנים 2017-2040 בתוכנית האסטרטגית לדיור	מספר היתרים שהוצאו בפועל בשנים 2017-2025	
		כמות	שיעור
ירושלים	172	65,797	11%
צפון	260	75,182	13%
חיפה	167	64,310	11%
מרכז	293	148,194	25%
תל-אביב	221	132,380	23%
דרום	278	101,242	17%
סה"כ	1,389		12%

נתוני השנים 2017–2024 מראים כי בפועל עיקר התחלות הבנייה התרכז באזורי הביקוש, ובראשם מחוז המרכז ומחוז תל אביב. באזורים אלו עמד שיעור התחלות הבנייה על כ-25% וכ-22% בהתאמה מסך ההתחלות, שיעורים הגבוהים משמעותית מחלקם בתכנון (כ-21% למרכז וכ-16% לתל אביב). פער זה מצביע על כך שהתכנון אינו מתואם באופן מלא עם כוחות השוק והביקושים לדיור, ונוטה להקצות היצע עתידי לאזורים שבהם הביקוש נמוך יותר.

בנוסף התכנון אינו מתואם במידה מספקת גם עם פריסת תשתיות התחבורה הציבורית, ובפרט עם מערכת הסעת ההמונים המתוכננת. למרות קידומה של תוכנית תמ"א 70, המכוונת לפיתוח וציפוף סביב תחנות המטרו, בפועל קיימת רמת צפיפות נמוכה יחסית סביב תחנות רכבת קיימות ומתוכננות הן במטרופולין תל אביב והן בערים מרכזיות נוספות כגון חיפה, ירושלים ובאר שבע.

לפיכך, נדרשת התאמה טובה יותר בין תכנון היצע הדיור לבין מפת הביקושים ומערכת התחבורה, ובפרט הגדלת וציפוף הבנייה באזורי ביקוש ובסמוך לתחנות הסעת המונים, על מנת לתמוך בצמצום פערי המחירים ולשפר את נגישות הדיור.

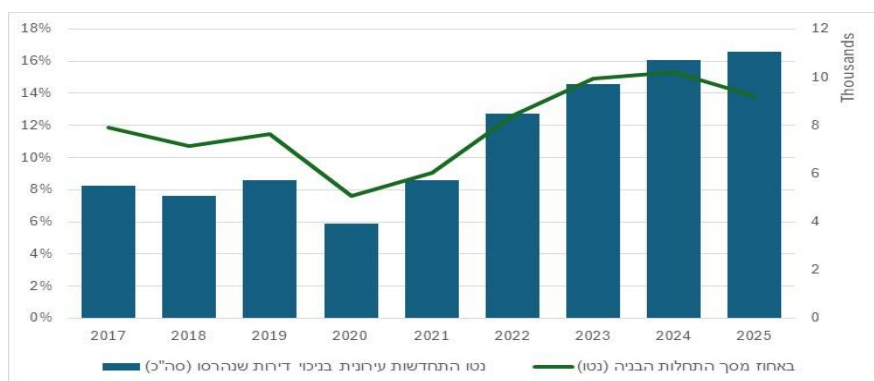
6. התחדשת עירונית

בשנים 2021–2025 נרשמה עלייה משמעותית בשיעור ההתחדשות העירונית, כאשר מספר התחלות הבנייה במסגרת תמ"א 38/2 (הריסה ובנייה מחדש), פיננסינוי ותמ"א 38/1 גדל מכ-6.1 אלף לכ-17 אלף יחידות דיור בשנה. עם זאת, לאחר ניכוי הדירות שנהרסו במסגרת פרויקטים אלו, התוספת נטו למלאי הדירות עמדה על כ-9.1 אלף יחידות בממוצע לשנה בלבד.

בשנת 2025 הגיע היקף התחלות הבנייה בהתחדשות עירונית לכ־17 אלף יחידות, המהוות כ־15% מסך התחלות הבנייה. במונחי נטו, לאחר ניכוי הריסות, עמדה התוספת על כ־11 אלף יחידות דיור בלבד, כ־14% מסך התחלות הבנייה באותה שנה.

הגרף מציג עלייה חדה בהיקף התחלות הבנייה בהתחדשות עירונית (נטו, בניכוי הריסות) מאז 2021, לצד גידול במשקלן מתוך סך התחלות הבנייה, לאחר ירידה זמנית בשנת 2020

התחדשות עירונית נטו (בניכוי דירות שנהרסו), באלפים ובאחוזים מהתחלות הבנייה



רמה זו עדיין אינה מספקת. היתרונות של התחדשות עירונית - ניצול תשתיות קיימות, חיזוק אגלומרציה עירונית, עליית ערך הנכסים והזדמנות לשדרוג מערך המיגון הדירתי במרכזי המטרופולין עולים על העלויות - הישירות (כגון התאמת תשתיות ציבוריות) והעקיפות (כגון פגיעה זמנית בדיירים ובעסקים) (וייסמן, 2022).

טבלה 5: התחלות בנייה בהתחדשות עירונית - סך יחידות ודירות נטו, לפי מחוז, 2025

התחלות בנייה בהתחדשות עירונית – סך יחידות ודירות נטו, לפי מחוז, 2025

מחוז	סה"כ התחלות בנייה בהתחדשות עירונית - מספרים מוחלטים	סה"כ התחלות בנייה בהתחדשות עירונית נטו (לאחר הריסה)	כאחוז מסך התחלות הבנייה ברוטו	כאחוז מסך התחלות הבנייה נטו	משקל המחוז באוכלוסייה
ירושלים	2,536	2,176	11%	13%	13%
הצפון	1,217	1,105	5%	7%	16%
חיפה	1,811	1,440	8%	9%	12%
המרכז	5,701	4,101	25%	24%	24%
תל אביב	10,138	6,887	45%	41%	15%
הדרום	1,105	1,054	5%	6%	14%
אזור יהודה ושומרון	9	8	0%	0%	5%
סה"כ	22,583	16,837	100%	100%	100%

לאור זאת, נדרשת הרחבת הכלים הממשלתיים לקידום פרויקטי פינוי-בנייה תוך הגדלה משמעותית של מספר יחידות הדיור בכל פרויקט, במקביל לקידום פרויקטים בעלי השפעה מטרופולינית ובפרט סביב תחנות הסעת המונים מתוכננות וקיימות. בשנים הקרובות, עם התקדמות פרויקטי התחבורה, קיים פוטנציאל להגדלת צפיפות הבנייה באזורים אלו, לחיזוק הקישור בין מגורים לתעסוקה ולהגדלת ההיצע האפקטיבי של דיור באזורי הביקוש.

צעדים אלו צפויים לשפר את הכדאיות הכלכלית באמצעות ניצול יעיל יותר של הקרקע והגדלת זכויות הבנייה, לצד העלאת צפיפות הבנייה באזורי הביקוש.

לצד זאת, יש להפחית את הודאות התכנונית רגולטורית, אשר מהווה חסם מרכזי לקדום תחום ההתחדשות. יש לפתח מסגרות ליווי לקיצור הליכים במטרה להגדיל את הוודאות עבור יזמים ורשויות.

יש לבצע אמידה שיטתית של היעילות הכלכלית של התחדשות עירונית במונחי עלות תשתיות ליחידת דיור, תוך השוואה לחלופות של פיתוח חדש בפריפריה, ובפרט לבחון את העלות השולית בתחום התחבורה הציבורית — לרבות עומסים על תשתיות קיימות, הצורך בהשקעות נוספות והשפעת הציפוף על דפוסי הניידות.

בהסתכלות מרחבית, נתוני שנת 2025 מציגים תמונה ברורה של ריכוז הפעילות באזורי הביקוש: במחוז תל אביב, שיעור התחלות הבנייה בהתחדשות עירונית (נטו) עומד על כ-45%, בעוד שמשקלו באוכלוסייה כ-15% בלבד. מנגד, במחוז המרכז עומד חלקו על כ-25% מהתחלות הבנייה, בדומה למשקלו באוכלוסייה ואילו במחוז חיפה, אחוז היתרי הבנייה להתחדשות עירונית נטו הם רק 9% נמוך ביחס לגודל האוכלוסייה במחוז (12%).

ריכוז ההתחדשות העירונית באזורי הביקוש, ובפרט במחוז תל אביב, תומך בהגדלת ההיצע הנמצא בקרבה למוקדי תעסוקה ולתשתיות תחבורה. כתוצאה מכך, הוא עשוי למתן לחצי מחירים באזורים שבהם הביקוש גבוה ביותר, ולהאט את קצב עליית מחירי הדיור בלב המטרופולין

עם זאת, מאחר שהיקף הפעילות נטו עדיין מוגבל, ההשפעה הכוללת על רמת המחירים נותרת מתונה. כלומר, ההתחדשות העירונית פועלת בכיוון הנכון, אך בהיקפה הנוכחי אינה מספקת כדי להביא לירידת מחירים משמעותית.

בהיבט התחבורתי, ריכוז הבנייה סביב אזורי ביקוש ותשתיות קיימות תומך בשימוש בתחבורה ציבורית, מקטין את התלות ברכב פרטי ומאפשר ניצול יעיל יותר של השקעות בתשתיות תחבורה. צפיפות גבוהה יותר סביב תחנות רכבת, מטרו ותחבורה מהירה מגדילה את הביקוש הפוטנציאלי לשירותי תחבורה ציבורית ומשפרת את כדאיות הפעלתם.

מנגד, ללא תיאום בין התחדשות עירונית לפיתוח תחבורה ציבורית, קיים סיכון להעמסת יתר על תשתיות קיימות, גידול בעומסי תנועה ופגיעה בנגישות. לפיכך, מימוש הפוטנציאל של ההתחדשות העירונית תלוי במידה רבה בשילובה עם תכנון תחבורתי מותאם.

7. אסטרטגיה כוללת לשוק הדיור

7.1 קביעת יעדים

7.1.1 יעדים בתחום הדיור

בתחום הדיור היעד המרכזי הוא החזרת היחס בין מחירי הדיור להכנסת משקי הבית לרמה של שנת 2012. מדיניות זו צריכה להתמקד בהאצת קצב הבנייה ובהגדלה של היצע הדירות, להחזרת נגישות הדיור לרמתה בשנת 2012.

בהתאם למודל הדיור של מכון אהרון, החזרת יחס מחירי הדיור להכנסה לרמת 2012 מחייבת הגדלה מתמשכת של היצע הדיור בקצב של כ-75–80 אלף יחידות דיור בשנה בטווח הבינוני והמשך גידול של 3% במספר ההתחלות. המודל מראה כי בשילוב הירידה בקצב הגידול של האוכלוסייה ושל יצירת משקי בית, קצב היצע זה צפוי לצמצם בהדרגה את הפער בין הביקוש להיצע, לבלום את העלייה הריאלית במחירי הדיור, ולאפשר שיפור מתמשך בנגישות לדיור.

לצד יעד כמותי זה, נדרש לקבוע יעדי משנה משלימים שיבטיחו את האפקטיביות של הגדלת ההיצע:
• **יעדים מרחביים** - הגדלת חלקו של הבנייה באזורי הביקוש (מחוץ המרכז ותל אביב), בהתאם לביקושים בפועל.

• **יעדים לפי סוג בנייה** - הגדלת משקל ההתחדשות העירונית במרכזי הערים, לצד המשך בנייה חדשה בהיקפים משמעותיים?

• **יעדי תחבורה ונגישות** - תיעדוף בנייה וציפוף סביב תחנות תחבורה ציבורית קיימות ומתוכננות, במטרה להגדיל את ההיצע האפקטיבי של דיור ולהבטיח נגישות למוקדי תעסוקה.

שילוב יעדים אלו יבטיח כי הגידול הכמותי בהיצע יתורגם לירידה אפקטיבית בלחצי המחירים, ולא רק להרחבה של הבנייה באזורים בעלי ביקוש נמוך או נגישות תחבורתית מוגבלת.

7.1.2 יעדים לנגישות תחבורתית

בתחום התחבורה אנו מציעים תוכנית השקעות בתשתיות תחבורה, ובעיקר בתשתיות תחבורה ציבורית, כך שישראל תצמצם עד שנת 2050 את פערי התשתיות התחבורתיות בהשוואה למדינות המפותחות. כבסיס לתוכנית, אנו מציעים לקבוע יעדי נגישות תחבורתית שתואמים את רמת הנגישות התחבורתית במטרופולינים מובילים בעולם ולקבוע את תוכנית ההשקעות ארוכת הטווח בהלימה להשגת יעדים אלו. בעבודה זו הוגדרו שני יעדים: צמצום זמן הנסיעה בתחבורה ציבורית בשעות השיא ב-30% והגדלת כמות הנסיעות בתחבורה ציבורית מ-20% ל-40%.

תוכנית ההשקעה מוכנת בימים אלו עם צוות מתכנני תחבורה אסטרטגי של תוכניות במטרה להשיג יעדים אלו. התוכנית מבוססת על תוכניות האסטרטגיות בתל אביב, ירושלים וחיפה, השקעה נרחבת במטרופולין באר שבע והמשך השקעה בתשתיות כבישים בינעירוניים, כולל הקדמת תוכניות שכרע ברמת התכנון האסטרטגי מיועדות ל-2050. על פי האומדנים, השגת היעדים תחייב השקעה כוללת בתשתית תחבורתית של כ-1 עד 1.5 טריליון ש"ח בשנים 2027–2050, נתון השקול ל-2.1% -2.4% מהתוצר הצפוי לתקופה זו, כלומר גידול של פי 2 (באחוזי תוצר) בהשוואה לרמת ההשקעה בשני העשורים הקודמים – 1.1%.

7.1.3 חיבור דיור ותחבורה

היעד המרכזי הוא שילוב מלא פיתוח הדיור למערכות תחבורה מהירות ונגישות. כך צמיחת הדיור תתבצע בעיקר סביב תחנות רכבת כבדה, רכבת קלה ומטרו. במונחים כמותיים, היעדים כוללים ציפוף ניכרת סביב תחנות הרכבת הקלה והכבדה לרמות ציפוף הנהוגות בעולם.

גם בתחום החיבור בין דיור לתחבורה יש להגדיר יעדים כמותיים ברמה הארצית והמקומית כאחד. יעדים אלה יכולים לכלול קביעת צפיפות מינימלית למגורים ברדיוס של 600–800 מטר מתחנות הסעת המונים, יעד לשיעור משמעותי מתוספת יחידות הדיור הארצית שייבנה ליד מוקדי תחבורה, הגדלת חלקה של ההתחדשות העירונית מתוך סך התחלות הבנייה באזורים נגישים, קביעת יעדי עירוב שימושים הכוללים שילוב תעסוקה ומסחר במתחמי מגורים, וכן יעדי נגישות כך שכל תוכנית חדשה תיבחן גם לפי תרומתה לפיריון, לקיצור זמני נסיעה ולהפחתת יוקר המחיה בפועל.

7.2 צעדי מדיניות: דיור, תחבורה והחיבור ביניהם

7.2.1 קיצור הליכי רישוי

מבוא וניתוח הבעיה

תהליכי הרישוי בבנייה מהווים שלב מרכזי בשרשרת הייצור של יחידות דיור, וממוקמים בין שלב התכנון הסטטוטורי לבין שלב הביצוע בפועל. לאחר אישור תוכנית בניין עיר (תב"ע), נדרש הזם לקבל היתר בנייה מהרשות המקומית, הכולל בדיקות הנדסיות, תיאום עם גורמי תשתית ואישורים רגולטוריים שונים. שלב זה קובע בפועל מתי ניתן להתחיל בבנייה, ולכן יש לו השפעה ישירה על קצב התוספת של היצע הדיור. חשיבותו הכלכלית גבוהה במיוחד, שכן עיכובים ברישוי מאריכים את משך הפרויקט, מגדילים עלויות מימון ואי-ודאות, ובסופו של דבר מתגלגלים למחירי הדירות וליוקר המחיה.

מניתוחים של מכון אהרן, בנק ישראל ואחרים עולה כי צוואר הבקבוק המרכזי בשוק הדיור אינו מצוי כיום בשלב התכנון, אלא בשלבי הרישוי והביצוע. בשנים 2017–2025 אושרו בוועדות המחוזיות ובתמ"ל כ-1.337 מיליון יחידות דיור, שהם כ-149 אלף יחידות בממוצע לשנה, מעבר ליעד הממשלתי שעמד על 125 אלף יחידות. מאז שנת 2022 הואץ קצב האישור, ונוספו כ-714 אלף יחידות דיור, שהם כ-179 אלף יחידות בממוצע לשנה.

עם זאת, קיומו של מלאי תכנוני גבוה אינו מבטיח תוספת היצע בפועל. הפער בין מספר יחידות הדיור המאושרות בתכנון לבין מספר היתרי הבנייה שניתנים בפועל מצביע על קיומם של חסמים משמעותיים בשלב הרישוי. חסמים אלה כוללים, בין היתר, עומס על הרשויות המקומיות, ריבוי גורמים מאשרים וחוסר ודאות רגולטורית, אשר מאטים את המעבר משלב התכנון לשלב הביצוע. ממצאים אלו מחזקים את ההערכה כי האצת הליכי הרישוי היא תנאי מרכזי למימוש הפוטנציאל התכנוני ולהגדלת היצע הדיור בקצב הנדרש.

תהליך קבלת ההיתר בישראל הינו תהליך מורכב ומסועף המכיל שלבים רבים ועובר תחת ידם של גורמים רבים. התהליך מתחיל בהגשת בקשה להיתר על ידי עורך בקשה מוסמך, שלב שאין לו משך זמן קבוע ותלוי בהכנת המסמכים. לאחר מכן מתבצעת בדיקת תנאים מוקדמים על ידי מהנדס הוועדה, האורכת עד כ-10 ימים. השלב המרכזי הוא הבקרה המרחבית והחלטת רשות הרישוי, הנמשכים כ-45 ימים (ועשויים להתארך עד כ-90 ימים במסלולים מסוימים או כאשר מוגשות התנגדויות). בהמשך מתקיימת בקרת תכן הנדסית, האורכת עד כ-30 ימים, ולאחריה מוגש דו"ח מסכם על ידי עורך הבקשה, שגם לו אין משך זמן קבוע. לאחר מכן מתבצע שלב סיכום הבקשה, הכולל בדיקות סופיות ותשלומים, הנמשך כ-10–15 ימים, ולבסוף מונפק היתר הבנייה בתוך עד כ-5 ימים נוספים. ריבוי השלבים, משכי הזמן המצטברים והתלות בגורמים שונים יוצרים תהליך ממושך ומורכב, אשר עשוי להימשך חודשים ארוכים ואף מעבר לכך, ומהווה מקור מרכזי לעיכובים במעבר מתכנון לביצוע (מנהל התכנון).

לפי הבנק העולמי, משך הזמן הממוצע לקבלת היתר בנייה בישראל⁴ עמד בשנת 2019 על 200 ימים, בעוד שממוצע מדינות הסמן עמד על 133.2 בלבד. יתרה מכך, משך הזמן הממוצע בישראל גבוה מכל אחת ממדינות הסמן, למעט אוסטרליה (נספח XXX). בנוסף, הבנק העולמי מצא כי מספר הימים החציוני הנדרש לקבלת היתר בנייה בישראל בשנת 2013 עמד על 365 ימים והוא מהווה את משך הזמן החציוני הארוך ביותר מבין המדינות שנסקרו על ידיו באותה שנה (נספח XXX).

חוקי ההסדרים בשנים 2018–2021 כללו צעדים משלימים לטיפול בחסמים ברישוי בנייה, ובראשם רפורמת "רישוי זמין" שנועדה לייעל ולקצר את הליכי הוצאת היתרי הבנייה באמצעות דיגיטציה של תהליכי הרישוי, קביעת לוחות זמנים מחייבים, והרחבת סמכויות לרשויות מקומיות העומדות בתנאי סף מקצועיים. צעדים אלו התבססו על תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה. התיקון כלל פיצול והאצה של תהליכי הרישוי באמצעות הגדרת מסלולי רישוי שונים רגיל/מקוצר/פטור ולוחות זמנים סטטוטוריים מחייבים, דיגיטציה של הליכי

⁴ לפי הבנק העולמי, משך הזמן להוצאת היתר בנייה נמדד מרגע הגשת הבקשה להיתר על בסיס תב"ע תקפה, ואינו כולל את שלבי התכנון המוקדמים.

הרישוי המעבר לרישוי מקוון, וכן הרחבת סמכויות לרשויות מקומיות העומדות בתנאי סף מקצועיים, במטרה לצמצם את התלות בגורמים חיצוניים ולקצר את משך הזמן להוצאת היתרי בנייה.

במסגרת תיקון 101 ורפורמת "רישוי זמין" הוסמכו מכוני רישוי כגורמים מקצועיים חיצוניים לבדיקת בקשות להיתר בנייה, במטרה להפחית עומס מהוועדות המקומיות ולקצר את זמני הרישוי.

על אף יישום רפורמת "רישוי זמין", ממצאים אמפיריים מצביעים על כך שהשפעתה על קיצור זמני הטיפול בפועל הייתה מוגבלת. דוחות מבקר המדינה (2019, 2021) מצביעים על יישום חלקי של הרפורמה ועל פערים בין לוחות הזמנים שנקבעו לבין הביצוע בפועל, בין היתר בשל ריבוי סבבי תיקונים, עומסים ברשויות המקומיות וחוסר תיאום בין גורמים. גם ניתוחים של בנק ישראל (2022–2023) מחזקים את המסקנה כי החסם המרכזי נותר בשלב הרישוי, וכי הגידול במלאי התכנוני לא תורגם במלואו להאצה בקצב מתן ההיתרים.

צעדי מדיניות

מעבר מדיגיטציה "פורמלית" לדיגיטציה מלאה ואינטגרטיבית, הכוללת מערכת אחודה ("one-stop-shop") עם בדיקות אוטומטיות וסטנדרטיזציה מחייבת של דרישות, במטרה לצמצם אינטראקציות חוזרות בין היזם לרשות. שנית, הגבלת מספר סבבי התיקונים והקשחת האכיפה של לוחות הזמנים שנקבעו ברפורמה, אשר בפועל אינם מיושמים באופן עקבי. שלישית, חיזוק משמעותי של כוח האדם המקצועי ברשויות המקומיות, הן בהיקף והן ברמת המומחיות, על מנת להתמודד עם עומסים הולכים וגוברים – במיוחד בפרויקטים מורכבים כגון התחדשות עירונית, אשר לא קיבלו מענה מספק במסגרת הרפורמה.

צעדים אלו עולים בקנה אחד עם הספרות הבינלאומית: מחקרים של European Commission ושל European Network for Digital Building Permits מצביעים על כך שהצלחת רפורמות רישוי תלויה לא רק בדיגיטציה, אלא גם באינטגרציה בין גורמים, סטנדרטיזציה ואוטומציה של בדיקות. בנוסף, מדדי World Bank מראים כי מדינות שהצליחו לקצר זמני רישוי יישמו מנגנונים מחייבים של one-stop-shop והפחיתו את מספר נקודות החיכוך בתהליך.

בנוסף, אנו מציעים לבחון את הנטל הרגולטורי בענף הבנייה באמצעות יישום מתודולוגיית ה Standard Cost Model, אשר מאפשרת כימות שיטתי של העלויות הנובעות מעמידה בדרישות רגולטוריות. במסגרת זו ימופו כלל שלבי התכנון והרישוי החל מהליכי תב"ע והיתרי בנייה, דרך אישורי כיבוי אש, סביבה ותשתיות, ועד אגרות והיטלים ויוערכו העלויות הישירות והעקיפות הכרוכות בהם, לרבות זמן המתנה, עלויות מימון בתקופת העיכוב, ייעוץ מקצועי ועלויות ניהול. גישה זו אומצה במדינות מובילות באירופה כחלק מרפורמות להפחתת הנטל הרגולטורי ושיפור הסביבה העסקית. הולנד הייתה מהחלוצות ביישום המודל כבר בתחילת שנות ה-2000, ובהמשך אומץ המודל על ידי מדינות נוספות.

7.2.2 שינוי מבנה התמריצים לרשויות המקומיות

מבוא וניתוח הבעייה

מבנה ההכנסות של הרשויות המקומיות בישראל יוצר כיום כשל משמעותי הנובע מפער ההכנסות מארנונה למשרדים ביחס לארנונה למגורים. הרשויות מעדיפות לפתח שטחי מסחר ותעסוקה המניבים הכנסות גבוהות יותר מארנונה לעסקים, בעוד שפרויקטים למגורים דורשים הוצאות כבדות על שירותים ציבוריים כגון חינוך ותשתיות. הפער בתמריצים הכלכליים מעכב פיתוח של אזורי מגורים ובעיקר סביב מוקדי

תחבורה ציבורית, מה שמקשה על פתרון בעיות כמו עומסי תחבורה ויוקר מחיה. הסכמי הגג, שנועדו לעודד בנייה למגורים, לא הצליחו עד כה להביא להגדלה משמעותית של התחלות הבנייה והותירו את הבעיה בעינה.

על מנת ליישר קו בין האינטרס המקומי לאינטרס הלאומי, מוצע ליישם מספר רפורמות משלימות.

פערי ארנונה והוצאה לתושב – דוגמה אמפירית

תל אביב	רמת גן	
64.2	73.1	חיובי ארנונה למגורים, ש' למטר
284.5	286.9	חיובי ארנונה למשרדים ושירותים ומסחר, ש' למטר
5,770.2	5,015.4	הוצאות העיריה על חינוך, בריאות ורווחה לתושב, בש"ח לשנה

מקור: קובץ רשויות מקומות 2022 ועיבודים המחברים.

צעדי מדיניות

- 1. תמרוץ ישיר לרשויות מקומיות:** מוצע להנהיג מנגנון תגמול כספי לרשויות בהתאם להיקף יחידות הדיור המאושרות ולשלבי התקדמות הפרויקט משלב התכנון ועד האכלוס. תמרוץ זה צריך להיות רב-שלבי, ולהיות מפועל לא רק עם אישור תוכניות אלא גם עם קידום הביצוע בפועל והאצת סיומות הבנייה.
- 2. תמרוץ הרשויות באמצעות הכנסות מנדל"ן מניב:** יש לעודד שילוב של נדל"ן מניב בפרויקטי מגורים באמצעות הקצאת זכויות מסחריות וזכויות בנכסים מניבים לרשויות במסגרת שילוב שימושים. מהלך זה יעודד ישמש כתמריץ כספי לרשויות ויצר מקור הכנסה עצמאי לאורך זמן.
- 3. יצירת מקור מימון ייעודי לתמריצים:** מוצע לקשור בין השבחת הקרקע לבין הכנסות הרשויות, באמצעות הקצאת חלק מהכנסות ממיסוי על עליית ערך הקרקע כגון מס שבח או היטלי השבחה הנובעים מציפוף והגדלת זכויות בנייה להוצאת שוטפות על חינוך ושירותים אחרים. בכך, הערך הכלכלי הנוצר מהתכנון יחזור באופן חלקי לרמה המקומית ויחזק את התמריץ לקידום פרויקטים.

7.2.3 האצת פיתוח ותיאום תשתיות

מבוא וניתוח הבעיה

קיים פער הולך וגדל בין קצב קידום יחידות הדיור (תכנון והיתרים) לבין קצב פיתוח תשתיות התומכות בבנייה. בפועל, פרויקטים רבים מגיעים לשלב מתקדם אך מתעכבים חודשים ואף שנים בשל היעדר קיבולת מספקת או עיכובים בתיאום מול תאגידי מים, חברת החשמל וגופי תשתית נוספים. המשמעות היא עיכוב במתן טופס 4 ואכלוס בפועל, הארכת משך הבנייה האפקטיבי, הגדלת עלויות מימון ואי-ודאות יזמית. בכך נוצר "צוואר בקבוק" בשלב הסופי של ההיצע, המתבטא בפער מתמשך בין התחלות בנייה לסיומות. דוח מבקר המדינה מצביע על כך שכ-40% מהתוכניות שנדחו בשנה האחרונה נתקלו בחסמי תשתיות, במיוחד בבריפריה (2023). מצב זה יוצר פער בין היצע "תכנוני" לבין היצע "בר מימוש", ומאריך את משך הזמן עד לאכלוס בפועל.

בשנים האחרונות הוכרה הבעיה ברמה המערכתית. בין השאר הוחלט על קידום תמ"א 55, שמטרתה לאפשר תכנון כולל ומואץ של תשתיות מים, ביוב, אנרגיה ופסולת ברמה הארצית⁵. עם זאת, תרומתה בפועל תלויה

⁵ מועצה הארצית לתכנון ולבנייה החליטה בינואר 2026 על מתן הוראה להכנת תוכנית מתאר ארצית חדשה למוקדי תשתית על מנת להסדיר ברמה הארצית את התכנון והקידום של תשתיות על.

במידה רבה ביכולת לתרגם תכנון סטטוטורי לביצוע בפועל, כלומר, בהקצאת משאבים, בתיאום בין גופים ובקביעת מנגנונים מחייבים שיבטיחו חיבור בפועל של פרויקטים לתשתיות. לצד קידום תמ"א 55, קיים גם חוק קידום תשתיות לאומיות (תשפ"ג – 2023), אשר נועד להאיץ פרויקט תשתית באמצעות מסלולי תכנון מהירים. עם זאת, החוק מתמקד בעיקר בפרויקטים לאומיים רחבי היקף, ואינו נותן מענה מלא לתיאום הנדרש בין תשתיות לבין פיתוח שכונות מגורים ברמה המקומית. כתוצאה מכך, הפער בין תכנון תשתיות לבין מימוש בפועל של יחידות דיור נותר בעינו. עם זאת, למרות צעדים אלו, הפער בין תכנון לביצוע נותר משמעותי, בעיקר בשל היעדר תיאום מוקדם, מגבלות קיבולת ותמריצים לא מסונכרנים בין הגורמים השונים.

המלצות מדיניות

- יש הקדים השקעות בתשתיות כך שפיתוח התשתיות יתבצע במקביל ואף לפני שלבי הבנייה, ולא בדיעבד. עיכובים בחיבור לתשתיות הם גורם מרכזי לדחיית פרויקטים, ולכן הקדמת ההשקעה יכולה לקצר משמעותית את זמני המימוש.
- יש להקים גוף מתכלל ברמה הלאומית, אשר ירכז את התיאום בין כלל הגורמים, משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וחברות תשתית (חשמל, מים, נתיבי תחבורה). כיום, פיצול הסמכויות יוצר חוסר סנכרון בין מערכות, ולעיתים פרויקטים מתעכבים בשל חוסר תיאום בין גורמים שונים.
- בנוסף, יש לקצר הליכי אישור והקמה של תשתיות, בדומה לרפורמות שנעשו בתחום התכנון למגורים. הליכי רישוי ממושכים לפרויקטים תשתית מהווים חסם משמעותי, ולעיתים ארוך יותר מזה של פרויקטי הבנייה עצמם.

7.2.4 התחדשות עירונית

צעדי מדיניות

- הרחבת היקף פרויקטי התחדשות עירונית מסוג פינוי בינוי לכ-30-25 אלף יח"ד בשנה עד 2030, כך שהתוספת נטו למלאי תעמוד על כ-22-18 אלף יח"ד בשנה.
- הגדלת הציפוף במסגרת התחדשות עירונית סביב תחנות הסעת המונים, לרדיוס של עד כ-800 מטר מתחנה, תוך הגדלת זכויות הבנייה.
- ביצוע אמידה שיטתית של יעילות ההתחדשות העירונית במונחי עלות תשתיות ותחבורה ליחידת דיור, לצורך תיעדוף מדיניות מבוססת נתונים.
- הפחתת אי-ודאות תכנונית ורגולטורית בתחום ההתחדשות העירונית, באמצעות סטנדרטיזציה של כללים והגדרת מדיניות ברורה.
- שיתוף המדינה במימון תשתיות תומכות בפרויקטי התחדשות עירונית, בפרט באזורים בהם הכדאיות הכלכלית נמוכה.
- שיפור התמריצים הפיסקליים לרשויות מקומיות לקידום התחדשות עירונית, לרבות מענקי איזון או התאמות במבנה הארנונה.
- קיצור והאצת הליכי תכנון ורישוי בפרויקטי התחדשות עירונית, באמצעות מסלולים ייעודיים ומהירים.

7.2.5 הסרת חסמים בתחום היצע העובדים וחברות ביצוע

מבוא וניתוח הבעיה:

קצב מימוש פרויקטי בנייה ותשתית כולל תשתיות תחבורה בישראל מוגבל גם על ידי חסמים בהיצע כוח האדם וחברות הביצוע. בטווח הקצר, תקופת המלחמה הובילה לפגיעה חדה בהיצע העובדים, עם ירידה של 80-90 אלף עובדים פלסטינים בענף הבינוי. ירידה זו יצרה זעזוע משמעותי בכושר הביצוע של הענף. עם זאת, בשנים 2024-2025 חלה עלייה במספר העובדים הזרים והישראלים, אשר פיצתה על הירידה, כך שבמונחים כמותיים, מספר המועסקים בענף חזר לרמות דומות ואף מעט גבוהות יותר מהתקופה שלפני המלחמה (בנק ישראל, 2025). עם זאת, גם לאחר ההתאוששות הכמותית במספר העובדים, קיבולת הביצוע בענף נותרת מוגבלת, כפי שמשתקף בשיעור משרות פנויות גבוה של כ-8.8% ובפערים מתמשכים בין הביקוש לעובדים לבין היצע כוח האדם בפועל.

לצד הפגיעה המחזורית, קיים מחסור מבני מתמשך בכוח אדם מיומן בענפי הבנייה והתשתיות, הנאמד בכ- 26-30 אלף עובדים, לצד מחסור של 3000-4000 מהנדסים והנדסאים. מחסור זה אינו קשור למלחמה, אלא משקף פערים מתמשכים בהון האנושי, הן בהכשרה המקצועית והן בהתאמה בין כישורי העובדים לצורכי הענף. בהתאם, גם לאחר ההתאוששות הכמותית במספר העובדים, קיבולת הביצוע בענף נותרת מוגבלת, כפי שמשתקף בשיעור משרות פנויות גבוה של כ-8.8% ובפערים מתמשכים בין הביקוש לעובדים לבין היצע כוח האדם בפועל.

בהקשר זה, הניסיון הבינלאומי מצביע על כך ששילוב חברות ביצוע זרות וקונסורציומים בינלאומיים מהווה כלי מרכזי להרחבת קיבולת הביצוע, במיוחד בפרויקטי תשתית רחבי היקף. במדינות רבות, שילוב זה מאפשר לא רק הגדלת היקף הביצוע, אלא גם שיפור בפיריון, קיצור לוחות זמנים והטמעת טכנולוגיות מתקדמות, לצד מנגנונים להעברת ידע לשוק המקומי. (World Bank, 2017; World Bank, 2019; McKinsey Global Institute, 2013; McKinsey Global Institute, 2017).

שילוב חברות זרות בישראל נתקל בחסמים רגולטוריים ותפעוליים: דרישות רישום בפנקס הקבלנים, צורך במינוי נציג מקומי ומהנדס רשום בישראל, הליכי הכרה ממושכים בהסמכות מקצועיות, ומגבלות על הבאת עובדים נלווים. כתוצאה מכך, השימוש בחברות זרות נותר נקודתי ואינו מגדיל משמעותית את קיבולת הביצוע הכוללת.

פתרונות מוצעים

הכשרה כח אדם

- הרחבת והאצה של מסלולי הכשרה מקצועיים ייעודיים לענפי הבנייה והתשתיות, בדגש על הנדסאים וטכנאים לבנייה חכמה.
- יצירת מסלול מעבר מהיר ומהוסדר מהנדסאי בניין למהנדס בניין.
- אימוץ מודלים בינלאומיים של היררכיה מקצועית כגון בבריטניה (Incorporated, Technician, Chartered Engineer).
- פיתוח מסגרות "Bridging Programs" למהגרים ובעלי הכשרה מחו"ל.
- עדכון תוכניות לימוד ושילוב הכשרה מעשית בשטח בשיתוף המגזר העסקי.
- הקמת מנגנון לאומי מתכלל להכשרה ובקרה (בדגם ECITB הבריטי), המותאם לצרכים של פרויקטים לאומיים.

שימוש בחברות זרות

- יצירת מסלולי כניסה ייעודיים ומהירים לחברות בינלאומיות בפרויקטים לאומיים גדולים..
- הקלות ברגולציה, באשרות עבודה ובהכרה בהסמכות מקצועיות בינלאומיות (בדומה למודלים בקנדה, אוסטרליה וקוריאה).

- הצבת תנאים ברורים לשילוב עובדים ישראלים, העברת ידע והטמעת טכנולוגיות מתקדמות.

7.2.6 האצת שלב הביצוע וקיצור משך הבנייה

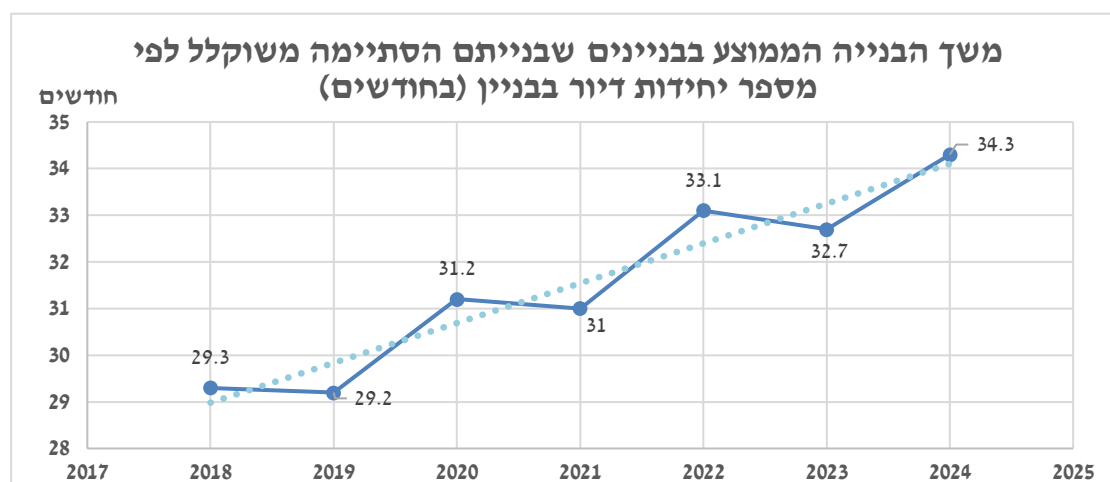
מבוא וניתוח הבעיה

שלב הביצוע מהווה את החולייה הקריטית בשרשרת התכנון והבנייה, שכן רק עם סיום הבנייה הופכת יחידת דיור להיצע בפועל. למרות הגידול המשמעותי בהיתרי בנייה ובהתחלות בשנים האחרונות, מספר סיומות הבנייה נותר נמוך יחסית. בין השנים 2022-2025 עמד מספר הסיומות על כ־53-52 אלף יחידות בשנה, ובשנת 2025 נרשמה עלייה לכ־60 אלף יחידות בלבד.

פער זה בין התחלות הבנייה לסיומות משקף מגבלות מבניות בשלב הביצוע, ובראשן משך בנייה ארוך יחסית לסטנדרטים בינלאומיים. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משך הבנייה הממוצע לבניין עמד בשנת 2025 על כ־34.3 חודשים, ובשקלול מספר יחידות הדיור כ־33.1 חודשים. לאורך השנים האחרונות נרשמות מגמות התארכות עקבית במשך הבנייה, אשר מגבילה את קצב התוספת בפועל להיצע הדירות.

התארכות משך הבנייה נובעת ממספר גורמים מבניים. ראשית, המעבר לבנייה רוויה וצפופה יותר מגדיל את מורכבות הביצוע ואת משך העבודה באתר. שנית, התרחבות פרויקטי ההתחדשות העירונית, המאופיינים בפינוי דיירים, פתרונות דיור חלופיים ותיאום בין גורמים רבים, מובילה למשכי ביצוע ארוכים יותר. כך למשל, בפרויקטים מסוג תמ"א 38 משך הזמן הממוצע ממתן היתר ועד אכלוס עומד על כ־42 חודשים, לעומת כ־33 חודשים בכלל הבנייה.

בנוסף, חלק ניכר ממשך הפרויקט אינו נובע מקושי הנדסי, אלא מזמני המתנה בין שלבים, חוסר תיאום בין גורמים, ושיטות ביצוע מסורתיות. ניסיון בינלאומי מצביע על כך ששימוש בבנייה תעשייתית, סטנדרטיזציה ורכיבים מוכנים מראש מאפשר לקצר משמעותית את משך הביצוע בפועל, תוך שמירה על איכות גבוהה.



משך הבנייה משפיע על מחירי הדיור דרך שני ערוצים מרכזיים:

היצע - הארכת משך הבנייה דוחה את קצב סיומות הבנייה ומאטה את הגידול בהיצע בפועל;
עלויות מימון - תקופת ביצוע ארוכה מגדילה את משך המימון, את הסיכון היזמי ואת דרישת התשואה, ועלויות אלו מגולגלות למחירי הדירות.

צעדי מדיניות

קידום מעבר לבנייה תעשייתית ומתועשת (modular / prefab), לרבות עידוד שימוש ברכיבים מוכנים מראש וסטנדרטיזציה של תכנון וביצוע.

1. קיצור זמני ביניים בין שלבי הבנייה באמצעות יצירת מנגנוני תיאום מחייבים בין קבלנים, רשויות וגופי תשתית.
2. פיתוח מסלולי ביצוע מהירים לפרויקטים גדולים ולהתחדשות עירונית, תוך קביעת לוחות זמנים מחייבים לשלב הביצוע.
3. עידוד כניסת חברות ביצוע מתקדמות, לרבות חברות בינלאומיות, לשיפור פריון וקיצור לוחות זמנים.
4. קידום ניהול פרויקטים אינטגרטיבי (Project Management), שירכו את כלל שלבי הביצוע ויקטין עיכובים הנובעים מחוסר תיאום.

7.2.7 תכנון משולב של דיור, תעסוקה ותחבורה ציבורית

מבוא וניתוח הבעיה

הורדת מחירי הדיור אינה מתמקדת רק בהגדלת היצע הדירות. היא דורשת גישה מערכתית ואינטגרטיבית לתכנון מתואם של דיור, תעסוקה ותחבורה (Transit-Oriented Development - TOD) לצד פיתוח תשתיות תומכות באזורי המגורים והתעסוקה. בישראל, מדיניות ההשקעה בתשתיות תחבורה הייתה מוטה בעיקר לפיתוח רשת הכבישים, בעוד שהתכנון של תחבורה ציבורית מסילתית ושל פיתוח אורבני סביב תחנות לא היה קיים בתכנון.

התוצאה של עלויות תחבורה גבוהות במונחי זמן, הינן שמחירי הדיור במרכזי התעסוקה גבוהים משמעותית בהשוואה לפרפריה, והפערים הללו דוחפים משקי בית למגורים במרחק הולך וגדל ממוקדי תעסוקה. במקביל, זמני נסיעה ארוכים ובלתי יעילים מגבילים את יכולתם של תושבי הפרפריה להגיע למרכזים כלכליים ולמשרות איכותיות, ובכך מצמצמים את שוק העבודה האפקטיבי. נתק זה בין מקום המגורים למקום התעסוקה פוגע בפריון העבודה, מגדיל את עלויות המחיה הכוללות של משקי הבית, ומעמיק פערים כלכליים וחברתיים בין אזורים.

המשמעות היא שהמגורים מתפזרים החוצה, בעוד מוקדי התעסוקה נותרים מרוכזים בליבת המטרופולין. תהליך זה מגדיל את היקף הנסיעות, מאריך מרחקי נסיעה ופוגע בפריון המשק. ממצאים אלו עולים מעבודות מכון אהרן למדיניות כלכלית בנושא המטרו, המצביעה על ריכוזיות גבוהה של תעסוקה באזורי הליבה לצד פיזור גובר של האוכלוסייה, ועל הפוטנציאל של מערכת המטרו לצמצם פערים אלה באמצעות חיבור יעיל יותר בין אזורי מגורים לתעסוקה⁶.

ניתן לזהות כשלים מבניים בתכנון המגבילים את מימוש הפוטנציאל של חיבור זה. ראשית, למרות פוטנציאל הפיתוח סביב תחנות רכבת קלה וכבדה, תכנון הדיור והעסקים בסביבתן אינו מתבצע באופן מקיף. תמ"א 70 מהווה צעד בכיוון הנכון, אך יישומה מוגבל, וחסרה תוכנית לאומית כוללת ברמה הארצית. בנוסף, מבנה התמריצים לרשויות המקומיות מעודד פיתוח שטחי מסחר ותעסוקה על פני מגורים, נוכח הפערים בהכנסות מארנונה. מצב זה מצמצם את היצע הדיור באזורי הביקוש ומקשה על פיתוח משולב של דיור ותעסוקה.

3.7.2 צעדי מדיניות

1. הטמעת פיתוח מוטה תחבורה ציבורית (TOD) בכל תכנון עירוני חדש, באמצעות ציפוף משמעותי של מגורים ותעסוקה סביב תחנות רכבת ורכבת קלה, עידוד שימושים מעורבים והגדלת זכויות הבנייה

⁶ זיו שפיר, ניתוח ההשפעות הכלכליות של פרויקט המטרו במטרופולין תל אביב, מכון אהרן למדיניות כלכלית.

באזורי התחנות, לצד קביעת רדיוס נגישות מקסימלי של עד כ-600-800 מטר מתחנה (מרחק הליכה של כ-10 דקות) כאזור עדיפות לפיתוח אינטנסיבי.

2. יישום צעדים משלימים לשיפור הנגישות לתחנות תחבורה, לרבות פיתוח מערך אוטובוסים מזין, מהיר ומתואם ללוחות הזמנים של הרכבת, הקמת תשתיות איכותיות להולכי רגל ולרוכבי מיקרו-מוביליטי, והסדרת פתרונות חניה שאינם מעודדים שימוש עודף ברכב פרטי;

3. הקמת גוף ייעודי לפיתוח וניהול אזורי תחנות תחבורה, אשר יוביל תכנון, פיתוח וניהול אינטגרטיבי של אזורי התחנות, במטרה למצות את הפוטנציאל הכלכלי והעירוני של סביבתן, להאיץ פיתוח מוטה תחבורה ציבורית (TOD), ולשפר את התיאום בין תכנון תחבורה, דיור ותעסוקה.

4. שילוב המגזר העסקי בפרויקטי התחדשות עירונית ובעירוב שימושים סביב תחנות תחבורה, באמצעות עידוד יזמות פרטית להקמת מתחמים משולבים של משרדים, מגורים ומסחר בסמיכות לתחנות רכבת ורכבת קלה. מודל זה, הנהוג במדינות רבות, כולל פיתוח מעל ובסביבת תחנות תחבורה (air rights), בדומה לפיתוח האזורים סביב תחנת השלום בתל אביב, ומאפשר למנף הון פרטי לפיתוח אינטנסיבי של אזורי ביקוש.

5. בנוסף, הרחבת השימוש במודלים של שותפויות ציבוריות-פרטיות (PPP), לצד הקצאת זכויות בנייה בתמורה להשקעה בתשתיות משלימות, צפויה להאיץ את קצב הפיתוח, לשפר את איכות הביצוע, להגדיל את היצע הדיור והתעסוקה ולהפחית את התלות בתקציב המדינה. פיתוח מנגנוני מימון לפיתוח סביב תחנות תחבורה באמצעות לכידת ערך הקרקע (Land Value Capture), לרבות שימוש בהיטלי השבחה, מיסוי על עליית ערך קרקע, שותפויות ציבוריות-פרטיות (PPP), קרנות מטרופוליטיות וכלים ייעודיים כגון TIF, במטרה לממן חלק משמעותי מהשקעות התחבורה ולהפחית את התלות בתקציב המדינה.

8. נספח

8.1 המודל הכלכלי - מה באמת קובע את מחירי הדיור

מודל הדיור של מכון אהרון⁷ מקשר בין מחירי הדירות לבין מספר הדירות הנבנות, מספר משקי הבית ושער הריבית. המודל מבוסס על שתי משוואות עיקריות: א. ביקוש לדיור של משק בית, התלוי במחיר שירותי הדיור (שכר דירה) וההכנסה הקבועה. ב. משוואת ארביטראז', המקשרת בין מחיר שירותי הדיור לבין הריבית על ערך הדירה, הוצאות האחזקה ועליית ערך הדירה. המודל מראה שעליית מחירי הדירות לאורך השנים **מוסברת בעיקר על ידי ירידה מתמשכת במלאי הדירות ביחס למספר משקי הבית**, כאשר הסיבה העיקרית לכך היא שיווק קרקעות ומתן אישורי בנייה בקצב שאינו תואם את צורכי הביקוש. גם לריבית יש תפקיד מרכזי בקביעת מחירי הדירות במודל, כאשר עליית ריבית המשכנתאות מובילה לירידה בביקוש לדירות, ולכן לירידה במחירי הדירות. שינויים בריבית משפיעים גם על הציפיות לגבי עליית מחירי הדירות בעתיד, מה שמשפיע על הביקוש הנוכחי. המודל נאמד שימוש בשיטת ריבועים פחותים בשני שלבים (Two Stage Least Squares) עם תיקון עבור מתאם סדרתי בנתונים ושימוש במשתנה עזר של מלאי הדירות בתקופה קודמת.

⁷ המודל מבוסס על מודל הביקוש לדירות של אקשטיין ופרלמן (1997), המהווה הרחבה למודל של Topel and Rosen (1988). המודל עודכן ב-2018 וב-2020 (אקשטיין וסורקין 2018, אקשטיין וסורקין 2020) ושוב ב-2024 (זיו שפיר, טרם פורסם).

האמידה האקונומטרית מתבססת על נתונים רבעוניים של מחירי דירות, מלאי דירות, מספר משקי בית ושיעורי ריבית לשנים 1975-2024. המודל כולל שימוש בשיטת ריבועים פחותים בשני שלבים (Two-Stage Least Squares, 2SLS) עם תיקון עבור מתאם סדרתי בנתונים ושימוש במשתנה עזר של מלאי הדירות בתקופה הקודמת. פלט הרגרסיה מופיע בנספח. המודל מצליח להסביר את העלייה במחירי הדירות לשלוש שנים קדימה בצורה מדויקת.

8.2 התאמת הנתונים לתחזיות המודל בשנים 2017-2025

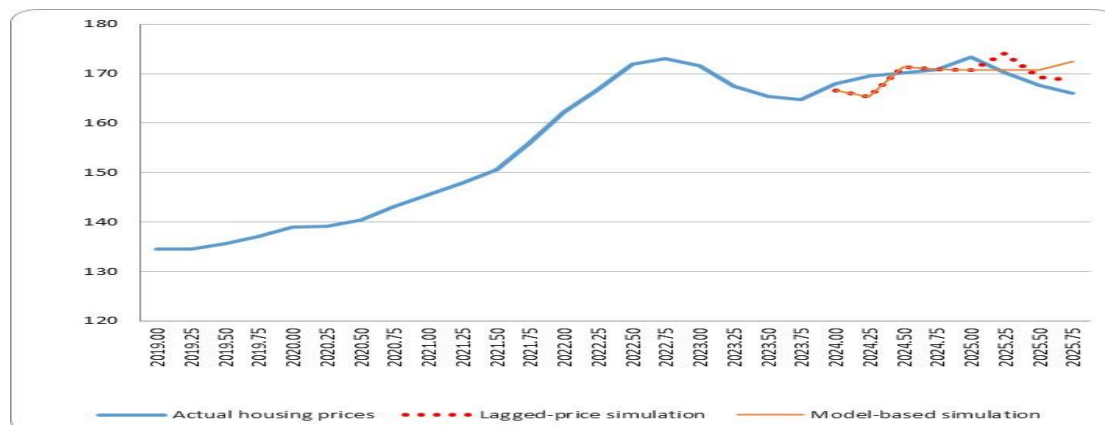
בשנים 2017-2023 עלו מחירי הדירות בשיעור מצטבר של 23%. העלייה הייתה מתונה יחסית עד סוף 2020 ועמדה על קצב של 1.7% לשנה בממוצע. ב-2021-2022 זינקו המחירים ב-21%, עלייה שנתית ממוצעת של 10%. ב-2023 החלו המחירים לרדת והשלימו ירידה של 4.7%. הגורם העיקרי לעליית מחירי הדירות הוא הפער המתמשך בין קצב הגידול של מספר משקי הבית לבין קצב בניית הדירות החדשות: מאז 2017 נוספו מדי רבעון כ-17 אלף משקי בית חדשים בממוצע, אך הסתיימה בנייתן של כ-12.9 אלף דירות בלבד. מדי שנה אף נהרסו בישראל כ-5,000 דירות, רובן במסגרת תוכניות התחדשות עירונית. וכך, היחס בין מלאי הדירות לבין משקי הבית ירד מרמה של 1.029 דירות למשק בית בתחילת 2017 ל-1.002 בסוף 2023.

מודל מחירי הדירות, 1975/1-2025/4



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן
הירידה המתמשכת במספר הדירות למשק בית "דוחפת" את המחירים כלפי מעלה, אך השפעה זו קווצה באופן חלקי על ידי השפעת הריבית. החל ברבעון השלישי של 2022 ועד לרבעון הרביעי של 2023 חלה עלייה בריבית הגבוהה ובריבית המשכנתאות, בעקבות עליית האינפלציה לאחר משבר הקורונה. בעקבות זאת, מחירי הדירות באותה תקופה ירדו.
מנתוני העבר, המודל מאפשר תחזית מדויקת לטווח זמן של שלוש שנים, שכן הגידול במספר משקי הבית ובמספר הדירות שייבנו כבר ידוע בשיעורי ודאות גבוהים.

מחירי הדירור: בפועל לעומת סימולציות מבוססות מודל



בהנחה שהריבית הריאלית תרד במעט בשנים הקרובות (עד רמה של 2.8%), התחזית למחירי הדירות לשנים 2025-2024, המבוססת על המודל, מצביעה על עלייה ריאלית צפויה של כ-4.2% במחירי הדירות עד סוף 2025 ביחס לרבעון האחרון של 2023, השקולה לעלייה נומינלית של 10%. מספר סיומות הבנייה הצפוי בשנים 2025-2024 צפוי לעמוד על כ-16 אלף יח"ד בממוצע לרבעון, בעוד שמספר משקי הבית יעלה בקצב של 17 אלף לרבעון. הדבר יוריד את מספר הדירות למשק בית, ובמקביל לירידה מסוימת בריבית, מתקבלת עלייה של 4.2% במחירים. אפשר שהערכה זו נמוכה מדי, שכן היא אינה מתחשבת בהשלכות מלחמת "חרבות ברזל". בעקבות המלחמה חלה התארכות במשך הבנייה עקב מחסור בכח אדם ופרויקטים רבים שאינם עובדים. גם מספר התחלות הבנייה ומספר האישורים ירד במקצת ב-2023 בהשוואה לשנת השיא של 2022.