

מאמרים מקצועיים, תכניות חדשניות ופרויקטים למופת

”משבר הדיור”: הפער בין התכנון לביצוע

אסף זנזורי

בשנת 2011 פרצה המחאה החברתית, כאשר תחום הדיור היה במרכזה. כתוצאה מאותה מחאה, תחום הדיור קיבל תשומת לב רבה בקרב ממשלות ישראל, כבר במשך עשור. בשנת 2011 הוקמו הוד”לים (ועדת דיור לאומית) שמטרתן הייתה לאשר תכניות לדיור במחוזות. לאחר מספר שנים, בשנת 2014 הוקמה הותמ”ל. הקמת ועדות אלה נבעה מהחלטות רבות לתת תשומת לב מירבית לתחום התכנון, תחת ההנחה כי ישנו מחסור ביחידות דיור מתוכננות וכתוצאה יש משבר בהיקף יחידות הדיור שנבנות.

בהחלטת הממשלה מס’ 149 (מיום 28 ליוני 2015) לצרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל בראיה אסטרטגית ארוכת טווח, נקבע יעד להיקף התכנון המפורט הנדרש בשנים 2016-2040 בסך כולל של כ-3 מיליון יח”ד (אשר הופחת בהמשך ל-2.6 מיליון יח”ד). בהמשך להחלטת הממשלה מס’ 149 מיום 28.6.2015 ובכדי לספק את המענה הנדרש לצרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל, בראיה אסטרטגית ארוכת טווח החלטה מספר דר/131 של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור (“קבינט הדיור”) מיום 13.02.2017 קובעת כי יש לאמץ את תחזית צרכי הדיור של ישראל לתקופה 2017-2040 כפי שגיבשה המועצה הלאומית לכלכלה. על פי התחזית, תידרש בנייתן בפועל של כ-1.5 מיליון יח”ד חדשות בכדי לספק את צרכי הדיור של האוכלוסייה, וזאת כמפורט בלוח 1 להלן:

לוח 1: תחזית צרכי הדיור לשנים 2017-2040

סה”כ תוספת יח”ד	התקופה					
	2036-2040	2031-2035	2026-2030	2021-2025	2017-2020	
כ-1.5 מיליון	67	65	61	55	52	צרכי הדיור (באלפי יח”ד לשנה)

על מנת להבטיח את מימוש מלוא היקף יח"ד הנדרשות בהתאם לתחזית זו, נקבע כי היעד להיקף התכנון המפורט הנדרש בשנים 2017-2040 יעמוד על סה"כ של כ-2.6 מיליון יח"ד וזאת כמפורט בלוח 2 להלן:

לוח 2: יעדי התכנון המפורט לשנים 2017-2040

סה"כ יח"ד לאישור	התקופה					
	2036-2040	2031-2035	2026-2030	2021-2025	2017-2020	
כ-2.6 מיליון יח"ד	118	112	105	104	104	יעדי תכנון (באלפי יח"ד בממוצע לשנה) (התקבלה החלטה בקבינט הדיור להעלות את היעד בשנת 2018 ל-120)

לאור החלטה זו, הוטל על מינהל התכנון בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים ובהתייעצות עם המועצה הארצית לתכנון ולבניה, לבחון ולהציע פריסה של תוספת המגורים הנדרשת, אשר תפרט את מוקדי הפיתוח למימוש היעדים. בשנת 2040 צפויים להתגורר בישראל 13 מיליון תושבים. לפי התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040 של המועצה הלאומית לכלכלה תידרש בניה בפועל של 1.5 מיליון יח"ד ולשם כך מוצע תכנון של כ-2.6 מיליון דירות, בהנחה שכ-40% מיח"ד שיתוכננו לא ייבנו מסיבות כאלו ואחרות. ההנחה המופיעה בתכנית האסטרטגית לדיור היא שיש לתכנן בעודף ניכר כיוון שלא כל התכניות יתממשו (60% מימוש).

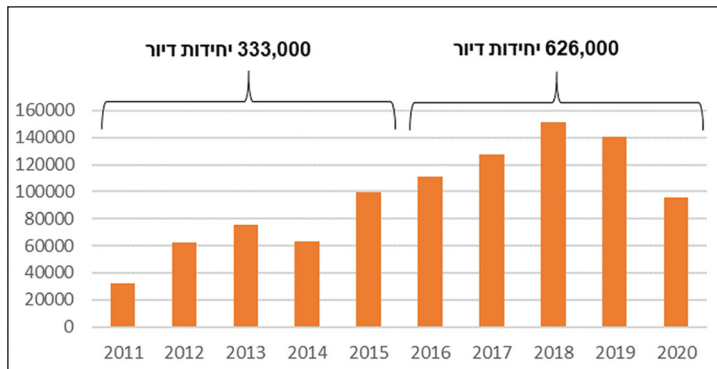
תחום התכנון

העשור האחרון, ובפרט החומש האחרון, מאופיינים בהיקפי תכנון חסרי תקדים של יחידות דיור. כפי שניתן לראות בתרשים מספר 1, להלן בחומש האחרון חלה קפיצה דרמטית בתכנון של יחידות דיור על ידי מוסדות התכנון המחוזיים והארציים: בעוד בחומש השנים 2015-2011 אושרו על ידי מוסדות אלה כ-333,000 יחידות דיור, בחומש העוקב, בשנים 2020-2016 כ-626,000 יחידות דיור. מדובר בגידול של כ-88% בהיקף יחידות הדיור שאושרו על ידי מוסדות התכנון.

סך יחידות שהוטלו על מוסדות התכנון המחוזיים והארציים לאשר בחומש 2016-2020 עמד על 532,000 יחידות דיור. בחומש האחרון אישרו מוסדות התכנון, 629,000 יחידות דיור, כ-18%, מעבר ליעדי הממשלה.

לפי הנתונים הללו, ברור שמשבר התכנון, ככל והיה כזה, נמצא מאחורינו. בשנים האחרונות מערכת התכנון סיפקה את צרכי התכנון כפי שקבעה הממשלה, ואף הרבה מעבר ליעדים. בפועל המסקנה היא שאנחנו מתכננים יותר אבל זה לא עוזר. השאלה הגדולה היא למה? ננסה לבחון זאת במאמר

תרשים 1: יחידות דיור מאושרות על ידי מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים, לפי שנים (מקור נתונים: שנתוני מינהל התכנון)



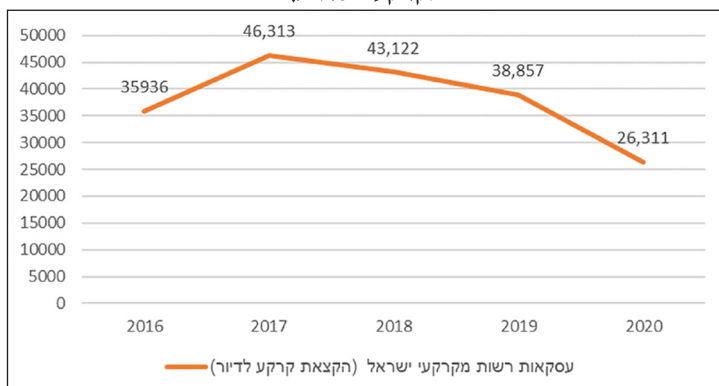
תחום השיווק

בעוד שמערכת התכנון עמדה ביעדים, ואף מעבר להם, תחום שיווק הקרקעות מציג ביצועים ירודים הרבה יותר בשנים האחרונות, על אף משבר הדיור. מזה מספר שנים, החל משנת 2017 שיווקי רשות מקרקעי המוצלחים, דהיינו כאלו אשר הוכרז בהם זוכה, נמצאים במגמת ירידה, כאשר בשנת 2020 הגיעו לשפל של 26,311 יחידות דיור בקרקעות ששווקו בהצלחה, כ-56% מסך השיווקים בשנת 2017. תרשים מספר 2 להלן מציג את נתוני השיווקים המוצלחים של קרקעות המדינה עבור יחידות דיור מהשנים האחרונות:

כשבוחנים את הנתונים הללו אל מול יעדי השיווק שנקבעו לרשות מקרקעי ישראל, ניכר כי ישנה שחיקה בעמידה ביעדים. נציין כי יעדי שיווקים מוצלחים (עסקאות) נקבעו על ידי הממשלה לשנים 2016, 2017 ו-2018 ועמדו על 40,000 יחיד, 45,000 יחיד ו-45,000 יחיד, בהתאמה. לשנים 2019 ו-2020 לא נקבעו יעדים על ידי הממשלה. סביר, שלאור משבר הדיור, יעדי השיווק היו צפויים להיות בשנים אלה בהיקף שאיננו פחות מהשנים 2017-2018. ניתן לראות, שלמעט בשנת 2017, שבה רשות מקרקעי עמדה ביעד, הרי שבשנת 2016 היא שיווקה בפועל 90% מהיעד, ובשנת 2018 השיווק בפועל עמד על 96% מהיעד. תחת הנחה שיעדי השיווק היו נותרים כפי שהיו בשנים 2017-2018, גם בשנים 2019-2020, הרי שהיקף השיווקים בשנים אלה היה עומד על 86% ו-58%

מהם. הנתונים הללו מבטאים קריסה בפעילות רשות מקרקעי ישראל לשיווק מוצלח של יחידות דיור.

תרשים 2: עסקאות של רשות מקרקעי ישראל לשיווק קרקע ליחידות דיור, לפי שנים (מקור נתונים: פרסומים ממשלתיים שונים, בהם פרסומי רשות מקרקעי ישראל)



תחום הביצוע

מעיון בנתוני הביצוע של יחידות דיור בישראל, עולה שגם תחום זה מצוי במגמת משבר. בהחלטת הממשלה בנושא התכנית האסטרטגית לדיור, נקבע כי היעד להקמת יחידות דיור חדשות מדי שנה בישראל בשנים 2017-2020 עומד על 52,000 יחידות דיור. על פניו, ישנה עמידה ביעדים הללו כפי שעולה מתרשים מספר 3 להלן, אך ניכרת מגמת הפחתה עקבית בהתחלות הבניה:

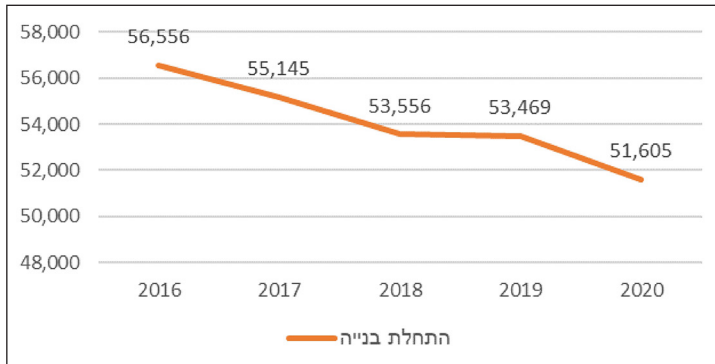
חיבור המגמה של הפחתה בהתחלות הבנייה, עם הקריסה בשיווקי רשות מקרקעי ישראל בשנים האחרונות, מעלה חשש כבד מפני המשך ירידה, ייתכן ודרסטית, בהתחלות הבנייה בישראל.

אם כן, עולה בבירור מהנתונים הארציים כי ישנו כשל מוחלט בשיווק התכניות המאושרות שנמצאות "על המדף", וביצוען. יתרה מכך, המגמות ההפוכות מראות את היעדר הקשר בין התכנון לבין השיווק והביצוע, ובכך מוכיחות, הלכה למעשה, שלתכנון אין השפעה על היצע יחידות הדיור הנבנות בישראל, וכי המשבר הינו בעולם הביצוע בלבד.

יתרה מכך, כאשר בוחנים את הנתונים העגומים הללו, לצד נתוני המאקרו שמראים ירידה בהתחלות הבנייה בישראל בחומש האחרון וקריסה בעסקאות שחתמה רשות מקרקעי ישראל לשיווק קרקעות לדיור, ניכר כי לותמ"ל לא הייתה כל השפעה על בניית יחידות הדיור בישראל. יתרה מכך, מהנתונים בדבר היקף יחידות הדיור שאושרו על ידי כלל מוסדות התכנון, עולה כי הם אישרו בחומש האחרון יחידות דיור בהיקף העולה ב-18% על היעדים שקבעו עבורם הממשלה. שתי המגמות ההפוכות הללו- עלייה

דרמטית בהיקף יחידות הדיור המאושרות, אל מול ירידה בהתחלות הבנייה וקריסה בהיקף השיווקים של הקרקעות לבניית יחידות הדיור, מצביעות על כשל חמור ב"חוליות" השיווק והביצוע שבשרשרת "ייצור" יחידות הדיור בישראל. כשלים אלה הביאו עמם לעליית מחירים דרמטית בשוק הדיור בשנתיים האחרונות.

תרשים 3: התחלות בניה בישראל, לפי שנים (מקור הנתונים: למ"ס)



לעשות אותו דבר פעם אחר פעם ולצפות לתוצאות שונות

למרות הנתונים שהוצגו לעיל, נראה כי הממשלה הנוכחית ממשיכה לחזור על אותן הטעויות; חוק הותמ"ל הוארך ותכניות נוספות יאושרו. מצב זה דומה למתרחש בשש השנים האחרונות: קיימת ציפייה לפיה יותר תכניות מאושרות, יותר יחידות דיור לציבור והנה- משבר הדיור נפתר. זאת, במקום להפנות את כל הקשב הממשלתי וכל התשומות הנדרשות לטובת ביצוען של מאות תכניות שאושרו על ידי מוסדות התכנון בעשור האחרון.

גשם סגול: עודפי היצע באיזורי תעסוקה, קניבליזם תכנוני של השטחים הפתוחים בישראל

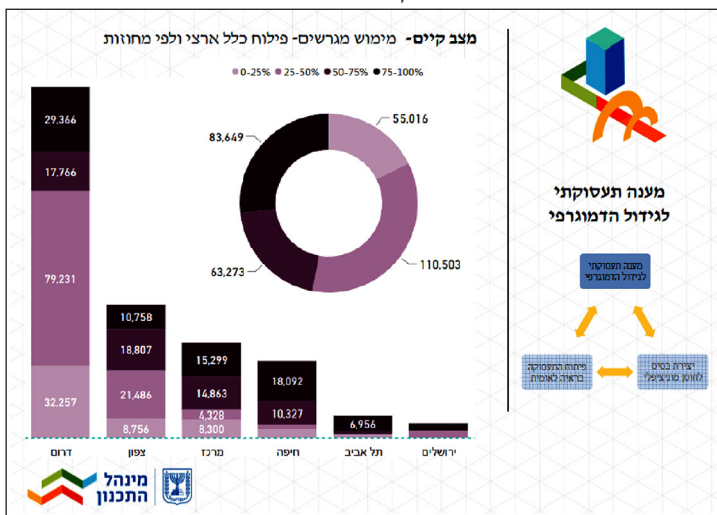
כפי שתואר לעיל, בשנים האחרונות אנו מקדמים תכנון של יחידות דיור בהיקפים חסרי תקדים; מצב זה מחוויר ביחס לעודפים שאנו מקדמים לשטחי תעסוקה.

את הוועדות המחוזיות פוקד גל של תוכניות מתאר כוללניות. תוכניות אלה נועדו מדיניות תכנון ליישוב ולתת הנחיות לתכנון המפורט שיבוא בעקבותיהן. תוכניות אלה יאפשר לועדות המקומיות שיוסמכו, למצות את סמכויותיהן בתכנון המפורט התואם את תוכנית המתאר, ומהוות לכן כלי מרכזי לעצמאות תכנונית של רשות מקומית. במקביל, נערכת המדינה לקידומן של תוכניות מגורים בהיקפים עצומים, בין כדי להשפיע על משבר מחירי הדיור ביצירת היצע תכנוני גדול, ובין כדי להיערך לגידול האוכלוסייה

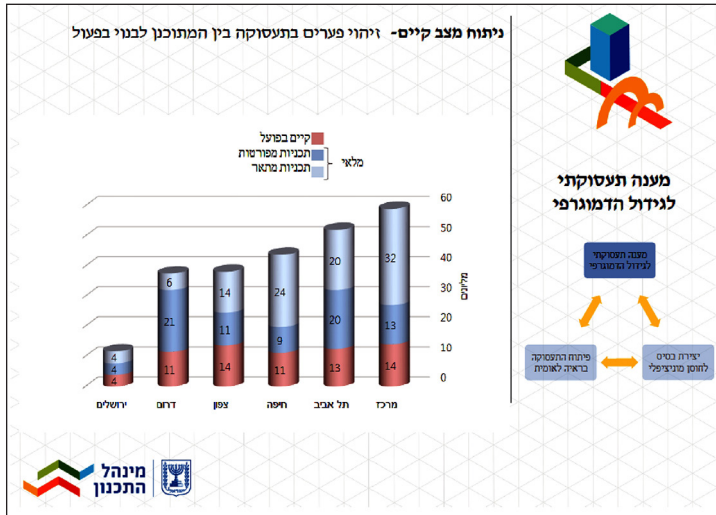
החזוי (במסגרת החלטת הממשלה בנושא ובהסתמך על עבודתה של המועצה הלאומית לכלכלה המכונה "התוכנית האסטרטגית לדיור"). הרשויות המקומיות נאלצות להתמודד עם עתיד של גידול ביחידות, לעתים גידול עצום בתקופה קצרה (בתוכניות הותמ"ל והסכם הגג הנלווה להן), עלויות אלה אינן יכולות להיות מכוסות על ידי ארנונה למגורים, ולכן עומדות הרשויות על הקצאתם של שטחים קרקעיים נרחבים לייעודים מניבי ארנונה כמו תעסוקה, מסחר, משרדים ותעשייה.

בהליכי תכנון והקצאת קרקע שונים (לרבות בבקשות לשינוי גבולות למטרת יעוד קרקע) דורשת כל רשות את ההקצאה המקסימלית שתוכל להשיג, על מנת לספק תעסוקה לתושביה מחד, ולהשיא את פוטנציאל ההכנסות לרשות מאידך. במסגרת התכנית האסטרטגית לתעסוקה התחוויר כי שטחים בקנה מידה אדיר מסומנים לתעסוקה בכל מחוז. אלא שהתחרות על האכלוס הפוטנציאלי של יעודי הקרקע אלה היא עזה ביותר, ואילו הביקוש מתממה להדביק את קצב הייעוד. על פי דוחות של מינהל התכנון אשר מתייחסים להיקפי הקצאת הקרקע במרחב ומימושם המוערך, מדובר בזכויות של כ-עשרות מלוני מ"ר בכל מחוז (ראה תרשים 4 ו-5).

תרשים 4: ניתוח מצב קיים. מימוש מגרשים פילוח כלל ארצי בחלוקה לפי מחוזות



תרשים 5: ניתוח מצב קיים - זיהוי פערים בתעסוקה בין המתוכנן לבניו בפועל



כך לדוגמה רק במחוז חיפה בתכניות מתאר כוללניות מוצעת סה"כ קיבולת בהיקף של כ- 24 מיליון מ"ר (כולל תעסוקה ומסחר המפוזרים בתוך הישובים ומתחמים קטנים). בו בזמן, שהיקף הבנייה לתעסוקה במרחב זה עומד על כ-40,000 מ"ר בשנה, והאיזור מתחרה בנפת השרון מצד אחד, ובאיזורים כמו יקנעם ומגידו (על ציר כביש שש) מן הצד השני.

זאת אומרת שהמציאות היא של "קניבליזם תכנוני" ומי שירוויח ממנו יהיה ככל הנראה מי שיקדים בזמן, מי שיהיה חזק יותר בהנחת התשתיות ובניהול ההשקעות ואיזורי התעסוקה שלו. במגמת "עסקים כרגיל", הרשויות מנהלות ביניהן תחרות על הביקושים הלא-רבים במעין "מירוץ לתחתית", שסופו שאף אחת מהן לא צוברת את הכח הנדרש להקמה של איזור איכותי שיש בו מרכז כובד מושך, הוא נותן שירותים טובים לפועלים בתחומו, מספק תעסוקה ראויה לתושביו ונהנה מהארנונה הנובעת ממנו. כל ייעודי הקרקע הללו מתוכננים על שטחים פתוחים בדרגות הגנה שונות (חקלאות ויערות), לעתים בעלי חשיבות אקולוגית מכרעת (כמו צוואר בקבוק במסדרון אקולוגי ארצי).

זהו כשל שוק שעל הרגולטור להתערב בו ולהסדיר אותו לפי עקרונות של תכנון מרחבי ראוי, צדק חלוקתי וכלכלה מקיימת – הלוקחת בחשבון גם את המחיר הסביבתי הכבד של ייעוד שטחים פתוחים לבניו (ייעוד שלא ניתן כמעט לחזור ממנו לא

אבסורד זה עוד גובר נוכח העובדה שבחוק ההסדרים החדש מוצג תיקון שמטרתו לקחת איזורי תעסוקה לא ממומשים ולהמיר אותם בהיתר למגורים

(במגבלה של עד 30%). כך שביד אחת אנו ממשיכים לאשר אינסוף תכניות לתעסוקה וביד השנייה אנו ממירים אותן בהליך מזורז למגורים.

לסיכום, ישנו פער משמעותי בין הקשר שחשבנו שיש בין תכנון יחידות דיור וביצוען בפועל לבין המצב במציאות, בו ראינו שישנה עליה באישור יחידות הדיור אך יש ירידה בביצוען בפועל. דבר זה נובע מההתעסקות המשמעותית בעולם התכנון כאמצעי לפתרון משבר הדיור והזנחה של אלמנטים מורכבים יותר כמו פתרונות תשתית, תחבורה וכדומה. סכנה נוספת שטמונה בתכנון היתר שאנו מבצעים אינה יצירה של תכניות שהתממשו לאחר זמן רב ויהיו לא רלוונטיות בתקופה שבה הן יתממשו. למעשה, אנו מגבילים את דורות העתיד לתכנון עכשווי, מפורט שאינו יכול לצפות את צרכיהם.

