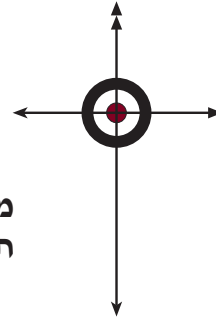




על הכוונת



מחאת מצוקת הדיור: חסמים ביישום ובמימוש תוכניות

הקיץ האחרון של שנת 2011 ייזכר בעיקר על רקע מחאת מצוקת הדיור שהעלתה על סדר היום הציבורי את נושא כשל שוק הדיור והעדר פתרונות דיור מספיקים במחירים סבירים. כדי להתמודד עם הסיבות לחסמים בדיור, הוקמה על ידי ראש הממשלה ועדה בראשות פרופ' ברנע שניתחה את החסמים. וכן הוקמו הודל"ים שאמורים לקדם תוכניות ולהגדיל בכך את היצע יחידות הדיור. מבלי להמעיט בחשיבות החסמים בתהליכי התכנון והרישוי, מעט מידי נידונו חסמים הקשורים לאופן היישום והמימוש של התוכניות. מסקר תכנוני מקיף שנעשה, עולה כי כבר כיום יש ברחבי הארץ, למעלה מ-120.000 יח"ד מאושרות לבניה שלא נבנות הלכה למעשה. לאור המצאי הזמין הגדול של יחידות דיור מתוכננות, נשאלת השאלה מה מונע את בניית אותן יחידות דיור?

להערכתנו, החסמים העיקריים בקידום שיווק התכניות נובעים מהעדר התייחסות, הנדרשת כבר בשלב התכנון, לנושא ישימות ויכולת המימוש של התכניות. כל תכנית צריכה שתתייחס לשני מרכיבים מהותיים:

- תכנית למימון ולהשקעה בתשתיות הציבוריות
- תכנית להגדלת שטחי הארנונה מנכסים "מניבים" שלא ממגורים לחילופין להראות בתחשיבי הרשות המקומית איך מתאזן התקציב באופן שיאפשר אספקת שירותים למספר המוגדל של התושבים מבלי לגרום לגרעון תקציבי.

מקורות המימון ושלביות הביצוע של תשתיות העל-כבישים, מחלפים, העתקת קווי מתח גבוה, הקמת מובלי ניקוז, מתקני טיהור שפכים, הקמת מבני ציבור, עבודות פיתוח כגון: ניקוז, מים, חשמל, תקשורת וכיוב. כל אלה צריכים להיות משולבים כ"נספח מימון וישום" לתכנון וכתכנית המציגה מהי אחריותו של כל משרד ממשלתי, בתחומו כולל שלביות היישום והתחייבויות מימוניות. העדר תכנית כזו, מקשה מאד על הכלכלה המוניציפאלית, הן בתקציב הפיתוח והן בתקציב השוטף. התקציב השוטף של העיר נפגע כיוון שתקבולי ארנונה ממגורים אינם מכסים את העלויות הרבות שיש לרשות כתוצאה מתוספת אוכלוסיה ולפיכך עליה לאזן תקציבה ע"י יצירת מקורות הכנסה ממקורות ארנונה שאינם למגורים. אנו טוענות כי גידול במספר התושבים ביישוב, ללא הגדלה ביחס ישר את שטחי הארנונה המניבים, עשוי ליצור חוסר איזון בין מקורות והשימושים בתקציב הרגיל, שמשמעו כניסה לגרעון.

כאמור לעיל, חלק ניכר מהחסמים בתחום התכנון והבניה ובשוק הדיור אינם בהליך התכנוני עצמו, אלא בשלב של מימוש ויישום תכניות מאושרות.



חסמים אלה יכולים להופיע בשלב התכנון כאשר הם מוגדרים כתנאים לאישור התוכניות ובהעדרם כמובן שהתוכנית לא מאושרת. כך למשל, לעיתים קרובות לא ניתן לקדם תכנון למתחמי מגורים חדשים מאחר והקמתם מחייבת פיתוח תשתיות על חדשות כגון סלילת כבישי רוחב חדשים, הקמת מחלפים ומחלפונים, הקמת מתקני טיהור שפכים, הזזת קווי מתח עליון והעדר השקעה בתשתיות שהקמתן חיונית לצורך מימוש תכניות מאושרות לאלפי יחידות דיור ואף מהווה חסם לאישור תכניות או כניסת תכניות לתוקף.

בראייה ארוכת טווח של הכלכלה המוניציפאלית, המיסים העירוניים מבניה למגורים אינם מספקים להוצאה הנדרשת מרשות מקומית לצורך הספקת שירותי הציבור לתושבים וכל רשות נדרשת להוסיף מתקציבה סכומי כסף גדולים לאספקת "סל השירותים לתושב" למרות שמדובר בשירותי מדינה. לפיכך, רשויות מקומיות רבות נמנעות מקידום תכניות בניה למגורים, בכלל, ובכל הנוגע לאוכלוסיות חלשות ודירות קטנות, בפרט. וזאת, בין היתר, בשל פער שבין ההכנסות מארנונה ממגורים וההוצאות עבור השירותים הנדרשים ל"סל השירותים" לתושב והעדר מקור תקציבי למימון מלא של שירותי הציבור. במצב זה, הרשויות מעדיפות לקדם בעיקר תכניות לתעסוקה שהן בעלות פוטנציאל להגדלת הכנסות העירייה מנכסים מניבי ארנונה, המאזנים את תקציבה של הרשות המקומית. דוגמה לכך ניתן לראות באי הסכמתם של ראשי הרשויות החזקות, לקידום בניית דירות קטנות.

חסם נוסף הקשור לכלכלה המוניציפאלית ויוצר תמריץ שלילי לעידוד קידום תוכניות למגורים נובע מעלויות הפיתוח הנדרשות על מנת לקדם בינוי למגורים. בהעדר טיפול כולל בהיבטים הכלכליים הקשורים במימוש תכניות, ובין היתר בשאלת תיקצוב ומימון תשתיות ושירותי ציבור קיימים חסמים במעבר בין התכנון לביצוע. מעבר זה מחייב את הרשות לבצע מטלות בטרם כניסת היזמות הפרטית, כתוצאה מכך, הרשות המקומית צריכה לקדם יזמות על-ידי קידום מימון על מנת להכין את התשתיות ליזם בגישת "מגרש מחכה ליזם" וליצור תנאים המקדמים יזמות, או לקדם מבני ציבור. רשויות מקומיות רבות מתקשות לבצע זאת, בעיקר החלשות שבהן שהכלים ואמצעי המימון העצמי העומדים לרשותן מוגבלים. מעבר לכך, בגלל המנגנון ונוסחאות תחשיבי היטלי הפיתוח וההשבחה נוצר פער מימוני בין עלויות פיתוח התשתיות כפי שנצפו ובין אלה שבפועל ומאחר ומדובר בחוקי עזר אין מנגנון התאמה גמיש והאישור שלהם נמשך זמן רב, דבר שלא מאפשר תיקונים בזמן אמת ומגדיל את פערי המימון. יתר על כן עלויות אלו אינן מכוסות במלואן ע"י היזמים. בפסיקה אחרונה של בית המשפט העליון מיוני 2011, בוטלה האפשרות להטיל על היזמים את פיתוח התשתיות בהסכמי פיתוח. בטענה שאין לרשות מקומית סמכות לתת פטור ממיסים והיטלים וכן הרשות לא יכולה להעביר עבודות פיתוח ליזם שלא על פי חוק המכרזים או הליך הפטור ממכרזים.

באשר להיטלי הפיתוח, רוב הרשויות אינן ערוכות עם חוקי עזר מתאימים בגלל העובדה שהתחשיבים בחוק העזר מבוססים על תעריף קבוע המוכפל במספר מ"ר של חלקת המקרקעין וכן של מספר מ"ר הבנויים על החלקה. קביעת התעריף נעשית על ידי הרשות המקומית בתחשיב שבו נלקח בחשבון צפי הבניה עתידית ברשות והעלות הכוללת של הנחת התשתיות בחלוקה לכלל





העלויות של השטחים הצפויים להיבנות. במצב של שינוי עלויות או שינוי בנתוני הבנייה, לעיתים קרובות, בבוא העת שנדרש לממש את התחשיבים בחוקי העזר נמצא כי הם לא ריאליים.

באשר לתחשיב ההשבחות, אגרות ההשבחה נקבעות לא אל מול הוצאות הפיתוח בפועל אלא אל מול ההשבחה במקרקעין והן מיועדות לפיתוח היישוב כולו. בעת שתוכנית בניה מאושרת ומתחילה להתבצע ניתן רק להעריך את קצב האיכלוס הצפוי ואת תזרים ההכנסות, אך בפועל יש פער עצום בין צרכי ועלויות הפיתוח לבין מקורות המימון לפיתוח וכן פער מימוני בין מועד התחלת הפיתוח לבין מועד קבלת הכספים בגין הפיתוח. בהתייחס לתשתיות על-מטש"ים, כבישי רוחב, מחלפים ומחלפונים, ח"ח, וכד' לא ניתן לפתח אותם לשיעורין את מול כל בנין אלא יש צורך לפתח אותן כמכלול שלם. מדיניות האשראי של רשויות מקומיות רבות אינן רשאיות ללוות כספים או מוגבלות בכך ובהעדר מימון ביניים או גורם מתאים האחראי לסגירת חלוקת הנטל המימוני לקידום תשתיות אלה, תכניות רבות נשארות על המדף. באשקלון, לדוגמה, פרויקט הבניה הגדול-הישוב באר גנים מיועד למפוני גוש קטיף, אינו יכול להתקדם לשיווק בשל סוגיית קירווי מט"ש בעלות של 8 מ' ש. פער מימוני קיים גם בכל הנוגע להקמת מבני ציבור וחינוך. סוגיה זו עדיין לא נפתרה. מ.מ.י, במכרזיו, מאפשר גביית סכום פעוט למימון מוסדות ציבור, עלות שאינה קרובה לכסות את העלות בפועל לצרכי הציבור.

לכאורה, יש דרכים מתקדמות רבות למימון תשתיות על או מוסדות ציבור וחינוך, כפי שמיושמות בפרוייקטי תשתית אחרים במדינה כגון: BOT, או PPT,PPP - שותפויות בין מגזר ציבורי ופרטי ושיטות נוספות. אך שיטות אלו מוגבלות ובדרך כלל לא משתלמות ליזמים ולעיתים החוק והנורמות הציבוריות לא מאפשרות את הגמישות הנדרשת לשם כך.

לאור האמור לעיל, על מנת לקדם מימוש תכניות למגורים, נדרש לקדם ולבצע את השינויים הבאים:

1. לפתח גמישות באישור שינויים בחוקי עזר בהתאמה למצב הריאלי של העלויות לפיתוח על מנת שלא להימצא ב"תת מימון".
2. למצוא מקור מימון ביניים לפיתוח תשתיות העל כנדרש לביצוע בתהליך הפיתוח. תשתיות שהעדרן מהווה חסם לפיתוח ולעיתים אף חסם לתכנון כאשר הן מוגדרות כתנאי לאישור תוכניות או להיתר הבנייה והאיכלוס.
3. להוסיף בתכנון דרישת נספח כלכלי-מימוני - שיקלול התייחסות לעלויות ולאופן מימון וביצוע פיתוח התשתיות והקמת מבני ציבור. רצוי כי " היועץ כלכלי" הנדרש בצוות התכנון, לא יהיה הפרוגרמטור, אלא מומחה בכלכלה מוניציפלית, במימון תשתיות ובתקציב עירוני - על מנת שיציע כלים כלכליים לישום התכנון. כיום, היועץ הכלכלי בוחן מהן התמורות למ.מ.י בגין השיווק הצפוי ולא את התמונה הכוללת של היישום והמימוש של תוכניות כולל השלכות על הכלכלה המוניציפלית.
4. להציע מנגנון מימון ביניים וקריטריונים מתאימים לסיוע לרשויות בעיקר חלשות או כאלה שהמדינה מבקשת לקדם בהן את הבינוי



אפרת ושחורי : מחאת מצוקת הדיור - חסמים ביישום ובמימוש תכניות

5. להקים צוות בין משרדי ליישום והסרת חסמים, בראשות משרד ראש הממשלה, בשיתוף עם משרד הפנים והאוצר, למתן פתרונות בזמן אמת לסוגיית האחריות והמימון של תשתיות העל.
6. לבחון את סוגיית האיזון בין הוצאות הרשות המקומית ל"סל שירותים" לתושב מול הכנסות הרשות המקומית מנכסים מניבי ארנונה, על מנת לעודד בניה וקידום איכלוס של תושבים.

איריס אפרת ונילי שחורי

