

היכולת להשיג דיור והפרדוקס של צמיחה כלכלית מואצת

Meen Geoffrey and Whitehead Christine (2020) Understanding Affordability: The Economics of Housing Markets, Bristol University Press, pp324.

ספר חדש זה נכתב על ידי שני חוקרים בריטים בכירים בתחום כלכלת הדיור. לא בכדי מדגישה כותרת הספר את נושא "היכולת להשיג דיור" (Housing Affordability) ולא את "דיור בר השגה" (Affordable Housing). הבדל זה אינו סמנטי אלא מהותי. הוא טומן בחובו פער עמוק בין התפיסה של הכלכלנים לגבי משבר הדיור לבין תפיסתם של מתכנני ערים, קובעי מדיניות וקבלנים. פער זה קיים לא רק בדיון הציבורי בישראל אלא ההדים שלו ניכרים גם במשברי הדיור העוברים על ארצות אירופה וצפון אמריקה. דיון ציבורי מתמשך זה נסוב סביב הצורך בייצור יחידות מגורים וחסמי ההיצע הקיימים המונעים הבאת דירות אלה לשוק. הטענה הרווחת היא שצריך לספק יותר דירות על ידי שחרור קרקעות ויעול תהליכי תכנון ורישוי כדי להפיג לחצים ולקרר את השוק. בדיון זה הדגש הוא על כמות יחידות דיור, זמינותן ואיך להפוך אותן לברי-השגה.

הכלכלנים רואים את הדברים אחרת. עבורם לב משבר הדיור אינו בכמות הדיור הזמינה וצד ההיצע של השוק. משבר הדיור הוא משבר של השכר באותה מידה, שהוא משבר של כמות הדירות. באופן פרדוקסלי וכפי שנטען בהמשך, משבר הדיור הוא גם משבר של הצמיחה הכלכלית. לכן משבר הדיור בא לידי ביטוי ביכולת להשיג דיור (Housing Affordability) והביקוש למגורים. הדגש הוא על כוח ההשתכרות ולא על כמות הדירות המגיעות לשוק. דגש זה בא לידי ביטוי בספר הנוכחי הן כבר בראשיתו במדדים השונים הקיימים כדי למדוד את היכולת להשיג דיור. המכנה המשותף של שלל המדדים הנסקרים (כגון היחס בין המחיר לבין השכר, היחס בין הוצאות דיור לבין השכר, ההכנסה ה'שאריתית' לאחר ניכוי הוצאות שירותי דיור, שימוש במדדי ג'יני וכד') הוא שהם כולם נמדדים מול בסיס אחיד שהוא השכר או ההכנסה.

אולם, למרות ההבלטה המכוונת של גורמי הביקוש בשוק הדיור, הספר לא מתעלם מהמשמעות החלוקתיות של היכולת להשיג דיור. המחברים מודעים היטב ששוק הדיור ללא רגולציה יוצר עוותים הפועלים לרעתם של משקי בית עניים וקבוצות מוחלשות. הספר מתאר בפירוט את המספר הרב של התוכניות 'לטיפול' במשבר הדיור כפי שממשלות

בריטיות הנהיגו במרוצת שני העשורים האחרונים. בדומה לשלל ההתנסויות בישראל בתחום זה, כגון 'מחיר מטרה', 'מע"מ אפס', 'מחיר למשתכן' והתורן הנוכחי 'דירה בהנחה', הניסיון הבינלאומי ובמיוחד זה של הבריטים, מלמד שמאמצים ציבוריים לעודד את צד ההיצע של השוק בעקבות משברים, בדרך כלל נוחלים כישלון. השוק מגיב באיטיות לשינויים במחירים וכל הניסיונות להעלות את רמת הפיריון של חברות הבניה אף הם לא מועילים במיוחד. בהקשר הישראלי הדברים נשמעים מוכרים מאוד.

דבר נוסף שנשמע מוכר לאוזניים ישראליות הוא הגורם המבני החוסם את היכולת להשיג דיור ובראש וראשונה ההיצע של הקרקעות. אפילו במדינות שבהן לא קיים גוף אנומלי דמות רמ"י - המווסת את קצב שחרור הקרקעות לבניה לפי קריטריונים מעורפלים, מתברר כי קיים חוסר אנדמי במשאב חיוני זה. בבריטניה למשל, מרכיב ערך הקרקע במחיר הדירה עלה מחמישים אחוזים בממוצע בשנת 1995 למעל שבעים אחוז בשנת 2018. במקום מוסד כמו רמ"י בישראל, מערכת התכנון הבריטית משחקת את התפקיד של משחרר הקרקעות הלאומי. בדומה לרמ"י היא עושה זאת במנות קצובות כדי למנוע צניחת מחירים.

אם קיימת אחיזה לתיזה של הכלכלנים, שמשבר הדיור נעוץ ב"יכולת להשיג דיור" ולא באספקת "דיור בר השגה" וכפי שעולה מספר זה, מה ניתן ללמוד ביחס לניהול משבר הדיור בישראל? נושא זה אינו חדש ומלווה את מערכת התכנון בישראל מעל עשור מאז פרוץ ה'מחאה החברתית' של קיץ 2011. גם מעל דפי כתב עת זה לא נעדרת ההתייחסות המתמשכת בעניין המשבר והדבר מתבטא בזרם קבוע של מאמרי דעה, פרשנויות ומחקרים, למשל פייטלסון (2015), בורוכוב (2018) אלכסנדר (2022) וזנזורי (2022).

המסרים של הספר מעלים שלוש תובנות עיקריות ביחס ליכולת להשיג דיור בישראל כדלהלן:

1. תפקיד הצמיחה הכלכלית במשבר הדיור

באופן פרדוקסלי הצמיחה הכלכלית תורמת לקשיים ביכולת להשיג דיור. בארץ היא יוצרת ביקושים לדירות גדולות. דירות אלו צורכות שטח ובמדינה בעלת מגבלות קרקעיות, התוצאה היא עליית מחירים. כאשר העלייה במחירי דירות היא מהירה יותר מהעלייה בשכר, היכולת להשיג דיור הולכת וקטנה. בדרך זו הצמיחה הכלכלית הופכת להיות חלק ממשבר הדיור. פרדוקס זה מבטא את תופעת "צרות של עשירים". היא דומה ל"פרדוקס השפע"/"קללת המשאבים" The Paradox of Plenty/Resource Curse הידוע, שמתואר על ידי Sachs and Warner (2001). פרדוקס זה מתייחס למדינות רוויות משאבים טבעיים המונעים את צמיחתן הכלכלית.

מקורות

- אלכסנדר א. (2021) משבר הדיור: מדיניות, פוליטיקה ותכנון, תכנון, 18(2), עמ' 3-5.
- בורוכוב א. (2018) משבר הדיור והנזקים למערכת התכנון, תכנון, 15(2), עמ' 63-85.
- זנזורי א. (2021) "משבר הדיור": הפער בין התכנון לביצוע, תכנון, 18(2), עמ' 6-13.
- פייטלסון ע. (2015) העברה התכנון לאוצר: דיון ביקורתי בנוגע להגינות שמאחורי החלטה זו, תכנון, 12(2), עמ' 117-125.
- Beenstock M., Felsenstein D and Xieer D (2020). **Long-Term Housing Affordability in Spatial General Equilibrium**. *Housing Studies*, 36(6), 935-968.
- Sachs J.D. and Warner A.M. (2001). **The Curse of Natural Resources**, *European Economic Review*, 45 (4-6), 827-838.

מחקר חדש הבוחן את היכולת להשיג דיור בישראל בטווח הארוך אומד כי יכולת זו קטנה ב-1% כאשר ההכנסה לנפש עולה ב-1% וכאשר סה"כ שטח הדיור לא משתנה (Beenstock et al 2020). פרדוקס זה מתקיים כאשר גמישות הביקוש לשטח דיור ביחס להכנסה (אחוז עליה בביקוש בעקבות עליה של אחוז בהכנסה) עולה על גמישות הביקוש לשטח דיור ביחס למחיר (אחוז הירידה בביקוש בעקבות עליה של אחוז במחיר ליחידת שטח). פרדוקס זה אינו רק תופעה ישראלית. הוא מתקיים במדינות שבהן הביקוש לשטח דיור הוא גדול יותר מההיצע. ההבדל הוא שבמדינות המפותחות אין צמיחה דמוגרפית דומה לזו שבישראל, וגם הצמיחה בהכנסה לנפש היא שלילית בחלק ממדינות אלו. גורמי הביקוש בישראל גדלים בקצב מהר באופן יחסי, ולכן ההידרדרות ביכולת להשיג דיור תלויה בחלקה בצמיחה הכלכלית.

2. מדיניות הגדלת גודל שטח הדיור (ולא מספר היחידות)

מהו הפתרון לפרדוקס זה? ברור שהאטת הצמיחה הכלכלית לא תתכן מבחינה פוליטית. אולם, במקום לחפש את הפתרון בדחיפת יותר יחידות דיור לשוק, ייתכן שקיים מענה בדמות צמיחה מספקת של שטח הדיור (קרי, גודל ממוצע של דירה). במדינה כמו ישראל, בה קיימת גם צמיחה דמוגרפית (2% לשנה) וגם צמיחה בהכנסה (1.5% בשנה), מתברר כי הצמיחה בשטח הדיור צריכה להיות בסדר גודל של 2.75% בשנה על מנת למנוע התדרדרות מתמדת ביכולת להשיג דיור. בפועל, שטח הדיור גדל בשנים אחרונות ב-1.8% לשנה. על-כן היכולת להשיג דיור הצטמצמה בעשור האחרון ב-6% לשנה, שמתוכם כ-2% לשנה נובע מהצמיחה הכלכלית המתמדת!

3. הדיון הציבורי

התובנות לעיל מובילות למסקנה שמה שחשוב בדיון הציבורי במשבר הדיור הוא שטח הדיור ולא רק מספר הדירות. בתנאי צמיחה, הציבור מחפש שירותי דיור משופרים ולא כמות דירות. הבנייה של יותר דירות קטנות על חשבון פחות שטח עלולה רק להחריף את המשבר. לכן גם גופים מוסדיים (כמו הלמ"ס) צריכים לפרסם מידע לפי שטח במונחים של מטרים מרובעים ולא לפי כמות היחידות (מספר התחלות וגמרי בניה). מספרי הדירות הוא דבר שהוא אינו קבוע ופתוח לחיבורים ולחלוקות שונות. מידע על שטחי הדיור יאפשר דיון מושכל במשבר הדיור המתמשך וביכולת להשיג דיור.

פרופ' דניאל פלזנשטיין

המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.