

תכנון מגורים במחוזות ת"א ומרכז סקירת עתודות והמלצות למדיניות

אפריל 2014

פרופ' ערן פייטלסון

המחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית

איתמר בן דוד

החברה להגנת הטבע

ענת הורוביץ-הראל

מכון דש"א – דמותה של ארץ

תוכן עניינים

4	1. תקציר מנהלים
9	2. רקע ומטרת העבודה
11	3. המהלכים המוצעים לפתרון משבר הדיור והשלכותיהם
15	4. נתונים ביחס לעתודות יחידות דיור: סקירת עבודות
16	• עדכון תמ"א 35
19	• מחקר עתיד כחול לבן
20	• נתוני מחוז מרכז
26	• נתוני מחוז ת"א
29	• סיכום יחידות דיור במחוזות ת"א ומרכז
31	5. מלאי נוסף של יחידות דיור
31	• תקנת שבס (בתוך תקנות סטייה ניכרת)
31	• דירות בידי משקיעים
32	• דירות ביוזמה פרטית
35	6. מגמות המעידות על היצע תכנוני הולם בעתיד
35	• מוסדות התכנון עשו קפיצת מדרגה משמעותית באישור תכניות בשנתיים האחרונות
37	• ציפוף הרקמה הבנויה
40	• אחוזי המימוש של תכניות מתאר אינם נתון קשיח
41	• הרחבת אזורי הביקוש כתוצאה מהתרחבות המטרופולין
42	7. סיכום והמלצות
47	8. רשימת מקורות

כתיבה:

פרופ' ערן פייטלסון, המחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית

איתמר בן דוד, החברה להגנת הטבע

אדר' ענת הורוביץ-הראל, מכון דש"א.

מיפוי:

דיקלה זיידמן, מכון דש"א

העבודה נעשתה בשיתוף פורום התכנון הכולל את הארגונים הבאים:

עמותת אדריכלים מאוחדים בישראל

איגוד המתכננים

איגוד מהנדסי ערים

איגוד אדריכלי הנוף

לשכת השמאים

פורום מתכננים צעירים

סייעו בכתיבה ובעריכה:

ניר פפאי, משה פרלמוטר, יעל זילברשטיין, נבו אמזלג, ענבל קורן – החברה להגנת הטבע

אדר' חיימי שניידר – עמותת אדריכלים מאוחדים בישראל

אדר' עדנה לרמן – יו"ר איגוד המתכננים בישראל

אדר' דרור גרשון – עמותת מרחב

אדר' רננה ירדני-גולן

תודה מיוחדת לעמותת מרחב על החומרים שהעמידו לרשות העבודה.

1. תקציר מנהלים

בעקבות החלטת קבינט הדיור מקודמת כיום יוזמת חקיקה להקמת ועדה ארצית לתכנון ובניה של מתחמים מועדפים לדיור (הותמ"ל). ההצדקה להקמת ועדה זו היא הטענה שישנו חוסר של 100-150 אלף יחידות דיור בגין הפער בין קצב תוספת משקי בית מידי שנה לבין התחלות הבניה בעשור האחרון. בכדי לייצר יחידות דיור נדרשת תכנית המאפשרת את הקמתן, ולאחר מכן נדרש שהתכנית תמומש. הצעת החוק מניחה שאין בכוחן של ועדות התכנון הקיימות לבצע את המשימה הבוטרת ושהבעיה טמונה בעיקרה בהעדר יחידות דיור מתוכננות. מטרת עבודה זו היא לבדוק:

האמנם חסרות יחידות דיור מתוכננות?

בכדי לתת מענה לשאלה זו נסקרו שורה ארוכה של עבודות שבחנו את המצאי התכנוני, **בדגש על מחוזות תל אביב והמרכז**. שאלת המפתח היא כמה יחידות דיור "זמינות" קיימות. על מנת לתכלל את הנתונים מהעבודות השונות, אשר אינם אחידים מבחינת ההגדרות של מונח הזמינות, וכן לגבי השנים שלגביהן נאספו הנתונים ונערכו תחזיות, **התייחסנו בעבודה זו לזמינות ביחס לשלושה טווחי זמן:**

- **טווח מידי (עד 2015)** - יחידות דיור שאין ספק לגבי זמינותן (התכנונית). מדובר ביחידות דיור שאושרו במוסדות התכנון (קרי קיימת לגביהן תכנית מפורטת מאושרת) ואשר לא נבנו.
- **טווח קצר (עד 2020)** - תכניות מתאר מקומיות מאושרות שטרם אושרו לגביהן תכניות מפורטות, אך תכניות מעין אלו נמצאות בהליכי הכנה; וכן שטחים המיועדים למגורים בתכניות מתאר מקומיות אך טרם נערך לגביהם תכנון מפורט.
- **טווח בינוני (עד 2030)** - שטחים המיועדים לבינוי בתכניות מתאר מחוזיות אשר טרם תוכננו ברמה מקומית; וכן שטחים שניתן לקדם בהם פיתוח ללא שינוי בתכניות מתאר מחוזיות או ארציות. אלו מצויים בעיקר במסגרת "עתודות תמ"מ" בצמידות לשטחים המיועדים לבינוי בתכניות מתאר מחוזיות בתחום המרקמים העירוניים של תמ"א 35.

בשלושת טווחי הזמן, נמצא כי קיים מלאי תכנוני מוסכם של עתודות בינוי במטרופולין תל

אביב. מלאי זה, הכולל מאות אלפי יחידות דיור, מעיד כי ניתן לקדם היצע יחידות דיור התואם את מדיניות התכנון הארצית, ללא הליכי אישור מזורזים שלא לצורך, המביאים לתוצרים תכנוניים פגומים ולפגיעה באיכות החיים והסביבה.

להלן סיכום יחידות הדיור הפוטנציאליות במחוזות תל אביב והמרכז על סמך העבודות שנסקרו בדוח זה:

מחוז	טווח מידי 2015	טווח קצר 2020	טווח בינוני 2030	סה"כ
ת"א	21,000	75,000	99,000	195,000
מרכז	120,000	217,000	126,000	463,000
סה"כ	141,000	292,000	225,000	658,000

המסקנה העולה היא שישנן כ-140 אלף יחידות דיור מתוכננות בטווח המידי במחוזות תל אביב והמרכז. יתר על כן, גם בהמשך הדרך קיים מספר רב של יחידות דיור זמינות: מעל ל-290,000 בטווח הקצר ומעל ל-220,000 בטווח הבינוני.

מלאי זה מאפשר לתת מענה לחוסר עליו הצביע צוות 90 הימים שמונה על ידי קבינט הדיור: הן ביחס לטענה של גירעון מצטבר בשנים האחרונות והן ביחס ליעדים השנתיים שהציבה הממשלה למערכת התכנון. זאת, בידיעה כי מנהל התכנון מייצר בשנתיים האחרונות בהצלחה רבה לפחות 60 אלף יחידות דיור בשנה. עוד מראים הנתונים בדוח זה כי 100 - 150 אלף יחידות הדיור הנדרשות על פי המלצות צוות 90 הימים לשם סגירת הגירעון המצטבר כאמור לעיל, יגיעו בעקבות מיקוד פעילותם של מוסדות התכנון המחוזיים והמקומיים (ועדות מחוזיות וועדות מקומיות) באישור של תכניות מפורטות ומתאריות הנמצאות בהליכי תכנון שונים, חלקם מתקדמים.

מעבר לכך, **מספר יחידות הדיור המוצגות כאן במחוזות ת"א והמרכז אינו משקף את מלוא היצע יחידות הדיור באזורי הביקוש במטרופולין ת"א**. על המצאי התכנוני כפי שהוא בא לידי ביטוי בתכניות מאושרות ובתהליכים, יש להוסיף יוזמות אשר מגדילות את המלאי התכנוני משמעותית באופן מצטבר, ונעלמו עד כה מחישובי עתודות הבינוי למגורים שהוצגו לציבור:

1. **מלאי זה אינו משקף את יחידות הדיור שניתן להוסיף במסגרת ציפוף הרקמה הבנויה – יש להשקיע מאמץ לאומי מיוחד בקידום תכניות מסוג זה, שמוסיפות יחידות דיור באזורים בנויים המוסכמים לפיתוח באמצעות סל רחב של פתרונות וביניהם עיבוי והרוויה, תמ"א 38, פינוי בינוי ועוד. על פי מחקר שערכה התאחדות בוני הארץ, ניתן להוסיף תוך עשור כחצי מיליון דירות חדשות בפרויקטים של תמ"א 38 ופינוי בינוי באזור המרכז.**

במסגרת תמ"א 38 לבדה ניתן להוסיף במחוזות תל אביב והמרכז כ-210,000 יחידות דיור, מהן 20,000 בטווח המידי 90,000 בטווח הקצר ו-100,000 יחידות דיור נוספות בטווח הבינוני.

מחוז	טווח מידי 2015	טווח קצר 2020	טווח בינוני 2030	סה"כ
ת"א	10,000	50,000	50,000	110,000
מרכז	10,000	40,000	50,000	100,000
סה"כ	20,000	90,000	100,000	210,000

2. **מלאי זה אינו משקף את מלוא המצאי במטרופולין תל אביב, שכן יש להוסיף אליו את המלאים בנפות חדרה ואשקלון, אשר לא נסקרו בעבודה זו. להערכתנו מדובר בכחמישים עד מאה אלף יחידות דיור. זאת מאחר ומטרופולין תל אביב רחב היום משטח מחוזות תל אביב והמרכז, ואזורי הביקוש למגורים הולכים ומתרחבים הודות לשיפור במערך התחבורה, בייחוד המסילתי.**

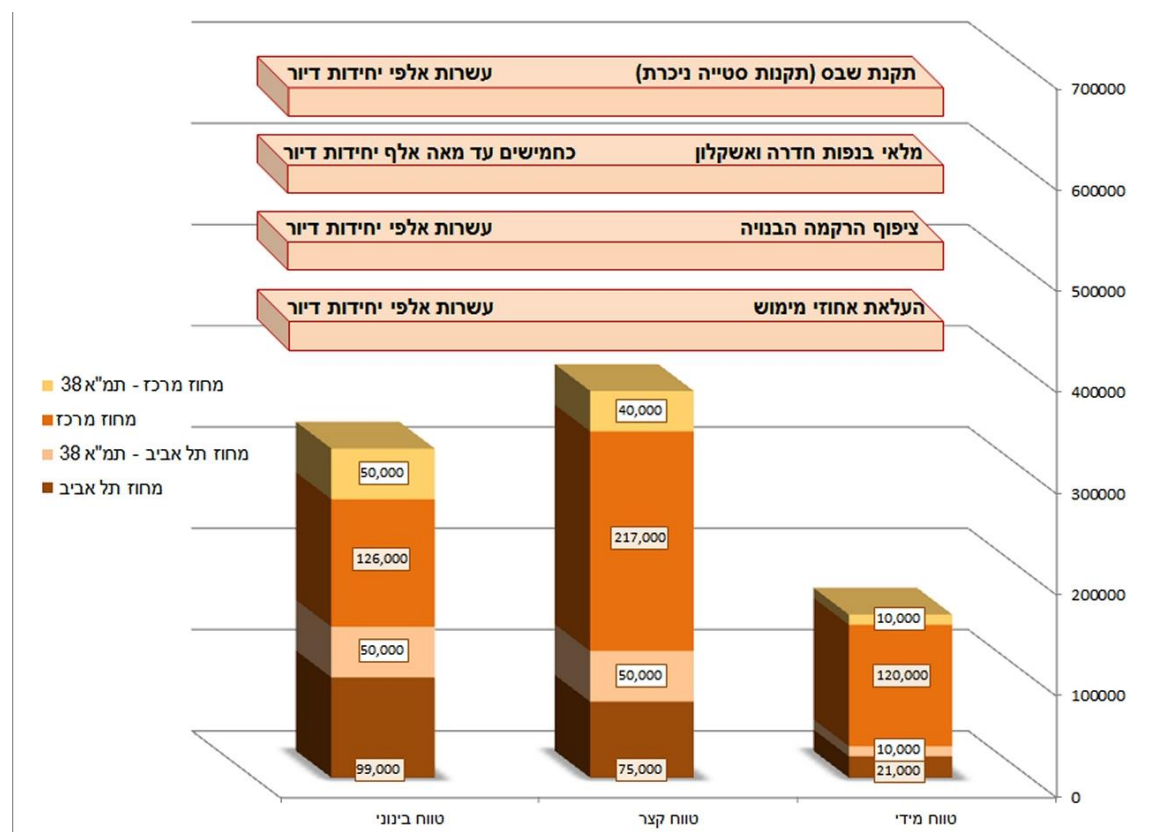
3. **יתר על כן, במבט לאומי אין צורך לתת מענה מלא לביקושים בתחומי מחוזות ת"א והמרכז. מטרופולין חיפה ומטרופולין באר שבע יכולים לענות על חלק מהביקושים ליחידות דיור. תכנית המתאר המופקדת של העיר חיפה מאפשרת בניית כ-30 אלף יחידות דיור חדשות, מהן כ-4,400 ניתנות למימוש בטווח המידי, וכ-12,300 ניתנות למימוש בטווח הקצר. המטרופולין כולו כולל עוד**

יחידות דיור רבות. גם לפי תכניות שונות המקודמות בעיר באר שבע, ניתן לבנות כ-80 אלף יחידות דיור חדשות, כ-75% מהן בבנייה חדשה וכ-25% במסגרת חידוש עירוני. מטרופולין באר שבע כולו כולל עוד יחידות דיור נוספות בישובים נוספים.

4. **'תקנת שבס' (תקנות סטייה ניכרת) – מאפשרת לוועדות מקומיות להגדיל בהליך הרישוי את כמות יחידות הדיור המאושרות בעד 20 עד 30 אחוז מהקבוע בתכנית המתאר. במחוזות ת"א ומרכז מדובר להערכתנו בעשרות אלפי יחידות דיור.**

5. **העלאת אחוזי מימוש – ההנחה הרווחת של ממשלת ישראל כיום היא שיש לתכנן בעודף של 50% כיוון שלא כל התכניות יתממשו. אלא שאחוזי המימוש עשויים לגדול בעקבות נקיטה באמצעי מדיניות מתאימים, דוגמת קידום תכניות במסגרת הסכמי גג, שמטרתם להבטיח שחלק ניכר מחסמי היישום יטופלו תוך כדי תהליך התכנון, כך שיתאפשר מימושן של תכניות רבות הן בטווח המידי והן בטווח הקצר. גם אם יעלה אחוז המימוש ל-60% בלבד במחוזות ת"א והמרכז, מדובר בעשרות אלפי יחידות דיור נוספות.**

6. **שימוש בכלים פיסקליים עשוי להשפיע על מידת הביקוש לדירות להשקעה, דבר שיהיו לו השלכות על המחירים. שינוי בתנאים המקרו כלכליים עשוי להביא משקיעים לממש את השקעותיהם ובכך להגדיר באופן משמעותי את היצע יחידות הדיור בשוק. על פי נתוני בנק ישראל, במחוזות ת"א והמרכז מדובר בכ- 55,000 יחידות דיור שנרכשו בידי משקיעים, לאור הירידה באטרקטיביות של ערוצי השקעה חלופיים. בעוד שחלק ניכר מהדירות מושכרות, ולכן מספקות שירותי דיור, יש לא מעט דירות המוחזקות כדירות רפאים, בעיקר באזורים החזקים של הערים.**



המסקנה העולה מכך היא שאין בעיה אמיתית של תכנון יחידות דיור אלא של מימוש התכניות. כדי להתגבר על בעיה זו מוצעים שורה של אמצעים שיביאו לתוצאות מהירות מאשר אמצעים תכנוניים. על כן, קידום הליכי תכנון מזרזים הוא מיותר, ויביא לפגיעה מהותית באיכות החיים ובתפקוד המשק.

במקום זאת יש לנקוט בצעדים הבאים:

1. הפניית משאבים למימוש המלאי הקיים והזמין סטטוטורית – המימוש המידי והמהיר ביותר הוא של מלאי יחידות דיור מאושרות, אשר במקרים רבים לא מקודמות בגלל חסמים טכניים ובירוקרטיים כגון היעדר פתרונות תחבורה ותשתיות. כמו כן, קיים מלאי יחידות דיור המאושרות ברמה המתארית המחוזית ונדרש תכנון מפורט ממנו ניתן לצאת להוצאת היתרי בניה וביצוע עד לאכלוס בפועל. אין המדובר בהכרח ב"תוכניות גדולות" שכוללות אלפי יחידות דיור, אלא תכניות של מאות יחידות דיור שבמצטבר מייצרות נתונים מרשימים.
2. הפניית משאבים לגופי התכנון הקיימים על מנת לייעל את עבודתם - במקום להקים עוד ועוד מוסדות והליכי תכנון חדשים, יש לחזק את כוח האדם והמשאבים של ועדות התכנון הקיימות ובראשן הועדות המחוזיות בכדי שיוכלו לטפל באופן יעיל יותר בקידום תכניות המצויות בהליכים, ובמימוש המלאי הקיים בתכניות המחוזיות. זאת בהתאם להמלצות שהוגשו לממשלה על-ידי גורמים שונים ובניהם דוח ועדת ברנע.
3. תמרוץ הרשויות המקומיות לממש תכניות מאושרות - חלק ניכר מהבעיה הקיימת כיום נובע מקושי במיצוי עתודות מוסכמות בגלל קשיים ברמה המקומית. יש לרכז מאמץ במיפוי של המלאי התכנוני הקיים בדגש על השנים שקדמו לשנת 2010, היות ויש מלאי אדיר של תכניות ישנות, הן ברמה מתארית והן ברמה מפורטת אשר מצוי בידי הועדות המקומיות. כמו כן, נדרש לפתח סל תמריצים לשלטון המקומי לקדם בניית מגורים דוגמת הסכמי גג עתידיים בהליכי התחדשות עירונית ברקמה הבנויה, שיכללו אמצעים לתקצוב ועידוד הרשויות המקומיות לאשר תכניות מפורטות ויתרה מכך, להוציא היתרי בניה.
4. התמקדות בהתחדשות הרקמה הבנויה – תהליכי ההתחדשות העירונית אשר גורמים לעיבוי, ציפוף והרוויית הרקמה הבנויה עשויים להוות אמצעי מרכזי לצמיחה במחוזות תל אביב ומרכז, החל מהטווח המידי והקצר ובוודאי שבטווח הבינוני. זהו המרכיב המרכזי אשר נדרשת בו השקעה ציבורית, היות והשטחים הפתוחים הולכים ומצטמצמים ובמרוצת השנים יהיה קשה עוד יותר לאתר עתודות קרקע פתוחה מוסכמת לפיתוח מגורים. יש לקבוע, בשלב ראשון כהוראת שעה, מגבלות על אישור בניה צמודת קרקע ביישוב שנמצא כמתאים להתחדשות עירונית ובכל המרחב סביבו. כמו כן, במקומות בהם משתכנע מוסד התכנון כי נדרשת הכנת תכנית לפיתוח חדש למגורים בשטחים פתוחים בשולי ישוב עירוני, יש לחייב הליכי התחדשות עירונית בד בבד בהיקף העולה על ההיקף בתוכנית החדשה.
5. מיצוי הפוטנציאל במטרופולין באר שבע וחיפה - בראייה תכנונית וחברתית ארוכת טווח יש חשיבות גדולה להתמודד עם האתגר המורכב של חיזוק אזורי הפריפריה, ובפרט מטרופולין באר שבע ומטרופולין חיפה. הגישה אשר רואה צורך לספק את הפתרונות לפי הביקוש הקיים כיום

במרכז הארץ עלולה לגרום בטווח הארוך לנזקים קשים מבחינה חברתית, כלכלית וסביבתית. באזורי הפריפריה ישנן עתודות קרקע גדולות אשר מימושן יכול להיעשות רק באמצעות מדיניות ציבורית עקבית ונחושה, באמצעות כלים שאינם מתחום התכנון המתארי.

6. הפעלת כלים פיסקליים בכדי להביא יזמים פרטיים למימוש יחידות דיור שמאפשרות תכנונית

– רוב הבניה באזורי הביקוש מבוצעת על ידי הסקטור הפרטי. יש לא מעט קרקעות מתוכננות שלא נבנות מאחר שהיזמים שואפים להגדיל את אחוזי הרווח. מיסוי מוגבר על קרקע שאינה מנוצלת בהתאם לפוטנציאל התכנוני שלה, וכן של דירות רפאים, עשוי להזרים יחידות דיור נוספות לשוק, בין אם לרכישה ובין אם להשכרה.

7. כמו כן, יש חשיבות לשמור על עקרונות התכנון הארצי שמכוונים את מערכת התכנון בעשרים

השנים האחרונות, ובהם:

- **הכוונת עיקר הפיתוח אל המרחבים העירוניים**, תוך הבטחת ניצול יעיל של הקרקע העירונית וריכוז מאמץ תכנוני לקידום תכניות לחידוש הערים ופיתוח לדיור בהישג יד;
- **שמירה על השטחים הפתוחים** ורציפותם, בין השאר כעתודות קרקע לדורות הבאים;
- **ריכוז מאמץ ממשלתי לפיתוח הנגב והגליל** על מנת להבטיח פיתוח הוגן בראייה ארצית, במקביל לוויסות הפיתוח במרכז הארץ.

2. רקע ומטרת העבודה

בשנים האחרונות רווחת הטענה כי המחסור בהיצע יחידות דיור הוא הגורם המרכזי לעליית מחירי הדיור בישראל. הליכי התכנון נתפסים כגורם מרכזי המגביר את הבירוקרטיה שגורמת בין השאר מחסור בעתודות קרקע לבנייה וכתוצאה מכך - לעליית מחירי הדיור בישראל. יחד עם זאת, **קיים פער בין מספר יחידות הדיור המתוכננות לבין מספר יחידות הדיור הנבנות בפועל.**

קיימות הערכות שונות ביחס לכמות יחידות הדיור הנדרשות¹ - צוות 90 הימים, אשר התבסס על עבודת המועצה הלאומית לכלכלה, קבע כי נדרשות 100-150 אלף יחידות דיור על פני חמש שנים על מנת להשלים את הגרעון שנוצר בשל הפער בין כמות משקי בית לכמות יחידות דיור שמשווקות בשנים האחרונות, ולכן נדרש להגדיל את היעד השנתי מ- 60,000 יחידות דיור² ל- 86,000 יחידות דיור בשנים הקרובות.

על מנת להגדיל את המלאי התכנוני של יחידות הדיור, מקודמים מספר שינויים מבניים במערכת התכנון שהשלכותיהם עלולות להותיר חותמן על נופך הארץ ואיכות החיים של כולנו לשנים רבות קדימה. מהלכים אלה מאיימים על מדיניות התכנון שגובשה בעשורים האחרונים, ואשר השכילה לספק דיור לרוב תושבי ישראל על אף גידול אוכלוסייה שאין שני לו במדינות המפותחות, תוך כדי שמירה על שטחים פתוחים ואיכות הסביבה. המדיניות המוצעת תפגע במערך האיזון והבלמים במערכת התכנון בישראל אשר אפשר הישגים אלו ובייחוד בזכויות האזרחים להשפיע על סביבות מגוריהם.

עבודה זו באה לבחון באיזו מידה יש נפקות להנחת היסוד בדבר חוסר במלאי תכנוני. במידה שקיים מלאי תכנוני הניתן למימוש בטווח מידי, וכן מלאי תכנוני הניתן למימוש בטווח הקצר והבינוני, קידום הליכי תכנון מזורזים מיותר ויגרום לנזקים שיעלו על התועלת. שאלת המלאי התכנוני נבחנה בעבודות רבות. בעבודה זו נסקרות העבודות הקודמות ומסוכמים המלאים התכנוניים כפי שהם משתקפים בעבודות אלו. סקירה זו מעלה סימן שאלה גדול ביחס להנחה הרווחת לפיה מחסור במלאי תכנוני בטווח המידי והקצר הוא הגורם המרכזי לעליית מחירי הדיור.

המצאות מלאי תכנוני מספק מצביעה על כך שניתן לקדם היצע יחידות הדיור התואם את מדיניות התכנון הארצית ללא הליכי אישור מזורזים שלא לצורך.

¹ לפי נתוני חברת גיאוקרטוגרפיה, המבוססים על עיבוד נתוני למ"ס, מדובר בחוסר מצטבר של 60 אלף דירות ולפי נתוני משרד הבינוי והשיכון המחסור הוא של כ-100 אלף דירות. ר' משרד הבינוי והשיכון, "ענף הבנייה בישראל - ניתוח כלכלי" המתייחס לרבעון השני של 2013 וכן אורי חודי, "[שאלת השאלות: כמה דירות באמת חסרות בישראל?](#)", גלובס, 14.10.13

² יעד שנתי זה נקבע בהחלטת ממשלה מס' 2019 מיום 15.7.10. הוא מגלם הגדלה של יעד התכנון מ-50 אלף יחידות דיור, שנקבעו בשנת 1994 בעת גל העלייה הגדול מבריה"מ לשעבר. ראוי לציין שאף אחד מיעדים אלו לא התבסס על עבודה אנליטית אשר עברה הליכי ביקורת. לאור יציבות המחירים בשנים בהן העלייה הצטמצמה אך יעדים אלו לא הושגו (בין 2000 ל-2007) ניתן לטעון שהיעדים היו מוגזמים שכן השוק היה בשיווי משקל.

המלצות דוח וועדת ברנע³ מחזקות אף הן טענה זו. מטרת הוועדה הייתה לאתר חסמים בתחום התכנון והבנייה על מנת להביא להגדלת היצע הדירות. הוועדה מצאה שמערך התכנון והבנייה במשרד הפנים אינו האחראי המרכזי לחסר בתחום היצע הדיור. היא קבעה שגם אם קיימת בעיה אקוטית של היצע דירות, יש צורך בהתייחסות ארוכת טווח שלוקחת בחשבון גם אספקטים חברתיים וסביבתיים. פתרונות קלים לכאורה, כולל למשל הפשרה מאסיבית של קרקע חקלאית לצורך בנייה, אינם בהכרח פתרונות אופטימליים גם בטווח הקרוב, בוודאי טרם מיצוי אפשרויות פיתוח וציפוף בשטחים עירוניים ובשטחים בנויים.

טענה נוספת שעולה בשיח אודות משבר הדיור היא שיש למקד את הפתרונות באזורי הביקוש במרכז הארץ, שכן רוב הביקושים מתמקדים באזור זה. כנגד טיעונים אלו יש הטוענים שזניחת הפריפריה מהווה ויתור על האתגר התכנוני המורכב והמאתגר של פיזור האוכלוסייה לנגב ולגליל.

בלי להתייחס לדיון זה, ובכדי לתת מענה גם לאלו שדוגלים בכך שעיקר המענה צריך להיות במרכז, **עבודה זו מתמקדת באזורי הביקוש**, ובפרט במחוזות ת"א והמרכז, המהווים יחד את רובו של מטרופולין תל אביב.⁴ חשוב לציין, כי בכדי להתמודד עם האתגרים בטווח הבינוני והארוך יש חשיבות להשקעת מאמצים לחיזוק אזורי הפריפריה, בדגש על מחוזות צפון ודרום. הגידול במרכז הארץ יכול להיעשות רק באמצעים של ציפוף, עיבוי והתחדשות הרקמה הבנויה, על בסיס קיומן של מערכות הסעת המונים מתפקדות.

על אף ההתמקדות במרכז הארץ, השיח התכנוני התעלם עד כה מנתוני יחידות הדיור במחוז ת"א. מטרופולין ת"א מורכב מגלעין המטרופולין במחוז ת"א ומהטבעת התיכונה והטבעת החיצונית המצויות במחוז המרכז ואף מעבר לכך, עד נפת אשקלון במחוז דרום ונפת חדרה במחוז חיפה. עיסוק במחוז המרכז לבדו הוא חסר ואינו מאפשר להבין את תמונת המצב הכוללת במוקד הפיתוח המרכזי של מדינת ישראל. על כן נתונים המוצגים לגבי מחוז המרכז לבדו, ללא מחוז ת"א, מחד, וללא נפות חדרה ואשקלון, מאידך, מהווים בהגדרה מדד חסר להיקף יחידות הדיור הזמינות באזורי הביקוש של מרכז הארץ.

העבודה כוללת את הפרקים הבאים:

- א. **המהלכים המוצעים לפתרון משבר הדיור והשלכותיהם**
- ב. **נתונים ביחס לעתודות יחידות דיור - הצגת נתונים בדבר היקף עתודות קרקע זמינות לבנייה ברמה המתארית וברמה מפורטת, תוך התמקדות במחוזות ת"א והמרכז.**
- ג. **מלאי נוסף של יחידות דיור**
- ד. **מגמות המצביעות על היצע תכנוני הולם בעתיד**
- ה. **סיכום והמלצות**

³ ר' "דוח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים ואיגרוניים בתחום התכנון והבנייה", משרד הפנים, דצמבר 2011.

⁴ בפועל מטרופולין תל אביב רחב יותר וכולל את אשדוד (עפ"י המפקד הקודם), וכיום ניתן לכלול בו גם את רוב נפת חדרה ואת רוב נפת אשקלון. אי לכך המצאי התכנוני שמאותר בעבודה זו כמצאי במטרופולין תל אביב הוא בפועל מצאי חסר בהשוואה למלאי האמיתי במטרופולין.

3. המהלכים המוצעים לפתרון משבר הדיור והשלכותיהם

משבר הדיור החל בשנת 2008, עת הוריד בנק ישראל את שער הריבית בעקבות המשבר העולמי. כתוצאה מהורדת שער הריבית הוזלו המשכנתאות, מחד גיסא, וירדה כדאיות רוב אפיקי ההשקעה מאידך גיסא, דבר שהביא להסטת השקעות לשוק הנדל"ן.⁵ העלייה הפתאומית בביקושים הביאה לעליה מהירה במחירי הדיור, לאחר כמעט עשור בו המחירים ירדו בהדרגה באופן ריאלי (ביחס למדד המחירים לצרכן) מהשיא של שנת 1996.⁶

בתגובה לעליית המחירים ננקטו לאחרונה מספר צעדים. מיעוטם, ובעיקר ביוזמת בנק ישראל, נוגעים לצד הביקוש (ובהם צמצום המשכנתאות עם ריבית גמישה) ורובם לצד ההיצע. **בצד ההיצע אופיינו שני גורמים שמקשים על מתן מענה. האחד, היעדר מלאי תכנוני מספק והשני אי מימוש התכניות הקיימות בשל חסמים שונים.** חסמים אלו הם בעיקרם היעדר תשתיות שמהוות תנאי להוצאת היתרי בניה (לרוב נגישות תחבורתית ומתקני טיהור שפכים), והתנגדות רשויות מקומיות אשר מוטרדות מיכולתן לממן את השירותים שידרשו על ידי התושבים החדשים.

בכדי להתמודד עם כל אחד משני הגורמים נדרשים צעדים שונים. בכדי להתמודד עם החסמים ליישום יש להשתמש בכלים פיסקליים, כגון השקעה בתשתיות הנדרשות ומתן מענה לקשיי מימון השירותים של הרשויות. על אף שלאחרונה הוקצו כספים לשחרור חסמי תשתית,⁷ עיקר המאמץ הממשלתי, כפי שהתבטא בהמלצות צוות 90 הימים⁸, הופנה לכיוון התכנוני.

הצעדים שמוצעים בהיבט התכנוני

ההצעה העיקרית שקודמה במסגרת המלצות צוות 90 הימים היא הקמת ועדה ארצית לתכנון ובניה של מתחמים מועדפים לדיור (הותמ"ל).⁹ כמו כן צוין בהמלצות צוות 90 הימים שיש "להגמיש" את תמ"א 35.¹⁰ הצעות אלו מתווספות לצעדים נוספים שנקטו לאחרונה, שהעיקרי שבהם הוא הארכת חוק הוד"לים. להלן מתוארים צעדים אלו.

א. הותמ"ל (הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור)

בעקבות החלטה של קבינט הדיור והחלטת ממשלה, נידונה כעת בכנסת הצעת חוק ל"קידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) – 2014" שעיקרה הקמת מוסד תכנון ארצי הנועד לדון ולאשר תכניות למגורים בהיקפים גדולים של מעל 500 יחידות דיור. על פי הצעת החוק, יוענקו לוועדה סמכויות חסרות תקדים, שכן היא מוסמכת להחליט במקומו של כל מוסד תכנון,

⁵ דינמיקה זו הוצגה על ידי אמיר לוי, ראש אגף התקציבים, בכנס החירום שנערך בכנסת ביום 24.2.14.
⁶ ראה: פולינה דובמן, יוסי יכין וסיגל ריבון, "שוק הדיור בישראל 2008-2010: האם התפתחה בועה במחירי הדירות?" בנק ישראל, חטיבת המחקר, 2011, איור 1 עמ' 4.
⁷ אמיר לוי, דברים בכנס החירום שנערך בכנסת ביום 24.2.14.
⁸ קבינט הדיור בראשות שר האוצר מינה את צוות 90 הימים על מנת לגבש את הצעדים הדרושים לקידום דיור להשכרה לטווח ארוך, ברוח הבטחת הבחירות של שר האוצר לפיד לקדם תכנית לאומית לבניית 150 אלף יחידות דיור להשכרה.

⁹ צוות בין-משרדי, הפריקט הלאומי לדיור - המלצות, משרד האוצר, מצגת מיום 28.10.13.

¹⁰ תכנית המתאר הארצית לבניה, לפיתוח לשימור שאושרה בשנת 2005

ובכלל זה המועצה הארצית לתכנון ולבניה, ולאשר תכניות שיגברו על כל תכנית אחרת, כולל כל תכניות המתאר הארציות והמחוזיות (למעט תמ"א 35).¹¹ בהרכב הותמ"ל המוצע יש רוב לגופים הממשלתיים (בניגוד למועצה הארצית, שם הם מהווים רק כשליש מהחברים), ובעיקר לגופים היוזמים את התכניות. למעשה כמעט שליש מחברי הותמ"ל יהיו מעורבים בהליך ייזום התכניות שיידונו בו. יתר על כן, הציבור והרשויות המקומיות ימודרו מיכולת להגיב לפיתוח המוצע בתכניות שיופנו לוועדה זו שכן חברי הותמ"ל לא ישמעו התנגדויות לתכנית שתופקד על ידם ותבוטל ערכאת העררים בהליך התכנון.

ב. עדכון תמ"א 35

עדכון תמ"א 35, תכנית המתאר הארצית לבניה לפיתוח ולשימור, מתנהל בחמש השנים האחרונות. במהלך שנים אלו הוכנו מספר דוחות אשר תיארו את המגמות וסקרו את מצאי תכנון. על פי הנוסח המוצע בהצעת חוק הותמ"ל, התכנית היחידה המחייבת את הוועדה היא תמ"א 35. אולם, בחודשים האחרונים מנהל התכנון מציע הכנסת גמישויות רבות ככל האפשר לתמ"א 35 כדי לאפשר לותמ"ל חופש פעולה מירבי ככל האפשר לפיתוח במרכז הארץ. המלצות אלה כוללות בין השאר הגמשה של הרחבת תחומי המרקמים העירוניים אל עבר שטחים פתוחים גובלים, הגמשה של עקרון פיתוח צמוד דופן והגדלת תחומי המרקמים העירוניים המלצה נוספת היא לאפשר למוסד תכנון ארצי (ובכלל זה הותמ"ל) לאשר שינויים שבעבר היו בסמכות המועצה הארצית בלבד.

ג. הארכת תוקפו של חוק הוד"לים והרחבת סמכויותיהן (ועדות לדיור לאומי)

לאחרונה האריכה ועדת הפנים של הכנסת את תוקף חוק הוד"לים¹² שאושר בשנת 2011 כהוראת שעה למשך 18 חודשים ויצר מסלול אישור מקוצר לתכניות לבנייה למגורים הכוללות למעלה מ-200 יחידות דיור. כמו כן, הורחבו סמכויותיהן של ועדות אלה – הן בהתייחס לסוג התכניות שהן רשאיות לאשר, והן בנוגע לזכויות הבעלות בקרקע שעליה ניתן יהיה להחיל תכנית לדיור לאומי.

¹¹ הותמ"ל יכולה לחרוג למעשה גם מתמ"א 35 שכן היא רשאית לתת במקום המועצה הארצית לתכנון ולבניה כל אישור שנדרש לפי תמ"א 35, מבלי שתהיה בכך סתירה לתמ"א. כך למשל תוכל הותמ"ל לאשר בעצמה תכנית לבנייה שאינה צמודת דופן, ולא יידרש לשם כך אישורה של המועצה הארצית.

¹² חוק הליכי תכנון ובניה להאצת הבנייה למגורים - הוראת שעה התשע"א 2011. הוד"לים מהווים חיקוי למנגנון הוד"לים שיושם באופן זמני בשנות התשעים וגרם לטעויות תכנוניות קשות שכל אזרחי ישראל עדיין משלמים את מחירן, בין השאר בזיהום מי תהום, בהזזת תשתיות תקשורת בעלות של מיליוני שקלים ובניצול ציני של קיצור ההליכים לבנייה עבור שכבות אוכלוסייה מבוססות.

השלכות הצעדים המוצעים בתחום התכנוני

הותמ"ל מקודמת על אף הסתייגותם של רוב חברי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה¹³, וכן של גורמים מקצועיים¹⁴, ארגוני סביבה וחברה¹⁵ וגופי השלטון המקומי¹⁶.

הסיבות להתנגדות הנרחבת של רוב חברי המועצה הארצית וכן רוב אנשי המקצוע לותמ"ל הינן:

- (1) פגיעה בעקרונות התכנון הארצי –** בשנות התשעים התגבשה דוקטרינת תכנון חדשה, רב-ממדית. עקרונותיה הם: דגש על פיתוח בארבעת המטרופולינים הגדולים, שבהם מצויים קטרי הצמיחה של המשק הישראלי; חיזוק העירוניות ואיכות החיים העירונית; שימוש יעיל בקרקע שכן היא משאב מתכלה ובמחסור; שמירת שטחים פתוחים למען הדורות הבאים; התבססות על תחבורה ציבורית ובעיקר מערכות הסעת המונים; מתן מענה לביקוש למגורים של כל קבוצות האוכלוסייה. החשש הוא שתכנון של שכונות מגורים גדולות ואישורן בוועדה שהרכבה אינו מאוזן לא יאפשר מתן מענה נאות לכל העקרונות הללו.
- (2) פגיעה בפריפריה –** מאחר שבאזורי הפריפריה קיים מלאי זמין גדול יחסית של יחידות, בייחוד במחוז הדרום, עיקר פעולת הותמ"ל צפוי להיות באזורי המרכז, ובייחוד בתחומי מטרופולין ת"א. לכך תהיה השלכה שלילית על הזדמנויות הפיתוח של אזורי הפריפריה, ובייחוד על מטרופוליני חיפה ובאר שבע. הנתונים כיום מעידים על פערים הולכים וגדלים בין מטרופולין תל אביב לשאר הארץ, ופיתוח שכונות רחבות ידיים בשטחים פתוחים בשולי הערים יצמצם את האטרקטיביות של אזורי הפריפריה.
- (3) פגיעה בעירוניות –** מהותה של העירוניות הוא מגע בלתי אמצעי בין קבוצות אוכלוסייה ועירוב של שימושי קרקע. לכך יש יתרונות כלכליים וחברתיים רבים. אך פיתוח מהיר של שכונות מגורים פרבריות לא מאפשר, ברוב המקרים, פיתוח של סובב עירוני מעניין המספק את היתרונות הגלומים בפיתוח בתוך הערים.
- (4) פגיעה בשטחים פתוחים –** ישראל היא מהמדינות הצפופות ביותר בעולם ומצטופפת במהירות לאורך השנים במגמה ברורה ועקבית. בו זמנית ישראל היא מהמדינות המגוונות ביותר מבחינת המבנה הפיסיוגרפי שלהן, דבר המתבטא גם במגוון ביולוגי יוצא דופן. אי לכך יש חשיבות מיוחדת לשמירה מיטבית על שטחים פתוחים בישראל. לאור החשיבות של קשרים בין אזורי שטחים פתוחים שונים (ובכלל זה שמירה על מסדרונות אקולוגיים) לא ניתן להסתפק בשטחים השמורים בלבד במסגרת שמורות טבע, גנים לאומיים ויערות. בינוי מהיר של שכונות בשטחים פתוחים בשולי הערים, יבוא על חשבון הדורות הבאים, וכן על חשבון ערכי הטבע והנוף.

13 ראה [פרוטוקול ישיבת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מס' 565 מיום 7.1.14](#)

14 ראה [עמדת פורום התכנון לתזכיר חוק הותמ"ל](#)

15 ראה [נייר עמדה החברה להגנת הטבע בנושא הותמ"ל והערות המטה לתכנון אחראי](#)

16 ראה [הערות השלטון המקומי לתזכיר חוק קידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור](#)

(5) העדר תיאום בין פיתוח מגורים לתעסוקה ותשתיות – מגורים אינם עומדים לבדם. הם חלק ממארג החיים הכולל. בכדי לאפשר לתושבים לקיים אורח חיים נאות יש להבטיח שהם ייהנו מתשתיות נאותות, וכן מהזדמנויות תעסוקה ובילוי. תכניות המתאר המחוזיות הן התכניות בהן מתואמים השימושים השונים ברמה האזורית. אך על ידי עקיפת תכניות המתאר המחוזיות והארציות הותמ"ל, שיעדיו צרים, טווח ראייתו קצר והרכבו מוטה לטובת פיתוח מגורים, לא יוכל לערוך את האיזונים הדרושים, בין היתר משום שלא יהיו בידי עבודות רקע עדכניות כאלו שמשמשות בעת הכנת תכניות מתאר מחוזיות.

(6) פגיעה אפשרית בשוק הנדל"ן – רוב יחידות הדיור נבנות בפועל על ידי השוק הפרטי. על ידי קידום תכניות גדולות בקרקעות בבעלות המדינה הותמ"ל ישפיע על ציפיות היזמים הפרטיים. לפחות בשלב הראשון קידום תכניות אלו ייצור אי וודאות לגבי מחירי דיור בעתיד, דבר שישפיע על החלטות ההשקעה של יזמים פרטיים. במידה שהתוצאה תהיה עצירה של יזמות פרטית ההשלכות עלולות להיות צמצום בבניית יחידות דיור בתוך המרקמים העירוניים (שם מרוכזת היזמות הפרטית) ואולי אף צמצום בסך יחידות הדיור שייבנו.

לאור ההשלכות השליליות הצפויות מהקמת הותמ"ל יש לבחון היטב את הנחות היסוד עליהן מושתת קידומו. בהמשך עבודה זו נבחנות העתודות הידועות ליחידות מגורים, על בסיס עבודות קודמות.

4. נתונים ביחס לעבודות יחידות דיור: סקירת עבודות

כאמור, מלאי יחידות הדיור עומד במרכזו של השיח הציבורי והתקשורתי בנושא עליית מחירי הדיור. בשנים האחרונות נערכו מספר מחקרים ועבודות במטרה לבחון את מצאי יחידות הדיור בישראל, באזורים שונים ולמטרות שונות. מחקרים אלה הוכנו על ידי גורמי אקדמיה, חברה אזרחית וגורמי ממשלה שונים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון ומנהל התכנון במשרד הפנים).

מערכת התכנון מתמודדת מדי מספר שנים עם משברי דיור בקנה מידה גדול, בעקבות אירועי קיצון כמו גלי עליה או ההתנתקות. גם ללא קשר למשבר הדיור הנוכחי, מערכת התכנון מחויבת לבצע במידת הצורך מעקב, בקרה ועדכון של התכנון הארצי. במסגרת זו החל בשנת 2008 תהליך עדכון תמ"א 35, תכנית המתאר הארצית לבניה, לפיתוח ולשימור, זאת עוד לפני המחאה שפרצה בקיץ 2011. על כן חלק ניכר מהעבודות נסמכות על עבודת צוות המעקב ובקרה של תמ"א 35. בחלק זה נסקור את הנתונים המופיעים בעבודות שונות, ובראשן הנתונים ששימשו את צוות מעקב ובקרה תמ"א 35.

הנתונים בעבודות אינם אחידים מבחינת ההגדרות של מונח הזמינות, וכן לגבי השנים שלגביהן נאספו הנתונים ונערכו תחזיות. שאלת המפתח היא, כאמור, כמה יחידות דיור "זמינות" קיימות. אך יש ויכוחים על משמעות המונח זמינות.

בעבודה זו התייחסנו לזמינות ביחס לשלושה טווחי זמן:

- **טווח מדי (עד 2015)** - יחידות דיור שאין ספק לגבי זמינותן (התכנונית). מדובר ביחידות דיור שאושרו במוסדות התכנון (קרי קיימת לגביהן תכנית מפורטת מאושרת) ואשר לא נבנו.
- **טווח קצר (עד 2020)** - תכניות מתאר מקומיות מאושרות שטרם אושרו לגביהן תכניות מפורטות, אך תכניות מעין אלו נמצאות בהליכי הכנה; וכן שטחים המיועדים למגורים בתכניות מתאר מקומיות אך טרם נערך לגביהם תכנון מפורט.
- **טווח בינוני (עד 2030)** - שטחים המיועדים לבינוי בתכניות מתאר מחוזיות אשר טרם תוכננו ברמה מקומית; וכן שטחים שניתן לקדם בהם פיתוח ללא שינוי בתכניות מתאר מחוזיות או ארציות. אלו מצויים בעיקר במסגרת "עתודות תמ"מ" בצמידות לשטחים המיועדים לבינוי בתכניות מתאר מחוזיות בתחום המרקמים העירוניים של תמ"א 35.

שאלה שעומדת בבסיס ההבדלים בין הערכות שונות היא איזה אחוז משטחים אלו ימומשו ובאילו טווחי זמן. ברוב המקרים המענה ניתן על פי ניסיון העבר. אך חשוב לציין שאחוז המימוש הוא תולדה של התנהלות רשויות המדינה. לאחרונה החל קידום תכניות במסגרת הסכמי גג, שמטרתם להבטיח שחלק ניכר מחסמי היישום יטופלו תוך כדי תהליך התכנון כדי שאחוז המימוש יעלה. לכן לא ניתן לקבל את הנחות העבודות הקודמות על אחוזי המימוש כנתון קשיח, אלא יש לבחון את הזמינות לטווחי זמן קצרים (עד 2020) ובינוניים (עד 2030) עם אחוזי מימוש גבוהים יותר.

בפרק זה נדונים הנתונים העולים ממספר עבודות קודמות. בפרק שאחריו יפורטו מספר נושאים שלא נכללים בעבודות, ומשליכים על הערכת מספר יחידות הדיור הזמינות.

א. עדכון תמ"א 35

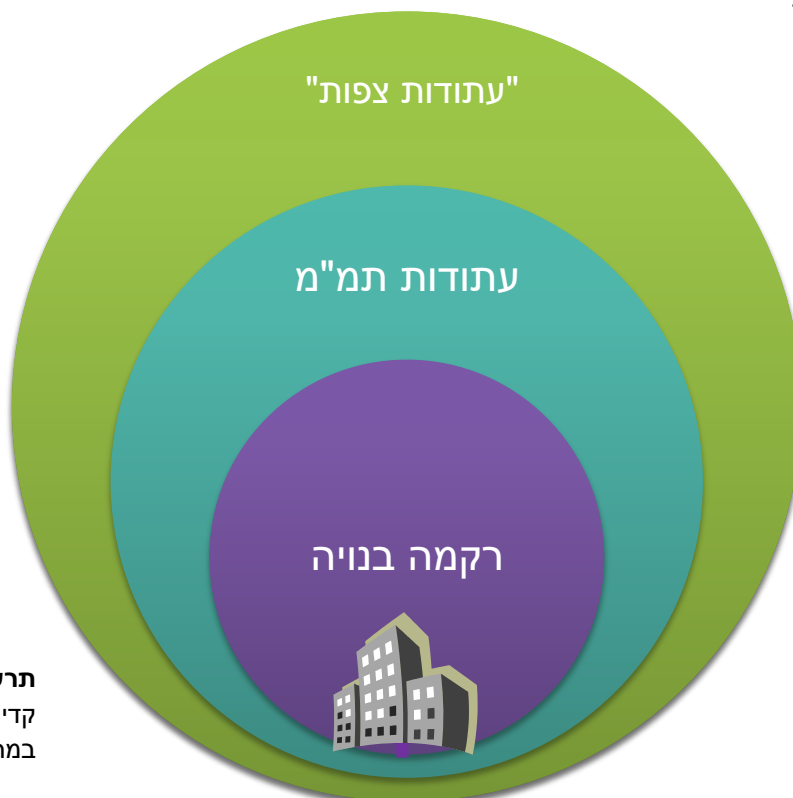
תמ"א 35, תכנית המתאר הארצית לבניה, לפיתוח ולשימור, אושרה בשנת 2005, לאחר שנים ארוכות של תכנון, התייעצויות ושימועים ציבוריים, ותוך שהיא נסמכת על תכנית האב לישראל, "ישראל 2020". מאחר שתמ"א 35 היא תכנית לטווח ארוך, נקבע בהוראותיה שיתבצע הליך של מעקב ובקרה, שמאפשר לעדכן את הוראות התמ"א אחת לכמה שנים, במידה שיימצא צורך בכך.

תמ"א 35 מכוונת את עיקר הפיתוח העתידי לתחומי המרקמים העירוניים. המרקמים העירוניים אינם ייעודי קרקע, אלא אזורי חיפוש. בתוך מרקמים אלה תמ"א 35 קובעת סדר קדימויות להפשרת קרקעות לעת הרחבת שטח מבונה. הפיתוח אמור להתבצע לפי מדרג הקדימויות הבא:

1. בתוך השטח המבונה ועל פי תכניות מתאר מקומיות מאושרות.
2. בהמשך רצוף לשטח המבונה ועל פי תכניות מתאר מחוזיות עדכניות (במחוז מרכז ניתן להגדיל שטח זה בעוד 10% מכוחה של הגמישות המותרת בתמ"מ).
3. קדימות נמוכה: פיתוח ב'עתודות הצפות' – כלומר בהמשך רצוף לשטח המבונה בתוך תחומי המרקמים העירוניים, מחוץ לשטחים המיועדים לבינוי עירוני בתכניות המתאר המחוזיות העדכניות.

סדר קדימויות זה נועד להמריץ את תהליכי החידוש העירוני, בהם תמ"א 35 רואה אמצעי עיקרי להגדלת מלאי הדיור, ללא צורך בגלישה משמעותית לעבר השטחים הפתוחים. ר' תרשים מס' 1.

בכדי להבין את הערכות צוות המעקב והבקרה יש צורך להבין את ההגדרות שנקבעו בתכנית לגבי אזורי הפיתוח:



תרשים מס' 1: סדר
קדימויות לפיתוח
במרקמים העירוניים

- **מרקם עירוני** – אליו יכוון מירב הפיתוח של שימושי הקרקע. גבולות המרקמים העירוניים מהווים "קווים אדומים", התוחמים את התפתחות הרצפים העירוניים הגדולים בישראל. הפיתוח בהם יהיה ברובו עירוני קומפקטי, תוך כדי הבטחת שטחים פתוחים עירוניים ובין עירוניים לצרכי ציבור. שטח המרקם העירוני אינו מהווה ייעוד קרקע כי אם מרחב חיפוש המאפשר גמישות תכנונית.

- **עתודות תמ"מ** – שטח המיועד לפיתוח על פי תכנית מתאר מחוזית תקפה.

- **עתודות צפות** – השטח שבתכניות המתאר המחוזיות מוגדר כשטח פתוח בתחום המרקם העירוני. על פי הוראות תמ"א 35 ניתן להוסיף פיתוח בהיקף של עד 50% משטח פתוח זה.

צוות העדכון והבקרה החל לעבוד בשנת 2008 והציג לראשונה את מסקנותיו בקיץ 2011. דוח ההמלצות נקרא דוח ד'1, והוא מסתמך על נתוני צריכת קרקע הנכונים לשנת 2007. הדוח נידון במספר ישיבות של הולנת"ע כוועדת היגוי לתהליך העדכון והומלץ על ידה לאישור במועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

אחת השאלות שעלו בדוח זה הייתה מה תהייה תוספת האוכלוסייה בתוך בשטח המבונה ומהו החלק שיגלוש לעבר עתודות התמ"מ (ואף מעבר לזה – אל ה'עתודות הצפות').

בהתאם לבדיקות שביצע צוות העדכון, נמצא כי: **עתודות התמ"מ הפוטנציאליות לפיתוח ככל הנראה תספקנה את מירב תוספת השטח הנדרש עבור אוכלוסיית היעד לשנים 2020 ו-2030.**

- עד שנת 2020, עתודות התמ"מ תוכלנה לספק מענה כמעט לכל הפיתוח הנדרש, וכמעט ולא יידרש ניצול של "עתודות צפות" (98% מהשטחים שיפותחו מחוץ לרקמה הבנויה יהיו מעתודות התמ"מ).

- עד שנת 2030 כ-87% מהשטחים שיפותחו יהיו מעתודות התמ"מ ויתרת השטחים (13%) יפותחו מהעתודות הצפות (באמצעות שינוי תמ"מ). מרבית השינויים, 12%, יידרשו במחוז צפון, ורק מיעוטם, 0.9%, במחוז מרכז.

הערכות אלה מסתמכות על יכולתם של חלק מהשטחים הבנויים לקלוט אוכלוסייה נוספת, תוך ניצול יעיל יותר של השטח (בהשוואה לתחזיות העבר). זאת כפועל יוצא של שלושה תהליכים מרכזיים:

1. ציפוף הרקמה הבנויה (בייחוד באזורי הביקוש).
2. העלאת הצפיפות המינימלית הנדרשת בבינוי חדש באזורי הביקוש.
3. עלייה מתונה יחסית ברווחת הדיור.

ביחס לצורך במלאי תכנוני נוסף סברו עורכי עדכון תמ"א 35 כי **אחרי שנת 2020 צפוי במחוז המרכז חוסר של 1835 יחידות דיור בשנה בלבד. בראייה של כלל יחידות הדיור בישראל לא צפוי מחסור.** במסגרת תהליך העדכון הוצגה הטבלה הבאה, אשר מראה כי במחוז מרכז מתווספות בממוצע 10,669 יחידות דיור חדשות בשנה (על פי ממוצע שנתי לשנים 1999-2003). אם יימשכו המגמות הקיימות, במחוז מרכז יתדרש אחרי שנת 2020 תוספת יחידות דיור שנתית

ממוצעת של 12,504 יחידות דיור. כלומר, מדובר בחוסר של 1835 יחידות דיור בשנה במחוז המרכז בלבד.

מחוז	מספר יח"ד חדשות בממוצע שנתי 1999-2003	מספר יח"ד חדשות בממוצע שנתי 2004-2008	גודל משק בית חזוי 2020	תוספת שנתית ממוצעת של יח"ד נדרשת ל-2020	
				על פי תחזית המשך מגמות	על פי יעדי תמ"א מקוריים
צפון	6,875	6,470	3.89	5,091	10,042
מרכז	10,669	9,743	3.56	12,504	3,299
סה"כ ישראל	36,381	31,258	3.65	36,063	35,405

מקור: פרופ' אמנון פרנקל, במסגרת עדכון תמ"א 35.

התמונה העולה מדוח ד'1 של צוות המעקב והבקרה של תמ"א 35 היא שאין מחסור מידי בשטחים לבינוי, גם במטרופולין ת"א. סך השטח הניתן לבינוי במסגרת המטרופולין (בהגדרתו המצומצמת) הוא כ-150 אלף דונם.

דוח ד'2 אשר פורסם שנה וחצי מאוחר יותר ביקש לטעון כי יש להגדיל את מלאי יחידות הדיור בעיקר במחוז מרכז. דוח זה פורסם באפריל 2013 ובגרסה נוספת בנובמבר 2013 על רקע המלצות צוות 90 הימים. הדוח מתבסס על ההנחה שיכולת ההשפעה על פיזור האוכלוסייה ועל מימוש המלאי הפרטי היא מועטה. לכן לא ניתן להסתמך על קרקעות פרטיות ויש צורך בתוספת בינוי על קרקעות בבעלות ציבורית במחוז מרכז.

אלא שבסיס הנתונים עליו נשענות ההמלצות של דוח זה אינו חד משמעי: התחשיבים המופיעים ביחס למלאי יחידות הדיור לא מתייחסים לנתוני מחוז ת"א; הם אינם כוללים יחידות דיור הקיימות בתכניות מאושרות ובתכניות בהליכי תכנון מתקדמים; וההבחנה שהוא מייצר בין קרקע פרטית לציבורית נובעת מכך שהוא אינו מתייחס לאפשרות להפעיל כלי מדיניות שאינם תכנוניים (בעיקר כלים כלכליים), דבר שהוא חיוני בהקשר של קרקע פרטית (נושא הנדון ביתר הרחבה בהמשך).

ההמלצות שהוגשו לולנת"ע לכאורה על בסיס הדוח מאפשרות בינוי בהיקף העולה על הנדרש בדוח, ועל כן הן נתקלו בהתנגדות נרחבת וטרם אושרו במועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

ב. מחקר 'עתיד כחול לבן'¹⁷

מחקר זה מנתח את פוטנציאל היצע המגורים הזמין והעתידי במדינת ישראל, תוך התמקדות באזורי הביקוש למגורים – ממטרופולין חיפה ועד מטרופולין באר שבע, ללא מחוז תל אביב. הוא נכתב בשנת 2011 ע"י חברת אורבניקס עבור תנועת 'עתיד כחול לבן'.

תוצאות המחקר מצביעות על יתרה תכנונית של 194,000 יחידות דיור בתכניות מפורטות מאושרות, וכן פוטנציאל של 222,500 יחידות דיור בתכניות מפורטות בהכנה. במסגרת המחקר נאספו כלל התכניות המפורטות המאושרות שניתן לגזור מהן היתרי בנייה,¹⁸ וכן תכניות מפורטות המצויות בהליכי תכנון.

עוד מצא המחקר כי מרבית יחידות הדיור הנזכרות לעיל מצויות במחוז המרכז - הן בתכניות מפורטות מאושרות (47%), והן בתכניות מפורטות בהליכים (כ-35%).

נתונים אלה מעידים על יכולת לסגור בטווח זמן מצומצם את המחסור ביחידות דיור עליו הצביע צוות 90 הימים של -150,000 יחידות דיור.

טבלה 11: אומדן יתרת יחידות דיור בתוכנית מפורטות מאושרות בלבד

מחוז	מועצות אזוריות (*)	מועצות מקומיות	עיריות	סה"כ	חלק יחסי
צפון	8,519	2,700	8,089	19,308	10%
חיפה	4,570	1,130	20,954	26,654	14%
מרכז	10,037	14,289	65,833	90,159	47%
ירושלים	5,299	110	13,874	19,283	10%
דרום	4,919	970	32,522	38,411	20%
סה"כ	33,343	19,199	141,272	193,813	100%
חלק יחסי	17%	10%	73%		

מקור: מחקר עתיד כחול לבן, עמוד 33

¹⁷ "מצאי יחידות דיור בישראל, בדגש עבור מתיישבי יהודה ושומרון – דוח מסכם", אורבניקס בע"מ עבור תנועת עתיד עתיד כחול לבן, נובמבר 2011.

¹⁸ תכניות הכוללות מעל 50 יח"ד והוכנו משנת 1990 ואילך, בערים, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.

ג. נתוני מחוז מרכז

נתוני המחוז מתבססים על 3 מקורות עיקריים:

1. הערכת מאקרו של לשכת תכנון מחוז מרכז שהוצגה בישיבת הולנת"ע שנערכה ביום 30/4/13 בנוגע לעדכון תמ"א 35.
2. פוטנציאל עתודות בינוי באזורי הנופש המטרופוליניים במחוז מרכז על בסיס נתוני מנהל התכנון.
3. הערכת החברה להגנת הטבע על בסיס היכרות ארוכת שנים עם הליכי התכנון השונים המקודמים בעשור האחרון במחוז מרכז.

הערכת מאקרו של לשכת תכנון מחוז מרכז

לשכת התכנון המחוזית של מחוז מרכז הכינה הערכה עצמאית על מצאי יחידות התכנון הזמין בתחומה. הערכת מאקרו זו אשר התבססה על היכרותה הקרובה עם תכניות שונות המקודמות במחוז נדונה בישיבת מליאת הועדה המחוזית ואף הוצגה בישיבת הולנת"ע שנערכה ביום 30/4/13 בנוגע לעדכון תמ"א 35. להלן עיקרי הערכת המחוז לעתודות בינוי בתחומה:

פירוט	2015 טווח מדי	2020 טווח קצר	2030 טווח בינוני	סה"כ
תמ"מ 3/21 (10%+)		95,000	115,000	210,000
התחדשות עירונית		15,000	30,000	45,000
תמ"א 38		50,000	50,000	100,000
סה"כ		160,000	195,000	355,000

מקור : אומדן לשכת תכנון מחוז מרכז, כפי שהוצג בולנת"ע ביום 30.4.13 במסגרת עדכון תמ"א 35

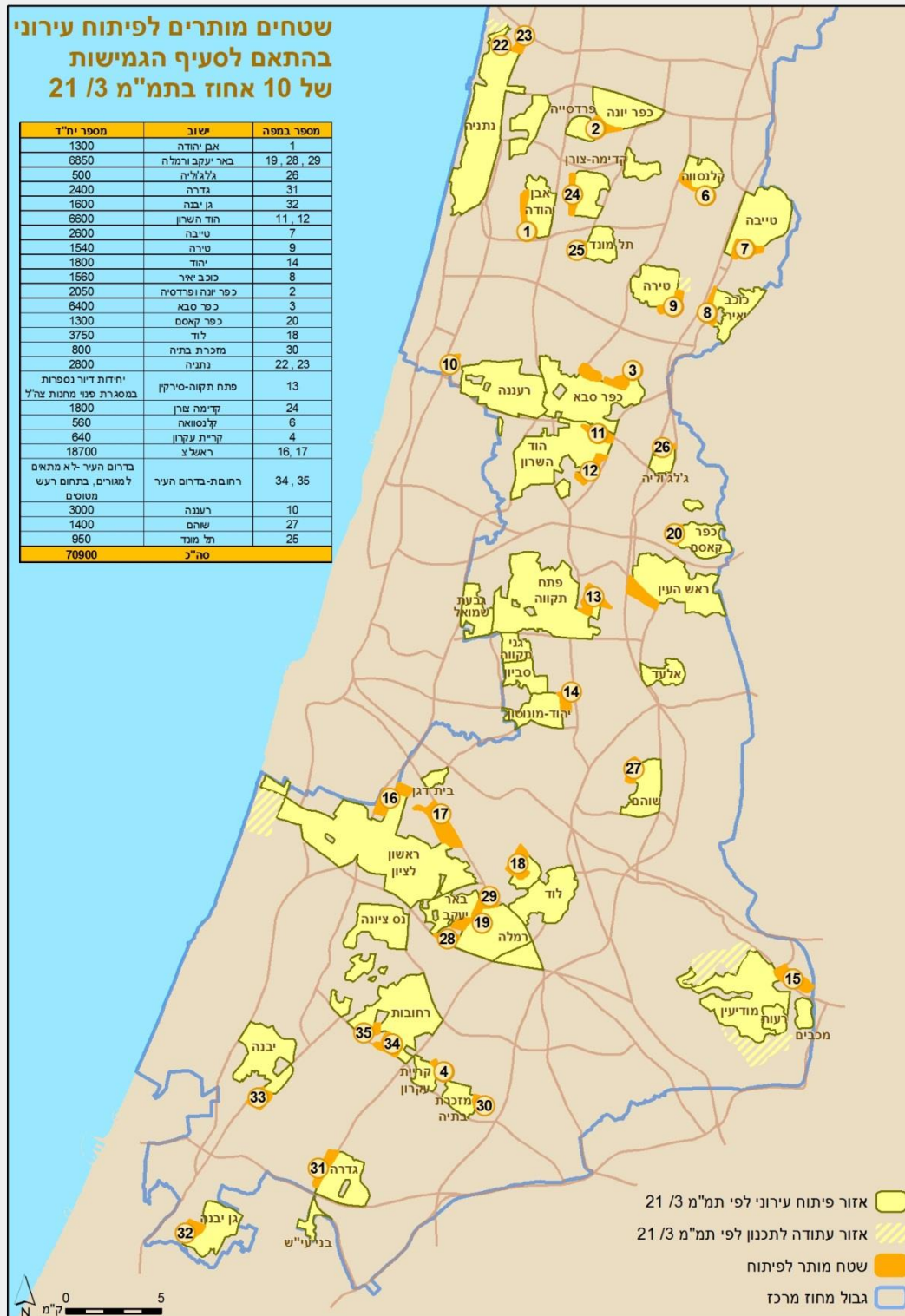
על פי הנתונים, למחוז מרכז עתודות בינוי ניכרות של 210,000 יחידות דיור עד לשנת 2030 במסגרת השטחים שיועדו לפיתוח עירוני בתמ"מ, כולל אחוזי הגמישות המותרים מכוח הוראותיה.

כמו כן, הליכי התחדשות עירונית של ציפוף הרקמה הבנויה כוללות עתודות בינוי ניכרות של 145,000 יחידות דיור עד לשנת 2030. בראשם תכניות המתאר הכוללניות אשר מאתרות מתחמים להתחדשות עירונית וציפוף וכן הליכי תמ"א 38.

סה"כ מדובר על עתודות של 355,000 יחידות דיור עד לשנת 2030. על פי נתוני לשכת התכנון, עתודות התמ"מ צפויות לאפשר מספר גדול עוד יותר של יחידות דיור מכיוון שהצפיפות הנדרשת כיום מכוח הוראות תמ"א 35 עומדת על 10 יחידות דיור לדונם בתחום מחוז מרכז, כאשר בשנים האחרונות רווחת נורמת צפיפות גבוהה יותר העומדת על לפחות 14 יחידות דיור לדונם.

לפי מחוז מרכז, החסמים העיקריים למימוש יחידות הדיור הם קשיים במימוש תשתיות תומכות פיתוח כתחבורה, ביוב וכן מגבלות תכנון הנובעות מתשתיות מגבילות פיתוח חדש.

אחת התובנות המרכזיות מניסיונם המתמשך בטיפול בתוכניות לדיור במחוז, היא שלשם יצירת אספקה קבועה של תכניות דיור זמינות חדשות שיתרמו להיצע, נדרשת הקצאת משאבים לפיתוח תשתיות בד בבד עם התכנון הסטטוטורי.



פוטנציאל עתודות בינוי באזורי הנופש המטרופוליניים במחוז מרכז

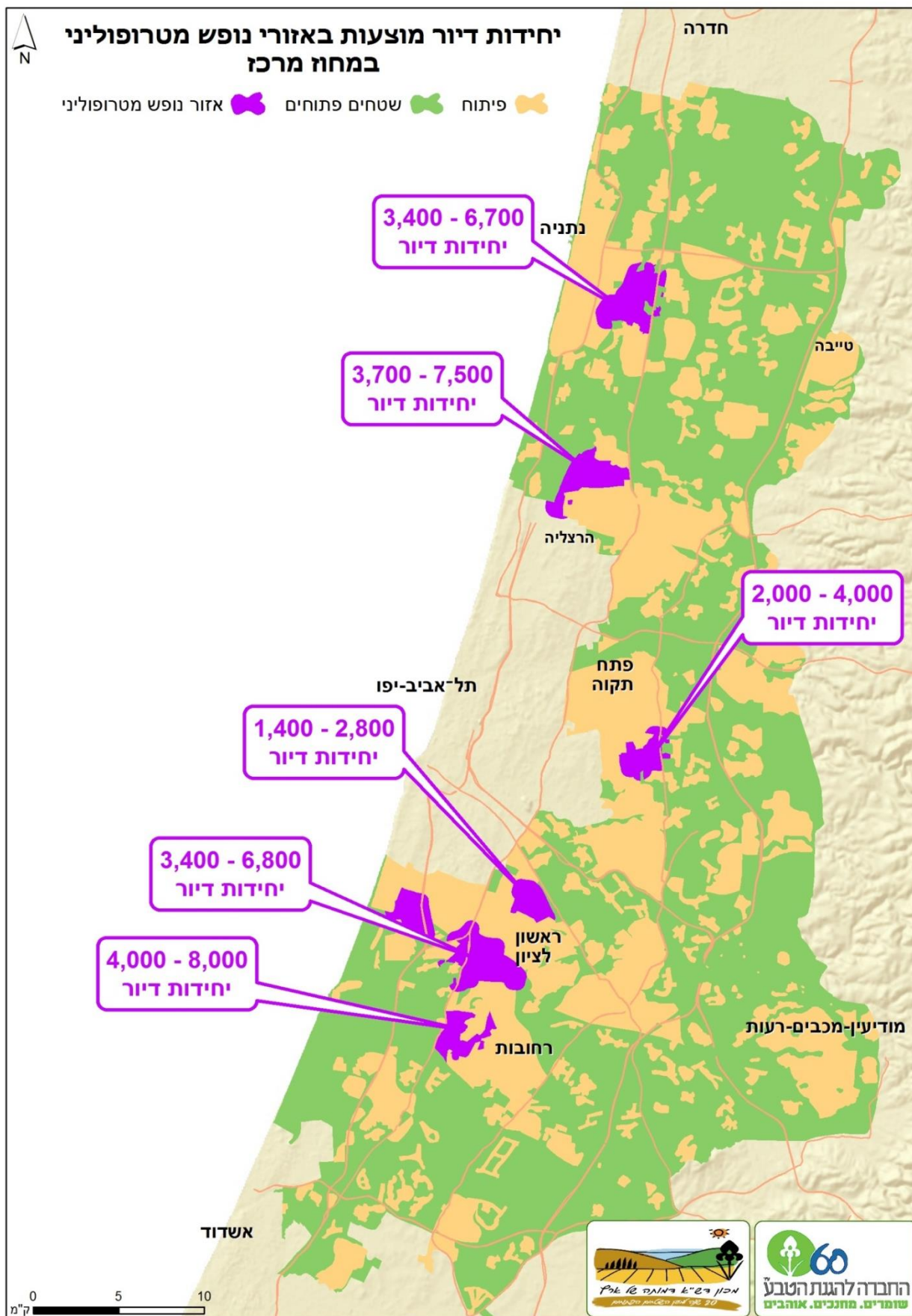
- בתכנית מתאר המחוזית מחוז המרכז (תמ"מ 21/3) סומנו שבעה אזורי נופש מטרופוליניים (אנ"מים). על פי הוראות התוכנית, במסגרת כל אנ"מ ניתן לפתח עד ל-15% מהשטח למגורים ולתעסוקה וביתרת השטח ניתן להקים מתקנים סחירים למטרות נופש. התנאי למימוש שטחי הפיתוח הוא תכנון כולל של כלל שטח האנ"מ, אשר ברוב המקרים כולל שטחים השייכים מוניציפלית למספר רשויות מקומיות.
- פוטנציאל הבינוי באנ"מים, עפ"י בדיקת מינהל התכנון, הוא בין 19,000 ל-38,000 יחידות דיור. אלו לא נמנו עד כה בהערכת פוטנציאל המלאי התכנוני במחוז מרכז.
- עד עתה מתוך שבעת האנ"מים רק שני אנ"מים מקודמים תכנונית, אך לא הגיעו לשלב הפקדתם.
- במסגרת עדכון תמ"מ א 35 מוצע ע"י מרכז השלטון המקומי ופורום ה-15 לבחון את הנדרש לקידום האנ"מים, מתוך מטרה לתת מענה לחוסרים שנמצאו ביחידות דיור במחוז מרכז לטווח הבינוי. זאת, מבלי לפרוץ את המסגרות התכנוניות הקיימות.
- פיתוח האנ"מים מהווה חלופה מעודפת ע"י המרכז לשלטון מקומי ופורום ה-15 להצעת פוליגונים ע"י מינהל התכנון בשטחים פתוחים במחוז מרכז במסגרת עדכון תמ"מ א 35, או בינוי חדש ביעודי שטחים חקלאיים/נוף פתוח. הצעתם זו מאפשרת רווח הדדי בין כל בעלי העניין הקשורים לאנ"מים.
- האנ"מים נמצאים בתחומן של יותר מרשות מקומית אחת ולכן נדרש להגיע להסכם מוקדם בין הרשויות לפני גיבוש מסגרת התכנון. על אף המורכבות, פיתוח האנ"מים לטובת הגדלת היצע יחידות דיור במחוז המרכז יכול במקביל לשפר את איכות החיים של תושבי המטרופולין מעצם היותם נושקים למרקם העירוני הבנוי.

בטבלה להלן מפורטים נתוני מנהל התכנון ביחס לפוטנציאל פיתוח יחידות דיור באנ"מ:

שם האנ"מ	מצב תכנון	יעוד שטחי הפיתוח	רשויות / בעלי קרקע תומכות	פוטנציאל יח"ד
מזרח נתניה – אילנות 6 - רשויות	תכנית לפני הפקדה רמ"י מקדם תכנון מחדש על בסיס התכנית המוצעת.	מגורים ותעסוקה נופש	נתניה, לב השרון – קיים הסכם עקרוני לשת"פ. תמיכה עקרונית לשאר הרשויות	6,700 - 3,400
צפון רעננה 2 - רשויות	רמ"י מגבש צוות תכנון	אין, ערכיות גבוהה לשטחים	רעננה, חוף השרון – תמיכה פסיבית	7,500 - 3,700
בקעת אונו 4 - רשויות	תכנון ראשוני לא מגובש – ע"י רמ"י	מגורים	גני תקווה, בעלי קרקע פרטיים.	4,000 – 2,000
צפון-מזרח ראש"ל צ' רשות אחת	תכנון ראשוני נדרש איחוד וחלוקה	10% מגורים, 5% תעסוקה	ראש"ל צ', בעלי קרקע פרטיים	2,800- 1,400
מערב ראש"ל צ' רשות אחת	תכנית מקודמת ע"י רש"ל צ' לפני הפקדה	15% תעסוקה ונופש	ראש"ל צ'	2,800- 1,400 לא ישים
נס ציונה – דרום 3 - רשויות	אין תכנון	לא גובש	רחובות, נס ציונה כ-20% קרקע מדינה	8,000 – 4,000
נס ציונה- צפון 3 - רשויות	תכנון ראשוני	מגורים בתחום רש"ל צ'	נס ציונה רש"ל צ', בעלי קרקע פרטיים. קיימים שטחים ערכיים	6,800 – 3,400

מקור: ערן פייטלסון וצביקה מינץ, מימוש הפוטנציאל של אזורי נופש מטרופוליניים (אנ"מ): צעדים נדרשים והצעות לנקיטתם, נובמבר 2013

במפה שלהלן מפורטים מיקומי אזורי הנופש המטרופוליני במחוז מרכז ופוטנציאל יחידות הדיור בהם.



הערכת החברה להגנת הטבע על בסיס היכרות ארוכת שנים עם הליכי התכנון השונים

המקודמים בעשור האחרון במחוז מרכז.

במסגרת פעילות לשמירת הטבע במחוז מרכז תהליכי התכנון במחוז מלווים באופן שוטף על ידי החברה להגנת הטבע. בעריכת דוח זה, בוצע ניתוח של כלל עתודות הבינוי במחוז מרכז בשלושה טווחי זמן: מ"די, קצר ובינוני. להלן עיקרי הניתוח בטבלה:

<u>סה"כ</u>	<u>טווח בינוני</u> 2030	<u>טווח קצר</u> 2020	<u>טווח מ"די</u> 2015	
100,000			100,000	תכניות מאושרות
48,000		32,000	16,000	תכניות מפורטות בהליכים סטטוטוריים
29,000		29,000		תכניות בהכנה: מחנות צה"ל
10,000		10,000		תכניות בהכנה
100,000	50,000	50,000		תכניות מתאר עירוניות בהכנה
35,000		31,000	4,000	מודיעין שלב א' ותכנון בעתיד צפון (ראה פרוט למטה)
30,000	15,000	15,000		אזורי נופש מטרופוליניים
10,000		10,000		שטחים שונים שטרם תוכננו (מצפון לנתניה, מערב כוכב יאיר ועוד)
30,000	15,000	15,000		תכניות מתאר עירוניות שטרם הוכנו
71,000	46,000	25,000		תמ"מ גמישות 10%
463,000	126,000	217,000	120,000	סה"כ ללא תמ"א 38
100,000	50,000	40,000	10,000	תמ"א 38
563,000	176,000	257,000	130,000	סה"כ כולל תמ"א 38

ניתן לראות שכלל עתודות הבינוי בטווח הבינוי במחוז מרכז עד לשנת 2030, ללא יחידות דיור במסגרת תמ"א 38, עומד על 463,000 יחידות דיור. בחלוקה על ציר הזמן: 120,000 יחידות דיור בטווח המידי, 217,000 יחידות דיור בטווח הקצר ו- 126,000 בטווח הבינוי.

בתוספת יחידות הדיור המתאפשרות מכח תמ"א 38, מדובר ב-563,000 יחידות דיור בשני המחוזות עד שנת 2030.

בהערכה זו נכללות עתודות אשר לא נכללו בהערכת המאקרו של מחוז מרכז: תכניות מאושרות, עתודות גדולות מוסכמות בהליכי תכנון (מחנות צה"ל, שלב א' בעיר מודיעין, שטחי פיתוח באזורי הנופש המטרופוליניים) וכן תכניות מתאר עירוניות בהליכי תכנון שונים.

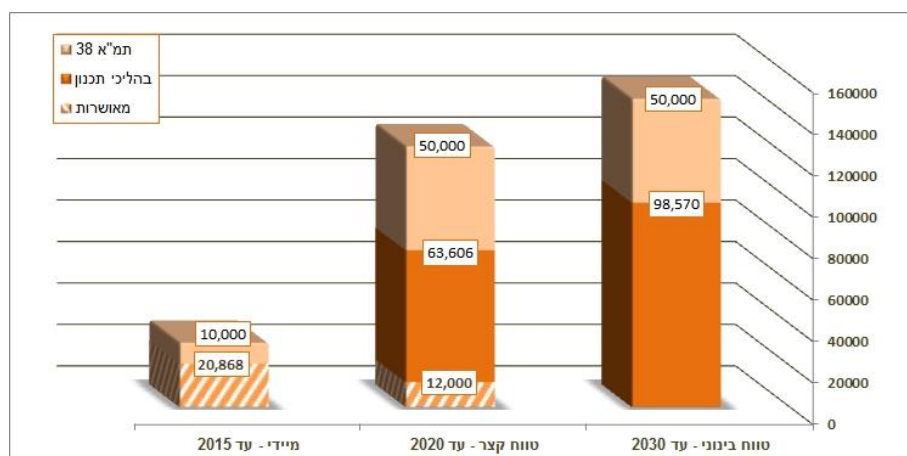
ד. נתוני מחוז ת"א

מחוז תל אביב במשרד הפנים ערך אומדן ראשוני לצפי זמינות הוצאת היתרי בניה ע"פ תכניות מתאר ותמ"א 38 שהוכן במסגרת הדיונים לעדכון תמ"א 38. להלן עיקרי הערכת המחוז לעתודות בינוי בתחומו לטווח הבינוני:

פירוט	טווח מידי 2015	טווח קצר 2020	טווח בינוני 2030	סה"כ
תכניות מאושרות ברמה מפורטת 2010-2013	20,868			20,868
תכניות מפורטות בהליכים סטטוטוריים		15,456		15,456
תכניות מפורטות בהכנה ע"י רמ"י וועדות מקומיות וטרם אושרו		48,150		48,150
תכניות מתאריות מאושרות 2010-2013		12,000		12,000
תכניות מתאריות בהליכים סטטוטוריים			48,770	48,770
תכניות מתאריות בהכנה ע"י רמ"י וועדות מקומיות וטרם הוגשו			28,000	28,000
תכניות מתאריות/מפורטות עתידיות			21,800	21,800
סה"כ ללא תמ"א 38	20,868	75,606	98,570	195,044
תמ"א 38 (אומדן ראשוני מכוח תכניות והיתרים)	10,000	50,000	50,000	110,000
סה"כ כולל תמ"א 38	30,868	125,606	148,570	305,044

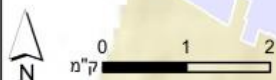
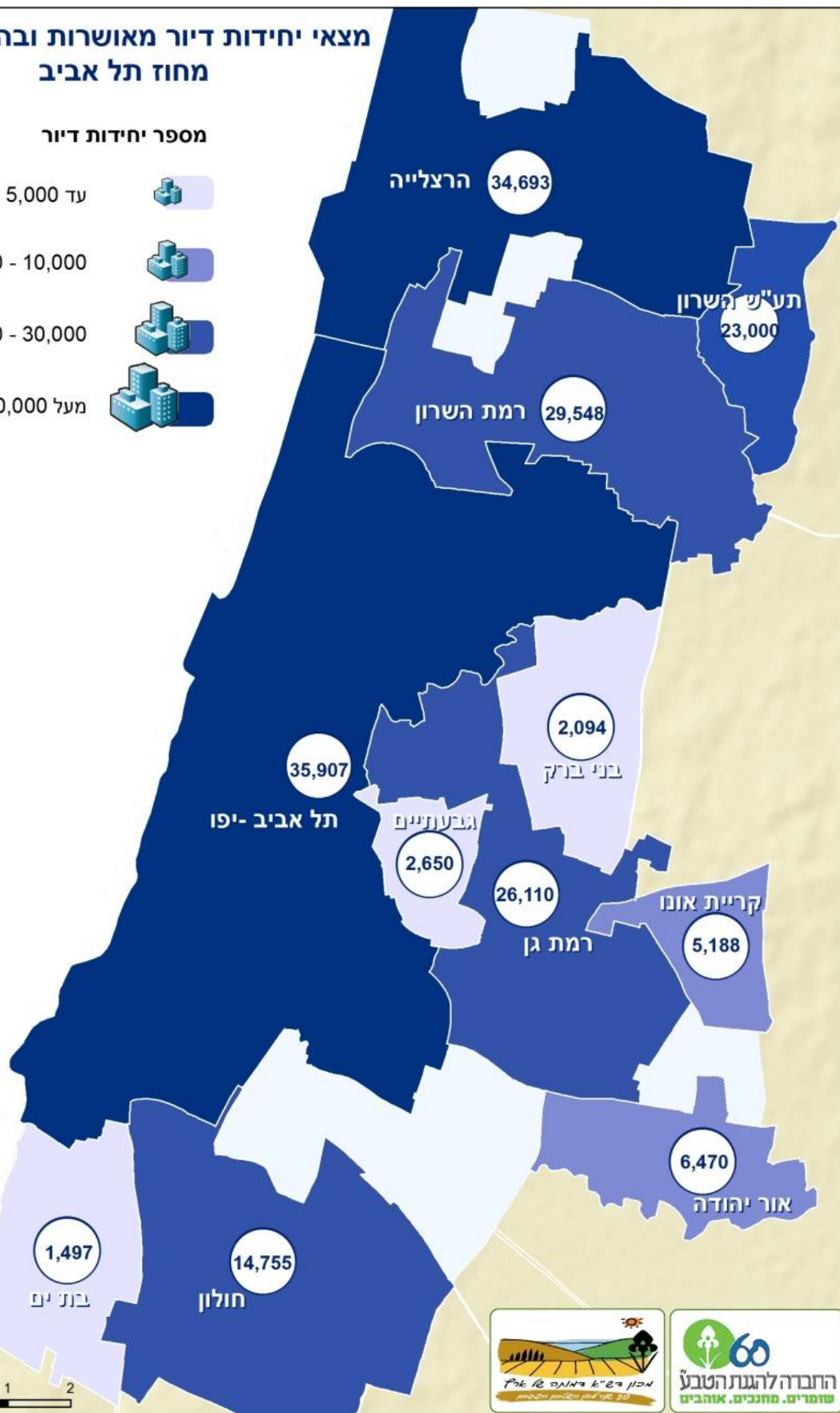
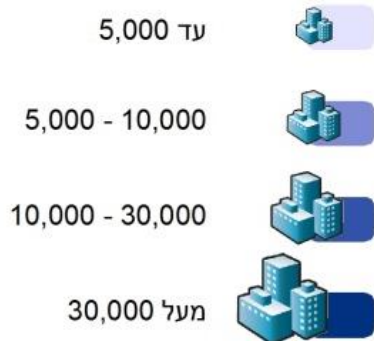
הנתונים בטבלה לעיל מציגים כי למחוז תל אביב עתודות בינוי ניכרות של 195,000 יחידות דיור עד לשנת 2030 במסגרת תכניות מתאר בשטחים שיועדו לפיתוח עירוני בתמ"מ. סה"כ פוטנציאל יחידות דיור עד לשנת 2030 כולל יחידות דיור מכח תמ"א 38 עומד על כ-305,000.

סה"כ פוטנציאל להוצאת היתרים עומד על 12,000 יחידות דיור בשנה עד לשנת 2030 (בממוצע שנתי 12,000 יחידות דיור נחלקות ל-7,000 יחידות דיור מתוכניות מתאר ו-5,000 יחידות דיור מתוכניות והיתרים מכוח תמ"א 38).



מצאי יחידות דיור מאושרות ובהליכי תכנון מחוז תל אביב

מספר יחידות דיור



על פי מחוז תל אביב, זהו אומדן חלקי היות וראוי להוסיף למצאי זה:

- עשרות אלפי יחידות דיור שאושרו לפני 2010 אשר טרם מומשו בפועל.
 - הליכי התחדשות עירונית של ציפוף הרקמה הבנויה ובראשם תכניות המתאר הכוללניות אשר מאתרות מתחמים להתחדשות עירונית וציפוף. הנתונים לא כוללים תכניות פינוי-בינוי עתידיות אשר מאפשרות לשלש את היקף יחידות הדיור בתחומן.
 - יחידות דיור בדיור מוגן שטרם נספרו ומופיעות בתוכניות מתאר רבות במחוז.
- מסקנות מחוז תל אביב הן כי ראוי להשקיע במאמצי התחדשות עירונית** כתמ"א 38, פינוי בינוי ועוד. בנוסף יש חשיבות גדולה למהלכים תכנוניים משלימים ותומכים ובראשם: יצירת אמצעי תחבורה של הסעת המונים ותחבורה ציבורית, חידוש תשתיות עירוניות, עירוב שימושים ועוד.
- בכדי למצות את יחידות דיור אלו סבור מחוז תל אביב שאין כלל צורך בהפשרת קרקע.** לעומת זאת, יש צורך במציאת מנגנונים דחופים לשיפור יכולתן של הועדות המקומיות להוציא היתרי בנייה. הסמכת ועדות מקומיות על ידי שר הפנים זהו חלק מהפתרון המוצע על ידם למשבר הדיור.

ה. סיכום יחידות הדיור במחוזות תל אביב ומרכז

מחוז	טווח מידי 2015	טווח קצר 2020	טווח בינוני 2030	סה"כ
ת"א	21,000	75,000	99,000	195,000
מרכז	120,000	217,000	126,000	463,000
סה"כ	141,000	292,000	225,000	658,000

התמונה העולה מנתוני מחוזות מרכז ותל אביב היא שיש בטווח המידי, ללא תמ"א 38, כ- 140,000 יחידות דיור זמינות. כמות זו היא מעבר לנדרש בכדי לתת מענה ל"חוסרים" שאופיינו ע"י המועצה הלאומית לכלכלה ואשר עמדו בבסיס ההצעה להקים את הותמ"ל. יתר על כן, גם בהמשך הדרך קיים מספר רב של יחידות דיור זמינות: מעל ל-290,000 בטווח הקצר ומעל ל-220,000 בטווח הבינוני.

גם ע"פ נתוני מנהל התכנון במשרד הפנים קיימות יחידות דיור רבות הנכללות בתכניות בהליכי תכנון מתקדמים: על פי שנתון התכנון משנת 2013 מספר יחידות הדיור המצויות בהליכי תכנון הוא 239,070 שמתוכם 40% הם במחוזות ת"א והמרכז, כאשר מספר יחידות הדיור שבשלבי הכרעה או אישור במחוז המרכז הוא כ-21,500 ובמחוז ת"א כ-22,000.¹⁹

על פי שנתון מנהל התכנון לשנת 2012²⁰, בכל המחוזות קיימות, נכון לסוף שנת 2012, 298,000 יחידות דיור המצויות בהליך סטטוטורי. 43% מתכניות אלה (128,672 יחידות דיור) מצויות במחוזות ת"א והמרכז. חלק נכבד מיחידות דיור אלה מצויות בהליכים מתקדמים (מהפקדה ועד גמר אישור) ולכן ניתנות למימוש בשלב המידי: מדובר ב- 120,192 יחידות דיור בכל הארץ, מהן 68,316 יחידות דיור במחוזות ת"א והמרכז.

כמות יח"ד בשלבי ההליך הסטטוטורי, בחלוקה למחוזות

מחוז	קליטה	בדיקה תכנונית	מילוי תנאים להפקדה	הליך הפקדה	הכרעה בתכנית (או בהתנגדויות)	בהליך אישור	סכום כולל
דרום	2,020	18,626	9,254	1,554	4,404	6,372	42,230
חיפה	12,009	3,520	8,052	0	4,151	9,873	37,605
ירושלים	14,882	4,204	10,227	58	3,085	6,149	38,605
מרכז	3,764	17,558	29,568	0	14,176	13,995	79,061
צפון	8,523	2,636	24,078	276	4,619	11,335	51,467
תל-אביב	4,978	1,767	2,721	0	22,997	17,148	49,611
סכום כולל	46,176	48,311	83,900	1,888	53,432	64,872	298,579

מקור: שנתון מנהל התכנון לשנת 2012, עמוד 34

¹⁹ שנתון התכנון 2013, מינהל התכנון, פברואר 2014.

²⁰ [שנתון התכנון 2012](#), מנהל התכנון - משרד הפנים, אפריל 2013.

על מלאי זה יש להוסיף את יחידות הדיור המתאפשרות במסגרת תמ"א 38. מדובר בכ-20,000 יחידות דיור בשני המחוזות בטווח המידי, כ-90,000 בטווח הקצר וכ-100,000 בטווח הבינוני.

מחוז	טווח מידי 2015	טווח קצר 2020	טווח בינוני 2030	סה"כ
ת"א	10,000	50,000	50,000	110,000
מרכז	10,000	40,000	50,000	100,000
סה"כ	20,000	90,000	100,000	210,000

כך שסה"כ מדובר על כ-160,000 אלף יחידות דיור בטווח הקצר, ומעל ל-300,000 יחידות דיור הן בטווח הזמן הקצר והן בטווח הזמן הבינוני.

מחוז	טווח מידי 2015	טווח קצר 2020	טווח בינוני 2030	סה"כ
ת"א	31,000	125,000	149,000	305,000
מרכז	130,000	257,000	176,000	563,000
סה"כ	161,000	382,000	325,000	868,000

מספר יחידות הדיור המצוין לעיל קטן מהמצאי בפועל מאחר ומטרופולין תל אביב רחב היום משטח מחוזות תל אביב והמרכז, ועל כן יש להוסיף למספר יחידות הדיור המצוינות כאן גם את המצאי בנפות חדרה ואשקלון.

השאלה שעולה ממצבת נתונים זו היא מה אחוז יחידות הדיור שימומש ממלאי זה. במידה שרוב המלאי ימומש הרי אין צורך בצעדים תכנוניים מעבר לאלו הננקטים היום במסגרת הוועדות המחוזיות והוד"לים.

המסקנה העולה ממצבת הנתונים המוצגת לעיל, שהיא מצבה חסרה ביחס לכלל המטרופולין, היא שאין כל צורך בהקמת הותמ"ל. במקום זאת יש להשקיע את המאמצים בזיהוי אמצעי מדיניות שיגדילו את אחוזי המימוש של מלאי יחידות הדיור הקיים.

5. מלאי נוסף של יחידות דיור

העבודות שנסקרו עד כה התמקדו במצאי התכנוני כפי שהוא בא לידי ביטוי בתכניות מאושרות ובתהליכים. אך בנוסף לתכניות אלו יש יוזמות נוספות אשר מגדילות את המלאי התכנוני מעבר למופיע בתכניות.

1. **תקנת שבס (תקנות סטייה ניכרת)**

במשך שנים רבות תקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב – 2002 ("תקנות שבס") מעניקות סמכויות לוועדות מקומיות להוסיף עד 20% ממספר יחידות הדיור בתוכנית בתנאים שונים. כך, ניתן להגדיל את היצע יחידות הדיור מעבר לקבוע בתוכניות מתאר תקפות. בשנת 2011 אושר תיקון לתקנות התכנון והבניה המאפשר בתנאים מסוימים לפצל דירות גדולות לדירות קטנות יותר כהוראת שעה לחמש שנים במטרה לתת מענה למחסור משמעותי בהיצע דירות קטנות, אשר חשיבותן גדלה, נוכח יוקר המחיה ועליית מחירי הדיור. מהלך זה בא במטרה לעודד ועדות מקומיות להוסיף יחידות דיור קטנות. בשנת 2013 אושר תיקון תקנות התכנון והבניה כהוראת שעה לשלוש שנים המאפשרת הגדלת שיעור ההקלה במספר יחידות דיור תוך אפשרות למתן העדפה לבני מקום, כחלק מסל פתרונות להתמודדות עם מצוקת הדיור. זהו תיקון לתקנות שבס (שמאפשרות לוועדה מקומית להגדיל את יחידות הדיור מ – 20%, ל – 30% בתנאי שיופנו לשימוש בני המקום). על כן, באמצעות תקנות לסטייה ניכרת, ובלי צורך להגיש תכנית, **מספר יחידות הדיור בפועל יכול לגדול בעד 20-30% ממספר היחידות הקיימות.**

2. **דירות בידי משקיעים**

מאז שנת 2009 עלה מספר הדירות שנרכשו על ידי משקיעים, בעיקר לאור הירידה באטרקטיביות של ערוצי השקעה חלופיים. על פי נתוני בנק ישראל למעלה מ-110 אלף דירות נרכשו בתקופה זו על ידי משקיעים מקומיים, כמחציתן במחוזות תל אביב והמרכז.²¹ גם לאחר העלאת מס הרכישות על דירות להשקעה, אשר הוריד את היקף הרכישות להשקעה לכ-90% מהרכישות לפני העלאת המס, כשליש מהדירות שנקנו בתל אביב וברמת גן נקנו למטרת השקעה. בעוד שחלק ניכר מהדירות מושכרות, ולכן מספקות שירותי דיור, יש לא מעט דירות המוחזקות כדירות רפאים, בעיקר באזורים החזקים של הערים. בהקשר זה ראוי לציין שנתוני בנק ישראל מתייחסים רק למשקיעים מקומיים. אליהם יש להוסיף משקיעי חוץ, שנוטים פחות להשכיר את דירותיהם.

שינוי בתנאים המקרו כלכליים, כגון העלאת הריבית, או בציפיות לגבי מחירי דירות עתידיים, עשויים להביא משקיעים לממש את השקעותיהם ובכך להגדיר באופן משמעותי את היצע יחידות הדיור בשוק. כפי שניתן לראות גם מהשינוי במס הרכישה, שימוש בכלים פיסקליים עשוי להשפיע גם על מידת הביקושים לדירות להשקעה, דבר שיהיו לו השלכות על המחירים. לכן בנוסף לדירות

²¹ דפוסי רכישת הדירות בידי משקיעים מקומיים בשנים 2003-2012, בנק ישראל, דצמבר 2013.

המתוכננות יש לראות בדירות שניקנו למטרות השקעה, ובייחוד דירות הרפאים, מקור נוסף העשוי לסייע במתן מענה לביקוש לקניית דירות למטרות מגורים, אם כי הדבר מותנה לפחות חלקית בנקיטת צעדי מדיניות מתאימים.

3. דירות ביוזמה פרטית

טענה נוספת הנשמעת ביחס למלאי יחידות הדיור היא כי יש להגדיל את התחלות הבניה ביוזמה ציבורית משום שיכולת ההשפעה על מימוש המלאי הפרטי היא מועטה. על בסיס טענה זו נשענת הדרישה להפשרת שטחים לבנייה במחוז המרכז.²²

אולם הנתונים מעידים כי אין להתעלם מחלקו של השוק הפרטי בייצור יחידות דיור: על פי נתוני נתוני הלמ"ס שפורסמו לאחרונה, 47% מהתחלות הבניה בשנת 2013 בוצעו על קרקע פרטית.²³ נתונים אלה תואמים את המגמה העולה משורה של מקורות: צוות העדכון של תמ"א 35 הראה כי במהלך העשור שבין 1998-2008 כ-46% מסך כל התחלות הבניה התבצעו באמצעות יוזמה פרטית.²⁴ נתוני משרד השיכון²⁵ מראים כי 53% מהתחלות הבניה החדשות בין השנים 2005-2012 בוצעו על קרקע פרטית; ונתונים שהוצגו במסגרת מחקר של הממ"מ²⁶, מראים שכשלושת רבעי מהתחלות הבניה בישראל מתבצעות ביוזמת המגזר הפרטי.

הגרף הבא מראה כי מרבית הבניה בישראל לאורך העשורים האחרונים מתבצעת על ידי השוק הפרטי. למעט בשיא גל העלייה בשנות התשעים, רוב רובן של התחלות הבניה לאורך השנים בוצעו על ידי הסקטור הפרטי. גם בשנים האחרונות הסקטור הפרטי הגיב לעליה בביקושים. לכן ההסתמכות על הקרקע הציבורית והסקטור הציבורי לבדו אינה במקומה כאשר באים לדון בפוטנציאל הבינוי. ההכרה בפוטנציאל זה אף הייתה אחד הנימוקים להעברה של קרקעות לידי הסקטור הפרטי בעת הדיונים על רפורמת הקרקעות בשנת 2009.

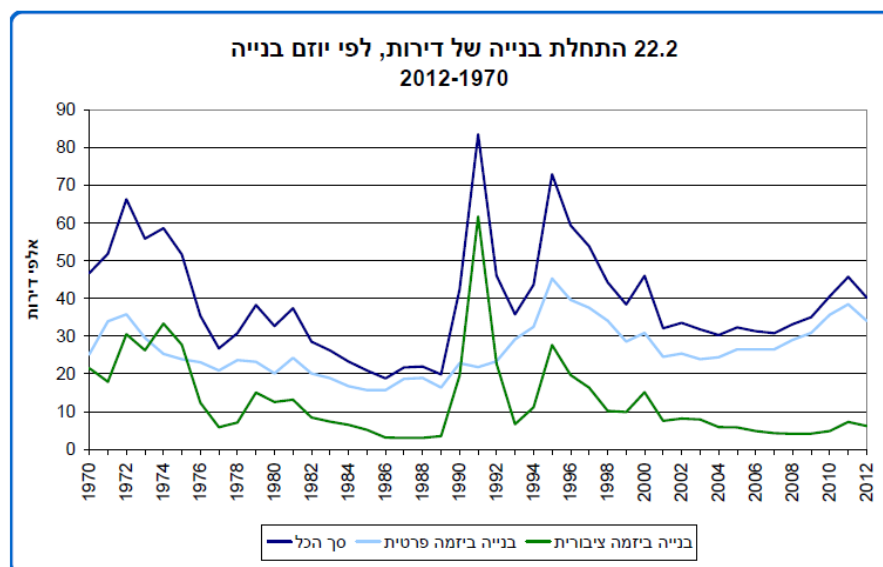
²² ר' תמ"א 35, ליווי מעקב ועדכון, דוח שלב ד'2: המלצות לעדכון התמ"א, צוות תכנון בראשות אדר' ארי כהן, אדר' ירון טוראל ומוטי קפלן, מינהל התכנון, משרד הפנים, אפריל 2013, עמ' 24.

²³ ר' עינת פז-פרנקל, "[רק חצי מהתחלות הבניה הן קרקע של המדינה](#)", כלכליסט, 12.03.14.

²⁴ ר' חקלאי רן, "גורמים מסבירים לפערים ואי התאמות בהתייחס ליעדי אוכלוסייה", בתוך תמ"א 35, ליווי מעקב ועדכון, דוח שלב ג', צוות תכנון בראשות אדר' ארי כהן, אדר' ירון טוראל ומוטי קפלן, מינהל התכנון, משרד הפנים, 2010, עמ' 393.

²⁵ ר' משרד הבינוי והשיכון, "[ענף הבניה בישראל ניתוח כלכלי 2012 חוברת סיכום](#)".

²⁶ ר' רון תקוה, "[מצוקת הדיור בישראל](#)", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרץ 2008, עמוד 5.



מקור: לוח 22.11



מקור: למ"ס, [שנתון סטטיסטי לישראל 2013](#)

גם הטבלה שלהלן מציגה את התחלות הבנייה ואת גמר הבנייה בין השנים 2002-2012, ביוזמה פרטית וביוזמה ציבורית:

שנה	אחוז התחלות בנייה ביזמה ציבורית	אחוז התחלות בנייה ביזמה פרטית	אחוז גמר בנייה ביזמה ציבורית	אחוז גמר בנייה ביזמה פרטית
2002	24%	76%	27%	73%
2003	25%	75%	26%	74%
2004	20%	80%	26.5%	73.5%
2005	18%	82%	26.5%	73.5%
2006	15%	85%	19%	81%
2007	14%	86%	17%	83%
2008	12.5%	87.5%	12%	88%
2009	12%	88%	16.5%	83.5%
2010	12%	88%	14%	86%
2011	15.8%	84.2%	11.5%	81.5%
2012	15.5%	84.5%	14%	86%

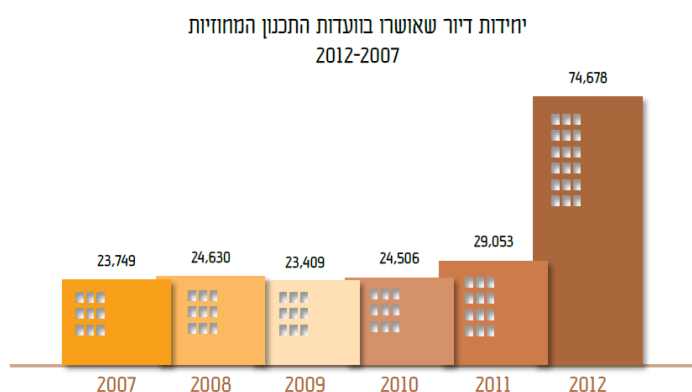
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח 6 – בניית דירות לפי שלב בנייה ויוזם](#), 2012.

יתר על כן, השינויים המבניים המוצעים כיום עלולים לצמצם את היוזמה הפרטית - שינויים אלה, דוגמת הקמת הותמ"ל, מכניסים לשוק חוסר ודאות המוביל לציפייה לירידת מחירים. חוסר ודאות זה עלול לצמצם את היוזמה הפרטית, כך שהניסיון להגדיל את הבנייה ביוזמה הציבורית תבלום בסופו של דבר את היוזמה הפרטית, ובכך שכרה יצא בהפסדה.

6. מגמות המעידות על היצע תכנוני הולם בעתיד

1. מוסדות התכנון עשו קפיצת מדרגה משמעותית באישור תכניות בשנתיים האחרונות

בשנת 2012 הצליחה מערכת התכנון לאשר פי שלוש יחידות דיור לעומת השנים הקודמות.²⁷ מרב המאמצים של מנהל התכנון בשנת 2012 הופנו לבניית מלאי תכנוני של יחידות דיור, באמצעות אישור של תכניות מפורטות שמהן ניתן להוציא היתרי בנייה. בשנה זו אישרו מוסדות התכנון 75,000 יחידות דיור – פי שלושה מהכמות השנתית הממוצעת שאושרה בחמש השנים האחרונות.



מקור: שנתון מנהל התכנון לשנת 2012, עמוד 27

שליש מיחידות הדיור שאושרו בשנת 2012 – במחוזות תל אביב והמרכז - 27% מיחידות הדיור שאושרו בשנת 2012 הן במחוז המרכז (20,066 יחידות דיור) ו-7% במחוז תל אביב (5,416 יחידות דיור).

מחוז	יעד ממשלה	יחידות דיור שאושרו בוועדה המחוזית	אחוז עמידה ביעד
מרכז	19,000	20,066	105%
תל אביב	5,000	5,416	108%
סה"כ	24,000	25,482	106%

מחוזות ת"א ומרכז עמדו ביעד השנתי שקבעה הממשלה ואף מעבר לו.²⁸ כנ"ל לגבי מחוזות חיפה וצפון אשר גם בהם, בהשוואה לשנים קודמות, נראית מגמת עלייה באישור תכניות. מגמות אלו המשיכו בשנת 2013 בה אושרו 79,310 יחידות דיור בישראל, מתוכן 19,000 במחוז המרכז ו-7,471 במחוז ת"א, שהן 33% מכלל יחידות הדיור שאושרו בישראל בשנה זו.²⁹

²⁷ [שנתון התכנון 2012](#), מנהל התכנון - משרד הפנים, אפריל 2013.

²⁸ [דוח מסכם לשנת 2013 - תמצית מנהלים](#), מנהל התכנון- משרד הפנים, ינואר 2014.

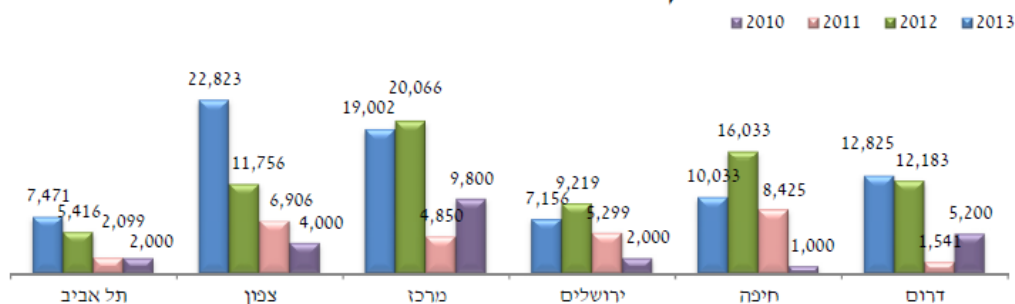
²⁹ שנתון התכנון 2013, מנהל התכנון – משרד הפנים, פברואר 2014, עמ' 82.

בשנת 2013 המשיכה מגמה חיובית זו של מערכת התכנון וכל מחוזות משרד הפנים עמדו ביעדי יחידות הדיור שהציבה הממשלה. מחוזות תל אביב ומרכז עמדו ביעדים הכמותיים ואף למעלה מכך.

מחוז	יעד ממשלה	יחידות דיור מפורטות מאושרות	יחידות דיור בתכניות מפורטות מאושרות, היתר בנייה מותנה באיחוד וחלוקה	סה"כ	אחוז עמידה ביעד
מרכז	19,000	17,626	1,376	19,002	100%
תל אביב	5,000	5,359	2,112	7,471	149%
סה"כ	24,000	22,985	3,488	26,473	110%

בחתך רב שנתי של השנים 2010-2013 ניתן לראות בבירור את מגמת העלייה שחלה באישור תכניות למגורים בכל הוועדות המחוזיות ובייחוד במחוזות ת"א ומרכז.

יחידות דיור שאושרו במוסדות התכנון בחלוקה למחוזות - נתונים שנתיים



מקור: שנתון מנהל התכנון 2013 – תמצית מנהלים, עמוד 4

על כן נכון להניח שעם תוספת מתאימה של משאבים וכוח אדם, מערכת התכנון מסוגלת לעמוד במשימה של אספקת יחידות דיור ועל כן אין צורך בהקמת מוסדות תכנון חדשים. ואמנם, על פי נתוני הלמ"ס³⁰, מספר התחלות הבנייה שנרשם ב-2013 הוא הגבוה ביותר מזה 16 שנה. המספר הגדול ביותר של דירות שהוחל בבנייתן בשנת 2013 נרשם במחוז המרכז, המהווה כ-28% מכלל הדירות.

³⁰ ר' נמרוד בוסו, "המחסור בדירות מצטמצם: שיא של 16 שנים במספר התחלות הבנייה", The Marker, 03.03.14.

2. ציפוף הרקמה הבנויה

וועדות ותכניות רבות המליצו לאורך השנים על קידום תכניות להתחדשות עירונית. ביניהן ראוי לציין את תמ"א 35, אשר רואה בתהליכי החידוש העירוני, לכל צורתיים, אמצעי עיקרי להגדלת מלאי הדיור ללא צורך בגלישה משמעותית לעבר השטחים הפתוחים והמלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), אשר קראה לממשלה להגדיר את תחום ההתחדשות העירונית ופרויקטים של פינוי-בינוי כיעד לאומי.

קידום תחום ההתחדשות העירונית תואם גם החלטות ממשלה רבות, ובניהן: החלטת ממשלה מס' 4428 מחודש מארס 2012³¹ להאיץ תכנון ופיתוח של פרויקטים להתחדשות עירונית; והחלטת קבינט הדיור מיוני 2013 (דר/12)³² שקבעה צעדים משלימים לעידוד ההתחדשות העירונית על מנת שתהפוך בתוך עשור לאמצעי מרכזי לבניית דירות חדשות באזורי ביקוש.

לאחרונה ניכרת עלייה ביישום תכניות שונות להתחדשות עירונית –עלייה זו ניכרת בעיקר במרכז הארץ, ויש לפתח כלים חדשים על מנת לעודדה גם באזורי הפריפריה.

- **עלייה צפויה ביישום של תמ"א 38 - יישום תמ"א 38** מהווה תוספת של יחידות דיור רבות באזורי הביקוש, ובגינו ניתן לחזות תוספת אוכלוסייה משמעותית לערים ולשכונות הוותיקות. ביום 11.6.2012 קיבל תוקף שינוי 3 לתמ"א 38, והוא צפוי להרחיב את השימוש בכלי של תמ"א 38. במצגת שהוצגה בדיון בולנט"ע ביום 30.4.13 מציין גם מחוז מרכז את שינוי 3 לתמ"א 38 ככלי חשוב ובעל ישימות גבוהה. לאחרונה אף נקבע בהחלטת ממשלה³³ כי תוקם קרן למתן הלוואות מדינה לפרויקטים של חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה בהתאם לתמ"א 38. גם ע"פ נתוני מנהל התכנון³⁴, מגמת העלייה במימוש התמ"א בשנים האחרונות עקבית וחדה ויש להניח כי היא תמשיך גם בעתיד.

- **עלייה צפויה ביישום של תכניות פינוי בינוי –** לאחרונה הורחבו סמכויות הוועדות לדיור לאומי (וד"לים)³⁵ כך שהן יוכלו לדון בתכניות פינוי בינוי. כמו כן, משרד השיכון מקדם מסלול חדש שנקרא 'בינוי-פינוי-בינוי' ועיקרו העברת הדיירים לבניינים חדשים שייבנו בקרקע סמוכה, ורק לאחר מכן המדינה תהרוס את המבנים הישנים ותוציא מכרז חדש על הקרקע בה הם שכנו. כמו כן, מקודמות בשלוש השנים האחרונות תכניות מתאר כוללניות ליישובים רבים בישראל, המאחרות מתחמים המתאימים להתחדשות עירונית. בנוסף, עתידה לקום במשרד השיכון קרן להתחדשות עירונית (על פי המוצע בתיקון 102 לחוק התכנון והבנייה שעתיד לעבור בעתיד הקרוב לקריאה שנייה ושלישית). קרן זו, שמטרתה הן, בין השאר, סיוע לרשויות מקומיות

31 ראו [החלטת ממשלה מספר 4428 מיום 18.03.2012](#): האצת תכנון ופיתוח של פרויקטים להתחדשות עירונית.

32 [החלטה מספר דר/12 של ועדת שרים לענייני דיור \(קבינט דיור\) אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 12.06.13 ומספרה 373 \(דר/12\)](#).

33 ר' [החלטת ממשלה מספר 551 \(דר/17\) מיום 14.7.13](#).

34 [החלטה מספר דר/12 של ועדת שרים לענייני דיור \(קבינט דיור\) אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 12.06.13 ומספרה 373 \(דר/12\)](#).

35 ר' משרד הפנים, מנהל התכנון, אגף בכיר לתכנון נושאי, "דו"ח יישום תמ"א 38 לשנת 2013", מרץ 2014.

בהתחדשות עירונית וסיוע בקידום מיזמים שאין בהם כדאיות כלכלית, עשויה להקל במימוש תכניות מסוג זה.

אחד המכשולים העיקריים למימוש מתחמי פינוי בינוי הוא הגדלת הצפיפות הנדרשת כדי להביא להיתכנות כלכלית. במתחמים רבים הועדות המקומיות והמחוזיות אינן מוכנות להגדיל את הצפיפויות בהתאם להיתכנות הכלכלית הנדרשת. במקרים מעין אלה מוצע להוסיף לארגז הכלים קרקעות מדינה פנויות שיינתנו ליזמים כפיצוי, כדי להימנע מהגדלת הצפיפות בשעורים שאינם ריאליים.

תכניות להתחדשות עירונית יובילו להגדלת היצע הדירות באזורי ביקוש – פרויקטים של התחדשות עירונית עשויים להגדיל את היצע הדירות בערים ולהשפיע על מחירי המקרקעין.

- **על פי מחקר שערכה התאחדות בוני הארץ,³⁶ ניתן להוסיף תוך עשור מיליון דירות חדשות בפרויקטים של תמ"א 38 ופינוי בינוי, כמחציתן באזור המרכז. במחוז מרכז לבדו, צפויות להיבנות עד שנת 2030 כ-45,000 יחידות דיור במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית ועוד כ-100,000 יחידות דיור נוספות במסגרת תמ"א 38.³⁷**

- **על פי מחקר שערכה עמותת מרחב ומנתח את פוטנציאל יחידות הדיור בהתחדשות 100 שכונות ותיקות בתשע ערים שונות, בשכונות אלה קיים מלאי קרקע זמין וריק לבניה של 150,000 עד 200,000 יחידות דיור, ללא צורך בפינוי, הניתן למימוש בטווח הקצר (בתוך 5 עד 10 שנים). בטווח של 10 שנים, מדובר במלאי קרקעי זמין לבנייה של כ-400,000 יחידות דיור, זאת תוך שימוש בקרקע הפנויה ולאחר מכן פינוי הבניינים הוותיקים והמשך הבינוי על שטחם. חישוב זה מתבסס על בדיקה מפורטת של מתחמים בתשע ערים שונות בהן נמצא פוטנציאל לבניית מעל 24,000 יחידות דיור בטווח של עשור. ההערכות נשענות על ההנחה שישראל תכנס למהלך התחדשות שכונות ותיקות ב-100 ישובים עירוניים בלבד (מתוך 200) וב-4 שכונות בכל ישוב (מתוך 8 שכונות הזקוקות להתחדשות בממוצע לישוב) ולכל שכונה יתווספו כ-930 יחידות דיור חדשות בממוצע.**

מדובר בשכונות שנבנו בשנים 1950–1970, המאופיינות במצב פיזי ירוד, בצפיפויות נמוכות, במצאי דירות הומוגני ובשטחי ציבור גדולים ומוזנחים המנוצלים באופן חלקי. בניה בתוך שכונות אלה תאפשר יצירת מלאי דירות גדול במרכזי הערים, תוך חיזוק שכונות הסובלות מהזנחה ונטישת תושבים חזקים, ושימוש בשירותים העירוניים שכבר קיימים בהן. יתר על כן, עלות הפיתוח והתשתיות לכל יחידת דיור נמוכים בהרבה מבניה בשכונות חדשות.

על פי [אתר האינטרנט של התאחדות בוני הארץ](#)

על פי נתוני לשכת התכנון מחוז מרכז, מתוך מצגת שהציג צוות המעקב והבקרה של תמ"א 35 בולנת"ע בתאריך 30.04.13.

36

37

העיר	המתחם	יח"ד קיימות	תוספת יח"ד (תוך 10 שנים)
1 אשקלון	מתחם הסנה	704	550
2	מתחם ב"י ארלחורוב	1700	1300
3	מתחם הקניון	1500	1,200
4	מתחם מגדל המים	2300	1,750
5	מתחם שני אליהו	700	550
6 אשדוד	רובע ג' צפון	1484	1,150
7	רובע ג' דרום	936	700
8 באר-שבע	ד' מזרח	1690	1,300
9	רגר דרום	1400	1,050
10	ד' מרכז	1900	1,450
11	ג' חביבה רייך	1044	800
12 עכו	עכו 1	1041	800
13	עכו 4	1100	850
14 פתח תקווה	הדר גנים	430	350
15	הדר גנים (2)	328	250
16	יוספטל	868	650
17 קריית גת	מתחם שבטי ישראל	1256	950
18	מתחם בדני הספר	900	700
19	מתחם החייל האלמוני	545	400
20	מתחם ש. העצמאות	120	200
21 קריות ים ומוצקין	מתחם חוף האלמוגים	2600	1950
22	מתחם תבור	1016	850
23 קריית מלאכי	מתחם ש. ויצמן	1220	950
24 חיפה	מתחם אדמונד פלג	356	300
25	מתחם עין הים	208	150
26	נווה דוד	348	300
27	קריית אליהו	3500	2650
סה"כ		27,694	24,200

יאלא עזוזא שכונות ארצי

מקור: עמותת מרחב



מקור: עמותת מרחב

להתחדשות העירונית יתרונות רבים ובהם:

- **חיסכון כלכלי, בשל ההישענות על תשתיות קיימות** – עלות הפיתוח בתוך הערים נמוכה בהרבה, בראייה כלכלית רחבה, מעלות הפיתוח הפרברי יש מאין זאת בעיקר לאור ניצולן של תשתיות מוסדיות, ארגוניות, הנדסיות, וסביבתיות קיימות.³⁸
- **מיצוי יתרונות כלכליים תוך יעול השימוש בקרקע** – ישראל היא מהמדינות הצפופות בעולם, ועל כן הציפוף בה הוא הכרחי. תוספת אוכלוסייה בשטחים המבונים ובעיקר בערים היא הצעד היעיל ביותר לחיסכון בקרקע ולשמירה על שטחים פתוחים. הגברת הצפיפות מאפשרת מיצוי יתרונות כלכליים ובכלל זאת קיום תחבורה ציבורית יעילה, מגוון מוסדות ציבור, מסחר ותרבות, ושפע הזדמנויות כלכליות.³⁹
- **חיזוק הערים** – ישראל היא ארץ עירונית, ורוב גדול של תושבי המדינה (92%) חיים בערים. עריה של מדינת ישראל מזדקנות ומרכזי הערים מאבדים את משיכתם ואת הרלבנטיות שלהם. תהליכי התחדשות עירונית מאפשרים להחליף שימושי קרקע ותיקים בשימושים המתאימים לתפקוד עדכני של העיר, תוך שיפור איכות חיי התושבים על ידי שדרוג התשתיות העירוניות, השירותים העירוניים והאיכות האורבנית של המרקם העירוני והמרחב הציבורי.
- **אפשרות להטמעת עקרונות תכנון עדכניים במקומות שתוכננו לפי השקפת עולם שאינה רלוונטית עוד**. מדובר בהטמעת כלים תכנוניים כמו תמהיל דיור או דיור בר השגה, אלמנטים פסיים כמו נתיבי אופניים או ערוב שימושים ועוד.
- **שיקום שכונות ותיקות** – החייאת מרקמים עירוניים ותיקים הסובלים מבלייה פיסית והיחלשות חברתית, תוך חיזוק הקהילה ואפשרות לשדרוג השירותים העירוניים ויצירת עוגנים חדשים במרקם העירוני הקיים.

3. אחוזי המימוש של תכניות מתאר אינם נתון קשיח

ההנחה כיום של ממשלת ישראל היא שלא כל התכניות יתממשו, ולכן יש לתכנן בעודף של 50%. יצירת עודף תכנוני של 150-200 אלף יחידות דיור מעבר לצורך המידי נתפס כתנאי הכרחי לייצוב שוק הנדל"ן.

אלא שאחוזי המימוש עשויים לגדול בעקבות נקיטה באמצעי מדיניות נכונים. כך למשל, ניתן לנקוט באמצעי המדיניות הבאים:

- העלאת אחוזי המימוש באמצעות הסכמי גג שחותמת ממשלת ישראל מול הרשויות המקומיות, במסגרתו הן מקבלות סל תמריצים וודאות לביצוע תשתיות נדרשות לפיתוח באופן המסייע לאישור תכניות מגורים, ויתרה מכך למימוש המלאי בביצוע ואכלוס בטווח הקצר והבינוני.

³⁸ ראו שמאי אסיף, נעמה מליס, גיא קב-ונקי, "ארץ - תמ"א 35 דוח שלב ביניים, סיכום שלב א", מרץ 2008.
³⁹ ראו [כרך אמצעי המדיניות תמ"א 35](#), עמ' 175; וכן שיקולים בתכנון עירוני, עדכון תמ"א 35, דוח ד2, עמ' 87.

- אמצעי נוסף שיכול לתמרץ בינוי הוא קביעה שתכניות שלא ימומשו יפקע תוקפן, ושילוב סעיף בתיקון חוק התכנון והבניה המוגש כעת שייקבע כי לא יינתנו פיצויים על אובדן זכויות במידה שהתכנית פקעה.
- כמו כן, ניתן להטיל מס גבוה על קרקע מתוכננת שלא ממומשת תוך זמן קצוב. בכך יינתן תמריץ לבנות על הקרקע ולא רק "לגלגל" אחוזי בניה, כפי שקורה לא פעם.
- לבסוף, יש להכין תכנית השקעות בכדי לפתוח חסמים, ולהפנים את ההשלכות על בינוי שכונות מגורים בהחלטות המימון של תשתיות תחבורה, מים וביוב.

במידה שאחוז המימוש יעלה ל-60% בלבד - מספר יחידות הדיור שיתווספו במחוזות תל אביב והמרכז במסגרת תכניות קיימות יעמוד על 96 אלף! במידה שאחוז המימוש יעלה ל-70% מספר יחידות הדיור שיתווספו במחוזות ת"א והמרכז בלבד יעמוד על 112 אלף! בהתחשב בכך שחלק ניכר מהחוסר של 100-150 אלף יחידות דיור שאופיין על ידי קבינט הדיור הוא במגזר החרדי ובמגזר הערבי, שניתן לספק לפחות את חלקם מחוץ לאזורי הביקוש, ובכך שאזורי הביקוש נרחבים ממחוז ת"א והמרכז, וכי חלק מהביקוש יקבל מענה גם במטרופולין חיפה ובמטרופולין באר שבע, וכן בערים נוספות (במחוז ירושלים ומחוץ לאזורים המטרופוליניים), **הרי יש בכך כדי להבטיח מענה מלא לחוסרים שאופיינו על ידי קבינט הדיור** (וזאת מבלי להיכנס לדיון עד כמה חוסרים אלו אמיתיים).

4. הרחבת אזורי הביקוש כתוצאה מהתרחבות המטרופולין

כתוצאה משיפור מערך התחבורה בישראל, בייחוד המסילתי, עולה טווח היוממות. משמעות תהליך זה היא שאזורי הביקוש למגורים מתרחבים, במקביל לעליית טווח היוממות מתל אביב.⁴⁰ יתר על כן, מאחר שמבנה המטרופולין משתנה, והוא איננו מטרופולין חד-מוקדי, אלא מטרופולין רב-מוקדי, אזורי התעסוקה מתרחבים, דבר שמרחיב עוד יותר את האזורים שנגישים להזדמנויות תעסוקה. מכאן שאין צורך לחפש את מלוא המענה במחוזות תל אביב והמרכז אלא יש לבחון את מלאי יחידות הדיור במבט מטרופוליני. קרי, מה היקף יחידות הדיור שנגישות למוקדי תעסוקה. מבט מעין זה יראה שהיקף יחידות הדיור שיש להתייחס אליהן כי יחידות דיור באזורי ביקוש מתרחב כל הזמן. להערכתנו מדובר בכחמישים עד מאה אלף יחידות דיור בנפת אשקלון במחוז דרום ונפת חדרה במחוז חיפה. לכך ניתן להוסיף יחידות דיור במחוז ירושלים,⁴¹ שגם היא הופכת להיות חלק משדה היוממות של מטרופולין ת"א, מגמה הצפויה להתרחב בטווח התכנון (עד 2030).

⁴⁰ לעניין זה ראה עבודה אמפירית שבחנה את השלכות שיפור השירות המסילתי על נפת חדרה:

Israel, E. and Cohen-Blankshtain, G., 2010, "Testing the decentralization effects of rail systems: Empirical findings from Israel " *Transportation Research* 44, pp. 523-536

⁴¹ גם חלקו המערבי של יו"ש הופך להיות חלק משדה היוממות של מטרופולין ת"א.

7. מסקנות והמלצות

1. קיים מלאי תכנוני מוסכם של עתודות בינוי במטרופולין תל אביב בטווח המידי, הקצר והבינוני

עבודה זו מראה כי במחוזות תל אביב והמרכז קיים מלאי תכנוני מוסכם הניתן למימוש בטווח המידי, וכן מלאי תכנוני מוסכם הניתן למימוש בטווח הקצר והבינוני. מלאי זה, הכולל מאות אלפי יחידות דיור, מעלה סימן שאלה גדול ביחס להנחה הרווחת לפיה מחסור במלאי תכנוני בטווח המידי והקצר הוא הגורם המרכזי לעליית מחירי הדיור.

מלאי זה, המשתקף במקורות מידע רבים אותם סקרנו, מעיד כי ניתן לקדם היצע יחידות דיור התואם את מדיניות התכנון הארצית, ללא הליכי אישור מזורזים שלא לצורך, המביאים לתוצרים תכנוניים פגומים ולפגיעה באיכות החיים והסביבה. יתר על כן, מלאי זה אינו משקף את מלוא המצאי במטרופולין תל אביב, שכן יש להוסיף אליו את המלאים בנפות חדרה ואשקלון, אשר לא נסקרו בעבודה זו.

להלן סיכום יחידות הדיור הפוטנציאליות במחוזות תל אביב והמרכז על סמך העבודות שנסקרו בדוח זה:

מחוז	טווח מידי 2015	טווח קצר 2020	טווח בינוני 2030	סה"כ
ת"א	21,000	75,000	99,000	195,000
מרכז	120,000	217,000	126,000	463,000
סה"כ ללא תמ"א 38	141,000	292,000	225,000	658,000
תמ"א 38 מחוז ת"א	10,000	50,000	50,000	110,000
תמ"א 38 מחוז מרכז	10,000	40,000	50,000	100,000
סה"כ כולל תמ"א 38	161,000	382,000	325,000	868,000

מלאי זה מאפשר לתת מענה לחוסר עליו הצביע צוות 90 הימים שמונה על ידי קבינט הדיור: הן ביחס לטענה של גירעון מצטבר בשנים האחרונות והן ביחס ליעדים השנתיים שהציבה הממשלה למערכת התכנון. זאת, בידיעה כי מנהל התכנון מייצר בשנתיים האחרונות בהצלחה רבה לפחות 60 אלף יחידות דיור בשנה. עוד מראים הנתונים בדוח זה כי 100 - 150 אלף יחידות הדיור הנדרשות על פי המלצות צוות 90 הימים לשם סגירת הגירעון המצטבר כאמור לעיל, יגיעו בעקבות מיקוד פעילותם של מוסדות התכנון המחוזיים והמקומיים (ועדות מחוזיות וועדות מקומיות) באישור של תכניות מפורטות ומתאריות הנמצאות בהליכי תכנון שונים, חלקם מתקדמים.

הפניית משאבים למימוש המלאי הקיים והזמין סטטוטורית תניב היקף בלתי מבוטל של יחידות דיור ברחבי מדינת ישראל. המימוש המידי והמהיר ביותר הוא של מלאי יחידות דיור מאושרות, אשר מימושן מתעכב בשל חסמים שונים הקשורים בשלטון המרכזי או בשלטון המקומי (או שניהם יחדיו), וכן של מלאי יחידות דיור המאושרות ברמה המתארית המחוזית ונדרש לתכנון מפורט ממנו ניתן לצאת להוצאת היתרי בניה וביצוע עד לאכלוס בפועל.

מלאי נוסף של יחידות דיור

על המצאי התכנוני כפי שהוא בא לידי ביטוי בתכניות מאושרות ובתהליכים, יש להוסיף יוזמות אשר מגדילות את המלאי התכנוני משמעותית באופן מצטבר, ונעלמו עד כה מחישובי עתודות הבינוי למגורים שהוצגו לציבור:

א. **תקנת שבס (בתוך תקנות סטיה ניכרת)** - מספר יחידות הדיור בפועל יכול לגדול בכשליש ממספר היחידות הקיימות בתוכניות מאושרות, זאת במסגרת הליכי הרישוי בוועדות המקומיות וללא צורך בהליכי תכנון.

ב. **דירות בידי משקיעים** - על פי נתוני בנק ישראל למעלה מ-110 אלף דירות נרכשו בשנים 2003 – 2012 על ידי משקיעים מקומיים, כמחציתן במחוזות תל אביב והמרכז. בעוד שחלק ניכר מהדירות מושכרות, ולכן מספקות שירותי דיור, יש לא מעט דירות המוחזקות כדירות רפאים, בעיקר באזורים החזקים של הערים. שינוי בתנאים המקרו כלכליים עשוי להביא משקיעים לממש את השקעותיהם ובכך להגדיר באופן משמעותי את היצע יחידות הדיור בשוק. שימוש בכלים פיסקליים עשוי להשפיע גם הוא על מידת הביקוש לדירות להשקעה, דבר שיהיו לו השלכות על המחירים. לכן בנוסף לדירות המתוכננות יש לראות בדירות שניקנו למטרות השקעה, ובייחוד דירות הרפאים, מקור נוסף העשוי לסייע במתן מענה לביקוש לקניית דירות למטרות מגורים, אם כי הדבר מותנה לפחות חלקית בנקיטת צעדי מדיניות מתאימים.

ג. **דירות הנבנות ביוזמה פרטית** - גם אם נתחשב בטענה הרווחת שיש למצוא עתודות קרקע בבעלות המדינה משום שיש קושי לפתח בקרקעות פרטיות או בקרקעות מעורבות (בבעלות בין קרקע פרטית לקרקע מדינה) – אנו מעריכים שקיימות במחוזות תל אביב והמרכז עתודות על סמך סעיף 1 לעיל שאינן נמוכות מההערכה הריאלית של 450,000 יחידות דיור על פי החלוקה הבאה על ציר הזמן: 100,000 יחידות דיור בטווח המידי; 150,000 בטווח הקצר ו-150,000 בטווח הבינוני.

מגמות המעידות שלא צפוי חוסר גם בעתיד

א. **מוסדות התכנון עשו קפיצת מדרגה משמעותית באישור תכניות בשנתיים האחרונות** - בשנים 2012-2013 מחוזות ת"א והמרכז עמדו ביעד השנתי שקבעה הממשלה ואף מעבר לו. גם בשאר מחוזות הארץ, בהשוואה לשנים קודמות נראית מגמה ברורה של עלייה באישור מספר יחידות דיור בתכניות. על פי שנתון מנהל התכנון לשנת 2012⁴², בכל המחוזות קיימות, נכון לסוף שנת 2012, 298,000 יחידות הדיור המצויות בהליך סטטוטורי. 43% מתכניות אלה (128,672 יחידות דיור) מצויות במחוזות ת"א והמרכז. חלק נכבד מיחידות דיור אלה מצויות בהליכים מתקדמים (מהפקדה ועד גמר אישור) ולכן ניתנות למימוש בשלב המידי: מדובר ב-120,192 יחידות דיור בכל הארץ, מהן 68,316 יחידות דיור במחוזות ת"א והמרכז.

⁴² [שנתון התכנון 2012](#), מנהל התכנון - משרד הפנים, אפריל 2013.

- ב. **ציפוף הרקמה הבנויה** - וועדות ותכניות רבות המליצו לאורך השנים על קידום תכניות להתחדשות עירונית. נושא זה אף קיבל ביטוי במספר החלטות ממשלה שהתקבלו בשנים האחרונות. ניכרת עלייה ביישום תכניות שונות להתחדשות עירונית בעיקר במרכז הארץ, במחוזות תל אביב ומרכז.
- ג. **אחוזי המימוש של תכניות מתאר אינם נתון קשיח** - אחוזי המימוש עשויים לגדול בעקבות נקיטה באמצעי מדיניות נכונים. כך למשל, באמצעות הסכמי גג שחותמת ממשלת ישראל מול הרשויות המקומיות הן מקבלות סל תמריצים וודאות לביצוע תשתיות נדרשות לפיתוח באופן המסייע לאישור תכניות מגורים, ויתרה מכך למימוש המלאי בביצוע ואכלוס בטווח הקצר והבינוני.
- ד. **הרחבת אזורי הביקוש כתוצאה מהתרחבות המטרופולין** – הודות לשיפור במערך התחבורה, בייחוד המסילתי, עולה טווח היוממות מתל אביב, ועל כן אזורי הביקוש למגורים מתרחבים. מכאן שיש לבחון את מלאי יחידות הדיור במבט מטרופוליני החורג מגבולות מחוזות ת"א ומרכז.

לפיכך, יש לרכז את מירב המאמצים בצעדים הבאים:

- **הפניית משאבים לגופי התכנון הקיימים על מנת לייעל את עבודתם** - במקום להקים עוד ועוד מוסדות והליכי תכנון חדשים, יש לחזק את כוח האדם והמשאבים של ועדות התכנון הקיימות ובראשן הוועדות המחוזיות בכדי שיוכלו לטפל באופן יעיל יותר בקידום תכניות המצויות בהליכים, ובמימוש המלאי הקיים בתכניות המחוזיות. זאת בהתאם להמלצות שהוגשו לממשלה על-ידי גורמים שונים ובניהם דוח ועדת ברנע⁴³. כך למשל, הגברת תדירות דיוני הוועדות המחוזיות היא צעד חשוב בכיוון זה. על פי נתוני מנהל התכנון המסכמים את שנות הפעילות 2012 ו-2013, הוועדות המחוזיות עמדו בשנים האלו ביעדים הכמותיים של החלטות הממשלה ואף חרגו מהן כלפי מעלה. בשנים אלו הוועדות המחוזיות הוכיחו שמיקוד פעילות מכוונת אישור תכניות למגורים המגובה בתוספת אמצעים תקציביים הנדרשים לכך נושא תוצאות מרשימות.
- **הסרת חסמים והתמקדות בתוכניות בינוניות בהיקפן** – במקרים רבים תכניות מאושרות לא מקודמות בגלל חסמים טכניים ובירוקרטיים כגון היעדר פתרונות תחבורה ותשתיות. נתוני מחוזות תל אביב ומרכז מציגים כמות גדולה של תכניות אשר אינן בהכרח "תוכניות גדולות" שכוללות אלפי יחידות דיור, אלא תכניות של מאות יחידות דיור שבמצטבר מראות נתונים מרשימים.
- **התמקדות בהתחדשות הרקמה הבנויה** – תהליכי ההתחדשות העירונית אשר גורמים לעיבוי, ציפוף והרוויית הרקמה הבנויה עשויים להוות אמצעי מרכזי לצמיחה בטווח הקצר והבינוני בדגש על מחוזות תל אביב ומרכז, אך גם באזורי הארץ האחרים. במחוזות ת"א

⁴³ ר' "דוח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים ואירגוניים בתחום התכנון והבנייה", משרד הפנים, דצמבר 2011.

והמרכז החל מהטווח המידי והקצר ובוודאי שבטווח הבינוני, זהו המרכיב המרכזי אשר נדרשת בו השקעה ציבורית, היות והשטחים הפתוחים הולכים ומצטמצמים ובמרוצת השנים יהיה קשה עוד יותר לאתר עתודות קרקע פתוחה מוסכמת לפיתוח מגורים. כדי שלא לעודד יצירת חלופות תכנוניות קלות לביצוע להליך הלא פשוט של התחדשות עירונית, ולהקל על קידום הליכים אלה בשנים הראשונות, יש לקבוע, בשלב ראשון כהוראת שעה, מגבלות על אישור בניה צמודת קרקע ביישוב שנמצא כמתאים להתחדשות עירונית ובכל המרחב סביבו. צעד זה נדרש מאחר שכיום התחלות הבנייה של בתים פרטיים מהוות 30% מכלל התחלות הבנייה בארץ.⁴⁴ כמו כן, במקומות בהם משתכנע מוסד התכנון כי נדרשת הכנת תכנית לפיתוח חדש למגורים בשטחים פתוחים בשולי ישוב עירוני, יש לחייב הליכי התחדשות עירונית בד בבד בהיקף העולה על ההיקף בתוכנית החדשה.

• **מיצוי הפוטנציאל במטרופולין באר שבע וחפה** - דוח זה אמנם מתמקד במחוזות ת"א ומרכז, אך בראייה תכנונית וחברתית ארוכת טווח יש חשיבות גדולה להתמודד עם האתגר המורכב של חיזוק אזורי הפריפריה. הגישה אשר רואה צורך לספק את הפתרונות לפי הביקוש הקיים כיום במרכז הארץ עלולה לגרום בטווח הארוך לנזקים קשים מבחינה חברתית, כלכלית וסביבתית. באזורי הפריפריה ישנן עתודות קרקע גדולות אשר מימושן יכול להיעשות רק באמצעות מדיניות ציבורית עקבית ונחושה, באמצעות כלים שאינם מתחום התכנון המתארי. כך אמצעי המדיניות המשלימים שאושר בממשלה יחד עם תמ"א 35 ריכז המלצות חשובות שלא בוצעו, אך ניתן עוד לאמץ במסגרת עבודת מטה ממשלתית המגובה בתקציבים מתאימים. ברור כי ללא שיפור האטרקטיביות של האזורים הפריפריאליים בתעסוקה, בשירותים ובתחבורה, לא ניתן יהיה לממש יעדים חשובים אלה. בהקשר זה חשוב במיוחד לעודד יצירה של מקומות תעסוקה במטרופולינים אלו, דבר שיתרום בצורה המשמעותית ביותר להרחבת אזורי הביקוש, ובכך להכנסת מספר גדול מאוד של יחידות דיור למעגל היחידות המבוקשות. כמו כן, יש לעודד בנייה רוויה במטרופולינים אלה, שתאפשר להגדיל את מלאי יחידות הדיור בהם, תוך יצירת סביבת חיים עירונית שוקקת, ולא עוד שכונות מגורים המאופיינות בבניה פרברית צמודת קרקע.⁴⁵

• **חיזוק התכנון המקומי בישראל** - חלק ניכר מהבעיה הקיימת כיום נובע מקושי במיצוי עתודות מוסכמות בגלל קשיים ברמה המקומית. יש לרכז מאמץ במיפוי של המלאי התכנוני הקיים בדגש על השנים שקדמו לשנת 2010, היות ויש מלאי אדיר של תכניות ישנות, הן ברמה מתארית והן ברמה מפורטת אשר מצוי בידי הועדות המקומיות. כמו כן, נדרש לפתח סל תמריצים לשלטון המקומי לקדם בניית מגורים דוגמת הסכמי גג עתידיים בהליכי התחדשות עירונית ברקמה הבנויה, שיכללו אמצעים לתקצוב ועידוד הרשויות המקומיות לאשר תכניות מפורטות ויתרה מכך, להוציא היתרי בנייה.

⁴⁴ ר' עינת פז-פרנקל, "[רק חצי מהתחלות הבנייה הן קרקע של המדינה](#)", כלכליסט, 12.03.14

⁴⁵ ראו בהקשר זה את כוונת רמ"י לשווק מגרשים ל-3,000 קוטג'ים בבאר שבע, במקום תכניות קודמות לשווק מגרשים ל-10,000 דירות בבנייה רוויה. לוי א., "ליברמן על אטיאס: היה שר נהדר", [אתר News1](#), 13/03/14.

- **הפעלת כלים פיסקליים בכדי להביא יזמים פרטיים למימוש יחידות דיור שמאפשרות תכנונית – רוב הבניה באזורי הביקוש מבוצעת על ידי הסקטור הפרטי.** יש לא מעט קרקעות מתוכננות שלא נבנות מאחר שהיזמים שואפים להגדיל את אחוזי הרווח, או בשל "גלגול" אחוזי בניה, לפיו יזמים רוכשים מגרשים, מגישים תכניות להעלאת אחוזי הבניה ומוכרים את המגרש עם ההשבחה, ללא כוונה אמיתית לבנות את יחידות הדיור. מיסוי מוגבר על קרקע שאינה מנוצלת בהתאם לפוטנציאל התכנוני שלה, וכן של דירות רפאים, עשוי להזרים יחידות דיור נוספות לשוק, בין אם לרכישה ובין אם להשכרה.

8. רשימת מקורות

מסמכים, מאמרים וניירות עבודה בעברית

1. אורבניקס בע"מ עבור תנועת "עתיד כחול לבן", ["מצאי יחידות דיור בישראל, בדגש עבור מתיישבי יהודה ושומרון – דוח מסכם"](#), דצמבר 2011.
2. אסיף ש. מליס נ., קב-ונקי ג., "ארץ - תמ"א 35 דוח שלב ביניים, סיכום שלב א", מרץ 2008.
3. אסיף ש. מליס נ., "החידוש העירוני", בתוך: ["תמ"א 35 – כרך אמצעי המדיניות"](#), עמוד 175.
4. בנק ישראל, ["דפוסי רכישת הדירות ביד' משקיעים מקומיים בשנים 2003-2012"](#), דצמבר 2013.
5. דובמן, פ', יכין, י', ריבון, ס'. ["שוק הדיור בישראל 2008-2010: האם התפתחה בועה במחירי הדירות?"](#) בנק ישראל, חטיבת המחקר, 2011, איור 1 עמ' 4.
6. החברה להגנת הטבע, ["נייר עמדה בנושא הותמ"ל"](#), ינואר 2014.
7. החברה להגנת הטבע, קהילת באר שבע והסביבה, [מאגר עתודות קרקע למגורים באר שבע 2012 – מגמות והמלצות](#), יוני 2012.
8. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, [פרוטוקול ישיבה מס' 565 מיום 7.1.14](#).
9. המטה לתכנון אחראי, [הערות לתזכיר החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור](#), ינואר 2014.
10. הממונה על מחוז מרכז, [מכתב למנהלת מנהל התכנון](#), מיום 13 בדצמבר 2012.
11. חקלאי ר., "גורמים מסבירים לפערים ואי התאמות בהתייחס ליעדי אוכלוסייה", בתוך ["תמ"א 35, ליווי מעקב ועדכון: דוח שלב ג"](#), כהן, א., קפלן מ., וטוראל י., מינהל התכנון, משרד הפנים, 2010, עמ' 393.
12. כהן, א., קפלן מ., וטוראל י., "תמ"א 35 ליווי מעקב ועדכון: דוח שלב ד'1, מינהל התכנון, משרד הפנים, יולי 2011.
13. כהן, א., קפלן מ., וטוראל י., "תמ"א 35 ליווי מעקב ועדכון: דוח שלב ד'2: המלצות לעדכון התמ"א", מינהל התכנון, משרד הפנים, אפריל 2013.
14. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מצוקת הדיור בישראל](#), רון תקוה, מרץ 2008, עמוד 5.
15. משרד הבינוי והשיכון, ["ענף הבנייה בישראל ניתוח כלכלי 2012 חוברת סיכום"](#).
16. משרד הבינוי והשיכון, ["ענף הבנייה בישראל - ניתוח כלכלי - רבעון שני 2013"](#), יוני 2013.
17. משרד הפנים, ["דוח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים ואירגוניים בתחום התכנון והבנייה"](#), דצמבר 2011.
18. משרד הפנים – מחוז תל אביב, ["אומדן ראשוני לצפי זמינות הוצאת היתרים בניה ע"פ תוכניות ותמ"א 38 במחוז תל אביב בשנים 2015-2040"](#), דצמבר 2013.
19. משרד הפנים, מנהל התכנון, אגף בכיר לתכנון נושאי, ["דו"ח יישום תמ"א 38 לשנת 2013"](#), מרץ 2014.
20. משרד הפנים, מנהל התכנון, [שנתון התכנון 2012](#), אפריל 2013.

21. משרד הפנים, מנהל התכנון, אגף תפעול שליטה ובקרה, [דוח מסכם 2013 - תמצית מנהלים](#), ינואר 2014.
22. משרד הפנים, מנהל התכנון, [שנתון התכנון 2013](#), פברואר 2014.
23. עמותת מרחב, "חיזוק והעצמה של שכונות ותיקות", 2013.
24. פורום ה-15 ומרכז השלטון המקומי, "[הערות השלטון המקומי – תזכיר חוק קידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור \(הוראת שעה\) התשע"ד 2014](#)", ינואר 2014.
25. פורום התכנון, [הערות לתזכיר חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור](#), ינואר 2014.
26. פייטלסון ע' ומינץ צ', [מימוש הפוטנציאל של אזורי נופש מטרופוליניים \(אנ"מ\): צעדים נדרשים והצעות לנקיטתם](#), נובמבר 2013.

מסמכים, מאמרים וניירות עבודה באנגלית

1. Israel, E. and Cohen-Blankshtain, G, 2010, "Testing the decentralization effects of rail systems: Empirical findings from Israel " [Transportation Research](#) 44, pp. 523-536

אתרי אינטרנט

1. [אתר האינטרנט של התאחדות בוני הארץ](#)

נאומים ומצגות

1. דברי אמיר לוי, ראש אגף התקציבים, בכנס החירום שנערך בכנסת ביום 24.2.14.
2. נתוני לשכת התכנון מחוז מרכז, מתוך מצגת שהציג צוות המעקב והבקרה של תמ"א 35 בולנת"ע בתאריך 30.04.13.
3. צוות בין-משרדי, הפרויקט הלאומי לדיור - המלצות, משרד האוצר, מצגת מיום 28.10.13.
4. רשות מקרקעי ישראל, חתימת הסכמי גג – מודיעין, מצגת מיום 22.1.2014.
5. רשות מקרקעי ישראל, הסכמי גג, מצגת בנצי ליברמן בערב עיון פורום התכנון מיום 5.3.2014.

החלטות ממשלה

1. [החלטת ממשלה מס' 2019 בנושא הגדלת היצע הקרקע למגורים](#) מיום 15.7.10.
2. [החלטת ממשלה מספר 4428 מיום 18.03.2012](#): האצת תכנון ופיתוח של פרויקטים להתחדשות עירונית.
3. [החלטת ממשלה מספר 373 \(דר/9\) מיום 12.06.13](#) בנושא קידום התחדשות עירונית.
4. [החלטת ממשלה מספר 551 \(דר/17\) מיום 14.7.13](#).
5. [החלטת ממשלה מספר 549 \(דר/15\) מיום 14.7.13](#).

נתונים סטטיסטיים

1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח 6 – בניית דירות לפי שלב בנייה ויוזם](#), 2012.
2. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2013](#)

כתבות

1. בוסו נ., "[המחסור בדירות מצטמצם: שיא של 16 שנים במספר התחלות הבנייה](#)", The Marker, 03.03.14.
2. חודי, א'. "[שאלת השאלות: כמה דירות באמת חסרות בישראל?](#)", גלובס, 14.10.13.
3. לוין א', "ליברמן על אטיאס: היה שר נהדר", [אתר News1](#), 13.03.14.
4. פז-פרנקל ע', "[רק חצי מהתחלות הבנייה הן קרקע של המדינה](#)", כלכליסט, 12.03.14.