

## תוכן העניינים

|  |                        |
|--|------------------------|
| מדוע ריקי כהן סובלת מעלות הדיור? כישלון מדיניות השיכון בהתמודדות עם שוק הנדל"ן 3                                 | <b>דבר העורך</b>       |
| דבר היו"ר 9<br>עדנה לרמן   | <b>מן הנעשה באיגוד</b> |
| מי באמת מתכנן את הארץ? מבט נוסף 12<br>נילי שחורי ועמירם אורן   | <b>בשדה התכנון</b>     |
| מחירי הדירות וההרכב החברתי-כלכלי בערים בינוניות והשפעתם על התחדשות עירונית 19<br>אליהו בורוכוב                   | <b>לעניין</b>          |
| תכנון לאומי למחצית המאה ה-21 במציאות האזורית והגלובאלית: התכניות, הביצוע, הדילמות ופתרון אפשרי 30<br>ברוך קיפניס | <b>על הכוונת</b>       |
| גמישות תכנונית - האומנם? 59<br>איריס האן   | <b>משפט אחרון</b>      |
| מארון הספרים התכנוני:<br>תכנון עירוני ומשילות רשתית: סקירת ספרות 67<br>אליהו ורצברגר                             | <b>חלון אל העולם</b>   |
| 74   | <b>משתתפים בחוברת</b>  |



**איורים: צלם התכנון לדורותיו**

כרתים מינואיית - המאה ה-7 לפנה"ס 2

יוון הקלסית - מאות 4-5 לפנה"ס 11, 73

רומה הקיסרית - מאות 0-2 18



בתחילת הופעתו של ביטאון זה בעריכתי הצהרתי על כוונתי לחרוג מהפורמט המקובל של מאמרי מערכת, שבדרך כלל מסתפקים בהצגת תוכן החוברת וסקירתו. לטעמי סקירה כזאת לרוב מיותרת לקוראים; לכן אני מנצל את הבמה הזאת להבאת דעותי בנושא תכנוני שנראה לי לענין. גם עכשיו אני דבק בהרגל זה, ומחשבותי על בעיות אקטואליות מובאות להלן.

אך עם הופעת חוברת זאת (תכנון 10/2) אינני יכול להתאפק מהערת המערכת לציין הגעת בטאונו לאבן דרך משמעותית: עשר שנים רצופות מהוצאתו הראשונה לאור במתכונת מחודשת ונוכחית. הגעתו למועד זה אינו דבר שמוכן מאליו: הוא תוצאה של היסטוריה ארוכה ופרי מעשיהם של אנשים רבים וטובים.

ראשית הסיפור בביטאון הקודם של האיגוד - אז האיגוד לתכנון סביבתי - תכנון סביבתי, שהושק ב-1968 כרבעון והופק על ידי עורכו היחיד משך כל תקופת קיומו פרופ' דן סואן. מסיבות שונות (שאינן מוסכמות עד היום) הרבעון דעך לאט עד שחדל להופיע לקראת סוף שנות התשעים. בתחילת שנות ה-2000 - עם שובי ארצה אחרי היעדרות ארוכה בארה"ב - קבלתי פנייה מועד האיגוד (ובראשו פרופ' אליהו שטרן) לפעול לחידוש הביטאון בפורמט עליו נדון, ולקחת על עצמי את עריכתו בהמשך.

אני מודה שהופתעתי מהפנייה, ודחיתי אותה על הסף: לאדם כמוני, החסר הכשרה מזערית בשפה העברית, עריכת כתב עת בשפה זאת הינה משימה בלתי-אפשרית. אחרי שכנוע נעترתי לבקשה, בתנאי מוסכם של הסרת כל אחריות אישית להיבטים הלשוניים של מוצר העריכה. מאז ועד עכשיו יצאו לאור עשרה כרכים של תכנון ב-18 חוברות - במידה של הצלחה שתלויה בשיפוט שני קהלים שמעורבים זה בזה. קהל אחד - אולי החשוב בין השניים - הקוראים; השני - תורמי הכתבות ומאמרים שנותנים לביטאון תוכן. כלפי שני קהלים אלו אחריות המערכת על איכות של כתב העת, שהוא תוצר מאמציה.

הצלחת מפעל זה הוא הודות לתרומתם של רבים, שלא את כולם ניתן להזכיר כאן. שותף חשוב בהצלחת הביטאון הוא איגוד המתכננים: המו"ל שמאפשר את קיום הביטאון במימונו. על כך תודה לחברי הועדים של האיגוד - על תמיכתם וליוויים המעודד משך השנים. בין אלו מגיע הוכרה מיוחדת לפרופ' אליהו שטרן על יוזמתו כיו"ר לחידוש הביטאון והקמתו מהתרדמה בה היה שקוע. תודה לחברי המערכת על תרומתם החיונית ליצירת הביטאון ואיכותו: לעורכי המדורים ד"ר נילי שחורי (שלאחרונה קבלה על עצמה את התפקיד הנוסף של עורכת מנהלת), עו"ד איריס האן ופרופ' אליהו ורצברגר, ולאחרונה פרופ' שאול קרקובר; ולעורכת ההפקה והביצוע של הביטאון רוני בלושטיין-ליבנון.

הוכרה מגיעה גם לחברי ועדת המערכת שמלווים את הביטאון משך שנות קיומו ביעוץ ועידוד, ותודה מיוחדת לפעילים ביניהם שתרמו רבות במעורבותם

כעורכים אורחים (של מדורים מיוחדים) ורפרנטים: פרופ' נעמי כרמון, ד"ר מיכאל מאיר-ברודניץ, ופרופ' דניאל פלזנשטיין. ולבסוף יש להודות לכל אלו מקהילת המתכננים ואקדמאים שנדבו מזמנם ומיומנותם לעזור לתכנון כמבקרים חיצוניים. מגבלות זיכרון, תעוד וזמן מונעות את איזכורם השמי הממצה, וההגינות מעיבה על איזכור חלקי - על כך שליחה, אך הם יודעים מי הם.

"And now for something completely different"

(Monty Python's Flying Circus)

## מדוע ריקי כהן סובלת מעלות הדיור? כישלון מדיניות השיכון בהתמודדות עם שוק הנדל"ן

### הבעיה והכישלון

אחת הבעיות הכאובות במשך השנים האחרונות היא העלות הגוברת של מגורים. מחירי דירות בשוק נדל"ן גואה באיזור הביקוש מקשים כלכלית על משקי בית בני מעמד הביניים והפכו רכישת הדירה הראשונה ע"י זוגות צעירים למשימה בלתי-אפשרית. בעיה זאת הייתה אחד התמריצים המוצהרים של המחאה החברתית, אשר הניעה תכניות חדשות במדיניות השיכון להתמודד איתה ולנסות להפוך את המגמות הקיימות בשוק הנדל"ן. אך עוד לפני המחאה החברתית, מתווי המדיניות היו מודעים לבעיה, וציינו את ההכרח לפתור אותה כאחת ההצדקות העיקריות להשקת הרפורמות במנהל המקרקעין ובמערכת התכנון.

האיבחון המקורי - והרווח עד היום - של סיבת הבעיה הוא כשל בהספקה: בניית מעט מדי יחידות דיור לספק את הביקושים. נטען שגורם הכשל העיקרי הוא עיכובים בהפשרת קרקע זמין לבניית מגורים הודות למכשולים במערכת התכנון והרשאת הבנייה. איבחון זה היה בין תמריצי הרפורמה בתכנון, על אף הפרחתו במידע עובדתי על עתודות קרקע זמינה בשפע. בו זמנית עם קידום הרפורמות, הממשלה יזמה כמה תכניות במסגרת מדיניות השיכון שהיו אמורות לעודד בניית מגורים מואצת בשוק הנדל"ן. הצע מוגבר של מגורים באמצעות בנייה חדשה יזומה היה אמור לענות לביקוש ובסוף לייצב ואף להוריד את מחירי הנדל"ן.

לפני כמעט שנתיים (במערכת הבחירות האחרונה) שרים בממשלה היוצאת הסתמכו על נתונים חדשים (אך כנראה קצת מוקדמים מדי) וטענו להצלחה ראשונית בנסיון לייצב את מחירי הדיור. אך לאחרונה, כשלוש שנים ויותר ליישום מדיניות השיכון החדשה, דוברי הממשלה נאלצו להודות בכישלון. מגמת העלייה המתמדת במחירי הנדל"ן באיזור הביקוש נמשכת ביתר שאת, והנתון האחרון מצביע על עליה של כ-30% במוצע במחירי דירות באיזור

הביקוש משך שלוש השנים האחרונות, ועליות הרבה יותר חדות בישובים ומקומות מסויימים.

### במה טעו

כישלון התכניות להפיכת מגמת העלייה במחירי הדיור נעוץ באי-הבנה (מקריית או מכוונת) יסודית של שוק הנדל"ן. מדיניות השיכון יזמה תכניות שמיועדות להגביר הספקת דיור בר השג (כמו "דיור למשתכן" של ממ"י), אך בהתעלמות מגורם המיקום. כך היא מיקדה את יישומן של התכניות בפריפריה שם עלותן (בסיבסוד מחיר הקרקע או בדרכים אחרות) הייתה מזערית. לעומת זאת, באיזורים בהם לחצי ביקוש חלשים, תכניות אלו ממילא לא השפיעו על מחירי הנדל"ן. מצד שני, התכניות פסחו על מרכז הארץ: איזור הביקוש בו הן דווקא נדרשו. בינתיים, פרשנים מטעם הממסד חוזרים על המנגינה הישנה ומאשימים את מערכת התכנון באחריות לעליה הנמשכת במחירי הדיור.

לאחרונה, מתווי מדיניות השיכון סוף סוף הודו בכשלונם והכירו (בהשתמעות) בטעות שלהם. הכרה זאת התבטאה בהצהרה על תכנית חדשה: הפשרת מקרקעי מדינה דווקא באיזור הביקוש והצעתם לבניית מגורים בקנה מידה רחב ובעלות מיזערית ליוזמים הזוכים במכרזים. הכוונה כנראה היא שהסיבסוד בהורדת מחיר הקרקע יועבר לרוכשים, בצורת היצע של מלאי חדש של דירות בר השג, אשר יתרום להורדת מחירי הנדל"ן באיזור הביקוש בכלל.

מה היא אי-ההבנה הבסיסית של שוק הנדל"ן שמאחרי הטעות אותה הזכרתי לעיל? אי-ההבנה התבטאה בהתייחסות בפועל לשוק הנדל"ן ומרכיביו (היצע, ביקוש ומחירים) כמיכלול ארצי, בהתעלמות מגורם המיקום. עד כמה תפיסה זאת מוטעית הוכחה ע"י התשובה המפורסמת של ה"מבין" בנדל"ן לשאלה (הרטורית): "מה הם שלושת הגורמים העיקריים בקביעת ערך של נכס? 1. מיקום; 2. מיקום; 3. מיקום." כפי שהוסבר קודם (אלכסנדר ומאיר-ברודניץ, "האם שוק המקרקעין ונדל"ן הוא שוק רגיל?" תכנון 8/1 גורם המיקום הוא שמבדיל את שוק הנדל"ן משווקים אחרים רגילים, ומונע ממקרקעין להיחשב כטובין שניתן לסחור בהם לפי חוקים כלכליים מקובלים. אדרבה, גורם המיקום הוא שהופך את הקרקע לנכס השקעה (ולא רק לשימוש), בדומה להשקעות במכשירים פיננסיים כמו מניות ואג"חים.

היותם הנדל"ן נכסים להשקעה, בנוסף לערכם כטובין לשימוש, גורם להיווצרות ביקושים לנדל"ן במיקום מועדף בציפיה לרווחים מההשקעה ולא רק מהנאה מיתרונות המקום - דהיינו גורם המיקום הוא שיוצר שוק נדל"ן ספקולטיבי. קודם פירטנו את הסיבות (הקשורות לאופי המיוחד של עסקאות בנדל"ן לעומת עסקאות שוק רגילות) מדוע שווקי נדל"ן דורשים תמיכה תכנונית לאפשר את פעולתם התקינה. מעורבות הציבורית בשווקי נדל"ן דרושה גם בהפעלת כלים שונים - תכנוניים ומסדירים (וגם במדיניות כלכלית-פיננסית, שלא בענייננו) - למנוע או לתקן את התוצאות השליליות של שווקי נדל"ן ספקולטיביים.

מתווי מדיניות השיכון שלנו שגו בהתעלמותם מעובדות אלו, והתייחסותם המוצהרת לשוק הנדל"ן כשוק רגיל ושוק ארצי. הטעות הראשונה מתבטאה בנסיונות חוזרים ונישנים להאשים את מערכת התכנון בעליות במחירי הדיור

ולחפש פתרון בדה-רגולציה. משמעות שיחרור שוק הנדל"ן להיות "שוק חופשי": היחלשות מערכת התכנון (דוגמת הרפורמה המוצעת והתקועה) ועקיפתה (דרך הקמת הות"ל והול"לים).

הטעות השניה התבטאה ביישום בפריפריה, ולא באיזורי הביקוש, של רוב התכניות שיועדו להגביר את היצע המגורים ולהוריד את מחירי הדירות ע"י הצפת שוק הנדל"ן. גם כאשר השלטונות הכירו בטעות שלהם, והצהירו על כוונתם להפשיר שטחים נרחבים באזור הביקוש כדי להגביר את היצע הדירות במרכז הארץ, בו מורגש המחסור, מדיניותם לא עלתה יפה. אדרבא, צופים מושכלים בשוק הדירות הופתעו מנתוני הלמ"ס להמשך שנת 2013, שהעידה דווקא על האטה בקצב הבנייה למגורים באיזור המרכז, האטה שצפויה (בצדק) לגרום להאצת קצב עליית המחירים - במקום המיתון או אפילו הפיכת מגמת העלויות במחירי הדירות המיוחלת.

אינני מעורה בסודות מהלכי היישום של תכניות של משי' הבינוי והשיכון וממ"י, לכן אין לי הסבר לכישלון האחרון של נסיונות המדינה להשפיע לחיוב על שוק הנדל"ן. גם לפרשנים (מלומדים ומושכלים) המעטים - אני מודה - ששמעתי וקראתי, לא היה הסבר. אני מעלה את ההשערה הבאה כהסבר, השערה שנראית לי היחידה הסבירה בעליל: שעיקר התכנית היתה הצהרתית, ושישומה בפועל הייתה לכל היותר מוגבלת - תופעה מוכרת בעולם שנקראת "מעט מדי מאוחר מדי".

#### מה יש לעשות?

הכותר הוא תרגום של ביטוי מוכר של מרקס: what is to be done? הפיתרון לבעיה של ריקי כהן שמוצע להלן אינו סוד כמוס או פרי בינה אוזטרית. אך הצעדים המפורטים כאן טובעים משאבים שהמדינה אינה מוכנה להשקיע להשגת מטרה זאת, שאינה עולה בקנה אחד עם סדר עדיפויותיה - על אף ההבטחות של שריה במערכת הבחירות האחרונה. המדיניות המוצעת גם נגזרת מהבנת שוק הנדל"ן והיחסים בינו לבין סביבתו המוסדית (כפי שהוסבר לעיל) שנוגדת בתחליט את התפיסה (המוטעית) המניעה את הממשלה הזאת והמומחים המייעצים שלה. תפיסת הממשלה מושתת על אידיאולוגיה ניאו-ליברלית בלתי מהולה שהיא קיצונית אפילו לפי קנה המידה של ה-Economist - כתב עט שאף בר דעת לא היה מאשימו בשמאלניות. המטען הרעיוני של היועצים המומחים נגזר מתורת כלכלה ניאו-קלאסית שעבר עליה הקלח - ושהמסבר הפיננסי העולמי האחרון חשף את מערומיה. מאידך, המדיניות אשר אני עומד להציע אינה לוקה אף היא בשמאלנות רחמנית (על אף הכותר המרקסיסטי), אלא מכירה באילוצי המציאות.

ביסוד המדיניות המוצעת כאן הכרה במציאות שוק הנדל"ן: השוק הארצי המיוצג בסטטיסטיקה על מגמותיו אינו קיים למעשה, ומה שקיים כנושא למדיניות ומעורבות ציבורית הם שווקים מפוצלים לפי מגזר, ייעוד ומיקום. אופי זה של שוק הנדל"ן דורש מדיניות מורכבת, הבנויה ממערך של מדיניות ותכניות (policies and programs) שונים. על כל מדיניות או תכנית להיות ממוקדת בהיבט מוגדר ומסויים של הבעיה הכללית, ומכוונת לשוק משנה (מתוך שוק הנדל"ן הכללי) על מרחבו המוגדר (לדוגמה: מרכז או

פריפריה), היצרנים/ספקים וצרכנים שלו. היד קצרה מסקירה ממצה, ולכן אפרט כדוגמה שני נושאים משמעותיים.

### דיוור בהישג יד (דב"י)

ראינו שמאמצי הממשלות להגביר את היצע הדיוור לא הצליחו למתן את שוק הנדל"ן הגואה, וזאת מסיבה פשוטה. הספקת הדיוור המוצע לא היתה מכוונת לקהל צרכנים מסויים, שהביקוש שלו אינו נענה ע"י הספקה השוטף של הדיוור. אחת הדרכים המבטיחות להשפיע חיובית על שוק הנדל"ן הוא הספקה רצינית של דיוור בהישג יד שמכוון לצרכי אוכלוסיית הביקוש.

פיתרון זה לבעית שוק הנדל"ן אינו זר למעצבי מדיניות השיכון, ואכן הושקו כמה נסיונות לעודד בניית דב"י. אך הן לא הביאו שינוי כל שהוא במגמות השוק, וזאת בעיקר בהיעדר מחוייבות אמיתית לתכניות אלו. יוזמות המדינה (כמו "דיוור למשתכן" של ממ"י ומש' הבנייה והשיכון) ניסו למזער את השקעת הסובסידיה הציבורית, ולכן מוקמו לרוב בפריפריה בה ערך המקרקעין (של ממ"י) שהוקצו לתכנית היה נמוך. חוסר השפעתם היה צפוי כי עיקר הביקוש לדב"י הוא במרכז.

תכנית דב"י מועילה בנוייה מכמה מרכיבים חיוניים. היא חייבת להיות באיזור הביקוש, כלומר במרכז הארץ בו מחירי הנדל"ן גבוהים, ולא בפריפריה שם הדיוור זול יחסית בלאו הכי. על מנת להיות ישימה כלכלית לספקים (זמנים וקבלנים במגזר הפרטי) היא תהיה כרוכה בסיבסוד עמוק של עלויות כל יחיד, לכיסוי ההפרש בין עלותה למשתכן ומחירה בשוק. את הסיבסוד הדרוש ניתן לממש באחת משתי הדרכים: מימון או הספקה ישירה (in kind) של השירות או המוצר. מימון פירושו הקצאה תקציבית משמעותית למימוש התכנית, דבר שלא נראה ייתכן במשטר הנוכחי.

סיבסוד ישיר נעשה בכמה דרכים. הדרך המסורתית (שרוחה בארץ עד שנות ה-70 של המאה הקודמת) תכנון ובנייה ע"י רשויות ציבוריות ומסירת יחידות הדיוור ישר למשתכן במחיר מסובסד. היום תכנית בנייה ציבורית כזאת עוד פחות תתכן מסיבסוד העלות ישר למשתכן הזכאי. דרך אחרת נראית יותר אפשרית: סיבסוד ישיר של משאב הקרקע. פרושו הקצעת קרקעות ציבוריות (של ממ"י ומועצות מקומיות) נרחבות באיזור המרכז וייעודם לפרויקטים של דב"י לפי פרוגרמה שנקבעת בתנאי המכרז. ערך הקרקע שנמסר במכרז יכול להתקרב לאפס, בהתאם לניתוח כלכלי ראשוני שיחשב את תנאי ישימות הפרויקט. מרכיב זה חיוני לכל תכנית דב"י אם היא אמורה להצליח - בלעדיו היא נידונה לכשלון.

המרכיב החיוני השני של תכנית דב"י הוא ניסוח מקפיד של המכרזים וחוזי ההתקשרות להבטיח את מסירת יחידות הדיוור שנוצרות למשתכניהן המיועדים (ולא לאחרים) בתנאי רכישה או השכרה המתאימים לצרכיהם. חשוב גם ליצור מנגנון אשר יבטיח את השארות הדיוור שנוצר במלאי יחיד דב"י, ולהגביל את העברתו ממלאי זה להצע הדיוור בשוק. פרוש הדבר שתכנית הדב"י תכלול לא רק את אמצעי התכנון, ממון (ע"י הקצעה מוזלת של הקרקע) ובנייה, אלא גם מנגנון של פיקוח, בקרה ואכיפה לאורך זמן. מרכיב זה אינו פחות חשוב מהראשון - הסיבסוד דרך הקצעת מקרקעין - והכרחי על מנת להבטיח שהציבור מקבל תוצר תמורת השקעת נכסיו.

### מיתון שוק נדל"ן ספקולטיבי

גם להיבט הזה מומחי המדינה מודעים, ואינם זקוקים לעצותי על מנת להפעיל אמצעים העשויים להצליח. נראה שכישלון האמצעים שהופעלו עד כה אינו נעוץ כ"כ בחוסר ידע או משאבים, אלא יותר בחוסר רצון. הרשויות המבצעות והרגולטורים בעלי הכח הנחוץ נרתעים מעימות עם צדדים רבי עוצמה שהאינטרסים שלהם עלולים להיפגע.

מערך כלים ייעילים למניעת בנייה ספקולטיבית קיים, אך יעילותו טעון בהפעלתו הנחרצת. בחלק אחד ממנו נמצאים הכלים הפיסקאליים המשפיעים על אווירת ההשקעות בכלל, וכדאיות ההשקעה בנדל"ן בפרט. כלים אלו כוללים קביעת שערי רבית ע"י בנק ישראל, שמיועד ל"חמם" או ל"קרר" את פעילות המשק. הגדרה זאת כוללת פעילות יתר - ייתכן ספקולטיבית - בשוק הנדל"ן. אך לעתים הפעלת כלי זה כרוכה בבעיות. מצד אחד הוא כלי חזק אך גם יחסית שהשפעותיו לא תמיד צפויות; מאידך, יש להזהר בהפעלתו כאשר המגמות הכלכליות סותרות (כמו עכשיו) ומשק המדינה נכנס למיתון כאשר שוק הנדל"ן נמצא בגאות.

לבנק ישראל כלי נוסף דומה, אך הרבה יותר ממוקד, להורדת הביקושים בשוק הנדל"ן. מדובר בקביעה נפרדת (אף כי בדרך כלל היא קשורה לשער הרבית הכללי) של שערי רבית למשכנתאות ושיעור ההלוואה לעומת חובת המימון העצמי. לאחרונה הבנק ניסה להפעיל כלי זה למתן את הביקושים כגורם לעליית מחירי הדיור, אך השפעתו המוגבלת (אם הייתה בכלל) ניתן להסביר בהפעלתו הרופפת.

החלק השני של מערך הכלים הוא מדיניות המיסוי, שבהפעלתה המכוונת ניתן לשנות (ולפעמים משמעותית) כדאיות של השקעות מסוימות. שני מסים רלוונטיים לגבי שוק הנדל"ן: מס שבח ומס השבחה. העלאת שיעור מס השבחה יכולה להשפיע על כדאיות של השקעות בבנייה וכך למתן את שוק הנדל"ן. אך למדיניות מכוונת של החלת מס שבח וקביעה מבדילה בשיעורו יכולה להיות השפעה מכרעת על הכדאיות של השקעות ביוזמות ספקולטיביות. מדובר בביטול הפטור של "דירה יחידה" (בתנאים מוגדרים) ממס שבח, וניסוח חדש של החלת המס ושיעורו כך שעסקאות ספקולטיביות כבר אינן כלכליות. עד עתה הרשויות נמנעו מהפעלה נחרצת של כלי זה, על אף כוחו - בהפעלה מושכלת וממוקדת (לדוגמה, עם הבדלה מתוחמת בין איזורי הגאות ושוקי הפריפריה) - להפוך את המגמות הנוכחיות בשוקי נדל"ן באיזור הביקוש.

ובסוף: נקווה שהרשויות יתעשתו וילמדו מלקחי הניסיון, ויגשו במרץ הנדרש לפתרון בעיותיה של ריקי כהן עם עלות הדיור.

א. אלכסנדר