

הבנייה בשנתיים האחרונות והשלכותיה על המדיניות הקרקעית

אליהו בורוכוב

בחודש נובמבר 1989 החל מספר העולים מברית המועצות לגדול. בחודש נובמבר הגיעו כ-2,800 עולים, בדצמבר כ-4,770, בינואר 1990 כ-6,000 ובפברואר כ-6,700. הגידול במספר העולים העלה על סדר היום הציבורי את השאלה: מניין תימצא קורת גג לעולים? מכיוון שהגודל הממוצע של משפחת עולים מברית המועצות היה קצת פחות משלוש נפשות למשפחה, חישוב פשוט הראה כי אם יגיעו 200,000 עולים ידרשו עבורם כ-67,000 דירות. בשנים 1988-1989 בנה ענף הבנייה רק כ-20,000 דירות בשנה (פחות אפילו מאשר נדרש לצורכי סיפוק הביקוש של האוכלוסייה הוותיקה). ממילא עלתה השאלה האם ענף הבנייה יכול להרחיב את פעילותו ולבנות מספר דירות גדול בהרבה.

במהלך 1990, ככל שהעלייה התגברה גדלה הדאגה והלכה. בסיכומו של דבר הגיע מספר העולים ב-1990 כמעט ל-1,995,500. ב-1991 עלו כ-176,000 עולים. בהדרגה התפתחה מצוקת דיוור. שכר הדירה של דירות בשכירות האמיר. התקיימו מספר שביתות, וזכורים מחנות האוהלים של חסרי הדיוור.

לפני שלוש שנים, בכנס של הפורום למדיניות כלכלית ע"ש פנחס ספיר, התייחסתי לשאלה: האם ענף הבנייה יכול להגדיל את היקף הבנייה בממדים הדרושים על מנת לספק את צורכי השיכון של העולים. (רבעון לכלכלה מס' 148, יולי 1991, עמ' 49).

התשובה שנתתי לשאלה הייתה חיובית. לאתר שבחנתי את הנתונים של תפוקת הענף בחמש-עשרה השנים הקודמות ועל סמך חישובים שונים שפורטו בהרצאה הנ"ל, הגעתי למסקנה שענף הבנייה יכול להגדיל את תפוקתו במהירות להיקף של 45,000-50,000 דירות בשנה, ותוך מספר שנים יוכל להגדיל את תפוקתו להיקף של 60,000 דירות בשנה. גידול זה בתפוקת הענף היה מותנה, להערכתו, בכך ששלושה תנאים עיקריים יתקיימו.

1. פתרון בעיית הנשיאה בסיכון.
 2. הגדלת מספר העובדים בענף.
 3. התחשבות במגבלות היצע הקרקע, שחייבה התאמת תפוקת הבנייה להיצע הקרקע.
- במהלך שנת 1990 היו שהטילו ספק בהערכה שענף הבנייה יכול להגדיל את תפוקתו במהירות בהיקפים אלה. העובדה שכבר ב-1990, לאחר שהממשלה נתנה לקבלנים "הבטחות רכישה", הגיע מספר התחלות הבנייה ל-42,600 דירות, ביטלה את הספק הזה כבר בסוף אותה שנה.
- התנאי הראשון לכך שענף הבנייה יגדיל את היקף פעילותו היה שהממשלה תעמיד לקבלנים ולחברות הבנייה ערובות שיבטיחו את רכישת הדירות שהם יבנו. במשך כשנה התעקשה הממשלה שלא להתחייב בפני קבלני הבניין לרכוש דירות והמשיכה לצפות שהקבלנים יתחילו לבנות על סמך

הידיעה הכללית שהעולים "צריכים" דירות. התוצאה היתה שהקבלנים לא הגדילו את היקף הבנייה לפי הצורך והיכולת. היום ברור שהקבלנים צדקו. אילו היו בונים בלי לקבל "הבטחות רכישה" היו לוקחים על עצמם סיכון עצום שלא יהיו יכולים לעמוד בו.

כדיעבד, התרחבה הפעילות של ענף הבנייה בהיקף גדול יותר מאשר הצעתי כתסריט אפשרי. בשנת 1990 התחילו, כאמור בבניית 42,600 דירות ובשנת 1991 - 83,350 דירות, וזאת בהשוואה ל-61,000 ו-65,000 דירות כתסריט האפשרי שהצעתי. כדיעבד, ההיקף הגדול מאוד של התחלות הבנייה ב-1991 התברר כבעייתי. הדבר גרם כנראה ללחץ על יכולת הביצוע של הענף מעבר לרצוי. לשם כך הובאו חברות קבלניות מחו"ל. התברר גם שחלק מן הדירות שהותחלו לא ייגמרו. חלק מן החברות מחו"ל שולחו בינתיים חזרה. הפסדים גדולים נגרמו למשק הלאומי.

בנוסף לכך נרכשו כ-6,000 קארוואנים והוקמו עוד כ-19,000 מבנים זמניים ("מגורונים"). לפי דברי הסבר לתקציב המדינה לשנת 1993 (ע' 115): "סך הכל העלות של פרויקט הקארוואנים והמגורונים מתחילתו צפויה להגיע לכ-1.12 מיליארד ש"ח". לעומת זאת לפי דברי שר הבינוי והשיכון בנימין בן אליעזר, העלות היתה מיליארד דולר ("הארץ" 11.1.93).

לפי הצעת תקציב המדינה לשנת 1993: "בשנת 1993 לא יבצע המשרד בנייה חדשה מסוג כל שהוא", אם בדרך של בנייה ישירה מתקציב המדינה ואם בדרך של התחייבויות רכישה. להערכתו, בהעדר מעורבות ממשלתית, בשנת 1993 יתחיל הסקטור העסקי בבניית כ-25,000-30,000 דירות חדשות בלבד. אם יגיעו בשנת 1993 75,000 עולים חדשים (לפי התחזית הכלולה בהצעת התקציב יגיעו בשנת 1993 120,000 עולים), יידרשו עבורם כ-25,000 דירות. ובסך הכל "יידרשו" במשק כ-50,000 דירות. כלומר ב-1994 עלול להיווצר מחסור של כ-20,000-25,000 יחידות דיור.

לוח 1: בניית דירות 1988 - 1992*

דירות בבנייה בסוף שנה	גמר בנייה	התחלות בנייה	
50,620	19,640	21,950	1988
32,510	22,320	19,850	1989
54,910	19,960	42,410	1990
95,200	42,640	83,350	1991
	70,200	43,400	1992

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

* החל מ-1989 הסדרה מתייחסת לבנייה פעילה ואינה כוללת בניינים שכנייתם הופסקה זמנית.

עובדים

התנאי השני שמניתי היה, שמספר העובדים בענף יגדל בכ-20 עד 40 אלף עובדים. כדיעבד גדל מספר המועסקים בענף תוך שנתיים בכ-52 אלף, כאשר מרבית הגידול היתה בעובדים ישראלים - כ-35 אלף, ומיעוט - ערבים מן השטחים - כ-17 אלף.

קיצור משך הבנייה

משך זמן הבנייה התקצר בצורה דרמטית מ-26 חודשים בממוצע לדירה בכנייה הציבורית שנגמרה ב-1990, ל-11.6 חודשים ב-1991.

קיצור משך זמן הבנייה היה מעל ומעבר לציפיותי. אני ציפיתי שזמן הבנייה הממוצע של דירה תקצר ל-18 חודש. פעולתו הנמרצת של משרד הבינוי והשיכון בנושא זה הביאה לתוצאות מרשימות.

לוח 2 : משך זמן הבנייה הממוצע לדירה (בחודשים)

שנה	בנייה ציבורית	בנייה פרטית	ממוצע
1988	29.2	20.5	22.4
1989	31.6	21.4	23.5
1990	25.8	20.3	21.5
1991	11.6	19.9	14.5
1992 (11-1)	12.6	20.7	

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הבינוי והשיכון.

מדיניות קרקעית

כפי שצינתי היצע הקרקע הינו גורם חשוב שחייבים להתחשב בו בתכנון הבנייה למגורים. אחד הגורמים, שכלכלנים רבים לא הבינו ולא רצו להתחשב בו, היה שהיצע הקרקע מכתוב במידה רבה את מיקום הבנייה.

היצע הקרקעות הזמינות באזור המרכז הוא מצומצם (הכוונה לקרקעות שהן כבעלות וברשות מינהל מקרקעי ישראל ופנויות לבנייה). בניגוד למה שאנשים רבים סבורים, רוב הקרקעות שבבעלות המדינה, נמסרו בחכירה לזמן ארוך לגורמים שונים והם מחזיקים בהן ולא יוותרו עליהן בקלות וללא תמורה. לעומת זאת עמדו לרשות מינהל מקרקעי ישראל קרקעות זמינות, שהיו כבעלותו, ומתוכננות לבנייה באזורי הפיתוח. ולכן בנה שם משרד השיכון חלק ניכר מן הדירות שבנה בשנתיים 1991-1990 (ראה לוח 3). לא היה מנוס מכך שחלק ניכר מן הבנייה בשנתיים אלו יופנה אל האזורים שבהם היו הקרקעות הזמינות לבנייה (ראה לוח 3).

לוח 3 : דירות שבנייתן התחילה לפי מחוז

1991	1990	1989	מחוז
16,870	7,150	3,870	הצפון
28,230	11,510	2,130	הדרום
6,010	3,700	1,480	ירושלים
7,410	4,020	1,800	חיפה
12,250	9,840	5,760	המרכז
4,470	4,380	3,340	תל-אביב
8,110	1,810	1,470	יו"ש
83,350	42,410	19,850	סה"כ

המקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

דירות שבנייתן התחילה לפי מחוז, באחוזים

1991	1990	1989	מחוז
20.0	16.9	19.5	הצפון
33.9	27.1	10.7	הדרום
7.2	8.7	7.5	ירושלים
8.9	9.5	9.1	חיפה
14.7	23.2	29.0	המרכז
5.4	10.3	16.8	תל-אביב
9.7	4.3	7.4	יו"ש
100.0	100.0	100.0	סה"כ

בשנתיים האחרונות הושמעה לא פעם הטענה כי הפניית חלק כל-כך גדול מן הבנייה הציבורית למחוזות הצפון והדרום היתה טעות, והראיה שהעולים החדשים אינם ממהרים לרכוש את הדירות בגליל ובנגב. לדעתי טענה זאת איננה נכונה. ייתכן שהיתה הפרזה בבנייה ביישובים מסוימים, בעיקר בנגב, אלא שגם במחוז המרכז היתה הפרזה שהופנתה ליישובים מסוימים. מנימוקים רבים שפורטו במאמרו של חברי דוד פינס ("מדיניות פיזור האוכלוסייה על רקע העלייה מברה"מ" רבעון לכלכלה מס' 148, יולי 1991, עמ' 11-27), נכון היה, משיקולים של יעילות כלכלית כוללת, להפנות חלק גדול מן הבנייה לגליל ולנגב.

לוח 4 : הצבת קאראוונים ומגורונים לפי מחוזות

1992-1990

מחוז	קאראוונים	מגורונים	ס"ה	חלוקה ב-%
גליל	369	416	785	3.1
חיפה	1,345	5,525	6,870	27.3
ירושלים	747	3,101	3,848	15.3
מרכז	2,252	6,378	8,630	34.4
נגב	1,329	3,661	4,990	19.9
סה"כ	6,042	19,081	25,123	100.0

המקור: משרד הבינוי והשיכון.

הערה: הגדרת המחוזות בלוח זה היא לפי החלוקה האדמיניסטרטיבית של משרד הבינוי והשיכון שהיא שונה מן החלוקה של המדינה למחוזות ונפות שעל פיה פועלת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והמשתקפת בלוח.

הבעיה העיקרית איננה מספר הדירות שנבנה ביישוב פלוני או אלמוני אלא מספר התושבים הכולל באזור המטרופוליטני שבמרכז הארץ (שמרכזו בתל-אביב ותחומו מנתניה עד אשדוד) לעומת מספר התושבים באזור מטרופוליטני הצפון (חיפה רבתי) והדרום (שמרכזו באר שבע). הערים הבודדות שבכל אחד מן האזורים האלו, מבחינות רבות, אינן מהוות יחידות כלכליות נפרדות, למשל, מבחינת שוק העבודה. הערים קשורות ביניהן באופן הדדי בקשרים כלכליים ותעסוקתיים, והאזור מתפקד כמערכת כלכלית משולבת.

בתוך כל מערכת אזורית כזאת התפתחה התמחות טריטוריאלית של פונקציות כלכליות. לצורך הפיתוח הכלכלי צריך להסתכל על כל מערכת אזורית כזאת כאל מערכת משולבת. תחומי הנסיעה היומיים של העובדים (Commuting Area) באזור התעסוקה הולכים וגדלים, ולכן אין צורך לפתח בכל יישוב ויישוב תעסוקה לכל תושביו.

חברי דוד פינס העריך שהמחיר הציבורי של השתקעות משק בית נוסף באזור תל-אביב גבוה בכ-60,000 דולר מן המחיר הפרטי כפי שהוא משתקף במחירי השוק. כלומר: המחירים והעלויות שפרט המשתקע באזור תל-אביב נושא בהם, נמוכים מדי, ואינם משקפים את כל העלויות שהציבור צריך לשאת בגין גידול האוכלוסייה באזור. המשמעות של הערכה זאת היא שכדאי, מבחינת המשק הלאומי, לתמוך בתשלום עד גובה סכום זה בהשתקעות אוכלוסייה באזורי הנגב והגליל.

אפשר לראות באופן יותר מוחשי את אופיין של ההוצאות החברתיות הגדולות הנובעות מהשתקעות אוכלוסייה נוספת באזור המטרופוליטני המרכזי, אם נחשוב על משקי הבית המשתקעים בפריפריה הרחוקה של אזור תל-אביב, כלומר: צפונה ומזרחה מכפר סבא, מראש העין ובשאר יישובי רכס הגבעות. התושבים ביישובים אלה יעמיסו עומס רב על מערכת התחבורה של האזור ויחייבו השקעות נוספות מעל ומעבר להשקעות בכבישים ובמחלפים שמדובר בהם. כמו כן הם יגרמו להידרדרות איכות החיים באזור בגלל זיהום אויר, זיהום מים ויחייבו השקעות נוספות לתיקון המצב, למשל: במתקני טיהור של שפכים.

גידול נוסף של האזור המטרופוליטני גורם לגידול בצפיפות ולירידה באיכות החיים עקב זיהום הסביבה, שכן כמויות הזיהום עוברות את הסף שהסביבה הטבעית יכולה להתמודד אתו ללא התערבות, ולכן יש צורך בהשקעות הולכות וגדלות במתקני טיהור. העובדה שהעולים אינם ממהרים לרכוש דירות בערי הפיתוח בגליל ובנגב איננה מעידה שכנו שם יותר מדי דירות, אלא שיש פיגור בפיתוח מקורות תעסוקה באותם האזורים. הממשלה צריכה היתה בעת ובעונה אחת לפעול בצורה נחושה ונמרצת לפיתוח מקורות תעסוקה באותן הערים בנגב ובגליל כמו באר שבע וכרמיאל, שבהן היתה בניית מגורים בהיקף גדול.

זירוז הליכי התכנון

אחת מן הדרכים להגדלת היצע הקרקעות היתה לזרז את תהליכי התכנון. עם זאת נראה לי שבשנתיים האחרונות נעשו מספר פעולות שעברו את גבולות הסביר ואת כל ה"קווים האדומים" בזירוז תהליכי תכנון. כוונתי במיוחד לחוק "הליכי תכנון (הוראת שעה) 1990". חוק זה, שנועד לזרז אישור תוכניות לבניית בנייני מגורים לעולים, ביטל למעשה את הליכי התכנון התקינים, המבוססים על בקרה ציבורית ומקצועית של התוכניות המוצעות. החוק ביטל את האפשרות המעשית לערער על החלטות הוועדה שבה יש רוב מכריע לנציגי משרדי הממשלה. בוועדות המיוחדות (הול"ל) לא היו נציגי ציבור ואנשי מקצוע בלתי תלויים. התוצאה היתה שהוועדות אישור כמעט כל הצעה שהובאה לפניהן.

עד סוף 1992 אישרו הוועדות האלה תוכניות שעל פיהן אפשר לבנות 290,000 יחידות דיור (ראה לוח 5).

לוח 5: יחידות דיור בתוכניות שאושרו בוועדות בנייה למגורים

נתונים מצטברים עד נובמבר 1992

מחוז	הוחלט להפקיד	הוחלט לאשר
צפון	84,037	45,550
חיפה	62,946	28,269
מרכז	162,426	107,794
תל-אביב	30,623	11,214
ירושלים	31,322	22,961
דרום	103,927	77,037
סה"כ	475,281	292,825

המקור: משרד הפנים, נתונים מצטברים עד נובמבר 1992.

אנו יודעים כבר שבין התוכניות שאושרו יש שגיאיות תכנוניות חמורות. כך למשל אושרה הקמת שכונות מגורים ליד אגני חמצון ושפכים פתוחים, בסמוך לתוואי המראת מטוסים וליד מחצבות.

כמו כן ידוע שאושרו תוכניות מבלי שנבדקה התאמתן לתוכניות המתאר של היישובים שבשטחיהן צריכות השכונות להיבנות, ומבלי שהוגשה תוכנית תחבורה, המראה כי קיימת אפשרות לספק לשכונות שתוקמנה קשר תחבורה סביר, או מבלי שנבדק שמא תגרום התוכנית, אם תבוצע, למפגע תחבורתי.

מי יודע כמה מטרידים ובעיות חבויים בתוכניות הרבות שאושרו מבלי שנבדקו. הבעיות יתגלו ויתבלטו במשך השנים כאשר תיבנינה השכונות על-פי התוכניות האלה, ואנשים יגורו בהן. יש להניח שבעיות אלה ימררו את חייהם של תושבי שכונות המגורים שייבנו על פיהן במשך עשרות שנים.

דומני שהגיע הזמן לבטל את ההסדר המאפשר לאשר תוכניות בצורה חפוזה זאת.

הפשרת קרקע חקלאית

פעולה נוספת שנעשתה בשנתיים האחרונות בפזיזות, היא "הפשרת" קרקעות חקלאיות. כלומר, שינוי יעוד של קרקעות חקלאיות והסבתן לבנייה.

ביישובים מסוימים, ההפשרה תאפשר בנייה בהיקף שיגדיל ב-50% עד 100% את אוכלוסיית היישוב שבו מדובר. הגדלה בממדים כאלה משנה את כל המערך העירוני של היישוב. בתהליך ההפשרה לא נלקחו בחשבון השיקולים הרלבנטיים. במקרים רבים, לא נבדקה האפשרות לספק שירותים חיוניים כמו אספקת מים, ביוב, תשתית תחבורה וכו'.

יתירה מזאת, טעות היתה להניח שהפשרת הקרקע החקלאית תגדיל (או תוזיל) את היצע הדירות למגורי עולים. מעניין יהיה לבדוק כמה דירות נבנו עד עכשיו על הקרקעות שהופשרו. להערכתי, בשנתיים האחרונות נבנו על קרקעות אלה מספר מועט ביותר של דירות, ותרומתן להיצע הדירות ובמיוחד דירות לעולים, היתה קטנה ביותר.

הגידול בביקוש ובמכירות

הגידול בהיקפי הבנייה ובהיצע הדירות דחק מן התודעה את הגידול שחל בביקוש לדירור ואת מצוקת הדירור שבחלקה עדיין איננה מתממשת כביקוש כלכלי. מרבית העולים עדיין לא רכשו דירות. חלק ניכר מן העולים עדיין איננו יכול או איננו מוכן לרכוש דירה, לחתום על חוזה הלוואה ולהתחייב לעמוד בתשלומים לפרעונה. אם משום שלא יוכלו לעמוד בתשלומים או משום שהבנקים חוששים שהם לא יוכלו לעמוד בפרעון הלוואות. במיוחד אמורים הדברים בסכומים הדרושים לשם רכישת דירה, בנוסף על סכומי הלוואות הניתנים להם על-פי תוכניות הסיוע הממשלתיות (ההלוואות הן בתנאים נוחים ובהצמדה של 80%).

עם זאת יש לזכור כי חל בשנתיים אלה גידול רב בביקוש לדירות.

כך למשל גדל מספר מממשי הלוואות במסגרת תוכניות הסיוע של משרד הבינוי והשיכון ב-65%; מכ-32,000 לשנה בשנים 1988-1989 לכ-53,000 בשנת 1991 (ראה לוח 6). גם מספר העסקות בדירות שנרשמו במשרדי מס רכוש ומס שבח גדל באותה תקופה מכ-76,000 ב-1988 לכמעט 100,000 בשנת 1991.

לוח 6 : מממשי ההלוואות לדיור לפי תוכניות סיוע עיקריות

שנה	עולים	זוגות צעירים	אחרים*	סה"כ
1988	3,114	13,247	15,876	32,237
1989	2,868	12,715	17,232	32,815
1990	7,249	12,026	16,704	35,979
1991	19,123	14,675	19,188	52,986
1992	20,508	19,466	13,584	53,558

המקור: משרד הבינוי והשיכון.

* אחרים: הטבת תנאי דיור כולל שיקום שכונות, אזורי פיתוח, מעבר משכירות לבעלות ועוד.

העלייה ברכישת דירות על-ידי עולים וזוגות צעירים התרזחה ברובה ברכישת דירות חדשות שנבנו ביוזמת הממשלה. חלק קטן יותר של הקונים פנה לרכישת דירות מיד שנייה. בהשוואה לתקופות קודמות, זהו שינוי בדפוסי רכישת דירות על-ידי הזוגות הצעירים והעולים החדשים. נראה שמחיריהן הזולים של הדירות החדשות מן הבנייה הציבורית, מהווים גורם מכריע בשיקוליהם של רוכשי הדירות. כתוצאה מכך נרשמה ב-1991 ירידה של כ-13% ברכישת דירות מהסקטור הפרטי, וזאת על אף הגיאות הכללית ברכישת דירות (ראה: דר"ח בנק ישראל 1991, עמ' 54).

סקר שנערך על-ידי משרד הבינוי והשיכון (בספטמבר 1992) מצביע על כך שכרבע מעולי בריה"מ (חבר העמים) שהגיעו ארצה מסוף 1989 רכשו דירות (עד מועד עריכת הסקר). שיעור אלה שרכשו כבר דירות, גבוה יותר בין אלו שהגיעו בסוף 1989 ובמחצית הראשונה של 1990 ונמוך יותר בין אלו שהגיעו ב-1991.

תנאי המגורים של האחרונים, אלו שהגיעו ב-1991, גרועים יחסית לאוכלוסייה הוותיקה. העולים שהגיעו ב-1991 גרים בצפיפות ממוצעת של 1.4 נפשות לחדר בהשוואה לנפש אחת לחדר בממוצע אצל כלל האוכלוסייה היהודית בארץ, ל-1.1 נפשות לחדר אצל עולי בריה"מ שהגיעו בסוף 1989 ול-1.2 נפשות לחדר אצל העולים שהגיעו במחצית הראשונה של 1990.

כללו של דבר יש עדיין "צרכים" רבים בדיור שלא באו לידי ביטוי בשוק כביקוש. ואולם בחודשים האחרונים ניכרת מגמה יציבה של רכישת דירות על-ידי עולים חדשים.

לסיכום: הרושם המתקבל מן הנתונים על רכישת דירות על-ידי העולים החדשים מצדיק את הדעה שבמהלך שנת 1993, יימכר חלק ניכר ממלאי הדירות שהממשלה רכשה מן הקבלנים בגין הבטחות הרכישה שניתנו ב-1991 וב-1992.