

**מבט על**  
**הצעות חוק התקציב וחוק**  
**ההסדרים**  
**לשנת 2002**

ד"ר שלמה סבירסקי

אתי קונור-אטיאס

אלון אטקין

ברברה סבירסקי

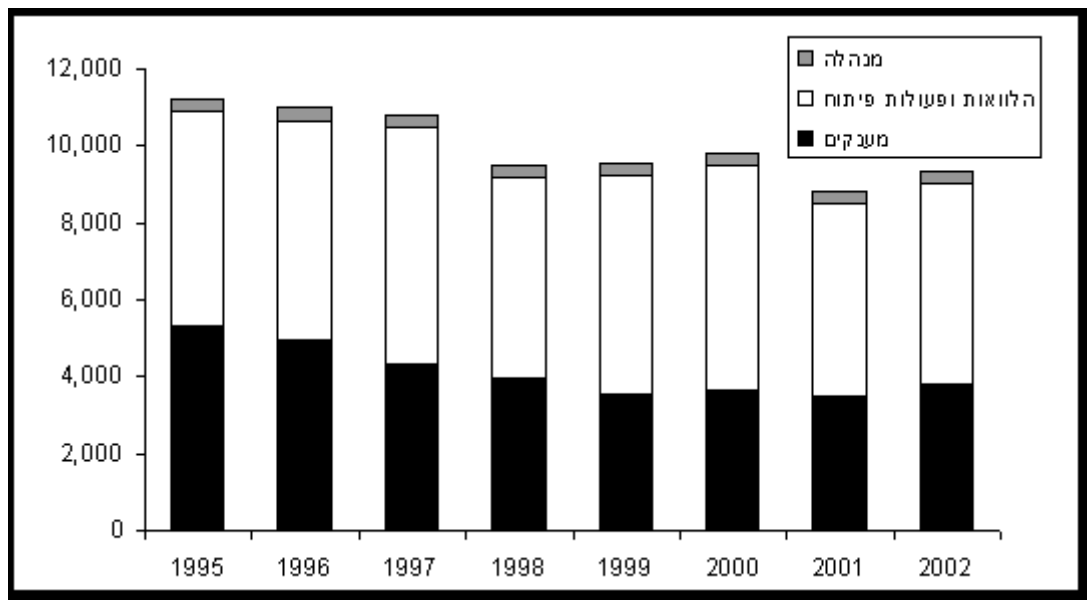
18.11.2001

# משרד הבינוי והשיכון

תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנת 2002 מסתכם ב 10.7 מיליארד ש"ח (במחירי שוטפים), כולל הרשאה להתחייב בסעיפי פיתוח. סכום זה גדול בשיעור של 5.6% (במונחים ריאליים) מהסכום המקביל בשנת 2001. התוספת מסתכמת בסכום של 500 מיליון ש"ח בערך (במחירי 2000). כמו בשנים קודמות, גם בשנה הבאה מיועד החלק העיקרי של תקציב זה לסיוע בדיור: משכנתאות ומענקי השתתפות בשכר דירה.

## תרשים 2. תקציב משרד הבינוי והשיכון, 1995 – 2002

במיליוני ש"ח, במחירי 2000



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2002 ודברי הסבר: משרד הבינוי והשיכון, אוקטובר 2001; משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון, שנים שונות.

## משכנתאות

הסיוע לרכישת דירה ניתן בצורה של הלוואות ומענקים לרוכשים. רוכשים שצברו רמת ניקוד נמוכה מקבלים משכנתא שכולה הלוואה; רוכשים שצברו רמות ניקוד גבוהות יותר מקבלים משכנתאות המורכבות הן מהלוואות והן ממענקים מותנים. גודל המשכנתא נקבע על-פי אמות-מידה שונות ולפי סוג משק-הבית, כפי שניתן לראות בלוח שלהלן.

## לוח 5. אמות מידה לקביעת גודל המשכנתא, לפי סוג משק הבית (חסרי דירה)

סוג משק-הבית	אמות מידה לקביעת גודל המשכנתא
זוגות צעירים ותיקים	מספר שנות נישואין, מספר ילדים, מספר אחים ואחיות של בני הזוג, מספר חודשי שירות סדיר בצה"ל של כל אחד מבני הזוג, מיקום הדירה
זוגות עולים חדשים	מספר שנות הוותק בארץ, מספר הנפשות במשפחה, ארץ המוצא, מספר חודשי שירות בצה"ל של בני הזוג, מיקום הדירה
יחידים ותיקים	גיל, מספר חודשי שירות בצה"ל, מיקום הדירה
יחידים עולים	גיל, מספר חודשי שירות בצה"ל, מיקום הדירה
משפחות חד-הוריות ותיקות	"ותק" כאם חד-הורית, מספר חודשי שירות בצה"ל, מיקום הדירה
משפחות חד-הוריות עולות	מספר שנות ותק בארץ, מספר חודשי שירות בצה"ל, מיקום הדירה

מקור: משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2002: משרד הבינוי והשיכון, אוקטובר 2001: 75 -- 84.

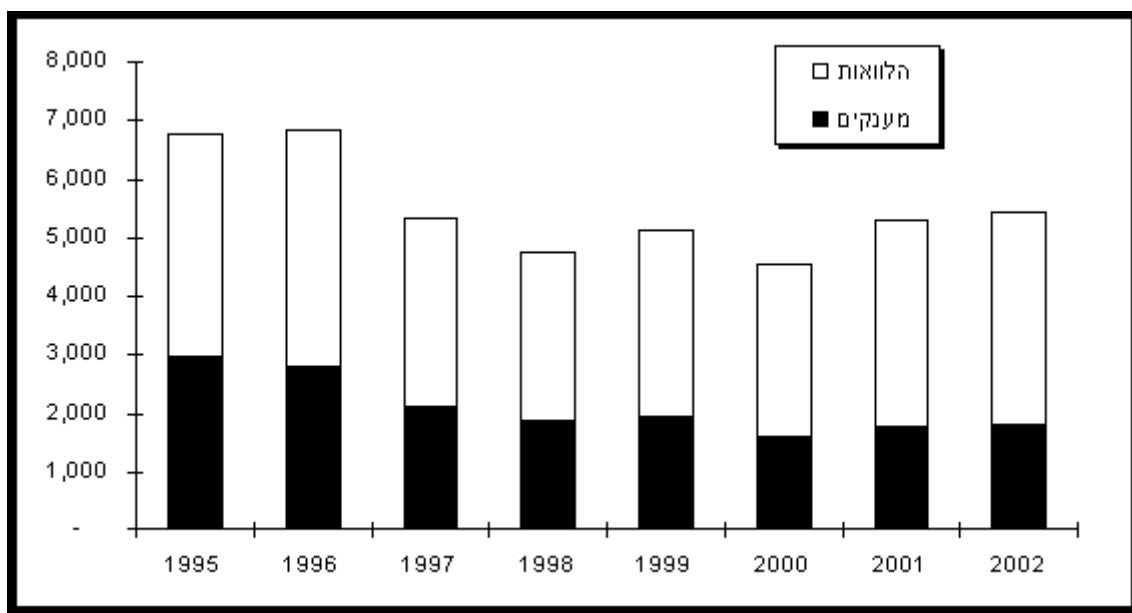
חלק מאמות המידה, ובו מספר שנות הנישואין ומספר הילדים והאחים, אמור לשקף את הסיכוי לרכוש דירה ללא סיוע ממשלתי. המשכנתא הממשלתית משמשת גם ככלי למימוש מדיניות ההתיישבות של הממשלה, ולכן משקי-בית הרוכשים דירה באזור עדיפות לאומית זוכים בסיוע מוגדל. משקי-בית בעלי משאבים מעטים, יחסית לקבוצות אחרות (כמו עולים חדשים ומשפחות חד-הוריות), זוכים אף הם במשכנתאות מוגדלות. לבסוף, כל חודש שירות סדיר בצה"ל או בשירות לאומי מזכה את הרוכש/ת הדירה בתוספת של אחוז אחד על המשכנתא האישית (משכנתא אישית = משכנתא ללא תוספת הניתנת לרוכשי דירה באזורי עדיפות לאומית).

הלוח שלעיל ממחיש את העובדה שזוגות ערביים מנועים מלקבל משכנתא ממשלתית בגודל שווה לזה של זוגות יהודיים, היות ובדרך כלל הם אינם משרתים בצה"ל, ויישוביהם אינם מוגדרים כאזורי עדיפות לאומית.

כיוון שהסיוע הממשלתי ניתן למעשה לכל זכאי/ת המבקש/ת לממש את הזכאות, הסכומים המופיעים בהצעת התקציב אינם אלה הערכה של משרד הבינוי והשיכון לגבי היקף המימוש הצפוי בשנה הקרובה. תקציב הסיוע לשנת 2002 עומד על סכום של בערך 5.4 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים, כולל הוצאה מותנית בהכנסה): 1.8 מיליארד ש"ח למענקים וסכום של בערך 3.6 מיליארד ש"ח להלוואות -- שלוש אחוז יותר מאשר בשנת 2001.

### תרשים 3. ביצוע תקציב הסיוע ברכישת דירה, 1995 -- 2000

במיליוני ש"ח, במחירי 2000



הערה: הנתונים לשנים 2001 -- 2002 הם נתוני **תקציב** ולא ביצוע.  
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2001 - 2002 ודברי הסבר: משרד הבינוי והשיכון, אוקטובר 2001; משרד האוצר, החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות.

הלוח שלעיל מציג את השינויים בביצוע תקציב הסיוע לרכישת דירה בשנים 1994 -- 2002. כפי שניתן לראות, ההוצאה על סיוע ברכישת דירה ירדה אחרי שנת 1996. הירידה משקפת את העובדה שרוב העולים החדשים שהגיעו במחצית הראשונה של שנות התשעים מימשו כבר את זכאותם; אך הירידה משקפת גם את השחיקה שחלה בערך הריאלי של המשכנתאות הממשלתיות. למרות עדכון המשכנתאות באוגוסט 1998, ולמרות הירידה בערך הדירות שחלה מאז 1998, הולך וקטן חלקה של המשכנתא הממשלתית בסך האשראי שרוכשי דירות נוטלים לשם ביצוע הרכישה (דהיינו, משכנתא ממשלתית + משכנתא משלימה מבנק משכנתאות). בשנת 1994 היוו המשכנתאות הממשלתיות 38% מסך האשראי שניתן לרכישת דירה; בשנת 2000 ירד משקלה של המשכנתא הממשלתית לעשרים וחמישה אחוז (שם: 70).

הירידה בערך המשכנתא הממשלתית, יחד עם העלייה (משנת 1998) בריבית עבור חלק מהזכאים, תורמות לירידה במספר הזכאים המממשים את זכאותם למשכנתא ממשלתית. מאז 1996 מצוי מספר המממשים בירידה, כפי שניתן לראות בלוח שלהלן. המיתון שהחל עם פרוץ האינתיפאדה, בספטמבר 2000, תרם גם הוא לירידה במספר משקי-בית הרוכשים דירה בעזרת משכנתא ממשלתית.

הירידה במספר מממשי הזכאות למשכנתאות עלולה הייתה להיות גדולה עוד יותר אילמלא מבצע הרכישה של דיירי השיכון הציבורי: בשנת 1999 רכשו 926 דיירים את דירותיהם במבצע המכירה; בשנת 2000 הגיע מספרם למספר של בערך 2,600 רוכשים (משרד הבינוי והשיכון, *מידע חודשי*, אוגוסט 2001: עמ' ז).

## לוח 6. מספר משקי-בית המממשים משכנתאות ממשלתיות, 1996 -- 2000

שנה	מספר מממשים
1996	54,962
1997	45,578
1998	41,062
1999	40,241
2000	38,518

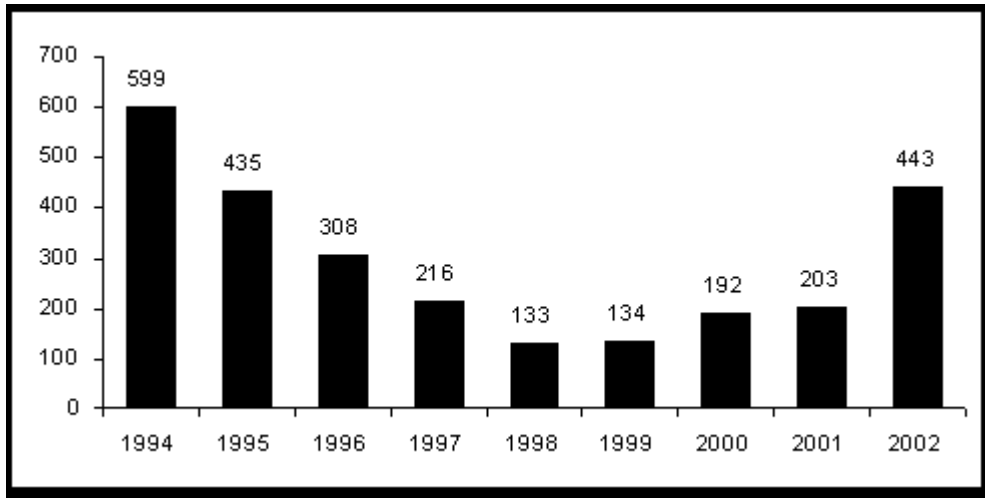
מקור: משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, אוגוסט 2001: לוח ד'1, עמ' 33.

### תוכנית משכנתאות לעולי אתיופיה

בשנת 1993 (לאחר "מבצע שלמה") עיצב המשרד לקליטת העלייה בראשות יאיר צבן תוכנית משכנתאות מיוחדת לעולי אתיופיה. התוכנית איפשרה לעולים לקבל משכנתא ממשלתית בגובה של עד 110,000 דולר, כך שתכסה עד 99% ממחיר הדירה. ההחזרים החודשיים נקבעו בגובה נמוך, יחסית, כאשר רוב ההלוואה אמור להפוך עם השנים למענק. העלייה מאתיופיה נמשכת, ובשנת 2001 היא צפויה להסתכם במספר של 5,000 עולים, 115% יותר מאשר בשנת 2000 (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2002 ובדברי הסבר: משרד הבינוי והשיכון, אוקטובר 2001: 68). במקביל, שיעור מימוש המשכנתאות הממשלתיות על-ידי עולי אתיופיה בשנת 2001 צפוי להיות גדול פי 2.3 מזה של 2000 (התחזית היא שמספר של בערך 1,300 משקי בית יממשו משכנתאות בשנת 2001, לעומת מספר של בערך 550 בשנת 2000). ההערכה לגבי 2002 היא שמספר של 1,500 משקי-בית של יוצאי אתיופיה יממשו את זכאותם למשכנתא ממשלתית (שם). בהתאם לכך, ההקצאה למשכנתאות לעולי אתיופיה בשנת 2002 גבוהה בשיעור של 118% מההקצאה שנקבעה בהצעת התקציב לשנת 2001, והיא עומדת על סכום של 465 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים).

## תרשים 4. תקציב המשכנתאות לעולי אתיופיה, 1994 – 2002

במיליוני ש"ח, במחירי 2000



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2002 ודברי הסבר: משרד הבינוי והשיכון, אוקטובר 2001 משרד האוצר, הוראות תקציב משרד הבינוי והשיכון, שנים שונות.

### מבצע תוספות סיוע מקום

ביוני 2001 החליטה הממשלה, מתוך מטרה לעודד את שוק הדירות (במיוחד באזורי עדיפות לאומית), להכריז 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 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.

היישובים שנבחרו הם אלה שעמדו בשלושה מתוך 5 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 (שיחה עם ד"ר חיים פילקוב, משרד הבינוי והשיכון, 12.11.2001).

המבצע נמשך ארבעה חודשים והציע לרוכשים, ברוב היישובים, 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) (הפרטים נמסרו מאגף האכלוס, משרד הבינוי והשיכון, 9.11.2001).

נתונים לא-סופיים מראים כי המבצע אכן הצליח להגדיל את מספר רוכשי הדירות בעזרת משכנתא ממשלתית (מידע חודשי: עמי ל'). המבצע יימשך גם בחודשים נובמבר ודצמבר, אלא שגודל התוספת יקטן בשיעור של 10% בנובמבר ובשיעור של 20% בדצמבר (אגף האכלוס, משרד הבינוי והשיכון, 9.11.2001).

המבצע כולל גם הטבה נוספת: לרוכשי דירות ביישובים הנמצאים באזורי עדיפות לאומית ובירושלים ניתנו הלוואות נוספות, בגובה של 50,000 ש"ח, בריבית מסובסדת של 4%.

## חוק הנגב

בעקבות חקיקת חוק הנגב ניתנת (החל מאפריל 2001) תוספת משכנתא בסך 40,000 עד 70,000 ש"ח, מחציתה במענק מותנה, לזכאי משרד הבינוי והשיכון "חסרי דירה" הרוכשים דירה בנגב. הגדרת הנגב כוללת גם את אשקלון וקרית גת (מידע חודשי : ל"ט).

## תוכניות משכנתאות למגזר הערבי

בתוכנית החומש למגזר הערבי ניתנת תוספת לצורכי פיתוח, אולם אין בתוכנית כל אזכור לצורכי הדיור של זוגות צעירים. ברשימת היישובים שמזכים בסיוע מקום מוגדל כלול רק יישוב ערבי אחד -- נצרת -- וגם זאת רק בעקבות התערבות האגודה לזכויות האזרח.

---

מרכז אדוה חוזר על המלצתו לשנות את המדיניות הקיימת, לפיה אזורי עדיפות לאומית נקבעים בהתאם לנטיות הפוליטיות של המפלגה השלטת, ולאמץ במקומה מדיניות של העדפה לאומית על בסיס הפרופיל החברתי-כלכלי של היישובים. אם תאומץ המלצה זו, יוכל תקציב הסיוע של משרד הבינוי והשיכון המיועד לאזורי עדיפות לאומית לשמש כלי יעיל להגברת השוויון בתנאי דיור בחברה הישראלית.

---

## סיוע בשכר דירה

הנורמה בישראל היא רכישת דירת המגורים : בשנת 1999, 69% ממשקי-הבית בישראל התגוררו בדירה שבעלותם (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משק בית 1999, אפריל 2001). העולים החדשים מברית המועצות לשעבר, שזכו בסיוע מוגדל, רכשו דירות בשיעורים גבוהים עוד יותר. ככל שהוותק בארץ גדל, כך גדל שיעור הבעלות על הדירה : בקרב עולים בעלי ותק של 3 -- 4 שנים בארץ, שיעור הבעלות על דירה הוא 51%, ובקרב עולים בעלי ותק של 9 -- 10 שנים, שיעור הבעלות מגיע לשיעור של 90% (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2002 : משרד הבינוי והשיכון, אוקטובר 2001 : 65). גם עולי אתיופיה זוכים לסיוע מוגדל, ושיעור הבעלות על דירה בקרבם גבוה גם הוא.

ישראלים שאינם מסוגלים לעמוד בהוצאות הכרוכות ברכישת דירה, או כאלה שטרם הספיקו לחסוך מספיק כסף כדי לרכוש דירה -- עולים חדשים בעיקר -- יכולים לבקש מהממשלה עזרה בתשלום שכר דירה. בחודש דצמבר 2000, קיבלו 183,470 משקי בית מענקי סיוע בשכר דירה -- 7% יותר מאשר בשנת 1999 (מידע חודשי : מ"א). 80% מהזכאים לסיוע היו עולים חדשים ; עם השאר נמנו, בין היתר, מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ונשים חד-הוריות. סכומי הסיוע נמוכים יחסית לגובה שכר הדירה : 100 -- 1,170 ש"ח לחודש.

## לוח 7. משקי בית המקבלים סיוע בשכר דירה, 1992 – 2000

שנה	ס"ה מקבלי סיוע בשכר דירה	ישראלים ותיקים המקבלים סיוע בשכר דירה	עולים חדשים המקבלים סיוע בשכר דירה
1992	144,238	24,632	119,606
1993	142,265	22,967	119,298
1994	142,296	25,102	117,194
1995	140,647	27,498	113,149
1996	143,701	29,889	113,812
1997	151,864	37,372	114,492
1998	163,051	33,577	129,474
1999	170,995	35,580	135,416
2000	183,466	37,381	146,085

מקור: משרד הבינוי והשיכון, מידע חודשי, אוגוסט 2001 : 34.

כפי שניתן לראות בלוח, במחצית השנייה של שנות התשעים חלה עלייה במספר מקבלי סיוע בשכר דירה. הגידול במספר העולים החדשים הזוכים לסיוע בשכר דירה קשור, כמובן, לממדי העלייה. הגידול במספרם של ישראלים ותיקים הזוכים לסיוע בשכר דירה קשור, אולי, לגידול במספר משקי-הבית הוותיקים המקבלים גמלת הבטחת הכנסה. ואילו מספר מקבלי הבטחת הכנסה תלוי, בין היתר, במצב התעסוקה במשק.

תקציב הסיוע בשכר דירה לשנת 2002 עומד על בערך 1.582 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים), 18% יותר, במונחים ריאליים, מהתקציב בשנה שעברה. מתוך הסכום הזה, בערך 1.193 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים) מיועדים לעולים חדשים (14% יותר מאשר בשנה שעברה), וסכום של 355 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) לתושבים ותיקים (בערך 35% יותר מאשר בשנה שעברה) (היתר מיועד למדרוג שכר דירה בשיכון הציבורי -- בערך 9 מיליון ש"ח, ולהפעלת דיור מוגן לקשישים -- בערך 24 מיליון ש"ח).

עולים חדשים זכאים לסיוע בשכר דירה במשך 5 שנים מיום עלייתם, כאשר גובה ההשתתפות פוחת על פני השנים. משפחות חד-הוריות עולות זכאיות לסיוע בשכר דירה במשך שנה נוספת (משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2002: משרד הבינוי והשיכון, אוקטובר 2001 : 85 -- 86).



זוגות צעירים חסרי דירה שאינם עולים חדשים זכאים לסיוע בשכר דירה אם הם צברו 1400 נקודות או יותר. כאמור, מספר הנקודות תלוי במספר שנות הנישואין, מספר הילדים ומספר האחים והאחיות של כל אחד מבני הזוג. משקי-בית המתקיימים מהבטחת הכנסה זכאים אף הם להשתתפות בשכר דירה (שם: 86).

משקי-בית חסרי דירה המקבלים גמלת הבטחת הכנסה זכאים לסיוע בשכר דירה ללא מבחן נוסף. הזכאות ניתנת גם למשקי-בית המקבלים את מלוא הגמלה וגם לאלה המקבלים "השלמת הכנסה" בגין שכר נמוך. במצב הזה, משקי-בית הזכאי לסיוע בשכר דירה עשוי ליהנות מהכנסה גבוהה יותר מזו של משק בית שאינו זכאי לסיוע בשכר דירה. כדי לתקן את העיוות, מציעים אנשי משרד הבינוי והשיכון להחליף את הזכאות האוטומטית במבחן הכנסות אחיד לכל משקי-הבית הפונים לעזרה. שינוי כזה עשוי להגדיל את מספר הזכאים לסיוע בשכר דירה. לעומת ההצעה הזאת, הציעו אנשי האוצר לבטל את הזיקה האוטומטית בין גמלת הבטחת הכנסה ובין סיוע בשכר דירה ולהחיל מבחן הכנסות על מקבלי הגמלה, מבלי להחיל אותו על כלל האוכלוסייה. ההצעה הזאת תפחית את מספר הזכאים לסיוע בשכר דירה. הממשלה קיבלה את דעת משרד האוצר, בישיבה באוגוסט 2000. ההחלטה מופיעה בספר התקציב של משרד הבינוי והשיכון לשנת 2000 ושנת 2001. בינתיים, אין המשרד ערוך לביצוע ההחלטה.

## תקציבים ייעודיים לאזרחים ערבים

מי שלא שירת בצבא זכאי רק לשיעור של 62.5% מהסיוע ברכישת דירה הניתן לבני זוג ששירתו שירות מלא (שלמה סבירסקי וירון יחזקאל, *תקציב המדינה לשנת 2000 והאזרחים הערבים בישראל*, מרכז אדוה, 1999: 6). קריטריון זה יוצר למעשה שני מסלולים שונים של משכנתאות, האחד ליהודים והשני לערבים, שכן הרוב המכריע של הערבים אינו משרת בצה"ל. יתרה מזאת, בקרב הקבוצות שכן משרתות בצה"ל -- דרוזים, בדואים ומיעוט קטן של מוסלמים -- רק הגברים משרתים, ולכן הזוגות הרוכשים דירה זכאים רק למחצית מן התוספת שמקבלים זוגות יהודיים שבהם גם האיש וגם האישה שירתו בצה"ל.

לאור המצב הזה, אין זה מפתיע שמשפחות ערביות מממשות את הזכאות למשכנתא ממשלתית בהיקף נמוך ממשקלן באוכלוסייה. בנוסף על כך, בעוד שרוב המשפחות היהודיות המממשות את זכאותם למשכנתא עושות זאת בתוך שנתיים מיום הנישואין, משפחות ערביות עושות זאת רק לאחר תקופת נישואין ארוכה יותר -- 30% עושות זאת בין חמש לעשר שנים אחרי הנישואין, 31% נוספים עושים זאת לאחר 10 שנות נישואין או יותר (שם: 7). בדיקה שערכנו לגבי שנת 2000 גילתה כי קיים פער בשיעור מימוש משכנתאות בין יישובים יהודיים ליישובים ערביים: ביישובים יהודיים, שיעור משקי-הבית המממשים זכאות למשכנתא ממשלתית היה 2.2%, ואילו ביישובים ערביים -- 1.4% (אתי קונור, *מימוש משכנתאות ממשלתיות לפי מחוז, יישוב וקבוצות נבחרות: 2000*, מרכז אדוה, ספטמבר 2001: 6).

נתונים אלה מצביעים על הצורך הדחוף בגיבוש תוכנית מיוחדת לסיוע ברכישת דירה לזוגות צעירים ערביים. תוכנית זאת צריכה לכלול, כנקודת מוצא, השוואה של גובה המשכנתא גם למי שלא שירת בצבא. למרבה הפלא, *התוכנית הרב-שנתית לפיתוח יישובי המגזר הערבי*, עליה הכריזה הממשלה בחודש אוקטובר 2000, אינה כוללת הצעה שכזאת.

משרד הבינוי והשיכון מקצה תקציב מיוחד לבניית מוסדות ציבור, שיקום שכונות ופיתוח תשתיות במגזרים הערבי, הבדואי, הדרוזי והצ'רקסי. בשנת 2002 יעמוד תקציב זה על 96.7 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) בהוצאה רגילה (גידול בשיעור של 218.5% בהשוואה לשנת 2001), ועל סכום של 232 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) בהרשאה להתחייב (גידול בשיעור של 70% בערך). *התוכנית הרב-שנתית לפיתוח יישובי המגזר הערבי קובעת כי 70 מיליון ש"ח ייועדו לפיתוח מוסדות ציבור וסכום של 37 מיליון ש"ח לפיתוח תשתיות בשכונות ותיקות* (משרד האוצר, *הצעת תקציב לשנת 2002: משרד הבינוי והשיכון*, אוקטובר 2001: 98).

ספר התקציב מציין עוד שבמהלך שנת 2001 הוקצו בערך 3.3 מיליון ש"ח להשלמת ובניית מוסדות ציבור ביישובים הבדואיים בנגב; עוד מצוין שם כי "היקף הפעילות בשנת 2002 צפוי להיות דומה לזה של שנת 2001" (שם).

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@netvision.net.il](mailto:advainfo@netvision.net.il)