

כל אחד סופר אחרת': מבט ביקורתי על התכנית האסטרטגית לדיור*

ענת הורוביץ-הראל וערן פייטלסון

תקציר

התכנית האסטרטגית לדיור מהווה כיום גורם מניע מרכזי בתכנון הישראלי. אולם הנתונים והנחות העבודה שעמדו בבסיסה לא פורסמו ולא הוצגו בפומבי וגם היום נותרו עלומים. יתר על כן, תכנית זו לא עברה בקרה בלתי תלויה או דיון פתוח. בעבודה זו אנחנו מנסים לזהות את הנתונים והנחות העבודה שמאחורי תכנית זו, ודנים בהם באופן ביקורתי, וזאת בתקווה לפתוח את התכנית לדיון ציבורי ומקצועי.

התכנית קובעת "צרכי" דיור מעל ומעבר לתחזיות קודמות, אך לא מתייחסת לרווחת דיור. התכנית מתעלמת מהעדכון שנעשה לתמ"א 35 ומבקרת את התפרוסת הגיאוגרפית המוצעת בתמ"א 35. בפועל, התפרוסת שהתכנית מציגה לא שונה מהותית מזו שבתמ"א 35. אולם בעוד שבתמ"א 35 תפרוסת המגורים לוותה במערך תשתיות ותעסוקה תומך, והוצעו אמצעי מדיניות משלימים, בתכנית האסטרטגית אין התייחסות לתשתיות ותעסוקה או לאמצעים משלימים.

בכך התכנית האסטרטגית לדיור מהווה נסיגה מהתכנון הכוללני של הדור האחרון לפרקטיקות של שנות החמישים והשישים של המאה הקודמת. אך הנזק העיקרי של התכנית האסטרטגית הוא בהקדמת תכנון, דבר שיש לו מחיר שכן לכשיגיע צבר התכניות לפרקו הוא יהיה מיושן, דבר שיפגע באיכות החיים של הדורות הבאים.

מילות מפתח: דיור, שקיפות, עודף תכנוני, דמוגרפיה, תחזיות

מבוא

ישראל מצויה כיום בבולמוס תכנוני. בולמוס זה נדחף על ידי התכנית האסטרטגית לדיור, אשר אושרה בהחלטת ממשלה מס' 2457 (דר/131) מיום 02/03/17 וקובעת כי תידרש תוספת של 1.5 מיליון דירות לגידול האוכלוסייה הצפוי בישראל עד שנת 2040 – ועל מנת לספק זאת יש צורך בתכנון מלאי עתודות של 2.6 מיליון יחידות דיור. התכנית האסטרטגית לדיור היא רכיב מרכזי (יחד עם הסכמי הגג והקמת הותמ"ל) במאמץ הממשלתי להציף את השוק ביחידות דיור במטרה להוריד את מחיריהן. מאמץ זה הוא רכיב במגמה רחבה יותר להחלשת מערכת התכנון כחלק מהמאבק של הדרג הפוליטי ב'שומרי הסף', המתבטא בהקמת מסלולים עוקפים (כיום הות"ל והותמ"ל) המגבירים את עצמת משרדי הממשלה ביחס לשלטון המקומי

והגופים האזרחיים, הן באמצעות הסמכויות הנרחבות הניתנות לגופים אלו, והן בשל הרכבם שבו יש רוב מחלט למשרדי הממשלה (Cherney, 2017; Feitelson, 2018).

ההנמקה העיקרית לצעדים שנקטו על ידי הממשלה לצורך בוועדות עוקפות, המהוות רפורמה דה-פקטו במערכת התכנון, היא שהעדר היצע למגורים הנגרם כתוצאה מעיכובים במערכת התכנון גורם לעליית מחירי הדיור. על טענה זו נמתחה ביקורת בטענה שעליית מחירי הדיור נגרמה בעיקר בשל ירידת שער הריבית, דבר שהביא לכניסה מסיבית של משקיעים לשוק, וכי השוק הגיב בהתאם (פייטלסון, 2015). לאור זאת עולה השאלה באיזו מידה ההנחות העומדות בבסיס התכנית האסטרטגית לדיור אכן תקפות. מטרת מאמר זה היא לבחון זאת.

מאז אימוץ החלטת הממשלה פועל מנהל התכנון לממש את יעדי התכנית האסטרטגית, בין אם במסגרת הועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל) ובין אם במסגרת הוועדות המחוזיות זאת בהתאם להחלטת ממשלה מספר 3705 דר/188 של קבינט הדיור מיום 05.03.2018 אשר מטילה על מנהל התכנון לגבש תוכנית עבודה מפורטת שתכיל את רשימת כל התוכניות המפורטות למגורים שיובאו לאישור מוסדות התכנון בשנת 2018, כך שיאפשרו עמידה ביעד זה.

היקפי הבינוי הנרחבים הללו נגזרים מתחזיות אוכלוסייה שהוכנו על ידי המועצה הלאומית לכלכלה. תחזיות אלה גבוהות מתחזיות קודמות, אולם ההנחות העומדות בבסיסן אינן שקופות ועד כה לא התקיים דיון ציבורי רחב ביחס אליהן. מן הראוי היה כי מהלך מסוג זה יבוצע במסגרת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, במעורבות בעלי ענין בתוך הממשלה ומחוץ לה (שלטון מקומי, ארגוני חברה אזרחית, אקדמיה ומדע) ובליוי צוות תכנון וועדת היגוי, בדומה לדיונים שנערכו בעת הכנת תמ"א 35 והעדכון לה (תמ"א 35/1).

בכדי לבחון את תקפות ההנחות שעומדות בבסיס התכנית האסטרטגית לדיור נבקש לבחון במאמר שלוש הנחות מרכזיות העומדות בבסיס התכנית:

- 1. צרכי הדיור העתידיים בישראל** - מדובר באומדן המסתמך על תחזיות אוכלוסייה. מכיוון שתחזיות אוכלוסייה אינן חיזוי מדויק של העתיד, חטיבת המחקר בבנק ישראל סייגה בעבר את תחזיותיה וקבעה כי "אמידת צורכי הדיור אינה פשוטה הן מפני קושי מושגי להגדיר צרכים אלה והן מפני קושי מעשי לכמת אותם. השלכה מהצרכים על ההיקף הנדרש של התחלות הבנייה אף היא אינה מיידית." (בנק ישראל, 2012).
- 2. תכנון בעודף** - הנחה מרכזית של התכנית האסטרטגית היא כי יש לקבוע יעדי תכנון בעודף ניכר עקב פחת תכנוני והיקפי מימוש של תכניות תקפות ומתוכננות.
- 3. פריסה גיאוגרפית** - חלוקה אזורית של תוספת יחידות הדיור על בסיס יעדי התכנון שהוגדרו.

מאחר שהתכנית באה לתת מענה לצרכי דיור, כהגדרתה, בשלב הראשון ניסינו לזהות את בסיס הנתונים והנחות היסוד מהם נגזרה התכנית האסטרטגית. ניתן היה לצפות שנתונים והנחות אלו יהיו שקופים לציבור ולקהילה המקצועית. אך לא כך הם פני הדברים, ולכן פרטנו את הידוע לנו על הנתונים

והנחות שהובילו את התכנית. לאחר מכן בחנו את הנחות היסוד שבבסיס התכנית האסטרטגית. קרי, בחנו את דרך חישוב "צרכי" הדיור, את המידה בה יש התייחסות לרווחת דיור, את ההתייחסות לקבוצות אוכלוסייה שונות ואת רגישות התוצאות להנחות. כמו כן השוינו את המשתנים הללו בתכנית האסטרטגית לדיור לאלו בעבודות אחרות, כגון עדכון ובקרת תמ"א 35.

מאחר שהתכנית מבקשת לתכנן בעודף משמעותי, פי 1.7 מהנדרש על פי תחזיותיה, בחנו בשלב השני את סבירות הנחה זו. כמו כן עמדנו על הנזקים האפשריים מתכנון בעודף. אולם, היקף התכנון אינו מספק כדי להעריך את התכנית האסטרטגית, אלא יש להתייחס גם לפיזור הגיאוגרפי, נושא אליו מתייחסת גם התכנית. אי לכך בשלב השלישי בחנו את תפרושת תוספות הדיור המוצעת על ידי התכנית האסטרטגית, תוך השוואתה לעדכון תמ"א 35.

לבסוף אנו דנים בהליך הכנתה של התכנית האסטרטגית לדיור, וזאת לאור היקף השלכותיה על מערך התכנון בארץ, ומעלים מספר נקודות באשר ליישום התכנית.

שקיפות בסיס הנתונים והנחות היסוד

ניתוח התכנית האסטרטגית לדיור מתבסס על החלטת הממשלה ודברי ההסבר שצורפו לה, וכן על ארבעה מסמכים אשר פורסמו באתר המועצה הלאומית לכלכלה:

1. "צרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל" (רז דרור וליטמנוביץ, 2014) מתייחס לשנים 2014-2035. פרסום זה מתבסס על עבודה שנערכה בהזמנת מנהל התכנון, ולא פורסמה במלואה.
2. גרסה שנייה של המסמך: "צרכי הדיור העתידיים בישראל 2016-2040" (רז דרור וקוסט, 2016), בה בוצעו שינויים מתודולוגיים באומדן יחידות הדיור והטווח שלו הוגדל עד לשנת 2040. כאן נקבע לראשונה כי עד שנת 2040 יהיה צורך ב-1.5 מליון יחידות דיור, כלומר גידול של כ-60% במלאי הדיור בישראל בתוך כ-25 שנים.
3. "התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040" (רז דרור וקוסט, 2017). מסמך זה נושא אופי יישומי יותר וניתן בו דגש להיבטי פיזור גיאוגרפי של יחידות הדיור שלא היו קיימים בשני המסמכים הקודמים.
4. "תרחישי אוכלוסייה אזוריים למדינת ישראל לשנים 2015-2040" (שודרון ואברמזון, 2017). המסמך מביא הנחות שונות לתרחישי אוכלוסייה, חלקן מבוססות על תחזיות הלמ"ס לשנת 2065 (הלמ"ס, 2017) אשר צופות כי בסוף שנת 2048 אוכלוסיית ישראל צפויה להגיע לכ-15 מיליון תושבים. התרחיש המרכזי בעבודה מבוסס על היקפי הדיור הצפויים באזורים שונים בארץ בהתאם למימוש התכנית האסטרטגית לדיור.

חשוב לציין שהמסמכים הללו לא כוללים את הנחות העבודה ומסד הנתונים עליהם התבססה המועצה הלאומית לכלכלה. החומר שפורסם הינו חלקי ביותר ומוצג באופן של "ראה וקדש" – הוא מפרט רק תוצאות של עבודה שבוצעה ואילו מסד הנתונים העומד מאחורי העבודה לא נחשף במלואו לציבור. לשם

השוואה, בתהליך עדכון תמ"א 35 (כהן, טוראל וקפלן, 2009, 2010) אשר עסק אף הוא בתחזיות אוכלוסייה וצרכי תכנון, פורסמו דוחות מפורטים ביותר אשר זמינים לציבור הרחב. גם פניות למועצה הלאומית לכלכלה ולמנהל התכנון במשרד האוצר בהתאם לחוק חופש המידע לא הניבו את בסיס הנתונים ואת הנחות העבודה מהן נגזרו התוצאות שמהוות תשומה לתכנית האסטרטגית לדיור. בתשובה לפנייתנו נענו כי: "מסד הנתונים עליהם התבססו הינם נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כאשר האומדן לצרכי הדיור העתידיים בישראל מבוסס על מודל דמוגרפי-כלכלי, הבוחן את השינויים החזויים בהרכב האוכלוסייה", (עזרא א., 2017).

ניתן להניח כי עבודת המועצה הלאומית לכלכלה נסמכת על תחזיות הלמ"ס לשנת 2065. זאת מאחר ובפרסום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחודש מאי 2017 נכתב כי: "המועצה הלאומית לכלכלה נסמכת על התחזית לצורך חישוב תחזיות אוכלוסייה אזוריות המהוות בסיס לתכנון אזורי על ידי גופי ממשלה, בהתאם להחלטת ממשלה 2452 (דר/131) ממרץ 2012". אלא שבתחזיות הלמ"ס קיימות שלוש חלופות: גבוהה, בינונית ונמוכה, ולא ברור לאיזו מהן מתייחסת התכנית האסטרטגית לדיור.

ניתוח הנחות היסוד שבבסיס התכנית האסטרטגית לדיור

הנחות היסוד שבבסיס התכנית האסטרטגית לדיור מתייחסות לשלושה רכיבים. הראשון הוא צרכי הדיור הכלל-ארציים. השני הוא הצורך בתכנון בעודף בכדי לתת מענה לצרכים אלו. והשלישי הוא הפיזור הגיאוגרפי של צרכי הדיור והמענה המרחבי לפיזור זה. סעיף זה מחולק בהתאם.

צרכי הדיור העתידיים בישראל: הכצקתה?

ל"צרכי" הדיור יש שני רכיבים. הראשון הוא הרכיב הדמוגרפי, והתרגום של התמורות הדמוגרפיות ליחידות דיור שיש להוסיף. השני הוא רווחת הדיור שיש לספק כחלק מהמענה לשינויים הדמוגרפיים וכדי לשפר את תמונת המצב הנוכחית. המענה לשני רכיבים אלה מותנה בשורה של הנחות. הנחות אלו מהוות רכיב שלישי בהערכה של הקביעות של התכנית האסטרטגית לגבי צרכי הדיור העתידיים בישראל, שכן הן התמורות והן רווחת הדיור המבוקשת משתנות בין מגזרים. לבסוף, הצרכים שמאופיינים בתכנית האסטרטגית ניתנים להשוואה עם עבודות אחרות, בכדי לבחון באיזו מידה תכנית זו תואמת או מהווה חריגה ביחס לעבודות קודמות.

חישוב צרכי הדיור בתכנית האסטרטגית לדיור

נתייחס תחילה לצרכי הדיור של האוכלוסייה היהודית, ובהמשך נבחן את צרכי הדיור של אוכלוסיית הלא יהודים. צרכי הדיור של האוכלוסייה היהודית חושבו (רז דרור וליטמנוביץ, 2014) באמצעות גידול בקבוצות אוכלוסייה בגילאים מסוימים (גילאי 29-20, גילאי 30 ומעלה), אל מול קיטון בצרכי דיור הנובע מנפטרים פנויים (אלמנים/ רווקים / גרושים). זאת בהתאם לתפיסה המופיעה בדוח חטיבת המחקר של בנק ישראל (בנק ישראל, 2012) לפיה אמידת הצורך בדיור מבוססת על השינויים הדמוגרפיים באוכלוסייה. צרכי הדיור מוגדרים בדוח לפי מספר הדירות הנדרש בהינתן גודלה של

האוכלוסייה הבוגרת ושיעור הפרטים המתגוררים בדירה לבדם לעומת אלה החולקים דירה עם בוגרים נוספים.

הצוות הבינמישרדי לטיוב נתוני הדירור בישראל (2014) שריכזה המועצה הלאומית לכלכלה, אימץ גם הוא גישה זו, משום שלטענתו לא ניתן להשתמש בגידול משקי הבית לאומדן הביקוש הנורמטיבי לדירור מאחר ולא קיימת זהות בין משק בית לתא משפחתי. למשל, זוג נשוי צעיר המתגורר עם הוריו מפאת חוסר יכולתו לרכוש או לשכור דירה, אינו נמנה במניין משקי הבית ועל כן אינו נספר בביקוש הנורמטיבי לפי אומדן זה.

יש בכך למעשה משום שינוי שיטת המדידה של צרכי הדירור באופן המגדיל את היקף הביקוש החזוי ליחידות דירור ביחס לאופן שבו הם נמדדו בתמ"א 35 ובדוח הועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות פרופ' טרכטנברג (2011) תוך התבססות על גידול במשקי הבית. יש לציין כי גם מנהל התכנון התייחס לביקוש במונחים של משקי בית, כך למשל מצגת מנהל התכנון למועצה הארצית מספטמבר 2014 בנושא עדכון תמ"א 35 הסתמכה על צפי הגידול במשקי הבית, וטענה כי תוספת משקי הבית בישראל צפויה לעמוד על כ-49 אלף משקי בית חדשים בממוצע לשנה.

במסמך התכנית האסטרטגית לדירור (רז דרור וקוסט, 2017) ישנה חזרה לשימוש במושג משקי בית: נאמר כי צורכי הדירור אומדים את התוספת הצפויה נטו של משקי הבית בישראל. אלא שאין שינוי בשיטת החישוב (הדוח מפנה בנושא זה לדוחות הקודמים) ואין פירוט המתייחס כמותית לצפי משקי הבית.

העדר התייחסות לגודל הדירות ולרווחת הדירור

צרכי הדירור של האוכלוסייה מוגדרים בתכנית האסטרטגית לדירור באופן המתייחס למספר הדירות ולא לגודלן. מסמכי המועצה הלאומית לכלכלה אינם מביאים בחשבון את העובדה שצרכי הדירור של האוכלוסייה אינם אחידים, וכי נדרש תמהיל יחידות דירור בגדלים שונים אשר נותן מענה לצורכיהן של אוכלוסיות מגוונות. נושא זה נזכר בהחלטת ממשלה דר/131 מיום 02/03/17 הנוגעת לתכנית האסטרטגית לדירור באופן שולי למדי.

תמ"א 35, לעומת זאת, קבעה את היקף הבינוי הדרוש במונחי שטח מבונה נדרש לנפש ולא ביחידות דירור, מתוך הבנה שמה שקובע את צריכת הקרקע הוא גודל האוכלוסייה המועמס על התשתיות הנדרשות ולא מספר יחידות הדירור. זאת משום שאותו מספר יחידות דירור על שטח נתון מייצר עומס שונה על התשתיות כאשר יש הבדל במספר הנפשות לדירה, למשל אוכלוסייה חרדית לעומת אוכלוסייה חילונית. על כן 'מודל הביקושים' שפותח במסגרת תמ"א 35 חזה את היקף הבינוי הדרוש תוך התחשבות במגמות אשר פורטו בהרחבה ונוגעות לגודל משק בית, מגמת הזדקנות האוכלוסייה והצורך בהגברת צפיפות הבנייה. (כהן, טוראל וקפלן, 2009, 2010)

לנושאים הללו כמעט ואין התייחסות בתכנית האסטרטגית לדירור. התוכנית האסטרטגית אינה עוסקת בהיקף שטחי הקרקע הנדרשים אלא רק במספר יחיד הנדרש, ובהתאם לשכות התכנון המחוזיות נדרשו לאתר את היצע הקרקעות שיספק אומדן זה.

היעדר פירוט ביחס להנחות מרכזיות באומדן

אוכלוסיית ישראל אינה הומוגנית. בפועל יש שלוש קבוצות אוכלוסייה הנבדלות מהותית בצרכיהן, ויש חסמים מבניים המונעים התהוות שוק דיור אחיד. רוב ההתייחסות לצרכי דיור מוכוונת לאוכלוסייה היהודית ה"כללית" הכוללת חילונים, דתיים ומסורתיים, אשר מתגוררים לעיתים קרובות בסמיכות אחד לשני, ואף באותם מבנים. לעומתם אוכלוסיית המיעוטים ואוכלוסיית החרדים נוטות להתבדל. על כן בהערכת צרכי הדיור יש להתייחס לשתי קבוצות אלו בנפרד.

הנחות הנוגעות לצרכי הדיור של אוכלוסיית המיעוטים. הנחות אלה לא נאמדו ע"י בנק ישראל, ונקבעו בעבודת המועצה הלאומית לכלכלה משנת 2014 לפי שתי גישות: גישה שמרנית, הנסמכת על חלקה היחסי של אוכלוסייה זו בסך הבינוי בעשור האחרון, ועל פי גישה מרחיבה, אשר אומצת במסמך המועצה הלאומית לכלכלה מ-2016, ונסמכת על "הנחות ספציפיות לגבי צרכי הדיור המתאמות לאופייה הייחודי של אוכלוסייה זו" (רז דרור וליטמנוביץ, 2014). בפועל יש שונות משמעותית בין רכיבים של אוכלוסיית המיעוטים (נוצרים, דרוזים, עירוניים, בדואים וכד'). יתר על כן, הפיריון יורד, בקצבים שונים בין רכיבים אלו, למעט אצל הבדואים בדרום. על אף זאת, הנחות העבודה לגבי אוכלוסיית המיעוטים לא פורטו, ולכן לא ניתן להעריך את המידה בה התכנית האסטרטגית נותנת מענה לאוכלוסיית המיעוטים.

הנחות הנוגעות לאוכלוסייה החרדית - מסמך המועצה הלאומית לכלכלה משנת 2014 מציינ כי כ-40 אחוזים מהגידול בצרכי הדיור השוטפים בשנים 2015-2035 מקורו באוכלוסייה הערבית ובאוכלוסייה החרדית. בשעה שבשנת 2015 השנתון הממוצע של בני 25-29 הכיל כ-13 אלף חרדים, בשנת 2035 יכיל השנתון כ-29 אלף חרדים.

החלטת הממשלה (דר/131) הנוגעת לתכנית האסטרטגית לדיור קובעת את יעדי יחידות הדיור המיועדות לאוכלוסייה החרדית על סמך תכנית אסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית לשנים 2016-2035 – דוח רחב היקף שפורסם בשנת 2016 (זיכרון, 2016).

על בסיס ההנחה כי עיקר צריכת הדירות באוכלוסייה החרדית חופף למספר הזוגות הנישאים, קובעת התכנית האסטרטגית לדיור כי בשנים 2016-2065 יידרשו 188,562 יח"ד עבור האוכלוסייה החרדית. מספר זה מגלם את הערכת מספר בתי האב שיוקמו במהלך שנים אלו, בהפחתת הדירות המתפנות בתוך הקהילה. (בנוסף העריכו כותבי הדוח כי נכון לשנת 2015 קיים חוסר של כ-10,000 יחידות דיור נוספות בחברה החרדית). האומדן נערך בהתאם למספר הנפשות במחזור גילאי 22 בכל שנה, שהוא מעט מעל גיל הנישואין הממוצע כיום בציבור החרדי (בהנחה כי בשנים הקרובות גיל הנישואין הממוצע ימשיך ויעלה אך לא במידה משמעותית). כמו כן, הובאה בחשבון תוספת של 5% לצריכת דירות מבני השנתון שאינם נשואים. מהאומדן הופחתו כ-22,000 דירות המתפנות לאורך השנים, בהתבסס על אומדן הנפטרים באוכלוסייה החרדית בכל שנה.

באומדן לא נלקחו בחשבון תהליכים חברתיים של מעברים בין קהילות, כגון חזרה בתשובה או עזיבת דרך החיים החרדית. זאת מתוך הנחה כי "לא ניתן

לחזות במדויק את המספרים בעתיד אך הם עשויים, בקירוב, לקזז זה את זה".

אלא שעל פי דוח שפורסם לאחרונה על ידי מרכז טאוב (וינרב ובלס, 2018) קיימת מגמה של ניידות דתית בין מגורים שונים, אשר אינה באה לידי ביטוי בתחזיות הלמ"ס לשנת 2059, עליהן נשענת התכנית האסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית. במחקר של מרכז טאוב נבחנו מגמות בניידות הדתית בקרב יהודים כפי שמשקף במעבר של תלמידים בין בתי ספר בסוגי פיקוח שונים. החוקרים מצאו כי עיקר המעבר הוא לבתי ספר שרמת הדתיות בהם נמוכה יותר.

אם המגמות הללו יימשכו, תהיה להן השפעה ניכרת על הרכבה העתידי של החברה בישראל. אף שעל פי תחזיות הלמ"ס ב-2059 על כל 100 יהודים לא חרדים יהיו כ-50 חרדים, הרי אם יובאו בחשבון מגמות הניידות הדתית, על כל 100 יהודים לא חרדים יהיו כ-35 חרדים בלבד. לנתון זה עשויה להיות השפעה על גודלם של אותם משקי בית ובהתאם לכך לגודל יחידות הדיור לו הן ידרשו.

השוואה לתחזיות ואומדנים אחרים

על מנת לבחון את צרכי הדיור עליהם הצביעה המועצה הלאומית לכלכלה, יש מקום להשוות אותם לתחזיות ואומדנים אחרים. בדו"ח שפרסמה המועצה ב-2014 אכן התבצעה השוואה חלקית כזו לשנת היעד 2020. לא נערכה השוואה ביחס לאומדנים המתייחסים לשנים שלאחר מכן.

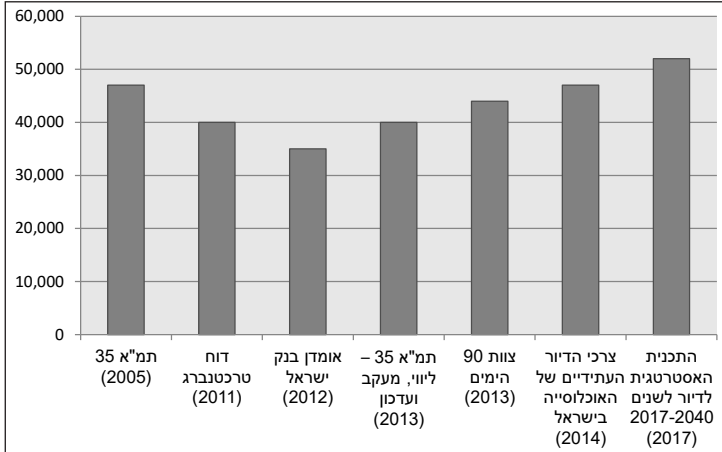
המועצה הלאומית לכלכלה טוענת כי אומדנים קודמים לא בדקו את התקופה שלאחר שנת 2021. זוהי אמירה בעייתית מכיוון שעדכון תמ"א 35 שכלל אינו נזכר באף אחת מעבודות המועצה, התייחס לשנת היעד 2030. עם אישור העדכון של תמ"א 35 קבע שר האוצר בהודעה לעיתונות כי "התיקון לתמ"א 35 יגדיל את היצע הדירות בצורה משמעותית בשלושת העשורים הבאים" (צור, 2016). כלומר תמ"א 35/1 אמורה לספק מענה לצרכי הדיור לפחות עד שנת 2030.

מדובר בהתעלמות צורמת של התכנית האסטרטגית לדיור מעדכון תמ"א 35, אשר אושר לאחרונה (יוני 2016). הפרוגרמה בעדכון תמ"א 35 נערכה ע"י אנשי מקצוע שזו התמחותם, תוך בדיקות רבות וביקורת עמיתים. בתכנית האסטרטגית לדיור לא הוצגה השוואה לפרוגרמה שהוכנה במסגרת עדכון תמ"א 35 ולא הוסבר מדוע יש צורך בהכנת פרוגרמה חדשה, בשעה שהליך התכנון הראוי הוא בדיקה חוזרת של הפרוגרמה שהוכנה עבור תמ"א 35 ועדכונה במידת הצורך.

בהשוואה לאומדנים המתייחסים לשנת היעד 2020, מסמכי המועצה הלאומית לכלכלה נוקבים באומדן גבוה יותר: בשעה שבמרבית האומדנים עד שנת 2020 צרכי הדיור נעים סביב 45 אלף יח"ד לשנה, המסמך של המועצה הלאומית לכלכלה מ-2014 צופה כי עד שנת 2020 ידרשו מ-45 אלף יח"ד בשנה. המסמך מ-2016 והתכנית האסטרטגית לדיור מ-2017 כבר מרחיקים לכת וצופים כי עד שנת 2020 יהיה צורך בכ-52 אלף יח"ד בשנה. זאת בשעה שדוח בנק ישראל עליו התבססה המועצה הלאומית לכלכלה מצביע דווקא על

ירידה צפויה בתוספת הדירות השנתית שתידרש (לאוכלוסייה היהודית בלבד) עד שנת 2019, עד לרמה של 35 אלף דירות בשנה.

תרשים 1: אומדנים עד לשנת 2020 – ממוצע שנתי נדרש של יחידות דיור בנזירות



מקורות והערות:

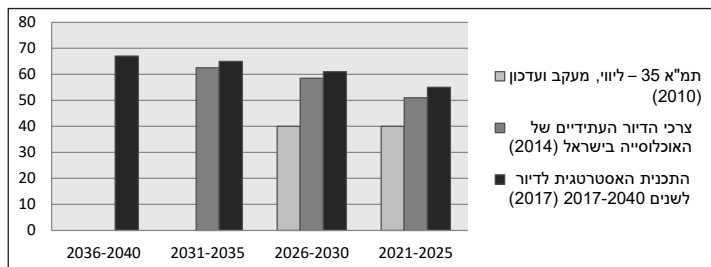
תמ"א 35 – ע"פ כרך אמצעי המדיניות, פרק 6 עיקרי הפרוגרמה.
 דוח טרכטנברג – שנת יעד 2016, על סמך ממוצע הגידול במשקי הבית בעשור שקדם לוועדה

אומדן בנק ישראל – אוכלוסייה יהודית בלבד, שנת יעד 2019.
 תמ"א 35 – ליווי, מעקב ועדכון – ע"פ כהן א', טוראל י', קפלן מ', תמ"א 35 – ליווי, מעקב ועדכון, מנהל התכנון, משרד הפנים. דוח ד' 2' נובמבר 2013
 צוות 90 הימים – האומדן מתייחס לשנת יעד 2019, בוצע ע"י המועצה הלאומית לכלכלה ע"פ גישה שמרנית (אין התחשבות בגידול באוכלוסייה הערבית)

טענת המועצה הלאומית לכלכלה (רז דרור וליטמנוביץ, 2014) היא כי החל משנת 2021 תתרחש עלייה חדה בצרכי הדיור בישראל וצפוי זינוק במספר יחידות הדיור הנדרשות. על פי מסמך המועצה הלאומית לכלכלה שפורסם בשנת 2014, עד שנת 2035 יידרש בינוי במוצע של 55-60 אלף יחיד בשנה, ובין השנים 2031-2035 אף מעבר לכך: 60-65 אלף יחיד בשנה. מסמך המועצה שפורסם בשנת 2016, שאת מסקנותיו מאמצת גם התכנית האסטרטגית לדיור 2017-2040, מרחיב את האומדן וצופה כי בין השנים 2026-2030 יידרשו 61 אלף יחיד בשנה ובין 2036-2040 יידרשו במוצע 67 אלף יחיד בשנה. הרחבת האומדן נובעת מתוספת צרכים כתוצאה מהגירה צפויה לישראל וכן מגישה מרחיבה ביחס לצרכי הדיור של האוכלוסייה הערבית.

העלייה בצרכי הדיור מוסברת ברובה בגידול החד בשכבת הגיל 20-34, המייצרת את מרבית צרכי הדיור החדשים במשק, מדובר בגידול אוכלוסין אשר כבר התרחש, שכן האוכלוסייה האמורה, שתגדיל מהותית את צרכי הדיור העתידיים, מורכבת מילידי שנת 2000 ואילך.

תרשים 2: אומדנים החל משנת 2021 - ממוצע שנתי נדרש של יחידות דור בנויות, באלפים



ע"פ היעדים הנורמטיביים לפי מחוזות שפורטו בדוח שלב ג. ראה כהן א', טוראל י', קפלן מ', תמ"א 35 – ליווי, מעקב ועדכון, מנהל התכנון, משרד הפנים; דו"ח שלב ג', אוגוסט 2010

תכנון בעודף

התכנית האסטרטגית לדור קובעת יעד תכנון של 2.6 מיליון יחידות דור, שמשמעותו היא כי מערכת התכנון תפעל בהיקף גדול מהנדרש, פי 1.7 מצרכי הדור שזוהו. הנחת העבודה של התכנית האסטרטגית לדור היא כי מערכת התכנון נדרשת לאשר תכנון של כ-35% יותר יחידות דור מהיקף הבינוי הנדרש באותה שנה (רז דרור וקוסט, 2017) זאת כתוצאה ממספר גורמים:

קצב המימוש של יחידות דור מאושרות: לפי דוח המועצה הלאומית לכלכלה משנת 2014, משך הזמן הנדרש ליצירת דירה בישראל עומד על למעלה מעשר שנים. זאת בהתבסס על דוח בנק ישראל משנת 2010 המציין כי לוח הזמנים משיווק הקרקע ועד גמר הבנייה עומד על כחמש שנים. מנתוני סקר שערך מנהל התכנון ביחס למימוש יחידות דור במחוזות ת"א, מרכז וירושלים, עולה כי כ-15 שנים לאחר אישור התכניות כ-80 אחוז מהן מגיעות לכדי התחלת בנייה (רז דרור וקוסט, 2017). כלומר, קיימים פערי עיתוי בין אישור התכנון לסיום הבינוי בפועל. אגב, שלוש שנים קודם לכן העריך מנהל התכנון כי כ-60% בלבד מהתכניות המאושרות יתממשו בתקופה של 15 שנים (מצגת מנהל התכנון, 2014).

כאן יש מקום לציין כי לא ניתן לקבל את הזמן הארוך הנדרש למימוש תכנית כהנחה. סעיף 14 בהחלטת הממשלה העוסקת בתכנית האסטרטגית לדור קובע כי צריך לקום צוות בראשות ראש מטה הדור אשר יבחן דרכים לצמצום לוחות הזמנים מתכנון ועד אכלוס יחידות הדור – צוות זה, אשר אמור לעסוק בצמצום חסמים ופערי מימוש, טרם התכנס. יתר על כן, אחד הגורמים לפער הזמנים בין תכנון לבניה הוא העדר ביקוש. התכנית האסטרטגית לדור מסתמכת על מקדם מימוש ארצי ממוצע ואינה מתייחסת לעובדה שחלק ניכר מהמלאי הינו במחוזות הפריפריה בהן הביקוש נמוך.

פחת תכנוני: מדובר ביחידות דור מאושרות אשר לא מגיעות לכדי בנייה גם לאחר 20 שנה משנת אישורן. המועצה הלאומית לכלכלה העריכה את היקפו של פחת זה בכשישית מן התכנון בפועל (רז דרור וקוסט, 2017) ולכן הגיעה

למסקנה כי על היקף הדירות שתכנון אושר בשנה מסוימת להיות גבוה פי 1.55 מהיקף סיומי הבנייה באותה השנה על חשבון שטחים פתוחים ופי שתיים בתכניות להתחדשות עירונית.

אלא שאחוזי מימוש של תכניות עשויים לגדול בעקבות נקיטה באמצעי מדיניות מתאימים. כמו כן, ראוי להבחין בין אחוזי מימוש בקרקע ציבורית ובקרקע פרטית. בנוסף, הפחת התכנוני מהווה פונקציה של המעמד הסטטוטורי של התכניות: בקרקע בתולה שטרם תוכננה עלול להיות פחת תכנוני גדול מאוד. בפוליגונים של תוכניות מתאר מחוזיות מדובר בפחת של כ-50% (ע"פ עבודת צוות עדכון תמ"א 35), ובתוכניות מפורטות כמובן שהפחת קטן בהרבה. לכן אין משמעות לשימוש שנעשה בתכנית האסטרטגית לדיור בפחת תכנוני אחיד. עבודת הוועדות המחוזיות לאיתור המלאי שנקבע הייתה צריכה להביא בחשבון אחוזי פחת דיפרנציאליים בהתאם למצבן של העתודות המאוותרות.

מחסור הבינוי שנצבר בעשור האחרון: על בסיס האומדן שערכה המועצה הלאומית לכלכלה המחסור הקיים עומד על 85 אלף יחידות דיור (רז דרוך וקוסט, 2017). אולם לא ברור על מה מסתמך אומדן זה. על פי מצגת מנהל התכנון (2014) המחסור הקיים עומד על 80 אלף יחידות דיור. צוות עדכון תמ"א 35 העריך כי מדובר במחסור של 50 אלף יחידות דיור בלבד. כאשר יו"ר מטה הדיור הקודם התייחס לשאלה כמה יחידות דיור חסרות במדינת ישראל, ענה: "כשנכנסתי לתפקיד עשינו סקר שלפיו חסרות 135 אלף יחידות דיור בישראל, ואז בנק ישראל אמר שבכלל חסרות רק 35 אלף יחידות דיור. כל אחד סופר אחרת" (צור, 2017). בנוסף, המועצה הלאומית לכלכלה אינה מתייחסת לגודל המלאי המצוי היום בידי יזמים והאם נלקחו בחשבון אמצעים נוספים על מנת להביא למימושו.

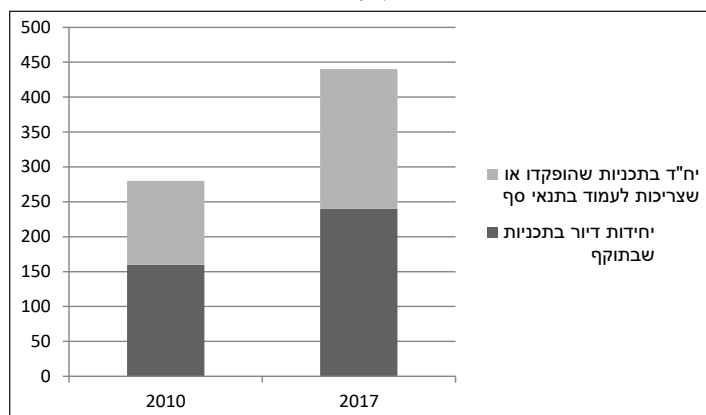
כמו כן חסרה התייחסות לרכיבים מרכזיים במלאי התכנוני הקיים של יחידות דיור:

- יחידות דיור נוספות המיוצרות ברמה המקומית: מכוח ממנגנונים דוגמת תמ"א 38, תקנות שבס המאפשרות לוועדות המקומיות להגדיל בהליך הרישוי את כמות יחידות הדיור, פיצול יחידות דיור (למשל באמצעות הוראת שעה שתאפשר פיצול יחידות דיור בתכניות קיימות בפועל ובתכניות מאושרות על הנייר שיוצאות לביצוע). התעלמות ממנגנונים אלה משמעותה התעלמות ממגמה ברורה מאז רפורמת 2014: העברת סמכויות לרמה המקומית.
- עתודות יחידות דיור בתכניות מפורטות מאושרות ישנות שטרם נבנו – יחידות דיור אלה אינן מקודמות במקרים רבים בגלל חסמים טכניים ובירוקרטיים כגון היעדר פתרונות תחבורה ותשתיות. מדובר במלאי זמין שלפי הנחיות מנהל התכנון לא נלקח בחשבון ע"י המחוזות. כמו כן, עבודת המועצה הלאומית לכלכלה התעלמה מעבודה גדולה שבוצעה ע"י אדרי' יוסי פרחי, בהזמנת מנהל התכנון, ומעולם לא פורסמה, שספרה את היקף יח"ד בכל התוכניות שאושרו בשנים 1990-2009 בישראל (כעשרים אלף תוכניות) וטרם מומשו.
- עתודות יחידות דיור ביישובים הכפרים בהתאם לתמ"א 35/1. הוועדות המחוזיות הונחו לאתר עתודות קרקע נדרשות במסגרת המרקמים

העירוניים בלבד ולכן לא נספר ההיצע האפשרי במגזר הכפרי. אמנם האוכלוסייה הכפרית במדינת ישראל מונה רק 9% מאוכלוסיית המדינה, אבל יש לה משקל גם בעתודות הקרקע לפיתוח כפי שנקבע בלוח 2 בהוראות תמ"א 35/1 הקובע את תקרת מספר יח"ד האפשריות בכל אחד מהיישובים הכפריים בעלי הנחלות במדינה. לכן היה נכון להפחית מחישוב הביקושים את אומדן הביקוש שעשוי להתממש ביישובים הכפריים שמחוץ למרקמים העירוניים במסגרת תמ"א 35 והיחידה השלישית בנחלה. בפרט יש להתייחס להרחבות במושבים וקיבוצים שכבר אושרו בתכניות מפורטות אשר מוסיפות אלפי יח"ד הנותנות מענה לחלק מהמחסור של יח"ד.

מלאי תכנוני-אסטרטגי: טענת המועצה הלאומית לכלכלה היא כי יש להבטיח מלאי אסטרטגי של 80,000 יח"ד מתוכננות וזמינות בקרקע מדינה "על המדף", לשימוש בעת משבר. המלאי "נדרש לניהול סיכונים מיטבי בשוק הדיוור ולצמצום תנודתיות המחירים" (רו דרור וקוסט, 2017). בהתאם לכך הצהיר ראש מטה הדיוור הקודם יצחקי: "אנחנו רוצים להגיע למצב בו ב-2020 יושבות על המדף תוכניות סגורות למיליון דירות, גם אם לא נבנה את כולם שתהיה אופציה" (יצחקי, 2016).

תרשים 3: מלאי יחידות דיוור בתכניות מפורטות החלות על קרקעות מדינה, באלפים



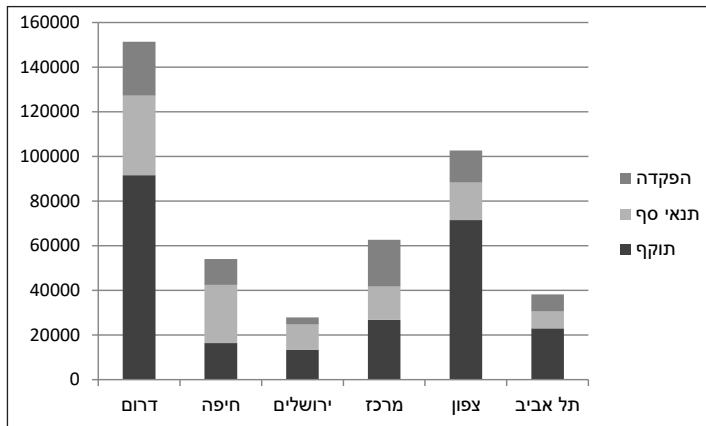
על פי נתונים מדוח בנק ישראל לשנת 2017, פרק ט': שוק הדיוור, בנק ישראל, 28/03/18, עמוד 225.

על פניו, יש היגיון במלאי אסטרטגי. אולם בפועל הוספת מלאי זה לביקוש מיותרת. דוח בנק ישראל לשנת 2017 אשר פורסם בחודש מרץ 2018 טוען כי "המלאי התכנוני התרחב מאוד בשלוש השנים האחרונות". הרחבה זו מוצגת בתרשים 3, המתאר את היקף המלאי התכנוני ואת מידת זמינותו על סמך נתוני רשות מקרקעי ישראל ביחס לפוטנציאל שיווק דירות, בהתאם לתכניות מפורטות החלות על קרקעות מדינה. התרשים מתייחס לתכניות

במלאי (תכניות שהופקדו ותכניות שצריכות לעמוד בתנאי סף מסוימים לפני הגשתן למוסדות התכנון) שצפויות להיות זמינות בטווחי הזמן הקצרים או הבינוניים ולתכניות שבתוקף אשר זמינות באופן מיידי. פוטנציאל השיווק בכל התכניות המפורטות עומד על כ-440 אלף יחידות דיור, מתוכן כ-240 אלף בתוכניות שבתוקף. כלומר, בפועל קיים מלאי תכנוני העולה בכמה מונים על ההיקפים עליהם מדברת המועצה הלאומית לכלכלה. יש לציין כי חלק גדול מיחידות הדיור שקיבלו אישור אינן ישימות בטווח המידי בשל חסמים שונים כגון קרקעות מזוהמות, כשלים בשיווק בפריפריה, בעיות תשתיות ואי התאמה לתכניות מתאר.

על פי הנתונים המוצגים בתרשים 4, רוב רובו של מלאי זה מצוי במחוזות דרום וצפון. על פי דוח בנק ישראל לשנת 2017, ממוצע היקף התחלות בנייה בשלוש השנים האחרונות עמד על 51.3 אלף יחיד בשנה ומלאי ממוצע באותן שנים לדירות בבנייה עמד על 111 אלף. בכל אחת מהשנים הללו היקף יחידות התכנון המתוכננות היה כמעט פי שניים מהתחלות הבניה, ועל כן המלאי גדל.

תרשים 4: המלאי התכנוני של יחידות דיור לפי השלב התכנוני והמחוז, פברואר 2018



נסמך על נתוני מנהל מקרקעי ישראל שפורסמו בפברואר 2018.

לטענת המועצה הלאומית לכלכלה, הסכנה בתכנון בהיקף גדול מהנדרש היא קטנה יחסית ועיקרה הקדמה של השקעת המשאבים בתכנון ובאישורו. אלא שתפיסה זו מתעלמת מהנזקים שביצירת מלאי תכנוני עודף: מלאי עודף של תכנון מפורט משמעותו קביעת עובדות תכנוניות ארוכות טווח. אי לכך לתכנון מוקדם, ובייחוד לתכנון המעניק אחוזי בניה גבוהים, יש מחיר בטווח הארוך, כפי שלתכנון ולייליות משנות התשעים היה לא פעם מחיר שתוצאותיו ניכרות גם כיום. קביעת עובדות תכנוניות ארוכות טווח משמעותה הקטנת מרחב הגמישות שאנו מותירים לדורות הבאים לעצב את המרחב הבנוי והפתוח שלהם, לפי תפיסותיהם. מאחר והתפיסות התכנוניות ודרישות האוכלוסייה משתנות על פני זמן, סביר להניח כי הנחות היסוד העומדות

בבסיס תכנון מוקדם לא בהכרח יתאמו לשינויים הצפויים באורחות חיים של האוכלוסייה.

- פיזור גיאוגרפי

התכנית האסטרטגית לדיור קובעת את יעדי פריסת האוכלוסייה המתוכננת על פני האזורים השונים - כמות יחידות דיור שכל מחוז נדרש לאשר. מסמך המועצה הלאומית לכלכלה שפורסם ב-2017 שם דגש על היבטי פיזור גיאוגרפי שלא היו קיימים בדוחות שקדמו לו (רז דרור וקוסט, 2017). במסמך זה התכנית האסטרטגית מבקרת את תמהיל פיזור האוכלוסין שנקבע בתמ"א 35: "קביעת יעדים לא ריאליים, שהסיכוי כי יושגו מוטל בספק, הינה לא רק הטעיית הציבור וקובעי המדיניות, אלא אף פגיעה באמון התכנית. סופן שלא יושגו ויוציאו את המערכת מאיזון" (רז דרור וקוסט, 2017).

בכך התכנית האסטרטגית מתעלמת מאמצעי המדיניות שהיו אמורים ללוות את יישום היעדים הנורמטיביים אשר נקבעו בתמ"א 35, ושלא יושמו בפועל על ידי הממשלה. יעדי התכנון הנורמטיביים שקבעה תמ"א 35 התבססו על שורה של אמצעי מדיניות משלימים, כגון: תקצוב השקעות פיסיות ובעיקר דרכים ותשתיות, פיתוח תחבורה ציבורית, יצירת מקומות תעסוקה באזורי הפריפריה ועוד. המידה בה היעדים לא התממשו נובעת, לפחות במידת מה, מאי-יישום או יישום החלקי של אותם אמצעים.

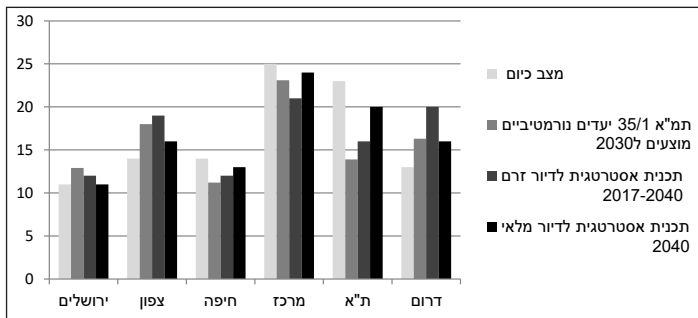
התכנית האסטרטגית קובעת עקרונות חדשים לפריסת אוכלוסייה, באופן שמתעלם ועוקף את תמ"א 35/1. הנחות היסוד של הפריסה הגיאוגרפית הן:

- נקודת הבסיס להתייחסות היתה תמהיל הבינוי בפועל בעשור האחרון, לפי מחוזות. "תמהיל זה מהווה, לטעמנו את תמונת המצב הערכית ביותר לגבי הפיזור הגיאוגרפי האפשרי, תחת המדיניות הנוהגת של הממשלה ביישוב הפריפריה." (רז דרור וקוסט, 2017).
- בחינת המגבלות של היצע הקרקעות והיקפי ההתחדשות העירונית על-מנת שלא לקבוע "יעדי תכנון לא אפשריים" במרכז הארץ.
- הערכת היקף ההטיה הסביר של פיזור האוכלוסין לפריפריה, "כך שההטיה שנקבעה לכיוון הפריפריה במסגרת התכנית האסטרטגית לדיור תהיה בעלת היקף סביר, שניתן להשיגו באמצעות מערכת התכנון ובאמצעים נלווים של הממשלה" (רז דרור וקוסט, 2017). ההערה האחרונה, לגבי אמצעים נלווים שתפעיל הממשלה, אירונית במיוחד לנוכח העדר האיזכור של אמצעי המדיניות הנלווים לתמ"א 35, שכאמור לא מומשו.
- הדרגתיות ביישום הפיזור הגיאוגרפי לפריפריה: לא ניתן לייצר הטייה חדה ומהירה מדי מהסטטוס קוו, השפעתה של מדיניות ממשלית בתמיכה בפריפריה מתרחשת על פני שנים רבות.

בכך התכנית האסטרטגית לדיור מאמצת לכאורה את הביקורת על הגישה הנורמטיבית לקביעת תפרוסת האוכלוסייה, המלווה את מערכת התכנון הישראלית מראשיתה, וקובעת שיש לתת עדיפות לכוחות השוק. זהו שינוי ערכי מהותי. אך בניגוד לערכים שבאים לידי ביטוי בתכניות מתאר שונות ואשר נידונים ככאלו, שינוי מהותי זה לא זכה לדין ציבורי או מקצועי.

בפועל, כפי שניתן לראות בתרשים 5, הפערים בין התכנית האסטרטגית לדיור לתמ"א 35/1 הם קטנים ממה שניתן היה לצפות לאור המלל של התכנית האסטרטגית לדיור. את זאת ניתן להסביר בכך שגם תמ"א 35 המקורית וכן עדכונה (תמ"א 35/1) לקחו בחשבון את המידה בה סביר שפיתוח בפריפריה יסיט ביקושים, מצד אחד, ואת מגבלות הבינוי באזור המרכז, מהצד השני. אולם בעוד שתמ"א 35 דאגה לתיאום בין פיתוח המגורים לתשתיות ותעסוקה התכנית האסטרטגית לדיור מציגה פריסה שאינה שונה מהותית, אבל אין בה את התיאום המצוי בתמ"א 35.

תרשים 5: השוואה בין התכנית האסטרטגית לתמ"א 35/1 : אחוזי יחידות הדיור בחלוקה למחוזות



הערות ביחס לתהליכי העבודה בהכנת התכנית האסטרטגית לדיור

כאמור, התכנית האסטרטגית לתכנון ולבנייה מתעלמת מעדכון תמ"א 35, המהווה מסגרת סטטוטורית ארצית של תכנון כולל. יתר על כן, מסמכי המועצה הלאומית לכלכלה מתעלמים מקיום העדכון שאושר לאחרונה וכלל לא מאזכרים אותו. מאחר שתמ"א 35, כמו גם תכניות המתאר המחוזיות, מבוססות על עבודת צוות נרחב הכולל את כל היבטי התכנון, הן מבטיחות איזון בין מגורים, תעסוקה ותשתיות. מספר עבודות הערכה שנערכו בשנים האחרונות מעידות גם שתכניות אלו הצליחו לכוון את הפיתוח בהתאם ליעדיהן, ובכלל זאת שמירה על שטחים פתוחים והגדלת צפיפויות הבינוי (בן עמי וחוברו, 2010; Frenkel and Orenstein 2012). ההתעלמות מתמ"א 35/1 בתכנית האסטרטגית לדיור מביאה לכך שאיזונים אלו מתערערים, וההישגים של התכניות הללו נשחקים.

ההתעלמות והעקיפה של תמ"א 35/1, אשר באות לידי ביטוי הן בפרוגרמה והן בפיזור הגיאוגרפי, חמורות במיוחד משום שתכנית מתאר ארצית מאושרת ומעודכנת בהליך סדור המבוצע במעורבות של בעלי עניין ובאישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה שדנה גם בהערות הוועדות המחוזיות. המהלך של התכנית האסטרטגית לדיור בוצע 'בחדרי חדרים', ללא צוות תכנון וללא ועדת היגוי, כאשר הדיונים בה התקיימו בפורומים ממשלתיים חסרי מעמד תכנוני וחסרי בקרה ציבורית, במקום במערכת התכנון, בשיתוף כל הגורמים

המקצועיים והציבוריים הרלוונטיים (שלטון מקומי, ארגוני חברה אזרחית, אקדמיה ומדע). תכנון ארצי כוללני מחייב שילוב של מומחים רבים ובעלי ניסיון, יחד עם תובנות מהציבור. התעלמות מרוב הקהילה המקצועית, ומכל הציבור, גורמים לכך שתובנות חשובות לא עולות לדין. אי לכך דרך הכנתה של התכנית האסטרטגית לדיור פגומה במהותה.

תמ"א 35 והעדכון שלה קבעו באמצעות 'מודל הביקושים' יעדי אוכלוסיה נורמטיביים בחלוקה למחוזות. יתרונם של יעדי אוכלוסיה אלה הינו שהם אינם מקבלים את מגמת "עסקים כרגיל" כעובדה, אלא הם מנסים להשפיע על המגמות במציאות העתידית. חסרונו של מודל הביקושים מבחינת הממשלה בכך שלא העניק לה כלים ומדדים ברורים המצביעים על היקף המלאי התכנוני הנדרש לצורך השגת יעדי האוכלוסיה על פני ציר הזמן, זאת משום שהוא אדיש לסטטוס התכנוני של העתודות (כהן, טוראל וקפלן, 2013).

על פניו, התכנית האסטרטגית לדיור הייתה צריכה לקחת את מודל הביקושים מעדכון תמ"א 35 ולתרגם אותו לתכנית עבודה. במקום זאת, התכנית האסטרטגית לדיור מתווה מדיניות חדשה המשלימה עם הביקושים הקיימים על פי "כוחות השוק". אלא שבפועל, התכנית האסטרטגית לא מנתחת את כוחות השוק, ולמעשה מערך המחירים והשפעתו הן על קצב הבינוי והן על תפוסת הפעילויות חסרות בה לחלוטין. לכן להנחה שימה שהיה הוא שיהיה אין ביסוס אמפירי, לפחות בחומר שפורסם לציבור, ומכאן שגם לאמירותיה לגבי התפוסת המרחבית אין נפקות מוכחת.

נושאים שיש לתת לגביהם את הדעת בכל הנוגע ליישום התכנית האסטרטגית לדיור:

התכנית האסטרטגית לדיור מהווה כיום מסמך מפתח בפעילות גופי התכנון בכל הרמות. לכן, כל עוד לא מבטלים אותה, יש לתת את הדעת על כמה נקודות אשר עשויות לצמצם את הבעיות שעלולות להיווצר במידה שהיא תיושם ככתבה וכלשונה.

- קביעת שלביות לפיתוח

על מנת ליעל את השימוש בקרקע, תמ"א 35 מכוונת את עיקר הפיתוח לתחומי המרקמים העירוניים ובתוכם היא קובעת שלביות לפיתוח:

- בתוך השטח המבונה ועל פי תכניות מתאר מקומיות מאושרות.
- עתודות תמ"מ - בהמשך רצוף לשטח המבונה ועל פי תכניות מתאר מחוזיות עדכניות (במחוז מרכז ניתן להגדיל שטח זה בעוד 10% מכוחה של הגמישות המותרת בתמ"מ).
- עתודות צפות - בקדימות נמוכה: פיתוח בהמשך רצוף לשטח המבונה בתוך תחומי המרקמים העירוניים, מחוץ לשטחים המיועדים לבינוי עירוני בתכניות המתאר המחוזיות העדכניות.

גם סעיף 3 בהחלטת הממשלה הנוגעת לתכנית האסטרטגית לדיור מתייחס לצורך ביעול השימוש בקרקע: "על מנת להבטיח את קידום ההתיישבות ופיתוח הפריפריה מחד, ועל רקע אזילת הקרקעות הצפויה באזור המרכז והרצון למקסום היתרונות הטמונים בציפוף אזור זה מאידך, לקבוע כי

תפרוסת יח"ד בין המחוזות השונים במדינה תיעשה בהתאם לעקרונות הבאים:

1. הכוונת יחידות הדיור החדשות בדגש על ארבעת המטרופולינים (תל אביב, חיפה, ירושלים ובאר שבע).
2. הגברה משמעותית של קצב ההתחדשות העירונית, וזאת על מנת לחדש שכונות ותיקות, לנצל באופן יעיל את משאב הקרקע, לעודד עירוניות ולשמור על השטחים הפתוחים.
3. הסטת חלק מהביקושים החזויים עפ"י קו המגמה ממחוז המרכז לנפות אשקלון, חיפה ובאר שבע.
4. תוספת יח"ד בהיקף ניכר בפריפריה".

מדובר בדגשים חשובים ביותר. יחד עם זאת, קידום מתחמי הבניה החדשים שזוהו ע"י מנהל התכנון במסגרת עבודת המטה למימוש התכנית האסטרטגית לדיור אינו ממש את סדר העדיפויות שצויין בתמ"א 35, וגם לא את סעיף 3 בהחלטת הממשלה. אי לכך יש להבטיח כי יישום התכנית האסטרטגית לדיור יתבצע בהתאם לשלביות שקבעה תמ"א 35. קרי, פיתוח בעתודות תמ"מ ורק לאחר מכן בעתודות צפות בתחומי המרקמים העירוניים. על כן, אין מקום לקדם פוליגוניים של מתחמי דיור חדשים בכל הארץ כדי לתת מענה מספרי בלבד, אלא לתאם בין תהליכי הפיתוח לתשתיות, תוך צמצום הפגיעה בשטחים הפתוחים.

- קרקעות פרטיות כמענה לצרכי הדיור

התכנית האסטרטגית לדיור אינה מקדישה התייחסות מספקת למצאי הקרקעות הפרטיות כחלק מהמענה ליחידות הדיור הנדרשות, מתוך הנחה כי "חלק ניכר מיעדי התכנון ימומשו על מקרקעי ישראל" (סעיף 7 בדברי ההסבר להחלטת הממשלה). יש לזכור כי טרם הקמת הותמ"ל רוב הבינוי נעשה ע"י הסקטור הפרטי, וחלקים נרחבים ממנו על קרקעות פרטיות, ולפיכך יש להתייחס גם לקרקעות פרטיות המאושרת לפיתוח, בתוך ישובים, כחלק מהמענה לשטחי פיתוח למגורים. לשם כך התכנית האסטרטגית היתה צריכה לקבוע כלים כלכליים ומנגנונים שיעודדו ויחייבו פיתוח בקרקעות פרטיות, ובכך להגדיל את אחוזי המימוש של תכניות בקרקעות אלה. אך היא לא עשתה כן.

- אמצעי מדיניות משלימים

המועצה הלאומית לכלכלה מציינת כי נדרשים אמצעים נלווים לשם מימוש התכניות לדיור מצד הממשלה (רז דרור וקוסט, 2017). אך מסמכי התכנית האסטרטגית, וכן החלטת הממשלה, אינם מפרטים את אותם אמצעים אשר מימושם חיוני לצורך השגת יעדי התכנון שנקבעו. אמצעים כאלו הוצעו במסגרת תמ"א 35 ועדכונה.

להלן כמה נושאים מרכזיים בתכנית האסטרטגית לדיור אשר דורשים התייחסות של אמצעי מדיניות משלימים:

- צרכים המשלימים לדיור כמו תעסוקה, תשתיות ושירותים. ללא התייחסות לצרכים אלו, לא יוצרו ביקושים לדיור, וללא ביקושים, ייתכן כי יחידות דיור רבות לא ימומשו שכן יזמים אינם בונים ללא

ביקוש. יתר על כן, העדר איזון בין מגורים, תעסוקה ותשתיות מביא להגדלת מרחקי יוממות ולהחמרת הגודש בדרכים. בכך התכנית האסטרטגית עלולה לפגוע ביעילות המשקית.

- לאור אזילת הקרקע במרכז הארץ, עליה מצביעה התכנית האסטרטגית לדיור, יש לנקוט באמצעי מדיניות דרסטיים, למשל: איסור בניה של צמודי קרקע בנפות מסוימות במחוזות מרכז, ירושלים וחיפה ובכל מחוז ת"א; וכן איסור הקמת ישובים חדשים. בהעדר צעדים מעין אלו תמשך בניה בצפיפות תת-אופטימלית באזורי הביקוש.
- אמצעי מדיניות משלימים ביחס לפתרונות דיור בקרב החברה החרדית והחברה הערבית: למשל עידוד התחדשות עירונית על פני הקמת ערים חדשות.
- צעדים אופרטיביים כדי לקדם התחדשות עירונית – יש לפרט ולהרחיב ביחס לכלים אשר יעודדו התחדשות עירונית. לדוגמה, ניתן לחייב הקצאת קרקע משלימה בתכניות חדשות בכדי לקדם התחדשות עירונית ותהליכי פינוי-בינוי בתוך המרקם הבנוי. בכך הצורך בפוליוונים חדשים הנוגדים את התכנון המתארי יפחת.

סיכום

הכשל המרכזי של התכנית האסטרטגית לדיור טמון בהיותה תכנית סקטוריאלית – פרוגרמה לתחום הדיור בלבד, אשר נעשית בראייה כלכלית, בשעה שברור כי לא ניתן לעסוק בדיור במנותק מתעסוקה, תשתיות, שירותים ואיכות חיים. בכך התכנית האסטרטגית מבטאת את הכשל העיקרי במהפך התכנוני מבית היוצר הממשלתי הניאו-ליבראלי בהובלת האוצר – המהפך הנותן עדיפות למילויי טבלאות האקסל וקידום מהיר של תכניות בוועדות עוקפות על גבי תכנון כוללני המאזן בין שיקולים כלכליים, חברתיים וסביבתיים.

תכנון סקטוריאלי מהווה נסיגה לפרקטיקות שהיו נהוגות בשנות ה-60 של המאה הקודמת עת הוכנו תכניות מתאר ארציות לפיזור אוכלוסייה. מאז התחוללה קפיצת מדרגה בשנות ה-90 עם תמ"א 31, ישראל 2020, תמ"א 35 ותכניות המתאר המחוזיות דור שני, אשר התוו מדיניות תכנון כוללנית. תכניות אלו הבטיחו איזון בין מגורים, תעסוקה ותשתיות, ואפשרו את הצמיחה המהירה של ישראל בשנות התשעים והאלפיים תוך הספקת רמת שירות סבירה ברוב התחומים.

היעדים הכמותיים למגורים היו צריכים להיבחן במסגרת תכנון ארצי כולל, ותוך מתן מענה למכלול ההיבטים התכנוניים הנדרשים וזאת באמצעות תכנית מתאר ארצית חדשה, או במסגרת עדכון הפרוגרמה שנקבעה במסגרת תמ"א 35/1 ותרגומה לכדי תכנית עבודה. התכנית האסטרטגית מבקרת, כאמור, את תמהיל פיזור האוכלוסין שנקבע בתמ"א 35. היא מבקשת להתוות מדיניות חדשה המשלימה עם הביקושים הקיימים על פי "כוחות השוק", וקובעת כי "קביעת יעדים לא ריאליים, שהסיכוי כי יושגו מוטל בספק, הינה לא רק הטעיית הציבור וקובעי המדיניות, אלא אף פגיעה באמון התכנית. סופן שלא יושגו ויוציאו את המערכת מאיזון" (רז דרור וקוסט, 2017). אבל באופן אירוני, התכנית האסטרטגית קובעת ביחס למחוזות צפון

ודרום יעדי פיזור אוכלוסייה שאינם רחוקים מאלה שקבעה תמ"א 35/1 (ראה תרשים 5). במקרה של תמ"א 35 נקבעה הפרוגרמה מתוך תפיסה של יעדים נורמטיביים ואילו בתכנית האסטרטגית לדיוור נקבעו היעדים מתוך הבנה כי ההיצע הקרקעי באזור המרכז מוגבל ולא יוכל לספק את מלוא הביקושים. מכאן שלא יהיה מנוס למתן את הביקושים במרכז הארץ, ביחס למגמות הקיימות היום, וליצור היצע יחידות דיוור באזורי הפריפריה. קרי, הביקורת שהתכנית האסטרטגית טענה לגבי תמ"א 35 תקפה ביתר תוקף לגבי התכנית האסטרטגית עצמה – היא קובעת יעדים לא ריאליים המהווים הטעיית הציבור וקובעי המדיניות. בפועל, הפוליגונים שמקודמים בגינה לא יתממשו במשך זמן רב, שכן מדובר בתכנון עודף.

לטענתנו, הנזק העיקרי הטמון בתכנית האסטרטגית לדיוור הוא ביצירת מלאי תכנוני עודף של תכנון מפורט שמשמעותו קביעת עובדות תכנוניות ארוכות טווח, הן ביחס לשטחים החקלאיים והפתוחים והן ביחס למרקם האורבני הקיים.

לתכנון מוקדם יש מחיר בטווח הארוך, משום שאינו יתאים בהכרח לשינויים הצפויים באורחות חיים של האוכלוסייה ויקטין את מרחב הגמישות שאנו מותירים לדורות הבאים לעצב את המרחב הבנוי והפתוח שלהם, לפי תפיסותיהם. יתר על כן, הקדמת התכנון תביא לכך שבנייה רבה בעתיד תהיה על פי תכניות שיהיו מיושנות בעת הבניה, ולכן לא יתאימו לתפיסות ולטכנולוגיות שיהיו זמינות באותה עת. הקדמת התכנון גם מביאה לפריסה לא מיטבית ביחס לתשתיות שיאלצו לנסות ולהחדיר ולהרחיב בהתאם בתנאים קשים של מרחב מצטופף לאתרים שהם בעייתיים מבחינת נגישות התשתיות. כמו כן, מלאי תכנוני עודף עלול להוביל להעמקת הפערים החברתיים בין המרכז לפריפריה – משום שכאשר השוק נמצא בנסיגה, הרוכשים שנתרים בשוק מעדיפים להתמקד במרכז הארץ והאזורים הראשונים שנטשים על ידי יזמים הם אזורי הפריפריה (מירובסקי 2018).

המסקנה העולה מניתוח זה היא שההנחות שעומדות בבסיס התכנית האסטרטגית לא עומדות במבחן הביקורת. תכנית אסטרטגית לדיוור המנותקת מהיבטי תעסוקה ותשתיות, והגורמת לתכנון עודף שיפגע בדורות הבאים אינה רצויה. אי לכך יש מקום לשוב לתכנון הכוללני, במקום התכנון הסקטוריאלי באמצעות ועדות עוקפות. כמו כן, אין מקום להעביר את התכנון לגופים שאינם מתמחים בכך כגון המועצה הלאומית לכלכלה, אלא יש לשמור על ההובלה בידי מנהל התכנון וגופי התכנון הכוללניים. אין בכך לומר שאין מקום לשיפורים בתפקוד גופים אלו, אך התכנית האסטרטגית לדיוור אינה הכלי המתאים לכך.

הערות

* מאמר זה הוא חלק ממחקר אודות השפעות הותמ"ל על דמות הארץ שנערך בהזמנת מרכז המועצות האזוריות והחברה להגנת הטבע. (פיטלסון וחוברין, 2018).

מקורות

- בן עמי ג' וחובי, הערכת תכניות המתאר המחוזיות בישראל, דו"ח למנהל התכנון, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית, נובמבר 2010.
- בנק ישראל, דוח לשנת 2010, פרק ב': התוצר, השימושים וענפי המשק, 30/03/11, עמ' 63.
- בנק ישראל, דוח לשנת 2017, פרק ט': שוק הדיור, 28/03/18.
- בנק ישראל, חטיבת המחקר, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 133, ינואר עד אפריל 2012, יוני 2012, עמוד 28-32.
- דברי הסבר שצורפו להחלטת ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור (קבינט הדיור) מיום 13 בפברואר 2017.
- דברי ראש מטה הדיור, אביגדור יצחקי, בוועדת הכלכלה בכנסת, 15/06/16.
- דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג, ספטמבר 2011.
- החלטת ממשלה מס' 2457 (דר/131) שאושרה בקבינט הדיור ביום 13/2/17, וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 02/03/17.
- החלטת ממשלה מס' 3705 (דר/188) שאושרה בקבינט הדיור ביום 05/03/18 וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 22/3/18.
- החלטת ממשלה מס' 1823 (דר/82) בנושא "תכנון ושוק מקרקעין לאוכלוסייה החרדית", שאושרה בקבינט הדיור ביום 25/07/16 וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 11/08/16.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת: תחזית אוכלוסיה לישראל לשנת 2065, 21/05/17.
- הצוות הבינמישרי לטיוב נתוני הדיור בישראל, דו"ח ביניים, ינואר 2014.
- וינר א., בלס נ., "מגמות שינוי ברמת הדתיות בחברה היהודית", מרכז טאוב, 16/05/18.
- זיכרון ח. תכנית אסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית-2016-2035, משרד הבינוי והשיכון והמכון החרדי למחקרי מדיניות, פברואר 2016.
- כהן א', טוראל י', קפלן מ', תמ"א 35 – ליווי, מעקב ועדכון, מנהל התכנון, משרד הפנים. דו"ח שלב ב', אוגוסט 2009; דו"ח שלב ג', אוגוסט 2010.
- כהן ש. ופרנקל א., פרק 6 עיקרי הפרוגרמה בתוך: תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, לפיתוח ולשימור, תמ"א 35, כרך אמצעי המדיניות, משרד הפנים.
- מירובסקי א., "בגלל הקיפאון? קבלנים מעכבים בנייה של אלפי דירות חדשות", The Marker, 10.04.18.
- מירובסקי א., "צניחה של 20% במכירת דירות חדשות: הנתונים השנתיים הדרמטיים של שוק הנדל"ן", The Marker, 23.04.18.
- מנהל התכנון, מצגת שהועברה לחברי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה טרם הדיון מיום 09/09/14.
- עזרא א., יחידת חופש המידע, משרד ראש הממשלה, הודעת דואר אלקטרוני, 24.08.2017.
- פרוטוקול דיון המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בנושא עדכון תמ"א 35 מיום 09/09/14.
- פייטלסון ע', העברת התכנון לאוצר: דיון ביקורתי בנוגע להגיונות שמאחורי החלטה זו, תכנון 12 (2), עמ' 117-125, 2015.
- פייטלסון ע., לוי נ., מינץ צ., צבן ש., הורוביץ-הראל ע. וסטינקמפ ג., השפעות הותמ"ל על דמות הארץ: דו"ח ביניים, יוני 2018.

- צור ש', "אביגדור יצחקי: התחלנו לראות ירידת מחירי דירות שתמשך", גלובס, 16/05/17.
- צור, ש', "אושר תיקון ראשון לתמ"א 35: גמישות בהרחבת גבולות עירוניים", גלובס, 24/05/16.
- רז-דרור ע', ליטמנוביץ נ', צרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל, המועצה הלאומית לכלכלה, נובמבר 2014.
- רז-דרור ע', קוסט נ', צרכי הדיור העתידיים בישראל 2016-2040, המועצה הלאומית לכלכלה, דצמבר 2016.
- רז-דרור ע', קוסט נ', התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040, המועצה הלאומית לכלכלה, מאי 2017.
- שודרון, ד. ואברמזון ש., תרחישי אוכלוסייה אזוריים למדינת ישראל לשנים 2015-2040, המועצה הלאומית לכלכלה, אוגוסט 2017.
- Charney I., 2017, A "supertanker" against bureaucracy in the wake of a housing crisis: neoliberalizing planning in Netanyahu's Israel, *Antipode* 49, pp. 1223-1243.
- Feitelson E., 2018, Shifting sands of planning in Israel, *Land Use Policy* 79, pp. 695-706.
- Frenkel A. and Orenstein D. (2012) Can urban growth management work in an era of political and economic change? *Journal of the American Planning Association* 78, pp. 16-33.

