



אסף זנזורי חושף נתון מעניין במאמרו "משבר הדיור": הפער בין התכנון והביצוע בחוברת זאת, שהניע אותי לשוב ולהרהר במדיניות של ממשלות ישראל בנוגע למשבר המתמשך במחירי הדיור. נתון זה הוא השטחים הממוכנים והמאוששים בתוכניות תקפות שמיועדים לדיור – סך הכל שטח העולה על הביקוש השוטף ועל הביקושים הצפויים, והמנוצל רק בחלקו לבנייה מיידית. ליודעי דבר במערכת התכנון נתון זה אינו מפתיע; לאחרים במערכת הפוליטית, המנהלית והציבור הרחב – אולי כן. מדוע הוא מפתיע ומהן השלכותיה של ההפתעה תוכלו לקרוא בהמשך.

משבר הדיור: מדיניות, פוליטיקה ותכנון *

משבר הדיור שנוצר בעקבות עלייה מתמשכת במחירי הנדל"ן מעסיק את הממשלות זה שנים – לפחות מאז מחאת ה"צדק חברתי" ב-2011, שבין מניעיה בלט יוקר הדיור לצעירים. אך למרות מאמצייה המוצהרים של כל הממשלות על ידי חבילות מדיניות ותוכניות שונות לא נפתרו הבעיות והמשבר עדיין בעינו. הממשלות האחרונות איבחנו את מקורות הבעיה באופן עקבי והתמקדו כולן באותו פתרון למשבר. לתפיסתן הכלכלית הפשוטה, העלייה במחירי הדיור היא תוצאה של אי-התאמת ההיצע בבניית מגורים לביקוש ההולך וגובר ליחידות דיור. "בגדול", הפתרון לבעיה לדין הוא בהגברת קצב בניית המגורים, והחסמים העיקריים להשגת המטרה הם תהליך התכנון ומערכת התכנון.

תוכניות הממשלות שהושקו בפועל אומנם שיקפו אבחונים קצת יותר מעודנים של מורכבות הסוגיות, אך את המגמות הכלליות לא סתרו ולא מיתנו בהרבה. חוקרים הצביעו על תפקיד הריביות הנמוכות בעידוד השקעות בנדל"ן, וכלכלני האוצר ובנק ישראל הסכימו ביניהם ויזמו תוכניות לריסון הביקוש הספקולטיבי לדיור. עם זאת, כישלון תוכניות אלו היה צפוי, שכן הפחד של הרשויות מהתמוטטות שוק הנדל"ן מנע כל אפשרות להצליח ביישום תוכנית חזקה דייה. בעת כתיבת שורות אלו נעשה ניסיון חוזר להעלאת מס רכישה, והדבר כבר גורם לגל ספקולציה חדש, וכקודמיו – נידון לכישלון.

היו מי שהצביעו על כשלי שוק בין גורמי המשבר, שהתבטאו ביוקר הדיור במיוחד לצעירים ובחוסר בדירות בהישג יד לחלק גדל והולך של האוכלוסייה. המודעות לכך הצמיחה תוכניות כמו "דיור למשתכן", שסבסדה את היזמים במחיר הקרקע תמורת הקצאת חלק מהדירות שנבנו למכירה כדיור בהישג יד (דבה"י), ותוכנית

לעידוד השקעה ובניית מגורים להשכרה לטווח ארוך. אולם, גם תוכניות אלו לא תרמו להאטת העלייה במחירי הדיור, בהיותן מעטות מדי ובבואן מאוחר מדי. לדוגמה, בפרויקטים רבים של "דיור למשתכן" קיבלו היזמים הפחתה בהקצאת יחידות הדבה"י שנקבעה בתקנה, הנמוכה בלאו הכי.

לעומת תוכניות אלו, עיקר המאמץ של הממשלות להגברת היצע המגורים על ידי עידוד היזמות והבנייה הושקע בתוכניות למינוף כוחות השוק: תמ"א 38 ופינוי-בינוי להתחדשות עירונית. ייתכן שתוכניות אלו תרמו להגברת קצב הבנייה (בעיקר באזורי הביקוש), אך בהיותן תלויות בחישובי רווח וכדאיות ליוזמיהן, יישומן השפיע מעט על מחירי הדיור, אם בכלל.

נוסף על כך, על מנת לייעל ככל האפשר את הספקת היצע הדיור פנו הממשלות להסרת חסמים תכנוניים שמגבילים, כביכול, את עצם הבנייה למגורים ומאיטים את קצב הבנייה. חסם (אמיתי) אחד היה תפקיד השלטון המקומי בתהליך התכנון. עיריות ומועצות מקומיות התנגדו לתוספות מגורים בשטחן בטענה שהיא תהווה מעמסה על תקציביהן המוגבלים. חסם זה הוסר על ידי הנהגת "הסכמי מסגרת" עם הרשויות המקומיות להקצאת תוספות מגורים לפני תחילת התכנון הפורמלי.

הממשלות פעלו במרץ לתיקון תהליך התכנון ומערכת התכנון ומוסדותיה, שהפוליטיקאים וכמה מיועציהם המומחים ראו בהן את האחראים העיקריים למחדלי הבנייה. לשם פישוט וייעול הליך התכנון נחקק תיקון נרחב לחוק התכנון והבנייה, שכלל את הקמת הול"ית (ועדה לאומית לתוכניות אסטראטיות) והוד"ל (ועדה לאומית לדיור) במטרה לעקוף את המועצה הארצית לתו"ב. נותר רק לטפל במערכת התכנון, טיפול שהופנה למינהל התכנון, הגוף הממשלתי המופקד על מערכת התכנון הסטטוטורי. במסגרת התכנון הסטטוטורי אחראי מינהל התכנון לתכנון קדימה לטווח ארוך – התמ"אות ותמ"מות למיניהן – ומפקח על מוסדות התכנון שעוסקים בתכנון המסדיר (הכולל אישור תב"עות מפורטות למגורים) ופיקוח על הבנייה.

משה כחלון הצטרף לאחת ממשלות נתניהו הקודמות כשר האוצר עם המשימה המוצהרת לפתור את משבר הדיור שהלך וגבר. "דיור למשתכן" היה תוכנית הדגל שלו להגברת היצע הדיור. לשם הסרת החסמים התכנוניים שמונעים ומעכבים את הבנייה, לתפיסתו, הוא תבע וקיבל את החסות על מינהל התכנון, וכך עבר המינהל ממקומו זה כמה עשורים במשרד הפנים, למשרד האוצר. כחלון כבר מזמן אינו שר האוצר, ואת התוצאות של מדיניותו ושל ממשיכיו לפתור את משבר הדיור אנו חווים היום. עליית מחירי הדירות נמשכת ביתר שאת. מהן הסיבות לכישלון זה? ננסה להעלות כמה השערות.

ייתכן שהגורם העיקרי לכישלון של כל הממשלות היה גישתן הבסיסית למשבר הדיור. למרות כל הצהרותיהן, לא היה איכפת להן מספיק להשקיע את המשאבים הדרושים – פוליטיים וחומריים – כדי להתמודד ביעילות עם המשבר. עדות לכך היא הייבוש הכמעט מוחלט של הדיור הציבורי ותוכניות להספקת דבה"י רופפות למדי. ממשלה שאיכפת לה מספיק כדי לרצות להצליח מבינה שההתמודדות עם משבר הדיור דורשת נכונות להקציב מימון ממשלתי ליישום תוכניות ולהקריב הון פוליטי כדי להתגבר על עוצמתם של בעלי עניין פיננסי וכרישי נדל"ן. מה שהממשלות עשו לפתרון המשבר היה מעט מדי ומאוחר מדי.

סיבה אפשרית נוספת לכישלון כל התוכניות שיזמו הממשלות היא תפיסות מוטעות של שני היבטים עיקריים של המשבר. האחד, שוק הדיור. כאן, התפיסה הרווחת הייתה שעליות המחירים היא פשוט תוצאה של היצע שאינו מספק את הביקוש, ולכן הפתרון הוא האצת והגברת הבנייה. אך במציאות שוק הנדל"ן מורכב יותר מאשר בתאוריה כלכלית, והוא מפוצל לכמה ממדים. ממד אחד הוא מעמד: עשירים מול עניים; שני הוא מיקום: אזור ביקוש מול פריפריה; השלישי מקור הביקוש לדיור: ערכו בשימוש מול ערכו כנכס - דהיינו ביקוש ספקולטיבי. מפיצול זה מתבקשות תוכניות ממוקדות היטב כדי להצליח: יוזמה אגרסיבית להספקת דבה"י באזורי הביקוש ומיסוי אכזרי של רווחי הון מנדל"ן כדי לדחות ספקולנטים. שתי אלו לא נעשו.

התפיסה המוטעית השנייה היא האמונה הכמעט עיוורת שחסמים תכנוניים הם גורם משמעותי למשבר הדיור. בשנים האחרונות הוכיחו כמה מחקרים (כמו זה של זנזורי כאן), שאין מחסור בשטחים מתוכננים למגורים כדי לענות על הביקוש, ונשאר רק לנצל אותם וליישם את המתוכנן. למרות זאת, מקבלי ההחלטות נשאר דבקים באמונתם והשקיעו מאמצים אדירים (בהעברת חקיקה ויזום ארגון מחדש ויישום) לכיפוף מערכת התכנון למטרותיהם.

קטונתי מלהעריך את מניעי הפוליטיקאים שמופקדים על מערכות התכנון והשיכון להחזיק באמונה זו ולהתמיד בה. ההשערה היחידה שאני יכול להעלות היא ש"אמונה" זו קשורה לאינטרס של בעלי עניין ושל יזמים בשוק הנדל"ן בהיחלשות מערכת התכנון, על מנת לזרז תהליכי תכנון ולהקל על אישור תוכניותיהם. כפי שהיה אפשר לצפות מיישום של תפיסה מוטעית, כל המאמצים שהושקעו לגייס את מערכת התכנון לפתרון משבר הדיור אכן נכשלו.

הרפורמה במערכת התכנון שהובטחה עם חקיקת התיקון לחוק התכנון ובנייה, שהייתה אמורה לתקן את התפיסות המעוותות, לא השיגה דבר, ורק החלישה את מערכת התכנון. תחקירי הערכה הראו שהפעלת הול"ת והוד"ל לא תרמו לזירוז תהליכי התכנון - במקרה הטוב - וגרמו לאישור מוקדם מדי של תוכניות גרועות, כפי שהתגלה ביישומן. ולבסוף, במבחן התוצאה לא נראה שהעברת מינהל התכנון ממשד הפנים למשרד האוצר גרמה לשינוי כלשהו המצדיק את השקעת המאמץ.

נקווה שהממשלה הנוכחית תהיה שונה מקודמותיה ותשתחרר מתפיסותיהן השגויות. האישור להקמת 5,000 יחידות דיור חדשות לדיור הציבורי, שניתן בעת כתיבת שורות אלו, מעורר תקווה. אולי הממשלה, אם באמת אכפת לה, תנהיג מדיניות יצרנית ותקיפה להפיכת עליות מחירי הדיור. מדיניות כזאת, המושתתת על גיוס כל הכלים שעומדים לרשותה לעידוד בניית דבה"י מרבי מחד גיסא, והפעלת כל האמצעים האפשריים לדחיית השקעות ספקולטיביות בנדל"ן מאידך גיסא, עשויה לפתור את משבר הדיור.

א. אלכסנדר

* תודתי לעפרה פרי על עזרתה בעריכת הלשון.