



ברוב כתיבי העת, דבר העורך משמש מעין הקדמה להציג את תוכן החוברת היוצאת לאור, אך ב-תכנון ההרגל שונה. בדרך כלל אני נמנע מסקירת תכולת החוברת, ומשתמש במדור שלי כבמה להתבטא בנושא תכנוני אקטואלי, שנראה לי חשוב לקוראי הביטאון. במקרה הנוכחי אני עושה את שניהם יחד. נושא הכתבה להלן - העברת מערכת התכנון למשרד האוצר - הוא גם נושא לתגובת יו"ר האיגוד במדור שלה, של המאמר של פרופ' ערן פייטלסון במדור "על הכוונת", וגם נידון ע"י עו"ד איריס האן במדור שלה: "משפט אחרון". בנייתו של, הכתבה שלי מאזכרת את תרומותיהם ושמה אותן בראיה יותר רחבה.

העברת מערכת התכנון למשרד האוצר: האומנם מעשה נבון?

על מנת להעריך את המדיניות שמיושמת בעת כתיבת שורות אלו - העתקת המרכיבים הממלכתיים של מערכת התכנון מתחום משרד הפנים לשליטת שר האוצר - כדאי לבחון אותה בהסתכלות רחבה ומהיבט היסטורי. זאת לא הפעם הראשונה שרעיון העברת השליטה במוסדות התכנון בין משרדי הממשלה נקשר בייעול תהליך התכנון ושיפור תוצאותיו בכלל, והשגת מטרות מסויימות בפרט, ואין זאת ההעברה הראשונה של מוסדות תכנון בין משרד ממשלתי אחד למשנהו. לכן, ניתוח של מעשים אלו על מניעיהם ותוצאותיהם יכול לאפשר לנו ללמוד מלקחי הנסיון.

בהמשך אתייחס להעברת המיקום של מוסדות התכנון במרקם הממשלתי-ממלכתי משני היבטים. האחד: הקשר בין מיקום מוסדות התכנון ועוצמתם מול שחקנים משמעותיים אחרים בתהליך הממשל ובזירה הפוליטית - עוצמה שקובעת את ייזום, קידום ויישום של תכניות ומדיניות תכנונית. השני: הקשר בין מערכת התכנון ומיקומה והשגת מטרות מסויימות בכלל, ויישום המשימה הנוכחית - הורדת מחירי הדיור - בפרט.

הקשר ההיסטורי: עוצמת מוסדות התכנון

בתקופה הראשונה אחרי קום המדינה, מערכת התכנון הסטטוטורי המסדיר, שהוקמה עוד ע"י השלטון המנדטורי הבריטי, הייתה נספחת למשרד השיכון. על אף הכח הפוליטי של בעל הבית הייעודי, שעיסוקו בבעיות קיומיות של קליטת ושיכון העליות ההמוניות, השפעת מערכת התכנון המסדיר הייתה מועטה. לעומת

זאת, לתכנון המתווה, בו גובשו עקרונות פיתוח המרחב לתווך ארוך, היתה השפעה רבה. לדוגמה, התכנית הארצית הראשונה של אריה שרון, שנתנה ביטוי מרחבי למדיניות פיזור האוכלוסייה. אך השפעה זאת לא צמחה מכח פוליטי או מוסדי של יוזמי התכנית ועורכיה, אלא מכך שהתכנית הראתה יישום מדיניות מוסכמת במונחים מקצועיים אמיינים ששיקפו את הפרקטיקה המיטבית של הימים ההם. מאלפת ההשוואה בין תוכנית זאת ומגבילתה דהיום – תמ"א 35 – כאשר שתייהן מבטאות מדיניות תכנון ופיתוח מרחבי מגובשת – אך בראשונה המדיניות העקרונית הייתה מקובלת ומוסכמת על כולם, ואילו בימינו לא.

בעשורי ההמשך הגורמים הדומיננטים במערכת התכנון היו משרד השיכון, מנהל מקרקעי ישראל, ומח' ההתיישבות של הסוכנות היהודית. כולם היו עסוקים בתכנון פיתוח וביצועו כדי לספק את הביקושים לשיכון ופיתוח מתאים של גלי העליה והאוכלוסייה הגוברת. במערכת זאת היה לתכנון המסדיר, שנוהל ע"י מוסדות התכנון הסטטוטורי, תפקיד זוט. חלוקת חשיבות זאת השתקפה עם מיסוד שיטתי ראשון של מערכת התכנון, כאשר השליטה על התכנון הסטטוטורי ומוסדותיו הוענקה (יחד עם הפיקוח על השילטון המקומי) לשר הפנים.

הנימוק הפורמלי להעברת מוסדות התכנון למשרד הפנים היה אותו נימוק שמועלה היום להשאתם שם: הצורך לתאום בינמערכתית בין מוסדות התכנון והרשויות המקומיות, שמתאפשר כביכול להיות שניהם תחת משרד הפנים. המניע האמיתי היה שונה, והיה כרוך במהלכים פוליטיים בהרכבת ממשלות קואליציוניות בארץ. בממשלות אלו, ברשות מפא"י ואחר כך המערך, משרד הפנים היה מעין פרס תנחומים שמוענק לשותף זוט בקואליציה – תחילה למפלגה ליברלית ולרוב התקופה למפלגה דתית: המפד"ל. במקביל, המשרדים הייעודיים החזקים, ובראשם משרד השיכון, נשארו בידי המפלגה השולטת. מסורת זאת המשיכה אחרי המהפך, עם החלפת המפד"ל ע"י ש"ס, ובמקום המערך הליכוד.

הסדר זה הוליד בעיות שמורגשות עד היום: מוסדות התכנון בחסות משרד הפנים חלשים מדי בזירה הפוליטית, בה נקבעות החלטות שמיישמות למעשה את מדיניות התכנון לכאורה. ביחס כוחות זה, מוסדות התכנון הסטטוטורי, שאחראים לתכנון המסדיר ולהסתמכותו על התכנון קדימה (בתמ"אות ותמ"מות) אינם די איתנים לעמוד נגד שחקנים חזקים אחרים. אלו כוללים גופים ממלכתיים שמופקדים על התכנון היוזם ותכנון הפיתוח – משרד השיכון (היום – משרד הבניה), ממ"י (היום: רמ"י) ומשרדים ייעודיים אחרים כמו תשתיות לאומיות ותחבורה. דרך אגב, המשרד להגנת הסביבה סובל מאותן הבעיות כתוצאה מהסדר פוליטי דומה. פשוט, עוצמתם בפועל של שרים אלה אינה שווה לסמכותם הפורמלית.

כפי שפייטלסון מבהיר במאמרו המצויין, ישנם בעלי עניין רבים ומשמעותיים בארץ, שמערכת תכנון חלשה משרתת אותם היטב. אחרים, שהיו מודאגים מהמצב שתואר כאן, הציעו רפורמות שמיועדות לשדרג את מעמדן של מוסדות התכנון ולהעניק למערכת התכנון את העוצמה שדרושה להחלת העקרונות של התכנון המתווה ואכיפת ההוראות של התכניות המסדירות הלכה למעשה.

הצעה אחת דרשה את הפיכת מינהל התכנון לרשות ממלכתית מקצועית עצמאית, שכל מוסדות התכנון הסטטוטוריות האחרים יהיו כפופים לה בלבד.

לפי חזון זה התכנון יפעל כמערכת מקצועית עצמאית נטולת לחצים פוליטיים או שיקולים זרים כלכליים, בדומה למערכת המשפט. שאיפה אוטופית זאת עדיין רווחת אצלנו במקצוע, ונרמז עליה בהערות של יו"ר האיגוד (בהמשך בחוברת זאת) בתגובתה לשינויים שמתבצעים במערכת התכנון. הרעיון הועלה בחוגים מקצועיים-אקדמיים, אך נחשב כה בלתי-מציאותי שלא זכה לתשומת לב יותר רחבה או דיון בכל זירה פוליטית או ציבורית.

להבדיל מהצעה זאת, הועלו יוזמות שונות בזירה הפוליטית-מדינית לתקן את מגרעות מערכת התכנון ע"י הוצאת מוסדות התכנון הסטטוטורי ממשרד הפנים והעברתם (כפי שנעשה עכשיו) לחסות משרד ממשלתי אחר. שילוב התכנון עם משרד ייעודי לא נראה מתאים, אך העברתו לאחראיות הישירה של רה"מ נראה מביחה ואפשרית. מיקום זה מתאים לתפקיד רה"מ כסמכות מתאמת בנושאים לאומיים שחוצים תחומים ייעודיים, ומשרד רה"מ יכול לקלוט רשות תכנון (שכוללת את ממ"י) בדומה למועצה לביטחון לאומי. הצעה ברוח זאת קרמה עור וגידים, קודמה נמרצות ע"י אהוד ברק בתקופת ממשלתו, ורק לא זכתה ליישום עקב הפסדו בבחירות. בהסתכלות אוביקטיבית בדיעבד, חבל.

ההקשר ההיסטורי: עוצמת משרד האוצר

לעומת מערכת התכנון, הלקויה בחולשה מבנית, למשרד האוצר בעייה הפוכה: עודף כח. בעייה זאת משותפת לכל משרדי האוצר במדינות מתוקנות, עקב שליטתם במשאב שהוא נשמת אפם של החברה, המדינה ומוסדותיהן: הכסף. אף שהיא עדיין קיימת, הבעייה פחותה במשטרים פדרליים (כמו גרמניה) ובמדינות עם הפרדת רשויות מגובשת, כמו ארה"ב; הבעייה יותר מורגשת במדינות ריכוזיות, כמו בריטניה וצרפת. בישראל, כמדינה קטנה, מתוקנת ומאד ריכוזית, משרד האוצר נהנה מעוצמה כה רבה שלעיתים משווים אותה לשליטה מוחלטת במנגנוני המדינה: "האוצר זה הממשלה".

ברשות המבצעת שבסמכות הממשלה, שליטת משרד האוצר נובעת מאחריותו לתקציב, שמאפשרת לו להקצות לכל משרד ומוסד ממשלתי את הממון החיוני לקיומו ופעולותיו השוטפות.

אחריות זאת חובקת בתוכה גם את סמכות הפיקוח על עריכת הצעות התקציב של כל משרד, ועל התאמת הוצאותיו בפועל לתקציב הממשלתי המאושר. להפעלת סמכויות אלו משרד האוצר מיסד בתוכו מנגנון תיאום ופיקוח המורכב ממספר פקידים (מבין "צעירי האוצר" המקצועיים והמוכשרים) שכ"א משמש רפרנט לאחד או כמה משרדים מוגדרים. לעתים קרובות רפרנטים אלו והאוצר בכלל, בעזרת ייעוץ מיקצועי משלו, טוענים למומחיות השווה ל- (או עולה על) זאת של כל משרד ייעודי בתחום עליו הוא מופקד, ומתווה ומבצע מדיניות באותו תחום בהקצעת משאבים לפי תפיסותיו. כך קורה בתחום הבריאות עם הקצעות למיטות בתי חולים וסל התרופות, וכך קרה עם דחיית מימון מתקני ההתפלה בתחום משטר המים, ודחיית יישום התכניות להסעה המונית לגוש דן עד עכשיו (כעשרים שנה באיחור) בתחום התחבורה.

שליטת האוצר על מנגנוני המדינה אינה מוגבלת, חלילה, רק לרשות המבצעת. בעזרת חוק ההסדרים (הידוע - למבינים - לשימחה) הוא הרחיב את שליטתו

גם לרשות המחוקקת. הכוח של חוק זה לשנות או לבטל, בהסתר, חקיקה ראשית הוגבלה במקצת לאחרונה ע"י רפורמות בנוהל הדיון בכנסת, אך הוא נשאר כלי רב עוצמה להשלטת רצון האוצר על כוונותיה של הכנסת. אולי הדוגמה הבולטת של השפעת האוצר על החקיקה ומדיניות בפועל היא ביטול למעשה של חוק הדיור הציבורי (שנחקק לפני עשור או יותר) באמצעות סעיף בחוק ההסדרים שמשהה את החלתו בפועל לשנת התקציב הבאה.

אם הוא כבר כה חזק, מדוע שר האוצר החדש הייה צריך להעביר את מערכת התכנון לשליטתו הגלויה כדי להבטיח ביצוע מדיניותו המוצהרת למאבק במשבר הדיור? לא היה שום מנוס, עם הכלים שעומדים לרשותו, ליישם אותם שינויים מבניים במערכת התכנון ולהשיג אותן התוצאות, בהפעלת כלים אלו להשפעה מכריעה (כמו קודם) אף כי בלתי-ישירה. מתבקשת המסקנה שהעברת התיכנון ממשד הפנים לשליטת האוצר היה יותר אקט הצהרתי פוליטי מפעולה מחושבת לקידום מדיניות מגובשת. עד רבה, הרושם שעולה מהצהרות הממסד ומהפעולות שבוצעו עד כה, הוא שההצהרות והשינויים המבניים-מוסדיים הם עיקר המדיניות, בהעדר תוכן מגובש המצביע על פעולות וכלים מחושבים להשגה יעילה של התוצאות הרצויות: הורדה משמעותית – אך הדרגתית – במחירי הדיור.

הקשר בין האמצעים והמטרה: מערכת התכנון ומחירי הדיור

במאמרו להלן (במדור "על הכוונת") פרופ' פייטלסון מציג הוכחה משכנעת שמשבר מחירי הדיור אינו קשור למעשיה או מחדליה של מערכת התכנון. מלאי עתודות השטחים המיועדים תכנונית למגורים מספיק לספק את הביקושים העכשוויים וצפויים, ואין צורך במהפכות מבניות כדי להסיר את החסמים שמונים הפיכת חלק מעתודות אלו לאתרים זמינים לבנייה. עוד לפני כינון הממשלה הנוכחית התחילו להיערך לצעדים מתאימים לטפל בגורמי חסמים אלו.

המאמר מראה באופן בהיר (בניתוח ממוקד של מגמות רב שנתיות) שמקור ההאמרה במחירי הדיור אינו באי-התאמה כמותית בממוצע בין היצע הדיור ובין הביקושים לדיור בתור טובין לשימוש כמגורים, אלא הגברת הביקושים לדיור בתור נכס להשקעה. המסקנה המתבקשת מניתוח זה היא שעודף ההיצע על הביקוש שגורם, כביכול, לזינוק המחירים, הוא ברובו ביקוש ספקולטיבי. הגיוס של מערכת התכנון למאמצי קבינט הדיור לאפשר בנייה מיידית של אלפי יחידות דיור חדשים, כפי שמכוונים השינויים שבתהליך, לא אמור לתרום מאומה להעטת קצב העלאת מחירי הדיור או הפיכת מגמתם הצפויה.

פייטלסון מסכם את ניתוחו בהצבעה על המשבר הנוכחי לא כבעייה של חוסר בהספקת יחידות דיור למבקשים אלא כבעייה של שוק ספקולטיבי. הגברה הבלתי-מרוסנת במחירי הדיור משך העשור האחרון היא כשל שוק שנגרם ברובו ע"י המדיניות הפיסקלית של הממשלות האחרונות: בין השאר, למשל, בהזלת המימון המשכנתאי להשקעות בדיור. באופן פרדוקסלי (בהתחשב בפעולות האחרונות של שר האוצר), כפי שמדיניות של האוצר גרם למשבר, יש בידי האוצר כל הכלים הדרושים למתן, אם לא לפתור אותו.

ניתוח שוק הדיור ע"י כלכלני האוצר הניאו-ליברליים, הוליד את הגדרתם שהבעיה היא במיעוט ההיצע, מוטעה ביסודו מסיבה פשוטה: הוא מתייחס לביקושים והיצע בשוק דיור אגרטיבי ויחיד. אך אין דבר כזה במציאות, כפי שכל מבין בנדל"ן יאשר: יש שווקי דיור רבים ושונים שמובדלים במיקום וטיב של ההיצע וכח הקניה של הביקושים. מסקנת האוצר מטשטשת את המשבר האמיתי: המחסור בדבה"י (דיור בהישג יד), שעלית מחירי הדיור ביסודו וזניקתם הולך ומחריף אותו.

כפי שהעברת מוסדות התכנון לאוצר אינה עשויה לתרום לפתרון משבר מחירי הדיור, היא לא תעזור לספק את הביקוש לדבה"י, שהיה מאחרי המחאה החברתית ב-2011. התכניות שהוצעו ע"י משרד הבנייה והאוצר בממשלה הקודמת (ובחלקן ביישום עכשיו) נדונות לכישלון בהתמודדות עם הבעיה: מעט מדי ומאוחר מדי. כפי שכתבתי כאן קודם (תכנון 10/2 2013 עמ' 4-8) יודעי דבר בממסד ומחוצה לו מודעים למדיניות הנכונה לאפשר הספקת הביקושים לדבה"י בתנאי השוק הנוכחים. מדיניות זאת כרוכה בנכונות להשקיע משאבים ציבוריים משמעותיים בסובסידיה עמוקה לבונים, אשר תכסה את ההפרש בין שכר דירה בהישג יד ועלות אותה הדירה באיזור הביקוש, במחירי שוק הרווחיים ליזמים וקבלנים. נכונות זאת אינה קיימת: סובסידיה כזאת במחירי קרקע בבעלות המדינה היא כלי שמויעד להשיג את המטרה באחת התכניות החדשות: מחיר למשתכן. אך ההנחה ליזם היא כה קטנה שתוצר התכנית תהיה תוספת זעומה למלאי הדבה"י הצפוי.

דיון ומסקנות: המלצות למדיניות נבונה

מהסקירה לעיל ניתן להסיק שלוש מסקנות:

- לגבי תפקוד מערכת התכנון, הנסיון מלמד שהיותם מוסדות התכנון בחסות משרד הפנים אינו הסדר אידיאלי. חולשתו הפוליטית של "משרד הבית" גורעת מעוצמתה של מערכת התכנון ומונעת לעתים את היישום המועיל של משימותיה. אבחון זה נותן עילה, כביכול, להעברת מוסדות התכנון לשליטה של משרד אחר מתאים יותר כדי להכשיר את מערכת התכנון למטרה מסויימת: לפתור את משבר מחירי הדיור. אך גם עם תובנה זאת, עולות השאלות: האם משרד האוצר הוא המשרד המתאים? והאם העברת מוסדות התכנון למשרד האוצר תתרום להשגת היעד הרצוי?
- משרד האוצר לא סובל מחולשה, אלא נהנה מעוצמה רבה - אפילו, לטעם משקיפים רבים (כולל מהממסד והכנסת) מעוצמה יתרה. כאן, לקח הנסיון מצביע נגד הענקת סמכויות נוספות לשר האוצר, פן יתערר עוד יותר האיזון בין הרשויות, וייפגע האיזון הנכון בין שיקולים כלכליים, סביבתיים וחברתיים.
- בעית מחירי הדיור אינה קשורה לתכנון, לכן העברת מוסדות התכנון ממשרד הפנים למשרד האוצר לא תתרום מאומה לפיתרון. אדרבה, היא תזיק בכמה בחינות:
 - עלויות המעבר בהשקעת משאבים במאמץ, תשומת לב וכוחות אנוש, אינם שווים את התועלת. זאת, כפי שצויין לעיל, עלולה להיות אפסית או אפילו שלילית.

- העברת מוסדות התכנון למשרד האוצר תגביר את עוצמתו, הרבה מדי בלאו הכי. האדרת האוצר עלולה לגרום לכך ששיקולים כלכליים קצרי מועד יתגברו על שיקולים אחרים (חברתיים, סביבתיים וכלכליים ארוכי טווח) של קיימות, כפי שמזהירה האן במדור "משפט אחרון". הטיה זאת תתרום להחלטות מוטעות בתחום תכנון ופיתוח המרחב, כפי שקרה בתחומים אחרים עקב מעורבות יתרה של משרד האוצר.

- השתלטות שר האוצר על מוסדות התכנון תאפשר הפעלת מערכת התכנון ככלי ביישום מדיניותו המוצהרת להורדת מחירי הדיור: הגברת ההיצע של יחידות דיור ע"י הוספת שטחים זמינים לבנייה. אפשר ביצוע מדיניות מוטעית (כפי שהוסבר לעיל) תסיח את הממשלה מראיה נכונה של הבעיה וקידום מדיניות מועילה.

ומה היא המדיניות המומלצת לטיפול במשבר מחירי הדיור? הניתוח של פייטלסון מראה שהגורם שייצר את המשבר אינו חוסר היצע לספק את הביקושים לדיור, אלא עודף ביקוש לדיור כהשקעה. אם כן, הבעיה אינה זאת שהמדיניות שבתהליך אמורה לטפל בה – מיעוט ההיצע – אלא מורכבת יותר. זינוק מחירי הדיור משקף שתי בעיות שונות אך קשורות: אחת, השתוללות של שוק ספקולטיבי; השנייה, מחסור של דיור בר הישג יד.

מדיניות נכונה תתיחס לכ"א מבעיות אלו לחוד, כי פיתרון דורש פעולות אחרות וכלים שונים. דרך אגב, כל זה ללא מעורבות או הפעלה מיוחדת של מערכת התכנון להעצת תהליך הספקת הבניה. מדיניות לריסון השוק הספקולטיבי תפעיל מערכת כלים פיסקליים ידועים היטב, שכולם ברשות האוצר והרגולציה הפיסקאלית. הכבדת המסוי על עסקי נדל"ן ספקולטיביים (כמו מסי שבח דיפרנציאליים) וייקור האשראי להשקעות ספקולטיביות, כמו הגבהת הרבית והגבלת המשכנתאות, עשויות למתן את מגמת עליית מחירי הדיור בעשייתם ההשקעה בנדל"ן הרבה פחות אטרקטיבי.

גם המדיניות להגברת מלאי הדבה"י ידועה, ומבוצעת בחלקה (אך רק חלק קטן) בתכניות שבתהליך. למדיניות זאת שני סוגי כלים: מקלות וגזרים. במקלות הכוונה לכלים רגולטיביים: התניית מתן אישור תכנוני למיזם לבניית מגורים באיזורים מבוקשים בהכללת אחוז נקוב של דבה"י בתוך סה"כ יחידות הדיור המוצעות. כלי זה הופעל בהצלחה רבה במסגרת תכניות להספקת דבה"י בחו"ל, ואימוצו קודם לאחרונה בעירית תל-אביב. אך הפעלתו נחסמה ע"י אילוצים חוקיים, ובלחץ אינטרסים זימיים (אשר כמובן אינם ששים לקראת הפעלתו) חסר הרצון הפוליטי ליזום חקיקה מאפשרת.

הגזר הוא סיבסוד עמוק של פרויקטים לבניית דבה"י או של מיזמים שמציעים לכלול שיעור נקוב של יחידות דבה"י בהיצע שלהם. הסיבסוד מיועד להבטיח את רווחיות הפרויקט ע"י כיסוי הפער בין ש"ד של יחידות הדבה"י ותשואתן לפי ערכן במחירי השוק. בארץ המדינה אינה מוכנה להשקיע במימון, אך כמה תכניות (כמו "מחיר למשכן") מתבססות על סיבסוד דרך הספקת קרקעות מדינה מוזלים. תכניות אלו צפויות להיכשל או ליצור תוספת זעומה למלאי הדבה"י בהשקעה רבה יחסית לכל יחידה, בגלל עיצוב לקוי של התכנית וחוסר נכונות להשקיע את המשאבים הדרושים. מאידך, תכנית ממשלתית לעידוד בניית דבה"י יכולה להצליח, אם היא מפעילה את הכלים שעומדים לרשותה בתכנון מושכל ובמינון נכון. תכנון מושכל יבטיח מיקוד הדבה"י

לטובת אוכלוסיית דיירי המיועדים ושמירתו במלאי יחידות הדבה"י בעתיד ; מינון נכון כרוך בנכונות להשקיע בסובסידיה משמעותית.

הממשלה יכולה בנקל להתמודד עם משבר מחירי הדיור בהפעלה מושכלת של הכלים הקיימים שברשותה, ללא כל צורך בהעברתם של מוסדות התכנון למשרד האוצר. העברה זאת אינה מעשה נבון, כי היא אינה צפויה להניב כל תועלת. שליטת האוצר על מערכת התכנון עלולה לגרום לנזק בדמות ואופן הפיתוח המרחב שלנו בטווח הארוך. יש לקוות שהממשלה תתעשת ותחזור בה ממעשיה שבתהליך, או שדעת ציבור נאור ובעלי השפעה נבונים יניעו את מערכת הפוליטית לעצור את המהלך ולהפוך אותו לפני שיהיה מאוחר מדי, או למעט את נזקיו, אם הוא ייעשה כבר בלתי-הפיך.

א. אלכסנדר

