

## מדיניות דיור בישראל: תמיכת הממשלה בחזקות דיור שונות\*

גילת בן-שטרית

מאז הקמתה של מדינת ישראל תמכו הממשלות השונות במדיניות המעודדת בעלות על דיור. כתוצאה ממדיניות זו, שיעורי הבעלות על דיור בארץ הינם גבוהים ביחס למדינות אחרות בעולם המערבי, ובעלות על דיור השתרשה כנורמה בחברה הישראלית. הכלי העיקרי המופעל בישראל לתמיכה בשוק הדיור הוא מתן משכנתאות מסובסדות. בשנות התשעים, כאשר התמודדה ישראל עם קליטת גל העלייה ממדינות חבר העמים, הוחלה אותה מדיניות דיור כלפי העולים החדשים. כתוצאה מכך, חלק ניכר מעולי שנות התשעים רכשו דירות. בצד ההצלחה של מדיניות זו, שבאה לידי ביטוי בכך, שהעלייה ההמונית לא גרמה להיווצרות תופעה של חסרי בית, יש גם מחיר, המתבטא בהחמרה של בעיית מחיר הדיור למשתכן – בשנות התשעים עלו מחירי הדירות בבעלות באופן ניכר והאפשרות של משקי בית מקבוצות הכנסה נמוכות לרכוש דירה הלכה וקטנה.

במקביל לכך חלים שני תהליכים: הראשון, מלאי הדיור הציבורי (השכירות הסוציאלית) מתדלדל, ויכולתם של הגופים המופקדים על אספקת הדיור הציבורי לספק פתרונות מגורים למשקי בית נזקקים הולכת וקטנה; השני, מספר גדל והולך של משקי בית מקבלים תמיכה לשכירות בשוק החופשי, כאשר זכויותיהם להמשכיות של הסדר זה אינה מובטחת. המאמר קורא לעיון מחודש בסוגיית התמיכה הממשלתית בחזקות המגורים השונות. בדיור הציבורי (השכירות הסוציאלית) דבקה תדמית שלילית, אבל יש לשקול את הצורך בקיומו של מלאי דיור בחזקה זו כאמצעי להבטחת הזכויות של שכבות האוכלוסייה החלשות ביותר.

---

\* המאמר פורסם על-ידי המרכז בגרסה רחבה ומפורטת יותר במרץ 2003. בפרסום נכללה גם רשימה ביבליוגרפית מקיפה יותר.

## 1. מדיניות הדיור של ממשלות ישראל

ליחידות מגורים, גם כאשר הן נתונות לבעלות פרטית, יש תכונות של מוצרים ציבוריים, לכן קיימת הסכמה על כך שמעורבות ממשלתית, התומכת בשוק הדיור, היא רצויה, ובכל מדינות המערב קיימים מנגנונים שונים של מתן סובסידיות לשוק הדיור. קיים מגוון גדול של כלי תמיכה בשוק הדיור. התמיכה יכולה להיות מכוונת לחזקת דיור שונות (בעלות דיור, שכירות ושכירות סוציאלית) ולהתבסס על שיטות שונות של סבסוד. עצם נחיצותה של התערבות הממשלה אינה שנויה במחלוקת, אך מידת ההתערבות הרצויה ומידת התאמתם של אמצעי הסבסוד להשגת המטרה הם נושא למחלוקת.

מיון ראשוני של אמצעי ההתערבות העומדים לרשות הממשלה בשוק הדיור הוא על פי חזקות המגורים אליהן מופנית התמיכה:

(1) בעלים-דיירים: משקי הבית המתגוררים בדירה שבבעלותם.

(2) שוכרים בשוק השכירות החופשית: משקי בית המשלמים דמי שכירות עבור המגורים לתקופה הנקובה מראש בחוזה. מחירי השכירות נקבעים לפי תנאי השוק. לשוכרים לא נוצרות שום זכויות בגין תשלום השכירות ובסוף חוזה השכירות עליהם לפנות את הנכס.

(3) שוכרים סוציאליים: משקי בית הנהנים מסובסידיה לשכירות. במסגרת השכירות הסוציאלית (המכונה גם דיור ציבורי) מסופקים פתרונות דיור בהתערבות ממשלתית, כאשר מלאי הדירות נמצא בבעלות הממשלה, רשויות מקומיות או גופים ציבוריים אחרים. המטרה של השכירות הסוציאלית היא לסבסד את מחירי הדיור לקבוצות אוכלוסייה מסוימות. מחירי השכירות נקבעים לפי שיקולים סוציאליים ופוליטיים.

מיון נוסף של אמצעי התמיכה של הממשלה בשוק הדיור מתייחס לצד אשר לו מוענקת הסובסידיה (צד ביקוש או צד היצע). אמצעי תמיכה לצד הביקוש מיועדים לתמוך בצרכנים של שירותי הדיור על-ידי סבסוד מחיר שירותי הדיור שהם צורכים. אמצעי תמיכה לצד ההיצע מיועדים להשפיע על שוק הדיור דרך סבסוד היצרנים (יזמים, קבלנים ובעלי קרקעות), כאשר הסובסידיה מורידה עבורם את העלויות והסיכונים הכרוכים בייצור. סובסידיה לצד ביקוש ניתנת לצרכנים (כלומר למשקי הבית) ועל כן מבחינה פוליטית יש לה פוטנציאל להיות מפורשת כצעד של מדיניות רווחה. בפועל, כאשר סובסידיה מוצגת לשוק, היא יוצאת מכלל שליטתם

של מעצבי המדיניות ואין דרך לנתבה כך שהמוטבים המוצהרים שלה יהיו גם הנהנים העיקריים. האופן שבו הסובסידיה מתחלקת בסופו של דבר בין היצרנים לצרכנים תלוי בגמישויות ההיצע והביקוש של שוק הדיור (ראה בהמשך).

בשלושת העשורים הראשונים לקום המדינה היתה מעורבות גדולה של הממשלה באספקת הדיור. החל משנת 1977 נטתה למעבר מאמצעי תמיכה בצד ההיצע לאמצעי תמיכה בצד ביקוש. מעורבות הממשלה ביוזמת הבנייה הלכה וקטנה בהדרגה ולחלופין התרבו תכניות הממשלה לתמיכה בצד הביקוש.

גל העלייה של שנות התשעים החזיר באופן נמרץ את הממשלה למעורבות בצד ההיצע. בעוד שבשנת 1989 היו 3,490 התחלות של דירות בבנייה ציבורית, עלה היקף התחלות הבנייה הציבורית ל-61,730 דירות בשנת 1991. במחצית השנייה של שנות התשעים הקטינה הממשלה את מעורבותה היחסית בשוק הבנייה ובשנת 2001 ירדו התחלות הבנייה הציבורית ל-7,146 דירות.

שוק הדיור בישראל מאופיין בשיעור גבוה של בעלים-דיירים, שהוא תולדה של שילוב בין מדיניות דיור של ממשלות ישראל, שתמכו בחזקת המגורים של בעלות לבין היווצרות נורמות מגורים בחברה הישראלית, המדרבנות משקי בית להיכנס לשוק הדיור בבעלות.

במדינות מערב אירופה נקשרה מדיניות הרחבה מגזר הבעלים-דיירים למדיניות ההפרטה, שנבעה מתמורה אידיאולוגית. התמורה התבטאה באימוץ ההשקפה, לפיה מערכות ציבוריות, אף שהן מאפשרות שליטה ניהולית, אינן יעילות כלכלית ואינן מגיבות ללחצי ביקוש רצויים.

תהליך ההפרטה של דירות ציבוריות, אשר נחשב במדינות המערב כחידוש של שנות השמונים, הונהג אפוא בישראל עוד בשנות החמישים ממניעים פרוזאיים לחלוטין. מאמץ בניית המגורים בעשור הראשון להקמת המדינה הטיל נטל קשה על הקופה הציבורית, כדי להוריד את הנטל הוחלט למכור את הדירות. בשנים הבאות, בכל אחת מן השנים 1964-1989 נמכרו בישראל 2 עד 5 אחוזים ממלאי הדיור הציבורי.

למדיניות זו השפעה רבה על בניית נורמות המגורים בחברה הישראלית. מדיניות הדיור, שהופעלה כלפי עולי שנות התשעים, היא המשך של מדיניות ונורמות אלו, ולפיכך היא שמה דגש על קליטתם של העולים בחזקת בעלת הדיור. מדיניות זו והשפעותיה מוצגת בפירוט בסעיף הבא, אך כדי להמחיש את עוצמתה נציין, כי לפי נתוני משרד

השיכון, עד סוף אוקטובר 1998 כ-75 אחוז ממשפחות העולים, שעלו מבריה"מ לשעבר בשנים 1989-1996, רכשו דירה<sup>2</sup>. שיעור בעלי הדירות בקרב העולים, שהגיעו בשנים אלו, גבוה, לפיכך, אף משיעור הבעלים-דיירים בכלל האוכלוסייה – כ-71 אחוז בשנת 1999.

## 2. התמיכה בבעלות דיור בישראל בשנות התשעים

### א. המשכנתאות המסובסדות

המשכנתאות המסובסדות הן הכלי שבעזרתו מסבסדות ממשלות ישראל את הכניסה למגזר הבעלים-דיירים. עיקר הסבסוד מקורו בפער שבין שיעור הריבית למשכנתא בשוק הפרטי, שיעור הנקבע על פי שיקולי רווח, לבין שיעור הריבית המופחת של המשכנתאות הממשלתיות, הנקבע באופן פוליטי. הסכום ושיעור הריבית של המשכנתא נקבעים בהתאם לקריטריונים של "זכאות" משק הבית, כאשר העיקרון המנחה הוא שכל משק הבית נזקק יותר, סכום המשכנתא יהיה גדול יותר ושיעור הריבית יהיה נמוך יותר. עיקרון זה הינו הפוך, כמובן, לקווים המנחים של בנקים הפועלים למטרת רווח, אשר נזהרים במתן משכנתאות למשקי בית. בישראל, המשכנתאות המסובסדות מועברות לזכאים דרך הבנקים למשכנתאות, כאשר הבנקים מקבלים עמלת גבייה תמורת טיפולם בהלוואות לזכאים מכספי תקציב המדינה.

המשכנתאות המסובסדות, שנוצרו בשנות השבעים כאמצעי לעידוד זוגות צעירים לרכוש דירות, עברו במשך השנים מתיחה, כך שבשנות התשעים הסתופפו תחת צלן חלק ניכר של הצרכנים בשוק הדירות בבעלות. שיעור גבוה מהעסקאות, שנערכו בשוק הדירות לרכישה, מומן במהלך שנות התשעים באמצעות משכנתאות ממשלתיות. בחלק מהשנים הגיע חלקן ליותר ממחצית העסקאות והוא הגיע לשיא של 54 ו-53 אחוז, בשנים 1992 ו-1993, בהתאמה, מסך-כל העסקאות בדירות.

השימוש במונח "משכנתא" הוא מטעה, שכן, כפי שיובהר להלן, העקרונות הבנקאיים של משכנתא אינם נשמרים במקרה של המשכנתאות הממשלתיות. רוב העולים שהגיעו לישראל במהלך שנות התשעים היו נטולי משאבים פיננסיים וחסרי מקורות הכנסה בטוחים,

<sup>2</sup> המשפחות כוללות זוגות (עם או בלי ילדים) ומשפחות חד-הוריות ואינן כוללות יהודים וזוגות קשישים).

לכן לא ניתן היה להחיל קריטריונים פיננסיים מחמירים לגביהם. במובן זה, המשכנתא הממשלתית מהווה מעין הקצבה הניתנת ליחידות של משקי בית. בניגוד למשכנתא בנקאית, סכום המשכנתא ותנאיה נקבעים לפי קריטריונים שאינם קשורים ליכולת הכלכלית של משקי הבית. הפרת העיקרון הבנקאי של משכנתא, לפיו הנכס משמש כביטחונות כנגד ההלוואה, התבטאה בכך, שמשקי בית רבים מקרב העולים בחרו לשפר את יכולת הקנייה שלהם ונעזרו בשתיים ואף בשלוש משכנתאות לזכאים, כדי לרכוש דירה משותפת לשניים או שלושה משקי בית, שביניהם קרבה משפחתית. ההערכה היא, שכשליש ממשפחות העולים קנו דירה משותפת.

בהמשך לכך, משלימים את התמונה כמה ממצאים מתוך סקר שנערך בהזמנת משרד השיכון בשנת 1993<sup>4</sup>: ראשית, עולים שצירפו משכנתאות (37.4 אחוז מתוך המדגם בסקר) קנו דירות יקרות יותר. שנית, קרוב למחצית העולים שקנו דירה העריכו שרוב מבין הקונים לא יחזיר את ההלוואות. עוד נמצא כי רוב העולים (כ-57 אחוז) העריכו, שהממשלה תספוג את חובותיהם במידה שלא יוכלו לעמוד בהתחייבותם. אין ספק, לפיכך, שהאפשרות לצירוף משכנתאות השפיעה על רמת המחירים בשוק הדירות. מאחר שרוב העולים נכנסו לקצה התחתון של שוק הדירות, היתה לצירוף המשכנתאות השפעה בעיקר על רמת המחירים של הדירות הזולות. הממצא השני מלמד שרכישת הדירות והכניסה לחובות לא סבירים נשענים על ההנחה שהממשלה תבוא לעזרת משקי הבית של העולים במידה שלא יצליחו לעמוד בתשלומי המשכנתאות.

### **ב. מימוש משכנתאות על-ידי משפחות עולים**

כאשר בוחנים את שיעור העולים החדשים, אשר רכשו דירות בשנות התשעים, נראה שהמדיניות המעודדת בעלות דיור רשמה הישג חסרי תקדים. לכאורה, אפשר היה לראות בשכיחות הגבוהה של רכישת הדירות הוכחה למידת הצלחתה של מדיניות הדיור. אבל נותר עדיין לבחון, על פני זמן, אם הקונים אכן מסוגלים לעמוד בתנאי הפירעון. הניסיון בשלב זה איננו מעודד. מדיניות עידוד בעלות דיור מתאימה למשקי בית אשר ביכולתם לרכוש דירה ולתחזקה, וכלי המדיניות מקלים עבורם את הכניסה לשוק הדירות בבעלות. הורדת עלות הכניסה הראשונית לשוק

<sup>4</sup> פיין אי., 1993.

הדירות בבעלות עבד משקי בית מקבוצות הכנסה נמוכות אינה מבטיחה שמשקי הבית יוכלו להתמודד עם עלויות המימון של הרכישה לאורך זמן. כאשר שיעור מהותי של משקי הבית שרכשו דירות אינו יכול לעמוד בהתחייבויות לתשלומי משכנתאות נפגעת היציבות של שוק הדירות כולו. על כן מדיניות המעודדת רכישת דירות יכולה בסופו של דבר לפגוע בשכבות החלשות, החשופות יותר לסכנה של אי עמידה בתשלומים ועיקול הנכס הממושכן על-ידי הבנקים.

### ג. עליית מחירים דיפרנציאלית בשוק הדיור בשנות התשעים

לכאורה נראה שהסרת מגבלות פיננסיות על משכנתאות משרתת את האינטרס של רוכשי הדירות. אבל למעשה, בשוק דירות המגיב לזעזוע ביקוש והמאופיין בהיצע קשיח בטווח הקצר, הסרת המגבלות הפיננסיות יוצרת מעגל של סחרור מחירים. ניתן לתאר את תהליך עליית מחירי הדירות כך: שני גורמים ראשוניים פעלו להעלאת מחירי הדירות – האפשרות לצירוף משכנתאות וההנחה שהמשלה תפרוס "רשת ביטחון" לעולים חדלי פירעון. עליית המחיר הראשונית בשוק הדירות בבעלות הואצה על-ידי כניסה של משקי בית נוספים לנוכח עליית מחירי הדירות. ההימור שלהם היה, שמחירי הדירות יוסיפו לעלות ולכן כדאי להם להקדים את כניסתם לשוק הדירות. לכן, נראה, שההסבר העיקרי לעליית המחירים המסחררת בשוק הדירות בבעלות במהלך שנות התשעים היה התנהגות ספקולטיבית, שהתאפשרה בעקבות מדיניות המשכנתאות הליברלית.

בין 1993 ל-1998 התאפיין שוק הדירות בבעלות ברמת פעילות גבוהה. בשנים אלו נערכו בישראל 716,200 עסקאות בדירות מגורים. השוואת מספר העסקאות למספר משקי הבית מלמדת, שכ-45 אחוז מכלל משקי הבית רכשו דירה בשש השנים האלו, חלק מהרכישות הן לצורך השקעה. מדיניות המשכנתאות המסובסדות הוכחה כאפקטיבית ביותר בהשגת היעד של הרחבת מגזר הבעלים-דיירים.

מדד המחירים של הדירות בבעלות עלה ריאליית בכ-90 אחוז בין הרבעון הראשון של 1989 לרבעון השלישי של 1997 (איור 1). פרק הזמן הארוך שבו הגיב שוק הדירות לאירועים מוסבר בכך, שהתגובה של שוק הדיור היתה איטית בגלל הדפוס של התנהגות הצרכנים, המבוסס על ציפיות על סמך הסתכלות אחורה. תגובה לזעזוע ותהליך התאמת המחיר בשוק הדיור לוקחים מספר שנים.



מקור: מדד מחירי דירות בבעלות הדיירים, על פי "סקר מחירי דירות", הלמ"ס, ירחון לסטטיסטיקה של מחירים.

הערות: 1. המדד מעובד בש"ח בעוד שבשוק נהוג לנקוב את מחירי הדירות בדולרים אמריקניים. תנודות המחירים המהירות מבטאות בדרך-כלל בעיקר שינויים בערך החליפי של הש"ח מול הדולר האמריקני.  
2. עד סוף 1993 המדד חושב לתקופה של רבעון. החל מ-1994 המדד מחושב לפי תקופה של חודש.

מדד המחירים המוצג באיור 1 הוא מצרפי, כלומר מבטא את העלייה הממוצעת של מחירי כל הדירות בשוק. בתהליך העיבוד של מחירי העסקאות השונות למדד יחיד מאבדים מידע רב, החיוני לניתוח סוגיות של שוק הדיור לאחר זעזועים. העיבוד מסתיר מידע על השינוי הדיפרנציאלי שחל במחירי תת-שווקים שונים של שוק הדירות בבעלות. זעזוע הביקוש נוצר בעיקר מתוספת של משקי בית של עולים, שרובם בעלי משאבים מוגבלים. לכן, סביר, שהשפעה של זעזוע הביקוש על תת-שווקים התחתונים של שוק הדירות גדולה יותר מהשפעתו על כלל שוק הדירות. ההשערה היא, שכתגובה לזעזוע הקדים קצב עליית המחירים

בתת-השווקים הנמוכים את קצב עליית המחירים בתת-השווקים הגבוהים יותר. ההשערה בדבר מגמת ההתכנסות בין תת-שווקים של שוק הדיור בתקופת שנות התשעים אוששה בחקר אירוע של העיר חיפה. במסגרת המחקר חולק שוק הדירות בבעלות של העיר חיפה לארבעה תת-שווקים לפי סולם חברתי-כלכלי. תוצאות המחקר מראות, שבין 1989 ל-1997 עלה תת-השוק הנמוך ב-168 אחוז, תת-השוק הבינוני-הנמוך עלה ב-88 אחוז, תת-השוק הבינוני-הגבוה עלה ב-66 אחוז ותת-השוק הגבוה עלה ב-52 אחוז<sup>6</sup>. מסקנות המחקר הן, שעליית המחירים בתת-השווקים הנמוכים של שוק הדיור היתה מהירה יותר לעומת תת-השווקים הגבוהים.

### 3. ירידת קרנה של השכירות הסוציאלית

#### א. השכירות הסוציאלית בישראל

בשנת 1949 הוקמה חברת עמידר ובשנת 1972 נוספה אליה חברת עמיגור, שהיא חברת בת של הסוכנות היהודית. בשנת 1990 ניהלו שתי חברות אלה כ-95 אחוז מתוך 150,000 הדירות שבבעלות המדינה. כ-5 אחוזים נוספים של דירות בבעלות המדינה מנוהלות על-ידי חברות עירוניות-ממשלתיות קטנות, שאחראיות לגביית שכר דירה, אכלוס, תחזוקה ושיפוצים של מלאי הדירות.

שם רע ודימוי נמוך דבק מלכתחילה בשכונות בהן היה ריכוז גבוה של דירות בשכירות ציבורית. כפי שצוין לעיל, כבר בעשור הראשון להקמת המדינה היתה כוונה למכור את הדירות שנבנו במסגרת הבנייה הציבורית למשתכנים. הדירות אשר נשארו בבעלות הציבורית היו הדירות שקשה היה למכור אותן, בעיקר בשל מיקומן הנחות בעיירות פיתוח או בשכונות עירוניות פריפריאליות. דירות אלה אוכלסו ב"זכאים" על-פי הנחיות של ועדות אכלוס ציבוריות ולדייריהן ניתנה חזקה, שהיא בפועל (אם כי לא על פי חוק) לכל ימי חייהם. הרעיון שמלאי גדול של שכירות סוציאלית יכול להגדיל את מידת הניידות של המשתכנים אינו נכון באופן שבו יושמה מדיניות השיכון בישראל, שכן לא היתה אפשרות לתחלופה בין דירות במיקומים שונים.

<sup>6</sup> בן שטרית, ג', 2001: המחירים הם בדולרים של ארה"ב ומנוכים במדד המחירים לצרכן של ארה"ב.



אף שהכרה בפועל בזכויות החזקה של משתכני הדיור הציבורי הונהגה מלכתחילה, תהליכים ארוכים של שינויי נהלים הביאו לעיצוב הנוכחי של הזכויות ולעיגונן בחוק. ההכרה בצבירה של זכויות רכוש על-ידי המשתכנים באה לידי ביטוי בשלושה מישורים עיקריים:

**(1) דמי שכירות.** שכר דירה המשולם בשכירות הסוציאלית אינו נגזר מגובה השכירות המקובלת בשוק הדיור אלא תלוי במצבו הכלכלי של הדייר בשיכון הציבורי ונקבע על-ידי ועדה המכונה "מרכז הנחות בשכר דירה".

**(2) זכאות לרכישת הדירה בתנאים מיוחדים.** על פי חוק הדיור הציבורי "זכויות רכישה", דיירים זכאים להנחות ניכרות במחיר הדירות, בהתאם לתקופה הזמן שבה גרו בדירה. מטרת החוק היתה לעודד את דיירי הדיור הציבורי, הנמצאים בתחתית הדרוג החברתי-כלכלי, לרכוש את הדירות שבהן הם מתגוררים במחיר נוח ולהפוך לראשונה בחייהם לבעלי רכוש.

**(3) זכויות הורשה.** חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי מעגן גם את זכויות ההורשה של הדיירים להמשך מגורים של קרובים מדרגה ראשונה. הזכות מוקנית גם לילדי הזכאי, נכדיו או לאלה שהוא היה אפטרופוס שלהם.

### **ב. "מכירת חיסול" של מלאי הדירות של השכירות הסוציאלית**

אף שחוק הדיור הציבורי - זכויות רכישה הוקפא, במקומו הוצעו תכניות ממשלתיות שונות שיישמו את אותם רעיונות. במסגרת מבצעי "הבית שלי" ו"קנה ביתך" נרכשו כ-17 אלף דירות בין פברואר 2000 ועד אוקטובר 2002. חברת עמידר דיווחה, שההנחות עמדו בממוצע על 78 אחוז מהרכב מימון הדירה. כתוצאה מיישום תכניות אלו, מלאי הדיור הציבורי הלך והתדלדל. בעוד שבסוף שנות השבעים עמד קצב הדירות המאוכלסות בתנאי שכירות על קרוב ל-20,000 לשנה, בשנת 1989 הגיע מספרן לכ-7,300 בלבד. פעולות האכלוס של עמידר בשנים האחרונות הן בהיקף מצומצם מאוד בהשוואה למלאי שנמכר.

### ג. השוואה לעומת מדינות האיחוד האירופאי OECD

בניגוד למגמה של "מכירת החיסול" של מלאי הדיור הציבורי בישראל, למרות אימוצה של אידיאולוגיית ההפרטה, מדינות האיחוד האירופאי מוסיפות דירות חדשות למלאי של השכירות הסוציאלית. גם מדינות, שחרתו על דגלן את ההפרטה, כמו בריטניה, שבה עלה שיעור הבעלים-דיירים מ-55 ל-69 אחוז בין 1980 ל-1999, ממשיכות במקביל לחדש את מלאי הדירות לשכירות סוציאלית. חידוש המלאי המתבצע במדינות האיחוד האירופאי מצביע על ההכרה בצורך של מלאי של דירות בשכירות סוציאלית להשגת מטרות חברתיות.

### 4. השפעת מדיניות הדיור בישראל על קבוצות הכנסה שונות

#### א. עליית המחירים הגדולה של הדירות בישראל בשנות התשעים: נהנים ומפסידים

רמת המחירים של הדירות בישראל גבוהה יחסית. ניסינו, ראשית, להתרשם מגובה מחירי הדירות בקונטקסט השוואתי. ובכן, ההשוואה של רמת מחירי הדיור בישראל לארה"ב, הנראית לכאורה כמשוללת הגיון, שהרי התמ"ג לנפש בארה"ב כפול מהתמ"ג לנפש בישראל, מפתיעה. המחיר החציוני של יחידת דיור בבעלות בארה"ב בשנת 1999 היה \$108,000 לעומת \$150,000 בישראל בשנת 1997.

מקובל לציין מספר גורמים כהסבר לרמת מחירי הדירות הגבוהה בישראל. ביניהם: המונופול של מנהל מקרקעי ישראל ורמות המיסוי הגבוהות. גורם נוסף הוא תכניות הסובסידיה של הממשלה. סביר להניח שכל אחד מגורמים אלו תרם את תרומתו והתוצאה היא שרמת מחירי הדירות בישראל גבוהה יחסית.

מי הרוויח ומי הפסיד מהסובסידיה שניתנה למשקי הבית במהלך שנות התשעים באמצעות המשכנתאות המסובסדות? לכאורה, הסובסידיה נועדה להיטיב עם הצרכנים, אבל, למעשה, האופן שבו מתחלקת הסובסידיה בין הצרכנים ליצרנים תלוי בגמישויות ההיצע והביקוש של המוצר המסובסד. כאשר עקומת ההיצע של המוצר המסובסד היא קשיחה, היצרנים, במקרה זה בעלי הדירות והקרקעות והקבלנים, הם הנהנים העיקריים מהסובסידיה. עקומת היצע קשיחה אפיינה את שוק הדירות בשנות התשעים בשל חוסר האפשרות להגדיל

את מלאי הדירות במהירות. המשכנתאות המסובסדות אפשרו לרוכשי הדירות להיכנס להתחייבויות גבוהות יותר, שהביאו לעלייה במחירי הדירות, כאשר הנהנים העיקריים מתהליך עליית המחירים היו היצרנים, הווה אומר בעלי הנכסים והקבלנים, השייכים על פי רוב לקבוצות ההכנסה הגבוהות.

### **ב. הבחנה לפי תת-שווקים של שוק הדירות**

עליית מחירי הדירות בשנות התשעים לא היתה אחידה בכל תת-השווקים של שוק הדירות: בתת-השוק הנמוך עליית המחירים היתה גדולה יותר מאשר בתת-השווקים הגבוהים. ממצא זה עולה ממקורות שונים: סקרי הוצאות המשפחה מספקים נתונים על ערך הדירות בבעלות עשירוני הכנסה שונים. בעוד שלפי סקר הוצאות המשפחה 1986/87 עמד היחס של שווי הדירות של העשירון העליון לעשירון התחתון על 1:7.6, היחס הצטמצם לפי הסקר לשנת 1992/93 לכדי 1:3.5, ולפי הסקר לשנת 1997 לכדי 1:2.4.

העלייה הדיפרנציאלית של מחירי הדירות בבעלות בתת-השווקים השונים משתקפת במודד המשקף את "ההוצאה על דיור כאחוז מההוצאות לתצרוכת של משק הבית". מודד זה עלה מ-16 אחוז בסקר 1986/87 ל-19 אחוז ב-1992/93 ועד 22 אחוז בסקר 1997. ההתפלגות של הוצאות הדיור כאחוז מההוצאה לתצרוכת בסקר 1997, לעומת הסקרים הקודמים, מראה שאצל העשירונים התחתונים חלה עלייה בהוצאות הדיור כחלק מהתצרוכת. ככל שהעשירון גבוה יותר, השינוי בהוצאות שלו על דיור כחלק מתצרוכת קטן יותר, ועבור העשירון העליון אף חלה ירידה בהוצאות הדיור כחלק מהתצרוכת. משמעות הגידול בהוצאות לדיור של משקי הבית בעשירונים התחתונים הינה למעשה גידול בהון הדיור של משקי הבית שברשותם דירה.

פירוש הנתונים מצריך הסבר על צורת העיבוד של מדד ההוצאות לדיור. ישנם שני מרכיבים עיקריים בהוצאות הדיור: ההוצאה לשכר דירה בדירות שכורות וההוצאה עבור צריכת שירותי דיור בדירות שבבעלות. שכר הדירה מדווח ישירות על-ידי משקי בית, המשלמים שכר דירה, ואילו לגבי דירות שבבעלות, חושבה צריכת שירותי הדיור על-ידי זקיפת שכר דירה חלופי בדירות שוות גודל באזורים דומים בארץ ובתקופה דומה בשנה. משק הבית שבבעלותו דירה לא משלם בפועל יותר תמורת צריכת שירותי הדיור שלו.

העלייה במודד המתואר משקפת למעשה את העלייה הדיפרנציאלית במחירי הדירות לגבי עשירוני הכנסה שונים. לכאורה, אפוא, ניתן לומר, שעשירוני ההכנסה הנמוכים הרוויחו מעליית המחירים הדיפרנציאלית. אבל יש לכך סייג, היות שבעשירוני ההכנסה הנמוכים יש אחוז גבוה יותר של שוכרים. השוכרים הם המפסידים האמיתיים של התייקרות הדירות בתת-השווקים הנמוכים. התייקרות הדירות הזולות מעלה עבורם את סף הכניסה לשוק הדירות בבעלות.

## 5. נפגעי המדיניות של עידוד בעלות דיור

המדיניות המעודדת בעלות דיור בקרב קבוצות הכנסה נמוכות בישראל איננה מתחשבת בקושי הנגרם להן בהתמודדות עם הסיכון הפיננסי. הדבר מתבטא בכך שהמיתון הכלכלי, המלווה בירידת ערכי הדירות, גרם לכך שמשקי בית רבים נקלעו לחובות והפכו לחדלי פרעון. הנפגעים העיקריים הם משקי הבית מקבוצות הכנסה הנמוכות והחלשות יותר.

### א. משקי בית חדלי פירעון משכנתאות

מדיניות הממשלה בשנות התשעים, אשר עודדה משקי בית לרכוש דירה באמצעות המשכנתאות המסובסדות, אפשרה למשקי בית "קרש קפיצה" לשוק הדירות בבעלות. אבל, ספק אם כל רוכשי הדירות אכן יכולים לעמוד בתשלומי המשכנתאות ולהישאר בשוק הדירות בבעלות. במצב הנתון, החזר המשכנתאות על דירות, שמחיריהן הגבוהים נקבעו באמצע שנות התשעים, צריך להתבצע תחת צלו של המיתון הכלכלי הכבד. השנים האחרונות מאופיינות בעלייה במספרם של משקי הבית שהינם חדלי פירעון משכנתאות. הבעיה מוחרפת היות שרבות מהמשכנתאות של שנות התשעים נלקחו ללא ערבים, ולכן לבנקים אין כתובת לגביית החובות והפתרון העיקרי שעומד לרשותם הוא פינוי המשפחה והחזרת הדירה לרשות הבנק המלווה. לפי דיווח בעיתונות היומית נפתחו 40,425 תיקי משכון בהוצאה לפועל משנת 1997 עד אוגוסט 2001. אין נתונים מדויקים על היקף התופעה ופריסתה הגיאוגרפית.

### ב. קבוצות ההכנסה החלשות ביותר

לפני תחילת גל העלייה מחבר העמים בשנת 1989, מנתה אוכלוסיית ישראל כ-4.5 מיליון נפש. בין 1989 ל-2000 הגיעו לישראל יותר ממיליון עולים (535 אלף משפחות). למרות שיעורם הגבוה של העולים באוכלוסייה שיעורי בעלות הדיור ברוב עשירוני ההכנסה לא השתנו באופן ניכר, אבל שינוי ניכר חל בשיעורי הבעלות של שני העשירונים התחתונים. לפי סקר הוצאות המשפחה 1986/87 היו בעשירון התחתון 52 אחוז משקי בית שדירותיהם בבעלות, בעוד שלפי סקר הוצאות משק הבית לשנת 1999 היו בעשירון התחתון רק 32 אחוז משקי בית שדירותיהם בבעלות. הירידה התרחשה למרות שבשנים אלה היה בעיצומו התהליך של מכירת הדירות של הדיור הציבורי לדייריהן. נראה אם כן, שמדיניות עידוד הבעלות על דיור אינה נותנת מענה לקבוצות ההכנסה הנמוכות. עבור קבוצות ההכנסה החלשות ביותר יש למצוא את הפתרון בחזקות המגורים של שכירות.

### 6. תמיכה בשכירות החופשית

שתי מגמות מאפיינות את שוק הדיור בישראל בתחילת העשור הנוכחי: הראשונה, מלאי הדירות של השכירות הסוציאלית הולך ואוזל, ונראה שמשקלה של חזקת מגורים זו ימשיך לרדת בעתיד. והשנייה, משקי הבית הפכו זהירים יותר בכניסתם לשוק הדירות, ובשנים האחרונות יש עלייה במספר משקי הבית המקבלים סיוע לשכירת דירה בשכירות חופשית.

#### א. יתרונות וחסרונות של סיוע לשכר דירה בשוק החופשי

**יתרונות:** ראשית, שכירת הדירה על-ידי הצרכן מאפשרת לו לבחור את מקום מגוריו ויש לכך חשיבות להבטחת קיומה של מערכת תמחור בשוק בהתאם לנכונות של הצרכנים לשלם תמורתן. כאשר מנגנון התמחור אינו קיים, התכונות של יחידות הדיור נקבעות לפי שרירות לב של פקידי ציבור או לפי העדפותיהם של היצרנים.

שנית, הדירות השכורות אינן מרוכזות במתחם גיאוגרפי מסוים, ולכן לא נקשר לדייריהן דימוי שלילי, כגון זה שדבק לדיירי השכונות של השכירות הסוציאלית.

שלישית, המנגנון של תמיכה באמצעות מענקים לשכירות חופשית מאפשר לדיירים נידות בין מוקדי תעסוקה שונים, ובכך מאפשר את תהליך ההתאמה לשוק העבודה.

ובאחרונה, נראה שהפתרון של התמיכה בשכירות חופשית מכביד פחות על הקופה הציבורית, לפחות בטווח הקצר, מאחר שאין הכרח לקנות או לבנות דירות עבור מלאי של שכירות סוציאלית.

**חסרונות:** ראשית, מניעה של צבירת זכויות רכוש. הפעלת המנגנון של סיוע לשכר דירה בשכירות חופשית, בתוך מערכת הנורמות הקיימות כיום בחברה הישראלית, איננה מאפשרת לדיירים-שוכרים צבירה של זכויות רכוש כלשהן על הדירה המסוימת בה הם מתגוררים, או צבירה אחרת של זכויות רכוש, כמו למשל הבטחת זכויות של המשך תמיכה בנסיבות משתנות.

הניסיון בישראל מלמד שהשכירות הסוציאלית אפשרה למשקי בית לצבור זכויות רכוש על הדירות. אמנם יש לכך גם פן שלילי, הנובע מכך שלא בהכרח משקי הבית הנזקקים ביותר היו אלו שזכו לסיוע בדיוור הסוציאלי. יחד עם זאת, התהליך ממתן פערים חברתיים-כלכליים בין בעלים-דיירים ושוכרים-סוציאליים.

שנית, בניגוד למנגנון השכירות הסוציאלית היכול לספק פתרון בטוח של מגורים בשכירות, השוכרים בשכירות חופשית תלויים באופן מוחלט הן בגחמותיהם של בעלי הבתים והן בגחמותיהן של המערכות הפוליטיות-בירוקרטיות.

### **ב. דגש על קבוצות הכנסה חלשות**

כ-423,000 משקי בית בישראל גרו בדירות שכורות ב-2001 ומתוכם כ-192,000 קיבלו מענק השתתפות בשכר דירה. כלומר למעלה מ-45 אחוז משוק שכירות הדיור בישראל (המכונה "חופשי") מסובסד למעשה על-ידי הממשלה. מכאן, שאין ספק, שסובסידיה זו היא רבת השפעה על רמת המחירים בשוק השכירות. יש מי שמפסיד ממדיניות זו. זוגות צעירים, לדוגמה, שעדיין לא הצליחו לגייס את המשאבים הדרושים לרכישת דירה נאלצים להתמודד עם שכר דירה, הגבוה מזה שהיה נקבע בשוק שכירות ללא התערבות ממשלתית.

לסיכום, אף שנראה שלמדיניות התומכת במענקים לשכירות חופשית יש יתרונות הבאים לידי ביטוי בעיקר בטווח המייד, בעיקר בשל הורדת הנטל התקציבי על משלמי המסים, הרי שבטווח הארוך יותר, יש במדיניות זו בכדי להגדיל את הפער בין אלו-שיש-להם (דירות) לבין אלו-שאינ-להם.

## 7. המלצות לשינוי מדיניות בתחום הדיור בישראל

### א. בחינת המאזן בין שלוש חזקות המגורים: בעלות על דיור, שכירות חופשית ושכירות סוציאלית

מאז הקמת המדינה, ממשלות ישראל עודדו את חזקת הבעלות על דיור. עוד לפני שלמונח הפרטה נוסף נופך אידיאולוגי, בעיקר בשל מניעים פיננסיים, מכרו ממשלות ישראל את הדירות של מלאי הדיור הציבורי למשתכנים. האמצעי העומד לרשות מדיניות עידוד בעלות הדיור הוא המשכנתאות המסובסדות, המורידות את סף הכניסה לשוק הדירות בבעלות. התוצאה של מדיניות זו היא, שבחברה הישראלית נבנתה נורמה של מגורים בבעלות ומשקי בית לוקחים על עצמם התחייבויות גבוהות כדי לרכוש דירה. הנורמות החברתיות של מגורים בבעלות והאפשרות לקחת משכנתאות הזינו את עליית מחירי הדירות בבעלות בשנות התשעים, כאשר מחירה הממוצע של דירה בישראל כמעט והוכפל. בעקבות המיתון הכלכלי, שפוקד את המשק הישראלי בשנים האחרונות, מצאו עצמם משקי בית רבים עומדים בפני שוקת שבורה. הם אינם יכולים לעמוד בהתחייבויותיהם לתשלומי המשכנתא, וירידת ערך הנכס אינה מאפשרת להם לבטל את העסקה. המצב הנוכחי מאיר את מגבלותיה של מדיניות עידוד בעלות הדיור, היכולה להיות הרת אסון עבור משקי בית שנטלו על עצמם חובות שאין ביכולתם לעמוד בהם. מספר משקי הבית שזוכים לפתרון מגורים במסגרת חזקת המגורים של השכירות סוציאלית (הדיור הציבורי) הולך ויורד בהדרגה. לחזקת מגורים זו דבק דימוי שלילי והיא נתפסת כמנוגדת לערכים של אידיאולוגיית הפרטה. בשנים האחרונות מלאי הדיור הציבורי נמכר "במחירי חיסול" לדיירים.

חזקת המגורים של השכירות החופשית בישראל נפגעה קשות מחוק הגנת הדייר,<sup>7</sup> אשר כפה למעשה על שכבת בעלי הבתים לסבסד את המגורים של דייריהם. שוק השכירות החופשית בישראל הוא מצומצם ביותר. השוק מבוסס על משקי בית, המשכירים דירה שנייה הנמצאת בבעלותם, ולא על חברות השכרה גדולות המנהלות פרויקטים גדולים של שכירות. במסגרת חוק עידוד השקעות הון נקבעו תמריצים לבנייה להשכרה, כאשר מטרת החוק היתה להוריד את דמי השכירות. ההיענות בפועל לחקיקה היתה מועטת ביותר: בשנים 1989-1999 נבנו כ-16,000 דירות, שיזמייהן זכו להטבות במסגרת החוק, בפועל הושכרו מהן רק כ-60 אחוז. בשנים האחרונות יש עלייה במספר משקי הבית אשר זוכים לקבל סיוע בשכר הדירה – כאמור, למעלה מ-45 אחוז משוק השכירות מסובסד על-ידי הממשלה. עם זאת, לא ניתן לראות בגידול היחסי של מקבלי הסיוע לשכר הדירה תפנית במדיניות הדיור של הממשלה, אלא פנייה מאולצת לפתרון זול יחסית בנסיבות מגבילות.

### ב. שכירות סוציאלית כפתרון הולם לשכבות אוכלוסייה חלשות

מעורבות הממשלה בשוק הדיור יכולה לנבוע ממניעים שונים. כך למשל, הממשלה יכולה לנקוט באמצעים לעודד את שוק הדיור, כאשר המטרה הראשית היא לגרום לתהליך התעוררות במשק. אולם בניגוד למגוון המניעים, היכולים להביא למעורבות הממשלה בשוק הדיור בכללותו, ההצדקה למעורבות הממשלה בשוק הדיור של שכבות האוכלוסייה החלשות, נובעת מכך, שלדירות מגורים יש תכונות של "מוצרים ציבוריים". דיור נאות הוא תנאי להשתלבותו של משק הבית בחיים המודרניים. יחד עם זאת, דיור הוא מוצר יקר ומשקי הבית משכבות האוכלוסייה החלשות אינם יכולים לעמוד בעלויות של שירותי דיור, כפי שהם נקבעים בשוק החופשי. סבסוד שירותי הדיור למשקי בית נזקקים מקל על השתלבותם במארג החיים המודרניים. הרווח של כלל החברה גדל אפוא בעקבות הסבסוד שניתן לאספקת שירותי דיור לשכבות

<sup>7</sup> חוק הגנת הדייר, אשר הוחל בבריטניה בעל מלה"ע השנייה (וגם בפלסטין), הטיל פיקוח על גובה דמי השכירות. החקיקה כפתה על "בעלי הבתים" לסבסד למעשה את "השוכרים" כאשר בעקבותיה הועברו זכויות רכוש מהבעלים לשוכרים. מהבעלים נמנעה הזכות לפנות את הדיירים, גם כאשר המחיר ששולם היה נמוך ממחיר השוק. החקיקה יצרה את תופעת "דמי המפתח" ונשאה השפעות מעוותות רבות על שוק הדיור.



אוכלוסייה חלשות. השאלה היא, איזו חזקת מגורים מתאימה לספק פתרון מגורים לשכבות אוכלוסייה חלשות?

המדיניות הנוהגת כיום דוגלת בעידוד חזקת הבעלות על דיור ובצמצום החזקה של השכירות הסוציאלית. בפועל, בעקבות התאמה לאילוצים, מספר גדל והולך של משקי בית נזקקים זוכה לסיוע בשכר דירה בשכירות החופשית. מדיניות עידוד הבעלות על דיור לא התאימה לתמיכה בקבוצות הכנסה חלשות, ויישומה הנמרץ במהלך שנות התשעים הביא ל"מתחתה" מעבר לקצה היכולת. זאת מכיוון שהמדיניות, שעודדה משקי בית להקדים את כניסתם לשוק הדירות בבעלות, לא יכולה להבטיח שהם יעמדו בתשלומי המשכנתאות והדירות תישארנה בבעלותם.

מתן התמיכה לשכר דירה בשכירות חופשית למשקי בית נזקקים הוא פתרון זול בטווח הקצר. אך לכלי זה חסרונות רבים, הנובעים בעיקר מכך, שהוא פועל לחידוד הפערים בין עניים ועשירים בישראל. מצד אחד, אמצעי זה מונע צבירה של זכויות רכוש מצד משקי הבית העניים הנכללים בתכנית הסיוע, ומצד שני, חלק ניכר מהסובסידיה מתגלגל לידיהם של משקי הבית העשירים, המשכירים את הדירות. מעבר לכך, מאחר ולמקבלי הסובסידיה (כ-45 אחוז מכלל השוכרים) יש משקל גדול בשוק השכירות החופשית, הסובסידיה גורמת להעלאת מחיר השכירות עבור משקי בית שאינם זכאים למענקים.

הדיון בשכירות הסוציאלית מתקיים על רקע משקעים ותדמיות שליליות הנלווים לחזקת המגורים הזו בישראל. הפעלתם של מנגנוני השכירות הסוציאלית בישראל לוקה בחסרונות רבים, כאשר רבים מהם נובעים מחולשת השלטון. רשימת העיוותים שנוצרו במנגנוני השכירות הסוציאלית הביאה להמלצה לבטל כליל את הדיור הציבורי. אך, יש לקחת בחשבון שעיוותים אלו, שנוצרו במערכת הדיור הציבורי בישראל, אינם פגמים אינהרנטיים של השכירות הסוציאלית. הנוהג שנוצר בישראל, לפיו למשק בית מסוים בשכירות הסוציאלית יש זכויות רכוש על יחידת מגורים מסוימת, הוא אחד הגורמים המסכלים את המטרה.

מאחר שהמטרה של השכירות הסוציאלית היא לתמוך במשקי הבית החלשים ביותר, העיקרון המוצע לניהולה הוא, שהזכאות לדיור צריכה להיקבע לפי קריטריונים כלכליים של משקי בית. הזכאות צריכה להוות הבטחה למגורים ביחידת מגורים ברמה מסוימת כל עוד משק הבית הוא בגדר נזקק, אבל מאידך אין לאפשר למשק הבית לצבור זכויות רכוש על

יחידת המגורים המסוימת בה הוא מתגורר. יצירה של זכויות רכוש על יחידת מגורים מסוימת פוגעת בכושר הניידות של משק הבית מחד ומאידך גורעת את אותה יחידת המגורים ממלאי הדירות. פיתוח מחדש של מלאי השכירות הסוציאלית יכול להיתפס כמנוגד לגישה התומכת במינימום מעורבות ממשלה בשוק הסחורות והשירותים. אבל להיפך - הפתרון של שכירות סוציאלית יוצר הפרדה בין שוק הדיור בכלל לבין המגזר של שוק הדיור הזקוק לתמיכה. בעוד שפתרונות, המבוססים על מתן סובסידיה לבעלות דיור ושכירות חופשית, גורמים לעליית מחירים ועיוותים בשווקים אלו, פיתוח השכירות הסוציאלית מאפשר לנתק את פלח השוק הזה מכלל השוק. כך לדוגמא, פיתוח השכירות הסוציאלית ימנע את התופעה של עליית שכר הדירה למשקי בית אשר אינם זכאים לתמיכה בשכר דירה. אין ספק שלפיתוח חזקת המגורים של השכירות הסוציאלית יכולות להיות גם השפעות שליליות, כמו לדוגמא, פגיעה במוטיבציה של משקי בית נזקקים לשפר את מצבם. אך במציאות של מדינת ישראל, אשר קלטה אוכלוסייה גדולה של משקי בית, ביניהם קשישים, שהאפשרות שלהם להשתלב בשוק העבודה במצב הנוכחי היא קלושה ביותר, נימוק זה הוא חסר תוקף. וכנגד קיים ההכרח לספק למשקי בית אלו פתרון עם ביטחון בהמשכיות.

## מקורות

- בן שטרית, ג., (2001), **מחירי הדיור בישראל: גורמים והשפעות**, תיזה במסגרת המסלול לתכנון ערים ואזורים בפקולטה לארכיטקטורה, הטכניון, חיפה.
- בן שטרית ג. (2003) **מדיניות דיור בישראל**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- דדון-ישראל, ב., (2000), **הדיור הציבורי בישראל**: הצעה לרפורמה, המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים.
- דו"ח הועדה למדיניות הסיוע בדיור ("ועדת גדיש"), המלצות מיולי 1998. הלמ"ס, ירחון לסטטיסטיקה של מחירים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (שנים שונות), סקר הוצאות המשפחה / משק הבית.
- ורצברגר, א., (1991), הפרטת השיכון הציבורי בישראל, נייר דיון מס 5-91, המרכז לפיתוח ע"ש ספיר, אוניברסיטת תל-אביב.
- טנה ד., (1959), משימות השיכון הציבורי, בתוך דרין (דרבקין) ח. (עורך) **השיכון הציבורי – והערכות על השיכון הציבורי בישראל בתקופת העשור 1948-1958**, ספרי גדיש, תל-אביב.
- כרמון, נ., (1998), **מדיניות השיכון של ישראל – חמישים השנים הראשונות**, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון-מכון טכנולוגי לישראל.
- משרד הבינוי והשיכון (חברות שונות), מידע חודשי.
- עמידר, (2001), סקירה על פעילות החברה בשנת 2001.
- פיין, א., (1993), **תכניותיהם של עולי חבר המדינות לרכוש דירה בארץ**, ממצאי סקר שנערך בהזמנת אגף האיכלוס, משרד הבינוי והשיכון, תצפית - מכון למחקר בע"מ.
- Ginsberg Y. (2001), Changes in Housing Policy in Israel: Who is Entitled to Housing Benefits?, Paper presented in "Social Inequality and Housing" Workshop.