

מבוא

מסמך זה בודק את שיעור המימוש של הזכאות למשכנתא ממשלתית בקרב ותיקים חסרי דירה, בשנים 2000-2002. שיעור המימוש מחושב למשק בית.

המסמך בודק את שיעור המימוש במחוזות השונים של המדינה ובקרב קבוצות אוכלוסייה שונות. הבדיקה נערכה על בסיס נתוני משרד הבינוי והשיכון.

יצויין כי ותיקים חסרי דירה מהווים, למן 1997, בערך 60% מכלל נוטלי המשכנתאות הממשלתיות (נוספים עליהם עולים וזכאים אחרים; הלמ"ס, ישראל 2003: דו"ח חברתי לשנים 1990-2001, אינדיקטורים חברתיים, דצמבר 2003).

הקצאת המשכנתאות משמשת בידי הממשלה ככלי מרכזי למימוש מדיניות האכלוס שלה. מיקום הדירה משמש כאחד הקריטריונים לקביעת היקף הסיוע הממשלתי: מי שרוכש באזורים בעלי עדיפות נהנה מתנאים מועדפים, כגון הלוואות נוספות ומענקים. אי לכך, בדיקה של שיעור המימוש למשק בית לפי מחוז ולפי קבוצת אוכלוסייה משקפת, מצד אחד, את סדר ההעדפות הממשלתי ומצד שני, את מידת ההצלחה של מדיניות ההעדפות.

מדיניות ההעדפות מצליחה

הנתונים שיוצגו להלן מעלים כי המדיניות של ממשלת ישראל, המעניקה הטבות מפליגות ליישובי יש"ע והגולן, אכן מצליחה: למרות הירידה שנרשמה בשנים האחרונות בישראל בהיקף מימוש המשכנתאות הממשלתיות, יישובי יש"ע והגולן עדיין מצויים בראש רשימת מקבלי המשכנתאות; עיירות הפיתוח מצויות במרחק מה מאחור; ואילו היישובים הערבים, הנמצאים בתחתית סולם ההעדפות, מצויים גם בתחתית סולם המימוש.

אודות הנתונים

הנתונים על מימוש משכנתאות נלקחו מתוך מזכרים של משרד הבינוי והשיכון מיוני 2001 ומספטמבר 2003. הנתונים על מספר משקי הבית בכל יישוב, לכל אחת מהשנים 2000-2002, נלקחו מתוך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן יקרא הלמ"ס), תכונות דמוגרפיות של האוכלוסייה ביישובים ובאזורים סטטיסטיים-כרך א', פרסומי מפקד האוכלוסין והדירור 1995, ירושלים, תשנ"ט. מאז מפקד 1995, הלמ"ס לא פירסמה נתונים מעודכנים על מספר משקי בית לפי יישוב, אלא רק לפי צורת יישוב; כיוון שכך, ולאחר התייעצות עם הלמ"ס, החלטנו להשתמש בנתוני המפקד עבור כל אחת מהשנים שבדקנו. בעבור מספר מצומצם של יישובים (מודיעין, מודיעין עילית, אלעד, קציר-חריש, קדומים, כפר ברא, לקיה ותל-שבע) מספר משקי הבית ביישוב חושב על-ידינו על בסיס נתונים מתוך השנתון הסטטיסטי לישראל, מאחר ובשנת 1995 חלק מן היישובים הללו (היהודים שבהם) היו עדיין בשלבי הקמה.

על מנת לאפשר השוואה בין מחוזות או אזורים בעלי מספר שונה של משקי בית, שקללנו את מספר המימושים ביישוב (דירות שבגינן נלקחה משכנתא ממשלתית בכל יישוב), במספר משקי הבית ביישוב.

למען פשטות הניתוח אוחדו מחוז יהודה ושומרון, מחוז עזה, המועצה האזורית גולן והעיר קצרין לקטגוריה אחת. נתוני מחוז צפון מוצגים ללא המועצה האזורית גולן והעיר קצרין. בחלק מהניתוח אוחדו גם מחוזות תל-אביב והמרכז.

ותיקים חסרי דירה

משרד הבינוי והשיכון מגדיר **ותיקים חסרי דירה** באופן הבא:

"חסרי דירה"

מי שאין ולא הייתה לו דירה או חלק בדירה "בבעלות";

מי שעל שמו דירה, אך הדירה אינה זמינה ומאוכלסת על-ידי בני משפחה בקרבה ראשונה (אב/אם/סב/סבתא), שאין ולא הייתה דירה אחרת על שמם ולא קיבלו סיוע כלשהו לדיור;

משפחה שהייתה בבעלותה דירה שהועברה ללא תמורה בעקבות גירושין.

"ותיקים"

ילידי הארץ;

עולים שעלו לארץ עד לתאריך 30.8.1989.

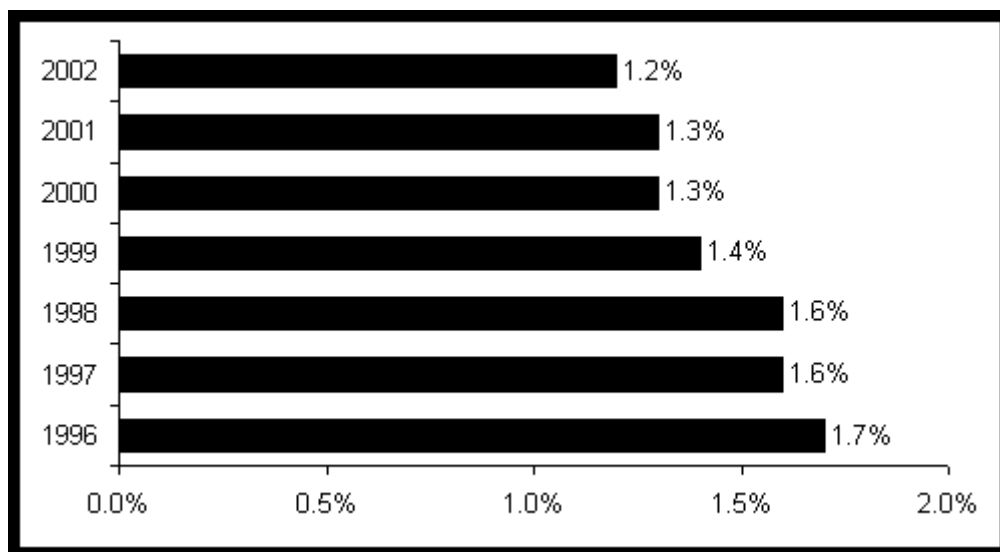
מתוך: אתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון, www.moch.gov.il.

מימוש משכנתאות ממשלתיות

למן השנים 1995-1997, שנות השיא בפעילות ענף הבנייה, ניכרת מגמת האטה בפעילות הענף. ההאטה מאפיינת הן את ההיצע לדיור (ירידה במספר התחלות בנייה, שיווק קרקעות לבנייה, מלאי הדירות החדשות ועוד) והן את הביקוש לדיור (פחות משכנתאות ממשלתיות נלקחות בכדי לרכוש דירות) (משרד השיכון, *מידע חודשי*, אוקטובר 2003).

בשנת 1996 עמד שיעור המימוש למשק בית של הזכאות למשכנתא ממשלתית בקרב ותיקים חסרי דירה, על 1.7% ממשקי הבית. בשנת 1998 ירד השיעור לשיעור של 1.6%. בשנים 2000-2001, עם תחילת האינפלציה והמיתון במשק, ירד השיעור לכדי 1.3%. בשנת 2002 ירד שיעור המימוש לשפל של 1.2%.

תרשים 1. מימוש משכנתאות ממשלתיות של משקי בית ותיקים חסרי דירה, 1996-2002
 באחוזים מתוך כלל משקי הבית



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, ישראל 2003 דו"ח חברתי לשנים 1990-2001, אינדיקטורים חברתיים, דצמבר 2003; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות; משרד הבינוי והשיכון, מוכרים מיוני 2001 וספטמבר 2003.

**האינתיפאדה פגעה בשיעור המימוש ביש"ע--
 אף על פי כן, יש"ע ממשיכה להוביל בשיעור המימוש**

הירידה בשיעור המימוש של משכנתאות נרשמה בכל המחוזות. את הירידה ניתן לייחס למיתון שפקד את המשק למן המחצית השנייה של שנת 2000, בעקבות ההאטה בפעילות הכלכלית בעולם ובעקבות העימות האלים עם הפלסטינים.

בשנת 2001 ושנת 2002 חרפה ההאטה בקצב מימוש משכנתאות ממשלתיות, לנוכח המשך האי-יציבות הביטחונית--כלכלית. העלאת שיעור המע"מ באחוז על דירות חדשות ("חומת מגן כלכלית", יוני 2002), בצירוף שיעורי האבטלה הגבוהים שנרשמו במשק השפיעו על יכולת הזכאים לרכוש דירה ולעמוד בקצב החזר המשכנתאות.

אותות העימות האלים בשטחים ניכרו היטב בירידה בשיעור המימוש ביש"ע¹: שיעור המימוש שם ירד משיעור של 5.6% בשנת 2000, לשיעור של 4.3% בשנת 2001 ולשיעור של 3.6% בשנת 2002.

אולם, השוואה בין המחוזות מעלה, כי למרות ירידה זו, יישובי יש"ע המשיכו להוביל בשיעור המימוש בכל שלוש השנים שבהן אנו דנים כאן, כאשר הפער בין יש"ע לבין שאר המחוזות נותר קבוע.

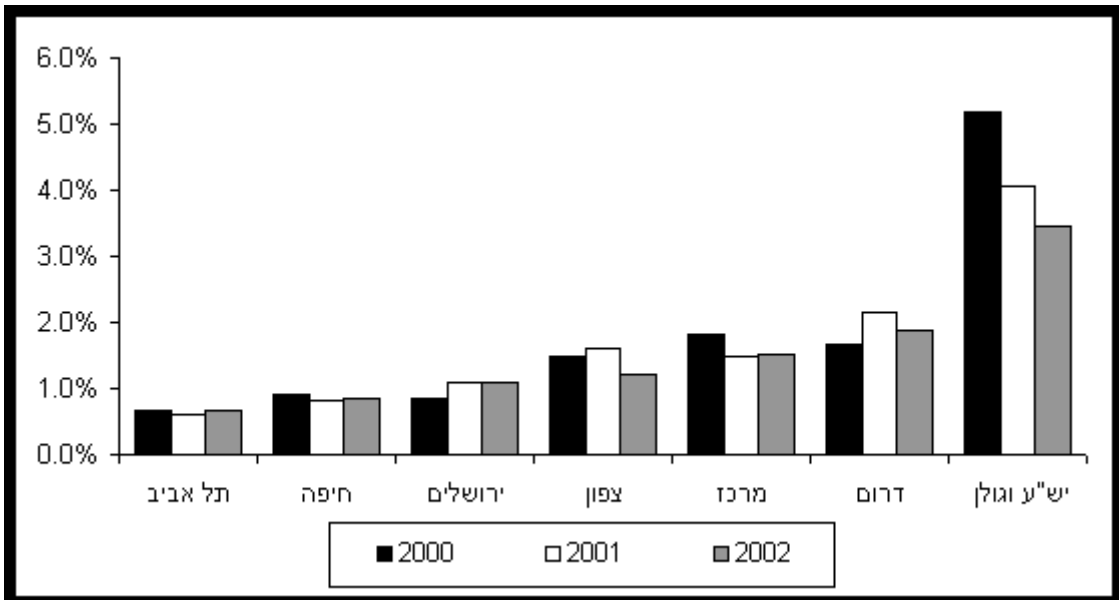
מימוש משכנתאות - לפי מחוז

בשנת 2000, שיעור המימוש הגבוה ביותר נרשם במחוזות יש"ע וגולן (ר' תרשים 2 להלן). שיעור המימוש שם עמד על 5.2% -- פי 7 יותר, לערך, מאשר במחוז תל-אביב, פי 6 לערך

מאשר במחוזות חיפה וירושלים, ופי 3.5 מאשר במחוז הצפון. מחוז המרכז היה במקום שני -- אך במרחק ניכר מאחורי יש"ע וגולן -- 1.8%. בשנה זו, שיעור מממשי המשכנתאות בישי"ע וגולן היה גבוה פי 4 לערך מהשיעור בישראל כולה.

בשנת 2001 ובשנת 2002, יש"ע וגולן המשיכו להוביל, אולם בשיעורים נמוכים מזה שנקבע בשנת 2000 -- שיעור של 4.0% ושיעור של 3.5%, בהתאמה. שיעור המימוש השני בגובהו נרשם במחוז דרום (2.1% בשנת 2001 שיעור של 1.9% בשנת 2002). במחוזות ירושלים, חיפה, תל אביב והמרכז, שיעורי המימוש נותרו כמעט ללא שינוי, בהשוואה לשנת 2000. בשנים אלו, שיעור מממשי המשכנתאות בישי"ע ובגולן היה גבוה פי 3 לערך מהשיעור בישראל כולה.

תרשים 2. מימוש משכנתאות ממשלתיות של ותיקים חסרי דירה, לפי מחוז, -2000-2002
באחוזים, למשק בית



	יש"ע וגולן	דרום	מרכז	צפון	ירושלים	חיפה	תל-אביב
2000	5.2%	1.7%	1.8%	1.5%	0.9%	0.9%	0.7%
2001	4.0%	2.1%	1.5%	1.6%	1.1%	0.8%	0.6%
2002	3.5%	1.9%	1.5%	1.2%	1.1%	0.8%	0.7%

הערה: נתוני מחוז צפון לא כוללים את העיר קצרין ואת המועצה האזורית גולן.
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד הבינוי והשיכון, אגף האיכלוס, מזכרים מיוני 2001 וספטמבר 2003; למ"ס, פרסומי מפקד האוכלוסין והדירור 1995, תכונות דמוגרפיות של האוכלוסייה ביישובים ובאזורים סטטיסטיים-כרך א', ירושלים; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

מימוש משכנתאות -- לפי יישוב

היישובים שבהם נרשמו שיעורי המימוש הגבוהים ביותר היו ברובם הגדול במחוז ישי"ע וגולן. בשאר המחוזות נמצאו יישובים בודדים עם שיעור מימוש גבוה.

יהודה, שומרון, תבל עזה, העיר קצרין והמועצה האזורית גולן

בשנת 2000, בשישה מתוך 23 היישובים והמועצות האזוריות בישי"ע וגולן שלגביהם יש בידינו נתונים, נרשם שיעור מימוש של 5% ומעלה. שיעור המימוש ביישובים אלו נע משיעור של 5.2% (מועצה אזורית חוף עזה) לשיעור של 37.5% (בית"ר עילית). לשם השוואה, בקרב 82 היישובים והמועצות האזוריות שבמחוז הצפון, נמצאו רק שלושה יישובים בעלי שיעור מימוש של 5% ומעלה -- ביישוב הדרוזי כסרא-סמיע (5.0%), שלומי (8.0%) ומגדל העמק (9.0%).

בקרב 140 היישובים והמועצות האזוריות במחוזות חיפה, המרכז, תל-אביב, הדרום וירושלים, נמצאו רק 7 יישובים בעלי שיעור מימוש גבוה משיעור של 5% - שיעורם נע משיעור של 5.1% (גן יבנה) ועד 7.7% (ביישוב הבדואי חורה). על אלה נוספה גם העיר החדשה אלעד, המיועדת לאוכלוסייה בעלת צביון דתי, עם שיעור מימוש של 76.0%.

בשנת 2001, בחמישה 5 מתוך 23 היישובים והמועצות האזוריות בישי"ע וגולן נרשם שיעור מימוש של 5% ומעלה. שיעור זה נע משיעור של 5.4% (מעלה אדומים) לשיעור של 23.2% (בית"ר עילית). לשם השוואה, במחוז תל-אביב והמרכז, מתוך 67 היישובים והמועצות האזוריות נמצאו רק 4 יישובים עם שיעור מימוש גבוה משיעור של 5.0% -- גן יבנה (7.3%) ואלעד (17.1%).

בשנת 2002, לנוכח התמשכות המיתון במשק והאינתיפאדה, הצטמצם מספר היישובים בישראל בכלל ובישי"ע וגולן בפרט, שלהם שיעור מימוש העולה על 5%. בישי"ע והגולן נרשמו רק שלושה יישובים (מתוך 23 יישובים ומועצות אזוריות) - מועצה אזורית מגילות

(5.3%), מודיעין עילית (6.9%) ובית"ר עילית (24.3%). במחוז צפון נמצאו רק שני יישובים שכאלה (מתוך 82 יישובים ומועצות אזוריות) - שלומי (6.1%) ומגדל העמק (6.3%). בקרב 140 היישובים בשאר המחוזות נמצאו 7 יישובים בהם שיעור המימוש גבוה משיעור של 5%; שיעורם נע משיעור של 5.6% (גן יבנה) לשיעור של 15% (אלעד).

אילו הורדנו מהחישוב שלנו את היישובים שבהם נרשם שיעור מימוש חריג בגובהו, עדיין היה שיעור המימוש בקרב משקי הבית במחוז ישי"ע וגולן נותר גבוה מאשר בשאר המחוזות.

לוח 1. מימוש משכנתאות ממשלתיות, מחוזות נבחרים, 2000-2002

למשק בית, ותיקים חסרי דירה

	2000	2001	2002
מחוז ישי"ע וגולן כולל בית"ר עילית	5.2%	4.0%	3.5%
מחוז ישי"ע וגולן ללא בית"ר עילית	4.2%	3.5%	2.8%
מחוז מרכז כולל אלעד	1.8%	1.5%	1.5%
מחוז מרכז ללא אלעד	1.5%	1.4%	1.4%

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד הבינוי והשיכון, אגף האיכלוס, מזכרים מיוני 2001 וספטמבר 2003; למ"ס, פרסומי מפקד האוכלוסין והדיוור 1995, תכונות דמוגרפיות של האוכלוסייה ביישובים ובאזורים סטטיסטיים-כרך א', ירושלים; הל"מ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

קבוצות אוכלוסייה נבחרות: עיירות פיתוח ויישובים ערביים

בשנת 2000 עמד שיעור המימוש בעיירות הפיתוח על 1.9% (ר' תרשים 3). שיעור זה היה אמנם גבוה במעט מזה של כלל האוכלוסייה, אולם נמוך בהשוואה ליש"ע והגולן (5.2%). רק בשלוש מ-25 עיירות הפיתוח היה שיעור המימוש גבוה משיעור של 5%: בית שמש (5.8%), שלומי (8.0%) ומגדל העמק (9.0%). כזכור, במחוז ישי"ע וגולן נרשמו שיעורים כאלה ואף גבוהים יותר בשישה יישובים.

ביישובים ערביים, שיעור המימוש עמד באותה שנה על 1.3%. שיעור זה היה קטן פי 4 מזה של ישי"ע והגולן ונמוך בשליש, לערך, מזה של עיירות הפיתוח.

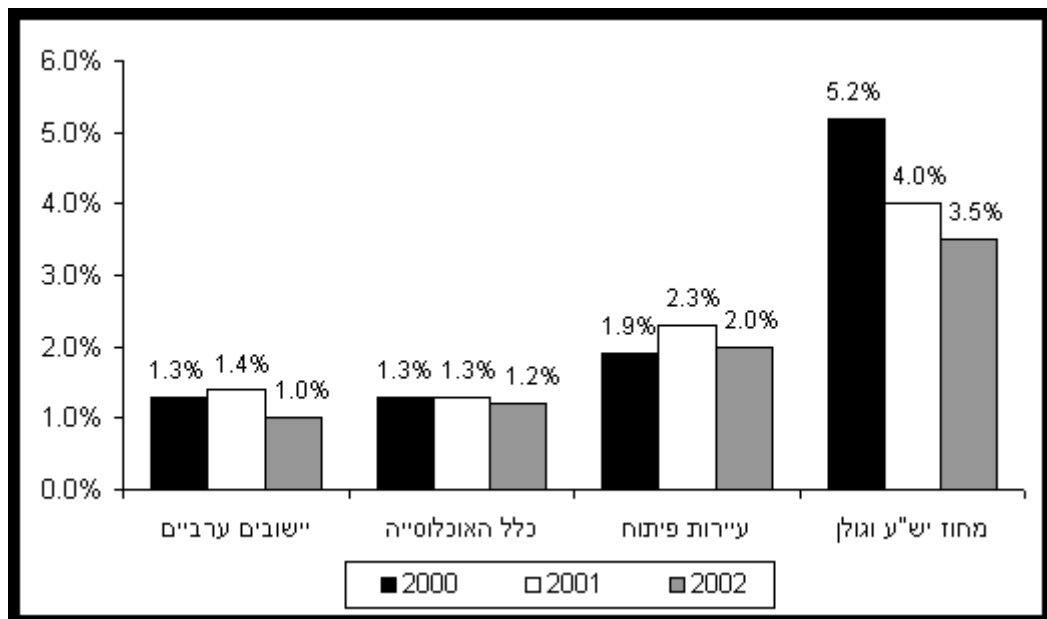
בשנת 2001, בעקבות מבצעי סיוע המקום וחוק הנגב (ר' פירוט בהמשך), שנכנסו לתוקף במחצית השנייה של שנת 2001, עלה היקף מימוש המשכנתאות הממשלתיות בעיירות הפיתוח לשיעור של 2.3%. בשנת 2002, עם סיום מבצעי הסיוע (מבצע שרנסקי), חזר שיעור המימוש כמעט לרמה שנקבעה בשנת 2000 -- 2.0% למשק בית (ירידה של 13%, לערך).

בשנת 2001, שיעור המימוש בקרב 80 היישובים הערביים הכלולים ברשימות, עמד על 1.4% בלבד. בעוד שבעיירות הפיתוח נרשמה באותה שנה עלייה של 20%, לערך, בשיעור המימוש, בעקבות מבצעי סיוע המקום וחוק הנגב, ביישובים הערביים העלייה היתה מתונה יותר -- 8%. רק בשני יישובים בדואיים בנגב נרשם שיעור מימוש גבוה, יחסית: שגב-שולם (6.7%) וחורה (7.0%), יישובים שנכללו במסגרת חוק הנגב. בשנת 2002 נרשמה ביישובים הערביים ירידה של 30% בשיעור המימוש, לכדי 1.0% -- השיעור הנמוך ביותר בישראל. באותה שנה, שיעור המימוש ביש"ע והגולן היה גדול פי 3.5 מזה של היישובים הערביים.

תרשים 3. שיעור מימוש משכנתאות ממשלתיות,

במחוז ישי"ע וגולן, בעיירות פיתוח, בכלל האוכלוסייה וביישובים ערביים, 2000-2002

באחוזים, למשק בית, ותיקים חסרי דירה



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד הבינוי והשיכון, אגף האיכלוס, מזכרים מיוני 2001 וספטמבר 2003; למ"ס, פרסומי מפקד האוכלוסין והדיוור 1995, תכנות דמוגרפיות של האוכלוסייה ביישובים ובאזורים סטטיסטיים-כרך א', ירושלים; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

תכניות ממשלתיות לעידוד רכישת דירה

א. "חוק הנגב" -- תיקון לחוק הלוואות הדיור

באפריל 2001 נכנס לתוקפו התיקון לחוק הלוואות הדיור, לפיו ניתנת תוספת משכנתא בסך 40,000 עד 70,000 ש"ח, מחציתה במענק מותנה, לזכאי משרד הבינוי והשיכון "חסרי דירה" הרוכשים דירה בנגב. הגדרת הנגב כללה גם את היישובים אשקלון וקרית גת וכן את המועצות האיזוריות הר חברון וחוף עזה שבשי"ע (מרכז אדוה, מבט על הצעות חוק התקציב וחוק ההסדרים לשנת 2002, נובמבר 2001; פקודת מס הכנסה, סעיף 11 ב.).

בשנת 2000, בטרם קבלת התיקון לחוק, עמד שיעור המימוש של משכנתאות ממשלתיות ביישובים הנ"ל על 1.6%. בשנת 2001 עלה שיעור המימוש בשיעור 38% לערך, ועמד על 2.2%. היישובים בעלי שיעור מימוש גבוה במיוחד היו: שגב-שלום (6.7%), נתיבות (7.9%) וחורה (9.0%). בשנת 2002 ירד שיעור המימוש ביישובים הנ"ל לשיעור של 1.9%.

במסגרת התוכנית להבראת כלכלת ישראל מיוני 2003, הוחלט לתקן שוב את חוק הלוואות הדיור כך, שהסיוע מיוחד (קרי, מענקים) הניתן לרוכשי דירה בנגב, יומר להלוואה (מרכז אדוה, שנים שחורות, נובמבר 2003).

ב. "מבצע שרנסקי" - תוספות סיוע מקום ביישובים נבחרים

ביוני 2001 החליטה הממשלה, מתוך מטרה לעודד את שוק הדיור, על מבצע של סיוע מקום מוגדל לזכאי משרד הבינוי והשיכון שירכשו דירות ביישובים נבחרים. הרשימה כללה 17 יישובים וכן את השכונות פסגת זאב והר חומה בירושלים; היישובים שנכללו הם אור עקיבא, אריאל, אשדוד, בית שמש, ביתר עלית, טבריה, כוכב יעקב, כרמיאל, מגדל העמק, מודיעין עילית, מעלה אדומים, גבעת זאב, נצרת, נצרת עילית, צפת, קרית שמונה וחריש. המבצע נועד להימשך עד אמצע אוקטובר 2001, אולם לנוכח הגידול במימוש המשכנתאות, עם תחילת המבצע, הוחלט להאריכו עד לדצמבר 2001.

היישובים שנבחרו עמדו בשלושה מתוך חמשת התנאים הבאים: יישוב בעל מעמד של אזור עדיפות לאומית; יישוב הנמצא באשכולות 1-3 בדירוג החברתי-כלכלי; יישוב בעל מלאי דירות גדול שלא נמכר; יישוב עם קרקע זמינה לשיווק; יישוב הסובל מפגיעה בשיווק דירות בגלל המצב הביטחוני (מרכז אדוה, מבט על הצעות חוק התקציב וחוק ההסדרים לשנת 2002, נובמבר 2001).

בארבעת החודשים הראשונים למבצע הוצעה לרוכשים, ברוב היישובים, תוספת סיוע בסך 50,000 ש"ח, שחציה הלוואה וחציה מענק מותנה; לרוכשים בפסגת זאב ובהר חומה הוצעה תוספת של 100,000 ש"ח, חציה מענק מותנה; ולרוכשים בבאר שבע ובאשקלון, תוספת של 10,000 ש"ח (רוכשי דירות ביישובים אלה קיבלו סיוע נוסף במסגרת חוק הנגב). בחודשים נובמבר ודצמבר, הוקטנה התוספת, ב-10% בנובמבר וב-20% בדצמבר (שם, שם).

נתוני מימוש המשכנתאות למשק בית של ותיקים חסרי דירה באזורים אלו² מעלה, כי המבצע אכן הצליח להגדיל במעט את מספר רוכשי הדירות בעזרת משכנתא ממשלתית: בשנת 2000, בטרם אישור הסיוע, עמד שיעור המימוש בקרב משקי הבית ביישובים אלו על 2.8%. בשנת 2001 שיעור המימוש עלה בשיעור של 10% לערך ועמד על 3.1%, בשנת 2002 שיעור המימוש חזר לרמה שנקבעה בשנת 2000, 2.8%. מן הראוי לציין כי ברשימת היישובים שמזכים בסיוע מוגדל כלול רק יישוב ערבי אחד -- נצרת - וזאת בעקבות התערבות האגודה לזכויות האזרח.

{הערות}

¹. הנתונים המוצגים בפיסקה זו אינם כוללים את העיר קצרין והמועצה האזורית גולן.

². נתוני המימוש אינם כוללים את השכונות פסגת זאב והר חומה, מאחר ומשרד השיכון אינו מפרסם נתונים של מממשי משכנתאות לפי שכונה אלה לפי יישוב.

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205

Fax. 03-5602205, Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871

e-mail: advainfo@bezeqint.net