



בית הספר למדיניות ציבורית
האוניברסיטה העברית

גיני אושר

נייר מדיניות המוגש בפני שר הבינוי והשיכון בנושא:

דיור נאות בהישג יד

Decent, Affordable Housing

59732 סדנה מתקדמת בניתוח מדיניות

גב' ענת גופן

מר אבי גיל

פרופסור דוד דרי

יוני 2006

תוכן העניינים

3.....	תמצית מנהלים.....
4.....	I. הגדרת החזון : דיור נאות בהישג יד (Decent, Affordable Housing)
5.....	II. תיאור המצב הנוכחי בישראל.....
5.....	א) סקירת המעורבות הממשלתית בתחום הדיור.....
7.....	ב) קשיים של בעלי הכנסות נמוכות להשיג דיור נאות בהישג יד
	[התופעה הלא-רצויה]
9.....	ג) חידוד החזון.....
9.....	ד) הגורמים לתופעה הזו [סיבות / אילוצים].....
10.....	III. הגדרת הבעיה : שימוש יתר בגישה של "עידוד בעלות בכל מחיר".....
11.....	א) תיאור הבעיה.....
12.....	ב) המנוף לשינוי.....
12.....	ג) הקריטריונים לבחינת ההמלצות והחלופות.....
13.....	ד) הצעד המידי המתבקש : הסדר בשוק המשכנתאות.....
14.....	IV. בחינת החלופות.....
14.....	א) דיור "ציבורי" באספקה פרטית.....
16.....	ב) פיתוח שוק לשכירות.....
18.....	V. המלצת מדיניות.....
19.....	נספחים.....
24.....	ביבליוגרפיה נבחרת.....

נמחק:

תמצית מנהלים

לנייר מדיניות זה שלוש תרומות עיקריות

1) גיבוש החזון של "דיור נאות בהישג יד" (Decent, Affordable Housing):

- בהישג יד (affordable): ההוצאות אינן עולות על שליש מההוצאות המשפחתיות
- דיור נאות (decent): מדד של סטנדרטים נאותים לדיור ולמיקומו

סקירה של מגמות נבחרות בתחום הדיור מעידה על התופעה הלא-רצויה ש"בעלי הכנסות נמוכות מתקשים להשיג דיור נאות בהישג יד" ומדגימה את הפער בין החזון ובין המציאות הנוכחית.

2) הגדרת הבעיה המונעת ממדינת ישראל את הגשמת החזון הזה:

שימוש יתר בגישה של "עידוד בעלות בכל מחיר"
הנחשב – בטעות – כתחליף למדיניות המספקת דיור נאות בהישג יד

המנוף לשינוי הבעיה המוגדרת הוא יצירת פלטפורמה שתאפשר לשקול חלופות בשוק השכירות. בשנים האחרונות, פותחו חלופות חדשניות עם פוטנציאל לקרב אותנו לחזון של דיור נאות בהישג יד, אך עד כה לא שמו מקבלי ההחלטות לב אליהן בגלל הנורמה השולטת.

3) המלצות מדיניות:

- א) לפעול לקראת הסדר בשוק המשכנתאות בטווח המידי כ"צעד המתבקש" הנובע מהגדרת הבעיה. צעד זה מוערך כאפקטיבי וישים, ובכל שנה יציל 600-700 משפחות מהסכנה של פינויי בית.
- ב) לפעול לקראת החלופה של דיור "ציבורי" באספקה פרטית בטווח הקצר (השנתיים הקרובות). צעד חיוני זה, שאפשר יהיה ליישמו תוך שנתיים, יוביל לכ-2,000 פתרונות דיור כל שנה.
- ג) להתחיל באיסוף המידע הבסיסי בתחום – הדורש רק 0.03% מתקציב משרד הבינוי והשיכון לשנת 2006 – כדי לברר את היקף הבעיה ולגבש מדיניות בהתאם.

יישום המלצות אלו, שעלויות תקציביות אינן גדולות, יקטין את הסבירות של "פצצה מתקתקת" שציננת בכתב המינוי, ייטיב עם המשק הישראלי והתזדמית הבינלאומית ויקרב את מדינת ישראל להגשמת החזון של דיור נאות בהישג יד.

I. הגדרת החזון: דיור נאות בהישג יד (Decent, Affordable Housing)

מאז קום המדינה, דגלה מדיניות השיכון בישראל בשלושה עקרונות יסודיים: קליטת עלייה, פיזור אוכלוסין והשגת רמת חיים נאותה בתחום הדיור. בניגוד לרוב המדינות המפותחות, משרד הבינוי והשיכון בישראל לא התמקד עם הקמתו בטיפול באוכלוסיות החלשות, אלא בשתי המטרות הראשונות של קליטת עלייה ופיזור אוכלוסין. רק בשנים האחרונות התברר שכלי המדיניות המיועדים לצרכים אלו לא יצליחו כדי להשיג גם את המטרה השלישית - רמת חיים נאותה בתחום הדיור. מכאן נובע הצורך להגדיר מהו דיור נאות בהישג יד כחזון המתייחס לצורך הבסיסי בקורת גג נאותה לכל אזרחי מדינת ישראל.

לחזון הזה יש שני מרכיבים:

- (1) **"בהישג יד" (Affordable):** דיור במחירים שבעלי ההכנסות הנמוכות יכולים לעמוד בהם מבלי לפשוט רגל. המדד המקובל במדינות המערב הוא שההוצאות על דיור לא תעלינה על שליש מההוצאות המשפחתיות.¹
- (2) **"דיור נאות" (Decent):** לכך יש שני היבטים.

(א) **"סטנדרטים נאותים לדיור" (Decent Home Standards):** ההנחה הבסיסית היא ש"זכות ההשתכנות" מתייחסת לקורת גג שתאפשר לאנשים קשי יום לחיות בכבוד. במדינות המערב יש מדדים מפורטים לתיעוד ולפיקוח על סטנדרטים אלה. בשנת 2000, לדוגמה, יושמה באנגליה מדיניות שמטרתה להביא לסטנדרטים נאותים את כל הדיור הציבורי ו-70% מהדיור הפרטי המאוכלס על ידי השכבות החלשות עד שנת 2010 לפי ארבעת המדדים שהוגדרו כתנאי הסף (הסטנדרטים החוקיים, המצב הפיזי, רמת השירותים, ורמת המיזוג).²

(ב) **מיקום הדיור:** במקביל לסטנדרט הדיור עצמו, המיקום הפיזי והחברתי נחשב כמרכיב קריטי של דיור נאות בהישג יד. למיקום הדיור יש השלכות לגבי אפשרויות תעסוקתיות, ניידות תחבורתית, איכות מערכת החינוך, שירותי רווחה נוספים ועוד. בכמה ממדינות המערב התפתחו בשנים האחרונות בעיות של "מיקוד העוני" באזורים מסוימים הן בשל מבנה הדיור הציבורי והן בשל ההתדרדרות החברתית שנבעה מגטאות של עוני. בישראל, המקבילה לגטאות אלה הן בעיקר עיירות הפיתוח. עדיין לא נמצא האיזון המושלם, אבל ביזמות המובילות בארצות הברית ובאנגליה, שואפים להגיע לחזקת מעורב מבחינת רמת ההכנסה (mixed tenure) בקרב דיירים בעלי הכנסות נמוכות בשיעור הנע בין 20% עד 50%.

¹ Hendershott and White, 2000.

מקובל שהשיעור יהיה יותר גבוה לבעלי דיור (30%-40) בהשוואה לשוכרי דיור (25%-35), וששליש הוא מדד כללי.

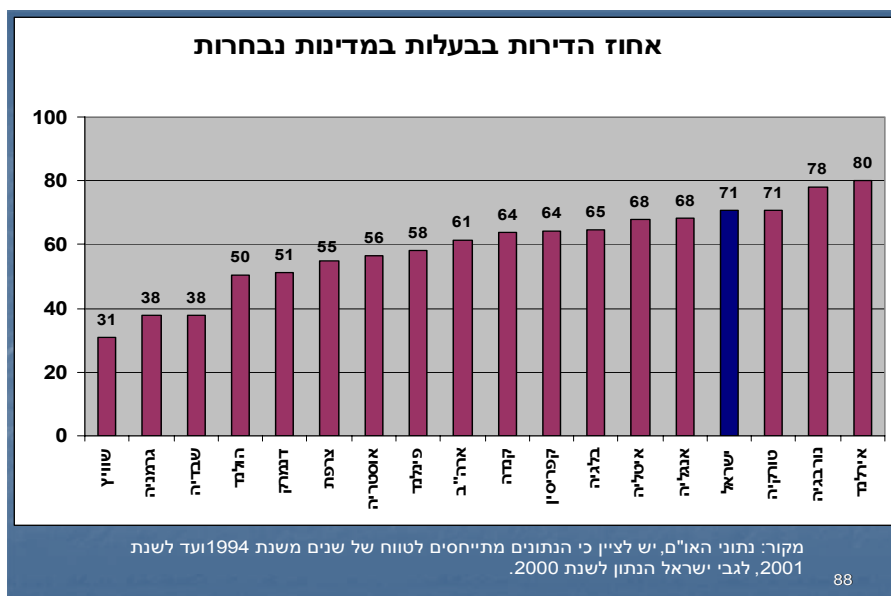
² ODPM, "A Decent Home: The Definition and Guidance for Implementation", 2004.

II. תיאור המצב הנוכחי בישראל

א) סקירת המעורבות הממשלתית בתחום הדיור

משרד הבינוי והשיכון משתמש גם היום באותם כלים עיקריים בהם השתמשו הממשלות הראשונות כלפי האוכלוסיות החלשות: דיור ציבורי, סיוע בשכר דירה ומשכנתאות מסובסדות. בכל המדינות המפותחות, הממשלה מתערבת במידה זו או אחרת באמצעות סבסוד שוק הדיור. הצורך בהתערבות זו אינו שנוי במחלוקת בגלל המאפיינים של דיור כמוצר ציבורי. המחלוקת היא לגבי מידת ההתערבות הנחוצה וכליה³. כדי להבין את הבעיות של המדינות הנוכחיות בישראל, חשוב קודם לסקור בקצרה את ההתפתחות ההיסטורית בתחום.

כדי לממש את הכרזתו של בן גוריון בנאום המכונן ב-8 במרס 1949 על חשיבותו של "אכלוס מהיר ומאוזן של שטחי המדינה", הוקמה בשנת 1949 חברת עמידר. כבר בתחילת דרכה תמכה הממשלה בבעלות על דירות באמצעות מכירת דיור ציבורי לעולים חדשים מתוך כוונה להשריש אותם בארץ, וגם מתוך אינטרס כלכלי להוריד את הנטל הפיננסי של מימון הדיור מאחריותה של המדינה הצעירה. הגישה של עידוד בעלות הצליחה במידה ניכרת ושיעור הבעלות עלה מ-50% בשנות החמישים ל-76% בשנת 2006. שיעור זה הוא בין הגבוהים ביותר במדינות המפותחות כפי שמתואר בגרף שלהלן המשווה את שיעורי הבעלות במדינות מפותחות בשנים 1994-2001:



אגף מידע וניתוח כלכלי של המשרד הבינוי והשיכון

³ בן-שטרית וצ'מנסקי, 2003.

אך חשוב לציין כי שיעור גבוה של בעלות הוא אינדיקטור תרבותי-היסטורי שאינו מצביע בהכרח על המצב הכלכלי. יש הבדלים גדולים בשיעור הבעלים-דיירים דווקא בין מדינות שניתן לסווגן באותה קטגוריה של התפתחות כלכלית. לדוגמה, הגרף לעיל מראה כי במדינה כמו גרמניה, שיש לה תמ"ג גבוה לנפש, שיעור הבעלות הוא נמוך ומגיע ל-38% ואילו במדינה כמו טורקיה, שאצלה התמ"ג לנפש נמוך, יש שיעור בעלות גבוה של 71%.

יש נימוקים חזקים לתמיכה בבעלות על דיור, התומכים במדיניות הנפוצה של עידוד בעלות:

- פוטנציאל להגברת השוויון הכלכלי בחברה.
- גורם מייצב המעודד חיסכון, חריצות ויציבות גאוגרפית.
- הפחתת נטל הוצאות התחזוקה של הדיור הציבורי.
- יצירת הכנסה כתוצאה ממכירתן של יחידות הדיור.

מאידך גיסא, יש גם חסרונות, והעיקרי ביניהם הוא חשיפת משקי בית לסיכון כלכלי. הסיכון הזה בעייתי במיוחד לבעלי ההכנסות הנמוכות מפני שבעת מיתון הם עלולים להיקלע למצב של "הון דיור שלילי" שבו החוב שלהם על הדירה עולה על ערך הדירה. בעקבות גל העלייה בשנות ה-90 יחד עם המיתון הכלכלי והקיצוצים בסיוע סוציאלי בשנים האחרונות, הפך הסיכון הזה להיות גורם משמעותי. חסרונות נוספים לבעלות הם פגיעה ברמה הניידות של משקי הבית על חשבון הזדמנויות תעסוקתיות, וריכוז גאוגרפי של דיור זול יותר שדייריו אינם מצליחים להתמודד עם הוצאות התחזוקה כך שמצב הנכסים הולך ומתדרדר במהירות.

המדיניות עידוד בעלות בולטת בסקירת השינויים בדיור הציבורי. עד שנות ה-70, היו שני עקרונות יסוד לניהול הדיור הציבורי: הוספת יחידות חדשות בד בבד עם מכירת יחידות לדיירים הנוכחים. בשנת 1977 החליטה הממשלה להמשיך במכירת הדירות מבלי להוסיף למלאי הדיור הציבורי. כתוצאה מכך, ירד שיעורו של הדיור הציבורי מ-25% מכלל הדיור בתחילת שנות ה-70 ל-6% היום, שיעור נמוך ביחס למדינות המפותחות [ראה נספח 1]. היום יש כ-53,000 משפחות זכאיות הממתינות לקבל דירה בדיור הציבורי.⁴

בינתיים, הממתינים שאינם מסוגלים לרכוש דיור נאלצים לשכור דירות בשוק הפרטי, והסיוע שהם מקבלים בשכר הדירה הוא ברמה נמוכה יחסית למחירים בשוק הפרטי. התוצאה בפועל היא עידוד נמרץ לבעלי יכולת לרכוש דיור גם אם ידם אינה משגת לעמוד בתשלומים וגם אם החסרונות של רכישת דיור בפריפריה עולים על היתרונות האובייקטיביים. מה שהתחיל כשיטה כדאית מבחינת המצב הפיננסי וכשיטה אסטרטגית מבחינת קליטת העלייה הפך לנורמה שליטה.

⁴ נתונים אלה נמצאים בדו"ח-ישראלי 2000, ועדת הכלכלה 14.12.05 פרוטוקול מס' 564, ורצברגר 1991, Werczberger 2001.

לסיום, לכל אורך הדרך, תמכה הממשלה בבעלות כחזקת המגורים העדיפה בעיניה. בשנים הראשונות, תמכה בפיתוח מערכת גדולה של דיור ציבורי, אבל מאז שנות ה-70 נקטה במדיניות של מכירת המלאי בלי לבנות יחידות נוספות. שכירות הייתה וממשיכה להיות תחום בלתי מפותח הן מבחינת הסיוע הסוציאלי בתחום הן מבחינת ההיצע של שכירות בשוק החופשי, כך ששיעור השכירות מתוך כלל שוק הדיור היום הוא 16%.

(ב) קשיים של בעלי הכנסות נמוכות להשיג דיור נאות בהישג יד [התופעה הלא-רצויה]

לחוקרים ולעובדים בתחום מדיניות הדיור בישראל ידוע שיש חוסר מידע המקשה על תיאור המצב הנוכחי.⁵ למעשה, אין בישראל מערכת איסוף נתונים בדומה לסקר האנגלי הנזכר לעיל המודד את רמת הדיור הנאות בהישג יד. למרות זאת, עולות הקריאות בקרב אקדמאים, משרתי ציבור ועובדים במגזר השלישי הטוענים שבשנים האחרונות נקלעו בעלי ההכנסות הנמוכות לקשיים בתחום הדיור. פרק זה מסכם את המגמות המתועדות המצביעות על קשיים אלה.

- **מאחרים בתשלומי משכנתא ופינויים עקב אי-תשלום:** ב-2005, איחרו כ-80,000 משפחות בתשלומי המשכנתא של השנה הקודמת – 7% ממשקי הבית בהשוואה לממוצע של 1.5% במדינות המערב. מתוך משקי הבית האלה, 16.5% נתונים בתהליכי מימוש (כ-13,000 משפחות). בשנת 2005 בלבד, פונו יותר מ-2000 משקי בית – מספר ההולך וגדל באופן מתמיד בחמש השנים האחרונות.⁶
- **התופעה החדשה של דרי רחוב:** ב-2004 היו מוכרים לרשויות הרווחה 2,870 דיירי רחוב,⁷ וההערכה במשרד הרווחה היא כי יש עוד כ-1,000 דרי רחוב שאינם מוכרים לרשויות. מעריכים כי בתוך שלוש שנים יגיע מספרם לכ-10,000.⁸
- **הוצאות על דיור כחלק מהוצאות משק בית:** השיעור הולך וגדל בקצב מהיר יותר בקרב העשירונים התחתונים בהשוואה לשאר האוכלוסייה [נספח 2].
- **אי-שביעות רצון:** לפי הסקר השנתי של המרכז לחקר מדיניות חברתית, אי-שביעות הרצון של שני העשירונים התחתונים בעניין הדיור הולכת וגוברת ואילו בשאר חלקי האוכלוסייה אין שינויים משמעותיים.⁹
- **עדות ממשרתי הציבור ועובדי המגזר השלישי:** בהיעדר איסוף נתונים מסודר, התחושה בקרב העובדים בתחום היא שהקשיים של בעלי הכנסות נמוכות הולכים וגדלים. דוגמה מטעם משרתי הציבור: עובדת ותיקה במחלקת המחקר של אגף האכלוס – המתארת את עצמה כ"אחת מהרעים" מכיוון שלא ראתה צורך בהתערבות נוספת של המדינה בתחום –

⁵ בן-שטרית וצ'מנסקי, 2002.

⁶ כרמון ובן-שטרית 2005.

⁷ משרד מבקר המדינה, 'דו"ח ביקורת על הרשויות המקומיות', 2005, עמ' 31. בשנת 2000 [908] דרי רחוב מוכרים, בשנת 2001 [1,224], בשנת 2002 [2,259], בשנת 2003 [2,349] בשנת 2004 [2,874]. גידול של 214% משנת 2000 עד שנת 2004. שם. עמ' 47.

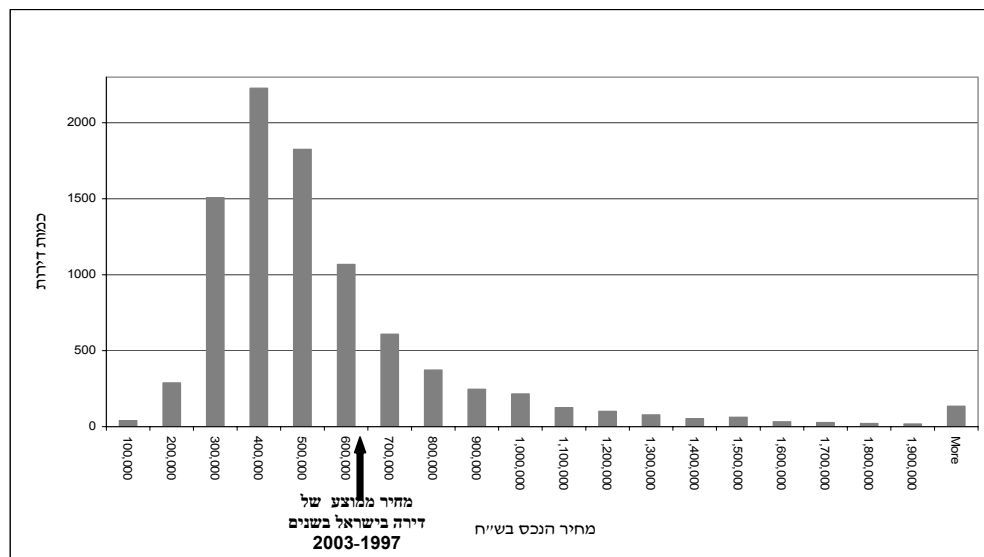
⁸ מעריב, '10,000 חסרי בית בתוך 3 שנים' 20.3.06.

⁹ "קופ", 'פתח דבר' מתוך בן-שטרית 2003.

מדברת על קשיים חסרי תקדים בעקבות כך ש"קיצצו את הכול". דוגמה מטעם המגזר השלישי: לפי עמותת ידיד – בין המובילים במגזר השלישי במתן סיוע בתחום הדיור - רמת הסיוע המבוקשת על ידי הפונים בתחום הדיור עלתה בצורה עקבית מאז הקמת הארגון. ב-2003 רק 7.6% מהפונים (2,037 אנשים) ביקשו עזרה בתחום הדיור ומאז עלה השיעור ל-21.1% מהפונים (7,661 אנשים) בשנת 2005.

בין המגמות האלה, יש כמה נימוקים למקד את התיאור של התופעה הלא-רצויה באינדיקטור של מאחרים בתשלומי משכנתא ופינויים עקב אי-תשלום, המתואר בתרשים להלן:

התפלגות מחירי הדירות ששולמו על ידי לווים שתשלומי המשכנתא שלהם בפיגור



איור 7.2 כרמון ובן-שטרית 2005 עמוד 83.

ראשית, היא מדידה ובת השוואה בין מדינות מערב. שנית, היא מצביעה על תופעה הקשורה לא רק לצרכים הבסיסיים של העניים ביותר – מבט מתאים לנייר זה המכוון להציע חלופות לדיור נאות בהישג יד לכל אזרחי המדינה. שלישית, אין מחלוקת על כך שתופעה זו אינה רצויה ודורשת טיפול מבחינת כלכלית וחברתית.

חשוב לציין כי כרמון ושטרית מצאו שתופעה זו אינה קשורה לאוכלוסייה מסוימת, למרות הציפייה לשיעור גבוה יותר בקרב העולים החדשים. תופעה זו חלה על כל הספקטרום המגוון של בעלי ההכנסות הנמוכות.

6) חידוד החזון

בעקבות תיאור זה של התופעה הלא-רצויה, אפשר לחזור ולחדד את החזון של דיור נאות בהישג יד. יש השואלים מהי באמת הסיבה לכך שתופעה זו של קשיי בעלי הכנסות נמוכות להשיג דיור נאות בהישג יד אינה רצויה? אפשר להשיב בטענה שישראל עוברת תהליך בריא של מודרניזציה וצמיחה כלכלית - תהליך הדורש רמה מסוימת של אי-שוויון כדי לקדם את המשק כולו.

תשובה זו אינה מספקת את כבוד שר הבינוי והשיכון משתי סיבות. האחת: הוכח כבר שבמדינות מערב בהן יש שיעור גבוה של פינויים וחסרי בית, סובלות הפסד כלכלי ניכר ומיותר הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך¹⁰. אכן, מחקרים מעידים על כך שבעקבות תהליך מימוש הנכס, ההפסדים מהווים לפחות 25% מערך המשכנתא הנותרת מפני שמחיר הנכס במימוש מהיר נמוך יותר מאשר המחיר בשוק, וכן בגלל ההוצאות המשפטיות¹¹. ההערכות בישראל על ידי חברת הביטוח EMI אפילו יותר חריפות: המחיר הממוצע שהתקבל בעבור דירה במימוש נמוך בכ-20% מהמחיר המקורי; בממוצע, ההוצאות המשפטיות הגיעו לכ-13% ממחיר המכירה; ובנוסף, יש את עמלת הפירעון המוקדם המשתנה אמנם באופן ניכר בין עסקה לעסקה, אך יכולה להגיע לכ-7% ממחיר המכירה¹². לאור העלויות האלה, עלייתה של תופעה זאת בישראל היא מהירה וחדה דיה כדי לעורר חששות.

הסיבה השנייה היא ערכית: ספר בסיסי בתחום מדיניות הדיור, Clapham et al (1991) מתאר שני מודלים קיצוניים לשוק הדיור. בקצה אחד יש את המודל הסוציו-דמוקרטי שבו הממשלה אחראית על אספקת הדיור. בקצה השני יש את המודל של כלכלת השוק, המודל הקפיטליסטי המכוון רק על ידי "היד הנעלמה". מדינת ישראל נמצאת במעבר בין המודל הראשון לקראת המודל השני, אך כלי הסבסוד העיקרי – משכנתאות מסובסדות – גורם לתפיסה של "שוק חופשי מדומה"¹³. הממשלה ממשיכה להיות מעורבת בתחום הדיור מסיבות ערכיות ומחויבות לבטח קורת גג ראוי לכל אזרחיה. ולכן המגמות המתוארות לעיל דורשות תשומת לב וראייה חדשה.

ד) הגורמים לתופעה הזו (סיבות / אילוצים)

כמה גורמים ידועים הובילו למצב הדיור הקשה בקרב אוכלוסיות מעוטות הכנסה בשנים האחרונות:

• הקיצוצים בסיוע הסוציאלי בתחום הדיור יחד עם קיצוצים בתחומים אחרים.

0 מאז 2002 חלה ירידה של 24% במספר הזכאים שקיבלו סיוע בשכר הדירה.

0 ביטול מענקי המשכנתאות וירידה במתן אשראי [ראה נספח 3].

¹⁰ See Doling and Ford 2003 for description of mortgage default costs; US Conference of Mayors 2005 and Emma Zhao 2003 for homeless costs.

¹¹ Capone and Metz 2003.

¹² כרמון ובן-שטרית, 2005.
¹³ בן-שטרית וצ'מנסקי, 2002.

- **הפחתת המלאי בדיור הציבורי**: כמוזכר לעיל, החל משרד הבינוי והשיכון למכור בשנות ה-70 את המלאי הקיים בלי לבנות יחידות נוספות כך שהיום כ-53,000 משפחות זכאיות ממתינות לקבל דירה בדיור הציבורי.
- **העלייה במחירי הדיור** בשנות ה-90 בעקבות גל העלייה והשיעור הגבוה של משכנתאות מסובסדות בקרב העולים החדשים¹⁴.
- **אי-סדר בשוק המשכנתאות**, כולל הונאה ואי-עדכון במדד למרות שינויים בריבית ובמחירים¹⁵.
- **מחירי הדיור הגבוהים** יחסית למדינות אחרות, בעקבות מעורבותה המשמעותית של הממשלה בשוק המקרקעין ברוב המגזרים והמיסוי הגבוה בתחום. גם בהשוואה לארצות הברית, שבה התוצר לנפש כפול מאשר בישראל, המחיר החציוני של דירה בישראל גבוה פי 1.5 בערך¹⁶.
- **התרחבות העוני ופערי ההכנסה** לפי כל המדדים הנפוצים, כולל מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה של 0.38, ושיעור המשפחות שהכנסתן הפנויה נמוכה מקו העוני של 20.5% – מדדים שהם בין הגבוהים במדינות המערב¹⁷.

לעתים קרובות, גורמים אלה מוזכרים בשיח הציבורי כ"הגדרת הבעיה" שגרמה לתופעה הלא-רצויה המתוארת לעיל. הגישה הזאת מעוררת קושי פוליטי בד בבד עם קושי מושגי. בצד הפוליטי, למשל, אין אינדיקטורים פוליטיים לכך שמקבלי ההחלטות מוכנים לבטל את הצעדים שנקטו בשנים האחרונות להקטנת הסיוע הסוציאלי ולצמצום מלאי הדיור הציבורי. יותר מכך – אפשר לטעון שההפך הוא הנכון: תכנית ההבראה של שר האוצר לשעבר בנימין נתניהו נתפסת כגורם המרכזי להבראה הממשית במשק, כולל הירידה באבטלה ובשיעור הריבית ועלייה ברוב המדדים של צמיחה כלכלית. בצד המושגי, אין תימוכין להנחה שהכלים הקיימים הם אכן הטובים ביותר להקטנת התופעה הלא-רצויה. אפשר גם לטעון שלגבי הדיור הציבורי, המתועד בשנים האחרונות ככלי בעייתי מאוד בטיפול באוכלוסיות החלשות במדינות המערב וגם בישראל, ההפך הוא הנכון¹⁸.

חשוב לסקור את הגורמים האלה כדי להבין את ההקשר של המדיניות הנוכחית, אך מאחר שהגורמים האלה ידועים כקשים לביטול או להחזרה לאחור, מומלץ בנייר זה להבין אותם כ"סיבות" שגרמו למצב הנוכחי או כ"אילוצים" המקשים על המצב היום, ולא כהגדרת הבעיה הנתונה לפתרון.

¹⁴ בן-שטרית, 2003.

¹⁵ ר' וירינק, 2006, כרמון ובן-שטרית 2005.

¹⁶ בן שטרית, 2003, עמ' 5.

¹⁷ אחדות ואחרים, 2006; דהן ואחרים, 2006.

¹⁸ מחקרים המתייחסים לבעיות של דיור הציבורי בישראל כולל את דדון-ישראלי 2000 ובן-שטרית 2003; מחקר מוביל לגבי המצב הבינלאומי הוא Power, 1993.

III. הגדרת הבעיה: שימוש יתר בגישה של "עידוד בעלות בכל מחיר"

א) תיאור הבעיה

הגדרת הבעיה נובעת מסקירה של מעורבות הממשלה בתחום הדיור: התמיכה בעידוד בעלות בדרך המסורתית של מענקים ואשראי מסובסדים, הפכה להיות מדיניות-על המצדיקה את עצמה ומשפיעה על נורמות חברתיות אפילו בעקבות קיצוצים בסיוע לכך. אפשר להסביר זאת באמצעות התיאוריה של תלות מסלולית (path dependency). תיאוריה זו פותחה בתחום הטכנולוגי ואומצה על ידי חוקרי מדיניות ציבורית כדי להסביר את המשך השימוש במדיניות מסוימת למרות חוסר ההיגיון שבה לאור השינויים בסביבה. הדוגמה המפורסמת ביותר היא עיצוב המקלדת שאנו משתמשים בה היום. המקלדת באותיות לטיניות הידועה כמקלדת ה-QWERTY, נוצר כדי להאט את המקלד וכך למנוע תקלות שנבעו מהקלדה מהירה מדי במכונות הראשונות. למרות זאת, אחרי שמקלדת ה-QWERTY התקבלה כסטנדרטית, היא נותרה כנבחרת, אפילו לאור עיצובים שונים אחרים שנחשבו כיעילים יותר מבחינת ההתפתחויות הטכנולוגיות¹⁹.

המדיניות המסורתית של "עידוד בעלות בכל מחיר" התאימה בזמנו לאתגרים שעמדו בפני המדינה הצעירה. עכשיו, אין ציפיות לגלי עלייה נוספים ואם למרות זאת יתרחש דבר לא-צפוי זה, הממשלה תדע לנקוט צעדים דומים למה שעשתה בעבר. האתגר העומד בפני מקבלי ההחלטות בתחום הדיור היום אינו קליטת עולים, אלא הבטחת רמת חיים נאותה בתחום הדיור – האתגר הקלסי העומד בפני קובעי המדיניות בתחום זה בכל מדינות הרווחה.

בעקבות ההצלחה היחסית של משרד הבינוי והשיכון להשיג את שתי המטרות הראשונות של קליטת עלייה ופיזור אוכלוסין, עידוד בעלות החל להיחשב – בטעות – כתחליף אפקטיבי בעבור המטרה השלישית של השגת רמת חיים נאותה בתחום הדיור. למרות הקיצוצים בסיוע הסוציאלי בתחום הדיור בשנים האחרונות, הנורמה הקיימת מעודדת בעלות – אפילו אם המחיר לכך הוא אי-עמידה בהחזרי המשכנתא או השתכנות באזורים חסרי תעסוקה או תנאים מתאימים לרמת חיים נאותה.

בסיכומו של דיון בנושא מדיניות חברתית-כלכלית ב-2001, קשר נתן שרנסקי את שיעורי בעלות הדיור הגבוהים בישראל לפסיכולוגיה של העם היהודי, "שאחרי אלפי שנות גלות, כשחוזרים הביתה, רוצים להרגיש שהם באמת בבית"²⁰. הגדרת הבעיה של שימוש יתר בגישה של "עידוד בעלות בכל מחיר" מראה כי רטוריקה כזאת ממשיכה לשכנע את מקבלי ההחלטות להמשיך במדיניות הנוכחית, למרות הסיכונים הידועים. למעשה, ההשקעה בגישה הזאת הפכה להיות המחסום העיקרי להשגת החזון של דיור נאות בהישג יד.

¹⁹ להסבר של תלות מסלולית ראה Skocpol and Pierson 2002; Peters 2006.
²⁰ בן-שטרית 2003, כרמון ובן-שטרית 2005.

ב) המנוף לשינוי

המנוף לשינוי הבעיה המוגדרת הוא יצירת פלטפורמה שתאפשר לשקול חלופות בשוק השכירות. בשנים האחרונות, פותחו חלופות חדשניות עם פוטנציאל לקרב אותנו לחזון של דיור נאות בהישג יד, אך עד כה לא שמו מקבלי ההחלטות לב אליהן בגלל הנורמה השולטת.

מתועד מחסור מורגש בדירות להשכרה, וכתוצאה מכך שכר הדירה גבוה בהשוואה להכנסות של משקי הבית הזקוקים לסוג זה של דיור²¹. בגלל הקשיים ההולכים וגדלים לבעלי הכנסות נמוכות הן לקנות דירה והן להתקבל לדיור ציבורי, אנשים אלה נאלצים לשכור דירות, ופונים לממשלה לקבל סיוע לכך. אכן, בלי מדיניות מכוונת, מספר משקי הבית המקבלים סיוע לשכירת דירה בשוק החופשי הולך וגדל כך שבשנת 2003 למעלה מ-45% משוק שכירות הדיור קיבלו סיוע ממשלתי כלשהו [ראה נספח 4]. ידוע שסיוע זה אינו אפקטיבי ככלי עזר לבעלי הכנסות נמוכות בתנאים הנוכחיים מפני שחוסר ההיצע בשוק השכירות מביא את הממשלה לסבסד יותר את בעל הבית מאשר את השוכר הנזקק.

כדי לפעול נגד "עידוד בעלות בכל מחיר" עלינו לזהות כלים עם פוטנציאל לחולל שינוי רדיקלי בתפיסה של הציבור ושל מקבלי ההחלטות כאחד. בעשור האחרון היו מאמצים כושלים להזהיר את הציבור מפני כניסתו לבעלות וזאת משום שלאנשים לא היו אלטרנטיבות אפקטיביות. על ידי קידום מתוכנן של ההמלצות בנייר זה, יש לשר הזדמנות לחולל שינוי בטווח הקצר לקראת שיפור משמעותי במצב הקיים לכל הגורמים המעורבים.

ג) הקריטריונים לבחינת ההמלצות:

- **אפקטיביות כלכלית:** אספקת דיור בהישג יד (affordable). כלומר, במחיר שיאפשר שכירות או רכישה ולא יעלה על שליש מההכנסות השוטפות של בעלי ההכנסות הנמוכות.
- **אפקטיביות חברתית:** אספקת דיור נאות (decent) הן מבחינת סטנדרטים פיזיים והן מבחינת הסביבה החברתית-כלכלית שהדיור מאפשר לדייר.
- **עלות תקציבית:** עלות סבירה לכל יחידה של הדיור המוצע
- **כיסוי:** היקף החלופה מבחינת היכולת שלה לפתור את הבעיה ולהקטין את התופעה הלא-רצויה למספר אנשים גדול ככל האפשר.
- **ישימות פוליטית:** פוטנציאל התמיכה שהחלופה יכולה לגייס.
- **ישימות טכנית:** פשטותה של החלופה להגשמה או מורכבותה.

²¹ וורצברגר, 2002.

ד) הצעד המידי המתבקש: המלצה לפעול לקראת הסדר בשוק המשכנתאות²²

החלופות לפתירת הבעיה המוגדרת, המתוארות להלן, יפעלו נגד המגמה של עידוד בעלות תוך פיתוח כלים מתאימים בתחום השכירות. לפני הצגת חלופות אלו, עלינו להקטין את התוצאות הלא-רצויות שנייר זה מזהה במדיניות הנוכחית. ההמלצה הראשונה העולה כצעד המידי המתבקש בעקבות הגדרת הבעיה, היא הסדר בשוק המשכנתאות.

לפי הממצאים של כרמון ובן-שטרית, 16.5% ממשקי הבית בישראל המאחרים בתשלומי משכנתא נתונים בהליכי מימוש, אבל שיעור זה עולה ל-26.5% אצל אנשים עם שיעור גבוה של הלוואה מול שווי הנכס (LTV – Loan To Value). יותר ממחצית הדירות הנתונות בהליכי מימוש הן דירות שהבנק שותף במימון ההלוואה בשיעור שמעל 50%, ול-32% מכל המשכנתאות בארץ יש LTV גבוה (מעל 80%). כ-40% מהאיחורים בתשלומי המשכנתא נוצרו בשנה הראשונה של לקיחת ההלוואה, ו-24% נוספים נוצרו בשנה השנייה והשלישית. אפשר להסיק מנתונים אלה כי רבים מן הלוויים טעו בחיתום ההלוואה ומראש לא היו מסוגלים לעמוד בתנאי המשכנתא.

ישראל אינה חריגה בשיעור הגבוה של מאחרים בתשלומי משכנתא בהשוואה למדינות באירופה שגם בהן יש שיעור גבוה של בעלי דיור. זאת מפני ששיעור גבוה של בעלות מעיד על כך שגם משקי בית הנחשבים כקונים שוליים (marginal buyers) בגלל הכנסה נמוכה הצטרפו לחזקת הבעלות. היא כן חריגה בזאת שאין לה רגולציה מתאימה וביטוח הולם לאור הסיכון הידוע הזה.

יש צורך **בהסדר סטטוטורי** שנועד לכפות הסדר פיננסי על המלווה. הסדר זה מכתוב לבנקים למשכנתאות לא לתת משכנתא לאנשים שאין ביכולתם להחזיר את ההלוואה. יש שני מדדים מקובלים להסדר זה. האחד, נהוג לא לתת משכנתאות בשוק החופשי עם שיעור גבוה – בדרך כלל מעל 80% – של הלוואה מול שווי הנכס (LTV). השני, נהוג לא לתת משכנתא כאשר ההחזר החודשי הוא מעבר לכ-30% מההכנסה החודשית של הלווה.

אפשר לשאול: מדוע יש צורך ברגולציה כזאת? מדוע לא נוכל לתת לשוק החופשי לעשות את עבודתו? בנוסף להסבר לעיל שבישראל יש שוק חופשי "מדומה" בגלל ההתערבות הממשלתית בעידוד בעלות, התשובה היא שלבנקים למשכנתאות יש עצמה מונופוליסטית, ומתוקף כך, הם באי כוח הממשלה בנושא המשכנתאות. כרמון ובן-שטרית הגיעו למסקנה במחקר שלהן שהבנקים למשכנתאות בישראל עוד לא הסתגלו למעבר מבנקים ממשלתיים לבנקים פרטיים בשנות ה-80 מבחינת התנהגותם מול סיכונים פיננסיים. אינדיקטור מפתיע לתופעה זאת הוא שכ-45% מההלוואות של הדירות היותר זולות מקבלות מימון בלעדי או עיקרי של הבנקים²³.

²² המלצה זאת מבוססת על מחקר של כרמון ובן-שטרית 2005 שעוד לא יצא לאור. מומלץ לבחון מחדש את הפרטים של החלופה הזו עם הגשת ההמלצות למדיניות שלהן בשבועות הבאים.
²³ כרמון ובן-שטרית 2006, עמוד 73.

בעקבות פרסום המחקר של כרמון ובן-שטרית – המתעד את החוסר האחראיות המפתיעה של הבנקים – עשויים להיווצר תנאים נוחים ל**ישימות פוליטית**. אפשר לתכנן את **העלות התקציבית** כך שהיא לא תעלה על החיסכון השנתי למשק הישראלי של 360 מיליון ש"ח הנובע מצמצום התופעה של פיגורים בתשלומי המשכנתא ומהתהליך של מימוש הנכס. הבגדרה, להמלצה הזאת יש **אפקטיביות הכלכלית** גבוהה, מפני שדרך רגולציה, בעלי בתים לא ישלמו יותר משליש מהוצאותיהם על דיור בבעלות. מבחינת ה**כיסוי**, לאור ההערכה שיש 600-700 עסקות דיור כל שנה בקרב משקי בית העלולים להיקלע בבעיה של אי-תשלום, השקעה בהמלצה זו עלולה להציל אלפי אנשים בשנים הקרובות.

אך חשוב לציין כי ההמלצה הזו מחדדת את הצורך לאמץ את ההמלצה להלן – להגדיל את ההיצע לדיור נאות בהישג יד – כך שיהיו אלטרנטיבות מתאימות למשפחות שלא יקבלו משכנתאות בעקבות יישום ההמלצה. החיסרון של ההמלצה הזאת הוא **הישימות הטכנית** העלולה להוביל לעילות תקציבית נמוכה יחסית בטווח המידי. אך בהתבסס על דוגמאות הבינלאומיות, ההערכה היא שיישום מידי של חלופה זו יוביל לפרות חברתיים וכלכליים מבחינת **העלות התקציבית** עוד לפני סוף הקדנציה של השר²⁴.

IV. בחינת החלופות

חלופה א': דיור "ציבורי" באספקה פרטית

חלופה זאת משתמשת ברגולציה על השוק הפרטי כדי ליצור היצע של דיור נאות בהישג יד. הקשיים החברתיים והפוליטיים שהיו תוצאות של הדיור הציבורי המסורתי בארץ וגם בכמה מדינות מערב מתוארים לעיל. בעקבות שנים של פעילות למען שיפור הדיור הציבורי בכמה מדינות מפותחות, הגיעו מומחים ועובדים בתחום למסקנה כי טוב יותר לחברה כולה להעביר את ההיצע של הדיור הציבורי לשוק הפרטי דרך רגולציה למען דיור מעורב מבחינת רמת הכנסה. המודל המוצע בחלופה זו מבוסס על דוגמאות מאנגליה ומארצות הברית הנחשבות למובילות בתחום.

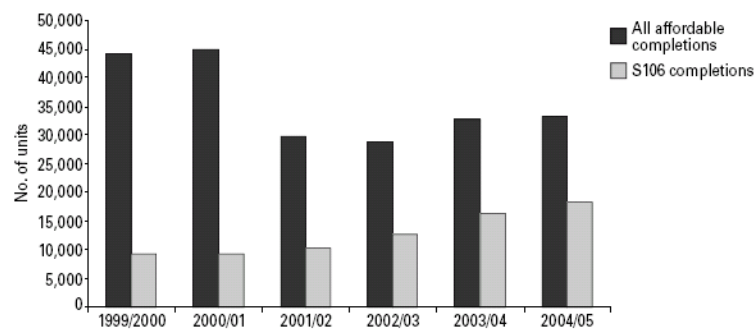
אנגליה מתמודדת כבר כמה שנים עם חוסר בהיצע דיור בכלל ועם חוסר בדיור נאות בהישג יד בפרט. ב-1990 עבר חוק תכנון הידוע כ-Town and Country Planning Act המתמרץ בנייה של דיור נאות בהישג יד על ידי הסקטור הפרטי. שינוי מדיניות זה, הידוע כ"סעיף 106", דורש שבאזורי מגורים עם יותר מ-25 יחידות דיור חייבת להיות מכסה בשיעור הנע בין 20%-50% של דיור נאות בהישג יד. השיעור המדויק ייקבע על ידי הרשויות המקומיות בשיתוף עם הממשלה. הממשלה נותנת מענקים לחברות הפיתוח לסבסד את הבנייה, אבל הקבלנים ובעלי הקרקע מממנים חלק מהספקת דיור זה. זו דרך "למנף" (to leverage) מימון ממשלתי כדי לקבל במקביל מימון פרטי. מחקר על

²⁴ אינגבר, אמירה, 2006.

תכנית כזאת בארצות הברית המשתמשת בתמריצי מס, מראה עלות ממוצעת של כ-20,000 ש"ח השקעה ממשלתית לכל יחידת דיור עם כיסוי של 1% תוספת לשוק השכירות בכל שנה²⁵.

התרשים להלן מראה עד כמה המדיניות הזאת הפכה להיות משמעותית בשוק הדיור באנגליה בשנים האחרונות, כך שהיום בערך 50% מכל דיור נאות בהישג יד מסופק על ידה.

Figure 1 All affordable completions and S106 completions



Monk 2004, pg. 4

נמצא כי השיטה הזאת התקבלה בעין טובה על ידי חברות פרטיות ודיירים פוטנציאליים. במחקרים שנערכו גם באנגליה וגם בארצות הברית, לא נמצאו השפעות חיצוניות שליליות על ערכי הדיור באזור ולא נמצא חוסר בביקוש לדיור בתכניות האלה²⁶.

היתרון המוחלט בחלופה זו הוא באפקטיביות חברתית וכלכלית. קרי, היכולת שלה ליצור היצע של דיור נאות בהישג יד באזורים בהם לא היה כזה לפני כן. יש גם יתרון בכיסוי שהרי דוגמאות בינלאומיות מראות שבישראל יש פוטנציאל להוסיף לשוק הישראלי כ-2,000 יחידות דיור נאות בהישג יד בכל שנה. אין צופים קשיים בישימות הפוליטית שכן התאחדות הקבלנים תומכת בהצעה והניסיון הבינלאומי מראה כי תכנית כזאת מצליחה "למנף" מימון פרטי. לפיכך, העלות התקציבית המוערכת ב-40 מיליון שקלים בכל שנה כמעט ולא תיגרע מהכיס הממשלתי.

החיסרון המרכזי הוא בישימות הטכנית אך יש לכך ניסיון טוב של שנים במדינות אחרות. ייתכן שעדיף יהיה לבחור לחלופה זו פרויקט פיילוט של שנתיים במקום מסוים כדי להקל על הקשיים הצפויים ביישום מלא.

²⁵ טופרובסקי, 2003.

²⁶ Rowlands, 2006; Rusk, David 1999.

חלופה ב': פיתוח שוק לשכירות

חלופה זו יוצרת תמריץ אסטרטגי בסקטור השכירות. פרופסור אליה ורצברגר מציע את החלופה הזאת בנייתו של שוק השכירות בישראל באופן כללי. הוא סוקר את הניסיונות הרבים, ללא הצלחה, לעידוד בניית דיור להשכרה על ידי הסקטור העסקי. הוא מציע, לחלופין, לעודד את הסקטור העסקי לפתח את שוק השכירות דרך פטור ממס הכנסה על רכישת דירות ישנות לצורכי השכרה.

הוא מראה שבגלל המחיר הגבוה היחסי של דיור בישראל, אין זה משתלם לחברות עסקיות לבנות יחידות דיור לשוק השכירות. למרות ההטבות לבנייה, בנה השוק החופשי מאז הקמת המדינה, רק אלפים אחדים של דירות להשכרה ואפילו הדירות האלה נמכרו תוך כמה שנים. לכן, הרוב המכריע של המשכירים הם אנשים בודדים המחזיקים רק דירה אחת או שתיים – "משכירים חובבים" – שאינם מספקים את הביקוש לשכירות בקרב בעלי הכנסות נמוכות.²⁷

ב-1990 חל שינוי במערכת המיסוי הנותן פטור ממס הכנסה על הרווחים מהשכרת דיור למשכירים פרטיים המחזיקים פחות מחמש דירות. ההטבה הזאת מגיעה לכ-30% עד 50% מהרווח. בעקבות שינוי מדיניות זה, נוספו 80,000 יחידות דיור חדשות לשוק השכירות בשנים 1985-1995, מה שהוביל לעלייה בשיעור ההשתתפות בשוק השכירות הפרטי מ-10.7% ב-1983 ל-16.1% ב-1995, ומרביתו ראוי להיות דיור נאות בהישג יד.²⁸

לאור החוסר בנתונים מדויקים לגבי היצע וביקוש מאז מפקד האוכלוסין האחרון ב-1995, נעשה במחקר של אפלייד אקונומיקס ניסיון לצפות את תחזית הביקוש לשכירות פרטית על בסיס מודל אקונומטרי. התוצאות מצביעות על גידול במספר השוכרים ב-14.5% תוך שבע שנים מ-196,000 משקי בית ב-1995 ל-225,000 בשנת 2002, דהיינו בכ-1.9% לשנה. ברור שההיצע אינו מספק את הביקוש, מה שמקשה על בעלי הכנסות נמוכות למצוא דיור נאות בהישג יד.

מדיניות זאת אינה מעוגנת בחוק ובכל שנה שוקלים מחדש את ביטולה, מפני שמלכתחילה נועדה לטפל בגל העלייה מחבר העמים. אך הגדרת הבעיה מראה לנו כי אין צורך להתייחס לכך כאל פתרון נחות לשעת הצורך, ורק הנורמה השליטה של עידוד בעלות מונעת את הרחבתה של החלופה. יישום מדיניות זו עד עכשיו מוערך **כאפקטיבי** ביצירת דיור נאות בהישג יד **הן כלכלית והן חברתית**. לפיכך כדאי לעגן את מדיניות המיסוי הזו בחוק כדי להקטין את אי-הוודאות של המשכירים. בנוסף – וכאן יש אפשרות להשפעה ניכרת מבחינת **הכיסוי** – מומלץ להרחיב את מדיניות המיסוי גם על חברות עסקיות.

²⁷ לפי ורצברגר 2002, 88% מן המשכירים מחזיקים עד שלוש יחידות דיור להשכרה, ו-70% מחזיקים יחידת דיור אחת להשכרה בלבד.

²⁸ Werczberger, 2001.

היתרון בחלופה זו הוא הפוטנציאל שיש **לעלות תקציבית** נמוכה ואפילו הפוטנציאל ליצירת רווח ציבורי דרך פיתוח שוק חדש במשק. לחלופה זו יש גם יתרון ב**שימוות טכנית** גבוהה שהרי המנגנון המיסוי כבר קיים. יש פוטנציאל ל**שימוות הפוליטי** אך נדרש בעל אינטרס הדוחף את הרעיון כנגד ההתנגדות הצפויה של משרד האוצר מהפסדים בתקבולי המס בטווח הקצר.

החסרון המשמעותי בחלופה זו הוא בחוסר הוודאות לגבי מידת ה**מיסוי** מפני שיכולתה להוביל לעלייה אמיתית בהיצע לבעלי הכנסות נמוכות, תלויה בתנאי השוק. לו חברה פרטית הייתה מביעה עניין רב בעסקה ובמחקר על ההשקעה, קל היה יותר להצדיק השקעה בניתוח עלות-תועלת לאור התנאים הנוכחיים של השוק.

V. המלצת מדיניות: (סקירה גרפית של ההמלצות נמצאת בנספח 5)

נייר זה מסתכם בשלוש המלצות מדיניות.

1. כצעד ראשון מומלץ לשר לאמץ את הסדרת השוק למשכנתאות. הגדרת הבעיה בנייר זה מבארת את הצורך הפוליטי והערכי ביישום המלצה זו. על פי כל קריטריון, ההמלצה מוערכת כסבירה ובת-קיימא בקדנציה הנוכחית של השר.

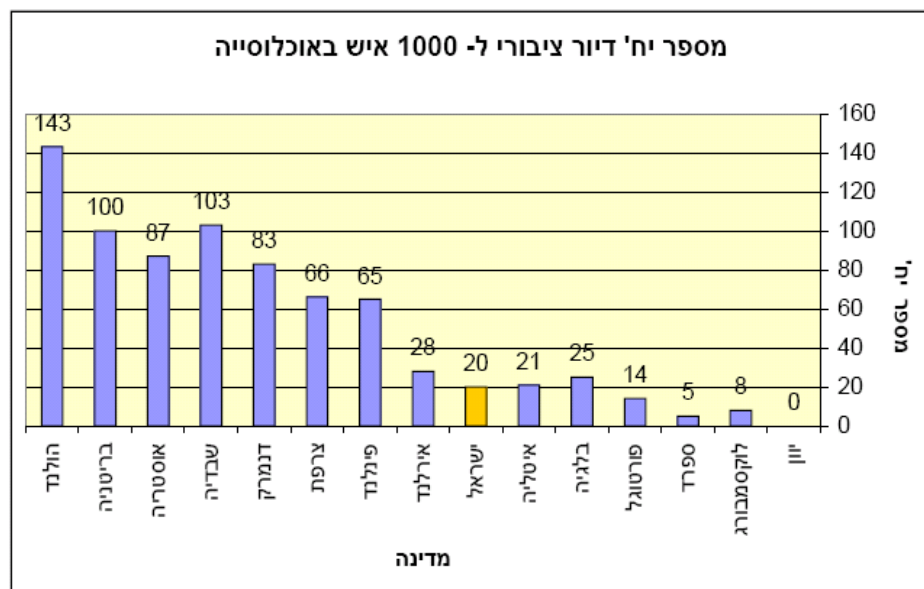
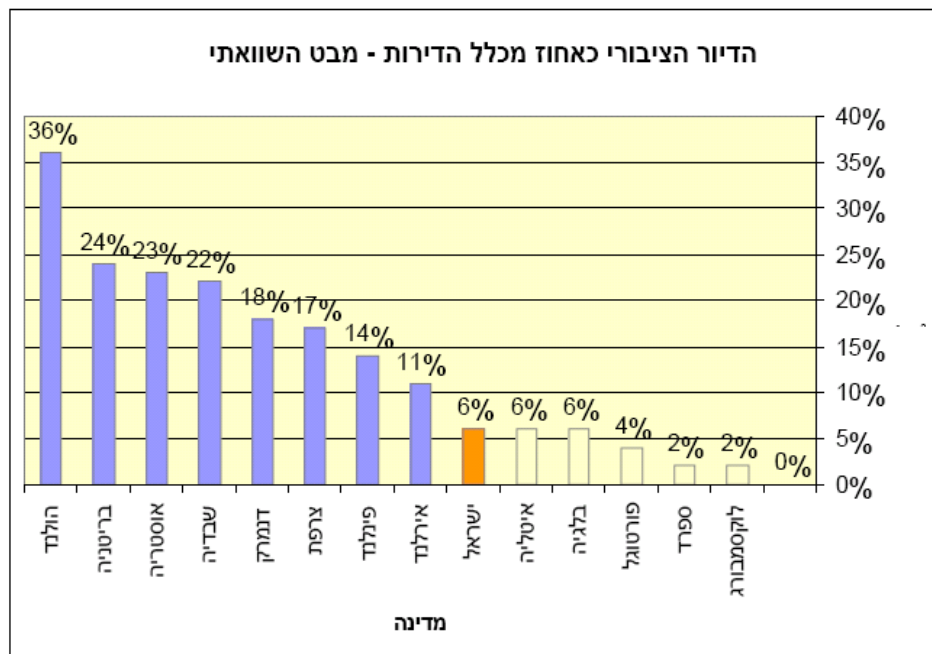
2. מומלץ לתמוך בהקמת צוות מחקר כדי לקדם את החלופה של דיור "ציבורי" באספקה פרטית. יש בארץ כמה מומחים בתחום המעוניינים לקדם את המדיניות הזאת, והם נמצאים היום בתהליך של גיבוש משלחת למדינות מערב בתמיכת משרד הפנים. לגבי החלופה השנייה של פיתוח שוק לשכירות, מומלץ שהשר יחפש בעלי עניין שיהיו מוכנים לדחוף את הרעיון קדימה כך שאפשר יהיה להצדיק עיון ריני בחלופה הסבירה זו.

3. מומלץ להתחיל באיסוף המידע הבסיסי בתחום כדי לברר את היקף הבעיה ולגבש מדיניות בהתאם. נייר זה מהווה מאמץ ראשוני לרכז את כל המידע הנמצא על המדף ולתאר את היקף התופעה. ברור שהשלב הבא של גיבוש מדיניות לטיפול בתופעה חייב להיות מבוסס על נתונים מדויקים יותר. עובדי ציבור באנגליה האחראים על הסקר השנתי דיווחו כי העלות הבסיסית של הסקירה השנתית היא כשני מיליון ש"ח, וכן שגורמים פרטיים משתתפים בעלויות²⁹. יש הצדקה פוליטית וערכית להשקיע סכום זה – המהווה 0.03% מתוך התקציב המשרד לבינוי והשיכון ל-2006 – כהשקעה אסטרטגית בעתידם של אזרחי מדינת ישראל.

לסיום, יישום המלצות אלו יקטין את הסבירות של "פצצת זמן" שצינת בכתב המינוי, ייטיב עם המשק הישראלי ועם התדמית הבינלאומית שלו ויקדם את מדינת ישראל לקראת הגשמת החזון של דיור נאות בהישג יד.

²⁹ Barbara Rose, 6.7.2006

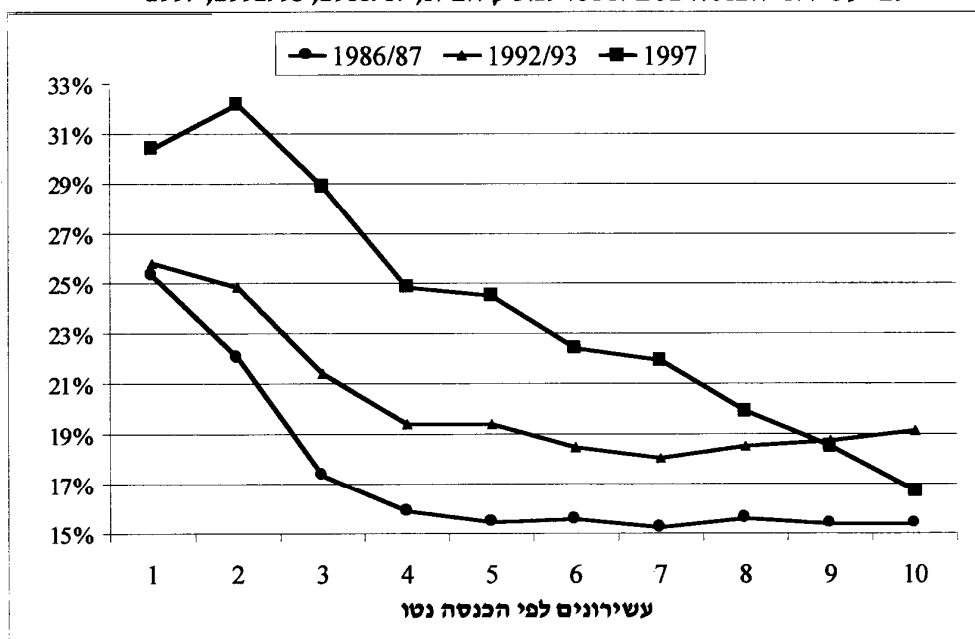
נספח 1: דיוור ציבורי השוואתי



ישולה, ורד, 'מסמך רקע בנושא: דיוור ציבורי השוואתי', מוגש לח"כ רן כהן, מחקר ומידע, 12.9.01, עמוד 13.

נספח 2: ההוצאה לדיור כאחוז מההוצאות לתצרוכת

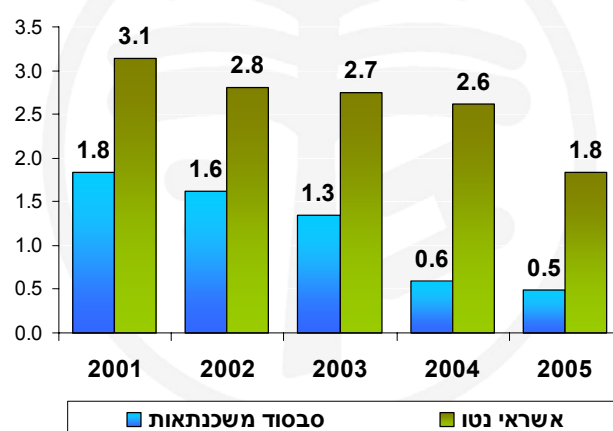
איור 3: ההוצאה לדיור כאחוז מההוצאות לתצרוכת של משק הבית, לפי עשירונים כספית נטו למשק הבית, 1986/87, 1992/93, 1997



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

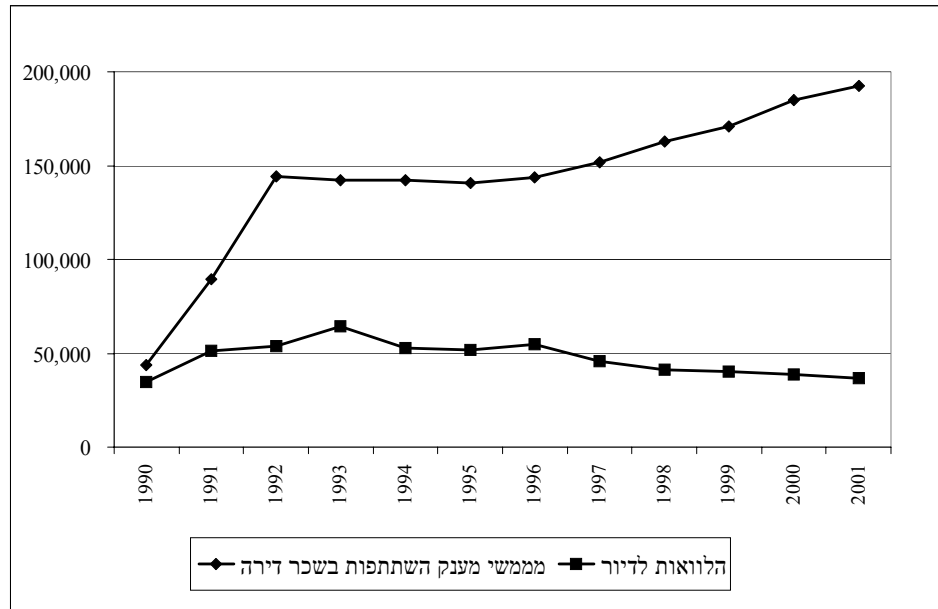


הוצאות הממשלה בתחום המשכנתאות לדיוור (מיליארדי ש"ח)



ד"ר ברוך, מנכ"ל בנק ירושלים, מצגת, 'הרצאה למשרד השיכון 2006', 11.5.06.

נספח 4: עלייה בביקוש לשכירות



מקור: משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, לוחות ד.1 ו-ד.2.

גילת בן-שטרית, 'מדיניות דיור בישראל', ירושלים, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2003, עמוד 23.

נספח 5: בחינת ההמלצות לפי הקריטריונים

****ככל שהמשבצת צהובה יותר, ההמלצה היא טובה יותר****

חלופה ב' פיתוח שוק לשכירות	חלופה א' דיוור "ציבורי" באספקה פרטית	המלצה 1 הסדר בשוק המשכנתאות	חלופות קריטריונים
סביר אך תלוי בתנאי השוק	גבוה - בהגדרה	גבוה אך רק לאנשים המסוגלים לקחת משכנתא בעקבות הרגולציה	אפקטיביות כלכלית ("בהישג יד")
סביר אך תלוי בתנאי השוק	גבוה	אין השפעה	אפקטיביות חברתית ("דיוור נאות")
פוטנציאל לרווח תקציבי	סביר עלות של 20,000 ש"ח ליחידה שאפשר "למנף" מסקטור הפרטי	נמוך במיוחד בטווח הארוך חיסכון של 360 מיליון ש"ח לשנה	עלות תקציבית
לא בטוח	גבוה 2,000 פתרונות דיוור חדשים כל שנה	סביר 600-700 כל שנה נמנעים מלהיכנס למשבר	כיסוי
אפשרי אך אין דמויות מובילות	אפשרי	ישים	ישימות פוליטית
ישים	מסובך יחסי	סביר	ישימות טכנית

ביבליוגרפיה נבחרת

מחקר

אולצוור, כלכלן, 'עלייה במספר הלווים המפגרים בתשלומי הלוואות לדיור ובמספר המפונים מבתייהם בשל אי-תשלום של החוזרי הלוואות לדיור', הכנסת – מרכז מחקר ומידע, 8.11.04.

אחדות, לאה, רפאלה כהן ומירי אנדבלד, 'ממדי העוני והפערים בהכנסות: ממצאים עיקריים ל-2004/5', המוסד לביטוח לאומי, ינואר 2006.

אחדות, לאה ודליה גורדון, 'הסיוע הממשלתי במימון שכר דירה – מי נהנה וכמה?', המוסד לביטוח לאומי, דמצבר 2003.

אינגבר, אמרה, 'נגישות וזמינות דיור לכול: פרספקטיבה משווה לקראת מדיניות לדיור נגיש יותר בישראל', ינואר 2006, קבוצת מחקר במדיניות חברתית.

בן-שטרית, גילת, ודניאל צ'מנסקי, 'מדיניות המעודדת בעלות על דיור בישראל בשנות התשעים: קפיטליזם בחסותה של התערבות ממשלתית?', **סוציולוגיה עירונית** (1) עמ' 39-67, 2004.

בן-שטרית, גילת, 'מדיניות דיור בישראל', ירושלים, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2003.

בן-שטרית, גילת ודניאל צ'מנסקי, 'התערבות הממשלה בשוק הדיור: היבטים תיאורטיים ולקחי הניסיון המצטבר', המרכז לחקר העיר והאזור: הטכניון, 2002.

דדון-ישראלי, בר, 'הדיור הציבורי בישראל: הצעה לרפורמה', ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, אפריל 2000.

דהן, מומי ואחרים, 'צמצום העוני בישראל – גיבוש המלצות לתכנית רב-שנתית', פורום קיסריה XIV, יוני 2006.

הירש, איילת, 'בעלות על דירה והתייחסות למגורים בשכונות שיקום', ירושלים, משרד הבינוי והשיכון, 1995.

ורצברגר, אליה וארז לנצ'ר, 'האם יש עתיד לשכירות הפרטית בישראל?' 3/1/2002, תכנית למדיניות ציבורית, בית הספר למדיניות וממשל, אוניברסיטת תל אביב.

ורצברגר, אליה, 'הפרטת השיכון הציבורי: פטרון למה?', **ביטחון סוציאלי**, מס' 57, מאי 2000, עמ' 102-82.

ורצברגר, אליה, 'הפרטת השיכון הציבורי בישראל', נייר דיון מספר 5-91, המרכז לפיתוח על שם פנחס ספיר, נובמבר 1991.

כרמון, נעמי וגילת בן-שטרית, 'אי עמידה בפירעון משכנתאות: היקף התופעה, הגורמים לה והמלצות להתמודד עמה'. המרכז לחקר העיר והאזור, מוגש לאגף אכלוס, משרד הבינוי והשיכון, 2005 [טרם יצא לאור].

כרמון, נעמי, 'מדיניות השיכון בישראל', בתוך נחמיאס דוד ומנחם, **גילה המדיניות הציבורית בישראל**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002, עמ' 381-486.

טופרובסקי, משה, [סמנכ"ל להתאחדות הקבלנים] 'דיור בר-השגה כמודל למימון פרויקט בניה למעוטי יכולת בתנאי מצוקת אשראי, 2003.

Allen, Chris et al, *Mixed Tenure Twenty Years On – Nothing Out of the Ordinary*, Sheffield Halland University, England 2005.

Berube, Alan, *Mixed Communities in England: A U.S. Perspective on Evidence and Policy Prospects*, Brookings Institution, 2005.

Capone, Charles A. & Albert Metz, *Mortgage Default and Default Resolutions: Their Impact on Communities*, Feb. 25, 2003, presentation at the Federal Reserve Bank of Chicago, Conference on Sustainable Community Development, Washington D.C.

Carmon, Naomi & Daniel Czamanski, *Housing in Israel from Planned Economy to Semi-Free Market Management*, Technion: Center for Urban and Regional Studies 1990.

Carmon, Naomi, "Housing Policy in Israel: Review, Evaluation and Lessons" in Nachmias, D. & Menahem, (eds.) *Public Policy in Israel*, Jerusalem, The Israel Institute for Democracy, 2002, pp.181-208.

Clapham, D., Kemp P. & Smith S.J. *Housing and Social Policy*, Macmillan Education, Ltd, London, 2001.

Crook, Tony et al, *Planning Gain and Affordable Housing: Making it Count*, York: York Publishing Services / Joseph Rowntree Foundation 2002.

Doling J. and Janet Ford (eds) *Globalisation and Home Ownership*, Experiences in eight member states of the European Union, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology, 2003.

Goldman, Laurie S., *Residents' Perspectives on the Difference that Housing Tenure Makes: The Case of Beit Shean's Amidar Neighborhoods*, Master's Thesis in Urban and Regional Planning, Technion, 1996.

Hartman, Chester, 'The Case for Housing,' *Housing Policy Debate*, 9 (2), 1998, pp.223-246.

Hendershott, P.H. and M. White (2000), 'The Rise and Fall of Housing's Favored Investment Status', *Journal of Housing Research*, 11 (2), pp.257-275.

Kemeny, J, *The Myth of Ownership: Private Versus Public Choices in Housing Tenure*, London: Routledge and Kegan, 1983.

Monk, Sarah et al, *Delivering Affordable Housing through Section 106: Outputs and Incomes*, Joseph Rowntree Foundation: England 2006.

Peters, B. Guy, *Path Dependency and Public Sector Reform*, University of Pittsburgh 2006.

Power, Anne, *Hovels to High Rise: State Housing in Europe since 1850*, London: Routledge 1993.

Rowlands, Rob, Alan Murie & Andrew Tice, *More than Tenure Mix: Developer and Purchaser Attitudes to New Housing Estates*, Joseph Rowntree Foundation, England 2006.

Rusk, David *Inside Game Outside Game: Winning Strategies for Saving Urban America*, Washington DC: Brookings Institution 1999.

Samuels, Robert and Bruce Judd, *Public Housing Estate Renewal-Interventions and the Epidemiology of Victimization*, paper presented at the Housing Crime and Stronger Communities Conference convened by the Australian Institute of Criminology and the Australian Housing and Urban Research Institute, Melbourne, 6-7 May 2002.

Skocpol, Theda & Paul Pearson, 'Historical Institutionalism in Contemporary Political Science', pp. 693-721 in *Political Science: State of the Discipline*, edited by Ira Katznelson and Helen V. Milner. New York: W.W. Norton 2002.

United States Conference of Mayors, *Hunger and Homelessness Report*, 2005.

Werczberger, Elia & Nina Reshef, 'Privatization of Public Housing in Israel: Inconsistency or Complementarity?' *Housing Studies Vol 8 No 3 pp 195-205*, 1993.

Werczberger, Elia, 'Public Versus Private Rental Housing in Israel: Public Policy and Tenants' Choice', in Felsentein, Daniel et al *Public Investment and Regional Economic Development*, MA: Edward Elgar, 2001.

Whitehead, Christine et al, *The Value for Money of Delivering Affordable Housing Through Section 106*, London: ODPM 2005.

Zhao, Emma et al, *Homelessness Saps \$68 million from London Ontario Every Year*, Ivey School of Business, University of Western Ontario 2003.

קטעי עיתונות

גרינברג, מיכל, 'אלפי דירות ריקות, נפגעי משכנתאות רבים – ובבאר שבע נמשכת תנופת הבנייה', הארץ, 17.4.06.

נגישות דיור צריכה להיות עדיפות לאומית, ידיעות אחרונות, 03.1.06

לביא, צבי, '2,000 משפחות פונו השנה מדירותיהן עקב קושי בהחזר משכנתא', גלובס, 14.12.05

10,000 חסרי בית בתוך 3 שנים', מעריב, 20.3.06.

עידן, אפרתי, 'שטרית: נבנה אלפי דירות ציבוריות להשכרה', ידיעות אחרונות, 30.5.06.

פטרסבורג, עופר, 'הצעת חוק: לחייב נוטלי המשכנתאות לעשות ביטוח אבדן כושר השתכרות', ידיעות אחרונות, 1.9.2005.

פטרסבורג, עופר, 'בהכנה: תכנית סיוע ממשלתית למתקשים בהחזר המשכנתא', ידיעות אחרונות, 26.3.04.

מסמכים ודו"חות

אגף המידע וניתוח כלכלי של המשרד לבינוי והשיכון, מצגת, 'פעילות, מגמות, ותחזיות במשק ובענף הבנייה', 11.5.06.

ברוך, דוד, מנכ"ל בנק ירושלים, מצגת, 'הרצאה למשרד השיכון 2006', 11.5.06.

גמבשו, שרון, רכז תכנון באגף התקציבים, 'עמדת אגף התקציבים בתחום שיכון ובינוי', 11.5.06.

'דו"ח ביקורת על הרשויות המקומיות', משרד מבקר המדינה, 2005.

גרזון, מיכאלה, 'הקיצוצים בסיוע לדיוור, השלכותיהם והמלצות', מכתב 4.5.06.

הוניגבוים, מאיר, מצגת, 'מודלים נבחרים בפעולת שלטון מרכזי ומקומי: פרויקטים של דיוור בר השגה, תל אביב', 11.5.06.

פרוטוקול מספר 564, ועדת הכלכלה 14.12.05.

וירינק, רן, מצגת, 'הונאות במשכנתאות: ההיבט השמאי', 11.5.06.

מלמד, רן, תזכיר לעו"ד מיכל חומסקי, מנהלת לשכת שר הבינוי והשיכון: 'ביטוח משכנתא – אבדן כושר עבודה ואבטלה', 4.7.2005.

עמותת ידיד, 'הזכות לדיוור ולקורת גג', פרוטוקול של כנס אקדמי במשותף עם קבוצת המחקר במדיניות חברתית בבית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים, 7.1.06.

עמותת ידיד, 'הדיוור בישראל, חזון ודרכי פעולה: תזכיר לראש הממשלה', ינואר 2006.

עמותת ידיד, 'בעיות בתחום הדיוור – סקירה ורעיונות לביצוע', מכתב לח"כ יצחק הרצוג, 15.1.05.

צבן, חיים, צנובר יועצים, מצגת, 'ניתוח כלים לעידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית: ממצאים ראשוניים ממחקר עלות/תועלת', 11.5.06.

Rose, Barbara, Department for Communities and Local Government, correspondence regarding survey costs, 6.7.2006.