

■ סדרת ניירות מדיניות ■

עשור ללא מדיניות דיור:
נסיגת הממשלה מתמיכתה בדיור
ומחאת קיץ 2011

גילת בן שטרית

נייר מדיניות מס' 2014.03

ירושלים, תמוז תשע"ד, יולי 2014

עריכה : חיה קול-אל אייכנראנד, ענבל גפני

כתובת המרכז : רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון : 02-567-1818

פקס : 02-567-1919

דואר אלקטרוני : info@taubcenter.org.il

כתובתנו באינטרנט : www.taubcenter.org.il

נדפס בדפוס פרינטיב בע"מ

עשור ללא מדיניות דיור : נסיגת הממשלה מתמיכתה בדיור ומחאת קיץ 2011

גילת בן שטרית*

תקציר

בקיץ 2011 פרץ גל של מחאה חברתית בישראל, וגולת הכותרת הייתה מחאה על מחירי הדיור הנוסקים. ואכן, בעשור שקדם למחאה משכה הממשלה את ידיה משוק הדיור, לאחר שמאז קום המדינה הפגינה מעורבות רבה בתחום זה. צמצום המעורבות הממשלתית בשוק הדיור הביא לכך שפלח השוק ששרד הוא זה שאינו נזקק לתמיכה ממשלתית. היקפי הבנייה החדשה לא תאמו את קצב הגידול של האוכלוסייה, וכך נוצר מחסור ובעקבותיו נגרמה עלייה חדה במחירי הדיור. בעשור הנוכחי צומצמו אמצעי הסבסוד אשר אפשרו בעבר למשקי בית לרכוש דירה, וחלה ירידה חדה בשיעור בעלי הדירות. ממפעל הדיור הציבורי נותר שריד בלבד, לאחר שחלק גדול מהדירות במאגר נמכר. הכלי היחיד שנותר רלוונטי לנזקקים הוא מענק הסיוע בשכר דירה, אולם הוא יוצר הסדר דיור לא יציב. הימנעות הממשלה ממעורבות בשוק הדיור גובה מחיר בכמה רבדים: פגיעה בחזון התכנוני של תכנית המתאר הארצית (תמ"א 35); הגברת הקיטוב בין המרכז לפריפריה; עליית מחירים ואינפלציה, אשר גרמו בסופו של דבר לבנק ישראל להתערב בשוק המשכנתאות; ולבסוף, התסכול וההתמרמרות הכבדים בקרב קבוצות אוכלוסייה רחבות.

* ד"ר גילת בן שטרית, החוג לכלכלה והחוג הרב תחומי במדעי החברה, המכללה האקדמית עמק יזרעאל ע"ש מקס שטרן.

עשור ללא מדיניות דיור : נסיגת הממשלה מתמיכתה בדיור ומחאת קיץ 2011

גילת בן שטרית

תוכן עניינים

5	מבוא.....
8	1. דיור ותכנון מרחבי בישראל.....
9	א. מבנה השוק ומאפייניו.....
11	ב. שינויים במחירי הדירות.....
13	ג. מדיניות התכנון של ישראל.....
14	ד. מגמות בבנייה למגורים בעשור האחרון.....
17	ה. רכישת דירות בידי משקיעים ותושבי חוץ.....
19	2. נסיגת הממשלה מתמיכתה בשוק הדיור.....
19	א. חוסר מענה להתראות על מחסור בדיור והכרזות מדיניות ללא כיסוי תקציבי.....
20	ב. ירידת קרנו של משרד הבינוי והשיכון והידלדלות תקציביו.....
20	ג. שינוי במדיניות תמיכת הממשלה בדיור לפי חזקות.....
28	3. תוצאותיו של עשור ללא מדיניות דיור.....
28	א. הכבדת נטל הוצאות הדיור בקרב מעמד הביניים.....
30	ב. הגדלת הקיטוב בין המרכז לפריפריה.....
31	ג. כלכלה חופשית? התערבות הנגיד במערכת הבנקאית.....
33	ד. לווים על פי תהום.....
37	4. סיכום.....

מבוא

בקיץ 2011 פרץ גל של מחאה חברתית בישראל. מאות אלפי אזרחים נענו לקריאה של קומץ מארגנים צעירים והתקבצו בכיכרות הערים, מאוחדים בקריאתם לצדק חברתי. ייחודו של גל מחאה זה התבטא בהשתתפותן של מגוון קבוצות אוכלוסייה, לרבות אוכלוסייה משכילה ובעלת פוטנציאל השתכרות גבוה. המפגינים מחו נגד יוקר המחיה בישראל, וגולת הכותרת של המחאה הייתה מחירי הדיור הנוסקים. ניתוח הנתונים של מחירי הדירות בקיץ 2011 אכן מצביע על עלייה חדה ועל משבר בתחום הדיור. משבר זה לא נוצר בן לילה, אלא קרם עור וגידים במהלך העשור שקדם לו. המחסור בדיור הוא תולדה של תפיסה כלכלית ניאוליברלית, שלפיה כוחות השוק הם האחראים לאספקת דיור, ולפיכך מעורבות הממשלה אינה נחוצה, ואף עלולה להזיק. לכל אורך העשור שקדם למחאת קיץ 2011 נפקד מקומה של מדיניות דיור ממשלתית מכוונת. אי התערבותה של הממשלה בתחום זה הביאה למחסור בהיצע של דירות מגורים, ובייחוד של דיור בר-השגה.¹ נראה שהמחלוקת התיאורטית בין המומחים – האם מדובר ב"בועה", ולכן אולי יש צורך להתערב בשוק הדיור, או האם זהו "תיקון" לרמת מחירים נורמלית, ולכן נראה שאין צורך להתערב – חדלה זה מכבר לעניין את האזרחים העומדים בפני שוקת שבורה. ראוי להקדים ולומר כי תחום הדיור מועד מעצם טיבו לכשל שוק, כלומר מצב שבו הקצאת המשאבים אינה יעילה. דירה היא מוצר יקר, וחסמים כלכליים מונעים מהשוק החופשי לספק מגורים נאותים לקבוצות מוחלשות במחיר ההולם את יכולתן הכלכלית. לדיור נאות המספק מחסה יש השפעות חיוביות חשובות על החברה, והוא תנאי הכרחי להשתלבות של משק הבית באורח החיים המודרני. כמו כן, לדיור נאות יש חשיבות גבוהה בהבטחת הבריאות הפיזית והיציבות הנפשית. הסדר דיור המבטיח המשכיות הוא אפוא תנאי לבניית קהילה יציבה. מטעמים אלו ואחרים שוקדות כל הממשלות במדינות מתוקנות על מבחר דרכים לסבסוד דיור עבור הנזקקים מקרב אזרחיהן, ומכאן שנצבר באמתחתן ידע לגבי מגוון כלי התערבות – החל בכלים פשוטים של התערבות ישירה, לדוגמה כשהממשלה עצמה פועלת כזימית בנייה, וכלה בכלים מורכבים של תמיכה עקיפה, כגון הקמת שוק

¹ דיור בר-השגה הוא דיור שעלותו למשק הבית אינה באה על חשבון צרכים חיוניים אחרים, כמו מזון ובריאות. מקובל להניח שהסדר דיור שבו נדרש משק הבית להקצות מעל 30 אחוז מהכנסתו הפנויה אינו בר-השגה.

משני למשכנתאות (ורצברגר, 2001) וסבסוד תשלומי ביטוח האשראי למשכנתאות (בן שטרית, 2008).

שוק הדיור מועד מעצם טיבו לתנודות מחירים גדולות הנובעות מקשיחות ההיצע והביקוש. ההיצע הקשיח מקורו בעובדה שכל אדם זקוק לקורת גג ולכתובת כבסיס להשתלבותו בחיים המודרניים. קשיחותן של עקומות הביקוש וההיצע יוצרות את תנודות המחירים הגדולות. לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, בקיץ 2011 הגיע המחסור בדירות לכדי מאה אלף יחידות דיור, שלפי אומדן הן פחות מארבעה אחוזים ממלאי יחידות הדיור בישראל. ניתן אפוא לתמצת את המשבר בשוק הדיור שהביא למחאה החברתית כך: מחסור של כארבעה אחוזים במלאי הדירות בישראל הביא לידי זינוק של יותר מ-40 אחוז במחירים בתוך ארבע שנים. מסמך זה נחלק לשלושה חלקים:

1. מבנה שוק הדיור במדינת ישראל: היקפי הבנייה החדשה בעשור האחרון לא

תאמו את קצב הגידול של האוכלוסייה, ולפיכך הלך ונוצר מחסור. חלק זה דן במאפייני הדירות שנבנו בעשור האחרון, ומצביע על כמה מגמות בולטות: (1) כמחצית הדירות נבנו במחוזות תל אביב ומרכז; (2) כמחצית הדירות נבנו על קרקע בבעלות פרטית; (3) ביחס לעשור הקודם, שיעור גבוה יותר מהדירות שנבנו היו גדולות וצמודות קרקע; (4) חלק ניכר מהרכישות בשוק הדירות היו מצד משקיעים או תושבי חוץ. כפי שיבואר בהמשך, מגמות אלו במאפייני הבנייה של עשור זה אינן עולות בקנה אחד עם קווי מדיניות התכנון המוצהרת של הממשלה.

2. עשור ללא מדיניות דיור: תקציב משרד הבינוי והשיכון קוצץ באורח ניכר

בעשור זה, ומגוון כלי ההתערבות מצד הממשלה בתחום זה צומצם. שוק הדיור מורכב משלוש חזקות: דיור בבעלות, דיור בשכירות ודיור ציבורי. בעשורים הראשונים להקמת המדינה סופקה התמיכה הסוציאלית באמצעות מנגנון הדיור הציבורי. בשנות השבעים עברה הממשלה לתמיכה בדיור בבעלות באמצעות סבסוד משכנתאות. אולם בעשור האחרון כלי התמיכה היחיד הרלוונטי עבור משפחות מתקשות הוא סיוע בשכר דירה, ולפתרון זה יש השלכות קשות על חייהם של משקי הבית הזקוקים לסיוע.

3. תוצאותיו של עשור ללא מדיניות דיור: לחוסר המעורבות של הממשלה בשוק

הדיור היו כמה השלכות שליליות: נטל הוצאות הדיור על משקי הבית הוכבד; הקיטוב בין המרכז לפריפריה התרחב, שכן מגוון מגבלות מנעו מתושבי

הפריפריה לרכוש דירות בעת ירידת המחירים, בעוד שדירות בפריפריה נרכשו בידי משקיעים תושבי המרכז; ולבסוף, העלייה במחירי הדיור יצרה אינפלציה, והובילה את נגיד בנק ישראל לנקוט שורה של צעדים להתערבות בניהול הסיכונים של הבנקים למשכנתאות, הכרוכה בפגיעה בכללי השוק החופשי.

1. דיור ותכנון מרחבי בישראל

א. מבנה השוק ומאפייניו

למדיניות הממשלה, כפי שהיא משתקפת במיסוי או בסובסידיות של חזקות המגורים, יש השפעה על מבנה שוק הדיור. מדיניות הממשלה משפיעה על היווצרות נורמות דיור ועל צבירת העושר של קבוצות אוכלוסייה מסוימות. לחזקת הבעלות על דיור מיוחסות תכונות חיוביות רבות, ובין השאר היא מעודדת חסכנות, חריצות, יציבות גיאוגרפית ותעסוקתית, אזרחות טובה ומעלות נוספות (דיון נרחב בסוגיה מופיע אצל Rohe et al., 2000). ההצדקה המרכזית למדיניות התומכת בבעלות על דיור בישראל מובעת בטענה כי "מגורים בבעלות הם נכס רב-דורי המהווה הון משפחתי נצבר, אשר תורם ליציבות המשק והחברה" (משרד הבינוי והשיכון, 2006). תפיסה זו קרובה ברוחה לטיעונים שהעלה ממשל קלינטון.²

כדי להעלות את שיעורם של בעלי הדירות בקרב משקי הבית עודדו הממשלות חזקה זו במבחר אופנים מאז קום המדינה עד העשור האחרון (בן שטרית, 2003; בן שטרית וצימנסקי, 2004). סלייפר (1979) טוען כי מדיניות הממשלה לעידוד בעלות על דירות מושתתת על שלושה נימוקים – חברתי, כלכלי ותחזוקתי. בתחום החברתי, הסברה היא שהבעלות על דירה שהאדם מתגורר בה קושרת אותו למקום מגוריו ומעודדת אותו להכות בו שורשים – רכיב חשוב במיוחד באזורי פיתוח. בתחום הכלכלי, השתתפות המשתכן במימון דירתו מעודדת חיסכון, ובתוך כך מקטינה את השקעת הממשלה. בתחום התחזוקה, ההנחה היא כי דירות שבעליהן מתגוררים בהן מוחזקות באיכות גבוהה יותר.

בהתאם למדיניות זו, שיעורי הבעלות על דירה עלו בהתמדה בחמשת העשורים הראשונים לקיומה של המדינה; ב-1960 התגוררו 60 אחוז מכלל משקי הבית בדירות בבעלותם, ואילו ב-1980 הגיע שיעורם ל-70 אחוז (כרמון, 1998). ישראל נחשבה אז למדינה בעלת שיעור שיא של בעלי דירות (סלייפר, 1979).

השוואה בין שני מפקדי האוכלוסין האחרונים שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מצביעה על ירידה חדה לכאורה בשיעורי הבעלות, מ-73 אחוז ממשקי הבית ב-1995 ל-66.4 אחוז ב-2008. עיון בלוח 1 מעלה ש-4.3 אחוזים ממשקי הבית מתגוררים בדירה שבעלות קרובי משפחה, ואינם משלמים עבורה

² U.S. Department of Housing and Urban Development (1995), *The Clinton Administration's National Urban Policy Report*

דמי שכירות. אך גם אם כוללים את משקי הבית האלה בקטגוריית בעלים, נראה כי עדיין חלה ירידה בשיעור משקי הבית המתגוררים בדירה שבבעלותם.³

לוח 1. שוק הדיור לפי חזקות מגורים של משקי הבית בישראל*, 2008

פילוח החזקה	שיעור החזקה מכלל משקי הבית	חזקת המגורים
יש בבעלותם דירה – 66.4% גרים בדירת קרובים – 4.3%	70.7%	מתגוררים בדירה בבעלותם/ בדירת קרובי משפחה ואינם משלמים שכירות
שכירות בשוק הפרטי – 17.2% דיור ציבורי** – 3.3% מענקי סיוע לשכר דירה בשוק הפרטי*** – 6.1%	26.6%	מתגוררים בשכירות
–	2.7%	מתגוררים בהסדר אחר/ לא ידוע

* מדגם מייצג מקרב 2,278,950 משקי הבית בישראל.

** בתחילת 2011 היו בדיור הציבורי 75,500 דירות (פידלמן, 2011).

*** ב-2011 הקציב משרד הבינוי והשיכון מענקי סיוע בשכר דירה לכ-138 אלף משקי בית.

מקור: גילת בן שטרית ומרכז טאוב

נתונים: מפקד האוכלוסין של הלמ"ס, 2008

כפי שאפשר לראות בלוח, מפקד האוכלוסין מ-2008 מבחין בין שתי חזקות עיקריות: דיור בבעלות ודיור בשכירות. אלא שהבחנה זו אינה מביאה בחשבון משתנה מרכזי בתחום הדיור – יציבות חזקת המגורים.

לפי ממצאי מפקד 2008, 66.4 אחוז ממשקי הבית בישראל מתגוררים בדירה שבבעלותם. אולם הגדרת בעלות פשטנית זו אינה מאפשרת לאבחן מצוקה בקרב רוכשי דירות שנטלו מימון בשיעור גבוה. כדי לשקף נאמנה את מצב שוק הדיור ואת

³ תופעת משקי הבית החולקים דירה עם קרובי משפחה נחקרה בישראל בקרב יוצאי ברית המועצות לשעבר (Katz & Lowenstein, 1999). מחקרים מאירופה (לדוגמה Aassve et al., 2007) ומאמצות הברית מצביעים על התהוות מגמה של מבוגרים צעירים הממשיכים לגור עם הוריהם. נראה כי תופעה זו של מגורים משותפים, המכונה באירוניה "hotel mama", עדיין לא נחקרה רבות בישראל.

מידת יציבותו חשובה האבחנה בין משקי בית שהם בעליה המלאים של הדירה ובין בעלים שדירתם ממושכנת.⁴

כמו כן, לפי ממצאי המפקד 26.6 אחוז ממשקי הבית מתגוררים בשכירות, אולם הנתונים אינם מתייחסים לחזקת "דמי מפתח" שעדיין קיימת בשוק הדיור, אם כי בהיקף קטן והולך, ובעיקר אינם מסווגים את השכירות לפי סוג השכירות והגורם המשכיר (חזקות השכירות), אף שסיווג כזה מתבקש כדי ליצור תמונה מדויקת יותר של מעמד השוכרים בשוק הדיור.

חזקת השכירות ניתנת לפילוח לשלושה סיווגים:

משקי בית המתגוררים בשכירות פרטית, דמי השכירות נקבעים לפי מחיר השוק. בישראל לא התפתח ענף של חברות המחזיקות מלאי גדול של יחידות דיור להשכרה. שוק השכירות מצומצם יחסית ומפעיליו הם משקי בית שברשותם דירה להשכרה, ובדרך כלל אין זה עיסוקם המרכזי. בספרות המקצועית נהוג לכנות חזקה זו בשם petty landlords – בעלי בית זעירים (ורצברגר ולנצ'נר, 2002). נהוג שחווה שכירות בישראל נחתם לשנה, ולעתים הוא כולל אופציה להארכה לשנה נוספת. מכאן שחזקת מגורים זו מתאפיינת בארעיות, וברוב המקרים למשקי בית השוכרים דירה בשוק הפרטי אין ביטחון בהמשך מגוריהם בנכס לטווח ארוך יותר.

משקי בית המתגוררים בשכירות פרטית וזכאים למענקים לסבסוד השכירות. משקי בית אלו שוכרים דירות בשוק הפרטי, אך מקבלים סיוע ממשלתי בתשלום שכר הדירה לפי שיקולים סוציאליים. ב-2011 נאמד מספרם של משקי בית אלו ב-138 אלף, כלומר היקפה של חזקה זו גדול כמעט כפליים מהיקפה של חזקת הדיור הציבורי (כשישה אחוזים ממשקי הבית בישראל), אף שבעשור האחרון צומצם שיעורם של מקבלי המענק בשליש⁵.

משקי הבית המוחלשים הזכאים לסיוע בדמי השכירות חווים חוסר ביטחון רב. מצד אחד הם תלויים בבעלי הבית, שיש בכוחם לפנות אותם, ומצד אחר, הם תלויים בהחלטות פוליטיות המשתנות לפרקים בדבר גובה הסיוע הממשלתי שהם זכאים לו והקריטריונים לזכאות לסיוע.

⁴ סקר של ממשלת בריטניה מבחין בין בעלים מלאים של הדירה ובין בעלים שדירתם ממושכנת (English Housing Survey, 2011-2012).

⁵ בשנת 2001 קיבלו כ-195 אלף משקי בית מענק סיוע לשכר דירה (משרד הבינוי והשיכון, חוברת מידע חודשי, 2003).

משקי בית המתגוררים בשכירות סוציאלית. מדובר בדיירים הזכאים לדיור ציבורי, ושכר הדירה שלהם נקבע לפי שיקולים סוציאליים. מלאי הדיור הציבורי הולך ומידלדל עקב מכירת יחידות הדיור. בתחילת שנת 2011 היו בדיור הציבורי 75,500 דירות – 63,500 בשיכון רגיל ו-12 אלף בבתי דיור מוגן. נוסף על דירות אלו מקצה משרד הקליטה באמצעות חברת "עמידר" כ-11,600 דירות לעולים (פידלמן, 2011). האומדן הכולל הוא ש-3.3 אחוזים מכלל משקי הבית בישראל מתגוררים בדיור הציבורי.

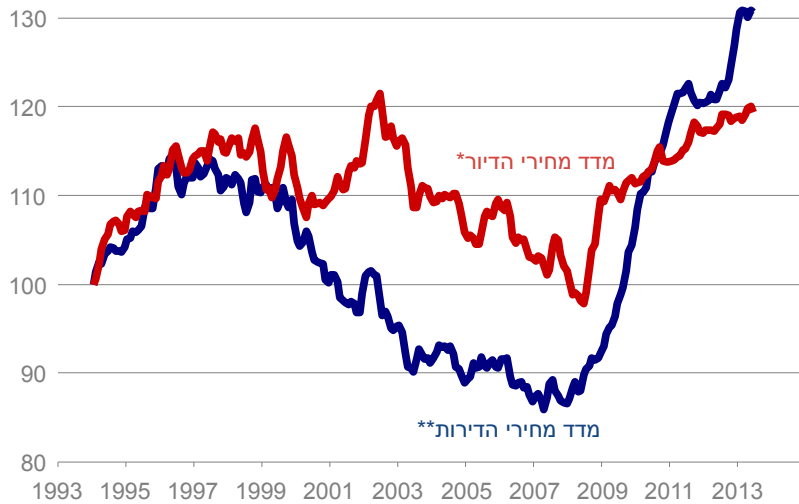
לסיכום המגמות במבנה השוק ובמאפייניו בעשור האחרון, שיעור משקי הבית המתגוררים בדירה שבעלותם פחת באורח ניכר.⁶ בהקשר זה יש להביא בחשבון שבקרב המתגוררים בדירות שבעלותם אין נתונים על שיעור מחזיקי הלוואות המשכנתה. חלקם של משקי בית החיים בשכירות עומד על כ-27 אחוז משוק הדיור וכשליש מהם מקבלים סיוע ממשלתי, אם באמצעות הדיור הציבורי ואם באמצעות מענקי סיוע בשכר דירה. מספר משקי הבית המקבלים מענקים גבוה פי שניים ממספר משקי הבית המתגוררים בדיור הציבורי.

ב. שינויים במחירי הדירות

המדדים העומדים לרשות הציבור בישראל כדי לבחון את השינויים במחירי הדיור הם מדדים מצרפיים (אגרגטיביים), המשקללים במדד אחד את כל תת-השווקים, הן הגיאוגרפיים והן הסוציו-אקונומיים. כפי שמוצג בתרשים 1, מגמת העלייה החדה במדד מחירי הדיור מסתמנת מ-2007 ואילך. התרשים מציג שני מדדים ריאליים של מחירי הדיור, אשר מתפרסמים מטעם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: מדד מחירי הדירות, המחושב על סמך עסקאות מכירה של דירות; ומדד מחירי הדיור, המחושב על בסיס חוזי שכר דירה. מדד זה הוא הנכלל במדד המחירים לצרכן.

⁶ ייתכן שחלק מהאנשים הגרים בשכירות הם גם בעלים של דירה אחרת, המושכרת לאחרים.

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



* מדד המחירים של דירות להשכרה, מבוסס על חוזי שכירות
 ** מדד המחירים של דירות לקנייה, מבוסס על עסקאות מכירת דירות

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

מאחר שבעלות על דירה היא החזקה הנפוצה בישראל, מדד מחירי הדירות הוא אינדיקטור מרכזי לשינויים במחירים בשוק הדירות. למרות זאת, הוא אינו חלק ממדד המחירים לצרכן. כאמור, מרכיב הדיור המיוצג במדד המחירים לצרכן הוא מדד מחירי הדיור, המספק אינדיקציה לשינויים במחירי הדיור בשכירות, אף שחזקת דיור זו משקפת פחות מרבע מהחזקות בשוק הדיור (לוח 1 לעיל).

שני המדדים שמייצגות העקומות בתרשים 1 מצביעים על מגמה ברורה של ירידת מחירים מתחילת העשור ועד שנת 2007. ב-2007 חל היפוך מגמות, ומחירי הדירות החלו לנסוק. בתוך כך, קצב העלייה שמשקף בסעיף הדיור המשוקלל במדד המחירים לצרכן נמוך בהשוואה למדד מחירי הדירות. בין אפריל 2007 ליוני 2013 נרשמה מגמה עקבית של עלייה חדה במדד מחירי הדירות. מדובר בעלייה ריאלית מצטברת בשיעור 52 אחוז, לעומת עלייה מצטברת של כ-17 אחוז בלבד באותה התקופה במדד מחירי הדיור, המשקף את העלייה במחירי השכירות.

כמודגם בתרשים 1, בתחילת שנת 2009 שבו שני המדדים לרמתם מתחילת העשור, ומאז החל להיווצר פער הולך וגדל בין מדד מחירי הדירות למדד הדיור, המדשדש בעקבותיו בעלייה מתונה יותר. כלכלנים מתייחסים לפער בין שני המדדים כאל איתות להתפתחות בועה בשוק הדיור (Case and Shiller, 2004), בהניחם כי הפער ההולך וגדל הוא תוצאה של ציפיות ספקולטיביות להמשך העלייה במחירי הדירות. בעקבות ציפיות אלו מוכנים רוכשי דירות לשלם יותר, וכך אותן ציפיות תורמות בתורן להתפתח בועת המחירים בשוק הדיור. חשוב לציין כי הבחירה לשקלל את מדד הדיור במדד המחירים לצרכן תרמה למיתון העלייה באינפלציה, שכן מדד המשקף את מחירי השכירות בלבד מייצג הערכת חסר של העלייה במחירי הדירות.

ג. מדיניות התכנון של ישראל

תכנית מתאר ארצית (להלן: תמ"א) היא הכלי שבאמצעותו מותווית מדיניות התכנון המרחבית במדינת ישראל. התכנית העדכנית ביותר היא תמ"א 35 (תכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור) שאישרה הממשלה בסוף שנת 2005. שנת היעד של התכנית היא 2020, אז עתידה אוכלוסיית ישראל למנות 8.8 מיליון נפש. לפי הצהרות המתכננים, התכנית מאפשרת יצירת מלאי תכנוני (כלומר תוספת יחידות דיור המתוכננות להיבנות) בקצב של כ-50 אלף דירות בשנה.

תמ"א 35 נועדה לספק מענה לצורכי הבנייה והפיתוח של המדינה, מתוך הצבת עקרונות תכנוניים של הקצאת שטחים פתוחים ועתודות קרקע לדורות הבאים. התכנית מבחינה בין חמישה סוגי מרקמים המגדירים את ייעודי הקרקעות במדינת ישראל. מרקמים אלו נעים בהגדרתם מאזורים מאפשרי פיתוח ועד אזורים מוטי שימור.

נדבך מרכזי בתמ"א 35 הוא כיוון הפיתוח לשטחים העירוניים הקיימים. המטרה היא לצמצם את תופעת הפרבור, וכך לחסוך בשטח ובתשתיות חדשות ולהימנע מעומס תחבורתי נוסף. הפיתוח על פי תמ"א 35 הוא פיתוח עירוני מובהק: גושים עירוניים גדולים המאופיינים בצפיפות בינונית עד גבוהה. התכנית קובעת תנאים מחמירים להקמת יישובים חדשים.

בתמ"א 35 אף נקבעה עדיפות לפיתוח ירושלים כבירת ישראל ולפיתוח הגליל והנגב: "פרוגרמת האוכלוסייה מבטאת כמותית את היעדים של חיזוק הנגב, הגליל וירושלים ושל האטה בגידול מחוז המרכז. ריכוז אזורים עירוניים נרחבים בתוך המטרופולינים של הצפון, הדרום וירושלים בא לעודד את הצמיחה העירונית בנגב, בגליל ובירושלים" ("עקרונות התכנית", עמ' 18).

תמ"א 35 מתייחסת לצורך ביצירת תמהיל דיור מכיל (אזורי מגורים שגרים בהן בכפיפה אחת עשירים ועניים. בדיור מכיל יש דירות בבעלות ודירות שכורות, וחלק מהדירות נמצאות בהסדרים שמפחיתים את מחיר השוק והופכים את הדיור לבר השגה). לתכניות לפיתוח אזורי מגורים חדשים יש לצרף נספח מפורט, המציג לאישור מוסדות התכנון את תמהיל הדיור ואת מערך השירותים החברתיים המוצע בתכניות. לפי האמור בתכנית, "בדרך זו יוכלו מוסדות התכנון להבטיח את קיומן של דירות לזוגות צעירים, למשפחות חד-הוריות ואף לקשישים, לצד מגורים למשפחות מבוססות יותר". בהוראות התכנית נקבע כי יש לבחון את הצורך "בדיור בהישג יד" בכל תכנית להרחבה ניכרת, ויש לתכנן את התמהיל של גודלי הדירות המוצעות ("אמצעי מדיניות ליישום התכנית", עמ' 164).

מתוך כוונה להסיט את הפיתוח מאזור המרכז לפריפריה, באוגוסט 2008 החליטה הממשלה בראשות אולמרט על צעדים ליישום יעדי האוכלוסייה שנקבעו בתמ"א 35. הוחלט "להנחות את נציגי משרדי הממשלה במוסדות התכנון לא לקדם תכניות חדשות שמטרתן שינוי ייעוד של קרקע שאינה מיועדת לצורכי פיתוח לייעוד מגורים ולייעודי תעסוקה במחוז מרכז בשנים 2009 עד 2012".⁷ ואולם חרף היעדים שהציבה תמ"א 35, לא פסקו לחצי הפיתוח על מחוז המרכז.

ד. מגמות בבנייה למגורים בעשור האחרון

דירות גדולות במבנים צמודי קרקע. בשנות החמישים, בתקופת הצנע, נבנו בישראל דירות ששטחן הממוצע הוא 32 מ"ר. עם השנים הדירות הנבנות הלכו וגדלו בהתמדה, ובשנת 2000 היה שטחה הממוצע של דירה חדשה 153 מ"ר. כמו כן גדלו הן השטח הממוצע של דירות הנבנות ביוזמה ציבורית⁸ (114 מ"ר) והן השטח הממוצע של דירות הנבנות ביוזמה פרטית (171 מ"ר).

בשנת 2008 הגיע שטחה הממוצע של דירה שבנייתה הסתיימה לכדי 182 מ"ר. גודל הדירות הממוצע ביוזמה ציבורית היה 136 מ"ר, וביוזמה פרטית – 192 מ"ר. הבנייה החדשה בישראל בשנים אלו, כולל הבנייה ביוזמה הציבורית, מתאפיינת אפוא בדירות מרווחות יותר, ובהתאמה – יקרות יותר.

⁷ החלטת ממשלה מס' 3973 מיום 24 באוגוסט 2008.

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2008/Pages/des3973.aspx>

⁸ בנייה ביוזמה ציבורית: בנייה ביוזמת הממשלה, המוסדות הלאומיים, הרשויות המקומיות והחברות שבשליטתם המלאה של גופים אלו.

בד בבד עם המגמה להגדלת שטחה של דירה ממוצעת, ניכרת מגמת צמצום בבנייה רוויה (בניינים של שלוש קומות לפחות) ביחס לבניית דירות צמודות קרקע. לוח 2 משווה את מאפייני התחלות הבנייה בשנים 1995 ו-2007. מספר התחלות הבנייה ב-2007 פחת ביותר ממחצית לעומת מספר התחלות הבנייה ב-1995. בבנייה הרוויה היה מספר התחלות הבנייה ב-1995 כ-48.5 אלף, לעומת כשליש מזה בלבד בשנת 2007 (פחות מ-16 אלף). נתונים אלו סותרים את התפיסות התכנונית שהוצגו בתמ"א 35. חלק ניכר מהבנייה ב-2007 היא בנייה של צמודי קרקע, העומדת בניגוד לעקרון הציפוף במרקם העירוני שהתוותה תמ"א 35. זאת ועוד, על פי רוב בנייה צמודת קרקע היא יקרה ומשמשת אוכלוסייה מבוססת, בעוד שבנייה רוויה משמשת משקי בית בעלי מאפיינים כלכליים נמוכים יותר.⁹ הצמצום הדרמטי בבנייה הרוויה אינו עולה בקנה אחד עם מדיניות של דיור בר-השגה.

לוח 2. מספר התחלות הבנייה לפי מאפייני בניין, 1995 ו-2007

2007	1995	
30,788	72,876	מספר התחלות הבנייה
פילוח התחלות הבנייה (כאחוז מכלל התחלות הבנייה)		סוגי התחלות הבנייה
39.6%	21.9%	בניינים חדשים בני דירה אחת או שתיים
7.4%	9.8%	בניינים חדשים בני שלוש דירות ומעלה ולא יותר משתי קומות
50.6%	66.6%	בניינים חדשים בני שלוש דירות ומעלה בני שלוש קומות ויותר (בנייה רוויה)
2.3%	1.6%	דירות שנוספו לבניינים קיימים

מקור: גילת בן שטרית ומרכז טאוב
נתונים: שנתון סטטיסטי לישראל של הלמ"ס, 2011

בנייה על קרקע פרטית ביוזמה פרטית. 93 אחוז משטחה של מדינת ישראל בתחומי הקו הירוק מוגדרים כקרקעות ציבוריות.¹⁰ הבעלות הציבורית על רוב

⁹ יוצאי דופן בהקשר זה הם מגדלי היוקרה.

¹⁰ קרקעות ציבוריות הן קרקעות בבעלות המדינה, קק"ל ורשות הפיתוח.

שטחה של המדינה נועדה לשרת מטרות לאומיות במישור הביטחוני, הפוליטי והחברתי-כלכלי, שכן תיאורטית, בעלות ציבורית מאפשרת שליטה על עיתוי הפיתוח ועל אספקת קרקע ודיור במחירים נמוכים ממחיר השוק. לפיכך, ניתן היה להניח שחלק ניכר מהתחלות הבנייה יהיו על קרקעות שבבעלות ציבורית. אולם נתוני התחלות הבנייה בפועל מעלים ספקות לגבי מידת השגתן של אותן מטרות לאומיות.

מאז 2005 מנהל משרד הבינוי והשיכון רישום של נתוני התחלות בנייה וגמר בנייה בישראל, לפי סוג הבעלות על הקרקע. בשנים 2008–2011, כ-51 אחוז מהתחלות הבנייה היו על קרקע בבעלות פרטית, לעומת 47 אחוז בלבד על קרקע שבבעלות המדינה (משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, מרס 2012).

אקשטיין ופרלמן (1997) טענו כי למנהל מקרקעי ישראל יש תמריץ כלכלי ברור למקסם את התקבולים הנובעים מהחכרת קרקעות, בין השאר באמצעות צמצום שיווקן. בתוך כך קראו החוקרים להפרטת קרקעות שבבעלות המדינה. המודל האמפירי של פריזט (2008) מצביע על ויסות בעייתי של מנהל מקרקעי ישראל, שתרם לעלייה ניכרת במחירי הדירות. המודל מדגים כי אילו ב-2007 היה המנהל שומר על רמת היצע הדיור למשקי הבית כפי שהייתה ב-1989, היו מחירי הדירות ב-2007 נמוכים ב-38 אחוז. חשוב לציין כי נתוני המודל מתייחסים לתקופה שלפני העלייה המסחררת במחירי הדירות שהחלה באותה שנה.

צדיק (2007) מסכם: "המנהל משווק קרקעות באופן מונופוליסטי, בטפטוף אטי ובמקסימום המחיר בכל אזור, ולכן מחירי הקרקע בישראל גבוהים יחסית. בשנים האחרונות לא יושמה רפורמה נרחבת בשיווק הקרקעות ולא חל גידול בהיצע".

בנייה באזורי הביקוש – מרכז המדינה. אחת התפיסות התכנוניות שליוו את ישראל מאז הקמתה היא פיזור אוכלוסין. תמ"א 35 אימצה אף היא תפיסה זו וקבעה עדיפות לפיתוח ירושלים כבירת ישראל ולפיתוח הנגב והגליל. התפלגות האוכלוסייה לפי המחוזות מראה כי בשנת 1995 התגוררו במרכז הארץ – מחוזות תל אביב המרכזי יחד – כ-42 אחוז מאוכלוסיית ישראל, לעומת כ-41 אחוז ב-2011 (לוח 3). מבדיקת תוספת האוכלוסייה היהודית לפי אזורים בין 1995 ל-2011 עולה כי מרכז הארץ קלט כ-48 אחוז מהתוספת, מהם יותר מ-40 אחוז במחוז המרכז. נתונים אלו אינם עולים בקנה אחד עם תפיסת פיזור האוכלוסייה – למעט אזור יהודה ושומרון, שקלט כ-13.4 אחוז מתוספת האוכלוסייה היהודית באותה תקופה.

לוח 3. התפלגות האוכלוסייה לפי מחוזות, 1995–2011

מחוז	כאחוז מהאוכלוסייה הכללית, 1995	כאחוז מהאוכלוסייה הכללית, 2011	תוספת האוכלוסייה היהודית בין 1995 ל-2011	תוספת האוכלוסייה הכללית בין 1995 ל-2011	מחוז
			באלפים	באלפים	
			(כאחוז מכלל האוכלוסייה)		
ירושלים	12.0%	12.4%	163.4	293.6	
הצפון	16.9%	16.6%	112.1	357.7	
חיפה	13.2%	11.8%	67.4	183.7	
המרכז	21.7%	24.2%	558.1	678.1	
תל אביב	20.3%	16.5%	101.3	153.0	
הדרום	13.4%	14.3%	197.1	366.9	
יהודה והשומרון	2.4%	4.2%	185.8	191.2	
סך הכול	100.0%	100.0%	1,385.2	2,224.3	

מקור: גילת בן שטרית ומרכז טאוב
נתונים: שנתון סטטיסטי לישראל של הלמ"ס, 2011

נתוני התחלות הבנייה לפי מחוזות מעידים כי בניגוד לחזון בתמ"א 35, כ-48 אחוז מהתחלות הבנייה בשנים 2006–2011 הם במרכז הארץ: מבין 213,500 דירות, נבנו 28,500 במחוז תל אביב ועוד 73,000 במחוז מרכז. תהליכי ההגירה הפנימיים של האוכלוסייה היהודית, וכן התחלות הבנייה בפועל, אינם עולים בקנה אחד עם יעדיה המוצהרים של תמ"א 35. כאמור לעיל בסעיף ג' לעיל, "מדיניות התכנון של ישראל", הוחלט לעצור תכניות חדשות במחוז המרכז שמטרתן ייעוד קרקעות למגורים ולתעסוקה, כצעד רגולטיבי שנועד לסייע ביישום הקווים המנחים.

ה. רכישת דירות בידי משקיעים ותושבי חוץ

במרוצת העשור הראשון של שנות האלפיים נרשמה בישראל עלייה בהיקף רכישת הדירות להשקעה, עד כדי הכפלה – מכ-14 אלף דירות ב-2002 לכ-29 אלף דירות ב-2007. שיעור הדירות להשקעה מסך הדירות הנרכשות הגיע ב-2008 לשיא של 30.4 אחוז. העלייה החדה בשיעור רכישת הדירות להשקעה הושפעה מהרפורמה במס שהוחלה ב-2003 וכן מהמשבר העולמי שפרץ ב-2007, שגרם לניתוב כספים משוק

ההון לשוק הנדל"ן (בן נאים, 2009). דירות רבות נרכשו בשנים הללו בידי תושבי חוץ לצורכי השקעה. הרכישות של תושבי חוץ שיקפו כחמישה אחוזים מסך העסקאות בשוק הדיור, אם כי החל מהשנים 2008–2009 ניכרה האטה ברכישות אלה בעטיו של המשבר הכלכלי העולמי (בן נאים, 2010). רוב הדירות שרכשו תושבי החוץ מרוכזות בארבע ערים: ירושלים, אילת, נתניה ותל אביב – וחלקן של הרכישות הללו עומד על 6–11 אחוזים מכלל העסקאות בשוק הדיור שנערכו בערים אלו באותן שנים.

תושבי החוץ הרוכשים דירות הם בדרך כלל יהודים אזרחי ארצות הברית, בריטניה, צרפת וחבר המדינות, המתאפיינים בזיקה מסוימת לישראל. רכישת דירה בישראל היא עבורם בבחינת עוגן לחיזוק זיקתם למדינה. אלא שלהיבט החיובי מתלוות השפעות שליליות של הרכישות הללו על שוק הנדל"ן בכללותו: (1) הרכישות של תושבי חוץ הקפיצו את מחירי הנדל"ן בערים מסוימות, בעיקר בירושלים, ותושבי העיר עצמם מתקשים להתמודד עם רמת המחירים החדשה; (2) הדירות שרוכשים תושבי החוץ נותרות ריקות רוב ימות השנה, ומאוכלסות בדרך כלל רק בחגים ובחופשות הקיץ. תופעה זו, המכונה "שכונות רפאים", פוגמת במרקם הקהילתי של סביבת המגורים. היעדרם של התושבים מוריד את הביקוש לשירותים שונים באזור, כמו מסגרות חינוך לגיל הרך או חנות מכולת, ומוביל לעתים לסגירתם.

2. נסיגת הממשלה מתמיכתה בשוק הדיור

א. חוסר מענה להתראות על מחסור בדיור והכרזות מדיניות ללא כיסוי תקציבי

אחת השאלות שעולות לאחר פרוץ משבר כלשהו היא היכן היו אלו שתפקידם היה להתריע מפני הבאות. במקרה של משבר הדיור היו התראות, אך הן נותרו ללא מענה.

משרד הבינוי והשיכון מופקד על פתרונות הדיור במדינת ישראל ועל גיבוש מדיניות ממשלה בתחומי הבנייה והדיור, המכוונת להשגת יעדים לאומיים וחברתיים. חזון המשרד הוא: "דירה נאותה, במחיר סביר ובשכונה הולמת לכל משפחה" (מתוך אתר המשרד).

האגף למידע ולניתוח כלכלי במשרד הבינוי והשיכון חזה את המחסור והצביע על הצורך בהעלאת קצב הבנייה. כבר במחצית העשור הקודם, בחוברת "מידע חודשי" ממאי 2006 שפרסם המשרד, נכתב: "לאור נתונים שונים נראה כי יש צורך בקצב התחלות בנייה בהיקפים של כ-35 אלף יחידות דיור בשנה לפחות בטווח הבינוני, בכדי לענות על הביקושים ובשל צורך במלאי חיכוכי מינימלי".

גם מרכז המחקר והמידע של הכנסת התריע מפני היווצרות מחסור בהיצע דירות, ואף הזהיר מפני מחאה חברתית: "בתקופת הצמיחה של השנים האחרונות שוק הדיור קופא על שמריו ואף מתכווץ. לנוכח הגידול המהיר יחסית באוכלוסיית ישראל, והגידול בביקוש לדיור, המשך מגמת הירידה בהיצע עלולה להביא להתמרמרות חברתית, כפי שקרה בשנים עברו" (צדיק, 2007).

הגופים שמתפקידם להזהיר מפני המשבר הממשמש ובא מילאו אפוא את תפקידם, אך בעידן של צמצום אחריות המדינה נותרו האזהרות ללא מענה. הממצאים שיוצגו בהמשך חושפים פער בין הצהרות המדיניות של משרד הבינוי והשיכון ובין הצעדים שנקטה הממשלה בפועל, והפער בולט בעיקר בתחום הסיוע לחזקת הבעלות.

כאמור, מדיניותו הרשמית של משרד הבינוי והשיכון היא לעודד בעלות על דיור. אלא שדיור הוא מוצר יקר, ולפיכך רוב משקי הבית זקוקים להלוואת משכנתה לטווח ארוך למימון רכישת דירה. מדינות המעודדות בעלות על דיור מסבסדות את ההלוואות במגוון דרכים, אם באמצעות הלוואה בריבית הנמוכה מזו הנהוגה בשוק ואם באמצעות הקלות מס להלוואות דיור. משכנתאות ממשלתיות מסובסדות ומענקי דיור היו נדבך מרכזי במדיניות הדיור בישראל, ובאמצעותן הושג בעבר שיעור גבוה של בעלי דירות במדינה (בן שטרית, 2003).

אולם בניגוד מוחלט להצהרת משרד הבינוי והשיכון, המעודדת בעלות על דירה, בעשור האחרון קוצצו התקציבים שבאמצעותם נהגה הממשלה לסבסד חזקה זו והצטמצם באורח ניכר ציבור נוטלי המשכנתאות הממשלתיות. לקיצוץ תקציבים זה הייתה ככל הנראה תרומה ניכרת לירידה בשיעור חזקת הבעלות על דירות מכלל משקי הבית – מ-73 אחוז ממשקי הבית ב-1995 ל-66.4 אחוז ב-2008 (לוח 1 לעיל).

ב. ירידת קרנו של משרד הבינוי והשיכון והידלדלות תקציביו

בעוד שבתחומי היסוד האחרים של מדינת רווחה – ביטחון סוציאלי, בריאות וחינוך – ברורה לכל נחיצותה של מעורבות ממשלתית, הרי שבתחום אספקת הדיור מעורבות זו אינה מובנת מאליה. בקרב חוקרי מדינת הרווחה זכה הדיור לכינוי "היסוד המתנדנד" (The wobbly pillar) (Kemeny, 2001; Torgersen, 1987). מאז ומתמיד יסוד זה נחלק בין הציבורי לפרטי: הוא לא נתפס כחלק מובהק ממדינת הרווחה ומעולם לא סופק כשירות חברתי אחיד, כפי שמקובל בתחומי החינוך והבריאות. לכן, מדובר בהיבט של מדינת הרווחה שקל יחסית לנגוס בו בלי לעורר מחלוקת ציבורית, וכך אמנם נעשה בעשור הראשון של שנות האלפיים: הנתונים התקציביים משקפים את פיחות מעמדו של משרד הבינוי והשיכון. בשנת 2000 עמד חלקו של תקציב המשרד על כ-4.5 אחוזים מתקציב המדינה (10.2 מיליארד שקלים) לעומת כ-1.7 אחוזים בשנת 2009 (היימן ובן שטרית, 2012).

את ראשיתה של מגמת הקיצוצים אפשר לייחס למיתון במשק הישראלי, שחל בתקופה שבין יולי 2000 לנובמבר 2003. בעקבות המיתון גובשו רפורמות כלכליות שכללו קיצוצים בהוצאות הממשלה, בעיקר בתחום הרווחה. במחצית העשור שבה כלכלת ישראל למסלול צמיחה ושגשוג, אך בניגוד לציפיות, מגמת השחיקה בתקציב משרד הבינוי והשיכון לא נבלמה. בשנים 2004–2008 המשיכו תקציביו של המשרד לקטון ביחס לתקציב המדינה, ומעמדו הלך ופחת בהתאמה. עיקר הצמצום בתקציב המשרד נובע מהצטמקות רכיב הסיוע בדיור, כמפורט בהמשך.

ג. שינוי במדיניות תמיכת הממשלה בחזקות הדיור השונות

בעשורים הראשונים לקום המדינה שימשה הממשלה יזם בנייה. באמצעות מפעל הדיור הציבורי דאגה הממשלה לקורת גג למאות אלפי עולים שהגיעו לישראל. לימים גברו הקולות המבקרים את המעורבות הממשלתית הנוקטת צעדים להגדלת ההיצע. הטענה העיקרית הייתה שהשיכונים שבונה הממשלה אינם תואמים את העדפות הצרכנים, וכך תויג הדיור הציבורי בחברה כבעל תדמית שלילית.

בשנות השבעים, בעקבות תמורה אידיאולוגית במדיניות הממשלה, הוסטה תמיכתה לצד הביקוש – בעיקר באמצעות משכנתאות מסובסדות, המכונות גם משכנתאות מוכוונות. עיקר סבסודן של המשכנתאות המוכוונות מקורו בשיעור המופחת של הריבית במשכנתאות הממשלתיות לעומת שיעור הריבית על המשכנתה בשוק הפרטי. כלי המשכנתאות המוכוונות, שנוצר בשנות השבעים כאמצעי לעידוד זוגות צעירים לרכוש דירה, עבר במשך השנים שינויים, בהתאם לשיקולי מדיניות שונים, ונוספו לו זכאים מקבוצות אוכלוסייה נוספות. כך לדוגמה, במרוצת שנות התשעים עודדו משקי בית של עולי ברית המועצות לשעבר לרכוש דירות באמצעות משכנתאות מוכוונות. שיעור גבוה מהעסקאות בדירות שנערכו בשנות התשעים מומן באמצעות משכנתאות ממשלתיות, ובחלק מהשנים הגיע חלקן ליותר ממחצית העסקאות (בן שטרית, 2003).

מערכת הסיוע הממשלתי במימון שכר דירה בשוק החופשי הוקמה בראשית שנות השבעים והתרחבה במידה ניכרת במהלך שנות התשעים, בעת קליטת גלי העלייה ממדינות ברית המועצות לשעבר ומאתיופיה (אחדות וגורדון, 2004). כיום מערכת הסיוע בשכר דירה היא כלי המדיניות המשפיע על המספר הרב ביותר של משקי בית. לשם השוואה, מספרם של משקי הבית המקבלים כיום סיוע בשכר דירה בשוק החופשי הוא כפול ממספר משקי הבית המתגוררים בדיור הציבורי (לוח 1 לעיל). עקב המחסור בדירות בדיור הציבורי, זהו למעשה הכלי היחיד הזמין למתן סיוע בדיור.

בהמשך ייסקרו כלי התמיכה הממשלתיים והשינויים שחלו בהם לאורך השנים לפי שלוש חזקות הדיור: דיור ציבורי, דיור בבעלות ודיור בשכירות.

הדיור הציבורי. הדיור הציבורי הוא מאגר דירות להשכרה בבעלות ציבורית. דמי השכירות בדיור הציבורי אינם נקבעים באמצעות מנגנון של היצע וביקוש, כנהוג בשוק הפרטי, אלא לפי אמות מידה חברתיות. זוהי צורת הסיוע הוותיקה ביותר בעולם – תור הזהב שלה היה בתקופת השיקום שלאחר מלחמת העולם השנייה, כשהן באירופה והן בארצות הברית בנו הממשלות מלאי גדול של דירות עבור דיור ציבורי.

מאז הקמתה בנתה המדינה מאות אלפי דירות שיועדו להשכרה. דירות אלו נבנו כפתרון למצוקת הדיור של העולים חסרי הכל שהגיעו למדינה. בסוף שנות השישים התקרב מספר היחידות בדיור הציבורי ל-206 אלף יחידות דיור – כ-23 אחוז ממלאי הדירות במדינה (ורצברגר, 2007).

לאורך כל השנים נעשו מאמצים למכור את הדירות שנבנו ביוזמה ציבורית לדייריהן, ואכן מלאי הדיור הציבורי הלך והצטמצם עקב כך (ורצברגר, 2007).

בשנות התשעים גברו הלחצים מצדן של שדולות חברתיות להפריט את הדיור הציבורי, ולחוקק חוק המאפשר לדיירי הדיור הציבורי לרכוש את דירות מגוריהם בהנחות ניכרות. ההנחה הייתה שבחוק כזה יהיה כדי לתקן את הקיפוח ההיסטורי שנגרם לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות, על רקע הסדר הקרקעות של המדינה עם המגזר החקלאי (זיו, 2005; ורצברגר, 2007; Asiskovitch, 2011).

חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) התקבל ב-1998. הוא נועד לאפשר לדיירי הדיור הציבורי שצברו ותק מסוים לרכוש את דירתם בהנחה ניכרת. שלושה חודשים לאחר שנחקק, החליטה הממשלה להקפיא את החוק. אף על פי כן, הונהגו במרוצת השנים מבצעי מכירות של דירות בדיור הציבורי בהנחות ניכרות, ברוח החוק. לפי הערכות, בתקופה שבין 1998 ל-2011 נמכרו כ-37,500 דירות בארבעה מבצעי מכר: "הבית שלי" בשנים 1999-2000; "קנה ביתך" בשנים 2000-2004; "כאן ביתי" בשנים 2005-2010; ו"דירה משלי" בשנים 2008-2010 (פידלמן, 2011). ב-2011 הוערך חלקו של הדיור הציבורי בכ-3.3 אחוזים משוק הדיור – 75,500 דירות, מהן 63,500 בשיכון רגיל ו-12,000 בבתי דיור מוגן. נוסף על הדירות הציבוריות, מאייש משרד הקליטה באמצעות חברת "עמידר" כ-11,600 דירות במקבצי דירות לעולים (פידלמן, 2011). רוב הדירות הללו הן אותן דירות שנבנו בשנות החמישים והשישים ובמשך השנים התבלו, אם מפגעי מזג האוויר ואם משקיעת קרקע ומתחזוקה לקויה (מבקר המדינה, 2009).

בשנים האחרונות התוספת למלאי הדיור הציבורי קטנה. מאז שנת 1999 רכש משרד הבינוי והשיכון או בנה כאלף דירות לזכאים, ועוד כ-4,000 דירות דיור מוגן שנבנו עבור עולים חדשים. המחסור בדירות הביא לידי הקשחת הקריטריונים לזכאות שקובע משרד הבינוי והשיכון. כך לדוגמה, התנאי לזכאות של משפחות, לרבות משפחות חד-הוריות, הוא שלושה ילדים לפחות (פידלמן, 2011). הדיור הציבורי מיועד אמנם לקבוצות האוכלוסייה המוחלשות ביותר, שאין ביכולתן לרכוש דירה או לשכור דירה בשוק החופשי, אך גם עמידה בקריטריונים המעידים על מצוקה כלכלית גדולה אינה מבטיחה כניסה לדיור הציבורי, שכן מלאי הדירות הפנויות מצומצם ביותר. ב-2010 הוגשו למשרד הבינוי והשיכון, המטפל בבקשות לדיור ציבורי של ותיקים, כ-8,000 בקשות לדיור, וביולי 2011 היו כ-2,340 משקי בית ברשימת הזכאים הממתינים לדיור ציבורי. לפי נתוני משרד הקליטה, מטפל בבקשות של עולים, כ-175,000 משקי בית ביקשו דיור ציבורי משנת 2011, ומתוכם כ-39,500 אלף נמצאו זכאים. כנגד הרשימה הארוכה של הזכאים עומד מלאי זעום של כ-300 דירות פנויות, ויש ערים שאין בהן כלל דירות ציבוריות פנויות (פידלמן, 2011).

חברות אכלוס, שהן חברות ממשלתיות או ממשלתיות-עירוניות לדיור, מנהלות את מלאי הדיור הציבורי. חברות האכלוס הן "עמידר", המחזיקה ברוב נכסי הדיור הציבורי; "עמיגור", חברה בת של הסוכנות היהודית; "חלמיש" (תל אביב-יפו); "פרזות" (ירושלים); "שקמונה" (חיפה) ו"ח.ל.ד" (פתח תקווה).

כאמור, חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) התשנ"ט-1998 נועד לספק לדיירי הדיור הציבורי הזדמנות להפוך לבעלי רכוש. יוזמי החוק לא התכוונו לסתום את הגולל על הדיור הציבורי. סעיף 10 לחוק קובע כי ההכנסות ממכירת הדירות הציבוריות יופקדו ב"קרן הדיור הציבורי" וישמשו למימון רכישת דירות עבור האוכלוסייה הנזקקת. אולם מנתוני משרד הבינוי והשיכון עולה כי בפועל רק כ-60 אחוז מההכנסות הועברו למשרד הבינוי והשיכון, ואלה שימשו למימון פרויקטים שאינם משרתיים דווקא את השכבות החלשות (פידלמן, 2011). נתונים אלו עולים בקנה אחד עם העובדה שבתקופה שבין 1998 ל-2011 נגרעו ממלאי הדיור הציבורי כ-37,500 דירות ונוספו לו רק כאלף דירות. יתרת ההכנסות ממכירת הדירות, בשיעור של כ-40 אחוז, הועברה לסוכנות היהודית, בעקבות הסכם שנחתם ב-1999 בין ממשלת ישראל לסוכנות. הכסף נועד לפיצוי הסוכנות בגין מכירת דירות שבעלותה, באמצעות חברת "עמיגור", במבצע מכר שיזמה הממשלה. הוסכם שהממשלה תשלים את ההפרש בין מחיר הקנייה בפועל למחיר הקבוע לדירה, ומתוקף אותו הסכם הייתה הממשלה ערבה לרכישת הדירות שלא יירכשו עד תום המבצע. מבקר המדינה מתח ביקורת על ההסכם מפני שלדבריו הסכומים ששולמו לסוכנות גבוהים במיוחד, לכן לא נותרו די כספים לרכישת דירות חדשות לדיור הציבורי (מבקר המדינה, 2003).

הדיור הציבורי נועד לשרת את קבוצות האוכלוסייה החלשות ביותר בחברה. שנקר-שרק (2012), שבחנה את הדיור הציבורי עבור נשים נזקקות, טוענת כי המדינה מתנערת מאספקת דיור עבור נשים אלו. מעבר לזה, במישור העקרוני, העובדה כי הזכות לדיור לא זכתה להגנה מקיפה בחקיקה – ומתוך כך לא הוגדר היקף סל הדיור הציבורי ואיכותו – אפשרה למדינה לבצע הבניה מחדש של שוק הדיור הציבורי. הבניה זו נעשתה בסוף המאה העשרים באמצעות משטר חוזי¹¹ ששותפים לו המדינה, החברות המשכנות (חברות ממשלתיות וחברות עירוניות-ממשלתיות), הבנקים למשכנתאות, חברות לביצוע חקירות וכן עמותות, ללא פיקוח מתאים על שוק הדיור הציבורי. ההבניה מחדש של שוק הדיור הציבורי באמצעות

¹¹ אספקת השירותים במשטר חוזי מושתתת על התקשרויות חוזיות בין גופי המדינה לארגונים אחרים.

המשטר החוזי פוגעת, הלכה למעשה, במגזרים שלמים של נשים נזקקות והתלויים בהן.

המחסור בדיוור ציבורי הוביל נשים למצוא פתרונות נחותים וקיצוניים, כגון מגורים עם קרובי משפחה, מגורים ברחוב וכן פלישה לדירות קיימות. בקיץ 2011 הצטרפו נשים נזקקות למחאת האוהלים, ומכורח המציאות עברו להתגורר במאהלי מחאה בערים ירושלים, תל אביב, חולון ובת ים (שנקר-שרק, 2012).

המעבר למשטר החוזי שינה את התפיסה ביחס לזכויות הדיירים בדיוור הציבורי. דרך ניהולו של הדיוור הציבורי בישראל הקנתה לדיירים זכויות שמעבר להגדרה הרשמית של חזקה, שלפיה הזכות להמשך מגורים בדיוור המסובסד מותנית במצב כלכלי המעיד על נזקקות. לפיכך מן הראוי היה שמצבם הכלכלי של הדיירים יבחן מפעם לפעם, ודיירים שמצבם הכלכלי השתפר יפוננו כדי לאפשר לדיירים נזקקים יותר לממש את זכאותם לדיוור ציבורי. בפועל נהנו הדיירים מחזקה על הדירה, שלא על פי חוק, לכל ימי חייהם (כרמון, 1998).

כיום השתנתה תפיסת הדיוור הציבורי מקצה לקצה, והחברות המשכנות אכן מפנות דיירים. אלא שפינויים אלו אינם מתבצעים מטעמים של שיפור במצבם הכלכלי של הדיירים או תום תקופת זכאותם לסיוע, אלא בגין אי-עמידה בתשלומי שכר הדירה, אף שמדובר בדיירים שהגיעו לשפל המדרגה מבחינה כלכלית. יונה וספיבק (2012) כותבים שפינויים אלו מבוצעים בלי כל התייעצות עם גורמי הרווחה וכי לעתים קרובות פירוש הדבר הוא השלכת משפחות נזקקות לרחוב, פשוטו כמשמעו, והותרתן ללא כל קורת גג.

סיוע ממשלתי באמצעות סבסוד משכנתאות ושכר דירה. תקציב הסיוע בדיוור של משרד הבינוי והשיכון נחלק בין שני סעיפים תקציביים ייעודיים לבד מהדיוור הציבורי, בהתאם לשתי קבוצות מטרה – משכנתאות מוכוונות, שנועדו לסייע לציבור הזכאים להגיע לבעלות על דיוור, וכסיוע בשכר דירה.

משכנתאות מוכוונות (מסובסדות) ומענקים. משכנתאות ומענקים נועדו לסייע לעולים חדשים ולזוגות צעירים מקבוצות אוכלוסייה המתקשות לרכוש דירה בלי מעורבות ציבורית. סכומי המשכנתאות המוכוונות ושיעור הריבית עליהן נקבעים בהתאם לקריטריונים של זכאות, בשיטה המבוססת על צבירת נקודות המצביעות על מידת הנזקקות. בהקשר זה יש הבחנה בין שתי קבוצות: ותיקים מחוסרי דיוור ועולים חדשים. בכל קבוצה נקבע הניקוד, ובהתאם לכך הזכאות לסיוע, לפי קריטריונים שאמורים להצביע על הצורך בסבסוד, ובהם המצב המשפחתי (זוג נשוי, יחיד או משפחה חד-הורית), ותק, מספר ילדים ומספר האחים במשפחות הלווים. לרוכשי דירות באזורי עדיפות, כלומר בפריפריה, ניתנו גם מענקי מקום.

בניגוד לעיקרון שעליו מושתת השוק החופשי במתן הלוואות משכנתה, המקצה את סכום ההלוואה לפי הכנסות משק הבית וביחס לערך הנכס הנרכש, הרי שהעיקרון המנחה בתחום המשכנתאות המוכוונות היה "עקרון הנזקקות" הסוציאלי: ככל שמשק הבית נזקק יותר, הוא זכאי להלוואת משכנתה גדולה יותר. אלא שעיקרון מנחה זה עודד מתן הלוואות בקלות יתרה עד כדי הקהיה של תחושת הסיכון. הלווים הזדרזו לנצל את מלוא זכאותם, ואף שתנאי המשכנתאות המוכוונות היו משופרים ביחס לתנאי השוק בתקופות מסוימות, עדיין מדובר בתנאים עתירי סיכון פיננסי ביחס למעוטי יכולת. תופעה זו יצרה השפעה מעוותת על שוק הדיור.

בשנות התשעים היו המשכנתאות המוכוונות צמודות למדד וניתנו בריבית בשיעור ארבעה אחוזים, בכפוף להצמדה למדד. לוח הסילוקין של התשלומים החודשיים בנוי בשיטת שפיצר, המביאה לכך שגם אחרי שנים של תשלומים הנכס אינו עובר לבעלות הלווה.¹² הממשלה לא יצרה מערכת תמיכה של רשתות ביטחון ללווים שלא עמדו בהחזרי המשכנתאות (בן שטרית, 2008). אלפי לוויים שלא עמדו בהחזרי ההלוואות, ובהם שיעור לא מבוטל של עולי ברית המועצות לשעבר, נקלעו לתהליך קשה שהיה כרוך באיבוד דירת המגורים, ולעתים תכופות אף שקעו בחובות כבדים (בן שטרית וכרמון, 2006).

המשכנתאות המוכוונות, שהיו עמוד תווך במדיניות הדיור בישראל, צומצמו מהעשור הראשון של שנות האלפיים ואילך, עד שנותר מהן שריד בלבד ומידת השפעתן על שוק הדיור זניחה. לשם אומדן, מספר מממשי המשכנתאות המוכוונות, שעמד על כ-55 אלף ב-1996 ועל כ-30 אלף ב-2003, הצטמק לכדי 2,200 מממשים בלבד ב-2011.

צמצום מספר הלוויים במסגרת המשכנתאות המוכוונות הושפע משני תהליכים. הראשון הוא הצטמקות התקציבים והחמרת תנאי הזכאות ללוויים. באוגוסט 1998 שונו כללי הסיוע וצומצמה ההוצאה הממשלתית בתחום באורח ניכר. השינויים כללו את העלאת הגיל המזכה יחידים בסיוע מ-18 ל-21 באזורי עדיפות לאומית, ומגיל 27 ל-30 בשאר היישובים; ביטול סבסוד לזכאים שצברו ניקוד בסיסי,

¹² תשלומי ההלוואה בנויים מקרן וריבית. לוח שפיצר מחשב תשלומים חודשיים שווים לאורך כל תקופת ההלוואה. התשלומים בנויים כך שבתחילת התקופה רכיב הריבית גבוה ורכיב הקרן נמוך. לאורך שנות החזר ההלוואה יורד בהדרגה רכיב הריבית ועולה רכיב הקרן. התוצאה היא שגם לאחר שנים של עמידה בתשלומים, הלווה עדיין חייב חלק עיקרי מסכום הקרן וההון הנצבר לזכותו בערך הנכס הוא נמוך.

שכתוצאה ממנו עלתה הריבית על ההלוואות מארבעה אחוזים לריבית השוק; ומעבר מהצמדה חלקית (80 אחוז מעליית המדד) להצמדה מלאה. תהליך דלדולו של תקציב הסיוע בדיור של משרד הבינוי והשיכון נמשך במהלך העשור הראשון של שנות האלפיים. ב-2003 בוטלו המענקים, צעד שהוביל לירידה ניכרת בנטילת משכנתאות; בשנים שלאחר מכן הוחמרו באורח ניכר הקריטריונים לזכאות למשכנתאות מוכוונות (תקוה, 2008). התהליך השני שהשפיע על צמצום מספר הלווים הוא חוסר עדכון של שיעורי הריבית על המשכנתאות, עד כדי הפיכתן ללא-כדאיות. תהליך זה נובע מכך ששיעורי הריבית על הלוואות ארוכות טווח פחתו עקב שינויים בכלכלה העולמית, ואילו שיעור הריבית על ההלוואות המוכוונות נותר בעינו. בתחילת שנות האלפיים הייתה ריבית השוק על הלוואות לטווח ארוך גבוהה משישה אחוזים. הפער של כ-2 עד 2.5 אחוזים בין ריבית השוק לריבית על ההלוואות המוכוונות, שנקבעה לארבעה אחוזים באותה התקופה, היווה סובסידיה ניכרת עבור ציבור הזכאים להלוואה זו. אולם במהלך העשור פחתו באורח ניכר שיעורי הריבית על ההלוואות בשוק החופשי, עד שהריבית על ההלוואות המוכוונות נעשתה גבוהה יותר מאשר על הלוואות המוצעות בשוק (דוח מבקר המדינה, 2009). התוצאה הייתה כדאיות כלכלית פחותה בנטילת משכנתה ממשלתית. במצב זה רבים מהזכאים למשכנתה מוכוונת העדיפו ליטול הלוואה בשוק החופשי, ורק קבוצות זכאים המוגבלים באשראי בנקאי נאלצו להסתפק במשכנתה המוכוונת.

סיוע בשכר דירה. קבוצות אוכלוסייה המתקשות במציאת דיור בשוק החופשי, לרבות נכים, משפחות חד-הוריות ומשפחות מרובות ילדים, נזקקות לסבסוד של הממשלה לתשלומי שכר הדירה. בדיון על סיוע בשכר דירה יש לזכור שכיום זהו הכלי היחיד המאפשר למדינה לתמוך בדיור של משקי בית מוחלשים כלכלית, שכן מהדיור הציבורי נותר כאמור שריד בלבד – התורים לקבלת דירה ארוכים ואין מלאי של דירות – ומתכונת המשכנתאות המצומצמת המוצעת כיום מסכנת את הלווים ואינה עוד בגדר פתרון המותאם למשקי בית מוחלשים (בן שטרית, 2008). כך, כשישה אחוזים ממשקי הבית בישראל מקבלים סיוע ממשלתי בשכר דירה (לוח 1 לעיל).

התכנית הממשלתית לסיוע בשכר דירה מיועדת למגוון אוכלוסיות פגיעות: עולים בתקופה הראשונה לקליטתם, עולים קשישים ואוכלוסייה ותיקה המשתייכת לקבוצות מוחלשות, ובהן נכים ומשפחות חד-הוריות. את הסיוע מעבירות חברות זכייניות. הכללים לקביעת הזכאות לסיוע בשכר הדירה סבוכים (אגמון, 2010),

וההבחנות בין קבוצות שונות של נזקקים נעשות לפי מצב משפחתי, גיל וזכאות לקצבאות מביטוח לאומי. כמו כן יש הבחנות בין זכאים חדשים לממשיכים. עוד קיימות הטבות ייחודיות לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות, כגון "מנטרלי השפעות הקרינה באסון צ'רנוביל"¹³. הזכאות מוגבלת לפי סוג היישוב, לרבות סעיף המגביל את הזכאות ביישובים ששיעור השוכרים בהם נמוך מחמישה אחוזים מכלל האוכלוסייה המתגוררת ביישוב, וכך בעקיפין מופחתת נגישות ההטבה למשקי בית ערביים (אגמון, 2010).

בתוך כך, תוך פחות מעשור קוצץ תקציב "מענקי השתתפות בשכר דירה" בכ-27 אחוז – מכ-1.8 מיליארד שקלים ב-2003 לכ-1.3 מיליארד שקלים ב-2011. בעקבות זאת, מספר משקי הבית המקבלים סיוע בשכר דירה פחת במהלך העשור – מ-195 אלף ב-2001 ל-138 אלף ב-2011 (משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, 2011). זאת ועוד, סכום הסיוע בשכר הדירה הוא זעום ביחס למחירי השכירות. ב-2011 עמד סכום התמיכה הממוצע למשק בית הזכאי לסיוע על כ-800 שקלים – כ-25 אחוז בלבד משכר הדירה הממוצע באותה תקופה בישראל, שהיה אז כ-3,170 שקלים (משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, 2011). לכך יש להוסיף את העובדה שבתקופת ההמתנה לקבלת דירה מהדיור הציבורי מתגוררים רוב הזכאים בשכירות, ופירוש הדבר הוא שעליהם להשלים מכיסם נתח נכבד בעבור שכר דירה. מדובר במשפחות חלשות שמשאביהן מצומצמים, והן מתקשות להתמודד עם תשלום דמי שכירות. אם כן, בלי לקיים דיון ציבורי בסוגיה עברה ישראל ממודל של תמיכה בקבוצות מוחלשות באמצעות דיור ציבורי למודל של סבסוד שכר דירה בשוק הפרטי. הרחבת הסבסוד הממשלתי של שכר הדירה בשוק הפרטי, שהגיע עד כדי חמישית ממשקי הבית השוכרים (שישה אחוזים מכלל משקי הבית), הביאה לעלייה כללית בדמי השכירות. עליית מחירי השכירות יצרה בתורה נטל גדל והולך המכביד על קבוצות אוכלוסייה מהשכבות המבוססות פחות, שמחד גיסא אינן מסוגלות לרכוש דירה, ומאידך גיסא אינן זכאיות לסיוע בשכר דירה. חלוקת כספי ההטבה בין השוכרים למשכירים נעשית בהתאם לגמישויות של הביקוש וההיצע. מאחר שנוצר מצב של מחסור בדירות, ולעומת זאת היצע הדירות נותר קשיח, מן הסתם עיקר הסובסידיה זורמת לידי בעלי הדירות והם הנהנים העיקריים ממנה.

¹³ לאחר האסון בכור הגרעיני בצ'רנוביל ב-1986 נשלחו צוותי עבודה שתפקידם היה לנטרל את השפעות הקרינה. המנטרלים ("ליקוידטורים") נחשפו לקרינה, וכיום חיים כ-1,600 מהם בישראל. מתוך הערכה לפועלם, הוענקו להם הטבות מטעם המדינה.

המעבר של המדינה לסיוע בדיור באמצעות שוק השכירות הפרטי, כמענה לבעיות הדיור של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות, הרע את זכויות ציבור הזכאים, שכן לשוכרים בתנאי השוק החופשי אין כל הגנה הקבועה בחוק (האגודה לזכויות האזרח, 2008). מגורים בשכר דירה מסובסד בשוק הפרטי הם חזקה לא יציבה. השוכרים תלויים מחד גיסא בהחלטותיהם של בעלי הדירות, שעלולים להעלות את דמי השכירות או לפנותם עם תום תקופת החוזה, ומאידך גיסא בהחלטות שרירותיות של מקבלי ההחלטות בדרג הפוליטי, שעלולים לעתים תכופות לקצץ תקציבים או להסיטם לצרכים אחרים. לעומתם, השוכרים בדיור הציבורי זכאים להגנות הקבועות בחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי ובחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה).

3. תוצאותיו של עשור ללא מדיניות דיור

א. הכבדת נטל הוצאות הדיור בקרב מעמד הביניים

לפי סקר הוצאות משק הבית, יש פער גדול בין שיעורי הבעלות על דירות בקרב עשירוני ההכנסה השונים: בקרב העשירון התחתון שיעור המתגוררים בדירות בבעלות הוא 35 אחוז, לעומת 86.5 אחוז בעשירון העליון (תרשים 2).

אחד הנימוקים לעידוד בעלות על דיור בקרב קבוצות הכנסה נמוכות הוא יישוב הוצאות משק הבית. רכישת דירה באמצעות הלוואה לטווח ארוך מקבעת את ההוצאות החודשיות לדיור ומגנה על משק הבית מפני עלייה ניכרת במחירי השכירות.

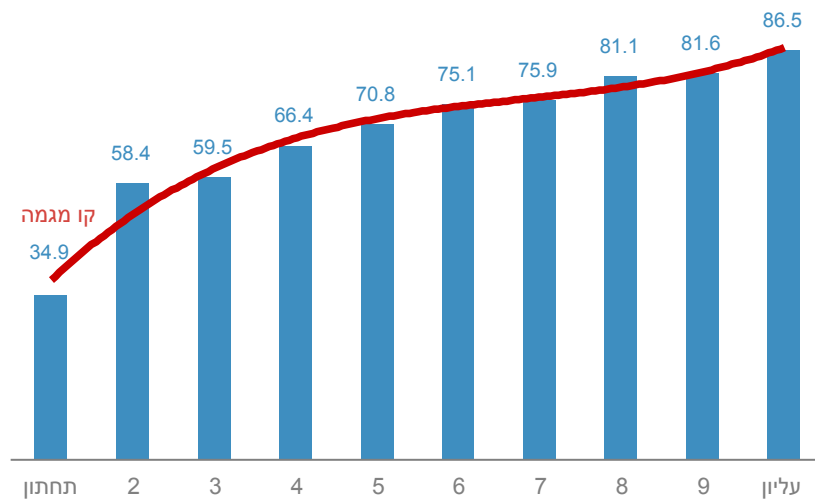
ההוצאה לדיור תופסת חלק נכבד ביותר מהוצאותיהם של משקי הבית. אמנם בעשורים האחרונים חל שינוי בהרכב ההוצאות של משקי הבית בישראל, וחלקן היחסי של ההוצאות לתחבורה ולתקשורת נמצא במגמת עלייה לעומת חלקן של הוצאות אחרות – מזון, הלבשה והנעלה – אך גם משקלו של סעיף הדיור הולך וגדל. בסקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 1968–1969 היו ההוצאות לדיור 14 אחוז מכלל ההוצאה של משק הבית, לעומת כ-25 אחוז מכלל ההוצאה ב-2010 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012).

השינוי בנטל הוצאות הדיור השפיע הן על המתגוררים בשכירות והן על רוכשי דירה למגורים בתקופה שהמחירים הלכו והאמירו. בהקשר זה ראוי לציין כי ככל שעשירון ההכנסה גבוה יותר, יש בו שיעור גבוה יותר של בעלי דירות שהוצאותיהם על דיור מעוגנות בהסכמי משכנתה שנחתמו טרם עליית המחירים, ולפיכך נטל הוצאות הדיור שלהם אינו משתנה. הנטל הוכבד אפוא על משקי בית שנאלצו לרכוש דירה בתקופה של עליית המחירים וכן על משקי בית של שוכרים, הנאלצים לשלם דמי שכירות גבוהים יותר ויותר. שיעורם של השוכרים, כאמור, גבוה יותר בקרב העשירונים הנמוכים.

תרשים 2

שיעור הגרים בדירות שבבעלותם, 2009

כאחוז מהמשתתפים לעשירון, לפי עשירוני הכנסה נטו לנפש מתוקנת



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

ב. הגדלת הקיטוב בין המרכז לפריפריה

היעדר המעורבות הממשלתית בשוק הדיור העמיק את הקיטוב בין המרכז לאזורי הפריפריה. בחוברת של משרד הבינוי והשיכון (2006) נכתב: "ההאטה בפעילות ענף הבנייה בולטת וחריפה במיוחד באזורי עדיפות לאומית, בגליל ובנגב, ובקרב קבוצות אוכלוסייה חלשות מבחינה כלכלית במרכז הארץ. נראה שהחשש ליציבות כלכלית אישית, הבולט בעיקר בקרב קבוצות אוכלוסייה חלשות ונובע משיעורי אבטלה גבוהים וריבוי משרות חלקיות וזמניות, ירידה בשכר וחשש מפיטורים, רלוונטי במיוחד לדירות מגורים, בשל המחויבות ארוכת הטווח".

במהלך העשור הראשון של שנות האלפיים לוותה ההגירה מאזורי הפריפריה למרכז בתהליך של ירידת מחירי הדירות בפריפריה. לפי משרד הבינוי והשיכון (2006), בעוד שבאזור המרכז נרשמה מגמת עלייה במחירי הדירות מאז שנת 2000, הרי שבצפון הארץ ובדרומה, לרבות חיפה והקריות, ניכרה מגמת ירידה במחירים, והיא נמשכה עד להיפוך מגמות ב-2008.

במשרד האוצר פירשו את ירידת המחירים בפריפריה כגורם המשפר מאוד את יכולתן של השכבות החלשות לרכוש דירה. לפי דברי ההסבר להצעת התקציב שפרסם משרד האוצר (2007): "בשנים האחרונות ישנו עודף היצע של יחידות דיור וקרקע מפותחת בפריפריה, אשר הביא לירידת מחירים משמעותית באזורים אלו. נוסף על כך, כדאיות רכישת דירה גדלה בשל ירידת הריבית על משכנתאות ארוכות טווח, עליית השכר הממוצעת במשק, וירידה ניכרת במיסוי הישיר והעקיף. גורמים אלו שיפרו באופן משמעותי את יכולת השכבות החלשות לרכוש דירה באזורי עדיפות ב' ו-ג'".

אלא שנראה כי כמה חסמים מנעו מהשכבות החלשות את היכולת לרכוש דירות בשנים שבהן המחירים היו במגמת ירידה. משקיעים זיהו את ההזדמנות שנוצרה בפריפריה, והזדרזו לרכוש דירות להשקעה באותם אזורים. כבר ב-2008 ניכרה התפנית בשוק הדירות להשקעה, והדומיננטיות עברה מאזור תל אביב והמרכז לערים הגדולות בצפון ובדרום – באר שבע וחיפה. במחצית הראשונה של 2009, כשליש מהדירות שנרכשו להשקעה היו באזורי באר שבע וחיפה. בן נאים (2009) מתארת את התופעה ומציגה ממצאים שלפיהם חלק ניכר מהמשקיעים הם תושבי המחוזות תל אביב והמרכז, וכדבריה: "המשקיעים מת"א והמרכז 'הסתערו' על שוק הנדל"ן בבאר-שבע". העלייה החדה ברכישת דירות להשקעה באזור באר שבע בשנים 2008–2009 מוסברת בשינוי טעמים של המשקיעים מאזור תל אביב והמרכז. לעומת שנת 2007, אז היה חלקם של משקיעים אלו רק כ-18 אחוז מכלל רוכשי הדירות להשקעה באזור באר שבע, הגיע חלקם של המשקיעים לשיא של כ-30 אחוז

במחצית הראשונה של 2009. בן-שחר וורשבסקי (2011) בדקו את מידת הסבירות לרכישת דירה בתל אביב. מניתוח נתונים מ-2010 עלה כי רכישת דירה בתל אביב נמצאת מחוץ להישג ידה של רוב אוכלוסיית ישראל. לפי ממצאי המחקר, בשיעור מימון (LTV – שיעור הלוואת המשכנתה ביחס לערך הנכס)¹⁴ של 60 אחוז ממחיר הנכס, 70 אחוז ממשקי הבית בישראל יחצו את הרף שממנו והלאה הכנסת משק הבית בניכוי הוצאות הדיור אינה מספיקה לקיום סביר ("עוני ממחסה")¹⁵ אם ינסו לקנות דירה ממוצעת בתל אביב, ואילו בשיעור מימון של 80 אחוז ממחיר הנכס, יחצו את רף "העוני ממחסה" 90 אחוז ממשקי הבית בישראל.

למצב המתואר, שלפיו תושבי אזור המרכז הם בעלי בתים גם בפריפריה, ותושבי הפריפריה משלמים להם דמי שכירות, יש מחיר חברתי בדמות החלשה נוספת של תושבי הפריפריה והגברת הקיטוב בין המרכז לפריפריה.

ג. כלכלה חופשית? התערבות הנגיד במערכת הבנקאית

לעתים נשמעת הטענה שהתערבות הממשלה בשוק הדיור מוצדקת ככלי למניעת כשלי שוק שיש להם השפעה חברתית חמורה. אחד הכלים להתערבות ממשלתית בשוק הדיור, שהוצג בסעיף הקודם, הוא סבסוד הלוואות משכנתה. אולם כנגד אופן סבסוד זה נטען כי יש לו השפעות מְעוּוּתוֹת: עליות מחירים, שינוי בהקצאת המשאבים של משקי הבית ואפליה בין קבוצות.

עקב הימנעות הממשלה מהתערבות בשוק הדיור בעשור האחרון, אם באמצעות כלים מסורתיים כגון דיור ציבורי ואם באמצעות תמריצים לעידוד יצירת היצע דיור, נגרם מחסור בדירות. המחסור הצטרף למשבר הכלכלי העולמי שהחל בספטמבר 2008, והביא לידי הפחתת הריבית המוניטרית בשיעור חד. צירוף גורמים זה – ריבית מוניטרית נמוכה ומחסור בדירות – הביא לידי עליית מחירי הדירות (נגר וסגל, 2011; ראו תרשים 1 לעיל).

סעיף הדיור במדד המחירים לצרכן מבטא אומדן של תצרוכת שירותי הדיור השוטפת, והוא מחושב כאמור על פי המחירים הנקובים בחוזי השכירות בישראל.

¹⁴ מכיוון שהמשכנתה ניתנת כנגד משכון הנכס, ככל שה-LTV (Loan To Value) גבוה יותר, רמת הסיכון של המלווה עולה. בתקופת שפל במחירי הנכסים, כשה-LTV גבוה, יש הסתברות גבוהה לירידת ערך הנכס אל מתחת לסכום הלוואה שעדיין לא נפרעה.

¹⁵ בספרות המקצועית מתייחסים להחזר משכנתה העומד על 30 אחוז מההכנסה החודשית כאל רף שאין לחצות אותו. ידע מצטבר מראה שכשההוצאות על דיור גבוהות מרף 30 אחוז מההכנסה החודשית, משק הבית נקלע למצב של "עוני ממחסה" (Shelter Poverty).

עלייה במחירי הדירות תורמת בדרך כלל לעלייה במחירי השכירות. מאחר שמשקלו של סעיף הדיור הוא הגדול ביותר בסל הצריכה הממוצע של משקי הבית בישראל לצורך חישוב מדד המחירים לצרכן, עלייה זו בתורה באה לידי ביטוי בעלייה גדולה יחסית במדד, שמשמעה ליבוי האינפלציה. משקלו של סעיף הדיור במדד המחירים לצרכן עלה באורח ניכר בין העדכון של 2009, אז שיקפו הוצאות הדיור כ-21 אחוז מסל הצריכה הממוצע, לבין 2013, אז הוצאות הדיור עמדו על כ-25 אחוז מהסל (לוח 4).

לוח 4. משקל הדיור במדד המחירים לצרכן, 2007–2013

משקל הדיור במדד המחירים לצרכן	תאריך עדכון המדד
21.3%	1/2007
20.7%	1/2009
24.4%	1/2011
25.2%	1/2013

מקור: גילת בן שטרית ומרכז טאוב
נתונים: הירחון לסטטיסטיקה של מחירים של הלמ"ס, שנים שונות

בעידן של כלכלה גלובלית, הולך ופוחת כוחם של נגידי הבנקים ברחבי העולם לשמור על יציבות באמצעות מדיניות מוניטרית. כדי להתגבר על המיתון הכלכלי בעקבות משבר הסאב-פריים¹⁶ הפחיתו הבנקים המרכזיים ברחבי העולם את שיעורי הריבית. לבנק ישראל לא נותרה ברירה אלא להצטרף למגמה העולמית ולהפחית את הריבית גם בישראל. צעד זה נועד לשמור על שער החליפין של השקל ולהגן על הייצוא הישראלי, שכן הפרש הריביות שהיה נוצר לעומת חו"ל, לולא הופחתה הריבית, היה מביא לייסוף של השקל. התייקרות השקל פוגעת ביכולתם של היצואנים הישראליים לייצא, והנזק הכלכלי מורגש במיוחד באותם ענפי תעשייה המתקשים ממילא לשרוד בעידן הכלכלה הגלובלית.

כדי למתן את ההשפעות של ירידת הריבית על הלוואות למשכנתה, מצא בנק ישראל מצאו פתרונות יצירתיים לבידול (דיפרנציאציה) הריבית המוניטרית מהריבית על הלוואות לדיור, וננקטו צעדים להחמרת תנאי הלוואות לצורכי דיור.

¹⁶ משבר הסאב-פריים הוא משבר פיננסי שפרץ בארצות הברית ביולי-אוגוסט 2007, והתגלגל החל מספטמבר 2008 לידי מיתון כלל עולמי.

צעד ראשון (מאי 2010): המפקח על הבנקים הורה לבנקים להפריש הפרשה נוספת מיוחדת בשיעור 0.75 אחוזים בגין הלוואות שניתנו לאחר אפריל 2010, ושיעור המימון בהן במועד העמדת האשראי גבוה מ-60 אחוז.

צעד שני (אוקטובר 2010): הנחיות המפקח על הבנקים קובעות דרישה להקצאת הון גבוהה יותר בגין הלוואות לדיור שניתנו בשיעור מימון גבוה (LTV גבוה יותר מ-60 אחוז), ושבהן היחס בין חלק ההלוואה לדיור שהועמד בריבית משתנה ובין סך ההלוואה שווה ל-25 אחוז לפחות.

צעד שלישי (אפריל 2011): המפקח על הבנקים הורה כי רכיב ההלוואות לדיור בריבית משתנה יוגבל לשליש מסך ההלוואה לדיור.

צעד רביעי (אוקטובר 2012): הוטלו מגבלות על שיעורי LTV לפי מאפייני הרוכשים: לרוכשי דירה לשם השקעה יהיו הבנקים רשאים להעמיד הלוואות בשיעור המימון בהן הוא עד 50 אחוז; למשפרי דיור – עד 70 אחוז; ולרוכשי דירה ראשונה – עד 75 אחוז.

ארבעת הצעדים הללו, שנועדו לשמור על יציבות המערכת הבנקאית בישראל ולייקר את המשכנתאות עבור לווים, הם בגדר התערבות במדיניות ניהול הסיכונים של הבנקים ונוגדים את תפיסת הכלכלה החופשית. כך, בסופו של דבר, הימנעות הממשלה מתמיכה בשוק הדיור ואי-שמירה על היצע הולם באמצעות סובסידיות הביאו לידי התערבות של בנק ישראל בשוק המשכנתאות ולהפרת עקרונותיה של הכלכלה החופשית.

ד. לווים על פי תהום

המחאה החברתית יצרה לחץ להפחתת מחירי הדיור, ונראה כי רמת מחירי הדירות תשמש אינדיקטור חשוב לבחינת ביצועי הממשלה בשנים הבאות. אלא שבצד ההקלה הצפויה לקבוצות אוכלוסייה רבות עקב ירידת מחירי הדירות, עלול התהליך להרע עם אלה שכבר רכשו דירה ונטלו הלוואת משכנתה בתקופה של עליית מחירים.

מתוקף סוג המשכנתה שמספקת המערכת הבנקאית בישראל (משכנתה מסוג recourse), למלווה (הבנק) יש זכות לקבל את נכסי הלווה (נוטל ההלוואה) אם לא יעמוד בתשלומים. במתכונת זו הלווה מתחייב להחזיר את הלוואת המשכנתה במלואה, גם אם ערך הנכס הממושכן ירד והוא נמוך מיתרת ההלוואה. לפיכך, ייתכן כי לאחר מימוש השעבוד, כלומר מכירה כפויה של הנכס, לא יהיה די בתקבולים ממכירת הדירה לפירעון ההלוואה, והלווה יישאר בעל חוב גם לאחר מימוש הנכס הממושכן. ואם לא די בזה, הרי שההליכים המשפטיים בישראל

מאיצים את התפחת יתרת חובו של הלווה לאחר שכבר נקלע לקשיים בהחזר תשלומי המשכנתה (בן שטרית, 2008).

הסעד היחיד שמציע כיום החוק לנוטלי הלוואות שנקלעו לקשיים הוא פנייה לוועדה הבין-משרדית (המיוחדת) (לפי תיקון מס' 11 לחוק הלוואות לדירה, התשס"ד-2004). אולם הזכות לפנות לוועדה מותנית בנטילת הלוואה ממשלתית בהיקף כלשהו, וכפי שהראו הנתונים שהוצגו לעיל (סעיף 2), היקפי הנטילה של המשכנתאות הממשלתיות נמוכים מאוד בשנים האחרונות עקב חוסר כדאיות.

בתחום המשכנתאות יש שני מדדים עיקריים המעידים על סיכון. האחד הוא שיעור המימון: סכום החוב ביחס לערך הנכס (LTV). בארצות הברית משבר הלוואות הסאב-פריים הביא לידי צניחת מחירים ממוצעת של יותר מ-40 אחוז. מכאן ניתן להסיק כי שיעור מימון של 60 אחוז נחשב נושא סיכון. המדד השני הוא היחס בין ההחזר החודשי למשכנתה ובין ההכנסה החודשית הפנויה של משק הבית. מקובל להניח שמשק בית הנדרש להחזר הגבוה מ-30 אחוז מהכנסתו הוא משק בית בסיכון. נתונים חדשים שמפרסם בנק ישראל על הלוואות המשכנתה בישראל¹⁷ מאפשרים ניתוח של שוק המשכנתאות. הנתונים, המתייחסים להלוואות דוור שניתנו בין אפריל 2011 לפברואר 2012, מספקים אומדן ראשוני ביחס לרמת הסיכון של משקי הבית. הסכום הממוצע של הלוואות משכנתה הוא כ-560 אלף שקלים. לפי אומדן, כ-95 אחוז מהעסקות לרכישת דוור המתבצעות בישראל ממומנות באמצעות הלוואות משכנתה.¹⁸

בסעיף קודם הוזכר המונח "עוני ממחסה" (Shelter Poverty), המגדיר מצב שבו הכנסת משק הבית בניכוי הוצאות הדוור אינה מספיקה לקיום סביר (בן-שחר וורשבסקי, 2011). מהספרות המקצועית עולה כי מן הראוי שמשק הבית יקצה להוצאות דוור לא יותר מ-25-30 אחוז מהכנסותיו, כך שיוותרו לו מקורות ראויים לצריכה של סחורות ושירותים אחרים. עד אמצע שנות התשעים, גופי השוק המשני

¹⁷ ניתוח זה מסתמך על נתונים העומדים לרשות הציבור מחדש אפריל 2011, לפי דרישת המפקח על הבנקים. הדיווח של התאגידים הבנקאיים כולל פילוח של הביצועים החודשיים בתחום הלוואות שניתנו למטרות מגורים, לפי שיעור המימון (LTV) שאושר בעת העמדת האשראי, שווי הנכס הנרכש ושיעור ההחזר החודשי על חשבון הלוואה ביחס להכנסת הלווה.

¹⁸ האומדן מושג באמצעות הערכת מספר הלוואות למטרות דוור בדיווח של בנק ישראל במשך עשרה חודשים, בהשוואה למספר העסקות בשוק הדירות (לפי דוחות "מידע חודשי" של משרד הבינוי והשיכון).

בארצות הברית (Fannie Mae and Freddie Mac)¹⁹ נמנעו מלרכוש משכנתאות שהביאו את משק הבית הלווה למצב שבו למעלה מ-28 אחוז מהכנסתו החודשית יועדו לתשלום הלוואת המשכנתה (Schwartz and Wilson, 2008). הגמשת הקריטריונים למתן הלוואות משכנתה וחסר פיקוח על יכולת החזר של משקי הבית נמנים עם הגורמים למשבר הלוואות הסאב-פריים. לפי נתוני הלוואות הדיור בישראל, שיעור החזר הממוצע של הלווים הוא כ-35 אחוז מההכנסה.

לוח 5 מציג את התפלגות אשראי הלוואות לפי שיעור החזר מההכנסה. 49 אחוז מההלוואות ניתנו ללווים שהחזר ההלוואה שלהם עומד על לפחות 30 אחוז מהכנסתם החודשית; 24 אחוז מההלוואות ניתנו ללווים שהחזר ההלוואה שלהם עומד על לפחות 40 אחוז לפחות מהכנסתם החודשית; ו-12 אחוז מכלל הלוואות ניטלו בידי לווים שגובה החזר ההלוואה שלהם הוא לפחות 50 אחוז מהכנסתם החודשית. הנטל הכבד של החזרי הלוואות לדיור ביחס להכנסות הלווים מעיד על רמת סיכון גבוהה של הלווים.

לוח 5. אשראי הלוואות למטרת מגורים, לפי שיעור החזר ביחס להכנסה החודשית, אפריל 2011 עד פברואר 2012

שיעור החזר ביחס להכנסה (באחוזים)	השכיחות היחסית (באחוזים, מכלל הלוואות שנלקחו בתקופה הנבדקת)
יותר מ-60%	6%
50%-60%	6%
40%-50%	12%
30%-40%	25%
0%-30%	51%

מקור: גילת בן שטרית ומרכז טאוב נתונים: אתר בנק ישראל

לוח 6 מתמקד בהלוואות המאופיינות ביחס של יותר מ-60 אחוז בין גובה החוב לשווי הנכס, ומפרט את התפלגותן על פי שווי הנכס. הנתונים מראים כי 42 אחוז

¹⁹ Fannie Mae and Freddie Mac הם גופים שהקים הממשל האמריקאי במטרה לכונן שוק משני שבו נסחרות משכנתאות. מטרתם היא להגביר את הנזילות ועל ידי כך להזיל את האשראי לדיור. שני הארגונים פעלו כחברות פרטיות עד 2008, כאשר משבר הסאב-פריים אילץ את הממשל הפדרלי להלאים אותן.

מכלל סכום ההלוואות לדיור מוקצה להלוואות המאופיינות בשיעור מימון הגבוה מ-60 אחוז. מחירה של דירה ממוצעת ב-2011 עמד על כ-1.1 מיליון שקלים (משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, 2011). מהלוח עולה שחלקן של ההלוואות ששיעור המימון בהן גבוה עמד על כמעט 60 אחוז מסך כל ההלוואות שניטלו לשם רכישת דירות בפלח השוק הנמוך (דירות בשווי 400–800 אלף שקלים). ככל ששווי הנכס גבוה יותר, קטן חלקן של ההלוואות ששיעור המימון שלהן גבוה. משמעות הדבר היא כי הלווים ששווי דירתם נמוך יחסית מצויים ברמת סיכון גבוהה יחסית.

לוח 6. התפלגות ההלוואות בשיעור מימון של יותר מ-60 אחוז לפי שווי הנכס הנרכש, אפריל 2011 עד פברואר 2012

שווי הנכס הנרכש (באלפי שקלים)	סכום ההלוואות הכללי (במיליוני שקלים)	כאחוז מסכום ההלוואות הכללי	סכומי מימון בשיעור של יותר מ-60% (בסוגריים):
עד 400	952	489 (51%)	
401 עד 800	4,485	2,650 (59%)	
801 עד 1,200	8,197	4,368 (53%)	
1,201 עד 2,000	13,010	4,926 (38%)	
2,001 עד 3,000	5,924	1,781 (30%)	
3,001 עד 5,000	3,132	908 (29%)	
יותר מ-5,000	1,996	574 (29%)	
סך הכל	37,696	15,695 (42%)	

מקור: גילת בן שטרית ומרכז טאוב
נתונים: אתר בנק ישראל

4. סיכום

משרד הבינוי והשיכון השיג בעבר הישגים מרשימים, אולם בעשור האחרון ירדה קרנו ותקציביו קוצצו באורח ניכר: מ-4.5 אחוזים מתקציב המדינה ב-1999 ל-1.6 אחוזים מהתקציב ב-2008. צמצום המעורבות הממשלתית בשוק הדיור בעשור האחרון הביא לכך שפלח שוק הדיור ששרד הוא זה שאינו נזקק לתמיכה ממשלתית. בהתאם לכך נבנו בעשור זה דירות המיועדות בעיקר לאלו שביכולתם לשלם. מכיוון שלא היה די בהן נוצר מחסור מצטבר המוערך במאה אלף דירות, ובעקבותיו נגרמה עלייה חדה במחירי הדיור. ההתמרמרות החברתית וגל המחאה ששטף את המדינה, ששיאו בקיץ 2011, הגיעו בעקבות מחסור זה ובשל האמרת מחירי הדיור.

מלאי הדירות שנבנה בעשור האחרון אינו תואם את החזון הישן של מדינת ישראל, שלפיו הקרקע תישמר בבעלות הלאום ותימנע ספקולציה בקרקעות. אף שהקרקעות הציבוריות בישראל מהוות 93 אחוז משטחה של המדינה בתחומי הקו הירוק, הרי שבשנים 2008–2011 יותר ממחצית התחלות הבנייה היו על קרקע בבעלות פרטית.

מלאי הדירות שנבנה בעשור זה אינו תואם גם את החזון החדש של המדינה. בעשור זה אושרה תמ"א 35, תכנית בעלת חזון לתכנון מרחבי של מדינת ישראל. אחת מהנחיות תמ"א 35 היא שימת דגש על ירושלים, על הגליל ועל הנגב; בפועל, כמחצית הדירות נבנו במחוזות תל אביב ומרכז. בתמ"א 35 גם מוצע להגביר את הצפיפות העירונית ובתוך כך לבנות דיור בר-השגה; בפועל נבנו יותר דירות גדולות וצמודות קרקע.

גם חזונו של משרד הבינוי והשיכון אינו עולה בקנה אחד עם התהליכים שהתרחשו בתחום הדיור בעשור הזה. המשרד שאף להגדיל את מספרם של משקי הבית המתגוררים בדירה שבבעלותם, אלא שהחזון לא עוגן הלכה למעשה בכלי מדיניות. בעשור זה בוטלו המענקים שאפשרו למשקי בית רבים בישראל להגיע לדירה בבעלותם וצומצמו "מענקי המקום", המיועדים לעידוד הגירה מהמרכז לפריפריה. עוד צומצם היקף הסיוע במשכנתאות וניטל כוחו של המשרד בתמיכה בבעלות על דיור. השוואה בין שני מפקדי האוכלוסין האחרונים מצביעה על ירידה חדה בשיעורי הבעלות על דירות, מ-73 אחוז ב-1995 ל-66.4 אחוז ב-2008. בהיעדר כלים לסבסוד יחידות דיור עבור קבוצות אוכלוסייה מוחלשות או עבור משקי בית בתחילת דרכם ("זוגות צעירים"), חלק ניכר מקניית הדירות בישראל נעשה בידי משקיעים או תושבי חוץ.

בעשור האחרון התערערה עוד יותר יציבות המגורים של הקבוצות המוחלשות ביותר בחברה. הדיור של קבוצות אלו נתמך בשני כלים: דיור ציבורי ומענקי סיוע בדמי השכירות בשוק הפרטי. כ-3.3 אחוזים ממשקי הבית בישראל מתגוררים כיום בדיור הציבורי וכ-6.1 אחוזים מסתייעים במענק סיוע לשכר דירה. אולם בעשור האחרון, כלי התמיכה היחיד הרלוונטי למשקי בית שנקלעו למעגל הנזקקים לתמיכה בדיור הוא מענק הסיוע בשכר דירה. ממפעל הדיור הציבורי נותר שריד בלבד, לאחר ששיעור גבוה מהדירות נמכר והמלאי לא חודש. התור לדיור הציבורי מונה אלפי פונים שזכאותם הוכרה, אך אין מלאי דירות לשכנם. ואם לא די בזה, הרי שגם תפיסת הדיור הציבורי השתנתה; משפחות שאינן עומדות בתשלומי שכר הדירה לחברות המשכנות מפוונות מהדירות ללא כל מעורבות של גורמי רווחה.

למענקי הסיוע בשכר דירה יש השפעה על שוק השכירות, שכן עם מקבלי הסיוע נמנים יותר מחמישית ממשקי הבית המתגוררים בשכירות. לפיכך, גם אם הסבסוד משקף חלק קטן מדמי השכירות, בכל זאת הסובסידיה תורמת לעליית מחירים בשוק הפרטי. במצב זה, לנוכח המחסור הגובר בדיור בר-השגה, ההיענות לדרישתם של מגוון ארגונים חברתיים להגדיל את המענקים לשכירות בשוק הפרטי תגרום לעלייה ניכרת במחירי השכירות. הגדלת המענק אמנם תשפר את מצבם של אלו שנמצאו זכאים לסיוע, אבל עם זאת תפגע קשות בקבוצות אוכלוסייה מוחלשות אחרות המתמודדות על אותן יחידות דיור ולא הוכרה זכאותן.

מבחינת משקי הבית המוחלשים, הסובסידיה לשכירות בשוק הפרטי היא כלי נחות בהשוואה לדיור הציבורי. משקי הבית המקבלים סיוע בשכר הדירה מצויים בחוסר ודאות מתמדת לגבי המשך מגוריהם בדירה, אם בשל החשש משינוי במדיניות הממשלה לגבי המענקים, ואם משום שהסדרי השכירות בשוק השכירות הפרטית מותירים אותם חשופים לפינוי בהתרעה קצרה.

האמרת מחירי הדיור הכבידה את הנטל על אותן קבוצות אוכלוסייה שלא רכשו דירה טרם עליית המחירים, וכך מעמיק הפער בין שיעורי הבעלות בעשירוני ההכנסה השונים. לפי סקר הוצאות משקי בית מ-2009, שיעור המתגוררים בדירות שבבעלותם בעשירון התחתון הוא 35 אחוז, בעוד ששיעורם בעשירון העליון הוא 86.5 אחוז. ב-2010 עמדה ההוצאה הממוצעת על דיור על כרבע מהוצאותיו של משק בית לתצרוכת. ההוצאות על דיור בקרב משקי בית שרכשו דירה הן קבועות, אולם עליית מחירי הדיור מגדילה את העלויות עבור קבוצת השוכרים, וכן עבור אלו שרוכשים דירה בתקופה של עליית מחירים.

נתוני בנק ישראל חושפים מצב של הוצאה נרחבת מדי על דיור וסיכון גבוה עבור משקי הבית נוטלי המשכנתאות. בקרב אלו שנטלו משכנתאות בישראל בשנים

2011–2012, שיעור ההחזר הממוצע להלוואה לדיור עומד על כ-35 אחוז מההכנסה. זאת ועוד, מתברר לפי הנתונים כי הלוואות המתאפיינות בשיעור מימון (LTV) גבוה מהוות כמעט 60 אחוז מסך כל הלוואות בפלח השוק הנמוך – דירות ששוין 800–400 אלף שקלים. ראיית התמונה כולה מעידה אפוא כי אותה ירידת מחירים בשוק הדיור, שארגונים חברתיים כה מייחלים לה במאבקם, עלולה להוביל משקי בית אלו למצב של חדלות פירעון וחוסר אפשרות למכור את הדירה כדי לפרוע את ההלוואה.

דיור, בדומה לשירותים בסיסיים בתחומי הרפואה והחינוך, הוא תחום בעל השפעה נרחבת על מידת השוויון בחברה. בעשור האחרון, בניגוד לעשורים שקדמו לו, משכה הממשלה את ידה מתחום הדיור. לפיכך, ניתן לכנות אותו "עשור ללא מדיניות דיור". הימנעות הממשלה ממעורבות בתחום הדיור, ובעיקר מתמיכה בהסדרי דיור יציבים עבור קבוצות אוכלוסייה מוחלשות, גובה מחיר בכמה רבדים: סיכול החזון התכנוני של תמ"א 35; הגברת הקיטוב בין המרכז לפרפריה; מחסור בהיצע שהביא לידי עליית מחירים ואינפלציה, אשר גרמה בסופו של דבר לבנק ישראל להתערב בשוק המשכנתאות. ולבסוף, מחירם הכבד של התסכול וההתמרמרות בקרב קבוצות אוכלוסייה רחבות, שבאו לידי ביטוי בקריאה לצדק חברתי במחאת קיץ 2011.

מקורות

- אגמון, תמיר (2010), **סיוע משרד הבינוי והשיכון בשכר דירה לפי יישובים**, מחלקת מידע ומחקר, הכנסת.
- אחדות, לאה ודליה גורדון (2004), **הסיוע הממשלתי במימון שכר דירה, מי נהנה וכמה?!**, המוסד לביטוח לאומי.
- אקשטיין, צבי ומנחם פרלמן (1997), תחרותיות והפרטת קרקע בישראל, **רבעון לכלכלה**, כרך 44, מס' 4, עמ' 574-605.
- בן נאים, גלית (2009), **רוכשי דירות להשקעה – מאפיינים ומגמות: ניתוח רב-שנתי**, מנהל הכנסות המדינה.
- בן נאים, גלית (2010), **פעילות תושבי החוץ בשוק הנדל"ן המקומי בשנת 2009**, מנהל הכנסות המדינה.
- בן-שחר, דני וקובי ורשבסקי (2011), **על היכולת לרכוש דירה בישראל בשנים 1989-2010: ניתוח לפי עשירוני הכנסה**, נייר עבודה, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
- בן שטרית, גילת (2003), **מדיניות דיור בישראל: תמיכת הממשלה בחזקות דיור שונות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בן שטרית, גילת ודניאל צ'מנסקי (2004), "מדיניות המעודדת בעלות על דיור בישראל בשנות התשעים: קפיטליזם בחסותה של התערבות ממשלתית?", **סוציולוגיה ישראלית**, כרך ו', מס' 1, עמ' 39-67.
- בן שטרית, גילת ונעמי כרמון (2006), **הלוואות משכנתא בישראל – כשלים בפירעון**, משרד הבינוי והשיכון והמרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
- בן שטרית, גילת (2008), **הגנה על נוטלי משכנתאות: אחריות המדינה לרשתות ביטחון**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- האגודה לזכויות האזרח (2008), **הצעה לרפורמה במדיניות הסיוע לשוכרי דירות בשוק הפרטי**.
- היימן, בנימין וגילת בן שטרית (2012), **התהוות משבר הדיור 2011: בחינה משולבת של השינויים בתקציבי משרד הבינוי והשיכון בעשור האחרון ומדיניות הממשלה**, האגודה לצדק חלוקתי.

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2011), **ממצאים מסקר הוצאות משק הבית 2010**, הודעה לעיתונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012), **סקר הוצאות משק הבית וסקר הכנסות 2010**.
- ורצברגר, אליה (2001), **האם השוק המשני למשכנתאות יפתור את בעיית הדיור של הזוגות הצעירים?** מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל, מרכז אדוה.
- ורצברגר, אליה וארז לנצינר (2002), **האם יש עתיד לשוק הדיור בשכירות בישראל?** נייר עמדה של החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב.
- ורצברגר, אליה (2007), **הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור**, בתוך "עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות", מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- זיו, נטע (2005), "בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין־דורות בפרספקטיבה היסטורית", **משפט וממשל**, כרך ט', מס' 2, עמ' 411–460.
- יונה, יוסי ואביה ספיבק (2012), **אפשר גם אחרת – מתווה לכינונה של חברה מתוקנת – המחאה החברתית 2011-2012**, קו אדום: הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- כרמון, נעמי (1998), **מדיניות השיכון של ישראל: חמישים השנים הראשונות**, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
- מבקר המדינה (2003), **דוח שנתי 53' לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001**.
- מבקר המדינה (2009), **דוח שנתי 59' לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007**.
- משרד האוצר (2007), **דברי הסבר להצעת תקציב 2008**.
- משרד הבינוי והשיכון (2006), **תכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימא**.
- משרד הבינוי והשיכון, **מידע חודשי**, שנים שונות.
- נגר, ויצמן וגיא סגל (2011), "מה מסביר את התפתחות מחירי הדירות ושכר הדירה בישראל בשנים 1999-2010?", **סקר בנק ישראל**, מס' 85, עמ' 59–7.
- סלייפר, יוסף (1979) "השיכון העירוני בשנות המדינה", **ביטחון סוציאלי**, כרכים 18-19, עמ' 5–21.
- פידלמן, איתי (2011), **התמורות בדיור הציבורי בישראל 1998-2011**, מחלקת מידע ומחקר, הכנסת.

- פריזט, שלומי (2008), **כימוי אובדן הרווחה הכלכלית כתוצאה ממדיניות שיווק קרקעות למגורים בישראל בשנים 1990-2007**, אפלייד אקונומיקס. <http://www.iep.org.il/images/2352117795.pdf>
- צדיק, עמי (2007), **שוק הדיור – תמונת מצב**, מחלקת מידע ומחקר, הכנסת.
- שנקר-שרק, דניאלה (2012), "חדר וחצי, הפינה הקטנה: הדיור הציבורי לנשים כמקרה בוחן למשטר החוזי ולחובת הנאמנות של המדינה", **ביטחון סוציאלי**, כרך 89, עמ' 141–167.
- תקוה, רון (2008). **מצוקת הדיור בישראל**, מחלקת מידע ומחקר, הכנסת.
- Aassve, Arnstein, Maria Davia, Maria Iacovou, and Stefano Mazzucco (2007), "Does Leaving Home Make You Poor? Evidence from 13 European Countries," *European Journal of Population/Revue Europeenne De Demographie*, Vol. 23, No. 3-4, pp. 315-338.
- Asiskovitch, Sharon (2011), "Dismantling the Welfare State from the Left? Localization of Global Ideas in the Case of Israel's 1998 Public Housing Law," *Global Social Policy*, Vol. 11, No. 1, pp. 69-87.
- Case, Karl E. and Robert J. Shiller (2004), "Is There a Bubble in the Housing Market? An Analysis," *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1, pp. 299-362.
- Department of communities & local government (2013), *English Housing Survey Headline Report 2011-12*.
- Katz, Ruth and Ariela Lowenstein (1999), "Adjustment of Older Soviet Immigrant parents and their Adult children Residing in Shared Households: An Intergenerational Comparison," *Family Relations*, Vol. 48, No. 1, pp. 43-50.
- Kemeny, Jim (2001), "Comparative Housing and Welfare: Theorising the Relationship," *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 16, pp. 53-70.
- Schwartz, Mary and Ellen Wilson (2008), *Who Can Afford to Live in a Home? A look at data from the 2006 American Community Survey*, U.S. Census Bureau.

Rohe, William M., Shanon Van Zandt, and George McCarthy (2000), *The Social Benefits and Costs of Homeownership: A Critical Assessment of the Research*, Joint center for housing studies of Harvard University, Low-Income Homeownership working paper series

Torgersen, Ulf (1987), "Housing: The Wobbly Pillar Under the Welfare State," In Bengt Turner, Jim Kemeny, and Lennart J. Lundqvist (Eds.), *Between State and Market: Housing in the Post-industrial Era*, Coronet Books.