

מדיניות דיור בישראל

גילת בן-שטרית*

מבוא וסיכום

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 לחזקות 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.

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. כחלק מגישה זו התמודדה מדינת ישראל בשנות התשעים עם קליטת גל עלייה גדול ממדינות חבר העמים בדרך של עידוד בעלות על דיור, וכתוצאה מכך, חלק ניכר מעולי שנות התשעים רכש דירות באמצעות משכנתאות מסובסדות. ואכן, העלייה ההמונית לא גרמה להיווצרות תופעה של חסרי דיור¹. היה לכך גם מחיר, והוא בא לידי ביטוי 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. התייקרות זו היתה רק אחת מההתפתחויות השליליות של שוק הדיור בעשור האחרון, שאפשר לסכמן כלהלן:

- (1) רמת מחירי הדירות בישראל גבוהה יחסית. אפילו השואה של מחירי הדיור לארה"ב, שבה התוצר לנפש כפול מבישראל, מפתיעה בתוצאותיה, בהצביעה על מחיר חציוני של דירה בישראל הגבוה פי 1.5 בערך לעומת ארצות-הברית.
- (2) מחירי הדיור עלו בשנות התשעים כתוצאה מנורמות המגורים בבעלות ומהאפשרויות שנוצר בשוק המשכנתאות. אולם עליית המחירים לא היתה אחידה בכל תת-השוקים של שוק הדיור. עליית המחירים היתה גדולה יותר דוקא בתת-השוק הנמוך.
- (3) אצל העשירונים הנמוכים חלה עלייה בהוצאות הדיור כחלק מהתצרוכת: המודד המחושב עבור כלל משקי הבית מצביע על עלייה מ-16 אחוז ב-1987 ל-22 אחוז לאחר עשור שנים.
- (4) המדיניות המעודדת בעלות על דיור בקרב קבוצות הכנסה נמוכות אינה מתחשבת בקושי הנגרם להן בהתמודדות עם הסיכון הפיננסי. הבעיה הוחרפה עקב המיתון הכלכלי, המלווה בירידת ערכי הדירות, שגרם לכך שמשקי בית רבים נקלעו לחובות ולחוסר יכולת לעמוד בתשלומי המשכנתא. הנפגעים העיקריים הם משקי בית מקבוצות הכנסה הנמוכות והחלשות בחברה, שספק אם הם יכולים לעמוד בתשלומים ולהישאר בשוק הדיור בבעלות.
- (5) משקי בית רבים מקרב העולים (יותר משליש) בחרו לשפר את יכולת הקנייה שלהם ונעזרו בשתי משכנתאות לזכאים, כדי לרכוש דירה משותפת לשני משקי בית, שיש ביניהם קירבה משפחתית. עולים אלה, שצירפו משכנתאות, קנו דירות יקרות יותר.

* ד"ר גילת בן-שטרית בוגרת המסלול לתכנון ערים ואזורים בפקולטה לארכיטקטורה בטכניון, חיפה. משמשת כמרצה נלווה בפקולטה.

¹ כרמון, 1998.

(6) קרוב למחצית העולים שקנו דירה העריכו (בסקר שנערך), כי רוב מבין הקונים לא יחזיר את ההלוואות. עוד העריכו רוב העולים (כ-57 אחוז), מבין אלו שקנו דירה, שהממשלה תספוג את חובותיהם במידה שלא יוכלו לעמוד בהתחייבויות לתשלומי המשכנתא.

(7) בד בבד עם יישום המדיניות המעודדת בעלות על דיור ננקטה יוזמה להקטנת מלאי הדירות של השכירות הסוציאלית (הדיור הציבורי). דירות אלה נמכרות והמלאי כמעט ואינו מחודש. מספרם של משקי הבית הזוכים לפתרון דיור במסגרת זו הצטמצם.

(8) לעומת זאת, בשנים האחרונות חלה עלייה במספר משקי הבית המקבלים סיוע לשכירת דירה בשוק החופשי – מדובר על למעלה מ-45 אחוז משוק שכירות הדיור בישראל.

(9) השכירות הסוציאלית מיועדת לתמוך במשקי הבית החלשים ביותר. הזכאות לסיוע במסגרת זו צריכה להיעשות תוך הפרדת פלח שוק זה מן השכירות החופשית כדי למקד את הסיוע בחלשים תוך הפרדה מכלל שוק הדיור, שבו פועלים גורמים נוספים.

המסמך שלפנינו מעלה לדיון את השאלות הנוגעות למדיניות הדיור בישראל ואת השלכותיהן על מידת השוויון הכלכלי בין קבוצות הכנסה וקבוצות של חזקות מגורים בישראל. **סעיף 1** מציג סקירה תמציתית של האמצעים העומדים לרשות הממשלה להתערבות בשוק הדיור, ו**סעיף 2** מוקדש לבחינת המניעים של ממשלות שונות לתמוך בחזקת המגורים של בעלות דיור בעולם ובישראל. **סעיף 3** מתמקד במדיניות עידוד בעלות הדיור שנהגה בישראל בשנות התשעים ובהשפעותיה. **סעיף 4** עוסק בחזקת המגורים של השכירות הסוציאלית, אשר בעקבות מדיניות הממשלה חלקה בשוק הדיור הולך וקטן. **סעיף 5** מציג ניתוח של השפעת מדיניות הממשלה על קבוצות הכנסה שונות. **סעיף 6** דן במגבלות של מדיניות עידוד בעלות הדיור, כאשר הטענה היא שחזקת מגורים זו אינה מתאימה לספק מענה לקבוצות הכנסה חלשות. **סעיף 7** מתייחס לתופעה המתרחבת בשנים האחרונות, של גידול במספר משקי הבית הנזקקים לקבלת סיוע בשכר דירה, ודן ביתרונותיה וחסרונותיה של מדיניות זו. **סעיף 8** דן במדיניות הדיור המתאימה לישראל ומפנה את הזרקור ליתרונות של חזקת השכירות הסוציאלית עבור שכבות אוכלוסייה חלשות.

1. התערבות הממשלה בשוק הדיור

א. חזקות מגורים ואמצעי התמיכה העומדים לרשות הממשלה

ניתן למיין את אמצעי ההתערבות העומדים לרשות הממשלה בתחום הדיור על פי חזקת המגורים שבה הם תומכים. שוק הדיור נחלק לשלוש קטגוריות עיקריות של חזקות מגורים:

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

(2) שוכרים בשוק השכירות החופשית: משקי בית המשלמים דמי שכירות עבור המגורים לתקופה הנקובה מראש בחוזה. בשוק זה מוצעות להשכרה דירות שהן בבעלות משקי בית אחרים או חברות השכרה, כאשר 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.

לנכס כמו דירה יש מספר רב של מרכיבים, לכן ניתן להתייחס לזכויות על דירה כאל **סל של זכויות רכוש**. סל זכויות מורכב יכול להיות מוגדר כך מלכתחילה או יכול להיווצר בעקבות התהליכים פוליטיים. בניגוד להגדרות החד-משמעיות של שלוש חזקות המגורים שצוינו לעיל, נוצרים במצבים מסוימים "סלי זכויות רכוש" מורכבים יותר. בהיסטוריה של שוק הדיור בישראל

היו שתי דוגמאות למצבים שבהם נוצרה הכרה חברתית ומשפטית בזכותם של שוכרים לזכויות רכוש השמורות, על פי רוב, לבעלים: (1) חוק הגנת הדייר, אשר הוחל בבריטניה בזמן מלחמת העולם השנייה (וגם בפלסטין), הטיל פיקוח על גובה דמי השכירות. החקיקה כפתה למעשה על השכבה החברתית-כלכלית של בעלי הבתים לסבסד את השכבה החברתית-כלכלית של השוכרים. בעקבות חקיקה זו הועברו זכויות רכוש מבעלי הנכס אל השוכרים, שכן נמנעה מהבעלים הזכות לפנות את הדיירים, גם כאשר מחיר השכירות ששולם להם היה נמוך ממחיר השוק. לחקיקה זו, אשר יצרה את תופעת "דמי מפתח", היו השפעות מעוותות רבות על שוק הדיור. (2) חוקים שהתקבלו בסוף שנות התשעים הקנו לדיירי השכירות הסוציאלית (הדיור הציבורי) זכויות לגבי הדירות שבהן שוכנו. תהליך החקיקה היה למעשה עיגון משפטי של זכויות רכוש שהתפתחו במהלך השנים. החקיקה הקנתה לדיירים זכויות הורשה וזכות לרכישת הדירה בה הם גרים בהנחות ניכרות. בתהליך זה הועברו זכויות רכוש מבעלות ציבורית (המדינה) לידיים פרטיות (המשתכנים). מיון נוסף של אמצעי התמיכה של הממשלה בשוק הדיור ניתן לערוך לפי הצד 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 עלויות הייצור או את הסיכון הכרוך בייצור. למרות, שלכאורה, סובסידיה לצד ביקוש ניתנת לצרכנים וסובסידיה לצד היצע ניתנת ליצרנים, הרי שבפועל נפתלות דרכיה של הסובסידיה. מרגע שהסובסידיה הוצגה לשוק, היא יצאה משליטתם של מעצבי המדיניות ואין דרך לנתבה כך שהמוטבים המוצהרים שלה יהיו גם הנהנים העיקריים. מעצבי המדיניות יכולים לקבוע את גובה הסובסידיה, אבל האופן שבו הסובסידיה מתחלקת בסופו של דבר בין היצרנים לצרכנים תלוי בגמישויות ההיצע והביקוש של שוק הדיור. ראוי לציין, לצורך הדיון בהמשך, שכאשר היצע הדירות הוא קשיח, רוב הסובסידיה הניתנת לקוני הדירות תתגלגל בסופו של דבר לידי היצרנים, כלומר לקבלנים, יזמים ובעלי קרקעות.

ב. מדיניות הדיור של ממשלות ישראל

ממשלת ישראל תומכת בשוק הדיור הן דרך צד ההיצע והן דרך צד הביקוש. תמיכת הממשלה בצד ההיצע באה לידי ביטוי במעורבות הממשלה בבנייה ביוזמה הציבורית. בשלושת העשורים הראשונים לקום המדינה היתה מעורבות גדולה מאוד של הממשלה באספקת הדיור. בין השנים 1977-1989 היתה נטייה למעבר מאמצעי תמיכה בצד ההיצע לאמצעי תמיכה בצד ביקוש. מעורבות הממשלה ביוזמת הבנייה הלכה וקטנה בהדרגה ולחלופין התרבו תכניות הממשלה לתמיכה בצד הביקוש.² יש לציין, שהמגמה של מעבר לאמצעי תמיכה בצד הביקוש תאמה את מגמות השינוי במדיניות הדיור של מדינות מערביות אחרות בתקופה הנדונה.

גל העלייה של שנות התשעים החזיר באופן נמרץ את הממשלה למעורבות בצד ההיצע. בעוד שבשנת 1989 היו 3,490 התחלות של דירות בבנייה ציבורית,³ 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. כאמור לעיל, בשנות השמונים עוצבו תכניות שונות שמטרתן לתמוך בצד הביקוש. בעוד שלקראת סוף שנות התשעים ירדה בהדרגה מעורבות הממשלה בצד ההיצע, ממשיכה תמיכתה בצד הביקוש להיות מרכיב חשוב בשוק הדיור בישראל. בהמשך ייוחד הדיון לאמצעים בהם נוקטת הממשלה בצד הביקוש ולהשלכותיהם. למרות שאין ביכולתם של מקבלי החלטות לשלוט על חלוקת הסובסידיה בין היצרנים לצרכנים, הרי שבכוחה של הסובסידיה לצד הביקוש, להשפיע על

² כרמון, 1998.

³ משרד הבינוי והשיכון (אוגוסט 2002) מידע חודשי, עמ' 1, לוח א.1.

קבלת ההחלטות של משקי הבית. שוק הדיור בישראל מאופיין בשיעור גבוה של בעלים-דיירים, שהוא תולדה של שילוב בין שני גורמים המזינים זה את זה: (1) מדיניות הדיור של ממשלות ישראל לאורך השנים, ו-(2) היווצרות נורמות מגורים בחברה הישראלית, המדרבנות משקי בית להיכנס לשוק הדיור בבעלות.

2. עידוד בעלות על דיור בעולם ובישראל

יש להקדים ולומר, שלא ניתן להתייחס לשיעור בעלים-דיירים כאל משתנה המעיד על התפתחות כלכלית, וקיימת שונות גדולה בשיעור הבעלים-דיירים בין מדינות שניתן לסווגן באותה קטגוריה של התפתחות כלכלית. נתונים של האיחוד האירופאי לשנת 1999 מלמדים על השוני בשיעור הבעלים-דיירים בין מדינות האיחוד – ספרד 81 אחוז; אירלנד 79 אחוז; בלגיה 74 אחוז; פורטוגל 64 אחוז; הולנד 52 אחוז; דנמרק 51 אחוז; גרמניה 43 אחוז. למעשה, קיימת עדות מסוימת לקשר שלילי בתוך מדינות האיחוד האירופאי, היות שדווקא במדינות בעלות תמ"ג גבוה לנפש, כמו דנמרק וגרמניה, יש שיעור נמוך של בעלים-דיירים לעומת מדינות בעלות תמ"ג נמוך לנפש, כמו ספרד ופורטוגל.

חלק ממדינות המערב, כולל ארה"ב ובריטניה, תומכות היום במדיניות של הרחבת מגזר הבעלים-דיירים. לעומתן, מדינות כמו שוודיה והולנד מצהירות על מדיניות נייטרלית, המתבטאת בתמיכה שווה בכל חזקות המגורים (אף כי קיים קושי טכני לשמור על אחדות התמיכה בכל חזקות מגורים).

מדינות מסבסדות בעלות על דיור במספר דרכים: ראשית, מתן עדיפות במיסוי נמוך על התשואות הנובעות מבעלות על דיור – ברוב המדינות לא נגבה מס רווחי הון על דירות. ההכנסה מהון דיור של בעלים-דיירים, מחויבת, בדרך-כלל, במס בשיעור נמוך, אם בכלל. שנית, בארה"ב ובחלק ממדינות מערב אירופה זכאים לזיכוי משכנתאות לניכוי מס כנגד הריבית על המשכנתה. זכאות זו מוגבלת, בדרך-כלל, אצל בעלי ההכנסות הגבוהות על-ידי החלת תיקרה (הכנסה מקסימלית) על מדרגת המס המזכה בניכוי או על הסכום הכולל של הניכוי במס או על שניהם. ושלישית, יש מדינות המעניקות סובסידיה לבעלי דירות על-ידי משכנתאות בריבית מובטחת מתחת לריבית השוק, מענקים חד-פעמיים בזמן רכישת הדירה, או תמיכה קבועה על-ידי קצבה. השימוש בכלי סובסידיות אלו, המכוונים, לעיתים, לקוני דירה פעם ראשונה או לבנייה חדשה, הורחב בסוף שנות השבעים ובראשית שנות השמונים, אבל צומצם באופן ניכר במערב אירופה ובמקומות נוספים במהלך שנות התשעים.

א. מניעים לתמיכה בבעלות על דיור

ישנן סיבות רבות לכך שממשלות תומכות בהרחבת מגזר הבעלים-דיירים. יש הרואים **בעלות רחבה על דיור כלי להגברת השוויון הכלכלי בחברה**. לפי גישה זו דירה נתפסת כמעין מניה בעושר הלאומי וכאשר יש צמיחה כלכלית יש עלייה במחירי הנכסים וביניהם גם הדירות. באמצעות הבעלות על הדירות, בעליהן זוכים להיות שותפים ברווחים של הצלחה כלכלית לאומית. מכאן שכל שלשכה רחבה יותר של האוכלוסייה בעלות על דירות, ליותר אנשים יש אפשרות לקטוף את פירות הצלחה הכלכלית באמצעות עליית ערך הדירות. לבעלות על דיור מיוחס ערך של ביטחון קיומי. יחידת הדיור הנתונה בבעלות היא "הבית", המקנה לפרט תחושה של ביטחון ביקום⁴ וממלא את החסר בתחושת הביטחון כתוצאה מאובדן קשרים חברתיים בחיים המודרניים.

בעלות דיור נחשבת כגורם מייצב וכהשפעה שמרנית המעודדת חסכנות, חריצות, יציבות גיאוגרפית ותעסוקתית ואזרחות טובה. קיים הסבר כלכלי לחשיבה לפיה בעלים-דיירים הינם

⁴ ראה גישתו של Saunders, 1984.

אזרחים טובים יותר, אזרחים שיש להם תמריץ לשפר את איכות קהילותיהם, שכן איכות הקהילה מגולמת לערך הדירות שבעלותם.

בעלות דיור נחשבת לגורם המשפיע על צמיחה כלכלית על-ידי יצירת תעסוקה בענף הבנייה ובענפים הקשורים אליו. ההשפעה המעודדת שיש לגידול בבעלות דיור על כלל המשק מהווה הצדקה לתמיכה בהגדלת מגזר הבעלים-דיירים. אף שחלק מהכלכלנים מטיל ספק בתרומה של העלייה בשיעור בעלות הדיור לצמיחה הכלכלית, יש לציין שתפיסה זו מיושמת בעצם ימים אלו בארה"ב. באמצעות הורדת שיעורי הריבית מושג גידול בהתחלות הבנייה למגורים, הנחשבות לאינדיקטור המעיד על מצבו של המשק. עיני המשקיעים, לכן, גם במגזרים שאינם קשורים לענף הבנייה, נשואות לעבר מדד התחלות הבנייה.

במדינות מערב אירופה נקשרה **מדיניות הרחבת מגזר הבעלים-דיירים למדיניות ההפרטה**, שנבעה מתמורה אידיאולוגית. התמורה התבטאה באימוץ השקפה לפיה מערכות אספקה ציבוריות, אף שהן מאפשרות שליטה ניהולית, אינן יעילות כלכלית ואינן מגיבות ללחצי ביקוש בהתאם לרצוי. לפי השקפה זו, רמות הייצור והרווחה יעלו כאשר יעבור השוק תהליכים של הפרטה וליברליזציה. ההפרטה המהירה של מלאי הדיור הציבורי באנגליה בתקופת שלטון תאצ'ר היא דוגמה ליישום של אידיאולוגיה זו.

מעבר לשיקולים אלו, קיימים גם **מניעים פוליטיים** של מפלגת השלטון. כך, לדוגמא, היו המניעים האלקטורליים בין הסיבות שהביאו להפרטה של מלאי הדיור הציבורי בבריטניה על-ידי הממשלה השמרנית, שבאופן מסורתי שיעור גדול מתוך מגזר הבעלים-דיירים נמנה על מצביעה. על סמך ההנחה, שהשינוי בחזקת המגורים יגרום להגדלת שיעור הבוחרים של המפלגה השמרנית, הפריטה המפלגה את הדירות של הדיור הציבורי. בנוסף, קיימים גם **שיקולים פיננסיים** של מפלגת השלטון להרחבת הרווח הפיננסי משני מקורות אפשריים: האחד, כתוצאה מהורדת נטל הוצאות התחזוקה הגבוהות של הדיור הסוציאלי על-ידי הפרטה; והשני, יצירת הכנסה כתוצאה ממכירתן של יחידות הדיור, בנסיבות מסוימות, המאפשרת את הגדלת התקציב של משרדי הממשלה. ההכנסות ממכירה של דירות בבעלות הממשלה בישראל נוספו לתקציב הכללי של משרד הבינוי והשיכון. ההכנסות האלו אפשרו מימון של פרויקטים, אשר ייתכן שלא היו זוכים לתקצוב באמצעות חקיקה.

ב. חסרונות של עידוד בעלות על דיור

כמה חסרונות בולטים מיוחסים למדיניות המעודדת בעלות על דיור, בראשם **החשיפה של משקי בית לסיכון כלכלי גבוה**. יחידת מגורים היא נכס וכמו לכל השקעה בנכסים נלווית גם להשקעה ביחידת מגורים רמה מסוימת של סיכון. מקובל אמנם להתייחס לרמת הסיכון הכרוכה בהשקעה בדירה כאל נמוכה, אבל מספר מאפיינים של שוק הדיור בבעלות הופכים השקעה ביחידת מגורים למסוכנת דווקא עבור קבוצות ההכנסה הנמוכות.

דיור הוא מוצר יקר. לכן, משקי בית, ובעיקר משקי בית מקבוצות הכנסה נמוכות, זקוקים למשכנתאות לטווח ארוך כדי לממן את רכישת יחידת המגורים. בעת מיתון, מחירי הדירות יורדים ובעלי דירות, שקנו את דירותיהם באמצעות משכנתאות, עלולים להיקלע למצב שבו החוב שלהם על הדירה עולה על ערך הדירה. בעלי דירות יכולים למצוא את עצמם במצב של הון דיור שלילי, שבו ערך ההתחייבויות של משק הבית כנגד הדירה גבוה מערך השוק שלה. מצבים של הון דיור שלילי אינם זרים להיסטוריה של המאה העשרים. בבריטניה בשנת 1992, לדוגמא, היו יותר משני מיליון משקי בית בעלי הון דיור שלילי⁵. במצב כזה משק הבית אינו יכול להיחלץ מההשקעה הגרועה שערך ומכירת הדירה לא תכסה את ערך החובות שהצטברו בגין קנייתה. כדי להיחלץ

⁵ לפי הערכה של Gentle et al, 1994.

ממצב של הון דיור שלילי, על משק הבית לגייס משאבים נוספים, במידה שהוא רוצה לבטל את העסקה.

בגלל שדיור הוא מוצר יקר, כאשר משק בית מקבוצת הכנסה נמוכה רוכש דירה הוא נאלץ להפנות את כל משאביו למימון הדירה. העובדה שהשקעה בדירה לא מאפשרת לגוון את תיק ההשקעות שלו מעלה את רמת הסיכון הכלכלי שבו נתון משק הבית.

משקי בית של בעלים-דיירים מקבוצות הכנסה גבוהות גם בגלל אופיים של תת-השווקים שבהם נרכשות הדירות. בעלים-דיירים מקבוצות הכנסה גבוהות גם בגלל אופיים של תת-השווקים שבהם נרכשות הדירות. בליט ברירה משקי בית מקבוצות הכנסה נמוכות רוכשים יחידות מגורים בתת-השווקים הנמוכים של שוק הדירות בבעלות. בעת מיתון כלכלי הם חשופים לפגיעה קשה יותר, כגון אפשרות של פיטורין ואובדן מקורות ההכנסה, העלולים להוביל את משקי הבית למצב שבו אינם יכולים לעמוד בהחזרי המשכנתאות. כאשר מספר הולך וגדל של משקי בית אינו יכול לעמוד בתשלומי המשכנתאות גדל בהתאם ההיצע של הדירות המוצעות למכירה בשוק ומחירי הדירות בתת-השווקים הנמוכים יורדים. בעקבות הרגישות הרבה של קבוצות ההכנסה הנמוכות למיתון ניתן אפוא לצפות, שתת-השווקים של שוק הדיור, המשרתים אותן, יהיו נתונים לשינויי מחירים גדולים יותר מאשר תת-השווקים המשרתים את קבוצות ההכנסה החזקות.

כאשר בוחנים את קליטת עולי שנות התשעים בשוק הדיור בישראל יש להביא בחשבון את התנדודות של שוק הדיור ואת הסיכון הנובע ממנה. לפי נתוני משרד השיכון, עד סוף אוקטובר 1998 כ-75 אחוז ממשפחות העולים, שעלו מבריה"מ לשעבר בשנים 1989-1996, רכשו דירה (ראו לוח 1 בהמשך). עם זאת, שיעורי הרכישה המדהימים הללו אינם מעידים בהכרח על הפיכתם של העולים לבעלי הון. בסוף שנות התשעים ובתחילת העשור הנוכחי חלה ירידה תלולה במחירי הדירות בבעלות, כך שיייתכנו מצבים שבהם בידי רוכשי הדירות הון דיור נמוך בלבד, או אפילו שלילי.

פגיעה ברמת הניידות של משקי הבית. רכישת דירה כרוכה בעלויות עסקה גבוהות, לכן היא מורידה את הניידות של משקי הבית ופוגעת ביכולתם להיענות לשינויים החלים בשוק העבודה. שני מצבים נוספים תורמים לכך באותו כיוון: האחד הוא, מצב של עליית מחירים דיפרנציאלית לאזורים שונים. כך עליית מחירי הדיור באזורים שבהם יש צורך בעובדים יכולה למנוע את המעבר של משקי בית מאזורים מוכי אבטלה, לדוגמא, מאחר שאין ביכולתם להתמודד עם העלות הנוספת של יחידות המגורים; והשני, מצב של הון דיור שלילי. במצב זה משקי הבית הדיירים-בעלים "כלואים" בדירה שרכשו ואין ביכולתם לממן את המעבר. יש לציין, ששני המצבים תועדו בבריטניה בשנות התשעים.

שיור והתפתחות סטיגמה שלילית לשוכרים. בגלל העלויות והסיכונים הגבוהים הכרוכים ברכישת דירה, נצפה למצוא שיעור גבוה יותר של בעלים-דיירים בקבוצות ההכנסה הגבוהות ושיעור גבוה יותר של שוכרים בקבוצות ההכנסה הנמוכות. כאשר מופעלת מדיניות של עידוד בעלות על דיור היא גורמת לכך שקבוצת הדיירים-בעלים גדלה, בעוד שקבוצת השוכרים מצטמצמת. בקבוצת השוכרים נשארים משקי הבית אשר אין ביכולתם להתמודד עם רכישת דירה, למרות הסובסידיות. קיימת טענה, שהתכונות המיוחסות לבעלות דיור מקורן בתהליך בניית נורמות בתחום הדיור, כאשר קבוצת המתגוררים בבעלות נבנית כנורמלית בעוד קבוצת המתגוררים בשכירות נבנית כחורגת מהנורמטיבי⁶. התהליך הזה של הרחקת קבוצת השוכרים מהנורמה אינו פועל יוצא של כוחות כלכליים, אלא תהליך תרבותי, לינגוויסטי ופסיכולוגי.

התופעה של שיור הועלתה בעיקר בהקשר של הפרטת דיור ציבורי (סוציאל), שבמהלכו נמכרות הדירות הטובות יותר למשקי הבית בעלי היכולת הכלכלית הגבוהה יותר. כתוצאה מכך, נוצרים ריכוזים גיאוגרפיים של דירות שערך נמוך יותר, בהן נשארים שוכרים, שאינם מסוגלים לרכוש את

⁶ ראה: Gurney, 1999.

הדירות המוזלות. ההוצאות הכרוכות בתחזוקת דירה גבוהות מאוד ביחס להכנסות העשירונים הנמוכים. כאשר נוצר שיור של קבוצה חברתית-כלכלית נמוכה בריכוז גיאוגרפי, מאחר שהנשארים בדירור בשכירות לא יכולים להתמודד עם הוצאות התחזוקה, מצב הנכסים הולך ומתדרדר במהירות, והתדמית השלילית של השכונות הולכת ומתחזקת. בישראל נקשר תהליך ה"שיור" לפער עדתי, כאשר יוצאי אירופה עזבו את שיכונני העולים לטובת דירות גדולות יותר במקומות מועדפים, בעוד שיוצאי עדות המזרח נשארו בהם.⁷

ג. מדיניות עידוד בעלות על דיור בישראל: שורשיה והשתרשותה

הקשר שהזכרנו, שתואר על-ידי הסוציולוג הבריטי Saunders בין בעלות על דיור לתחושת "בית" קיים גם בישראל. כך, לדוגמא, הוא בא לידי ביטוי בדבריו של שר השיכון לשעבר, נתן שרנסקי לגבי מדיניות הדירור בישראל⁸. שרנסקי קישר בדבריו את שיעורי בעלות הדירור הגבוהים בישראל לפסיכולוגיה של העם היהודי, "שאחרי אלפיים שנות גלות, כשחוזרים הביתה, רוצים להרגיש שהם באמת בבית". אבל התחקות אחר השורשים של מדיניות עידוד הבעלות על דיור מגלה ששיקולים פרזואיים בהרבה הניעו את מקבלי ההחלטות בתקופה הראשונה של המדינה. השיקול העיקרי אשר הנחה את מקבלי ההחלטות בעשור הראשון של המדינה היה **פיננסי**.

מאמץ בניית המגורים בעשור הראשון להקמת המדינה הטיל נטל קשה על הקופה הציבורית: "שיכון העולים באזורי הפיתוח כרוך בקשיים פיננסיים בגלל הפער הקיים בין גודל ההשקעה, הדרושה ליחידת-דיור, לבין כושר התשלום של המשתכן החדש, הנדרש לשלם שכר-דירה בשיעור שיבטיח כיסוי לבלאי או לסילוק ההלוואה על הקרן והריבית"⁹. הציפייה היתה, שעם התבססות היישובים תגדל הכנסת התושבים, וידם תהיה משגת לשלם תשלום גבוה יותר מכפי שאפשר לשער כיום. בסקירה שהתייחסה לעשור זה צוין כי, "מגמת המדיניות הפיננסית של השיכון היא להעביר את הדירות לבעלותם של העולים במקום להחזיקן כרכוש המדינה על יסוד שכירות"¹⁰. השיקול העיקרי, אפוא, שהביא לעידוד בעלות הדירור היה הורדת הנטל הפיננסי של מימון הדירור מכתפיה של המדינה הצעירה.

דרין, שניהן כיועץ כלכלי באגף השיכון, היפנה את תשומת הלב לסקר ארצי, שנערך בשנת 1957, שהצביע על כך שקרוב ל-54 אחוז מהדירות היו בבעלות בעליהן¹¹. דרין מציינ, שזהו ללא ספק אחוז גבוה, בייחוד אם נתחשב באופייה העירוני של האוכלוסייה הישראלית: "ברור שיחסים אלו הושפעו במידה ניכרת מהשיטות והצורות של השיכון בישראל בתקופת קום המדינה. המוסדות הציבוריים המטפלים בשיכון הציבורי השתדלו תמיד להעביר את הדירות שהוקמו על-ידם לבעלות המשתכנים ואילו הבנייה הפרטית התרכזה בבניית דירות למכירה" (שם, עמ' 64-65). תהליך ההפרטה של דירות ציבוריות, אשר נחשב במדינות המערב כחידוש של שנות השמונים, הונהג אפוא בישראל עוד בשנות החמישים. מדיניות מכירת הדירות בישראל קדמה לאידיאולוגיה של ההפרטה שהתפתחה במדינות המערב החל משנות השמונים והונעה, כפי הנראה, משיקולים פרקטיים יותר מאשר אידיאולוגיים. בכל אחת מן השנים 1964-1989 נמכרו 2 עד 5 אחוזים ממלאי הדירור הציבורי¹².

תוצאות מדיניות זו ניכרות והן בעלות השפעה רבה על בניית נורמות המגורים בחברה הישראלית, והן אף קיבלו חיזוקים בשנות התשעים. במחצית השנייה של שנות התשעים מונתה ועדה ציבורית לבחינת מדיניות הסיוע בדירור. אחת השאלות החשובות שבחנה הוועדה היתה לגבי

⁷ כרמון, 1998.

⁸ שרנסקי, 2001.

⁹ לפי טנה (1959), עמ' 9-10.

¹⁰ ראה הערה קודמת.

¹¹ דרין, 1959.

¹² ראה ורצברגר, 1991.

הבחירה בין סיוע לרכישת דירה כנגד סיוע לשכירת דירה. הוועדה, שבראשה עמד מר יעקב גדיש, החליטה: "להמליץ על המשך הגישה הקיימת, הרואה במסלול הבעלות את המסלול הראשי לפתרון בעיית הדיור"¹³. עולים שהגיעו במהלך שנות התשעים לישראל כוונו לבעלות על דיור על-ידי מדיניות שתמכה בלקיחת משכנתאות (ראה לוח 1). 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 דירה¹⁴. שיעור בעלי הדירות בקרב העולים, שהגיעו בשנים אלו, גבוה, לפיכך, אף משיעור הבעלים-דיירים בכלל האוכלוסייה – כ-71 אחוז בשנת 1999.

3. התמיכה בבעלות דיור בישראל בשנות התשעים

א. המשכנתאות המסובסדות

המשכנתאות המסובסדות הוא הכלי שבעזרתו מסבסדות ממשלות ישראל את הכניסה למגזר הבעלים-דיירים. עיקר הסבסוד מקורו בפרע 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 שכלל משק הבית נזקק יותר, סכום המשכנתא יהיה גדול יותר ושיעור הריבית יהיה נמוך יותר¹⁵. עיקרון זה הינו הפוך, כמובן, לקווים המנחים של בנקים מסחריים למשכנתאות, כאשר הם שוקלים מתן משכנתא למשק בית. הבנקים המסחריים נוהרים במתן משכנתאות ומטילים מגבלות על גובה המשכנתא בהתאם ליכולת החזר של משק הבית ובהתאם לערך הנכס המשמש כביטחונות להלוואה. מחקרים בארה"ב העלו, שהבנקים מציבים מגבלות בכניסה למגזר הבעלים-דיירים: הלוואות לא ניתנו ללא תשלום ראשון של לפחות חמישה אחוזים מערך ההלוואה ולא אושרו תשלומי החזר שהם מעבר ל-28 אחוז מהכנסת משק הבית. בישראל, המשכנתאות המסובסדות מועברות לזכאים דרך הבנקים למשכנתאות, כאשר הבנקים מקבלים עמלת גבייה תמורת טיפולם בהלוואות לזכאים מכספי תקציב המדינה¹⁶.

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, 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 בשתי משכנתאות לזכאים, כדי לרכוש דירה משותפת לשני משקי בית, שביניהם קרבה משפחתית. ההערכה היא, שכשליש

¹³ דו"ח הוועדה למדיניות הסיוע בדיור ("ועדת גדיש"), 1998.

¹⁴ המשפחות כוללות זוגות (עם או בלי ילדים) ומשפחות חד-הוריות ואינן כוללות יהודים וזוגות קשישים).

¹⁵ Ginsberg, 2001.

¹⁶ בישראל פועלים שמונה בנקים למשכנתאות: טפחות, משכן, לאומי למשכנתאות, ירושלים, דיסקונט למשכנתאות, בינלאומי למשכנתאות, כרמל ואדנים.

ממשפחות העולים קנו דירה משותפת לשני משקי בית, תוך היעזרות בהקצבות להן זכאים שני משקי הבית¹⁷.

בהמשך לכך, משלימים את התמונה כמה ממצאים מתוך סקר שנערך בהזמנת משרד השיכון בשנת 1993¹⁸: 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, יחסית. הממצא השני מלמד שרכישת הדירות והכניסה לחובות לא סבירים נשענים, במידה רבה, על ההנחה שהממשלה תבוא לעזרת משקי הבית של העולים במידה שלא יצליחו לעמוד בתשלומי המשכנתאות. הנחה זו של העולים היא ללא ספק תולדה של המדיניות אשר עודדה אותם לקחת משכנתאות ללא שימת מגבלות הנובעות משיקולים פיננסיים סבירים. הנחת העולים, לפיה הממשלה או הערבים הם שיישאו בסופו של דבר בנטל של רכישת הדירה, אפשרה דפוס של התנהגות ספקולטיבית. משקי בית פעלו כספקולנטים כאשר הציעו מחירים המסתמכים על הלוואות, שקיים ספק לגבי יכולתם להחזירן.

ב. מימוש משכנתאות על-ידי משפחות עולים

כאשר בוחנים את שיעור העולים החדשים, אשר רכשו דירות בשנות התשעים, נראה שהמדיניות המעודדת בעלות דיור רשמה הישגים חסרי תקדים בישראל¹⁹. לפי נתוני משרד השיכון, עד סוף אוקטובר 1998 כ-75 אחוז ממשפחות העולים, שעלו מבריה"מ לשעבר בשנים 1989-1996, רכשו דירה. שיעור בעלי הדירות בקרב העולים שהגיעו בשנים הראשונות של גל העלייה 1989-1994 גבוה אף משיעור הבעלים-דיירים בכלל האוכלוסייה, 71 אחוז בשנת 1999. לוח 1 מציג את אחוז משפחות העולים מבריה"מ (לשעבר) שרכשו דירה. מאז שנת 1996 ניכרת ירידה בהיקף מימוש משכנתאות על-ידי זכאים ונראה שמגמה זו לא פוסחת גם על העולים²⁰.

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 הדירות בבעלות עבור משקי בית מקבוצות הכנסה נמוכות איננה 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.

¹⁷ Ginsberg, 2001.

¹⁸ פיין, אהרון (1993).

¹⁹ נתונים של U.S Census Bureau (1997) מראים, שמשקי בית של מהגרים נטו להיות שוכרים למשך מספר שנים לאחר הגעתם לארה"ב. שיעורי בעלות הדיור של משקי בית מהגרים עלו בהתאמה עם תקופת שהייה בארה"ב, אבל עדיין נפלו משיעורי הבעלים-דיירים של משקי בית שנולדו בארה"ב. שיעור הבעלים-דיירים בקרב המהגרים שנכנסו לארה"ב בין 1985 ל-1989 וקיבלו אזרחות הגיע בשנת 1996 ל-46.3 אחוז.

²⁰ משרד הבינוי והשיכון (אוגוסט 2000) מידע חודשי, עמ' ל"ט.

לוח 1: מימוש משכנתאות על-ידי משפחות עולים מחבר העמים*

שנת עלייה	שיעור משפחות העולים שרכשו דירה (%)
סך-הכל	68
1989	93
1990	89
1991	83
1992	79
1993	79
1994	72
1995	66
1996	53
1997	37
1998	24
1999	13

מקור: משרד הבינוי והשיכון (2002) מידע חודשי, עמ' מ'.
*הערה: המשפחות כוללות זוגות (עם או בלי ילדים) ומשפחות חד-הוריות ואינן כוללות יחידים וזוגות קשישים.

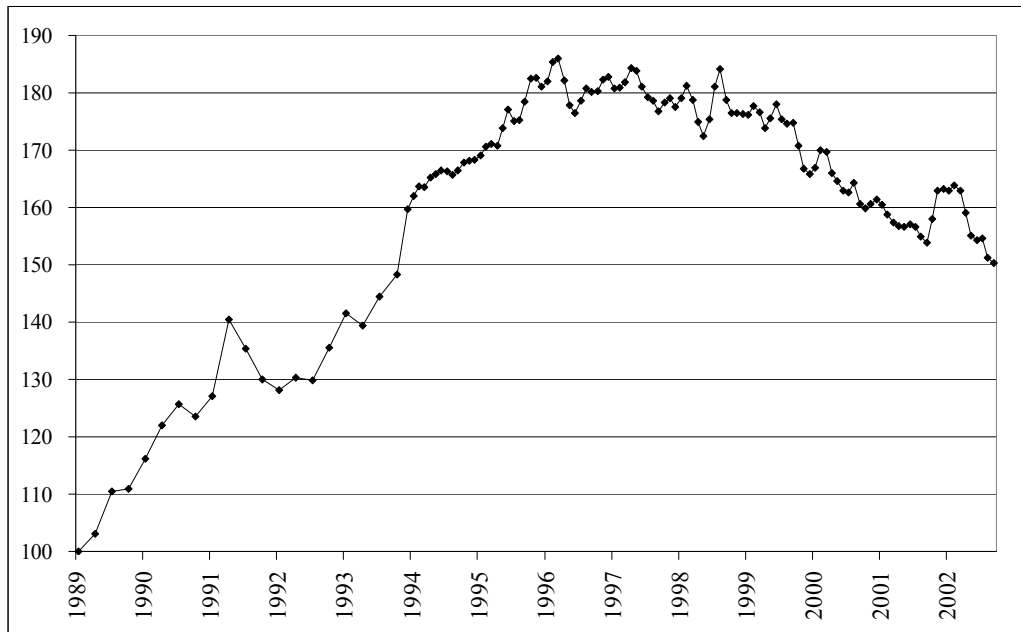
ג. עליית מחירים דיפרנציאלית בשוק הדיור בשנות התשעים

לכאורה נראה שהסרת המגבלות הפיננסיות תורמת לשיפור מצבם של משקי הבית הנוזקים. למעשה היא יוצרת בשוק דירות, המגיב לזעזוע ביקוש והמאופיין בהיצע קשיח בטווח הקצר, מעגל של סחרור מחירים. שני גורמים ראשוניים פעלו להעלאת מחירי הדירות – האפשרות לצירוף משכנתאות וההנחה שהממשלה תפרוס "רשת ביטחון" עבור עולים שלא יעמדו בהתחייבויותיהם. עליית המחיר הראשונית בשוק הדירות בבעלות מואצת 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 בתחילת שנות התשעים היה התנהגות ספקולטיבית, שהתאפשרה בעקבות ביטול הקריטריונים המגבילים הלוואות עבור חלק גדול מהצרכנים בשוק.

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-44.4 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.

איור 1: מדד מחירי הדירות בבעלות, 1989 עד אוקטובר 2002



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 החליפני 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 ונותן מידע חלקי ביותר על שוק הדיור. 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, שההשפעה של זעזוע הביקוש על תת-השווקים התחתונים של שוק הדירות גדולה יותר מהשפעתו על כלל שוק הדירות. ההשערה היא, שכתגובה לזעזוע יקדים 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.²¹ מסקנות המחקר הן, שעליית המחירים בתת-השווקים הנמוכים של שוק הדיור היתה מהירה יותר לעומת תת-השווקים הגבוהים.

²¹ בן שטרית, 2001: המחירים הם בדולרים אמריקניים ומנוכים במדד המחירים לצרכן של ארה"ב.

4. ירידת קרנה של השכירות הסוציאלית

א. השכירות הסוציאלית בישראל

באופן תיאורטי היה ניתן לייחס לחזקת מגורים של שכירות סוציאלית יתרונות הנובעים מכך שהיא מאפשרת ניידות גבוהה יותר של משקי בית. הדבר היה מתאפשר אילו היה קיים מלאי דירות לשכירות סוציאלית והקצאתו למשקי בית היתה מיושמת לפי קריטריונים מסוימים. בפועל, בדרך שבה יושמה מדיניות השכירות הסוציאלית בישראל, נוצרה הכרה בזכויות משק הבית המשתכן לגבי יחידת דיור מסוימת. משמע, יחידות הדיור של השכירות הסוציאלית "נתפסו" על-ידי משקי בית ויצאו למעשה מהמלאי של השכירות הסוציאלית.

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 שבעלות 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.²²

אף שהכרה בפועל בזכויות החזקה של משתכני הדיור הציבורי הונהגה מלכתחילה, תהליכים ארוכים של שינויי נהלים הביאו לעיצוב הנוכחי של הזכויות ולעיגון 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. גובה שכר הדירה שמשלם דייר השיכון הציבורי תלוי במצבו הכלכלי ונקבע על-ידי ועדה המכונה "מרכז הנחות בשכר דירה". משרד הבינוי והשיכון מסבסד את הדירות של השיכון הציבורי. כ-67 אחוז מהדיירים בשנת 1999 השתייכו לקבוצה של מעוטי יכולת וקיבלו אישור מיוחד להנחות ניכרות בשכר הדירה - ממוצע שכר הדירה החודשי לדיירי מסלול זה עמד על כ-18.5 דולר; כ-19 אחוז מהדיירים השתייכו לקבוצה של שכר דירה מסובסד וממוצע שכר הדירה החודשי שלהם עמד על כ-82 דולר לחודש; כ-14 אחוז השתייכו לקבוצה של שכר דירה חודשי וממוצע שכר הדירה שלהם עמד על כ-190 דולר לחודש.²³

(2) **זכאות לרכישת הדירה בתנאים מיוחדים.** מטרת החוק היתה לעודד את דיירי הדיור הציבורי, הנמצאים בתחתית הדירוג החברתי-כלכלי, לרכוש את הדירות שבהן הם מתגוררים ולהפוך לראשונה בחייהם לבעלי רכוש. כוונת יוזמי החוק היתה להציע את הדירות במחיר נוח לדיירים. על פי חוק הדיור הציבורי "זכויות רכישה", דייר המתגורר בדירה למעלה מחמש שנים זכאי לרכוש את הדירה בהנחה. החוק מגדיר את שיעור ההנחה לפי מספר שנות המגורים: כל שנת מגורים בעשר השנים הראשונות מזכה בהנחה של 4 אחוזים לשנה, בעשר השנים שלאחר מכן - 3 אחוזים לשנה, ו-2 אחוזים לשנה בעשר השנים שלאחר מכן. כל מי שגר בדירה למעלה מ-30 שנה יכול לרכוש את הדירה בהנחה של 85 אחוז. האפשרות לקנות את הדירה בהנחה ניכרת איננה תלויה במצב הכלכלי של המשתכנים ובמחיר הדירה. אין ספק כי דיירי הדיור הציבורי, שצברו זכויות על דירות באזור המרכז ובערים הגדולות מרוויחים מכך.

²² כרמון, 1998.

²³ דדון-ישראל, 2000.

(3) **זכויות הורשה**. חוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי מעגן גם את זכויות ההורשה של הדיירים. על פי החוק הזכאות להמשך מגורים בדיוור הציבורי מועברת לקרובים מדרגה ראשונה. הזכות מוקנית גם לילדי הזכאי, נכדיו או לאלה שהוא היה אפוטרופוס שלהם.

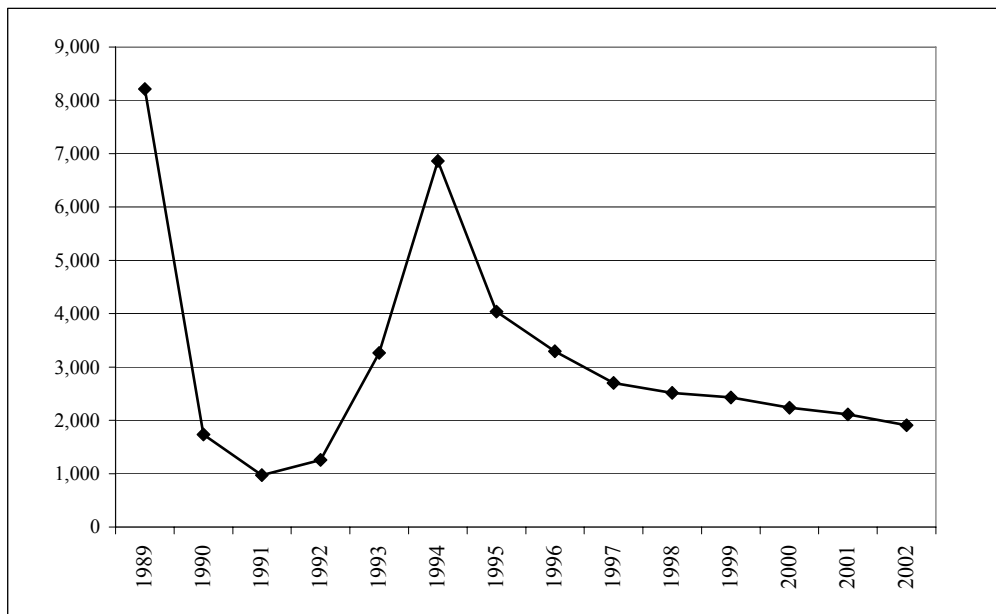
ב. "מכירת חיסול" של מלאי הדירות של השכירות הסוציאלית

חוק הדיוור הציבורי - זכויות רכישה התקבל בכנסת בפברואר 1999 אבל הוקפא. במקומו הוצעה תכנית ממשלתית בשם "הבית שלי", שאיפשרה לדיירי הדיוור הציבורי להגיע להנחות בשיעור של עד 75 אחוז ממחיר הדירה. בדצמבר 1999 אישרה ממשלת ברק תקנה, המבוססת על חוק הדיוור הציבורי, הידועה כמבצע "קנה ביתך". בהתאם לכך זכאי מי שהתגורר בדירה 12 שנה לפחות, לרכוש דירת שיכון ציבורי כאשר כל שנת מגורים היקנתה לו הנחה של 3 אחוזים. דיירים שהתגוררו בדירותיהם יותר מ-30 שנה יכלו לרכוש דירה בהנחה של 90 אחוז.

במסגרת מבצעי "הבית שלי" ו"קנה ביתך" נרכשו 16,776 דירות בין פברואר 2000 ועד אוקטובר 2002.²⁴ חברת עמידר דיווחה, שההנחות עמדו בממוצע על 78 אחוז מהרכב מימון הדירה.

איור 2 מצביע על מלאי הדירות של חברות הדיוור הציבורי שהלך וירד. התפתחות זו היתה חלק ממגמה רצופה של ירידה במספר הדירות המאוכלסות על-ידי עמידר מדי שנה בין השנים 1977 ל-1989.²⁵ 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 – הן הסתכמו בשנת 2001 ב-3,107 דירות ובשנת 2000 ב-2,982. 81 אחוז מהפתרונות מוצו בדירות מתפנות ו-19 אחוז בדירות חדשות ונכסי רכישה.²⁶

איור 2: מלאי דירות פנויות בחברות עמידר ועמיגור, שנים 1989-2002



מקור: מידע חודשי, משרד הבינוי והשיכון, לוח ג. 6

²⁴ משרד השיכון, מידע חודשי.

²⁵ דדון-ישראלי, (2000), מצביעה על מגמה זו.

²⁶ ראה: עמידר-סקירה על פעילות החברה בשנת 2001, עמ' 18.

ג. השוואה לעומת מדינות האיחוד האירופאי OECD

מדיניות ההפרטה שנקטו רבות ממדינות המערב בשני העשורים האחרונים של המאה העשרים הוצדקה על-ידי נימוקים אידיאולוגיים. אבל, יש לציין, שבניגוד למגמה של "מכירת חיסול" של מלאי הדיור הציבורי בישראל, למרות עלייתה של מדיניות ההפרטה, מדינות האיחוד האירופאי מוסיפות דירות חדשות למלאי של השכירות הסוציאלית. לוח 2 מראה את תוספת הדירות החדשות, שהושלמו לשכירות הסוציאליות, כאחוז מכלל הדירות שהושלמו בשנים 1999 ו-2000. 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.

לוח 2. שיעור הדירות המיועד לשכירות סוציאלית כאחוז מכלל הדירות שבנייתן נשלמה 1999 ו-2000 (אחוזים)

מדינה	1999	2000
שוודיה	16	12
בלגיה	8	7
דנמרק	21	2.5
צרפת	13	12
אירלנד	8	6
הולנד	22	..
פינלנד	44	44
בריטניה	13	13

מקור: <http://euhousing.vgmonline.nl>

5. 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, דווקא משום כך: ההשוואה שנערכה בשנות התשעים מלמדת שהמחיר החציוני של יחידת דיור בבעלות בארה"ב בשנת 1999 היה \$108,000²⁷ לעומת \$150,000 בישראל בשנת 1997²⁸. חשוב לציין, שערך דירה בבעלות עשירון ההכנסה התחתון בישראל בשנת 1997 היה 429,000 ש"ח (\$125,000)²⁹!!! מקובל לציין מספר גורמים כהסבר לרמת מחירי הדירות הגבוהה בישראל. הגורם הראשון הוא המונופול של מנהל מקרקעי ישראל (ממ"י). ממשלת ישראל שולטת על יותר מ-90 אחוז משטח המדינה באמצעות ממ"י, ויש הטוענים שהמנהל יוצר עודף ביקוש מלאכותי לקרקעות וגורם על-ידי כך לעליית מחירי הקרקע. הגורם השני הוא רמות המיסוי הגבוהות בענף הבנייה וגורם שלישי הן תכניות הסובסידיה של הממשלה³⁰. סביר להניח שכל אחד מגורמים אלו תרם את תרומתו והתוצאה היא שרמת מחירי הדירות בישראל גבוהה יחסית.

²⁷ American Housing Survey of the U.S. Census Bureau, 1999

²⁸ נתונים מאת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, גף צריכה וכספים. הנתונים הם למשקי בית עירוניים.

²⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1999) סקר הוצאות משק הבית, 1997. לוח 13- נתונים נבחרים על דיור, לפי עשירוני הכנסה נטו לנפש סטנדרטית-דירות בבעלות. הנתונים הם למשקי בית עירוניים.

³⁰ ראה למשל: Lipow (1996) ובן שטרית (2001).

מי הרוויח ומי הפסיד מהסובסידיה שניתנה למשקי הבית במהלך שנות התשעים באמצעות המשכנתאות המסובסדות? לכאורה, הסובסידיה נועדה להיטיב עם הצרכנים – רוכשי הדירות – שהם המוטבים המוצהרים של המשכנתאות המסובסדות. אבל למעשה מרגע שהסובסידיה הוצגה לשוק היא יוצאת מידי יכולת השליטה של מקבלי החלטות והאופן שבו היא מתחלקת 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 ההיצע שאפיינה את שוק הדירות בשנות התשעים היא עקומת היצע קשיחה מאוד, בשל חוסר האפשרות להגדיל את מלאי הדירות במהירות. המשכנתאות המסובסדות אפשרו לרוכשי הדירות להיכנס להתחייבויות גבוהות יותר, שהביאו לעלייה במחירי הדירות, כאשר הנהנים העיקריים מכך היו היצרנים. לכן, אין ספק שהנהנים העיקריים מעליית מחירי הדירות בישראל בשנות התשעים היו בעלי הנכסים והקבלנים, השייכים על פי רוב לקבוצות ההכנסה הגבוהות, ולא משקי הבית מקבוצות ההכנסה הבינוניות והנמוכות שעבורם יועדה כביכול הסובסידיה.

ב. הבחנה לפי תת-שוקים של שוק הדירות

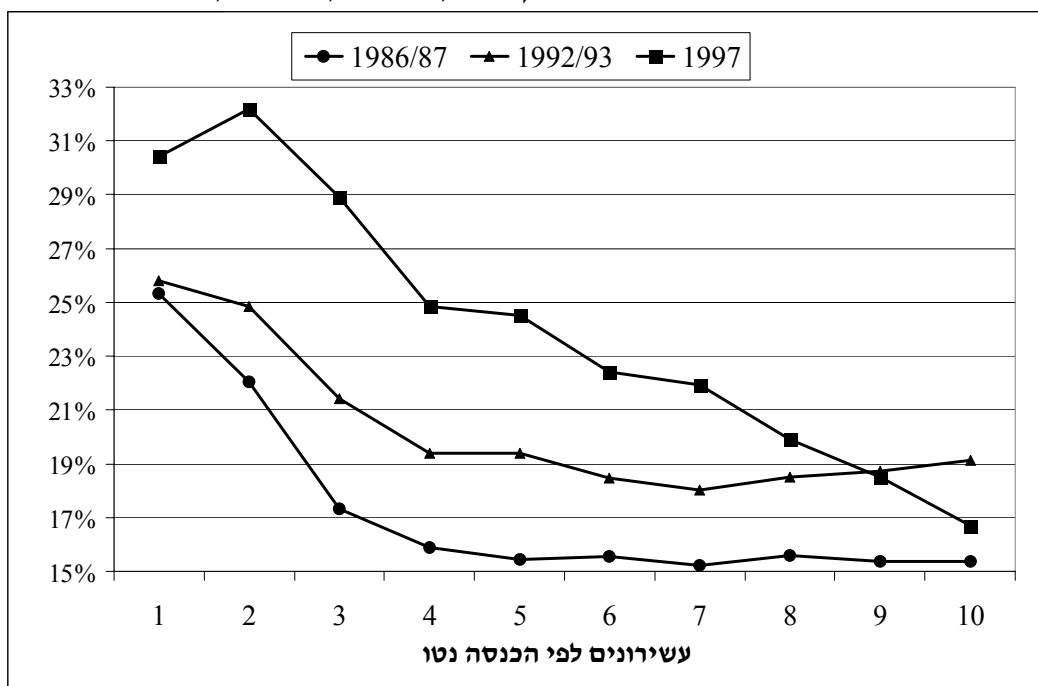
עליית מחירי הדירות בשנות התשעים לא היתה אחידה בכל תת-השוקים של שוק הדירות: בתת-השוק הנמוך עליית המחירים היתה גדולה יותר מאשר בתת-השוקים הגבוהים. ממצא זה עולה ממקורות שונים: סקרי הוצאות המשפחה מספקים נתונים על ערך הדירות בבעלות עשירוני הכנסה שונים. בעוד שלפי סקר הוצאות המשפחה 1986/87 עמד היחס של שווי 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-השוקים השונים משתקפת במודד המשקף את "ההוצאה על דיור כאחוז מההוצאות לתצרוכת של משק הבית" (איור 3). 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 שבעלות. שכר הדירה מדווח ישירות על-ידי משקי בית, המשלמים שכר דירה, ואילו לגבי דירות שבעלות, חושבה צריכת שירותי הדיור על-ידי זקיפת שכר דירה חלופי בדירות שוות גודל באזורים דומים בארץ ובתקופה דומה בשנה³¹. משק הבית שבעלותו דירה לא משלם בפועל יותר תמורת צריכת שירותי הדיור שלו.

³¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1999), סקר הוצאות משק הבית 1997, ממצאים ראשוניים.

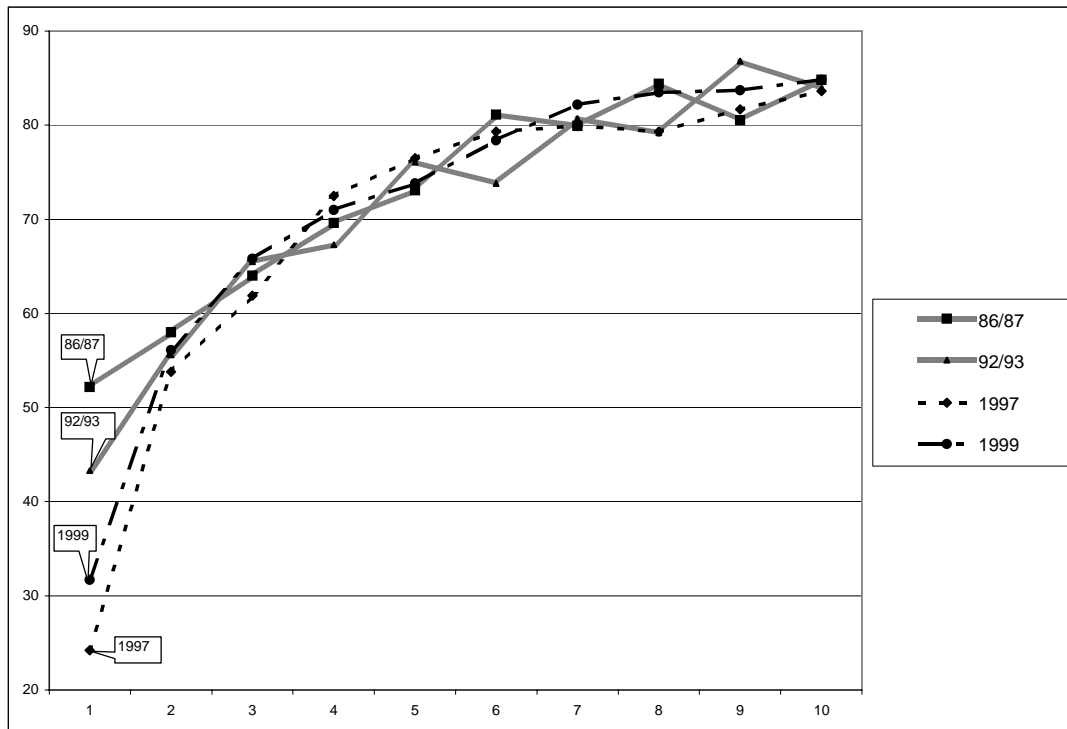
איור 3: הוצאה לדיור כאחוז מההוצאות לתצרוכת של משק הבית, לפי עשירונים כספית נטו למשק הבית, 1986/87, 1992/93, 1997



מקורות: 1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות המשפחה 1986/87, חלק ב'- דיור וציוד בית.
 2. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות המשפחה 1992/93, חלק א' - ממצאים ראשוניים.
 3. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משק הבית 1997, ממצאים ראשוניים (1999/2).

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 סיג, 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 (איור 4 יראה את מגמת הירידה בשיעורי בעלות הדיור בעשירונים הנמוכים).

איור 4: השוואת שיעורי הבעלות על דירות של עשירוני הכנסה, שנים שונות (אחוזים)



מקורות: הלמ"ס, סקרי הוצאות המשפחה/משק הבית, שנים שונות.

6. נפגעי המדיניות של עידוד בעלות הדיור

המדיניות המעודדת בעלות דיור בקרב קבוצות הכנסה נמוכות בישראל איננה מתחשבת בקושי הנגרם להם בהתמודדות עם הסיכון הפיננסי. הדבר מתבטא בכך שהמיתון הכלכלי, המלווה בירידת ערכי הדירות, גרם לכך שמשקי בית רבים נקלעו לחובות ולחוסר יכולת לעמוד בתשלומי המשכנתאות. 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 אותם משקי בית שרכשו דירה 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 2001.³² אין נתונים מדויקים על היקף התופעה ופריסתה הגיאוגרפית.

³² ידיעות אחרונות- כלכלה, 29.8.2001, דורית בר, "הבנקים למשכנתאות מוותרים על הוצאה לפועל".

ב. קבוצות ההכנסה החלשות ביותר

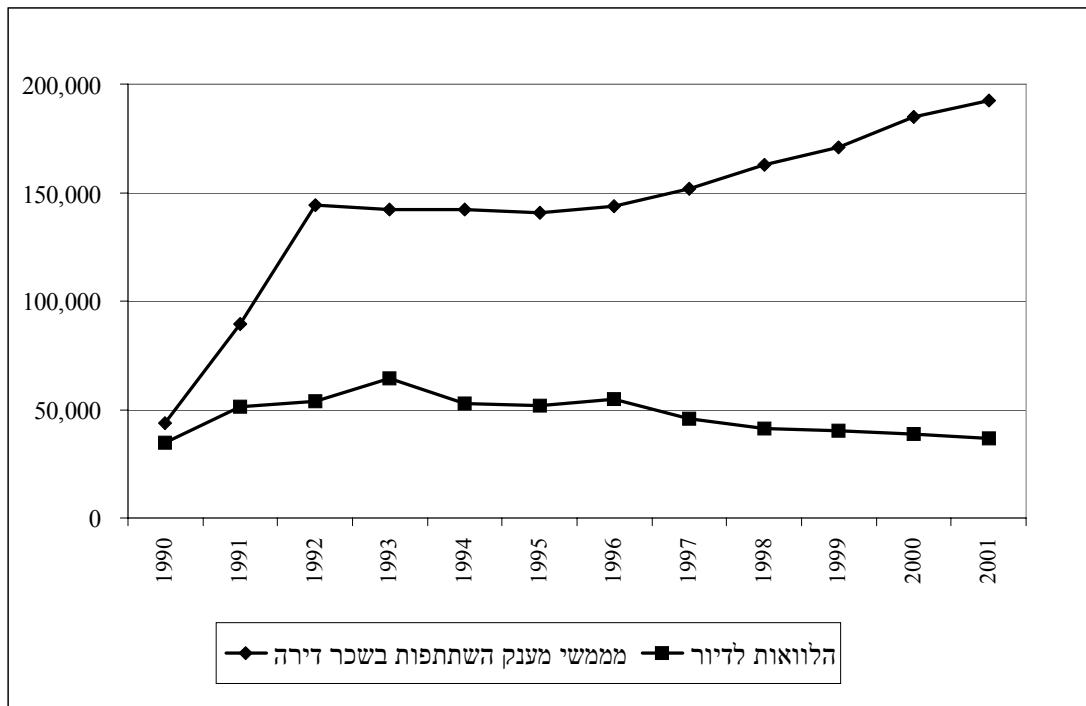
לפני תחילת גל העלייה מחבר העמים בשנת 1989, מנתה אוכלוסיית ישראל כ-4.5 מליון נפש. בין 1989 ל-2000 הגיעו לישראל יותר ממיליון עולים (535 אלף משפחות). למרות שיעורם הגבוה של העולים באוכלוסייה ניתן לראות (איור 4), ששיעורי בעלות הדיור ברוב קבוצות ההכנסה לא השתנו באופן ניכר. השינוי חל בעיקר בשיעורי הבעלות של שני העשירונים התחתונים: לפי סקר הוצאות המשפחה 1986/87 היו בעשירון התחתון 52.2 אחוז משקי בית שדירותיהם בבעלות, בעוד שלפי סקר הוצאות משק הבית לשנת 1999 היו בעשירון התחתון רק 31.7 אחוז משקי בית שדירותיהם בבעלות. הירידה התרחשה למרות שהתהליך של מכירת הדירות של הדיור הציבורי לדייריהן בהנחות ניכרות נמצא בשנים אלו בעיצומו. נראה אם כן, שמדיניות עידוד הבעלות על דיור אינה נותנת מענה לקבוצות ההכנסה הנמוכות.

נראה שאף שמדיניות עידוד בעלות הדיור היתה יעילה ביותר במציאת פתרונות, שאפשרו למשקי בית רבים של עולים להיכנס לשוק הדיור בבעלות, היא איננה יכולה לתת מענה לקבוצות הכנסה נמוכות. אמנם ישנם יתרונות לבעלות על דיור, אך דומה שלגבי קבוצות ההכנסה החלשות ביותר, אשר אינן יכולות לעמוד בתשלומים הכרוכים ברכישת דירה, גם לא באמצעות סובסידיה, יש למצוא את הפתרון בחזקת המגורים של שכירות.

7. תמיכה בשכירות החופשית

המדיניות בשוק הדיור דהיום מושתתת על שני עקרונות מרכזיים: הראשון, מדיניות של מכירת מלאי הדיור הציבורי (חזקת השכירות הסוציאלית). בשנים האחרונות מוצע פתרון במסגרת זו רק למעט ממשקי בית הנזקקים לדיור. נראה שמספר הפתרונות שניתן יהיה להציע בעתיד ילך ויצטמצם עם חיסולו של מלאי הדירות. והעיקרון השני הוא, שה"מתיחה" של המדיניות לעידוד הבעלות הגיעה לקיצה, ומשקי הבית הפכו זהירים יותר בכניסתם לשוק הדירות. בשנים האחרונות יש עלייה במספר משקי הבית המקבלים סיוע לשכירת דירה בשכירות חופשית. באיור 5 ניתן לראות את המגמה של עליית מספרם של מממשי מענק השתתפות בשכר דירה, לעומת הירידה במספר הלוקחים הלוואות לדיור. לא נראה ששינוי זה נובע מתפנית במדיניות הממשלה אלא מכורח הנסיבות שהוזכרו לעיל.

איור 5: מספר תכניות הסיוע לזכאים



מקור: משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, לוחות 1.1 ו-2.2.

א. יתרונות וחסרונות של סיוע לשכר דירה בשוק החופשי

הנתונים באיור 5 מלמדים כי מספר הולך וגדל של משקי בית בישראל נעזר בסיוע לשכר דירה בשוק החופשי. נשאלת השאלה, מהם יתרונותיה וחסרונותיה של מדיניות זו לעומת מדיניות המפתחת שכירות סוציאלית?

לתמיכה בשכירות חופשית יש מספר יתרונות: ראשית, שכירת הדירה על-ידי הצרכן מאפשרת לו לבחור את מקום מגוריו (אף שכמות הדירות בשוק השכירות בישראל הינה קטנה יחסית לשוק כולו, וייתכן שישנם מקומות או שכונות, שבהן לא יוכלו מקבלי הסיוע לשכור דירות). העיקרון של סוברניות הצרכן חשוב להבטחת קיומה של מערכת תמחור בשוק. מנגנון התמחור קובע מחיר של תכונות שונות של יחידות הדיור 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, כזה שדבק לדיירי השכונות של השכירות הסוציאלית.

שלישית, ישנה ביקורת על מדיניות עידוד בעלות דיור מפני שהיא מקטינה את מידת הניידות של משקי הבית ובכך היא פוגעת בשוק העבודה. בניגוד לכך, המנגנון של תמיכה באמצעות מענקים לשכירות חופשית מאפשר לדיירים ניידות בין מוקדי תעסוקה שונים, ובכך מאפשר את תהליך ההתאמה לשוק העבודה.

ובאחרונה, נראה שהפטרון של התמיכה בשכירות חופשית הוא זול יותר, לפחות בטווח הקצר, מאחר שאין הכרח לקנות או לבנות דירות עבור מלאי של שכירות סוציאלית.

כנגד היתרונות, המצוינים לעיל, של מדיניות הסיוע לשכר דירה בשכירות חופשית יש לשקול כמה חסרונות מרכזיים:

ראשית, מניעה של צבירת זכויות רכוש. הפעלת המנגנון של סיוע לשכר דירה בשכירות חופשית, בתוך מערכת הנורמות הקיימות כיום בחברה הישראלית, איננה מאפשרת למשקי הבית השוכרים צבירה של זכויות רכוש כלשהן על הדירה המסוימת שהם שוכרים, או זכויות רכוש על המשך תמיכה בשכר דירה עבור דירה אחרת. הניסיון מלמד, שהשכירות הסוציאלית אפשרה למשקי בית לצבור זכויות חזקה כלשהן על הדירות. אמנם לצבירת הזכויות על-ידי המשתכנים יש צד שלילי, היות שבגינן נוצרו עיוותים, ואין ביטחון בכך שהמשפחות הנזקקות ביותר הן אלו שזכו לסיוע בדיוור. כמו כן גם אין כל אפשרות מעשית להוציא דיירים מדירות השיכון הציבורי, גם אם מצבם הכלכלי טוב יותר משל אחרים³³. יחד עם זאת לצבירת הזכויות יש גם צד חיובי, בהיותה ממתנת 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 בגחמותיהם של בעלי הבית ובמערכות בירוקרטיות.

ושלישית, כל סובסידיה גורמת להעלאת מחירו של המוצר. הסובסידיה שניתנת לדירות בשכירות החופשית גורמת לעליית מחירי השוק. נהנים מכך, כמובן, בעלי הדירות ונפגעים משקי הבית, שאין ביכולתם לרכוש דירה אבל אינם זכאים לקבלת סיוע ממשרד השיכון.

ב. דגש על קבוצות הכנסה חלשות

כ-423,000 משקי בית בישראל גרים בדירות שכורות³⁴ ב-2001 ומתוכם כ-192,000 מקבלים מענק השתתפות בשכר דירה³⁵. כלומר למעלה מ-45 אחוז משוק שכירות הדיוור בישראל (המכונה "חופשי") מסובסד למעשה על-ידי הממשלה³⁶. מכאן, שאין ספק, שסובסידיה זו היא רבת השפעה על רמת המחירים בשוק השכירות. יש מי שמפסיד ממדיניות זו. זוגות צעירים, לדוגמא, שעדיין לא הצליחו לגייס את המשאבים הדרושים לרכישת דירה. הם נאלצים להתמודד עם שכר דירה, הגבוה מזה שהיה נקבע בשוק השכירות החופשית ללא הנהגת מענקים לסבסוד שכר דירה. לסיכום, אף שנראה שלמדיניות התומכת במענקים לשכירות חופשית יש יתרונות הבאים לידי ביטוי בעיקר בטווח המידי, 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-שאין-להם.

³³ דדון-ישראלי, 2000.

³⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2001, סקר הוצאות משק הבית 1999, לוח 15.1.

³⁵ משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, לוח ד.2. הנתון הוא לגבי שנת 2001.

³⁶ ראוי לציין שהחל מ-1999 מדד הדיוור אשר נכלל במדד המחירים לצרכן, מחושב לפי שירותי דיוור, ומכאן שלמעשה מרכיב מרכזי במחירי הדיוור, הוא של מרכיב שיש בו שליטה גדולה של הממשלה וספק אם הוא משקף את התנודות הקיימות בשוק הדירות בבעלות.

8. 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. מדיניות זו איננה מתאימה למשקי בית שאין להם יכולת כלכלית לעמוד בתשלומי המשכנתאות, ויתירה מזו, מדיניות זו יכולה להיות הרת אסון כלפי משקי בית אשר נכנסים לנטל של חובות שאין ביכולתם לעמוד בהם.

מספר משקי הבית שזכו לפתרון מגורים במסגרת חזקת המגורים של השכירות סוציאלית, או הדיור הציבורי, הולך ויורד בהדרגה. מלכתחילה נקטה בישראל מדיניות שאפשרה למשתכנים לקנות את דירותיהם. בשנים האחרונות מוגברת מדיניות זו, כאשר הדירות של מלאי הדיור הציבורי, או השכירות הסוציאלית, נמכרות בהנחות ניכרות לדייריהן "במכירת חיסול". נראה שלחזקת מגורים זו דבק דימוי שלילי והיא נתפסת כמנוגדת לערכים של אידיאולוגיית הפרטה. חזקת המגורים של השכירות החופשית נפגעה קשות מחוק הגנת הדייר, 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, שיזמיהן זכו להטבות במסגרת החוק, בפועל הושכרו מהן רק כ-60 אחוז³⁷. כפי שניתן לראות באיור 5 לעיל, 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, המשרת את כלל האוכלוסייה, 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 להתערבות הממשלה בשוק הדיור בכללותו, ההצדקה למעורבות הממשלה בשוק הדיור לשכבות 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 (בין אם מדובר במשכנתא או בשכירות). סבסוד שירותי הדיור למשקי בית נזקקים

³⁷ לפישץ, 2001.

מקל על השתלבותם במארג החיים המודרניים. הרווח של כלל החברה גדל אפוא בעקבות הסבסוד שניתן לאספקת שירותי דיור לשכבות 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. הסתבר, שמדיניות עידוד הבעלות על דיור לא התאימה לתמיכה בקבוצות הכנסה חלשות, יישומה 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 להגדלת הפערים בין עניים ועשירים בישראל. מצד אחד, אמצעי זה מונע צבירה של זכויות רכוש אצל 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 הוצגה זה מכבר ואף הביאה להמלצה לבטל כליל את הדיור הציבורי³⁸. 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 להמשך מגורים 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 להפך - הפתרון של שכירות סוציאלית יוצר הפרדה בין שוק הדיור בכלל לבין המגזר של שוק הדיור הזקוק לתמיכה. בעוד שפתרונות, המבוססים על חזקות המגורים של בעלות דיור ושכירות חופשית, גורמים לעליית מחירים ועיוותים בשווקים אלו, פיתוח השכירות הסוציאלית מאפשר לנתק את פלח השוק הזה מכלל השוק ומונע השפעות שליליות אלו. כך לדוגמה, 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 יש גם השפעות שליליות. הבטחת יחידת מגורים ברמה נאותה יכולה לפגוע במוטיבציה של משקי בית נזקקים לשפר את מצבם ובכך לקבע אותו. ובכל אופן, נימוק זה לא יכול להיות תקף, כאשר מדובר, למשל, בקשישים, שהאפשרויות שלהם להשתלב בשוק העבודה במצב הקיים מצומצמות למדי.

³⁸ ראה: דדון-ישראלי, 2000.

מקורות

- בן שטרית, ג., (2001), **מחירי הדיור בישראל: גורמים והשפעות**, תיזה במסגרת המסלול לתכנון ערים ואזורים בפקולטה לארכיטקטורה, הטכניון, חיפה.
- דדון-ישראלי, ב., (2000), **הדיור הציבורי בישראל**: הצעה לרפורמה, המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים.
- דו"ח הוועדה למדיניות הסיוע בדיור ("ועדת גדיש"), המלצות מיולי 1998.
- דרין (דרבקין) ח., (1959), מגמות כלכליות וחברתיות של השיכון בישראל בתקופת העשור, בתוך דרין (דרבקין) ח. (עורך), **השיכון הציבורי – סקירות והערות על השיכון הציבורי בישראל בתקופת העשור 1948-1958**, ספרי גדיש, תל-אביב.
- 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 – והערות 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.
- שרנסקי, נ., (2001), סיכום דיון בנושא: **מדיניות חברתית-כלכלית לשנת 2002**, מתוך פרסום של לשכת נשיא המדינה בשיתוף עם המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- 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.
- ליפשיץ, י., (2001), האם יש מקום לעודד בנייה להשכרה?, **הרבעון הישראלי למיסים**, 115.
- ליברמן, ע., (עורך), (2002), סקירה על פעולות חברת עמידר בשנת 2001.

- American Housing Survey of the U.S. Census Bureau, 1999.
- Gentle C., Dorling D. and Cornford J. (1994), Negative Equity and British Housing in the 1990s: Cause and Effect, Urban Studies, 31(2), pp. 181-199.
- Ginsberg Y. (2001), Changes in Housing Policy in Israel: Who is entitled to Housing Benefits?, paper presented in "social Inequality and Housing" workshop.
- Gurney C. M. (1999), Price and Prejudice: Discourses of Normalization in Public and Private Accounts of Home Ownership, Housing Studies, 14 (2), pp. 163-183.
- Lipow J. (1996), Israel's Housing Subsidy Programs, Research Papers in Land Economics No. 4, Institute for Advanced Strategic and Political Studies, Jerusalem.
- Saunders, P. (1990), A Nation of Home Owners, London: Unwin Hyman.