



“העיור האצור” בישובים הערבים בישראל היש בו לקחים להפחתת עלויות הדיור?

מיכאל מאיר-ברודניץ

חלק ראשון: הספקת דיור בישובים הערבים בישראל

- עיור הישובים הערבים בישראל

ישראל מתנסה בשנים האחרונות בקשיים של מחסור בדיור, עליית מחירים חריפה של דירות ושינויים במבנה היישובים והבנייה בישראל. המדיניות הציבורית בתחומים אלה מנסה לקדם אמצעי תכנון, מימון וביצוע להפחית את המחסור והמחירים. בינתיים התקיימו בישובים הערבים במדינת ישראל תהליכי בנייה ופיתוח שונים מאוד וייחודיים המייצגים דרכים אחרות להספקת מגורים לתושביהם. לאור ההצלחה הכמותית והאיכותית של תהליכים אלה יתכן שאפשר ללמוד מהם משהו רלוונטי לשוק הדיור כולו.

מאז קום המדינה ממשיכים מרבית הערבים אזרחי ישראל - שמספרם גדל מאז ביותר מפי עשרה - לגור במקומות הישוב שבהם נולדו. באלה הם מתבגרים, מתחתנים, בונים את משפחותיהם ובתיהם, מגדלים ומחנכים ילדים, מקימים ומבססים עסקים, מפתחים מערכות שירותי חינוך וחברה לציבור ובישובים אלה רובם משתקעים לכל חייהם ובעמלם, יזמתם והשקעותיהם הופכים אותם מכפרים מסורתיים לעירוניות.

זו אינה תופעה רגילה בהתפתחות הגיאוגרפית של ארץ מתפתחת! ברוב הארצות החלו מאז סוף המאה ה-18 תהליכי שינוי בהתפרסות האוכלוסייה תוך נדידתה מאזורים כפריים מסורתיים אל ערים ומעבר מתעסוקה בחקלאות לעבודה בתעשייה, שירותים ומסחר. תופעה זו, המוכרת כ-“עיור”, החלה עם התייעוש בארצות אירופה, נמשכה באמריקה, באסיה ובאפריקה וממשיכה בעוצמה רבה גם בימינו. עיור הוא שינוי בהתפרסות האוכלוסייה והגירה מאזורים כפריים אל ערים ומעבר מתעסוקה חקלאית לתעשייה, שירותים ומסחר. העיור קשור ב“התפוצצות” האוכלוסייה, היווצרות ערי ענק ואזורים עירוניים ומשפיע על התנוונות יחסית באזורים כפריים. בכך קשור גם מגוון של תופעות ובעיות, שזכו גם בארץ לתשומת לב רבה ולמחקרים נרחבים בהיבטים הכלכליים, הגיאוגרפיים, הפיזיים, הסביבתיים, החברתיים והפוליטיים שלהם ולמעורבות תכנון מקיף ארצי, מקומי ומפורט.

בהתפתחות ישראל מאז המאה ה-19 בנוסף להתיישבות הכפרית - העיור הוא תופעה מרכזית. בשנותיה הראשונות הייתה המדינה עסוקה בקליטת העלייה ההמונית ובתכנון וביצוע פיתוח עירוני וכפרי שיועדו לכך ולא הקדישה תשומת-לב תכנונית רבה לפיתוח הישובים הערבים שבתחומה. אלה היו כפרים מסורתיים בנויים מבנים פשוטים, חלקם עתיקים, וקיימו חקלאות לשימוש עצמי, מעט מסחר ואורח חיים מסורתי והמשיכו להתקיים כך ולצמוח תחת הממשל הצבאי בעקבות מלחמת העצמאות. עבודה חלקית או מלאה מחוץ לישוב להגדלת הכנסת המשפחה החלה עוד בסוף התקופה העות'מנית והתרחבה בעת המנדט הבריטי ואף לוותה בהגירה זמנית או קבועה למרכזים העירוניים בארץ, תוך שמירת קשרי גומלין בין המהגרים לעיר לבין משפחותיהם וכפרי מוצאם. במלחמת העצמאות נעצרה הגירה זו והיא לא התחדשה לאחריה. אחרי מלחמת סיני ב-1956 ירד המתח בארץ וחזרה וגברה יציאת גברים מהכפרים לתעסוקה משלימה במרכזי הבנייה והפיתוח בארץ אך בניגוד למתרחש ברוב ארצות העולם ללא הגירה לערים אלא תוך המשך מגוריהם בכפרים. לכך היו סיבות רבות, חלקן על רקע העימות הלאומי-פוליטי בין העמים בארץ אך נמצא שעיקרן בגלל גורמים כלכליים: התברר שבתנאים החברתיים, הכלכליים והתחברותיים הקיימים כדאי יותר לאנשים להמשיך ולגור בכפריהם ולנסוע לעבודות במקומות שונים ברחבי הארץ מאשר לעזוב את הכפרים ולהשתקע במרכזי העבודה בערים. מאזן תועלות זה עדיין מתקיים בעיקרו והוא שקובע את גידולם ופיתוחם של הכפרים הערבים בישראל ונקרא ”עיור אצור”: בכפרים מצטבר אוצר של גידול האוכלוסייה, על כישוריה, הכנסותיה והשקעותיה והם הופכים לעירוניות (מאיר-ברודניץ 1969).

- הבנייה העצמית של מגורים

אין כאן מקום לתיאור וניתוח מפורט של המחקרים והדוחות הרבים שנכתבו על הישובים הערבים בישראל ועל היבטים וגורמים שונים שהשפיעו על התפתחותם לפי דגם זה, אבל אפשר להצביע על נושא מרכזי שיש בו אולי גם לקחים בהקשר הישראלי הכללי. זהו תהליך בניית בתי המגורים שבמסגרתו מתקיימת מרבית הבנייה בישובים הערבים. בתחילת המדינה היו תנאי הדיוור ברוב הכפרים קשים מאד: עוני, בתים משפחתיים רב-דוריים בבנייה פרימיטיבית, חלקם עתיקים, צפיפות דיוור ממוצעת של 4-5 נפשות לחדר, מים וחשמל רק בחלק מהכפרים ובהם רק בחלק מהבתים, מחסור בדרכים ותשתיות ומחסור במוסדות ציבור ושטחי ציבור פתוחים. אולם, מרבית המשפחות היו בעלות קרקע חקלאית בתוך או בקרבת הישוב הקיים. עם השתפרות המצב הכלכלי והצטברות חסכוניות מעבודה מחוץ לישובים החלה עוד בשנות ה-50 בניית תוספות של חדרים ודירות עבור המשפחות הקיימות והגדלות, בעיקר בצמוד לבתים קיימים או בחלקות קרובות לשטח הבנוי הקיים של הכפרים. מאז נבנו מאות אלפי דירות! כיום רמת הדיוור בדרך כלל טובה וקרובה לקיים בכל ישראל, וגם אם קיים צורך נמשך בתרונות נוספים ושונים לדיוור וגם אם רמת התשתיות ושירותי הציבור אינה מספקת - אין כל דמיון בין מצב המגורים כיום למצוקת המגורים בעבר! זהו הישג מדהים מבחינה כמות הדירות, השטחים שנבנו ואיכות הבנייה!

המיוחד בתהליך שהביא להישג זה בישובים הערבים הוא תהליך הבנייה העצמית המשפחתית שבתהליכים דומים לו מתרחשת מרבית בניית אזורי המגורים המתעיירים בעולם וגם באזורנו ובעיקר בערי ארצות מתפתחות. בישראל תהליך זה נמשך עקרונית אם גם רק חלקית עד ימינו: במקורה נמצאת הקרקע החקלאית בכפרים בבעלות הדור הבוגר והוא מחלק ומקצה לבניו קרקע, תוך העדפת שטחים המותרים לבנייה, כמקומות לבניית דירות לפי האפשרויות בכל משפחה ובמסגרת חוקי הירושה. לעיתים מוכרים בעלים עתיירי קרקע עודפי קרקע לאחרים אך גם זאת בהתחשב בשיקולי השתייכות למסגרת המשפחתית המסורתית. חלוקת הקרקע החקלאית לפי תכניות סטטוטוריות או תכניות חלוקה למגרשים רשומים ולזכויות לצרכי בנייה של היורשים, נתקלת לעיתים בקשיים קניינים המעכבים את מימוש הבנייה אך לאור המצוקה בקרקע למגורים נמצאים במקרים רבים פתרונות חלוקה לזכויות בקרקע במסגרת משפחתית מוסכמת, עסקית או משפטית כדי לאפשר בנייה (סולימאן ושנל, 2012).¹

מרקמי המגורים הנבנים בדרך זו בהדרגה בתוך ובשולי הישובים מכילים בניינים ומגרשי מגורים הנמצאים בבעלות משותפת של בני משפחה קרובים, וזאת בד"כ ללא רישום לפי חוק בתים משותפים. עיקר מימון הביצוע גם הוא נשאר במסגרת המשפחה בגלל קושי בגיוס הלוואות בנקאיות לבנייה ללא בטחונות מוחשיים, באשר המקרקעין בדרך כלל רשומים על שם הדור הבוגר או שהבעלות עליהם מפוצלת בין הבונים עצמם.

בתחילה היה גם ביצוע עיקר עבודות הבנייה עצמן בידי המשפחה המורחבת, תוך עזרה הדדית במימון וכן "סחר חליפין" בתשומות עבודת כפיים ובמיומנויות מקצועיות בבנייה שהיו נפוצות בין גברים שמרביתם התנסו בעבודות בתחום זה. חלק מעבודות הבנייה היו מתבצעות לעיתים לאחר שעות העבודה הרגילות, בסופי שבוע ובימי חופשה. התקדמות ביצוע הבנייה הייתה בשלבים בהתאם ליכולת המשפחות לממן מרכיבי תשומות קנייות, אגרות, שירותים מקצועיים, חומרי בניין, נגרות, כלים ואביזרים. חלק מהגימור – ציפויי הבניינים, פיתוח חצרות, חניות וגינות – נדחה לפעמים להשלמה לאחר אכלוס וכך גם ביצוע התשתיות הציבוריות שבאחריות הרשות המקומית. מרכיבים מתוך תהליך בנייה עצמית זה שימשו גם לבניית מבנים לעסקים, תוך שילוב וגם בנפרד מבתי המגורים (Meyer-Brodnitz 1989).

עם השנים גברה השתלבות העובדים הערבים במשק הישראלי ונחלשו מרכיבי הבנייה העצמית והניצול של "הון חברתי" הקיים במשפחות לפתרון בעיית הדור. גדל חלק התשומות הנרכשות, כולל קרקע ועבודה, וכיום התוכן העיקרי של המונח "בנייה עצמית" הוא בתחום השליטה העצמית ביזום, בתכנון, ברישום, בניהול ובפיקוח הישיר של הבונים-הבעלים על ביצוע הבנייה וכן בשמירת הבעלות על הדירות ברשות הבונים עצמם. עם זאת, למרות התייקרות ביצוע הבנייה בישובים הערבים - היא עדין זולה באופן משמעותי מאוד מאשר יתר הבנייה בארץ.

- התכנון הציבורי לפיתוח הישובים הערבים

הקורא ישאל, ובצדק, מה היה חלקם של מוסדות המדינה בתהליך מצליח זה? בעניין הספקת קרקע לדירות מגורים היה למדינה תפקיד מוגבל, אך מרכזי בפיתוח הישובים הערבים: בשנותיה הראשונות, עוד בעת הממשל הצבאי,

תוכנו שכוונות והוקצו מגרשים באדמות שברשות המדינה לבנייה בישובים שבהם יושבו פליטים מישובים אחרים (”נפקדים נוכחים”) וכן בריכוזים להתיישבות בדואית בצפון ובדרום. בהמשך, עם התגברות הצורך בקרקע לבנייה תוכנו בישובים רבים גם שכוונות חדשות בקרקעות מדינה, הכוללות ייעודי קרקע ציבוריים למוסדות ציבור מקומיים חשובים ולתשתיות. מגרשים שווקו לפי הביקוש אך התשומה החשובה של קרקע למגורים נבלעה בתהליך השולט הקיים של בנייה עצמית משפחתית ולא נוצר שוק בנייה אלטרנטיבי לתהליך זה. הסיבה העיקרית לכך היא כנראה ההפרשים הגדולים בעלויות ביצוע בנייה עסקית לעומת הבנייה העצמית המשפחתית ועל כך עוד בהמשך. ניסיונות מעטים לבניית מגורים ציבורית בכפרים הערבים בד”כ לא הצליחו.

- התכנון הסטוטורי הציבורי

מנגנון התכנון הפיזי סטוטורי (החוקי) שחל על הסדרת כל בנייה בארץ הוחל במקביל והתפתח בהדרגה גם בישובים הערבים. מטרתו אינן רק משפטיות ופורמאליות אלא בעיקר להסדיר באמצעות תכניות מתאר קרקע לבנייה, דרכים, תשתיות ושירותים לציבור לטוח הארוך תוך שימוש יעיל בקרקע. קיים מתח מהותי בין הצורך בתכנון ובשמירת קרקע לצרכים ציבוריים עתידיים ביישוב ולניצול מוגבר של קרקע מתוכננת ותשתיות - לבין הרצון בהרחבה התכניות והפשרה של קרקע פרטית לבנייה עצמית. מתח זה גרם התנגדויות לתכניות, התמשכות התכנון הציבורי, היקף גדול של בנייה ללא היתרים טרם אישור תכניות ולשיבוש כוונות תכנון ציבוריות. במקרים רבים תהליך התכנון עקב ופיגר אחר ביצוע בנייה במקום להקדים ולהנחות אותה וכך נאלץ להסתפק בהשגה ירודה יחסית של מטרות התכנון הציבורי מחד גיסא ועיכב היתרי בנייה מהזקוקים להם מאידך גיסא.

גורם מרכזי שמקשה על קידום אישור תכניות מתאר הוא פער בין הצורך בהגדלת התכניות בשטחים נוספים למגורי האוכלוסייה הגדלה לפי חישוב מתכנני מוסדות התכנון - לבין הצורך בקרקע למגורים לפי הערכת הרשויות המקומיות הערביות שעבורן מכינים את התכניות: התכנון מתייחס להספקת שטחי מגורים בתכנון יעיל לפי חישוב קיבולת האוכלוסייה ומספרי הדירות המתאפשרות בהם על פי הוראות תכנית בעת מלא מימושה במועד יעד התכנית. לעומת זאת צרכני הדיור והרשויות המקומיות חשופים לביקוש לקרקע מאושרת לבניית דירות ראשונות במסגרת תהליך הבנייה העצמית בטווח הקצר. בתחילה ניצל הקרקע חלקי והמימוש ההדרגתי בטווח ארוך יותר לכאורה אינו יעיל. הסיבה לכך היא שבמשפחות נשמרות עתודות קרקע וזכויות בנייה פרטיות עבור דורות בניים (ונכדים) צעירים שעדיין לא הגיעו לצורך וליכולת לבנות דירה לעצמם. פוטנציאל עתידי להוספת דירות בקרקע שאושרה בתכניות למגורים אינו עונה על הביקוש להתחלות בנייה לדיור בטווח הקצר ולמראית עין ניצל השטחים המיועדים למגורים בתכניות הוא נמוך מן הרצוי. כיום מוסדות התכנון מבינים ומנסים להתחשב בפער זה ומאשרים בתכניות רבות בישובים אלה קיבולת דירות פוטנציאלית מוגדלת, תוך הערכה שהיא תתממש בטווח זמן רחוק יותר, מעבר לטווח הקבוע ביעדי התכניות.

עם זאת קיים מאבק על כל דונם נוסף למגורים, וזאת לא רק על רקע של מימוש ערך קרקע פרטית למגורים אלא על רקע של בלעדיות תהליך הבנייה

העצמית המשפחתית, הדורש שליטה בקרקע כתנאי חיוני לתחילת מימוש הבנייה. במציאות, חלק מבעלי זכויות הבנייה באזורים הנמצאים עדיין בתכנון בונים - לטענתם מתוך מצוקה - ללא היתר, עוד בזמן הכנת התכניות. הם חשופים לתביעות משפטיות, קנסות ואפילו צווי הריסה. המצוקה מוגברת שכן הזכויות בקרקע הפרטית המתוכננת לבנייה אינן מחולקות באופן שוויוני בין המשפחות בישובים הערבים לפי צרכיהן וזאת מסיבות היסטוריות, מסיבות של מספרי יורשים, משפחות עניות חסרות רזרבות קרקע וקבוצות תושבים שאינן מצאצאי תושבי הישוב המקורי מלפני 1948. בהתוויית יעודים וגבולות בתכניות מתאר ארציות ובהפקעות לצרכים שונים ובקביעות לפי שיקולי תכנון פיזי לא תמיד ניתן להתחשב בשוויון מבחינה קניין בקרקע. בכל סקר מעידים נשאלים רבים על עצמם כי הם חסרי קרקע לבנייה (חמאסי 2015) גם אם קיים קושי לאמת את היקפו של ממצא זה אל מול ריבוי ומורכבות כללי ירושת קרקע ויעודי הקרקעות המתוכננות. גם ביצוע תהליכי איחוד וחלוקה של קרקע על פי תכניות מאושרות אינם יכולים לשפר את מצב אי-השוויון בין אלה שיש להם לאלה שאין להם קרקע או זכויות בנייה כלל (חוק התכנון והבניה 1965).

מוסדות המדינה – משרד השיכון ורשות (מנהל) מקרקעי ישראל - מתכננים קרקעות מדינה בישובים הערבים בישראל כאזורי מגורים ומשווקות אותם כחוק, במכרזים, בכוונה לאפשר לחסרי קרקע בישוב לבנות. אולם לעיתים זוכים בהם דווקא בעלי אמצעים וקרקעות. בנוסף, גם קרקע המדינה המגיעה לבנייה לא בהכרח מנוצלת למספר יחידות הדיור המלא הרצוי, כי מי שזכה בה נמצא גם הוא במעגל הבנייה העצמית לצרכי משפחתו ועשוי להעדיף דחיית חלק ממימוש הבנייה לטווח הזמן הארוך. פרויקטים של בנייה יזמית עסקית רוויה לאוכלוסייה הערבית מתבצעים בשנים האחרונות בערים כמו נצרת, עכו רמלה וחיפה, אך שוק דיור זה הוא רק בראשיתו, מתקשה להתחרות בבנייה המשפחתית, כשבמקום הבנוי קיים מלאי גדול של זכויות להמשך הבנייה העצמית.

גופי המדינה, תוך פיתוח ושילוב הרשויות המקומיות, מסייעים רבות גם בתכנון, הקמה והפעלה של המרכיבים הציבוריים בישובים הערבים, בעיקר תשתיות הדרכים, המערכות ההנדסיות, מוסדות הציבור למבני חינוך וחברה ושטחים פתוחים, הדרושים לשירות גידול האוכלוסייה הנמשך. לעומת זאת המגורים נשארו בתחום הפרטי ונשלטים עד היום על ידי היזמה והבנייה העצמית והמשפחתית.

- השלכות חברתיות - תרבותיות

הבונים עדיין מעדיפים לבנות בתים חד-משפחתיים לכל בן אך המחסור בקרקע לבנייה מביא לבניית בתי דירות משותפים ולאחרונה גם בתי קומות רבי דירות לבני משפחות גרעיניות שבקרבה ישירה - אחים או אבות ובנים - בבניינים הנשארים בבעלות משפחתית משותפת. לאחרונה מתבטאת בין צעירים בסקרים ומחקרים גם נכונות למגורים בעלי מאפיינים אחרים ביישוביהם וגם להגירה לערים. יתר על כן, יש בין המרואיינים כאלה הטוענים שהשיטה הקיימת המבוססת על תלות במשפחה, מגבילה את חופש הבחירה שלהם, מפלה אותם לרעה, וגוזרת עליהם להישאר ב"גיטאות" ביישובי

המקור שלהם ולהסתפק במגורים במסגרת מגבלות המצב הציבורי, הפיזי והחברתי הקיימות בהם (חמאיסי 2015).

תהליך הבנייה העצמית המסתמך על קרקע בבעלות המשפחה יש לו כנראה גם השלכות חשובות החורגות מפתרון בעיות מגורים. עצם ההסתמכות הממשית על קרובי משפחה ובעיקר על אבות וסבים בני הדורות הקודמים בקבלת קרקע כמקום לדור יוצרת גם אצל הצעירים מחויבות ונאמנות כלפיהם, החורגות מן המתבקש מהאחזה הטבעית ומהמסורת התרבותית בחברה הערבית. התלות במשפחה למגורים מחזקת בוודאי היבטים שיוכיים מבניים של החברה הערבית מול שחיקת כוחות וגורמים פרטניים בני תקופתנו המדגישים את היחיד, זכותו לממש את שאיפותיו הפרטיות ואי-תלותו שלו בהיבט השיוכי-משפחתי. הגורמים הפרטניים מיוצגים על-ידי התקשורת, ואנשים היוצאים לעסקים, לעבודה ולימודים מחוץ לבית, המשפחה והכפר חשופים ישירות להשפעות חברה ותרבות ישראלים ועולמיים ומייבאים אותם הביתה ומשפיעים על תהליכי השינוי המקומיים. מצד שני, בהשפעת המגורים בדירות הנמצאות בשכונות מידית ואף בקרקע ובניינים משותפים עם קרובי משפחה מדרגה ראשונה ושנייה, נוצרות מחויבויות והזדמנויות להמשכיות בקשרי המשפחה בחברה ובקשרים אחרים ביניהם. אלה כוללים שיתופי פעולה יומיומיים מסוגים שונים כמו בפוליטיקה של השלטון המקומי, בהעסקה של בני משפחה, בשותפויות ביזמות עסקית, בהסעות, בתיאומים לטיפול בילדים זקנים וחולים וגם בתמיכה משפחתית בעת עימותים עם גורמים בכפר או בעיירה ומחוצה להם. אלה, בתורם, משפיעים להמשך קיומם וכוחם של היסודות השיוכיים בחברה הערבית ותורמים לבניית ושמירת ”הון חברתי”. בהון זה קיים פוטנציאל להשפעה בעתיד בתחומי החיים השונים, והוא ממשיך בוודאי ותומך בהמשך מקומה המרכזי של ההשתייכות המשפחתית והקהילתית. ניתן לראות בשיתופי הפעולה סביב הבנייה העצמית והמגורים המשפחתיים לא רק הדגמה תפקודית מעשית ומאלפת בת-זמננו לחיוניות ולתועלות המתמשכות של המרכיבים השיוכיים של החברה המסורתית, אלא גם הסבר להשתמרותם ההיסטורית בעבר לצורך הסתמכות עליהם במצבים משתנים, מתחלפים ובלתי צפויים של המסגרות החברתיות והפוליטיות הפנימיות והחיצוניות, מצבים האופייניים לתרבויות בארצות המזרח הקרוב זה מאות שנים וגם בימינו. קיימת חשיבות רבה למחקר על השימוש בהון חברתי זה היום והשפעות של מחסור בו.

מסתמן ממד פואטי באבחנה המוצעת כאן, שצורת השליטה בקרקע, שבנתה וקיבעה את תרבותה ומסורתה של הקהילה הכפרית באזורנו ואת מרקם היחסים בתוכה במשך מאות שנים בתקופה החקלאית, נראה שחזרה והשפיעה לאחרונה בתקופת העיור בדרך שונה, לעיצוב המשך קיומם של מרכיבים ותהליכים חברתיים תרבותיים בעלי עקרונות יסודיים דומים אך זאת בתקופה המתאפיינת בפיתוח כלכלי, חברתי ופיזי כה שונים.

אין ספק שתהליך הבנייה העצמית בישובים הערבים וגם יתרונותיו נמצאים ברידה, בעיקר בגלל מחסור בקרקע או זכויות בנייה אצל חלק מהזקוקים לכך בישובים והפחתת יכולת התרומה העצמית לבנייה וגם לאור התגברות ועליה ברמות תעסוקה של ערבים במשק הישראלי והשתלבותם בחיי היום-יום במדינה (מאיר-ברודניץ 2009). חלק האוכלוסייה היכול להשתלב בתהליכי הבנייה העצמית כיום הולך וקטן ואין אפשרות להסתמך על תהליך הבנייה

העצמית בלבד בהמשך הבנייה למגורים לכל האוכלוסייה הערבית הגדלה. לכן נדרשות חלופות תכנון יזום וביצוע נוספות וחדשות למשק המגורים לאזרחים הערבים עצמם.

אך האם ניתן ללמוד משהו מהצלחת תהליך בנייה זה לשילוב במדיניות המגורים והדיור בישראל? בוודאי לא באופן ישיר, אך אולי אפשר להצביע על תכונות יסוד של התהליך היכולות להועיל לפתרון בעיות המגורים לכלל המגורים בארץ, תכונות שכמובן לא ניתן לחקות ישירות מהישובים הערבים אך שמעקרונותיהן אפשר ללמוד. בנייתו תכונות אלה להלן יש כמובן לראות השערות, הדורשות בחינה ומחקר נוסף לפני שילוב במדיניות.

חלק שני: לקחים להקטנת הוצאות הבנייה למגורים בישראל

- עלויות הדיור המוקטנות בישובים הערבי

בעלות על קרקע פרטית בישובים הערבים היא כמובן המקור העיקרי המאפשר הקטנת ההוצאות למגורים לעומת רכישת דירות. העברת קרקע או זכויות בנייה מסבים או אבות לבנים ונכדים ללא תשלום מוציאה מסל ההוצאות הישירות לבנייה למגורים נתח גדול שבהשוואה לדירות באזורי ביקוש בישראל ערכו יכול לעלות על מחצית מחיר הדירה (1). בנוסף השליטה בתהליך הבנייה המותנית בשליטה בקרקע ושמירת בעלות על הדירות במשפחה מונעות זליגה של תשלומים אל מחוצה לה ומבטלות את ההיבט של השקעה הונית במגורים למטרת רווח וגם תורמות לשוויוניות בחברה הערבית.

יתרון כלכלי יחסי של קבוצות בחברה הנובע מהבדלים בזכויות בקרקע הוא נושא נפוץ ורחב המשליך על חברה, פוליטיקה, משפט, מיסוי, ותכנון שלא כאן המקום להרחיב בדיון בהם. שליטה ישירה בקרקע למגורים היא תנאי להשתתפות פיזית בבנייה עצמית וכן למימוש אפיקי החיסכון המשניים של הבנייה העצמית שהוזכרו לעיל, וזאת גם במגרשים שנרכשו מהמדינה או במשפחה. עצמאות ביזום, היקף ושילוב המשכיות תהליך הבנייה, צמצום התלות ביזמים, מנהלים, מתווכים, משווקים, ומממני תהליך הבנייה - חוסכים תשלומים ודליפת כספים אל מחוץ למשפחות ואל מחוץ לכפר-לעיריה כשווה כסף שאינו עובר מיד ליד. גם אם יש לקרקע מחיר פוטנציאלי – הוא נשאר במשפחה וחלקו מושקע או נצרך בישוב! סביר שבעתיד צורת החזקת בתים משפחתיים תשתנה ויחד עם השכרת ומכירת דירות יחולו העיוותים החברתיים המקובלים הנובעים מראיית בתי מגורים כהשקעה הונית, אך בינתיים בבנייה עצמית ערך הקרקע אינו מכביד על מחירי הדיור וזה הגורם המרכזי לעלויות המגורים הנמוכות יחסית בישובים הערבים.

אמנם, גם בישובים הערבים מתקיימת כמובן זרימת הון והתעשרות יחסית בהתאם לאי-השוויון בבעלות על קרקע הקיים בין משפחות. אך כאן עיקר ההון המושקע במגורים נצבר בתוך המשפחות כדירות מגורים וממוחזר בסופו של התהליך כירושה בין דורות של דירות בבניינים משפחתיים. ההון ופירותיו נשארים במשפחות ותורמים בחלקם לפיתוח מקום הישוב בצרכי מקומית, מיסוי מקומי, השקעות פרטיות בתחומים עסקיים וגם ציבוריים.

אם כך השאלה הכללית העיקרית בשוק המגורים הישראלי היא כיצד להפחית את השימוש בקרקע כמשאב הונוי?

הפחתת השפעת ההשקעה במקרקעין על אי השוויון בחברה

בשוק הליברלי בעולם החופשי ובישראל השקעה במקרקעין הפכה לנורמה מקובלת אך אפשר גם לראות בה ביטוי לערך בלתי מוסרי המגביר את אי-השוויון בחברה: השקעה במקרקעין מיטיבה את מצב הוותיקים או הבוגרים שרכשו או ירשו אותה, כי מחירה עולה עם צמיחת הביקוש לקרקע כתוצאה מהגידול הכללי של האוכלוסייה והפעילות הכלכלית במשק. עליה זו מתרחשת ללא תלות ובנוסף לכל השקעה בבניין או בשימוש בו שהם עצמם השקיעו בקרקע! עליית המחיר מבטאת את השיפורים בהזדמנויות לכלליות וסביבתיות הנובעים מהשקעות בסביבתה (מיקום!) ובנוסף מציפיות להתייקרותה בהמשך מגידול הביקושים כציפיות לרווחי הון. לעומת בעלי הזכויות בקרקע בכל עת, משתמשים חדשים הנכנסים לשוק הדיר - נאלצים לשלם בנוסף לערך השימוש של הקרקע גם את מחירה כנכס הונוי המבטא את מחיר הציפיות לעליית ערך הקרקע. כך הקרקע משמשת כנכס השקעה לאלה שהשקיעו בנדל”ן ביחוד בתקופות שהתשוואות בהשקעות אחרות נמוכות. תשלום רווחי ההון עבור השקעה כזו הם תשלומי העברה מיד חסרי קרקע לידי בעלי הקרקע, כלומר מצעירים, חדשים במקום או בארץ ועניים לידי וותיקים ובעלי נכסים. יתר על כן, גם המדינה המשווקת קרקעות שמקורן בתפקידה השלטוני הציבורי, מתמחרת אותן במכרזים במחירי השוק החופשי כנאמנה על רכוש הציבור, אך אינה ממונה על שימוש בקרקע למטרות חברתיות - כמו הפחתת האי-שוויון במשק - כל עוד אין היא נדרשת לכך ע”י מדיניות, חוק, תכניות והחלטות רשמיות של השלטון.

מנגד, ניתן לטעון כי אחריותו של שלטון היא תמיד למנוע את ההתעשרות מרווחי הון ממקרקעין במגזר המגורים. אחד האמצעים הציבוריים להפחתת תהליך ההתעשרות של מחזיקי קרקעות לעומת הנוקשים להן הייתה בזמנו שמירת הבעלות על קרקעות שבניהול מיהל מקרקעי ישראל (ממ”רמ”י) בידי הציבור והחכרת השימוש בקרקע למשתמשים בה. במועד מאוחר יותר הושלט על ידי האוצר במדינה הנוהג להיוון דמי החכירה על ידי תשלום דמי החכירה מראש לתקופה מוגדרת, בתואנה שהנטל המנהלי של תמחור וגביית דמי החכירה הוא מיותר. ההיוון גרם לייקור רכישת הדירות אך עדין שמר עקרונית את עליית ערך הקרקע בידי הציבור ובלם השקעות הונויות בקרקע מדינה בכפוף לתנאי חוזי חכירה שניתן לעדכן לפי הצורך. לאחרונה שונה החוק והמדינה מאפשרת גם מכירת מקרקעיה. אך החכרה כמניעת השימוש במקרקעין כנכס השקעה היא אכן הדרך הישירה להפחתת עלויות המגורים ולמטרה זו יש לחתור גם כיום בשיווק מקרקעי מדינה. לגבי מקרקעין בבעלות פרטית קיימות דרכים נוספות, למשל הגברת המיסוי על עליית ערך קרקע לשם הפחתת ההשקעות הספקולטיביות במגורים (למשל מס שבח מקרקעין, מס רכישה, מיסי רכוש) ועל ידי סבסוד ישיר למבקשי דיר הזכאים לכך כפוף למגבלות בעת מכירה. אולם, אמצעים כאלה אינם מופעלים במידה מספקת בישראל על מנת לבלום את התהליך השלילי של ניצול מקרקעין - ובעיקר בשוק הדיר - כנכסי השקעה. דרוש כנראה לפתח אמצעים שונים חדשים כדי לנטרל את ההתייחסות למקרקעין כנכסי השקעה.

העיקרון הוא שאין כל הצדקה נורמטיבית ציבורית לניצול תהליך בניית מגורים לעשיית רווחים הוניים מעבר למתבקש מעצם פעולת הבנייה, כמו בכל ענף כלכלי יצרני אחר!

חשוב לציין שגם בארצות המשק החופשי מחפשים דרכים להפחתת השימוש בדיוור כנכס השקעה בשוק ההון.²

- הפחתת השליטה הפרטית על מקרקעין לדיוור

האם ניתן להוזיל את הבנייה במשק המגורים הישראלי על פי עקרונות דומים לאלה הקיימים במגזר הערבי שיפחיתו עלויות? כאמור הגורם העיקרי להתייקרות המגורים בארץ ובעולם הוא עליית מחירי הקרקע לבנייה ככל שהחברה והמשק צומחים. במשק הישראלי כמו באחרים הקרקע והזכות לגור עליה הפכו מנכסי שימוש גם לנכסי השקעה, וברווחים מכך שותפים הבעלים וגם מוסדות המדינה. התבססה הנורמה שמי שיש לו זכויות בקרקע זכאי לגרוף את מרבית הרווחים הנובעים מעליית ערכה הנובע מעליית ביקושים כלליים וההשקעות במשק כולו, וזאת ללא תרומה אישית של בעל הזכויות בקרקע לכך. אמנם זו נורמה מקובלת אך אפשר בהחלט לראותה כמבוססת על ערכים רכושניים בלתי מוסריים. היא מיטיבה את מצבם של הוותיקים והבוגרים שרכשו או ירשו קרקע לעומת הנכנסים החדשים לשוק הדיוור. הכספים עבור רכישת דירה והחזר החובות - הכוללים את עלויות הבנייה ומחיר רכישת המקרקעין - זורמים מהזקוקים לדירות אל שוק הדירות וההון, אל בעלי הקרקע שהם בדרך כלל הוותיקים בישובים השונים ואל המדינה שהיא בעלת קרקע עיקרית ושולטת בהיצע המקרקעין ובמיסוי של הרווחים עליה. נוצרה זרימת הון שיטתית מידי אלה שאין להם לידי אלה שיש להם המגבירה את אי-השוויון בין הקבוצות והדורות. השאלה המהותית היא האם תהליך זה - המגביר את אי-השוויון באוכלוסייה - מקובל על הציבור או דורש התערבות פוליטית ושלטונית להפחתתו?

- שימוש במירות השבחת נכסים כבסיס לביטוח היציבות הכלכלית של המשק

פתרון עקרוני נגד ניצול מקרקעין כנכסי השקעה בנוסף להיותם נכסי שימוש על ייעודיהם השונים, הוא כמובן בהוצאתם המוחלטת של המקרקעין מתחום השקעות ההון הספקולטיבי, כמקובל במשטרים עם שאיפות סוציאליסטיות. ניתן להשלים זאת על-ידי שמירה בידי הציבור של עליית ערכם הכלכלי של מקרקעין, המייצגת את עליית ערכם התפקודי, עליית ערך הנובעת מהצטברות הפעילות הכללית, הציבורית והפרטית במשק כולו. הפקעת עליית ערך הקרקע לטובת הציבור - באמצעות החכרה, מיסוי, שטרי מקרקעין או מנגנון מתאים אחר- היא הפתרון העקרוני היחיד היכול למנוע מכל האנשים והפעילויות הנכנסים לשוק המקרקעין והדיוור את הניצול או ההשתעבדות למנגנון ההתעשרות שבשליטת בעלי החזקה במקרקעין ובהון המושקע בהם על חשבון אלה הזקוקים לשימוש בהם, ובעיקר על חשבון משתמשי הדיוור. זהו עניין מהותי מבחינה סוציו-פוליטית ומעורבים בו בעלי אינטרסים נוגדים של חלקים שונים בחברה ובמשק. קיימים בישראל אינטרסים חזקים ומבוססים שמבחינתם לשימוש בשוק המקרקעין השקעות הוניות השפעות חיוביות על המשק. בכלכלת שוק ליברלית כל פרט המשתתף

בה מצוי בתפקיד כפול מצד אחד משתמש בקרקע - שעליה הוא משלם לפי צרכיו התפקודיים, וכחוסך - המושקע גם באפיקים פיננסיים שבהם ערך חסכוניותו מבוסס בין היתר על ציפיות לגבי עליית ערכי המקרקעין בעתיד. שוק המקרקעין נחשב כגורם מייצב של המשק, אך ידועים גם משברי פקיעת בועת הנדל”ן!

אם הציבור ייקח לידי את עליית ערך הקרקעות וישמור אותה בקרן כמצבור הון ציבורי לאבטחת הערך העתידי המצטבר של החיסכון הכללי של המשק והאוכלוסייה כולה – מעין ביטוח כלכלי לאומי- אפשר לראות בשמירת הצבר כזה בידי הציבור ובעליית ערך הקרקע ושמירתו כחיסכון כתוצאה מהביקוש הכללי לקרקע תופעה חברתית הוגנת. הקמת מסגרת אמינה והוגנת לשמירת ערך עליית ערך הקרקע והחיסכון – תצדיק דרישה להסכמה להשתתף בה גם מבעלי זכויות קניין פרטיות בקרקע. לא כאן המקום להרחיב בדיון בנושא מנקודת ראות סוציו-פוליטית כוללת ככלי מרכזי לגיבוש מדיניות קרקע ופיתוח ליחסים בין תכנון וניהול מקרקעין לבין אינטרסים סוציו-כלכליים של קבוצות שונות במשק בטווח הארוך. בכיוון כזה מצביעים כנראה א. פוזנר וגלן וויל (7) לעיל.

אך האם אפשר לנטרל בשוק המגורים הישראלי את אפקט השימוש בעליית ערך הקרקע ככס השקעה בתוך שוק המגורים? לדעתי אפשר ורצוי. ניתן לחזור להפרדה בין רכישת הבעלות על הדירות לבין חכירת זכויות השימוש בקרקע (כפי שקיימת בפועל במקרים רבים בישובים הערבים והקיימת גם בארצות שונות באירופה) ובכך להפחית את מחירי הדירות על ידי מנגנון אחיד, מבוקר ומתעדכן לדמי החכרה של הקרקע. המחיר הראשוני של הדירות יכלול רק את מחיר הקמת הדירות ותשתיותיהם. פריסת מחיר חכירת הקרקע המתעדכנים לפי השימוש לא תגדיל את עומס התשלומים עבור השימוש בדיוור. הקרקע קיימת בכל מקרה ואין שום סיבה לגבות את מחירה מראש - כולל ריבית על הלוואות למימון העברתה מיד ליד וספקולציה על עליית מחירה בעתיד! בתנאי המחשוב הקיימים כיום אין מקום לטעון שגביית דמי חכירה תגרום עומס בירוקרטי מוגזם כפי שנטען בעבר.

הטיעון הנורמטיבי להסדר כמוצע כאן הוא שאין כל הצדקה לאפשר למאן שהוא להרוויח על עליית ערך קרקע שהגיעה לרשותו, עלייה הנובעת מסך כל הפעילות במשק. ערך זה יש לשמור בידי הציבור! עם שמירת עליית ערך הקרקע בידי ולתועלת הציבור ניתן יהיה לשלב בתהליך כזה גם מיסוי מתאים על קרקע פרטית בשימוש מגורים.

- צפיפות הבנייה וגודל פרויקטים

עליית מחירי הקרקע לבנייה בארץ היא גם תמריץ להגברת מידת ניצול הקרקע לבנייה, לציפוף הבנייה, ולהקמת פרויקטים ובנייני דירות גדולים. הקמת בניינים כאלה דורשת כישורי תכנון וביצוע מקצועיים ארגוניים ועסקיים גבוהים וריכוז הבנייה בחברות בנייה. הצפיפות מובילה לפרויקטים גדולים שהרווחיות היזמית במרכז עניינם, שהתקורה על הקמתם גבוהה, וקיימים בהם סיכונים נוספים המגבירים את עלותם. בפרויקטים אלה נבנים בניינים גדולים משוכללים עם תוספת מערכות הנדסיות מוגברות כנדרש בחוקים שונים ומצדיקות לכאורה סטנדרטיזציה ויחידות חוזרות רבות.

אולם, בניינים כאלה הם יקרים לתכנון, ביצוע, בקרת הקמה ותחזוקה. הגידול במורכבות הבניה והבניינים כמובן מייקרת את הדירות.

הבנייה המשפחתית בישובים הערבים היא בוודאי זולה יותר מבחינת המאפיינים הטכניים הקובעים את יוקר תהליכי הבנייה והמערכות בבניינים אך אינה בהכרח ירודה מבחינת הגימור ואיכות שירותי הדיוור המתקבלים לדיריים. בבנייה היזמית הדחף לציפוף וחסכון בקרקע, מעמיס על הדיירים הסופיים מגבלות מוגברות בתכנון הבניין, הוצאות תקורה של תהליך ייזום, הקמה ותחזוקה נמשכת של הבנייה שספק אם הגיעו לידי מדידה וחישוב. בצד הרווחים מענף הבנייה, היתרון שבחברות בנייה גדולות ומעטות, לכאורה יעילות, יתכן ויוצא בהפסד של ריכוז הרווחים והסיכונים העסקיים בידי הצד שמרוויח לא רק על גידול הוצאות ביצוע הבנייה אלא גם - ואולי בעיקר - על עליית מחירי קרקע.

לעומת זאת, לצורות בנייה פחות ריכוזיות עם ביזור הסיכונים והרווחים - בדומה לאלה הקיימות במגזר הערבי עם קבלנים מבצעים קטנים יחסית ורבים - יתרון מבחינת הצדק החלוקתי בארץ. ביזור היזמות, התעסוקה, והרווחים העקיפים והישירים בין פרויקטים קטנים יותר בישראל כולה יכולים לחלק פעילויות בין יזמים ומבצעים רבים יותר ולהשפיע על פיזור הרווחים מבנייה בין קבוצות ופרטים רבים, כדוגמת המתממש בתהליך הבנייה המשפחתי והמבוזר בישובים הערבים. יתר על כן ובנוסף לכך קיימים ספקות לגבי הצדקת הנטייה לבתי מגורים גבוהים, רבי דירות וצפופים מבחינת אורח החיים הנובע מהם, הניתוק מהקרקע ומנופי הסביבה ומבחינת סיכונים בטיחותיים וביטחוניים. באלה אין מקום לדון כאן, אך יש לכלול אותם בשיקולים. הקטנת ריכוזיות הבניה אפשרית בשלב התכנון המפורטות הקובעות מתחמים, צפיפויות וגדלי בניינים. ניתן להגביל גודל יחידות תכנון אלה, לתאם להן את יחידות הביצוע ולשווק בהתאם גם להגברת מגוון מרקמים ומבנים.

- בנייה בשלבים ודחיית הוצאות

מרכיב נוסף של הוזלת הוצאות בניית המגורים בישובים הערבים היה דחיית הוצאות שאינן חיוניות למענה מידי על צרכי דיור ראשוניים וזאת ע"י אכלוס דירות לפני סיום מלוא הבנייה והפיתוח שלהן. גישה זו מביאה לדחיית עלויות ולירידה בהוצאות המידיות ובערך הנוכחי של הוצאות עתידיות בתחילת השימוש בבניין. עיקרה של גישה זו הוא בבניית דירות ובניינים הגדלים בשלבים, בהתאמה להתפתחות צרכי הדיור במשפחה צעירה וגדלה ויכולות התשלום שלה עבור חדרים ושלבי בנייה נוספים, בהוספת דירות בבניין קיים לצרכי משפחות צעירות במשפחה ודחיית ביצוע גימורים שאינם חיוניים (אוקסמן, מאיר-ברודניץ, עמית 1978). המבטי במרקם הבתים בישובים הערבים כיום רואה בתים רבים מאוכלסים שבהם קומות, דירות או חדרים נוספים נמצאים בשלבי בנייה שונים. חלק מגישה זו התבטא בישובים הערבים בבנייה בשלבים וגם בדחיית פיתוח המגרש סביב הבניין. חלק אחר היה בנייה בהסתמך על תשתיות עירוניות מינימאליות התחלתיות ומאולתרות, לעיתים אפילו בלעדיהן!

כיום קיים בישראל ובעולם ידע בבניית "בתים גדלים" שבהם מוקמות בשלב ראשון דירות בסיסיות העונות על צרכים ויכולות של משפחות צעירות

ההתנתקות והגדלה מתוכננת בשלבים, לפי צורך ויכולת וגם עם אפשרויות להוספת דירות בפרויקטים כאלה יש אמנם לעיתים עלויות טכניות וניהוליות מוגדלות אך הערך הנוכחי המופחת של העלויות הדחיות יכול לפצות על כך. ליוזמי הבנייה הגדולים אין עניין בחסכון בכיוון זה כי מטרתם המהותית אינה הוצאה ארוכת טווח אלא השלמת ביצוע, שיווק ומימוש מהיר של רווחיהם. עם זאת, בראייה כוללת האפשרות לענות על הביקוש לדור בטווח הקצר ולדחות הוצאות הם מטרה ראויה. כמובן שאין להסכים ולעודד בנייה ללא תכנון ותשתיות עירוניות בסיסיות, אך ניתן לדחות הוצאות הגדלה וגימור של מרכיבים שאינם חיוניים לקיום תחילת השימוש בשירותי מגורים בסיסיים. בפועל ביצוע דרכים, חנייה, מוסדות ופיתוח נופי אכן נדחים, בעיקר בפרויקטים גדולים הנבנים בשלבים כשהרווח על דחיות ההוצאות נשאר בידי היוזמים. רצוי שגם דחיות כאלה כשקיימות, תתוכננה מראש ולא תשמנה להגדלת רווחי היוזמים אלא להוזלת הדירות לרוכשיהן.

לסיכום נראה שאפשר להפחית עלויות בהספקת דירות מגורים על ידי יישום עקרונות הבאים לידי ביטוי בתהליך הבנייה בישובים הערבים: האמצעי העיקרי הוא הפחתת ניצול הקרקע למגורים כנכס השקעה. בנוסף אפשרית הפחתת עלויות הבנייה והוצאות התקורה על ידי פירוק יחידות הביצוע לפרויקטים קטנים יותר וביצוע הדירות, הפיתוח והגימור בשלבים ובהדרגה. אלה הם כיוונים ראויים לבחינה להקטנת עלות הספקת מגורים למשק.

הערות

1. למשל חמייסי (2015) מציג תוצאות סקר הכולל ממצאים בדבר מחסור בקרקע לבנייה בישובים. כמו-כן מוצגות שם דוגמאות מחירי קרקעות לבנייה.
2. גבייה שוטפת של מיסים לפי אומדן עליית ערך ההון הצפויה של מקרקעין מוצעת למשל בספר חדש: אריק פוזנר וג'ון וויל "שוקים רדיקליים" (Posner & Weyl, 2018), ר' The Marker 18.5.2018.

מקורות

- אוקסמן ר., מאיר-ברודניץ מ., עמית י (1978) "סקר תכנון ופיתוח מערכות דינמיות למגורים" הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה - המרכז לחקר העיר והאזור, משרד הבינוי והשיכון, מרכז הבנייה
- חוק התכנון והבנייה התשכ"ה 1965-: סימן ז', "חלוקה חדשה", בעיקר סעיפים 120-122.
- חמייסי ר. (2015) "בין ערך חברתי לנדל"ני: משק המגורים בקרב האזרחים הערבים בישראל", קרן פרידריך אברט בישראל והמרכז היהודי ערבי, אוניברסיטת חיפה, "מאיר-ברודניץ מ. (1969) "האורבניזציה האצורה בכפרים הערבים", עלון האיגוד לתכנון סביבתי, 2 (8-9): 4.
- מאיר-ברודניץ מ. (2009) "עתיד הישובים הערבים בישראל: האם סוף עידן העיור האזור?" תכנון 6 (1)
- סולימאן, ס. ושנל, י. (2012) "תהליכי הסדרת קונפליקטים בישובים הערבים בקשר לדגם הבעלות על הקרקע", תכנון 9 (2)
- Meyer-Brodnitz M. (1985). "Physical Change and Self-Help Housing in Arab Settlements in Israel" *Habitat International* 9 (2):141-175.
- E. A. Posner & E. G. Weyl (2018) *Radical Markets: Uprooting Capitalism and democracy for a Just Society*, Princeton NJ: Princeton University Press.