



משבר הדיור העסיק אותי מאד בחוברת האחרונה של תכנון. הערותיי על העברת מוסדות התיכנון לשליטת שר האוצר כוונו לערער על התועלת של המהלך לתרום לפיתרון משבר הדיור. נראה לי שהמשבר עדיין בעינו ולכן הוא חוזר להעסיק אותי, להלן, בנושא אקטואלי וחשוב למתכננים.

לפתור את משבר הדיור: לא יכולים או לא רוצים?

מוסכם בין המבינים שלבעיה הנוכחית הנחווית בשוק הדיור שני גורמים. האחד, ביקוש ספקולטיבי לדיור כנכס להשקעה הדוחק משתכנים בני מעמד הביניים מרכישת דיור לצריכה. השני, נסיקת מחירים שהפחיתה את ההיצע הקטן ממילא של דיור בהישג יד (דבה"י) באזור הביקוש של גוש דן ומרכז הארץ. לכן, ישנן שתי אפשרויות לפתרון: לדכא את הביקוש הספקולטיבי ולספק יחידות דבה"י בהיקף שיתאים לביקוש הנוכחי והצפוי בשוק הדיור.

סוגיית דיכוי הביקוש הספקולטיבי היא מחוץ לתחום מיומנותנו ועיסוקנו כמתכננים מרחביים ולפיכך נתמקד בסוגיה השנייה הקשורה בנושא יסודי בתכנון: מגורים ודיור. סוגיה זו מעלה את השאלה כיצד לספק דבה"י – שאלה לא פשוטה, אך התשובות לה קיימות וידועות – בין השאר, מיידע וניסיון בתכנון דבה"י רבות ומוצלחות בחו"ל.

עקרונית, יצירת דבה"י כרוכה בגישור הפער בין העלות למשתכן של יחידת דיור במחירה בשוק (ברכישה עם משכנתא או השכרה) ועלותה כדבה"י, דהיינו רכישה במשכנתא או דיור בשכ"ד מתאים למשתכן דל-אמצעים שדיור במחירי השוק אינו בהישג ידו. הנסיון מלמד על ערכת כלים מוגבלת לצורך גישור על פער זה. הערכה מכילה ארבע סוגי כלים, מהם שניים הכרוכים בסבסוד ממלכתי ושניים שאינם כרוכים במימון ציבורי.

הכלים הכרוכים בסובסידיה הם:

- הספקת יחידות דבה"י במישרין: שיכון ציבורי. כאן הסובסידיה היא כל עלויות הבנייה, למעט ההכנסות הצפויות ממשתכני הדבה"י שנוצר.
 - הספקה בלתי ישירה של דבה"י דרך השוק: סיבסוד יזמי פיתוח בסכום המכסה את ההפרש בין הכנסותיהם הצפויות במחירי השוק ומכירת/השכרת יחידות הדיור הנוצרות במחירים בהישג יד.
- הכלים שאינם כרוכים במימון ציבורי הם:
- תמריצים מותנים: הוספת זכויות בנייה למיזמים הכוללים שיוך נקוב של יחידות דבה"י. ההכנסה מתוספת יח"ד המותרות מסבסדת את ההפסד מבניית הדבה"י.

• אישור מותנה של מיזמים באתרים מבוקשים. בין התנאים התכנוניים החלים על פרויקט המוצע בתחום נקוב בתב"ע, הקצאת שיוך נקוב של יח"ד המוצעות לדבה"י. כאן הסמכות התכנונית המסדירה מאלצת את היזם "לסבסד" את הדבה"י מרווחיו הצפויים.

תכניות דיור בהישג יד מוצלחות בוצעו בשימוש בכלים אלה בהרכבים שונים, ומיומנים בנושא (אקדמאים ופועלים בשדה) יודעים עליהן, כמו כן גם פקידים ציבוריים ומתכננים המעורבים בתחום הדיור. גם מעצבי המדיניות הציבורית ומיישמיה בממסד יודעים זאת, ובכמה תכניות ממשלתיות קיימות מפעילים כלים מסויימים ביניהם. אך אופן עיצוב ויישום תוכניות אלו מרמזים שהממשלה אינה יכולה (מדוע?) או שאינה רוצה להפעיל את מנופיה כדי לספק את הדבה"י שהיה יכול לפתור את הבעיה. מסקנה זאת נשענת על כמה השערות ועדויות לאישושן.

השערה אחת טוענת שהממשלה אינה רוצה לממן את הסובסידיות הנדרשות, וכאשר היא עושה זאת, הסובסידיה היא מזערית עד כמה שאפשר. הראיות לכך הן:

• בעשורים האחרונים אין כמעט שיכון ציבורי חדש, ויש אפילו הטוענים שקרן השיכון הציבורי הוסטה (באופן בלתי-חוקי) לשימושים אחרים.

• התכנית "מחיר למשתכן" מיועדת לכאורה לספק דבה"י, כאשר הכלי העיקרי לסבסוד היזמים הזוכים הוא הפחתת מחיר הקרקע הציבורית. אולם, סובסידיה זו מוגבלת כדלקמן:

1. מיקום רוב הפרויקטים הוא בפריפריה (מעבר לאזור הביקוש) בה ערך הקרקע נמוך בלאו הכי.
2. הגבלת שיוך הדבה"י הדרוש או ביטול הדרישה לחלוטין, וקביעת הפחתה מיזערית ממחירי השוק למשתכנים זכאים.

השערה שנייה טוענת שהממשלה לא ממש לוקחת את נושא הדבה"י ברצינות, ותכניתיה מעידות על כך:

• בתכנית הדגל שלה, "מחיר למשתכן", שיוך הדבה"י הדרוש במכרזים שבביצוע נמוך, ובכמה פרויקטים משרד האוצר ויתר על הדרישה, בציון שהם אינם יישימים ללא הפטור מדרישת הדבה"י. לאחרונה משרד האוצר יוזם תיקון לחקיקה המאפשרת את התכנית (הכוללת סעיף מחייב לדרישת הדבה"י) שיהפוך את דרישת שיוך דבה"י מכל פרויקט (או פטור ממנה) למותנית בשיקול דעתו של השר. הצפיות של מומחים שהעריכו את תועלתיות התכנית עם השקתה היו נמוכות. הם שיערו שתרומתה למלאי הדבה"י בארץ תהיה מיזערית, ומחיר הסובסידיה לכל יחידת דבה"י שהתכנית תייצר יהיה גבוה. כתוצאה ממניפולציות כאלה, נראה שהתחזיות הן בדרך לאישורן.

• התכנית השנייה הכוללת דבה"י היא "פינוי בינוי"; התכנית העיקרית כיום להתחדשות עירונית. גם כאן מרכיב הדבה"י חלש, ובא לכאורה בצורת דיור מחליף למשתכנים המקוריים במתחמים מוכרזים. אולם, דירות אלה אינן מתאימות ליעודן כדבה"י משתי סיבות:

1. המשתכנים המיועדים (בד"כ דלי אמצעים) אינם יכולים לעמוד בעלויות התחזוקה הגבוהות של דירותיהם החדשות במגדלי הפרויקטים הצפופים שמחליפים את שכונותיהם.
2. שכונתם המחודשת, בדרך כלל עם אוכלוסייה "חזקה" חדשה אחרי "גינטריפיקציה", כבר אינה מתאימה לאורח חייהם הרגיל ולרמת הכנסותיהם.

- ההוכחה החזקה ביותר לאדישות הממסד היא בכלי שלא נוצל. הממשלה מסרבת להפעיל את הכלי החזק ביותר שברשותה, דרך מוכחת למנף את כוחות השוק לספק דבה"י ללא כל עלות ישירה לאוצר הציבורי. הכלי המדובר הוא סמכויות ממלכתיות בתכנון המסדיר. בחו"ל, סימון שטחים נבחרים באזורים מבוקשים ליעוד מיוחד למגורים, אשר אישור תכניות בהם מותנה בהכללת שיוך נקוב של יחידות דבה"י בין יח"ד המוצעים, הוכח כדרך יעילה מאד לדברן את הספקת דבה"י דווקא במיקום המתאים ביותר.

כיום ישנן מספר עיריות (המיישמות כבר תכניות בהן התמריץ של תוספת זכויות בנייה מופעל למנף הספקת דבה"י) הרוצות להפעיל את הכלי של תכנון מסדיר להשגת אותה המטרה, אך חסרה להן הסמכות לפי חוק התכנון והבנייה הקיים. עד עתה הממשלה מסרבת לבקשות תמיכה בחקיקה מתקנת שתאפשר למוסדות התכנון לדרוש הספקת דבה"י בתכניותיהן הסטטוטוריות, ואין כל סימן שהיא תיזום חקיקה כזו בעצמה.

בינתיים הרושם הוא שהכוונה הבסיסית מאחורי תכניות השיכון של הממשלה אינה לספק דבה"י לאלו הצריכים אותו במקומות שבהם רוצים לגור. גם ה"מחיר למשתכן" וגם תכניות ה"פינוי בינוי" מיועדים להמריץ את ההספקה הכללית של יח"ד בשוק, בעלות מיזערית למדינה. אם השר כחלון באמת רוצה לפתור את משבר הדיור על ידי הספקת דבה"י בהתאם לצורך, הדרכים עומדות לרשותו.

דרך אחד כרוכה בשידרוג תכנית ה"מחיר למשתכן" הקיימת והפיכת המגמה הנוכחית להפחית עד כמה שאפשר את מרכיב הדבה"י בה. השידרוג יכלול:

- הגברת שיעור הדבה"י הדרושים מהיזמים במכרזים.
- הגדלת ה"הנחה" ממחיר השוק של יחידת הדבה"י כך שהמחיר למשתכן לא יעלה על 25-30% מהכנסת משק הבית הזכאי.
- מיקום רוב הפרויקטים המאושרים לתכנית על קרקעות מדינה באיזור הביקוש, ולא בפריפריה.

הדרך השניה היא בהפעלת הכלי התכנוני-רגולטיבי שאמור לעמוד לרשות הרשויות. הפיכת כלי זה זמין לרשויות התכנון הממלכתיות ולרשויות המקומיות (המבקשות להצטייד בו) דורש רק ייזום חקיקה מתקנת לחוק התכנון והבנייה שתסמיך את הרשויות לכלול דרישה לדבה"י כתנאי לאישור תכנית בשטח נתון המיועד למגורים. עד שניווכח שהממשלה אכן תומכת בחקיקה זו, לא נוכל להאמין שהיא אכן רוצה לפתור את משבר הדיור.

א. אלכסנדר