



## הודעה לעיתונות

### **עשור ללא מדיניות דיור: כך ישראל נסוגה מתמיכתה בתחום הדיור באופן מתמשך ובניגוד למדיניותה המוצהרת**

**נייר מדיניות חדש של מרכז טאוב מנתח את נסיגתה של המדינה מתמיכתה בשוק הדיור בעשור שקדם למחאה החברתית של 2011. בנייר מראה המחברת, ד"ר גילת בן שטרית, כיצד נסיגה זו ליבתה את המצוקה בשוק הדיור, פגעה בשכבות החלשות והרחיקה את המדינה מן החזון התכנוני שמופיע בתכנית המתאר הארצית**

**הנייר יוצג מחר (יום ג') בדיון בוועדת הכלכלה בראשות ח"כ פרופ' אבישי ברורמן, במסגרת יום הדיור בכנסת שיזמה שדולת הדיור החברתי בראשות ח"כ איציק שמולי, ח"כ אילן גילאון, ח"כ אורלי לוי-אבקסיס, ח"כ דב חנין וח"כ מירי רגב.**

במחקר של מרכז טאוב, מתארת ד"ר גילת בן שטרית כיצד בעשור האחרון נסוגה הממשלה מתמיכתה בדיור, חרף אזהרות חוזרות ונשנות על מצוקה קשה בתחום. מבין אמצעי התמיכה השונים שהונהגו בעבר, שכללו דיור ציבורי ומשכנתאות מסובסדות, לדברי בן שטרית כלי התמיכה היחיד הרלוונטי עבור משפחות מתקשות הוא סיוע בשכר דירה, וגם הוא מאבד מתוקפו. משמעות הדבר היא שעל אף שחזון משרד השיכון והבינוי הוא "דירה נאותה, במחיר סביר ובשכונה הולמת לכל משפחה", בפועל הממשלה החריפה את מצוקת הדיור של אזרחיה ולכך נמצאו כמה ביטויים:

**ייבוש מנגנון הדיור הציבורי.** בשנות החמישים והששים נבנו מאות אלפי יחידות דיור ציבורי, ובעקבות חוק הדיור הציבורי מ-1998, שאפשר את מכירתן בהנחה גדולה לדייריהן, נמכרו רובן. גם לאחר ביטול החוק החליפו אותו מבצעי מכירה. אולם, הסעיף בחוק שקבע שההכנסות ממכירת הדירות ישמשו לחידוש מלאי הדיור הציבורי, לא קויים וכך בין 1998 ל-2011 נגרעו ממלאי הדיור הציבורי כ-37,500 דירות ונוספו לו רק כאלף דירות. למרות הקשחת הקריטריונים לזכאות עדיין ישנן אלפי משפחות זכאיות שאין עבורן דירות. ב-2010 הוגשו למשרד הבינוי והשיכון כ-8,000 בקשות לדיור, וביוני 2011 היו כ-2,340 משקי בית ברשימת הזכאים הממתינים לדיור ציבורי. לפי נתוני משרד הקליטה משנת 2011, כ-175,000 משקי בית ביקשו דיור ציבורי, מהם כ-39,500 אלף נמצאו זכאים. בן שטרית קובעת כי "בהעדר מלאי בסיסי של דיור ציבורי לא ניתן לספק פתרון מגורים הולם למשפחות חד-הוריות קשות יום, נכים וקשישים, שהן האוכלוסיות שלרוב נמצאות זכאיות לסיוע".

**פגיעה במשכנתאות המסובסדות.** בעבר המדינה הציעה משכנתאות מסובסדות אך בעשור האחרון משכנתאות אלו הפכו לכלי בלתי אפקטיבי שהשפעתו על שוק הדיור זניחה. במחקר של מרכז טאוב נמצא כי מספר מממשי המשכנתאות המסובסדות, שעמד על כ-55 אלף ב-1996 ועל כ-30 אלף ב-2003, הצטמק לכדי 2,200 מממשים בלבד ב-2011. את הירידה החדה מסבירה בן שטרית בשתי סיבות עיקריות: ראשית, בשנת 1998 הוקשחו מאוד הקריטריונים לקבלת משכנתה מסובסדת – למשל הועלה רף הגיל לזכאות – ובהמשך הקריטריונים אף הוחמרו עוד יותר. שנית, תנאי המשכנתאות המסובסדות נעשו אטרקטיביים פחות ופחות. ההצמדה החלקית שהייתה נהוגה (80% מעליית המדד) השתנתה להצמדה מלאה, והריבית על המשכנתאות לא עודכנה בהתאם לריבית הנהוגה בשוק החופשי. בתחילת שנות האלפיים ריבית השוק הייתה מעל 6%, והריבית על ההלוואות המסובסדות הייתה 4%. במרוצת השנים הריבית בשוק פחתה, ואילו ריבית ההלוואות המסובסדות נותרה בעינה, עד ש-2009 ואילך הריבית של הבנקים נעשתה אטרקטיבית יותר. במצב זה רבים העדיפו ליטול הלוואה בשוק החופשי, ורק זכאים המוגבלים באשראי בנקאי נאלצו להסתפק במשכנתה הממשלתית.

**קיצוץ ההשתתפות בשכר דירה.** הסיוע הממשלתי במימון שכר דירה החל בראשית שנות השבעים והתרחב במידה ניכרת בשנות התשעים. כיום זהו כלי המדיניות המשפיע על המספר הרב ביותר של משקי בית, אף

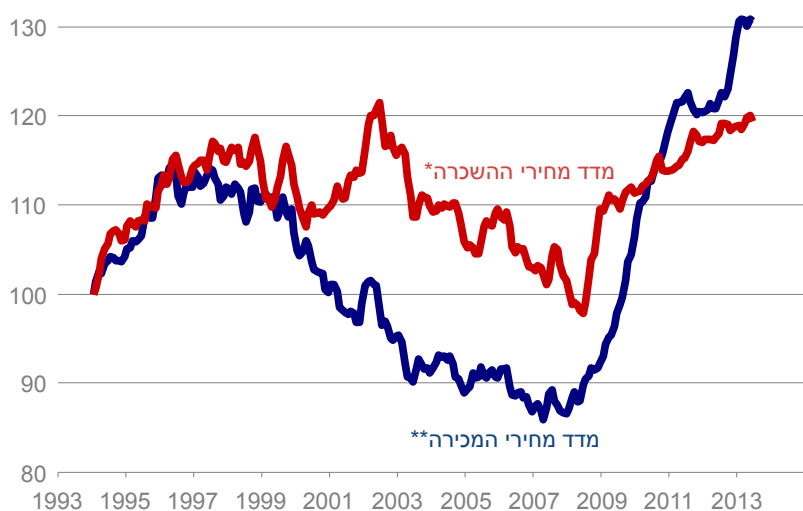
שהוא אינו יעיל. עם זאת, גם אם בוחנים כלי זה כניסיון לשיפור תחום הדיור בישראל, רואים כי גם בו חל כרוסום משמעותי בשנים האחרונות. תוך פחות מעשור קוצץ תקציב "מענקי השתתפות בשכר דירה" בכ-27%, מכ-1.8 מיליארד שקלים ב-2003 לכ-1.3 מיליארד שקלים ב-2011. בעקבות זאת מספר משקי הבית המקבלים סיוע בשכר דירה פחת, מ-195 אלף ב-2001 ל-138 אלף ב-2011. זאת ועוד, ביחס למחירי השכירות העולים, סכום הסיוע בשכר הדירה הוא זעום. במחקר נמצא כי ב-2011 התמיכה הממוצעת למשק בית הזכאי לסיוע עמדה על כ-800 שקלים – כ-25% בלבד משכר הדירה הממוצע בישראל דאז, כ-3,170 שקלים. על כך מוסיפה בן שטרית: "המעבר למדיניות הסיוע בשכר הדירה הרע את ההגנה על זכויות ציבור הזכאים, וזאת משום שלשוכרים בתנאי השוק (לעומת דיירי הדיור הציבורי) אין הגנה בחוק והם תלויים בבעלי הדירות, שעלולים להעלות את דמי השכירות או לפנותם בתום תקופת החוזה".

## המגמות בשוק הדיור סותרות את חזונה התכנוני של הממשלה

בתכנית המתאר הארצית לבנייה (תמ"א 35) מפורט החזון התכנוני של הממשלה. בין היתר מדובר על הצורך בפיתוח הגליל והנגב ועל הרצון לקדם בנייה עירונית צפופה שתאפשר שימור שטחים פתוחים. אלא שבמחקר של מרכז טאוב, מצאה בן שטרית כי ההתרחשויות בפועל אינן עולות בקנה אחד עם חזון זה, ובמקרים מסוימים אף סותרות אותו:

**פחות בנייה, יותר בתים נמוכים.** בשנת 2000 שטחה הממוצע של דירה חדשה היה 153 מ"ר, ובשנת 2008 הגיע שטחה הממוצע של דירה חדשה ל-182 מ"ר. בן שטרית: "הבנייה החדשה בישראל בשנים האלו, כולל בנייה ביוזמה ציבורית, התאפיינה בדירות גדולות יותר, ובהתאמה – יקרות יותר". המחקר של מרכז טאוב השווה בין מאפייני התחלות הבנייה בשנים 1995 ו-2007, ומצא כי מספרן ב-2007 פחת ביותר ממחצית לעומת 1995 (30,788 לעומת 72,876 בהתאמה). יתרה מזאת, הבנייה הרוויה צומצמה לטובת בנייה צמודת קרקע. בבנייה הרוויה (בניינים בני 3 קומות ויותר) מספר התחלות הבנייה ב-1995 היה כ-48.5 אלף, לעומת כשליש מזה בלבד בשנת 2007. לדברי בן שטרית, "בנייה צמודת קרקע היא לרוב יקרה ומשמשת אוכלוסייה מבוססת, ולכן, הצמצום הדרמטי בבנייה הרוויה רחוק ממדיניות של דיור בר-השגה".

תרשים 1  
מדד מחירי הדיור ומחירי הדירות, ינואר 1994 עד יוני 2013  
מדד: ממוצע 1993=100



\* מדד מחירי הדיור – מדד המחירים של דירות להשכרה, מבוסס על חוזי שכירות  
\*\* מדד מחירי הדירות – מדד המחירים של דירות לקנייה, מבוסס על עסקאות מכירת דירות

מקור: גילת בן שטרית ומרכז טאוב  
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

**פחות בנייה על קרקע ציבורית.** 93% משטח מדינת ישראל בתחומי הקו הירוק מוגדר כקרקעות ציבוריות. הגיוני להניח שחלק ניכר מהתחלות הבנייה יהיו על קרקעות ציבוריות, אולם הנתונים מפתיעים: בין 2008–2011, כ-51% מהתחלות הבנייה היו על קרקעות פרטיות, לעומת 47% בלבד על קרקעות המדינה. "ויסות קרקעות שונה יכול היה להביא למחירי דיור נמוכים בהרבה" לטענת בן שטרית.

**חיזוק המרכז על חשבון הפריפריה.** בחינת פיזור האוכלוסייה היהודית לפי אזורים בין 1995 ל-2011 מראה כי כ-48% מהגידול היה במרכז הארץ, בניגוד לחזון הפיתוח בתכנית המתאר הארצית.

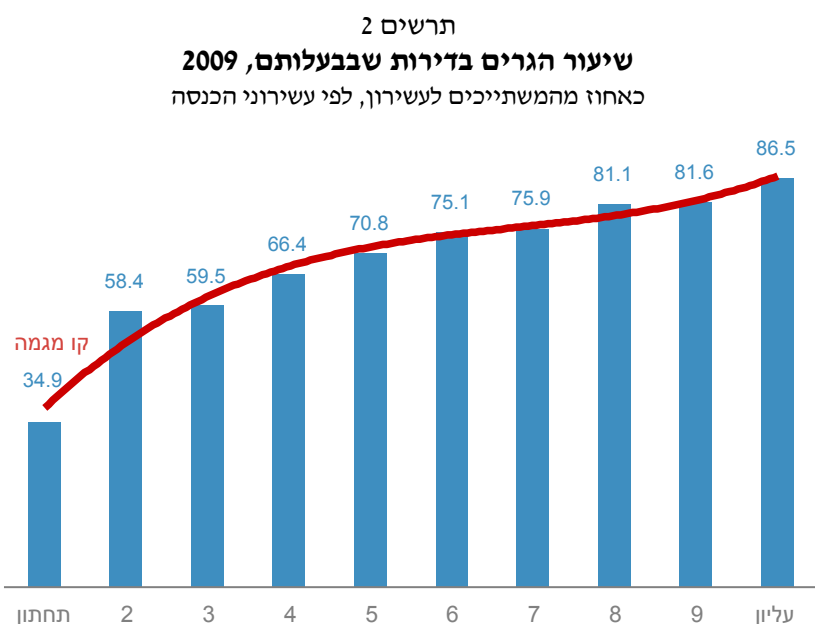
## תוצאותיה של מדיניות צמצום הסיוע בדיור בעשור האחרון

**עלייה חדה במחירי הדירות.** ההיצע המצומצם והביקוש הרב הובילו לעלייה חדה במדד מחירי הדירות מ-2007 ואילך. במחקר נמצא כי הן מדד מחירי המכירה של דירות (כפי שאלה נמדדים על ידי מדד מחירי הדירות המחושב לפי עסקאות מכירת דירות) והן מדד מחירי ההשכרה של דירות (כפי שאלה באים לידי ביטוי

על ידי מדד מחירי הדיור המחושב על בסיס חוזי שכר דירה) החלו לנסוק מאז 2007, אולם מדד מחירי הדירות עלה בשיעור גבוה בהרבה – 52% בעלייה ריאלית (כלומר, בניכוי האינפלציה) מצטברת בין 2007 ל-2013 (תרשים 1). הפער בין השינויים במחירי הדירות לשינוי במחירי השכירות מאות על התפתחות בועה בשוק הדירות.

**ירידה חדה בשיעורי הבעלות על דירות.** בין 1995 ל-2008 חלה ירידה בשיעור משקי הבית שיש בבעלותם דירה: מ-73% ממשקי הבית ב-1995 ל-66.4% ב-2008. כמו כן, נמצא כי ב-2008 חלקם של משקי בית החיים בשכירות עמד על כ-27% משוק הדיור.

**העמקת הפערים החברתיים.** במחקר נמצא פער גדול בין שיעורי הבעלות על דירות בקרב עשירי הכנסה השונים (תרשים 2): בעשירון התחתון שיעור המתגוררים בדירות בבעלותם הוא 35%, לעומת 86.5% בעשירון העליון. משמעות הדבר היא שהקבוצות החלשות חשופות לסיכונים וחוסר היציבות של שוק השכירות הפרטי.



**הסיכון לליווי המשכנתה.** בספרות המחקרית מקובל להניח שמשק בית אמור להקצות להוצאות דיור לא יותר מ-30%-25% מהכנסותיו, כך שיוכל גם לצרוך סחורות ושירותים חיוניים אחרים. אולם בישראל, שיעור ההחזר הממוצע של הלווים הוא כ-35% מהכנסתם. יתרה מזאת, 24% מהלווים מוציאים לפחות 40% מהכנסתם החודשית על משכנתה, ו-12% מהלווים נאלצים להקצות לפחות 50% מהכנסתם להחזר המשכנתה. מדובר על נטל הוצאות דיור כבד מאוד על משקי הבית, המציב את הלווים בסיכון גבוה, ואלו עלולים למצוא עצמם ללא קורת גג.

מקור: גילת בן שטרית ומרכז טאוב נתונים: סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס

לסיכום כותבת בן שטרית: "דיור, בדומה לרפואה וחינוך, הוא תחום בעל השפעה נרחבת על השוויון בחברה.

המדיניות הממשלתית של צמצום מעורבות בשוק הדיור גובה מחיר בכמה רבדים: סיכול החזון התכנוני של תמ"א 35; הגברת הקיטוב בין המרכז לפרפריה; מחסור בהיצע שהביא לעליית מחירים; ובעיקר תסכול והתמרמרות בקרב קבוצות אוכלוסייה רחבות, שבאו לידי ביטוי בקריאה לצדק חברתי במחאת קיץ 2011".

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, בראשות פרופ' דן בן-דוד, הוא מוסד עצמאי ולא-מפלגתי למחקר חברתי-כלכלי היושב בירושלים. המרכז מעניק למקבלי ההחלטות המובילים בארץ ולציבור הרחב מבט-על בתחומי הכלכלה והחברה. הצוות המקצועי של המרכז והצוותים הבינתחומיים – הכוללים חוקרים בולטים מהאקדמיה ומומחים מובילים מתחומי המדיניות – עורכים מחקרים ומציעים המלצות למדיניות בסוגיות חברתיות-כלכליות המרכזיות שהמדינה ניצבת מולן.

לפרטים נוספים ולתיאום ריאיון נא לפנות לגל בן דור, מנהלת שיווק ותקשורת במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל: 054-4642333.