# מדיניות המעודדת בעלות על דיור בישראל בשנות התשעים: קפיטליזם בחסותה של התערבות ממשלתית?

גילת בן שטרית ודניאל צ׳מנסקי*

**תקציר.** בישראל יש שיעור גבוה מאוד של דיירים־בעלים, למרות היותה מדינת הגירה. שיעור גבוה זה נובע ממדיניות רציפה של סבסוד חזקת מגורים זו, שננקטה על־ידי כל ממשלות ישראל מאז הקמתה. המאמר קורא לבחון אם מדיניות דיור זו מתאימה למדינת ישראל בנסיבות הקיימות. כרקע לדיון נסקור את כלי הסבסוד השונים, שבאמצעותם ממשלות יכולות לעצב את מדיניות הדיור שלהן, נבקר אותם, וכן נעלה מגוון נימוקים בעד ונגד מדיניות המעודדת בעלות על דיור.

מדיניות הדיור של ישראל בשנות התשעים עודדה בעלות על דיור בקרב עולים, באמצעות הקצאה של משכנתות מסובסדות. מדיניות זו השיגה, מחד גיסא, שיעור חסר תקדים של בעלות על דיור בקרב עולים, אך מאידך גיסא, האופן שבו הוקצו המשכנתות לעולים יצר עליית מחירים ועיוותים בשוק הדירות. מסקנת המאמר היא שלמרות העובדה שמדיניות המעודדת בעלות על דיור מזוהה בישראל עם רעיונות סוציאליסטים, היא אינה משרתת את האינטרסים של קבוצות מעוטות הכנסה. המאמר מסתיים בקריאה לדיון בחלופות השונות למדיניות הדיור.

## מבוא

ישראל היא מדינת הגירה. מבין תושביה היהודים מעל גיל 25 רק 45% הם ילידי ישראל, ומתוכם רק כ־20% הם צאצאים לאבות שנולדו בישראל. אפשר לצפות לכך ששיעור הבעלות על הדיור בקרב אוכלוסיית המהגרים יהיה נמוך, וזאת משלוש סיבות עיקריות: ראשית, למהגרים אין שורשים במיקום מסורתי; שנית, משימתם העיקרית של מהגרים היא השתלבות בשוק העבודה, ולכן הניידות במרחב חשובה להם; ושלישית – אוכלוסיות מהגרים מתאפיינות בדרך כלל במיעוט נכסים. לפיכך, היה סביר לצפות ששיעור הבעלות על דיור בישראל יהיה נמוך יחסית, ושבקרב העולים יהיה שיעור הבעלות נמוך יחסית לשיעור בקרב הוותיקים. בפועל, מסתבר ששיעור הבעלות על דיור בישראל גבוה יחסית למדינות אחרות (ראו נספח לוח 1), ושיעור הבעלות בקרב עולים מברית־המועצות לשעבר,

* המרכז לחקר העיר והאזור, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
אנו חייבים תודה לפרופסור נעמי כרמון, לד"ר חיים פיאלקוף ולגב' ראשונה וולפרט על הערותיהם לטיוטות קודמות של מאמר זה. למותר לציין שהמחברים בלבד אחראים לליקויים שנותרו.

אשר הגיעו בשנים הראשונות של גל העלייה, אף עולה על שיעור הבעלות בקרב אוכלוסיית הוותיקים. נראה שקצב כניסתם של עולי שנות התשעים לבעלות על דיור בישראל הוא יוצא דופן בהשוואה למדינות הגירה אחרות, וזאת למרות העובדה שאוכלוסיית העולים לא סוננה על־פי קריטריונים כלכליים כתנאי כניסה, בניגוד למדינות הגירה אחרות.

שוק הדיור מורכב משלוש חזקות מגורים: בעלות על דיור, שכירות סוציאלית (דיור ציבורי) ושכירות חופשית. המגמה העיקרית של מדיניות הדיור של ישראל בתקופת שנות השמונים והתשעים הייתה עידוד משקי בית לרכוש דירות באמצעות משכנתות מסובסדות. השיעורים הגבוהים של הבעלות על הדיור נובעים ממדיניות דיור של ממשלות ישראל, מן הימין ומן השמאל גם יחד, אשר עודדו חזקת מגורים זו. למדיניות דיור יש השפעה רבה על חלוקת העושר בחברה, שכן הדירה היא הנכס היקר ביותר בתיק ההשקעות לגבי רוב משקי הבית. מחקרים הראו שלמדיניות הדיור ולמבני ההזדמנויות השונים בשוק הדיור הייתה השפעה רבה על חלוקת העושר בחברה הישראלית (אלמלך ולוין־אפשטיין, 1998; ספירלמן, 1997), אך נושאים הקשורים להשפעתה של מדיניות הדיור על אורח החיים של משקי הבית נדחקו לשולי הדיון הציבורי, ואין דנים בחוסר הברירה ששוק הדיור מציב, בנטייה לרכוש דירה בשלב מוקדם (הן בגלל העדר חלופות והן בגלל היווצרותן של נורמות חברתיות), ובנטל הכבד של המשכנתות על משקי בית צעירים והשפעתו על החלטותיהם. נושאים הקשורים לדיור הגיחו לכותרות הראשיות של מהדורות החדשות כאשר נוצרה התארגנות חברתית של נפגעי משכנתות, או בעקבות גל מחאה של תושבים ותיקים, שהקימו מאהלים במרכזי הערים כאשר גל העלייה הביא לדחיקתם משוק הדירות השכורות. אך דומה שהמאפיין העיקרי של מדיניות הדיור, כלומר, עידוד בעלות על דיור, זוכה בהסכמה רחבה ואינו מהווה נושא לדיון ציבורי.

לפיכך, מטרותיו של המאמר הן שתיים:

א. להעלות את מגוון הטיעונים בעד ונגד מדיניות המעודדת בעלות על דיור, כמסגרת לבחינת המדיניות הנהוגה בישראל.

ב. לבחון מספר השלכות של הפעלת מדיניות המעודדת בעלות על דיור במהלך שנות התשעים.

המאמר בנוי משבעה חלקים. חלקו הראשון של המאמר מציג את מבנה שוק הדיור ואת כלי הסבסוד העומדים לרשות הממשלה. החלק השני דן בנימוקים בעד ונגד מתן סובסידיה לשוק הדיור ובביקורת על כלי סבסוד שונים. החלק השלישי מציג שיקולים בעד מדיניות המעודדת בעלות על דיור. החלק הרביעי, לעומת זאת, מציג שיקולים נגד מדיניות זו. החלק החמישי דן באופן ביקורתי ביישומה של המדיניות בישראל בשנות התשעים. החלק השישי מציג עדויות לקוצר ידה של מדיניות זו. החלק השביעי מסיים בקריאה לבחינה מחודשת של ההצדקות האידאולוגיות למדיניות המעודדת בעלות על דיור, ומציע לבחון חלופות למדיניות דיור זו.

## 1. שוק הדיור – מבנה וכלי סבסוד

שוק הדיור מורכב משלוש קטגוריות עיקריות של חזקות מגורים:

(1) **דיירים־בעלים**: משקי בית המתגוררים בדירה שבבעלותם.

(2) **שוכרים בשוק השכירות החופשית:** משקי בית המשלמים דמי שכירות תמורת מגורים לתקופה הנקובה מראש בחוזה. בשוק השכירות החופשית מוצעות להשכרה דירות בבעלות של משקי בית אחרים או של חברות השכרה, כאשר מחירי השכירות נקבעים לפי תנאי השוק. לשוכרים אין זכויות כלשהן בגין תשלום השכירות, ובסוף חוזה השכירות עליהם לפנות את הנכס.

(3) **שוכרים סוציאליים:** משקי בית הנהנים מסובסידיה לשכירות במסגרת שכירות סוציאלית (דיור ציבורי). מלאי הדירות נמצא בבעלות הממשלה, הרשויות המקומיות או גופים ציבוריים אחרים, כאשר מחירי השכירות נקבעים על־פי שיקולים חברתיים ופוליטיים.

ממשלות מסבסדות את שוק הדיור במטרה לצמצם את הפער הנוצר בין כמותן ואיכותן של יחידות הדיור המיוצרות בשוק לבין כמותן ואיכותן של יחידות הדיור הדרושות לחברה. סובסידיות לשוק הדיור קיימות במידה זו או אחרת בכל המדינות המפותחות, ועצם נחיצותן אינו נתון במחלוקת. אך קיימת מחלוקת לגבי מידת ההתערבות הנחוצה ולגבי הכלים שעליה להשתמש בהם. הרטמן (Hartman, 1998) מציג השקפה שעל־פיה דיור הוא זכות מלידה של כל האזרחים במדינה מודרנית, וחובת הממשלה לספק זכות זו לציבור האזרחים. סלינס (Salins, 1998), לעומת זאת, מציג השקפה שעל־פיה אין צורך להבטיח זכות לדיור, ומעורבות ממשלתית גבוהה סופה שתגרום עיוותים בשוק הדיור ונזק לאוכלוסייה

*לוח 1: מיון כלי הסבסוד לשוק הדיור*

| שנת עלייה | צד ביקוש | צד היצע |
|---|---|---|
| דיירים־בעלים | – משכנתות בריבית מובטחת מתחת לריבית השוק.<br>– זיכוי ממסים כנגד הריבית על משכנתות.<br>– מענקים לרוכשי דירה בפעם הראשונה. | – בנייה ביוזמת הממשלה בעבור משקי בית, או בעבור אזורים שהממשלה מעונינת לסייע להם.<br>– מענקים ליזמים או הבטחות רכישה. |
| שכירות חופשית | – השתתפות בתשלום שכ"ד לפי תנאים מסוימים. | – הקלות במיסוי על הכנסות משכ"ד.<br>– עידוד בנייה להשכרה על־ידי הקלות במיסוי ומענקים. |
| שכירות סוציאלית | – השתתפות בתשלום שכ"ד לפי תנאים מסוימים.<br>– קביעת שכ"ד מתחת למחיר השוק. | – השתתפות בתשלום שכ"ד לפי תנאים מסוימים.<br>– בנייה ביוזמת רשויות ציבוריות.<br>– רכישת דירות מיד שנייה על־ידי רשויות ציבוריות. |

שחפצים להיטיב עמה. לטענתו, שוק הדיור הוא בעל תפקיד מסורתי בתִגמול משקי בית חרוצים על המאמצים שעשו. מתן סובסידיות המאפשרות למשקי בית לא־חרוצים לזכות בתנאי דיור שווים לאלה של משקי בית חרוצים פוגע במערכת התגמול.

סובסידיה לדיור היא פעולה שיוזמת הממשלה. היא מזרימה משאבים באמצעים ישירים ועקיפים, ומורידה את העלות היחסית של ייצור הדיור או צריכתו. הורדת עלותו היחסית של הדיור מביאה לכך שדיור זוכה ליחס מועדף לעומת סחורות ומוצרי השקעה אחרים. סקירת השיטות השונות למתן סובסידיה באירופה, שנערכה על ידי הפנר ואוקסלי (Haffner & Oxley, 1999), מאירה את מורכבותן ואת הקושי להשוות ביניהן.

אנו מציעים למיין את כלי הסבסוד השונים של שוק הדיור לפי שני קריטריונים:

א. חזקת המגורים.

ב. המוטבים המוצהרים של הסובסידיה, כאשר נהוג להשתמש במושגים "צד הביקוש" או "צד ההיצע".

לוח 1 (בעמוד הקודם) מציג את מיון כלי הסבסוד לפי שני הקריטריונים הללו.

## 2. נימוקים נגד מתן סובסידיה לשוק הדיור

סובסידיה משמעה התערבות ממשלתית בשוק הדיור. כמו כל התערבות ממשלתית, גם סובסידיה עלולה לגרום עיוותים. בחלק זה נסקור תחילה נימוקים השוללים סובסידיה בכלל, ולאחר מכן נסקור את הביקורת על סובסידיה לצד ההיצע ואת הביקורת על סובסידיה לצד הביקוש.

### 2. א. נימוקים השוללים סובסידיה בכלל

**גילום הסובסידיה למחיר הדירות:** השערתם של הכלכלנים היא שערכן של ההקלות או ההכבדות במסים יגולם במלואו בערכי הדירות. ספרות כלכלית רחבה עוסקת בסוגיה זו. מחקר שנערך בשוודיה לגבי יעילותה של הסובסידיה הראה שהיא גולמה במלואה במחירי הדירות (Berger et al., 2000). כאשר הסובסידיות אכן מגולמות בסופו של דבר במחירי הדירות, מחירי הדירות עולים, והמטרה שלמענה ניתנה הסובסידיה אינה מושגת. תהליך גילומה של הסובסידיה במחיר הדירות מכביד על האפשרות לבטל את הסובסידיה לאחר שנטמעה בשוק.

**לקבוצת הזכאים לסובסידיה יש נטייה להתעצם:** סובסידיה היא יעילה כאשר היא ניתנת לקבוצת זכאים קטנה מכלל הצרכנים, כך שאינה משפיעה משמעותית על מחיר השוק של המוצר. מרגע שהסובסידיה הוצגה בשוק, מתרחשים שני תהליכים: (א) נוצרת תחרות בין קבוצות אינטרס, כאשר כל אחת מהן מפעילה את האמצעים הפוליטיים העומדים לרשותה במטרה להגדיל את זכאותה לסובסידיה. (ב) צרכנים מוצאים דרכים להסתפח לקבוצה הזכאית לסובסידיה, וקבוצת הזכאים גדלה.

**אין דרך לשלוט על חלוקת ההנאה מסובסידיה בין היצרנים לצרכנים:** הסובסידיה מיטיבה בדרך כלל עם היצרנים והצרכנים גם יחד. שני הצדדים מצליחים לסחור בכמות גדולה יותר מזו שנסחרה לפני מתן הסובסידיה. חלוקת ההטבה בין הצרכנים ליצרנים

תלויה ביחס בין גמישותה של עקומת ההיצע לבין גמישותה של עקומת הביקוש. האופן שבו ההטבה מתחלקת בין הצרכנים והיצרנים אינו תלוי בבחירתם המוצהרת של המוטבים, אלא בתכונות השוק. ככל שעקומת ההיצע קשיחה יותר, קטֵנה השפעת הסובסידיה על הכמות הנסחרת, הצרכנים מקבלים חלק קטן יותר מן הסובסידיה והיצרנים מקבלים חלק גדול יותר. במצב של היצע קשיח, גם אם הסובסידיה מוענקת לצרכנים, הקבוצה שזוכה ליהנות בפועל מחלק הארי של הסובסידיה הם היצרנים (במקרה של שוק הדיור – בעלי קרקע, בעלי דירות ויזמי בנייה).

**לסובסידיה יש כוח אינרציה:** ביטול סובסידיה שניתנה הוא טעות אלקטורלית, שכן הוא פוגע בזכויות שכבר ניתנו. לעומת זאת, העמקת הסובסידיה והחלתה על קבוצות אוכלוסייה נוספות יוצרות אהדה כלפי השלטון.

**פיתוח של מנגנון ביורוקרטי:** כדי לחלק סובסידיה למוטבים יש להקים מנגנון ביורוקרטי, הנוטה לפתח אינטרסים משלו. הוא פועל להגדלת כוחו וכופה עלויות על המערכת.

## 2. ב. ביקורת על סובסידיה להיצע

הממשלה תומכת בצד ההיצע על־ידי מעורבות בשוק הבנייה. פעילות ממשלתית בשוק הבנייה מכוונת לבניית יחידות דיור שהסיכון הכרוך בבנייתן הוא גבוה מדי מבחינת היצרנים, בשל מאפיינים של אוכלוסיית היעד או המיקום הגאוגרפי. הממשלה יכולה לפעול כיזם בנייה בעצמה, או לתמוך ביצרנים באמצעות מענקים, המוזילים את עלויות הייצור. המתנגדים למעורבות הממשלה כיזם בשוק הבנייה טוענים שהמגזר הציבורי יעיל פחות מהמגזר הפרטי, ולכן, כאשר הבנייה מתבצעת על־ידי המגזר הציבורי, נוצר חוסר יעילות. נוסף על כך, כאשר הממשלה פועלת כיזם בשוק הבנייה, היא מתחרה במגזר הפרטי, מעלה את רמת הסיכון שלו ודוחקת אותו מהשוק.

טיעון אחר נגד תמיכה ממשלתית בצד ההיצע מצביע על הפרת העיקרון של ריבונות הצרכן (Stern, 1972). הביקוש המצרפי של הצרכנים בשוק קובע את מחירן של תכונות מסוימות של יחידות הדיור בשוק. כאשר מנגנון התמחור אינו קיים, תכונותיהן של יחידות הדיור נקבעות לפי שיקוליהם של פקידי ציבור, או לפי העדפות היצרנים, וכך נוצר מלאי דירות שאינו תואם את העדפות הצרכנים. משך חייהן של דירות הוא ארוך, ולכן קיימת סכנה שבנייה ממשלתית, שאינה תלויה בביקוש של משקי הבית, תהווה השקעה בנכסים שאינם רצויים מבחינת איכות, עיצוב ומיקום. סלינס (Salins, 1998) הצביע על כך שרוב יחידות הדיור שפותחו במסגרת הפרויקטים שנוהלו על־ידי סוכנויות ציבוריות בארצות־הברית הן יקרות לבנייה ולתחזוקה.

בעקבות הביקורת על מדיניות הסבסוד של צד ההיצע נוצרה במדינות שונות מגמה לעבור למדיניות של סבסוד צד הביקוש. הפעילות של הבנק העולמי, שהתרכזה בשנות השבעים בעיקר בפיתוח פרויקטים לאספקת קרקע ודיור במחירים בני־השגה, עברה בשנות השמונים לפיתוח פרויקטים של מימון דיור (The World Bank, 1993). שינוי מדיניות התמיכה בדיור מצד ההיצע לצד הביקוש מתועד במחקרים שונים. לדוגמה: בצ׳ילה – The World Bank, 1993; בבריטניה – Balchin et al., 1998; בישראל – Carmon, 2002.

### 2. ג. ביקורת על סובסידיה לביקוש

הממשלה יכולה לתמוך בצד הביקוש על־ידי סבסוד מגורים של דיירים־בעלים ושוכרים בשוק החופשי, או על־ידי פיתוח שכירות סוציאלית. סובסידיות לדמי שכירות ומשכנתות מתערבים במנגנונים של השוק ויוצרים עליית מחירים, בעוד שפיתוח המגזר של השכירות הסוציאלית, שרמת המחירים בו נקבעת על־ידי מנגנון מנהלי, מנתק את המגזר של דיירי השכירות הסוציאלית מהמנגנון של שוק הדיור. סונדרס (Saunders, 1990) טוען נגד פיתוח של שכירות סוציאלית כי חזקת מגורים זו מונעת מדייריה להיות שותפים בתהליכים כלכליים, ועל־ידי כך מחזקת את יכולת השליטה של גופים ביורוקרטיים על חייהם של הדיירים.

הביקורות על סובסידיות לתמיכה לשוכרים ולדיירים־בעלים עוסקות במישור הנורמטיבי ובמישור הפוזיטיבי. במישור הנורמטיבי נמתחת ביקורת על מטרותיהם של כלי התמיכה השונים: נטען כי סובסידיה לדמי שכירות מקטינה את ההניעה (מוטיבציה) של משקי הבית לשפר את מצבם. כמו־כן נטען שמדיניות של סבסוד דיירים־בעלים על־ידי זיכוי ריבית המשכנתה מהחבות למס הכנסה היא הטבה רגרסיבית, המגדילה את אי־השוויון בין קבוצות הכנסה. במישור הפוזיטיבי נמתחת ביקורת על כלי התמיכה הללו בשל חוסר יעילותם בהשגת מטרותיהם המוצהרות.

## 3. עידוד בעלות על דיור – שיקולים בעד

השיעור הגבוה של בעלות על דיור בישראל נוצר כתוצאה ממדיניות ממשלתית שמעודדת משקי בית לרכוש חזקת מגורים זו. מדינת ישראל אינה יוצאת דופן כאשר היא נוקטת מדיניות של הרחבת מגזר הדיירים־בעלים. מדיניות דומה נהוגה בבריטניה, בארצות־הברית ובמדינות מערביות נוספות. לרשות הממשלות עומד מגוון של שיטות לסבסוד חזקת המגורים של הדיירים־בעלים. מדיניות זו שואבת את הצדקותיה ממספר הנחות, שלפיהן חזקת הבעלות משפיעה באופן חיובי על החברה והכלכלה.

### 3. א. בעלות על דיור כאינדיקטור כלכלי

אי אפשר להתייחס לשיעור הדיירים־בעלים כאל משתנה המעיד על התפתחותה הכלכלית של המדינה. לפי נתונים של האיחוד האירופי לשנת 1999, שיעור הדיירים־בעלים במדינות האיחוד שונה ממדינה למדינה (ראו נספח לוח 1). בתוך מדינות האיחוד האירופי, במדינות בעלות תמ"ג גבוה לנפש, כמו דנמרק וגרמניה, יש שיעור נמוך יחסית של דיירים־בעלים, לעומת מדינות בעלות תמ"ג נמוך לנפש, כמו ספרד ופורטוגל. מכאן ששיעור הדיירים־בעלים אינו משתנה המעיד על התפתחות כלכלית, אלא משתנה המשקף מבנה מסוים של שוק הדיור, שהוא תוצאה של נורמות חברתיות ומדיניות.

בתוך מערכת הנורמות של ארצות־הברית, בעלות על דיור משמשת כאינדיקטור כלכלי בשני מישורים: ראשית, בעלות על דיור היא הגשמת "החלום האמריקאי", ולכן בעלות על דיור מהווה אינדיקטור למצבו הכלכלי של משק הבית. שנית, מדדים שונים,

כמו בקשה להיתרי בנייה ולהתחלות בנייה וקנייה של דירות קיימות, מהווים אינדיקטורים למצב המשק. המדדים של שוק הדיור מבטאים את מידת הביטחון שיש למשקי הבית בעתיד הכלכלה וביכולתם לעמוד בהחזרי המשכנתות. לפיכך, עיני המשקיעים, גם במגזרים שאינם קשורים לענף הבנייה, נשואות לעבר מדדים שונים של שוק הדיור.

לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, עד סוף אוקטובר 1998 כ־75% ממשפחות העולים, שעלו מברית־המועצות לשעבר בשנים 1989–1996, רכשו דירה (ראו לוח 2). כדי לבחון את אירועי שנות התשעים בישראל, יש לשאול קודם כל אם אפשר לאמץ את התפיסה האמריקאית ולפרש את נכונותם של משקי הבית לרכוש דירות כאמונה בביטחונם הכלכלי? מסקר שנערך בהזמנת משרד הבינוי והשיכון[1] בשנת 1993 עולה תמונה אחרת: קרוב למחצית העולים שקנו דירה העריכו שרוב קוני הדירות מקרב העולים לא יחזיר את ההלוואות. כאשר נשאלו רוכשי הדירות שבמדגם מה יקרה לעולים שלא יוכלו לשלם את החובות על־פי התוכניות לרכישת הדירה, התפלגו תשובותיהם כדלהלן: 18.4% השיבו שימכרו את הדירה, 22.4% השיבו שהערבים ישלמו, 2.6% השיבו שייקחו מהם את הדירה, ורוב של 56.6% השיב שהממשלה תשלם את החובות (!!!). כלומר, ייתכן שרכישת הדירות מעידה על נכונות להשתקע בישראל, אך בשום פנים ואופן אין לראות בה מדד לתפיסת הביטחון הכלכלי בעתיד.

## 3. ב. אידאולוגיית ההפרטה בעולם ובישראל

במדינות מערב אירופה נקשרה מדיניות הרחבת מגזר הדיירים־בעלים למדיניות ההפרטה, שנבעה משינוי אידאולוגי. שינוי אידאולוגי זה התבטא באימוץ ההשקפה שעל־פיה מערכות אספקה ציבוריות אינן יעילות כלכלית, ולכן רמות הייצור והרווחה יעלו כאשר השוק יעבור תהליכים של הפרטה. ההפרטה המהירה של מלאי הדיור הציבורי באנגליה בשנות השמונים היא דוגמה ליישום של אידאולוגיה זו. שיעור הדיירים־בעלים עלה בבריטניה מ־55% ל־69% בשנים 1980–1999.[2]

המדיניות של מכירת הדירות בישראל קדמה לאידאולוגיית ההפרטה שהתפתחה במדינות המערב בשנות השמונים. תהליך ההפרטה של דירות ציבוריות, שנחשב במדינות המערב כחידוש של שנות השמונים, הונהג בישראל עוד בשנות החמישים. בעשור הראשון להקמת המדינה, מאמץ בניית המגורים היה נטל קשה על הקופה הציבורית. לפי טנה (1959, ע' 9–10) "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 לאמורטיזציה או לסילוק ההלוואה על הקרן והריבית." טנה מציין כי "מגמת המדיניות הפיננסית של השיכון היא להעביר את הדירות לבעלותם של העולים, במקום להחזיקן כרכוש המדינה על יסוד שכירות". השיקול העיקרי שהביא לעידוד בעלות על דיור היה הורדת הנטל הפיננסי של מימון הדיור מכתפיה של המדינה הצעירה.

1 פיין, אהרון (1993). תוכניותיהם של עולי חבר המדינות לרכוש דירה בארץ, ממצאי סקר שנערך בהזמנת אגף האכלוס, משרד הבינוי והשיכון, תצפית – מכון למחקר בע"מ.

2 EU Housing Statistics, Table 4.3.

דרין (1959), שכיהן כיועץ כלכלי באגף השיכון, מציין שסקר ארצי שנערך בשנת 1957 הראה שקרוב ל־54% מהדירות היו בבעלות דייריהן. דרין מציין שזהו שיעור גבוה, במיוחד בהתחשב באופייה העירוני של האוכלוסייה הישראלית. דרין (1959, ע' 64–65) מסביר: "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." מדיניות מכירת הדירות נמשכה גם בעשורים הבאים. ורצברגר (1991) מדווח שבשנים 1964–1989 נמכרו מדי שנה 2% עד 5% ממלאי הדיור הציבורי. בשנת 1998 המליצה ועדת גדיש על המשך המדיניות המעודדת בעלות על דיור.[3]

## 3. ג. בעלות על דיור – ערך אונתולוגי והון חברתי

סונדרס (Saunders, 1984) מייחס לבעלות על דיור ערך קיומי (אונתולוגי) ובונה קשר בין תחושת "הבית" לבין חזקה של בעלות דיור. יחידת הדיור בבעלות היא "הבית", המעניק לפרט תחושה של ביטחון, וממלא את החסך הנובע מאיבודם של קשרים חברתיים בחיים המודרניים. תפיסת "הבית" עולה גם מדבריו של שר הבינוי והשיכון לשעבר, נתן שרנסקי.[4] שרנסקי מקשר את שיעורי הבעלות הגבוהים על דיור לגורמים פסיכולוגיים של העם היהודי, "שאחרי אלפיים שנה של גלות, כשחוזרים הביתה, הם רוצים להרגיש שהם באמת בבית".

בעלות על דיור היא מרכיב מרכזי במערכת האמונות והציפיות המזוהה כ"חלום האמריקאי". היא נחשבת כגורם מייצב וכבעלת השפעה שמרנית, המעודדת חסכנות, חריצות, יציבות גאוגרפית ותעסוקתית, אזרחות טובה ומעלות נוספות (Megbolugbe & Linneman, 1993). האמונות הללו נבדקו במספר מחקרים אמפיריים. מחקרם של גרין ווייט (Green & White, 1997) מצא שילדים של דיירים־בעלים נשארו במסגרות לימודים תקופה ארוכה יותר לעומת ילדי שוכרים, וההסתברות של ילודה בקרב נערות היא נמוכה לגבי בנות של דיירים־בעלים לעומת בנות של שוכרים. מחקר של רוסי וּוֶבר (Rossi & Weber, 1996) העלה שדיירים־בעלים נטו להיות פעילים יותר בקבוצות לשיפור הקהילה. די־פסקוואלה וגלסר (DiPasquale & Glaeser, 1999) בדקו את הקשר בין בעלות על דיור להשקעה בהון חברתי מקומי. מתוך ממצאי מחקרם עולה שקיים קשר בין בעלות על דיור לבין משתנים המנסים למדוד אזרחות טובה, כמו חברות בארגונים ומעורבות בפוליטיקה מקומית.

## 3. ד. הדירה כהשקעה

סונדרס (Saunders, 1990) מציע את תאוריית ה"העשרה" כהצדקה למדיניות ממשלה המעודדת בעלות דיור. לפי תפיסה זו, הבעלות על הדירה מהווה חלק או "מנייה" בעושר

3 משרד השיכון, דו"ח הוועדה למדיניות הסיוע בדיור ("ועדת גדיש"), המלצות מיולי 1998.

4 שרנסקי, 2001, סיכום דיון בנושא מדיניות חברתית־כלכלית לשנת 2002. הדיון התקיים בבית הנשיא, בשיתוף עם המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

הלאומי. כאשר חל גידול בעושר הלאומי, עולה ערך הדירות, וכך בעלי דירות זוכים בנתח מהצמיחה הכלכלית. בספרו סוקר סונדרס (1990) את רווחי ההון שנצברו אצל בעלי דירות בבריטניה בזכות בעלותם. הוא סבר שאם יצליח להראות שבעלות דיור אפשרה למיליוני משקי בית בריטיים לא־עשירים לצבור הון, יקרא תיגר על כל אלה המאמינים שהקפיטליזם משרת רק את האינטרסים של המעמד הקפיטליסטי.

אך אליה וקוץ בה: תיאורו של סונדרס מטפל רק בצד אחד של המטבע – השגשוג בכלכלה הלאומית. הצד האחר של המטבע הוא שטומן מלכודת לדיירים־בעלים. מה קורה לבעלי הדירות כאשר אין צמיחה כלכלית אלא מיתון כלכלי? הכלכלה מתכווצת וערכי הדירות יורדים. מכיוון שדיור הוא מוצר יקר, רוב הדיירים־בעלים ממנים את רכישת הדירה באמצעות משכנתות לטווח ארוך. בעת מיתון, בעלי דירות שקנו את דירותיהם באמצעות משכנתות עלולים להיקלע למצב שבו החוב שלהם על הדירה גבוה יותר מערך הדירה. ואכן, בתחילת שנות התשעים, זמן קצר לאחר שספרו של סונדרס יצא לאור, פקד את בריטניה מיתון כלכלי. ממשלת תאצ'ר הפריטה בשנות השמונים את הבעלות על דירות שהיו שייכות לרשויות המקומיות, ועודדה באמצעים שונים את רכישתן על־ידי משקי בית. לאחר תקופה ארוכה של מגמת עלייה בערכי הדירות, חל היפוך מגמות, ומחירי הדירות ירדו. משקי בית רבים נקלעו למצב של הון דיור שלילי (negative equity), כלומר, ערך ההתחייבויות שלהם על הדירה היה גבוה מערך השוק שלה. לפי הערכה של ג'נטל וחוב' (Gentle et al., 1994) היו בבריטניה בשנת 1992 יותר משני מיליון משקי בית במצב זה. להון דיור שלילי יש השפעות מזיקות על אורח החיים של משקי הבית. פורסט וחוב' (Forrest et al., 1999, p. 128) ערכו מחקר בבריטניה בקרב משקי בית שהיו במצב של הון דיור שלילי, ודיווחו כי זוגות שנפרדו לא יכלו למכור את הדירה המשותפת, ומשקי בית שרצו להביא לעולם ילדים דחו זאת בגלל חוסר מרחב בדירת המגורים.

כמו כל נכס אחר, גם יחידת דיור מתאפיינת ברמה של תשואה וסיכון תואמים. מקובל להתייחס להשקעה ביחידת דיור כאל השקעה ברמת סיכון נמוכה, אולם שני העשורים האחרונים של המאה העשרים סיפקו עדויות לשינויי מחירים ריאליים בסדר גודל של עשרות אחוזים במשך שנה במקומות שונים.[5] לגבי רוב משקי הבית, הדירה היא הנכס העיקרי בתיק ההשקעות. הנטל הפיננסי הנובע מרכישת הדירה מונע ממשקי הבית את האפשרות לגוון את תיק ההשקעות שבידיהם, זאת בניגוד לכלל הראשון של משקיעים בשוק ההון.

בניגוד לתיאוריית ההעשרה שהוזכרה לעיל, יש הטוענים שבעלות דיור עלולה לרושש את משקי הבית. אדל וחוב' (Edel et al., 1984) ערכו מחקר[6] על מגמות של מחירי דירות

5 סטפנס (Stephens, 1995) מביא נתונים על עליות וירידות ריאליות של מחירי הדיור במשך שנה אחת במדינות במערב אירופה. 1988: בריטניה – 20.3%+; 1989: פינלנד – 13.3%+, ספרד – 20.8%+; ולעומת זאת, 1989: דנמרק – 10.7%-, נורווגיה – 10.3%-, בריטניה – 10.2%-; 1993: שוודיה – 14.3%-.

שילר (Shiller, 1993) מציין נתונים של ערים שונות בארצות־הברית. אחוז השינוי השנתי הממוצע במחירי הדירות הריאליים: בוסטון, 1983–1987 – 17.7%; סיאטל, 1988–1990 – 22.3%; סן־פרנסיסקו, 1987–1989 – 19.1%;ולעומת זאת, יוסטון, 1985–1987 – 14.6%-; בוסטון, 1989–1991 – 13.5%-.

6 שם הספר – *Shaky Palaces* – מתמצת מסקנה זו.

באזור בוסטון, והגיעו למסקנה שבעלות על דירה כרוכה בסיכון רב וטומנת מלכודת פיננסית למשקי הבית. לפי שילר וויס (Shiller & Weiss, 1999), הסיכון של ירידת שווי השוק של דירות הוא גדול בהרבה מהסיכון של שריפה או אסונות פיזיים אחרים, אך תוכניות הביטוח השונות מבטחות מפני פגעי טבע שונים, אך אינן מבטחות מפני ירידת ערך הדירה.

סקרים שנערכו בארצות־הברית מצביעים על כך שבעלי דירות סבורים כי דירה היא השקעה מצוינת (Megbolugbe and Linneman, 1993). הדירה משמשת את משקי הבית כאפיק של חיסכון משום שהיא השקעה הנצברת לאורך שנים באמצעות משכנתה. המשכנתה נפרעת בשנים שמשק הבית פעיל בשוק העבודה, והדירה מהווה מקור של הון וביטחון כלכלי למשק בית בהגיעו לגמלאות. נוסף על כך, דירה נחשבת לנכס המהווה גידור (hedging) טוב בתקופות אינפלציה. ההסבר לתופעה זו מצוי בעובדה שדירה היא נכס המניב ישירות זרם ריאלי של שירותים. רובינשטיין (1997) מציג עדות לכך שעלייה בשונות הצפויה של האינפלציה מעלה את מחירן היחסי של הדירות בישראל.

## 3. ה. עידוד בעלות על דיור ממניעים כלכליים ופוליטיים

בעלות על דיור נחשבת לגורם המשפיע על צמיחה כלכלית באמצעות יצירת תעסוקה בענף הבנייה ובענפים הקשורים אליו. קרלינר (Carliner, 1998) טוען שרוב התוכניות הפדרליות, שמטרתן לכאורה היא הגדלת רווחתם של משקי הבית, פותחו למעשה לשם השגת מטרות אחרות. לטענתו, חוקי מס ההכנסה בארצות־הברית עוצבו כך שהם מסבסדים בעלות על דיור, מתוך מטרה ליצור תמריץ לפיתוח הכלכלה. מקלנן ומור (Maclennan & More, 1997) טוענים כי הנימוק הקיינסיאני הישן של "תדלוק" הכלכלה על־ידי סבסוד השקעה בדיור אינו תקף יותר בתקופתנו, כאשר רוב משרדי האוצר מדגישים את העלויות של ההזדמנויות הכלכליות הכרוכות בלקיחת הלוואות גדולות יותר ובהגדלת נטל המיסוי לשם מימון התוכניות הללו.

מדיניות המעודדת בעלות על דיור יכולה לנבוע גם ממניעים פוליטיים של מפלגת השלטון. ג׳נטל וחוב׳ (Gentle et al., 1994) טוענים שהמניע האלקטורלי היה שיקול מרכזי לגבי מפלגת השמרנים, בראשותה של תאצ׳ר, בעיצוב המדיניות של הפרטת הדיור הציבורי בבריטניה. המטרה הייתה להרחיב את מגזר הדיירים־בעלים, שחלק גדול מבוחריו הצביע באופן מסורתי למפלגת השמרנים, מתוך הנחה שהשינוי בחזקת המגורים יגרום להגדלת שיעור המצביעים למפלגה. פטי וחוב׳ (Pattie et al., 1995) בדקו את השפעתו של המשבר בשוק הדיור על דגמי ההצבעה בבריטניה. הם הגיעו למסקנה שלמרות ניצחונם של השמרנים בבחירות בשנת 1992, כוחה של המפלגה ירד באזורים שבהם נוכחו בעלי דיור שחלומם נהפך לניסיון מר. ורצברגר ורשף (Werczberger & Reshef, 1993) מצביעים על שיקולים פיננסיים של מפלגת השלטון כחלק מן המניעים להפרטת הדיור הציבורי. הרווח הפיננסי נובע משני מקורות: הראשון – הפרטת הדיור מפחיתה את נטל הוצאות התחזוקה הגבוהות של הדיור הציבורי, והשני – ההכנסה הנוצרת ממכירתן של יחידות הדיור מאפשרת להגדיל את תקציבם של משרדי הממשלה.

## 4. עידוד בעלות על דיור – נימוקים נגד

יישומה המוצלח של מדיניות ההפרטה בבריטניה, שהתבטא בהגדלת שיעור הדיירים־בעלים, שינה את סדר היום של המחקר האקדמי (Badcock, 1994), והפנה את תשומת הלב גם להיבטיה השליליים של המדיניות המעודדת בעלות על דיור.

### 4. א. בעלות על דיור פוגעת בניידות ובהתאמה לשוק העבודה

מכירה וקנייה של דירה כרוכות בעלויות עסקה גבוהות, ולכן בעלות על דירה פוגעת בניידות של משק הבית. מבנה של שוק דיור שיש בו שיעור גבוה של דיירים־בעלים יכול לעכב את תהליך ההתאמה בין תפרוסת המגורים להיצע התעסוקה. שינויים דיפרנציאליים במחירי הדירות בין אזורים באותה מדינה אינם מאפשרים למשקי בית מובטלים לעבור לאזור שיש בו היצע תעסוקה. לפי הבנק העולמי (The World Bank, 1993), עליית מחירי הדירות באזור הדרומי־מזרחי בבריטניה בשנות השמונים מנעה מעבר של עובדים מאזורים שנוצר בהם עודף בכוח עבודה לאזור שהיה בו ביקוש לכוח עבודה. ההערכה היא שחוסר האפשרות להתנייד בין האזורים השונים הגדיל את שיעור האבטלה בתקופה זו ב־2%. מחקר שנערך על ידי גרין והנדרשוט (Green & Hendershott, 2001) בדק את הקשר בין בעלות על דיור לבין אבטלה בארצות־הברית. הממצאים הראו שלגבי שכבות אוכלוסייה בגילאי 35–64, בעלות דיור מהווה מגבלה על ניידות כוח העבודה, ותורמת להחרפת האבטלה.

במצב של הון דיור שלילי מגבלת הניידות מתעצמת. מכיוון שהחוב על הדירה גבוה מערכה, משק הבית אינו יכול למכור את הדירה ולממן מעבר לדירה אחרת, והוא למעשה "לכוד" בדירה. הנלי (Henley, 1998) בדק את השפעת הון הדיור השלילי על ניידותם של משקי בית בשנות התשעים המוקדמות בבריטניה. לפי ממצאיו, דיירים־בעלים לא מיהרו להגיב לשינויים בתנאי שוק העבודה באמצעות שינוי מקום המגורים.

מחקר של מנו־נגרין ומש (Mano-Negrin & Mesch, 2001) על קבוצת העולים מברית־המועצות לשעבר שהגיעה לישראל בשנים 1989–1990 מתמקד בעלויות של בעלות על הדיור. הממצאים מראים שלעולים לא הייתה ברירה אלא לקנות דירות זולות ברשויות קטנות ובאזורים פריפריאליים. וכך, הריחוק ממוקדי התעסוקה אילץ את העולים לשאת בעלות הנובעת מיוממות.

### 4. ב. נורמות והקצנת פערים על־ידי שיור חברתי

גרני (Gurney, 1999) מבקר את בניית הנורמה המייחסת לבעלות על דיור תכונות של צורת חיים טבעית. גרני מבסס את טיעוניו על התאוריה של פוקו (Foucault). לפי תאוריה זו, בלב־לבה של הגדרת הכוח עומד הרעיון שמנגנוני כוח מציגים את עצמם כ"טבעיים" וכ"היגיון פשוט", וכתוצאה מכך הם נותרים בלתי נראים. מנגנוני כוח בונים נורמות בחברה: בעלות על דיור נבנית כנורמה של חזקת מגורים טבעית, בעוד ששכירות נבנית כנורמה המנוגדת לטבע האדם. לכן, קבוצת הדיירים־בעלים נחשבת כנורמלית, והקבוצה המתגוררת בשכירות נדחקת להגדרה של קבוצה לא־נורמלית. התהליך הזה של

הרחקת קבוצת השוכרים מהנורמה אינו פועל יוצא של כוחות כלכליים וחברתיים בלבד, אלא תהליך תרבותי, בלשני ופסיכולוגי.

הסכנה של שיור חברתי הועלתה בעיקר בהקשר של הפרטת הדיור הציבורי. בתהליך הפרטת הדיור הציבורי נמכרות הדירות הטובות יותר למשקי בית בעלי יכולת כלכלית גבוהה יותר במגזר השוכרים. כתוצאה מכך נוצרים ריכוזים גאוגרפיים של דירות שערכן נמוך יותר, שבהן נשארים שוכרים שאינם מסוגלים לרכוש את הדירות המוזלות. ההוצאות הכרוכות בתחזוקת דירה הן גבוהות מאוד ביחס להכנסות של העשירונים הנמוכים. כאשר נוצר שיור של קבוצה סוציו־אקונומית נמוכה בריכוז גאוגרפי, מצב הנכסים הולך ומידרדר במהירות, מכיוון שהנשארים בדיור בשכירות אינם יכולים להתמודד עם הוצאות התחזוקה. לפי ג'נטל וחוב' (Gentle et al., 1994), האיום הנובע מירידת איכותן של הדירות במלאי הדיור הציבורי היווה את אחד ה"מקלות" שבאמצעותם דרבנה הממשלה הבריטית את מכירת הדירות. בלצ'ין (Balchin, 1995) טען שתהליך ההפרטה של הדיור הציבורי בבריטניה יצר הפרדה חברתית קיצונית בין מגזר הדיירים־בעלים למגזר השוכרים. תהליכים דומים של "סלקציה שלילית" ו"שיור" התרחשו בשיכוני העולים בארץ, משפחות שמצבן השתפר עזבו את שיכוני העולים, שמיקומם נחשב נחות והדירות בהם היו קטנות, לטובת דירות משופרות במקומות מועדפים. תהליכים אלה הפכו את רוב שיכוני העולים לשכונות מצוקה מובהקות (Carmon, 2002).

## 4. ג. עלייה בשיעור הבעלות על דיור מורידה את חוסנו של שוק הדיור

הצלחתה של מדיניות המעודדת בעלות דיור מתבטאת בכך שמשקי בית מקבוצות מעוטות הכנסה מצטרפים באמצעות הסובסידיות למגזר הדיירים־בעלים. צירופן של קבוצות מעוטות הכנסה לחזקת מגורים זו אינו מעניק להן את החוסן הכלכלי של קבוצות מרובות הכנסה. סביר להניח שקבוצות מעוטות הכנסה יתקשו יותר להתמיד בתשלומי המשכנתות בעתות מיתון, בגלל שני גורמים: ראשית, קבוצות מעוטות הכנסה חשופות יותר לסכנת פיטורים בגלל עמדתן הנחותה בשוק העבודה, שנית, בקבוצות מעוטות הכנסה אין תמיכה פיננסית בין־דורית. אי־עמידה בתשלומי המשכנתות תגרור את מימוש הנכסים על־ידי הבנקים. הוצאת הדירות למכירה במחיר נמוך עלולה ליצור מפולת מחירים. מכיוון שתת־השווקים של שוק הדיור קשורים זה לזה, והמתרחש בתת־השוק הנמוך של שוק הדיור משפיע על יציבות תת־השווקים האחרים, הכללתם של משקי בית מקבוצות מעוטות הכנסה בשוק הדיור כדיירים־בעלים הופכת את השוק כולו ליציב פחות. מכיוון ששוק הדיור הוא שוק חשוב, המקיים קשרי גומלין עם שווקים אחרים, טענו ג'נטל וחוב' (Gentle et al., 1994) שבעקבות הפיכתה של חזקת המגורים של דיירים־בעלים לחזקת המגורים הדומיננטית, גדלה התלות בין מצבו של שוק הדיור למצבה של כלכלת המדינה.

# 5. דיור בישראל בשנות התשעים

## 5. א. שוק הדיור בשנות התשעים

כרמון (Carmon, 2002) סוקרת את התפתחותה של מדיניות הדיור בישראל. בשלושת העשורים הראשונים, חלק גדול מתמיכת הממשלה היה באמצעות צד ההיצע. בשנים 1977–1989 הורידה הממשלה את מידת מעורבותה בשוק, והסיטה את התמיכה מצד ההיצע לצד הביקוש (Carmon & Czamanski, 1992). קליטת גל העלייה של שנות התשעים חייבה את הממשלה לחזור למעורבות גבוהה וישירה ולנקוט מספר צעדי תמיכה בשוק הדיור (Carmon, 2002). הודות לחזרתה של הממשלה למעורבות בשוק הבנייה, גדלו התחלות הבנייה פי ארבעה בתוך תקופה קצרה. בין 1993 ל־1998 בוצעו בישראל 716,200 עסקות בדירות מגורים. השוואת כמות העסקות לכמות משקי הבית מלמדת שכ־44% מכלל משקי הבית רכשו דירה בשש השנים האלה, וחלק מהרכישות היו לצורך השקעה, כנראה. שתי תופעות בולטות מאפיינות את שוק הדיור בשנות התשעים: א. כניסה חסרת תקדים של עולים לחזקת מגורים של בעלות על דיור; ב. עליית מחירים תלולה במחירי הדירות, כאשר שיעור עליית המחירים משתנה בין תת־השווקים השונים.

## 5. א. 1. רכישת דירות על־ידי עולים

כאשר בוחנים את מספר העולים שרכשו דירות בשנות התשעים, נראה שהמדיניות המעודדת בעלות על דיור הגיעה להישג חסר תקדים.[7] לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, עד סוף אוקטובר 1998, כ־75% ממשפחות העולים, שעלו מברית־המועצות לשעבר בשנים 1989–1996, רכשו דירה[8] (לוח 2, בעמוד הבא). שיעור בעלי הדירות בקרב העולים, שהגיעו בשנים הראשונות של גל העלייה (1989–1994), גבוה אף משיעור הדיירים־בעלים בכלל האוכלוסייה, שהיה 71.1% בשנת 1999. מאז שנת 1996 ניכרת ירידה מתמדת בהיקף מימוש משכנתות על־ידי זכאים,[9] ונראה שמגמה זו אינה פוסחת גם על העולים.

## 5. א. 2. השינויים במחירי הדירות ורמת המחירים הגבוהה

שוק הדירות בישראל בסוף שנות התשעים הגיע לרמת מחירים גבוהה מאוד. ההשוואה בין מחירי דירות בארצות־הברית למחירי דירות בישראל נראית משוללת היגיון, שכן התמ"ג לנפש בארצות־הברית הוא כפול מהתמ"ג לנפש בישראל. דווקא משום כך הנתונים

7 נתונים של U.S Census Bureau (1997) מראים, שמשקי בית של מהגרים נטו להיות שוכרים במשך כמה שנים לאחר הגעתם לארצות־הברית. שיעורי הבעלות על הדיור של משקי בית מהגרים עלו בהתאמה עם תקופת השהייה בארצות־הברית, אבל עדיין נפלו משיעורי הדיירים־בעלים במשקי בית שנולדו בארצות־הברית. שיעור הדיירים־בעלים בקרב המהגרים שנכנסו לארצות־הברית בין 1985 ל־1989 וקיבלו אזרחות הגיע בשנת 1996 ל־46.3% אחוז.

8 המשפחות כוללות זוגות (עם או בלי ילדים) ומשפחות חד־הוריות, ואינן כוללות יחידים וזוגות קשישים.

9 משרד הבינוי והשיכון (אוגוסט 2000) מידע חודשי, ע' לט.

***לוח 2: מימוש משכנתות על־ידי משפחות עולים מברית־המועצות (לשעבר)***

| שנת עלייה | אחוז משפחות העולים שרכשו דירה (%) |
|---|---|
| סה"כ | 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, ע' מ.

הערה: המשפחות כוללות זוגות (עם או בלי ילדים) ומשפחות חד־הוריות, ואינן כוללות יחידים וזוגות קשישים.

מפתיעים: המחיר החציוני של יחידת דיור בבעלות בארצות־הברית בשנת 1999 היה $108,000.[10] המחיר החציוני של יחידת דיור בבעלות בישראל בשנת 1997 היה $150,000.[11] ערך דירה בבעלותו של עשירון ההכנסה התחתון בישראל בשנת 1997 היה 429,000 ש"ח ($125,000).[12] קיימים כמה הסברים משלימים למחירי הדירות הגבוהים בישראל. ליפו (Lipow, 1996) הצביע על המשכנתות המסובסדות כעל גורם מסביר. להערכתנו, המדיניות שהקצתה את המשכנתות כהקצבות, ולא לפי קריטריונים פיננסיים, אפשרה ספקולציה בשוק הדירות, שתרמה לעלייתם של מחירי הדירות. אקשטיין (1995) ואקשטיין ופרלמן (1997) הצביעו על המונופול של מִנהל מקרקעי ישראל, השולט על קרוב ל־92% משטח המדינה, כעל גורם המסביר את רמת המחירים הגבוהה. דדון־ישראלי (2000) מציינת כמה גורמים נוספים, כמו המיסוי על ענף הבנייה ומתן גיבוי למונופולים הקשורים לחומרי גלם בבנייה.

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

11 מבוסס על מידע שהתקבל מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אגף צריכה וכספים. הנתונים הם למשקי בית עירוניים.

12 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.

שוק הדיור בשנות התשעים הגיב לזעזוע הביקוש בעליית מחירים מהירה. מדד המחירים של הדירות בבעלות עלה ריאלית בכ־90% בין הרבעון הראשון של 1989 לרבעון השלישי של 1997 (תרשים 1). קיים פער בין שיא כניסת העולים לישראל לבין שיא עליית המחירים. התגובה האיטית והמושהית של שוק הדיור לזעזוע הביקוש מוסברת על־ידי דפוס ההתנהגות של הצרכנים, המבוסס על backward-looking price expectations. זמן התגובה הוערך במספר שנים (DiPasquale & Wheaton, 1994).

מדד מחירי הדירות בבעלות (תרשים 1) הוא אגרגטיבי לכל סוגי הדירות. בתהליך העיבוד של העסקות השונות למדד אובד מידע חיוני מאוד לניתוח סוגיות של שוק הדיור בעת תגובה לזעזועים. העיבוד האגרגטיבי מסתיר מידע על השינוי הדיפרנציאלי שחל במחירים בתת־שווקים שונים. זעזוע הביקוש נוצר בעיקר מתוספת של משקי בית של מהגרים חדשים, בעלי משאבים פיננסיים מוגבלים. לכן, סביר שהשפעת זעזוע הביקוש על תת־השווקים התחתונים של שוק הדירות תהיה גדולה יותר. ההשערה שקיימת מגמה של התכנסות מחירים בתת־שווקים של שוק הדיור בתקופת שנות התשעים נבחנה לגבי חיפה. במסגרת המחקר חולק שוק הדירות־בבעלות של חיפה לארבעה תת־שווקים. תוצאות המחקר[13] מראות שבין 1989 ל־1997 תת־השוק הנמוך עלה ריאלית ב־168%, תת־השוק

***תרשים 1: מדד מחירי הדירות בבעלות, 1989 עד אוקטובר 2002***

מקור: מדד המחירים של 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 אמריקאיים. תנודות המחירים המהירות מבטאות בדרך כלל בעיקר שינויים בערך החליפי של השקל מול הדולר האמריקאי.
2. עד סוף 1993 חושב המדד לתקופה של רבעון. החל ב־1994 המדד מחושב לפי תקופה של חודש.

13 המחירים הם בדולרים אמריקאיים ומנוכים במדד המחירים לצרכן של ארצות־הברית.

הבינוני־הנמוך עלה ריאלית ב־88%, תת־השוק הבינוני־הגבוה עלה ריאלית ב־66% ותת השוק הגבוה עלה ריאלית ב־52% (בן שטרית, 2001).

## 5. ב. הסובסידיה לשכר דירה והשפעתה על שוק הדירות

הסובסידיה לשכר דירה לעולים השפיעה בתוך פרק זמן קצר ביותר על שיווי המשקל של המחירים בשוק בתחילת שנות התשעים. ההסדר של רשויות הקליטה עם העולים, לפיו יועד סכום מוגדר לשכר דירה חודשי (הסכום נקבע על 575 ש"ח בחודש במשך השנה הראשונה, בלי קשר לגודל הדירה), קבע בפועל מחיר מינימום לשכר דירה, שהיה גבוה הרבה יותר מן המחיר שהיה מקובל לפני כן בשוק הדירות העממיות (דרי, 1992). תמורת דירה בת שלושה חדרים בכרמיאל, לדוגמה, שהושכרה לפני כן בכ־100 דולר בחודש, נדרשו המשכירים לשלם באותה עת 300 עד 350 דולר. יתרונה של השיטה שלפיה ההקצבה לשכר דירה ניתנת למשק בית הוא בכך שהזכאים להטבה הם שמבצעים בפועל את העסקות, וריבונותם כצרכנים אינה נפגעת. אך השיטה אינה מתאימה לקליטת מסה גדולה כל־כך של אוכלוסייה. מכיוון שניתנה לעולים אפשרות לשכור את הדירות בעצמם, הם בחרו להצטופף. שניים עד שלושה משקי בית של עולים שכרו דירה משותפת, והציעו בשוק שכר דירה המבוסס על צירוף המענקים שלהם. תהליך זה הביא לעלייה מהירה במחיר המינימום של שכר הדירה בשוק. העיקרון של ריבונות הצרכן נשמר רק לכאורה, מאחר שההיצע הקשיח של הדירות להשכרה צמצם את אפשרויות המיקוח של הצרכנים. חקר האירוע של מענקי שכר הדירה בתחילת שנות התשעים הוא מקרה שבו השפעתה של הסובסידיה על המחיר הייתה מיידית וברורה מאוד.

## 5. ג. המשכנתות המסובסדות

המשכנתות המסובסדות (below-market interest rate) הוא הכלי שבעזרתו ממשלות ישראל מסבסדות את הכניסה למגזר הדיירים־בעלים. מקורו העיקרי של הסבסוד הוא בפער בין שיעור הריבית על המשכנתה בשוק הפרטי, הנקבע על סמך שיקולי רווח, לבין שיעור הריבית המופחת במשכנתות הממשלתיות, הנקבע באופן פוליטי. הסכום ושיעור הריבית של המשכנתה נקבעים בהתאם ל"זכאות" של משק הבית, כאשר העיקרון המנחה הוא שככל שמשק הבית נזקק יותר, סכום המשכנתה יהיה גדול יותר ושיעור הריבית יהיה נמוך יותר (Ginsberg, 2001). השימוש במונח "משכנתה" הוא מטעה, שכן העקרונות הבנקאיים אינם נשמרים במקרה של המשכנתות הממשלתיות. נכון יותר להסתכל על המשכנתות הממשלתיות כעל מעין הקצבה.

בנקים מסחריים נזהרים במתן משכנתות ומטילים מגבלות על גובה המשכנתה, בהתאם ליכולת ההחזר של משק הבית ובהתאם לערך הנכס המשמש כביטחונות להלוואה. בארצות־הברית משכנתות אינן ניתנות בדרך כלל בלי תשלום ראשון (down payment) של 5% לפחות מערך ההלוואה, ואין מאשרים תשלומי החזר שהם מעבר ל־28% מהכנסת משק הבית (Hendershott & White, 2000). רוב העולים שהגיעו לישראל במהלך שנות התשעים היו נטולי משאבים וחסרי מקורות הכנסה בטוחים, ולכן לא היה אפשר להחיל עליהם קריטריונים פיננסיים.

הפרת העיקרון הבנקאי של המשכנתה, שלפיו הנכס משמש עירבון (collateral) להלוואה, אפשרה למשקי בית של עולים לצרף משכנתות לזכאים כדי לרכוש דירה משותפת לשניים ואף לשלושה משקי בית שיש ביניהם קרבה משפחתית. מסקר שנערך בהזמנת משרד הבינוי והשיכון מתחוור שעולים אשר צירפו משכנתות (במדגם – 37.4% צירפו משכנתות) קנו דירות יקרות יותר (פיין, 1993). יש להניח שנכונותם של העולים להצטופף בדירות בבעלות יצרה עלייה ברמת המחירים של שוק זה, באופן דומה להשפעה שהייתה קודם לכן לנכונותם להצטופף בשוק הדירות להשכרה (ראו דרי, 1992).

## 5. ג. 1. מבצע הרכישה של דירות לעולי אתיופיה

ב־1993 הציעה הממשלה לעולים יוצאי אתיופיה משכנתה ממשלתית של עד 110,00 דולר, שתכסה עד 99% ממחיר הדירה. סכומי ההחזר החודשי שנקבעו היו (כ־150 ש"ח בחודש). רוב ההלוואה (80%) הייתה אמורה ליהפך למענק בתום 15 שנים. במקרה זה, ה"משכנתה" היא בעצם הקצבה (voucher) לצורך רכישה של מוצר מסוים, עם השתתפות עצמית מעטה מאוד במימון. כאשר הסתבר שעליית המחירים לא אפשרה לעולי אתיופיה לקנות דירות ביישובים ובשכונות הרצויים, הוגדלו ה"משכנתות" שניתנו לרכישת דירות ברשימה של יישובים מסוימים.

לתוכנית רכישת הדירות על־ידי עולי אתיופיה יש מאפיינים של voucher system, שיתרונותיה אמורים לנבוע מכך שהיא משאירה בידי מקבלי הסובסידיה את ריבונותם כצרכנים, מכיוון שהם מבצעים את העסקות. בפועל, אולי בגלל חוסר ההכשרה של עולי אתיופיה בניהול משא־ומתן, ואולי בגלל ההיצע הקשיח של שוק הדירות באותה תקופה, נוצר לדירות הזולות ביותר "מחיר רצפה", שנגזר מיכולת המימון של עולי אתיופיה באמצעות "המשכנתות" הממשלתיות.

## 5. ד. השפעת המשכנתות המסובסדות

יש לבחון את כלי הסובסידיה של המשכנתות הממשלתיות לפי הטיעונים שנסקרו לעיל נגד סובסידיה. טענו שלסובסידיה יש נטייה להתעצם. תחת מטריית המשכנתות המסובסדות, שנוצרו במקור בשנות השבעים ככלי סיוע לזוגות צעירים, הסתופפו בשנות התשעים קבוצות אוכלוסייה שונות: זוגות צעירים, משפחות חד־הוריות, עולים חדשים ובודדים (Ginsberg, 2001). שיעור גבוה מהעסקות שנערכו בשוק הדירות־בבעלות מומן במהלך שנות התשעים באמצעות משכנתות ממשלתיות. שיעור העסקות שהתבצע על־ידי זכאים הגיע לשיא של 54% ו־53% מסך כל העסקות בדירות בשנים 1992 ו־1993 בהתאמה. להערכתנו, השפעתן של המשכנתות המסובסדות על המחיר הייתה גדולה במידה רבה משיעורי הסבסוד הגלומים במשכנתות הללו, בגלל התנהגות ספקולטיבית בשוק הדירות.

לכאורה, נראה שהסרת המגבלות הפיננסיות משפרת את מצבם של משקי הבית, אך למעשה היא מרעה אותו. הסרת המגבלות הפיננסיות בשוק דירות, המגיב לזעזוע ביקוש והמתאפיין בהיצע קשיח בטווח הקצר, יוצרת סחרור מחירים. משקי בית פועלים כמהמרים, כאשר הם מציעים (bid) מחירים המסתמכים על הלוואות שקיים ספק לגבי יכולתם להחזירן. ההימור של משקי הבית הוא שמחירי הדירות ימשיכו לעלות, ולכן כדאי להם להקדים את

רכישת הדירה. הצעות המחיר של משקי בית אלה, שיכולים להציע מחיר גבוה יותר בזכות המשכנתות המסובסדות, יוצרות עליית מחירים. העלייה הרציפה במחירי הדירות מאלצת משקי בית נוספים להיכנס למעגל ולפעול כ"ספקולנטים". אנו מכנים משקי בית אלה "ספקולנטים" מכיוון שהם מציעים מחירים המסתמכים על הלוואות שאינן נגזרות מהיכולת הפיננסית שלהם, ומהמרים שמחירי הדירות ימשיכו לעלות. לכן נראה שההסבר העיקרי לעליית המחירים המסחררת של שוק הדירות־בבעלות בתחילת שנות התשעים הוא התנהגות ספקולטיבית, שהתאפשרה בעקבות מדיניות ליברלית בהקצאת משכנתות.

לספקולציה בשוק הדירות הישראלי יש הסבר נוסף, מלבד ההימור על כך שמחירי הדירות ימשיכו לעלות. תוצאות סקר שנערך למען משרד הבינוי והשיכון (פיין, 1993) הראו שקרוב ל־80% מרוכשי הדירות מקרב העולים העריכו שאם לא יעמדו בתשלומי המשכנתות, הממשלה או הערבים ישלמו את חובותיהם. אין ספק שעמדה זו של העולים היא בפני עצמה גורם המזין התנהגות ספקולטיבית.

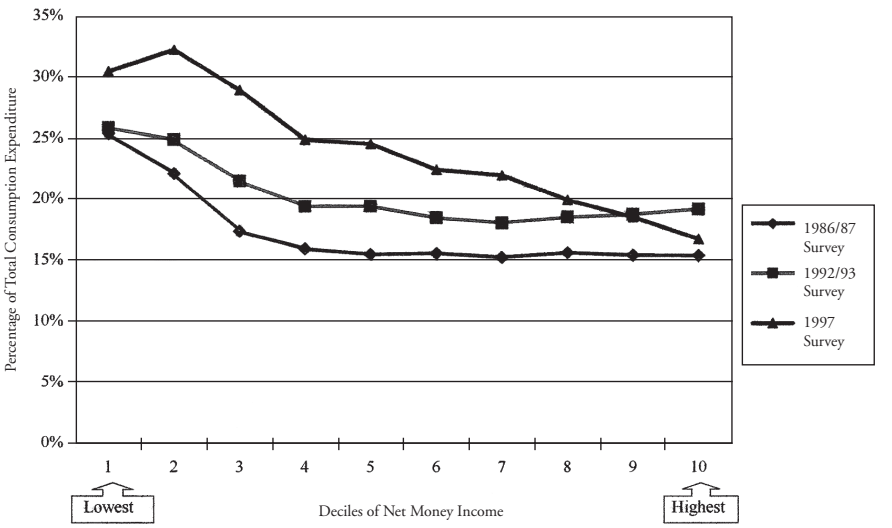
לבסוף נותרה השאלה, מי היו המרוויחים האמיתיים מהסובסידיות לדירות בבעלות בשנות התשעים? לבחירה במוטבים המוצהרים של הסובסידיה יש בעיקר משמעות פוליטית, אבל האופן שבו ההטבה מתחלקת בין הצרכנים והיצרנים אינה תלויה בבחירה של המוטבים על־ידי מקבלי ההחלטות, אלא בתכונות השוק. שוק הדירות של ישראל בשנות התשעים התאפיין בעקומת היצע קשיחה ביותר, ומכאן שהצרכנים (רוכשי הדירות) קיבלו חלק קטן של הסובסידיה בעוד שהיצרנים (בעלי קרקע, בעלי דירות ויזמי בנייה) קיבלו את חלק הארי שלה. מעבר לשיעור הסובסידיה במימון הדירות, הדרך הליברלית שבה הוקצו המשכנתות הממשלתיות אפשרה והמריצה את עליית מחירי הדירות. המרוויחים הגדולים הם בעלי הקרקע והיזמים בענף הבנייה, כמובן. מבין משקי הבית, אלה שהרוויחו היו בעלי דירות שדירותיהם נרכשו לפני שנות התשעים או בתחילתן. עליית המחירים בתת־השווקים הנמוכים של שוק הדיור אפשרה לחלק ממשקי הבית לשפר את הדיור בבעלותם. המפסידים העיקריים הם משקי בית (ותיקים ועולים) שרכשו דירות באמצע שנות התשעים, בשיא עליית המחירים, וערך הדירות שבבעלותם ירד. כאשר משק הבית אינו עומד בתשלומי המשכנתה, סביר להניח שמכירת הדירה תותיר את משק הבית בלי כל הון, ואולי אף בחובות.

## 5. ה. השפעתם של השינויים במחירי הדירות בשנות התשעים על קבוצות הכנסה שונות

סקרים שבדקו את הוצאות המשפחה/משק הבית מספקים נתונים על ערך הדירות הנמצאות בבעלותם של עשירוני הכנסה שונים. לפי סקר הוצאות המשפחה 1986/87, היחס בין שווי הדירות של העשירון העליון לשווי הדירות של העשירון התחתון היה 1:7.6, לפי סקר הוצאות המשפחה 1992/93, יחס זה הצטמצם ל־1:3.5, ולפי סקר הוצאות משק הבית 1997 הצטמצם היחס ל־1:2.4. העלייה הדיפרנציאלית של מחירי הדירות בבעלות בתת־השווקים השונים משתקפת בנתונים של "הוצאה על דיור כאחוז מההוצאות לתצרוכת של משק הבית" (תרשים 2). ההוצאה לדיור, כאחוז מההוצאה לתצרוכת של משק בית ממוצע, גדלה מ־16% בסקר 1986/87 ל־19% בסקר 1992/93 ול־22% בסקר 1997. ההתפלגות של הוצאות הדיור כאחוז מההוצאה לתצרוכת, בסקר 1997 לעומת הסקרים הקודמים,

מראה שלגבי העשירונים התחתונים חלה עלייה בהוצאות הדיור כחלק מהתצרוכת. ככל שהעשירון גבוה יותר, קטן השינוי בהוצאות שלו על דיור כחלק מתצרוכת, ולגבי העשירון העליון אף חלה ירידה בהוצאות הדיור כחלק מהתצרוכת. משמעות הגידול בהוצאות לדיור של משקי הבית בעשירונים התחתונים היא למעשה גידול בהון הדיור (housing wealth) של משקי הבית שהם בעלי דירה.

*תרשים 2: ההוצאה לדיור כאחוז מההוצאות לתצרוכת של משק הבית, לפי עשירוני הכנסה כספית נטו למשק הבית*




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 ראשונים.
3. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משק הבית 1997, ממצאים ראשונים (1999/2).

העלייה ב"הוצאה לדיור כאחוז מההוצאות לתצרוכת של משק הבית" משקפת למעשה את העלייה הדיפרנציאלית במחירי הדירות, של עשירוני הכנסה שונים. שני המרכיבים העיקריים בהוצאות הדיור, שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מעבדת אותם למדד ההוצאות לדיור, הם ההוצאה על שכר דירה בדירות שכורות, וההוצאה על צריכת שירותי דיור בדירות שבבעלות. שכר הדירה מתקבל ישירות מדיווח של משקי בית המשלמים שכר דירה, ואילו לגבי דירות שבבעלות משקי הבית, חושבה הצריכה של שירותי הדיור באמצעות זקיפת שכר דירה חלופי בדירות שוות גודל באזורים דומים בארץ ובתקופה דומה בשנה.[14] בפועל, משק הבית בעל דירה אינו משלם יותר תמורת צריכת שירותי הדיור שלו.

14 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1999), סקר הוצאות משק הבית 1997, ממצאים ראשונים.

לכאורה, עשירוני ההכנסה הנמוכים הרוויחו מעליית המחירים הדיפרנציאלית. ואכן, לגבי ותיקים רבים, שחלקם הגיעו בגלי עלייה קודמים והתקשו עד אותה עת לשפר את תנאי הדיור שלהם, הייתה עליית המחירים בשנות התשעים בגדר נס. סבירסקי וסבירסקי (2002, ע' 8) מדווחים כי תוכנית רכישת הדירות לעולים מאתיופיה אפשרה למוכרים (שמרביתם היו יוצאי ארצות ערב שעלו בשנות החמישים והשישים) לשדרג את תנאי הדיור שלהם. אין ספק שעליית המחירים בתת־השווקים הנמוכים אכן סיפקה לחלק מסוים ממשקי הבית מקבוצות ההכנסה הנמוכות, הזדמנות לשפר את הדיור שלהם. האם אפשר להסיק מכך שהתהליך של עליית המחירים הדיפרנציאלית צמצם את הפערים בין קבוצות ההכנסה בישראל?

בטווח הקצר, שוכרים הם המפסידים האמיתיים מהתייקרות הדירות בתת־השווקים הנמוכים. התייקרות הדירות בתת־השווקים הנמוכים מעלה לגביהם את רף הכניסה לדירה בבעלות. בעשירוני ההכנסה הנמוכים יש שיעור גבוה יותר של שוכרים – בעשירון התחתון 64.9% שוכרים, בעשירון השני 39.8% שוכרים, ושיעור השוכרים הולך וקטן עם העלייה בעשירונים ומגיע לכ־11.1% בעשירון העליון (סקר הוצאות משק הבית, 1999).

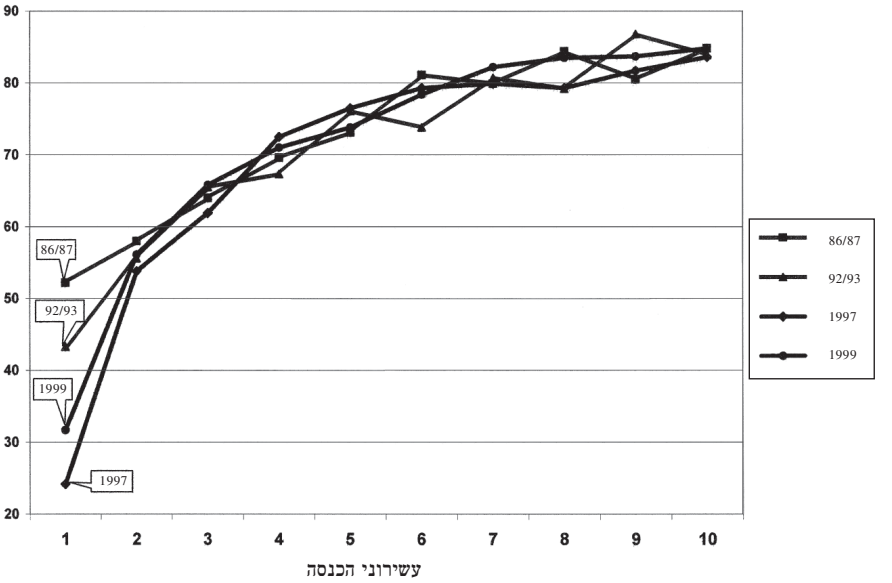
בטווח ארוך יותר, סביר להניח שהשינוי ביחס בין מחירי תת־השווקים אינו ברור קיימא. כפי שתת־השווקים הנמוכים עלו מהר יותר בתקופת עליית המחירים, צפוי שהם ירדו מהר יותר בתקופה של ירידת מחירים. לפי סבירסקי וסבירסקי (2002, ע' 8), עולי אתיופיה רכשו באמצעות ה"משכנתות" דירות במחיר של 100,000 דולר, ומחירן ירד בשנים שלאחר מכן ל־50,000 דולר. תנודות מחירים בתת־השווקים הנמוכים חושפות את משקי הבית בשולי שוק הדיור לסכנה של הון דיור שלילי (negative equity). מחקרם של דורלינג וקורנפורד (Dorling & Cornford, 1995) עסק בבריטניה של שנות התשעים והצביע על כך שהתופעה של הון דיור שלילי התרכזה בעיקר בשוליים של מגזר הדיירים־בעלים: הנפגעים היו בעיקר משקי הבית הצעירים ביותר, שהשתכרו פחות ורכשו דירות באיכות הנמוכה ביותר.

## 6. עידוד בעלות על דיור וקבוצות מעוטות הכנסה

### 6. א. אי־מתן מענה לקבוצות ההכנסה החלשות ביותר

לפני גל העלייה מחבר העמים, בשנת 1989, מנתה אוכלוסיית ישראל כ־4.5 מיליון נפש. בין 1989 ל־2000 היגרו לישראל כמיליון עולים. למרות שיעור ההגירה העצום, שיעורי הבעלות על דיור ברוב קבוצות ההכנסה לא השתנו במידה ניכרת (תרשים 3). השינוי חל בעיקר בשיעורי הבעלות של שני העשירונים התחתונים. לפי סקר הוצאות המשפחה 1986/87, היו בעשירון התחתון 52.2% משקי בית שדירותיהם בבעלות, בעוד שלפי סקר הוצאות משק הבית 1999 היו בעשירון התחתון רק 31.7% משקי בית שדירותיהם בבעלות. ירידה משמעותית זו חלה אף־על־פי שבשנים הללו היה בעיצומו תהליך של מכירת דירות של הדיור הציבורי לדייריהן בהנחות ניכרות. נראה אם כן שמדיניות המעודדת בעלות על דיור אינה מספקת מענה לצורכיהן של קבוצות מעוטות הכנסה.

*תרשים 3: השוואה של שיעורי הבעלות על דירות בעשירוני הכנסה בתקופות שונות*




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

## 6. ב. התגברות התופעה של חדלי פירעון המשכנתות

לפי המרכז למחקר ומידע של הכנסת (יולי, 2003), אחוז תיקי המשכנתות בפיגורים (עסקות שלא התקבלו החזרים עליהן במשך יותר משלושה חודשים) עלה בהדרגה מ־4.9% בשנת 1998 ל־6.3% בשנת 2003. המדיניות שעודדה בעלות על דיור באמצעות משכנתות מסובסדות הצליחה להעביר את משקי בית אל מעבר לסף הכניסה הראשוני שהבנקים מציבים בדרך כלל, ואפשרה להם לרכוש דירות. אך יעילותה של מדיניות זו מוטלת בספק כאשר שיעור כה גבוה מבין רוכשי הדירות אינם מסוגלים להתמיד בתשלומי המשכנתה.

## 6. ג. עלייה במספר מקבלי הסיוע לשכירות חופשית

בשנים האחרונות יש עלייה במספר משקי הבית אשר מקבלים סיוע למגורים בשכירות חופשית. מספרם של ממשי מענק ההשתתפות בשכר דירה[15] היה כ־23,000 בשנת 1989, וב־2002 הגיע מספרם לכ־195,000, מתוכם כ־79% עולים. לפתרון זה של בעיית המגורים של קבוצות הכנסה נמוכות יש השלכות רבות. ראשית, סובסידיה לשיעור כה גבוה של צרכנים משפיעה על מחיר השוק. למעלה מ־45% ממשקי הבית המרכיבים את שוק השכירות של הדיור בישראל (המכונה "חופשי") מקבלים מענקי שכר דירה, ואפשר להניח שמענקים

15 משרד הבינוי והשיכון (נובמבר 2002), מידע חודשי, לוח ד־2.

אלה מביאים לכך שמחירי השכירות גבוהים ממחיר שיווי המשקל בשוק. שנית, בניגוד לחזקת השכירות הסוציאלית, שבה יש לשוכרים מעמד מוגן כלשהו ואפשרות לצבירת זכויות, השוכרים בשוק השכירות החופשית הם חסרי זכויות לחלוטין ונתונים לשרירות לבם של בעלי הבתים, מקבלי ההחלטות והפקידים.

## 7. סיכום

### 7. א. בעלות דיור כאמצעי לקידום שוויון – קפיטליזם או סוציאליזם?

במהלך ההיסטוריה השתנה האופן שבו זכויות רכוש על נדל"ן מוגדרות ומפורשות, בהתאם לשינויים בנסיבות הכלכליות, ולעתים נוצר פיגור בהתאמה התפיסתית לשינויים שחלו בנסיבות הכלכליות. באירופה נוצרה מערכת חברתית וכלכלית, שבה הבעלות על הקרקע רוכזה בידי קומץ משפחות עשירות. במציאות זו נוצר קשר בין ביטחון כלכלי לבעלות על קרקע, ובעלות על קרקע נחשבה לסמל של סטטוס חברתי. בהשפעת התפיסה שלפיה בעלות על קרקע מקנה מעמד כלכלי וחברתי, הוצגו בארצות־הברית של המאה התשע־עשרה כמה תוכניות, שמטרתן הייתה להגשים את ה־Jeffersonian dream ולאפשר לחסרי רכוש ולמהגרים ליהפך לבעלים של חלקות קרקע (כדוגמת ה־Homestead Act 1862). אך כאשר קבוצות חלשות זכו ליהפך לבעליה של חלקת קרקע, חלקה זו לא הביאה עמה בהכרח את הביטחון הכלכלי המקווה. לפי גייסלר (Geisler, 1995), במאה התשע־עשרה נטבע המונח "עניי קרקעות" (land-poor), אשר הוצמד לבעל קרקעות שהקרקע הייתה הנכס העיקרי או היחידי שבבעלותם. כלומר, הם היו בעלי נכס, אך היו נתונים בסיכון כלכלי בגלל חוסר גיוון בנכסים. הרחבת הבעלות על הקרקע לשכבות עניות לא הקנתה להן אפוא את החוסן הכלכלי של בעלי הקרקעות העשירים, אלא יצרה מעמד חדש של עניים.

לקחיו של הניסיון ההיסטורי בנושא הבעלות על קרקע צריכים להילקח בחשבון כאשר דנים במדיניות המעודדת בעלות על דיור. האם הכללתם של משקי בית עניים בשוק הדיור־בבעלות תאציל להן את התכונות של משקי הבית העשירים, או ששינוי זה, המושג באמצעות התערבות ממשלתית, יוליד סדרה חדשה של בעיות? אחת ההצדקות לעידוד בעלות על דיור נובעת מן התפיסה שדירה היא השקעה בטוחה. האם תפיסה זו עדיין תקפה, או שהיא שריד תפיסתי של תקופה קודמת? ייתכן שהסיבה ליציבות שוק הדירות בתקופות קודמות נובעת מכך שהשוק כלל רק משקי בית עשירים. בכלכלה המודרנית, שווקי הנדל"ן נתונים למחזוריות של גאות ושפל, מחירי הדירות משתנים בסדר גודל של עשרות אחוזים בשנה, ונראה שההנחה בדבר יציבות שוק הדירות בבעלות היא אנכרוניסטית בעיקרה.

הפרטת הדיור הציבורי בבריטניה, על־ידי ראש הממשלה תאצ'ר, הייתה אמצעי להגשמת הרעיון של People's capitalism, שלפיו ההפרטה תגדיל את שיעור האוכלוסייה שהיא בעלת רכוש, וכתוצאה מכך יגדל מספרם של המזוהים עם תפיסות קפיטליסטיות, שהם בעלי גישה חיובית לערכים של השגת רווחים (Starr, 1988). בישראל, המדיניות שמעודדת בעלות על דיור מזוהה עם ערכים סוציאליסטיים. התוכנית שהפכה את עולי אתיופיה לבעלי דירות עוצבה על־ידי השר יאיר צבן, חבר מפלגת מר"צ, אשר כיהן כשר לקליטת

עלייה בכנסת השלוש־עשרה. חבר הכנסת רן כהן יזם את חוק הדיור הציבורי, אשר אִפשר למשתכני הדיור הציבורי לקנות את הדירות בהנחות ניכרות. כדי להסביר את השונות שהתפתחה בין התפיסות בבריטניה ובישראל יש צורך במחקר נוסף, שהוא מעבר ליריעת מחקר זה. אחת השאלות היא, האם מדיניות המעודדת בעלות על דיור באמצעות משכנתות ממשלתיות מהווה הפרטה? לכאורה, העסקות מתבצעות בין שלושה צדדים: הצרכנים (שהם רוכשי הדירות), היצרנים (שהם בעלי דירות או יזמים בענף הבנייה) והבנקים. הממשלה אינה לוקחת חלק בעסקה, אך מקורות המימון שמאפשרים את העסקות הם ממשלתיים.

## 7. ב. מדיניות הדיור והתאמתה למציאות הכלכלית הישראלית

אין ספק שיש צורך בתמיכה ממשלתית בשוק הדיור בישראל, ואי אפשר להפסיקה. אך השאלה היא, מהו הכלי הנכון למתן התמיכה? במשך השנים דבקה תדמית שלילית בחזקת המגורים של השכירות הסוציאלית, והיא נזנחה כמעט לחלוטין בישראל כחלופה למדיניות דיור. מסיבות שונות (ראו ניתוח הסיבות אצל Werczberger & Reshef, 1993), ממשלות ישראל מעדיפות למכור את הדירות הנמצאות בשכירות סוציאלית לדייריהן, ומלאי השיכון הציבורי (שכירות סוציאלית) הולך ומצטמצם. נתוני משרד הבינוי והשיכון מצביעים על מכירת הדירות בקצב מואץ,[16] מבלי שהמלאי מחודש. חלק מן התדמית השלילית של חזקת המגורים נובע מאופן יישומן של תוכניות השיכון הציבורי בעבר (סקירה של עיוותים במערכת הדיור הציבורי ראו אצל דדון־ישראלי, 2000). במדינות אירופה, הפתרון של השכירות הסוציאלית לא נזנח גם בעידן ההפרטה. הנתונים מעידים על כך שמדינות האיחוד האירופי ממשיכות לחדש את מלאי השיכון הסוציאלי (נספח לוח 2). חלופה נוספת, המעוררת כעת התעניינות בבריטניה, היא יצירה של Fuzzy tenure (Hills, 2001), מסלול המאפשר צבירה הדרגתית של זכויות רכוש ומעבר הדרגתי בין חזקות מגורים.

לחזקת השכירות הסוציאלית יש יתרונות. חזקה זו מספקת פתרון דיור בטוח למשפחות הנזקקות ביותר. בחזקת השכירות הסוציאלית, רמת המחירים נקבעת על־ידי מנגנונים חברתיים ופוליטיים, ולא על־ידי מנגנונים של שוק חופשי. מתן סובסידיות לבעלות על דיור ולשכירות חופשית יוצר עליית מחירים ועיוותים בשווקים האלה. חזקת השכירות הסוציאלית פועלת במנותק מהם, ולכן סביר להניח שהתערבות ממשלתית באמצעות חזקה זו תשפיע פחות על רמת המחירים בשוקי הדיור.

המנגנון של השכירות הסוציאלית הוא מנגנון גלוי של התערבות ממשלתית. לכן יש שיפרשו את החזרה לשכירות סוציאלית כנסיגה לעבר מעורבות גבוהה של הממשלה בשוק הדיור. המרכיב של התערבות הממשלה במנגנון שוק הדיור באמצעות הקצאת המשכנתות המסובסדות הוא כמעט סמוי. אך למעשה, כפי שנסקר לעיל, הקצאת המשכנתות הממשלתיות

16 במסגרת המבצעים שנערכים על־ידי משרד הבינוי והשיכון באמצעות החברות המאכלסות (מבצע "הבית שלי", שהסתיים באמצע יולי 2000, ומבצע "קנה ביתך"), עד אמצע דצמבר 2001 רכשו כ־15,000 מדיירי השיכון הציבורי את הדירות שהתגוררו בהן בשכירות (משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, נובמבר 2001).

כהקצבות משקפת התערבות גבוהה מאוד של הממשלה בשוק הדיור. תוצאותיה של התערבות זו מתבטאות בעליית מחירים ובעיוותים במבנה השוק. החזרה לפתרון של השכירות הסוציאלית תספק לאוכלוסייה הנזקקת את הביטחון הסוציאלי הנחוץ, ותשחרר את שוקי הדיור ממעורבות יתרה של הממשלה.

## נספחים

***לוח 1: חזקת דיור במדינות אירופה, ארצות־הברית וישראל (באחוזים)***

| מדינה | שנה | דיירים־בעלים | שוכרים | אחר |
|---|---|---|---|---|
| בלגיה | 1999 | 74 | 23 | 3 |
| דנמרק | 1999 | 51 | 45 | 4 |
| גרמניה | 1999 | 43 | 57 | 0 |
| גרמניה המז' (Ex-DDR) | 1999 | 31 | 69 | 0 |
| ספרד | 1999 | 81 | 13 | 6 |
| צרפת | 1999 | 54 | 38 | 8 |
| אירלנד | 1999 | 79 | 18 | 3 |
| הולנד | 1999 | 52 | 48 | 0 |
| אוסטריה | 1999 | 56 | 41 | 3 |
| פורטוגל | 1999 | 64 | 28 | 8 |
| פינלנד | 1999 | 60 | 30 | 10 |
| בריטניה | 1999 | 69 | 31 | 0 |
| ארצות־הברית | 1998 | 66.7 | 31.8 | 1.5 |
| ישראל | 1999 | 71.1 | 24.7 | לא מצוין |

מקורות

1. EU Housing statistics, Table 3.4 Dwelling stock according to tenure: rent (R), owner occupied (oo), other (o). (% of total stock). http://euhousing.vgmonline.nlEU_T3_04x.taf?_UserReference=ECEA17F840 16FCF93C7DECBD&LANG=EN&TID=T3_04x.
2. CPS – a joint project between the bureau of labor statistics and the bureau of the census, Annual Demographic Survey, 1999.
3. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (אפריל 2001), סקר הוצאות משק הבית 1999.

הערות: הנתונים מעובדים מסקרים שונים. "אחר" כולל לגבי מדינות האיחוד האירופי: דירות חינם, לא ידוע, דירות של קואופרטיבים, זכות שימוש חינם. לגבי ארצות־הברית: משקי בית שאינם משלמים שכ"ד.

***נספח לוח 2: שכירות סוציאלית באיחוד האירופי***

| מדינה | 1980 | | 1995 | | 1999 | | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | TS | RS | TS | RS | TS | RS | New |
| בלגיה | אין נתונים | 18% | אין נתונים | אין נתונים | 7% | 24% | 8% |
| דנמרק | 14% | 35% | 18% | 41% | 19% | 43% | 21% |
| צרפת | 15% | 33% | 17% | 44% | 16% | 41% | 13% |
| אירלנד | 12% | 53% | 9% | 53% | 9% | 50% | 8% |
| הולנד | 34% | 58% | 38% | 73% | 36% | 75% | 22% |
| פינלנד | 39% | אין נתונים | 52% | אין נתונים | 48% | אין נתונים | 44% |
| בריטניה | 33% | 75% | 23% | 68% | 22% | 66% | 13% |

**מקור:** EU Housing statistics, Tables 3.5 and 11.3.

**הערות:**

TS – יחידות מגורים בשכירות סוציאלית כאחוז ממלאי יחידות הדיור.

RS – יחידות מגורים בשכירות סוציאלית כאחוז ממלאי יחידות הדיור השכורות.

New – יחידות מגורים בשכירות סוציאלית שבנייתן הושלמה לאחרונה כאחוז ממלאי יחידות המגורים שבנייתן הושלמה לאחרונה (מדידה שנתית).

## מקורות


אלמלך, יובל ולוין־אפשטיין, נח (1998). הגירה ושיכון בישראל: מבט נוסף על אי־שוויון אתני. מגמות, לט(3).

אקשטיין, צבי (1995). מגמות הבינוי והנדל"ן – מהיכן ולאן? מתוך: מגמות בענף הבנייה ושוק הנדל"ן – רב שיח. רבעון לכלכלה, 2/95.

אקשטיין, צבי ופרלמן, מנחם (1997). תחרותיות והפרטת הקרקע בישראל. רבעון לכלכלה, 44, חוברת 4/97.

בן־שטרית, גילת (2001). מחירי הדיור בישראל: גורמים והשפעות. תזה במסגרת המסלול לתכנון ערים ואזורים בפקולטה לארכיטקטורה, הטכניון, חיפה.

דדון־ישראלי, בר (2000). הדיור הציבורי בישראל: הצעה לרפורמה. ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים.

דרי, דוד (1992). מחאה, פוליטיקה וחידושי מדיניות – מאבקם של חסרי הדיור. דפי דיון, מכון ירושלים לחקר ישראל.

דרין (דרבקין), חיים (1959). מגמות כלכליות וחברתיות של השיכון בישראל בתקופת העשור. בתוך: חיים דרין (דרבקין) (עורך), השיכון הציבורי – סקירות והערכות על השיכון הציבורי בישראל בתקופת העשור 1948–1958. תל־אביב: ספרי גדיש.

הכנסת – מרכז מידע ומחקר (יולי 2003). מסמך רקע בנושא: פעילויות הבנקים למשכנתאות בישראל והיקף הפיגורים בתשלומי משכנתאות בשנים 1998–2003. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות המשפחה/משק הבית, שנים שונות.

ורצברגר, אליה (1991). הפרטת השיכון הציבורי בישראל. המרכז לפיתוח ע"ש פנחס ספיר, נייר דיון 5–91, אוניברסיטת תל־אביב, תל־אביב.

טנה, דוד (1959). משימות השיכון הציבורי. בתוך חיים דרין (דרבקין) (עורך), השיכון הציבורי – סקירות והערכות על השיכון הציבורי בישראל בתקופת העשור 1948–1958. תל־אביב: ספרי גדיש.

משרד הבינוי והשיכון. מידע חודשי (חוברות שונות).

משרד הבינוי והשיכון, דו"ח הוועדה למדיניות הסיוע בדיור ("ועדת גדיש"), המלצות מיולי 1998.

סבירסקי, שלמה וסבירסקי, ברברה (2002). היהודים יוצאי אתיופיה בישראל: דיור, תעסוקה, חינוך. מידע על שוויון, 11.

ספירלמן, סימור (1997). הורשת נכסים כלכליים – בעלות על דירה. בתוך י' קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1996. המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

פיין, אהרון (1993). תוכניותיהם של עולי חבר המדינות לרכוש דירה בארץ. ממצאי סקר שנערך בהזמנת אגף האכלוס, משרד הבינוי והשיכון, תצפית – מכון למחקר בע"מ.

רובינשטיין, יונה (1997). מחירי הדיור בישראל בשנים 1974–1996: "בועה" פיננסית? רבעון לכלכלה, 44, 4.

Badcock, Blair (1994), Snakes or ladders?: The housing market and wealth distribution in Australia. *International Journal of Urban and Regional Research, 18*(4), 609–627.

Balchin, Paul (1995). *Housing Policy*. London and New York: Routledge.

Balchin, Paul, Isaac, David & Rhoden, M. (1998). Housing policy and finance. In P. Balchin & M. Rhoden (Eds.), *Housing – the essential foundations*. London: Routledge.

Berger, Tommy, Englund, Peter, Hendershott, P.H. & Turner, B. (2000). The capitalization of interest subsidies: Evidence from Sweden. *Journal of Money, Credit, and Banking, 32*(2), 199–217.

Carliner, Michael S. (1998). Development of the federal homeownership "policy". *Housing Policy Debate, 9*(2), 299–321.

Carmon, Naomi (2002). Housing policy in Israel. In D. Nachmias & G. Menahem (Eds.), *Public policy in Israel*. London: Frank Cass.

Carmon, Naomi & Czamanski, Daniel (1992). Housing in Israel: From planned economy to semi-free market management. *Housing Science, 16*(1), 47–60.

DiPasquale, Denise & Glaeser Edward (1999). Incentives and social capital: Are homeowners better citizens? *Journal of Urban Economics, 45*, 354–384.

DiPasquale, Denise & Wheaton, William C. (1994). Housing market dynamics and the future of housing prices. *Journal of Urban Economics, 35*, 1–27.

Dorling, Daniel & Cornford, James (1995). Who has negative equity? How house price falls in Britain have hit different groups of home buyers. *Housing Studies, 10*(2), 151–178.

Edel, Matthew, Sclar, Elliott D. & Lauria, Dan (1984). *Shaky palaces: Home ownership and social mobility in Boston's suburbanization*. New York: Columbia University Press.

Forrest, Ray, Kennett, Patricia & Leather, Philip (1999). *Home ownership in crisis? The British experience of negative equity*. Ashgate, Aldershot, Brookfield, USA.

Geisler, Charles C. (1995). Land and poverty in the United States: Insights and oversights. *Land Economics, 71*(1), 16–34.

Gentle, Christopher, Dorling, Daniel & Cornford, James (1994). Negative equity and British housing in the 1990s: Cause and effect. *Urban Studies, 31*(2), 181–199.

Ginsberg, Yona (2001). *Changes in housing policy in Israel: Who is entitled to housing benefits?* Paper presented in "Social Inequality and Housing" workshop.

Green, Richard K. & Hendershott, Patric H. (2001). Home-ownership and unemployment in the US. *Urban Studies, 38*(9), 1509–1520.

Green, Richard & White, Michelle (1997). Measuring the benefits of homeownership: Effects on children. *Journal of Urban Economics, 41*, 441–461.

Gurney, Craig (1999). Price and prejudice: Discourses of normalization in public and private accounts of home ownership. *Housing Studies, 14*(2), 163–183.

Haffner, Marietta E.A. & Oxley Michael J. (1999). Housing subsidies: Definitions and comparisons. *Housing Studies, 14*(2), 145–162.

Hartman, Chester (1998). The case for the right to housing. *Housing Policy Debate, 9*(2), 223–246.

Henley, Andrew (1998). Residential mobility, housing equity and the labour market. *The Economic Journal, 108*, 414–427.

Hendershott, Patric H. & White, M. (2000). The rise and fall of housing's favored investment status. *Journal of Housing Research, 11*(2), 257–275.

Hills, John (2001). Inclusion or exclusion? The role of housing subsidies and benefits. *Urban Studies, 38*(11), 1887–1902.

Lipow, Jonathan (1996). *Israel's housing subsidy programs*. Research papers in land economics No. 4, Institute for Advanced Strategic and Political Studies, Jerusalem.

Maclennan, Duncan & More, Alison (1997). The future of social housing: Key economic questions. *Housing Studies, 12*(4), 531–547.

Mano-Negrin, Rita & Mesch, Gustavo S. (2001). *Housing attainment of immigrants from the FSU in Israel: A cost/benefit approach*. Paper presented in "Social Inequality and Housing" workshop, Tel-Aviv, Israel.

Megbolugbe, Isaac F. & Linneman, Peter D. (1993). Home ownership. *Urban Studies, 30*(4/5), 659–682.

Pattie, Charles, Dorling, Daniel & Johnston, Ron (1995). A debt-owing democracy: The political impact of housing market recession at the British general election of 1992. *Urban Studies, 32*(8), 1293–1315.

Rossi, Peter & Weber, Eleanor (1996). The social benefits of homeownership: Empirical evidence from national surveys. *Housing Policy Debate, 7*, 1–35.

Salins, Peter D. (1998). Comment on Chester Hartman's "The Case for a Right to Housing": Housing is a Right? Wrong!" *Housing Policy Debate, 9*(2), 259–266.

Saunders, Peter (1984). Beyond housing classes: The sociological significance of private property rights in means of consumption. *International Journal of Urban and Regional Research, 8*(2), 202–227.

Saunders, Peter (1990). *A nation of home owners*. London: Unwin Hyman.

Shiller, Robert J. (1993). *Macro markets – Creating institutions for managing society largest economic risks*. Oxford: Clarendon Press.

Shiller, Robert J. & Weiss, Allan N. (1999). Home equity insurance. *Journal of Real Estate Finance and Economics, 19*(1), 21–47.

Starr, Paul (1988). The meaning of privatization. *Yale Law and Policy Review , 6*, 6–41.

Stern, David (1972). *Housing allowances: Some considerations of efficiency and equity*. Working paper No. 6, Joint Center for Urban Studies of the Massachusetts Institute of Technology and Harvard University.

Stephens, Mark (1995). Monetary policy and house price volatility in western Europe. *Housing Studies, 10*(4), 551–564.

U.S. Census Bureau (1999). *American Housing Survey*. Detailed tables for Owner Occupied housing units.

U.S. Census Bureau (1999). Moving to America – Moving to homeownership.

Werczberger, Elia & Reshef, Nina (1993). Privatization of public housing in Israel: Inconsistency or complementarity? *Housing Studies, 8*(3), 195–206.

The World Bank (1993). *Housing – enabling the markets to work, with technical supplements (working paper)*. The International Bank for Construction and Development, The World Bank, Washington, D.C.