

העדפת ההתיישבות מעבר לקו הירוק והשתקפותה בתוכנית הסיוע הישיר לשיכון

דוד פינס

סיכום ומסקנות

הממשלה החדשה התחיבה לשנות את סדר העדיפות הלאומי. אחד ההיבטים הקונקרטיים של סדר העדיפויות הלאומי הקודם היה התמיכה הישירה במשתכנים מעבר לקו הירוק לעומת משתכנים אחרים. בסקירה אנסה לתאר ולנתח את מידת ההעדפה של הממשלה הקודמת להתיישבות מעבר לקו הירוק כפי שבאה לביטוי מוחשי בחוק ההלוואות והתקנות הנלוות אליו. אין היא עוסקת ביתרונות האחרים בתחום השיכון שמהם נהנו היישובים שמעבר לקו הירוק, כמו אספקת קרקע מפותחת ללא תמורה וכיוצא בכך. על כך לא היו בידינו נתונים ולא עמדו לרשותנו האמצעים המחקריים הדרושים.

מקור ההעדפה העיקרי של היישובים מעבר לקו הירוק נבע מסיווגם בלוח הזכאויות כיישובי פיתוח. זה הקנה להם יתרון שאין ליישובים אחרים הסמוכים למרכז הארץ והמבוססים מבחינה כלכלית-חברתית. לשם המחשת העדפה זו, נשווה זוג צעיר ממוצע בעל ניקוד מינימלי, שבו שני בני הזוג **שרתו בצבא** ובחרו לגור **בכפר סבא** עם זוג צעיר בעל ניקוד מינימלי, שבו שני בני הזוג **לא שרתו בצבא** ושבוחר לחיות באריאל בדירות שנבנו במסגרת הפרוגרמה. הזוג שבחר לגור בכפר סבא קיבל הלוואה סטנדרטית של 70,000 ש"ח בעוד שהזוג שבחר לגור באריאל קיבל 146,500 ש"ח (97,000 ש"ח במסגרת הזכאות האוניברסלית ועוד 49,500 ש"ח הלוואות מקום), כלומר סכום כפול. אבל, למעשה מדובר היה ביחס גבוה עוד הרבה יותר, אם מביאים בחשבון את הסובסידיה הגלומה במימון, שכן תנאי המימון למשתכנים באריאל משופרים לאין שיעור מאלו שבכפר סבא. המימון שקיבל הזוג שהתגורר בכפר סבא היה מורכב מההלוואה הסטנדרטית של חוק ההלוואות לשיכון, כלומר הלוואה ל-25 שנים ב-4% ריבית שהקרן בה צמודה ב-80% והריבית צמודה במלואה. הסובסידיה הגלומה בהלוואה כזו מסתכמת ב-11.8-17.8 אלף ש"ח, בהתאם להנחה על גובה ריבית השוק ושיעור האינפלציה הצפוי. הרכב המימון שקיבל הזוג באריאל היה:

א. מענק מקום	29,500 ש"ח
ב. מענק מותנה	25,000
ג. הלוואה סטנדרטית ל-28 שנים	56,200
ד. הלוואה סטנדרטית ל-25 שנה	15,800
ה. הלוואה צמודה ל-20 שנה ריבית של 4.5 %	20,000
סי"ה	146,500

הסובסידיה הגלומה במימון נדיב זה למי שלא שרת בצבא¹ ובחר לגור באריאל הגיעה ל-40,000-75,000 אלף ש"ח, הגדולה פי 3.3-4.2 (בהתאם להנחה על גובה ריבית השוק ושיעור האינפלציה הצפוי) ממה שקיבל הזוג ששרת בצבא¹ ובחר לגור בכפר סבא¹.

הדוגמא הנ"ל ממחישה את היתרון לזה שבחר להתגורר באריאל על זה שבחר להתגורר בכפר סבא, למרות הקרבה הגיאוגרפית בין שני היישובים. מקור היתרון הזה בסיווג של אריאל בלוח הזכאויות כיישוב פיתוח כמו בית-שאן, למשל. נוסף על כך, בגוף העבודה אנו מראים כי, למעשה, היה לחלק ניכר מהיישובים מעבר לקו הירוק יתרון על יישובי הפיתוח, אשר עידוד

המעבר אליהם נועד לא רק להגדיל את אוכלוסייתם, אלא גם לבססם, על רקע מצבם הקשה מהבחינה הכלכלית והחברתית. ככלל, מניע כזה לא היה רלבנטי לחלק גדול מהיישובים מעבר לקו הירוק, ובפרט ליישוב מסוגו של אריאל.

כדאי להדגיש כי מדובר באומדן המטה כלפי מטה את מכלול ההטבות בתחום הדיור. ראשית, לא כללנו כאן הלוואה נוספת שניתנה מטעם הרשות המקומית באריאל ושמקורה לא ברור. שנית, לא כללנו את הסבסוד של הבנייה עצמה דרך אספקת הקרקע. אולם גם המספרים המוטים כלפי מטה ממחישים את מידת ההעדפה שניתנה על-ידי הממשלה הקודמת להתיישבות מעבר לקו הירוק.

הקדמה

ממשלת ישראל הקודמת עודדה את ההתיישבות מעבר לקו הירוק בכמה אופנים שאחד החשובים בהם הוא הוזלת הוצאות המגורים. הוזלה זו נעשתה בשני נתיבים. הראשון היה הורדת מחיר הדירות באמצעות הקטנת הוצאות להקמתן (סובסידיה להיצע); השני היה הקטנת הוצאות של המשתכן לרכישתה של דירה (או, לפעמים, לשכירתה). אשר לנתיב הראשון, אחת הדרכים העיקריות להקטנת הוצאות ההקמה של דירות מעבר לקו הירוק היתה אספקת קרקעות מפותחות במחיר נמוך מערך².

דרך אחרת שאותה היה מסוגל משרד הבינוי והשיכון לנקוט, לאור המשאבים הכוללים העומדים לרשותו, היתה פיצוי קבלנים על הורדת מחיר הדירות מעבר לקו הירוק על-ידי תגמולם בתחום הקו הירוק (שליטה על מלאי הקרקעות שבידי מינהל מקרקעי ישראל והאפשרות למסור קרקע ללא מכרז אפשרו כנראה תגמול כזה). אשר לנתיב השני, הקטנת הוצאות המשתכנים מעבר לקו הירוק נעשתה בעיקר על-ידי סיווגם בדרגת זכאות גבוהה במסגרת מערכת הסיוע לשיכון, המופעלת על-ידי משרד הבינוי והשיכון ושעוגנה לאחרונה בחוק ההלוואות (1991). סיווג גבוה כזה אפשר להם לקבל הלוואות נוחות בסכומים מוגדלים. ההלוואות הללו ניתנות בשתי מסגרות עיקריות. הראשונה היא מסגרת הסיוע האוניברסלית החלה על כל תושבי המדינה, כשאחד הקריטריונים הקובעים את גודל הסיוע הוא מקום היישוב. המסגרת השנייה, המסתמכת היום על תיקון 2 לחוק ההלוואות, מכונה "הלוואות המקום", והיא נותנת למעשה יד חופשית למשרד הבינוי והשיכון להעניק סיוע נוסף למשתכנים מעל לסיוע האוניברסלי הכפוף לקריטריונים המפורטים בתקנות של חוק ההלוואות.

עבודה זו מתרכזת רק בניתוח מערכת הסיוע למשתכנים, כולל הלוואות המקום, וההעדפה של ההתיישבות מעבר לקו הירוק הגלומה בה. אין בה התייחסות נוספת לתמיכה הישירה לקבלנים על-ידי סבסוד ישיר או עקיף של הבנייה עצמה. ניתוח המשמעות הכמותית של הסובסידיות לבנייה בדרך של אספקת קרקע מפותחת לבונים במחירים מסובסדים, או אפילו בחינם, מחייבת, מצד אחד, איסוף נתונים שלא עמדו לרשותנו בעבודה זו, ומצד שני, בירור כמה סוגיות עקרוניות על מהות הסובסידיות בתנאים של הפקעות והבחנה בין יהודים וערבים כמי שזכאי לרכוש קרקעות³.

מערכת הסיוע מעדיפה את ההתיישבות מעבר לקו הירוק בשתי רמות:

- א. היא מסווגת את היישובים מעבר לקו הירוק כיישובי פיתוח מועדפים ובהתאם לכך מקנה להם זכאות לתנאי מימון נוחים מהמקובל במרכז הארץ.
- ב. בפועל היא מעניקה למתיישבים מעבר לקו הירוק תנאים משופרים מאלו המקובלים באזורי הפיתוח שבתחום הקו הירוק.

בהתאם לכך מחולקת העבודה לתיאור וניתוח מעמדם המיוחד של אזורי הפיתוח המועדפים, מצד אחד, והעדיפות של השטחים מעבר לקו הירוק על אזורי הפיתוח בתחומי הקו הירוק, מצד שני. חשוב לציין כי הסיוע הישיר למשתכנים מעבר לקו הירוק, כמו גם סבסוד הבנייה שם, אינם מבטאים בהזלת המגורים במלוא סכום הסובסידיה, בהשוואה למחיר הדירות בתחומי הקו הירוק. הסובסידיה שאותה נושא משלם המסים מגולגלת בחלקה, כמו כל סובסידיה, ליצרני המוצר, כלומר, במקרה הנדון כאן, לקבלנים הבונים מעבר לקו הירוק. חלקה נספג גם בהוצאות הפיתוח הגבוהות באזורים ההרריים, שאליהם אין גישה נוחה. דו"ח מבקר המדינה מס' 41 על היישוב החרדי ביתר והחריגות שארעו שם מדגים את גלגול הסובסידיה שנתנה במקורה לדיירים, אל החברה המשכנת שבנתה את היישוב לפי הפרוגרמה של משרד השיכון. החישובים בעבודה זו מבוססים על תוכנית הסיוע כפי שהיא משתקפת בהנחיות של האוצר לבנקים לאור חוק ההלוואות והתיקונים שהוכנסו בו. אם כי גודל הסיוע השתנה בשנים האחרונות, לא חל שינוי מהותי במבנה הסובסידיות וסיווג הזכאויות לקבוצות האוכלוסייה השונות. מבחינה זו, הניתוח דלהן מתייחס גם לתקופה שקדמה להפעלת חוק ההלוואות החדש.

מערכת העדפות במתן ובהיקף הסיוע לדוור

חלקו העיקרי של הסיוע בדוור לזכאים מקרב האוכלוסייה הוותיקה ניתן בצורה של אספקת מימון זול לרכישת דירה; חלק קטן הרבה יותר ניתן כהשתתפות בשכר דירה או על-ידי השכרת דירות בשכר דירה נמוך ממה שנדרש בשוק. אם כי מדיניות השיכון המוצהרת של הממשלה הקודמת אמורה היתה להקנות "חופש בחירה לפרט" (דברי הסבר להצעת תקציב משרד השיכון 1992), העדיף משרד השיכון שהזכאים ירכשו דירות ולא ישכרו אותן. ההסבר שניתן לגישה זו הוא שדיירים-בעלים יקפידו לשמור על דירתם המהווה "נכס רב דור" (דברי הסבר להצעת תקציב משרד השיכון 1992). כנראה שכונות הדברים האלו היא, שעל-ידי עידוד רכישה מתחלק מלאי הון המגורים ואתו מלאי ההון הכללי לשכבות יותר רחבות בהשוואה לשיטת השכירות.

מערכת הסיוע לרכישת דירה, של הממשלה הקודמת, הבחינה בין שתי קבוצות זכאים עיקריות, חסרי דירות ובעלי דירות. לקבוצה הראשונה השתייכו עולים, זוגות צעירים, וזוגות ותיקים, משפחות חד הוריות, ויחידים שאין בבעלותם דירה. הקבוצה השנייה כללה משקי בית המתגוררים בתנאי צפיפות גבוהה, משפחות הסובלות ממצב בריאות לא תקין, משפחות שמכרו דירות לאחרונה, ומשקי בית שבבעלותם רק חלק קטן בנכסי-דלא-ניידי.

בקביעת גובה הסיוע לזכאים ("גובה הזכאות") היתה השפעה לגורמים כמו האזור הגיאוגרפי, שירות בצה"ל, ומצב סוציו-כלכלי של הזכאי. מבחינת האזור, כל היישובים סווגו ל-4 קבוצות, א-ד. בראש סולם העדיפות הועמדו יישובי קו העימות: מעלות, מטולה, קרית שמונה, שלומי, היישובים הכפריים ליד גבול הצפון, והיישובים מעבר לקו הירוק המרוחקים, יחסית, ממרכז הארץ (קבוצת יישובים ד). בדרגת עדיפות נמוכה יותר הועמדו ירושלים וסביבתה (קבוצה ב') ועירות הפיתוח, היישובים הכפריים בנגב ובגליל, והיישובים מעבר לקו הירוק הקרובים יותר למרכז הארץ (קבוצה ג'). לדרגת העדיפות הנמוכה ביותר השתייכו היישובים במישור החוף ומרכז הארץ, לרבות מספר קטן של יישובים הסמוכים לקו הירוק מצדו המזרחי. (למשל, סלעית). נוסף לקבוצות אלו, הוגדרה קבוצה נוספת, ה, הכוללת את יישובי הדרוזים והצירקסים המקבילה מבחינת העדיפות, פחות או יותר, לקבוצה ג.

במרכז הארץ היתה קיימת בדרך כלל (אם כי יש גם יוצאים מהכלל) העדפה ברורה של מי ששרתו בצבא על פני מי שלא שרתו, והעדפה לפי קריטריונים סוציו-כלכליים (מספר ילדים, מספר אחים ואחיות של בני הזוג, ותק בנישואים, גיל, מצב בריאות ועוד). באזורי הפיתוח, לרבות חלק

הארי של היישובים מעבר לקו הירוק, לא היתה הבחנה כזו. ראשית, הסיוע ניתן ליוצאי צבא ללא הבחנה בין מי ששרת ומי שלא שרת בפועל. שנית, ההבחנה היחידה לצורך גודל הסיוע התייחסה לגודל המשפחה וגם הבחנה זו היתה פחות מדוקדקת, בהשוואה לאזור המרכז.

עד כאן תיארו את הקריטריונים והמדיניות שעמדו בבסיס ההטבות לדור כפי שבאו לידי ביטוי בדברי ההסבר לתקציב. באופן קונקרטי התבטאה מערכת ההעדפות בחוק ההלוואות, לרבות מערכת הלוואות המקום, בגודל הסובסידיה הגלומה במימון הניתן לזכאי. גודל הסובסידיה הזו שעל מהותה נעמוד מיד, היה אם כן, פונקציה של המשתנים הבאים:

1. בעלות, העדר בעלות על דירה
2. ותק בארץ
3. משך זמן הנישואים
4. מספר הילדים
5. מספר האחים והאחיות של בני הזוג
6. שירות בצה"ל
7. היות אחד מבני הזוג יוצא צבא
8. נכות
9. האזור שבו נמצאת הדירה

המשתנים הללו קבעו את ההיקף הכולל של המימון המסובסד שקיבל הזכאי ואת הרכבו לפי:

א. הלוואה ל-25 שנה בריבית של 4%, כשהקרן צמודה ב-80% למדד והריבית צמודה במלואה.
ב. כני"ל ל-28 שנים.

ג. הלוואה עומדת ומענק מותנה: הלוואה ההופכת במשך 15 שנה בהדרגה למענק כל עוד נשארת הדירה בבעלות הזכאי או שהוא גורר את הלוואה לפי תנאי הגרירה (ההבדל בין השניים הוא בתנאי ההלוואות, אם הזכאי מוכר את הדירה ללא זכאות לגרירת הלוואה-מענק).

ברור כי גודל הסובסידיה הגלומה בכל שקל שקיבל הזכאי לצורך מימון רכישת הדירה, היה שונה בהתאם להרכב הסיוע לפי א-ג. למשל, זוג צעיר ללא ילדים, ששרת בצה"ל, אך בני הזוג באו ממשפחות קטנות היה זכאי במרכז הארץ ל-70,000 ש"ח לפי התנאים של א. הסובסידיה הגלומה בהלוואה כזו מגיעה ל-11.8 אלף ש"ח לפי התנאים של א' כאשר שיעור האינפלציה הוא 15% ושער הריבית החופשי הוא 5%. לעומת זאת, זוג עם 6 ילדים שלא שרת בצה"ל ולא היתה בבעלותו דירה קיבל יותר מפי שניים מימון: 145 אלף ש"ח, אם רכש דירה בקרית שמונה, למשל, או בקרית ארבע. אבל לא זו בלבד שהמימון במקרה זה גדול בהיקפו מהמקרה הקודם, הוא גם היה הרבה יותר נוח: 97,700 ש"ח ניתנו לפי ב' והיתרה ניתנה כמענק מותנה לפי ג'. בהנחה שהמענק המותנה היה מוחלט, הגיעה הסובסידיה הגלומה במימון זה, בתנאים דלעיל של האינפלציה ושער הריבית בשוק, ל-64 אלף ש"ח, כלומר יותר מפי 5 מהמקרה הקודם. בנספח 1 מובא חישוב של הסובסידיה הגלומה בכל שקל של מימון לפי משך זמן הלוואה, שיעור האינפלציה, ושער הריבית בשוק.

העדפת ההתיישבות מעבר לקו הירוק

העדפת היישובים שמעבר לקו הירוק מצאה את ביטויה בסיווגם באותה קטגוריה כמו ערי הפיתוח ויישובי קו העימות, למרות שמדובר בתנאים שונים בתכלית. למשל, אריאל מדורגת באותה קטגוריה כמו בית-שאן, וקרית ארבע - כמו קרית שמונה, למרות ההבדלים המהותיים ביניהן מבחינת הנגישות למרכז האוכלוסייה והבסיס החברתי-כלכלי. העדפה זו באה לידי ביטוי

בטבלת הזכאויות האוניברסלית של חוק ההלוואות ובמערכת הלוואות-המקום הספציפית של משרד הבינוי והשיכון. בלוח 1 מובאים אומדנים על התחום של הסובסידיה הגלומה בחוק ההלוואות לפי קבוצת יישובים. הלוח נבנה מטבלת הזכאויות המבוססת על החוק ומהחישובים של הסובסידיה הגלומה בתנאים השונים של הלוואות, המובאים בנספח.

הטורים של "זכאות נמוכה" מתייחסים לזוגות צעירים עם מספר הנקודות המינימלי ולזוגות ותיקים עם זכויות זהות. הטורים של ה"זכאות הגבוהה" מתייחסים לזוגות צעירים עם הניקוד הגבוה ביותר וזוגות ותיקים עם זכויות זהות. האומדן התחתון מתייחס להנחות שהאינפלציה תהיה בשיעור של 15%, ששער הריבית בשוק 5%, ושרק מחצית מהמענק המותנה וההלוואה העומדת הם סובסידיה. האומדן העליון מתייחס להנחות שהאינפלציה תהיה בשיעור של 20%, ששער הריבית בשוק יהיה 6%, ושכל המענק המותנה וההלוואה העומדת הם סובסידיה.

לוח 1: אומדנים על התחום של הסובסידיה הגלומה בחוק ההלוואות (אלפי שקלים)

אומדן תחתון

קבוצת יישובים	שרתו בצה"ל		לא שרתו בצה"ל		עולים	
	זכאות נמוכה	זכאות גבוהה	זכאות נמוכה	זכאות גבוהה	זכאות נמוכה	זכאות גבוהה
א	11.8	38.7	7.8	25.2	24.9	35.7
ב	12.0	41.3	8.4	27.0	24.9	35.7
ג	24.8	31.5	24.8	31.5	24.9	35.7
ד	33.5	40.5	33.5	40.5	33.5	40.5
ה*	24.8	31.5	4.5	25.2		

אומדן עליון

קבוצת יישובים	שרתו בצה"ל		לא שרתו בצה"ל		עולים	
	זכאות נמוכה	זכאות גבוהה	זכאות נמוכה	זכאות גבוהה	זכאות נמוכה	זכאות גבוהה
א	17.2	69.9	11.4	44.8	43.3	62.2
ב	18.3	73.7	12.2	47.9	43.3	62.2
ג	43.1	55.1	43.1	55.1	43.3	62.2
ד	59.7	72.1	59.7	72.1	59.7	72.1
ה*	43.1	55.1	6.6	44.8		

* יישובי דרוזים וצירקסים

מלוח 1 מסתבר כי, בדרך כלל, גדל הסיוע כשעוברים מקבוצת יישובים א' לקבוצה ד'. אם כי הקשר משובש בחלק לא קטן מהמקרים. ראשית, בסיוע לעולים אין הבדל בין יישובי קבוצות א', ב', ו ג'. ההעדפה היחידה היא לקבוצת היישובים ד' הכוללת יישובי קו העימות והיישובים הנמצאים על גב ההר וברצועה. שנית, הגידול בסיוע לוותיקים קטן עם העלייה בזכאות בגין רמה סוציו-כלכלית נמוכה. כלומר, ההשפעה הצולבת של רמה סוציו-כלכלית ועדיפות האזור היתה שלילית. במקרה קיצוני אחד היא אפילו שיבשה את מבנה העדפה האזורית: גודל הסיוע לקבוצת בעלי זכאות גבוהה (בגלל שירות בצה"ל, ותק בנישואים, מספר גדול של ילדים, ו/או מוצא ממשפחות ברוכות ילדים) מצטמצם במעבר מיישובי קבוצה א' (תל-אביב, למשל) ליישובי קבוצה ג' (אריאל, למשל), לשם דוגמא, נבדוק את המקרה של זוג צעיר ששרת בצה"ל, אחרי 5 שנות נשואין, עם 2 ילדים, כאשר לשני בני הזוג 4 אחים. זוג זה צבר 1690 נקודות באזור המרכז והיה זכאי לפי התקנות של חוק ההלוואות למענק מותנה ולהלוואה עומדת בסכום כולל של 31,700 ש"ח, להלוואה של 20,400 ש"ח ל-25 שנים, ולהלוואה של 44,900 ש"ח ל-28 שנים. אומדן הסובסידיה הגלומה במימון זה הוא בתחום של 27-48 אלפי ש"ח. לעומת זאת, אותו זוג נשוי המתגורר באריאל היה זכאי למענק מותנה ולהלוואה עומדת בסכום כולל של 25,000 ש"ח, להלוואה של 15,800 ש"ח ל-25 שנים, ולהלוואה של 56,200 ש"ח ל-28 שנים. אומדן הסובסידיה הגלומה במימון זה הוא בתחום של 25-43 אלפי ש"ח בלבד. מבנה התמריצים שהתקבל מחוק ההלוואות לא רק שלא הוסיף אלא למעשה גרע חלק מהזכאויות של זוגות צעירים עם ניקוד גבוה ברגע שהם עברו לאזורי פיתוח וליישובים מעבר לקו הירוק. זה מדגים שמדיניות ההתיישבות מעבר לקו הירוק לא היתה מיועדת לפתור בעיות של השכבות החלשות, אלא לספק דיור ואיכות חיים מופרזים ברמתם, לאור מצב המשק הישראלי, לשכבות מבוססות. מעיון בדברי ההסבר לתקציב מסתבר כי לא קרתה טעות מקרית בבניין לוח הזכאויות, אלא שזו מדיניות מכוונת: נאמר שם במפורש כי מבנה התמריצים משקף את השאיפה "...למשוך (לאזורים המועדפים - ד.פ.) גם קבוצות חזקות". על המשמעות שיש לכך לגבי העדפת ההשתכנות מעבר לקו הירוק נדון בהמשך הדברים.

עד כה דנו במערכת התמיכות האוניברסלית. אך, למעשה, ההעדפה האזורית, ועמה ההעדפה של ההתיישבות מעבר לקו הירוק, באה לביטוי חלקי בלבד בלוח 1. חלק לא פחות חשוב מההעדפה האזורית ניתן כהלוואות מקום שניתנו מפעם לפעם לשם רכישת דירות הנבנות במסגרת הפרוגרמה של משרד השיכון, או ביישובים שבהם יש בנייה במסגרת הפרוגרמה. פרט לגבעת זאב, נווה יעקב, ורכס שועפט, היה גודל הלוואות-המקום אחיד, 49,500 ש"ח⁵. הן היו מורכבות משני חלקים: מענק מקום (הלוואה עומדת) והלוואה צמודה במלואה ל-20 שנה, בריבית של 4.5%. חלקם היחסי של שני מרכיבים אלו בהלוואות המקום, הקובע את גודל הסובסידיה הנוספת על זו המיוצגת בלוח 1. היה שונה ממקום למקום. כפי שניתן לראות, על מרכיב ההלוואה הרגילה חלו תנאים גרועים מאשר קובע חוק ההלוואות⁶. ואכן הסובסידיה הגלומה במרכיב זה הגיעה רק ל-4.1%-11.6% מסכום ההלוואה, בהתאם להנחה על גובה הריבית בשוק. חלוקת ההלוואה בין מענק מותנה להלוואה צמודה השתנתה ממקום למקום והגדילה, לכן, את החשיבות של קריטריון האזור ואתו הגדילה העדפת ההתיישבות מעבר לקו הירוק.

הלוואות-המקום נועדו במקורן לדרבן רכישת דירות מהחברות המשכנות כדי למנוע את הצורך לממן את התחייבות הרכישה מצד משרד השיכון⁷. לכן, כפי שניתן להיווכח מנספח 2, הלוואות-המקום ניתנות גם במרכז הארץ. אבל, פרט לכמה יוצאים מהכלל (אור עקיבא, אשקלון, אשדוד, גן יבנה, טירת הכרמל, ועתלית), גובה המענק ליישובים במרכז הארץ, אם ניתן, הוא 9,500

שי"ח בלבד. לעומת זאת, חלקו של המענק בקבוצות היישובים ב' ו-ג' מגיע ל-29,500-34,500 ש"ח, ובקבוצת היישובים ד' ל-34,500-39,000 ש"ח. אלו סכומים ניכרים, העשויים לשנות את התמונה המתקבלת מהסתמכות על לוח 1 בלבד.

כדאי לציין כי יש הבדל חשוב בין מענקי המקום לבין התמריצים האוניברסליים למעבר לאזורים מועדפים, כפי שזה משתקף בלוח 1. שכן, ראשית, מענקי המקום אינם מבוססים על קריטריונים ברורים המוגדרים לתקופה ארוכה, אלא נתונים להחלטות של משרדי השיכון והאוצר בלבד. שנית, הסיוע הגלום בהלוואות המקום מוגבל ליישובים שבהם יש בנייה במסגרת פרוגרמה של משרד השיכון, כלומר דירות שעליהן חלות התחייבויות רכישה (לרכישת דירות שאינן במסגרת הפרוגרמה ביישובים שבהם יש בנייה במסגרת הפרוגרמה, ניתנות רק ההלוואות ולא המענקים). יחד עם זאת, מוסד הלוואות-המקום הקנה למשרדי השיכון והאוצר חופש פעולה לסבסוד מסיבי של היישובים מעבר לקו הירוק.

כאמור, סווגו רוב היישובים מעבר לקו הירוק בקטגוריה של ערי הפיתוח (93 מתוך כ-106 יישובים מעבר לקו הירוק, המאכלסים למעלה מ-90% מהאוכלוסייה היהודית, סווגו בקטגוריה של אזורי פיתוח, כולל ירושלים, לצורך קביעת גובה הסיוע בשיכון לפי חוק ההלוואות. למעלה מ-30% סווגו בקטגוריה הגבוהה ביותר של זכאות, קבוצת יישובים ד', כמו תושבי קו העימות). סיווג היישובים הללו בקטגוריה של אזורי הפיתוח, למרות שבחלק ניכר מהמקרים מדובר בתנאים שונים בתכלית, הקנה להם יתרון בולט במיוחד. ראשית, על היישובים שמעבר לקו הירוק לא הופעל מבחן המרחק ממרכזי האוכלוסייה כפי שמופעל ביחס ליישובי הפיתוח. כלומר, רוב היישובים מעבר לקו הירוק, ובכללם היישובים שסווגו בקבוצת ג', אינם שונים מהיישובים הרגילים במרכז הארץ ולכן לא היו זוכים לעדיפות במסגרת מדיניות פיזור האוכלוסייה. אריאל, למשל, נמצאת במרחק של 30 ק"מ מהקו הירוק ובחצי שעה ניתן להגיע מיישוב למרכזי הפעילויות באזור תל אביב. הוא הדין בקרית ארבע הזוכה לרמת עדיפות שאינה נופלת מזו של קרית שמונה ולמעשה עולה עליה.

שנית, אי החלת הקריטריון הסוציאלי יצרה העדפה של ההתיישבות שמעבר לקו הירוק על יישובי הפיתוח בתחומי הקו הירוק. כדי להבין את משמעות הטענה, יש לשים לב כי בהעדפת יישובי הפיתוח מושם דגש מיוחד על משיכת שכבות מבוססות. זה מתבטא באופן ברור בהשפעה הצולבת השלילית של קריטריון המצב הסוציאלי והאזור במערכת הסיוע, שעליה הרחבנו את הדיון בניתוח לוח 1. כפי שהראינו, הוטל בפועל קנס, אפילו, על מעבר אוכלוסייה פחות חזקה לאזורי הפיתוח. אם מדיניות זו היתה רציונלית, היא צריכה היתה לשקף את האמונה כי, מחד גיסא, משיכת אוכלוסייה מבוססת ליישובי הפיתוח עשויה לתרום לביסוסן ולשיפור מצב תושביהן; ומאידך גיסא, מעבר אוכלוסייה חלשה ליישובי הפיתוח עלולה היתה להחלישן ולהרע את מצב תושביהן הקיימים. במנחים טכניים ניתן להגדיר זאת כהשפעה חיובית שיש לאוכלוסייה המבוססת על התושבים הקיימים של יישובי הפיתוח. אם ההשפעה הזו קיימת בגלל מצבם הירוד של יישובי הפיתוח, הרי ששיקול זה לא חל על מרבית היישובים הגדולים מעבר לקו הירוק, שבהם אוכלוסייה מבוססת מבחינה כלכלית, חברתית, ותרבותית הרבה יותר מאשר אוכלוסיית ערי הפיתוח (להוציא כמה יישובים עם הרכב אוכלוסייה ברמה גבוהה כמו כרמיאל, ערד, ואולי נצרת עלית). הצורך בביסוס חברתי-כלכלי, שהוא משמעותי ביחס ליישובי הפיתוח, אינו רלבנטי ביחס ליישובים שמעבר לקו הירוק. יש כאן "תפיסת טרמפ" על המעמד של יישובי הפיתוח, המאופיינים לא רק במילוי משימה מדינית של פיזור אוכלוסייה, אלא בפיגור מבחינת ההתבססות הכלכלית והחברתית.

את הסובסידיה הזו, שלמעשה לא היתה צריכה להינתן ליישובים המבוססים, ניתן לאמוד מתוך לוח 1. בלוח אנו רואים, למשל, כי בעל זכאות נמוכה (מצב סוציו-כלכלי גבוה) ששרת

בצה"ל קיבל ביישובי קבוצה די ב-21.7 אלף ש"ח יותר מאשר ביישובי קבוצה אי (אומדן נמוך של ההפרש). לעומתו, ההפרש לבעל זכאות גבוהה (מצב סוציו-כלכלי נמוך) היה 1.8 אלפי ש"ח בלבד. אם מבנה הסיוע אכן היה רציונלי ונועד לשרת את המטרה המוצהרת בדברי ההסבר לתקציב שאותם ציטטנו קודם, כי אז ההפרש בין שני הסכומים הללו, שהסתכם ב-19.9 אלף ש"ח שיקף את הסיוע השולי לזוג מבוסס העובר לגור ביישוב נחשל, בגלל תרומתו לביסוס היישוב. בדרך זו חושב לוח 2, שבו מובאים אומדן תחתון ואומדן עליון לגודל הסיוע השולי הזה עם פירוט לפי קבוצת יישובי הפיתוח, וכמה מאפיינים של האוכלוסייה.

לוח 2: הסיוע למשתכנים מרמה גבוהה בגין תרומתם לביסוס יישובים ברמה נמוכה

עולים	לא שרתו בצה"ל	שרתו בצה"ל	
			אומדן תחתון
.0	11.7	20.2	מעבר מ-א' ל-ג
3.8	10.4	19.9	מעבר מ-א' ל-ד
			אומדן עליון
.0	21.4	39.8	מעבר מ-א' ל-ג
6.5	21.0	39.3	מעבר מ-א' ל-ד

מהלוח ניתן להסיק כי במסגרת הסיוע למימון רכישת דירות ניתנת למשתכני היישובים מעבר לקו הירוק, שהם ותיקים ששרתו בצבא, סובסידיה של 20-40 אלף ש"ח מעבר למה שניתן לאותם מתיישבים אילו העדיפו לגור ביישובי הפיתוח, לרבות יישובי קו העימות! זהו סכום גבוה מאוד שעלול היה לשבש את מערכת העדיפויות המוצהרת עצמה. על חשיבות הסכום ניתן ללמוד מכך שהסובסידיה הגבוהה ביותר שניתנה במסגרת האוניברסלית לפי האומדן העליון הגיעה ל-74 אלף ש"ח. במונחים כוללים ניתן לומר כי הסילוף במבנה הסובסידיות הגלומות בסיוע למימון, שנגרם בגלל ההתעלמות מההבדל בין יישובי הפיתוח ליישובים מעבר לקו הירוק התבטא בשיעור העולה על 50%.

נספח

לוח א: הסובסידיה כאחוז המקרן לפי תנאי חוק ההלוואה

שנים	25			28		
	4%	5%	6%	4%	5%	6%
ריבית אינפלציה						
0	0	9.4	18.1	0	10.2	18.8
15	8.1	16.8	23.3	8.2	17.2	24.9
20	9.2	17.4	24.5	8.8	17.9	25.4
100	10.1	19.2	26.2	10.4	19.3	26.8

הערות

- * סקירה זו נעשתה עבור "לבטח", לשכת מידע העוסקת בחקר המחיר והעלויות של החלטות מדיניות.
1. הסיוע למתיישבים מעבר לקו הירוק לא הבחין בין מי שמשרת בצה"ל למי שלא משרת ובלבד שמדובר ב"יוצא צבא". ההגדרה של יוצא צבא כוללת גם מי שלא שרת בצבא, אם אך אחד מבני המשפחה בדרגה ראשונה שרת באחת מזרועות הביטחון. לפי דו"ח המבקר מס' 41 על היישוב החרדי ביתר לא הקפידו על ההגבלה ליוצאי צבא. אם נסיק מכאן על הכלל, כי אז הסיוע לקבוצות יישובים גי' וד' מיועד ליהודים והמבחן של "יוצאי צבא" מהווה כיסוי בלבד. יש לו משמעות ברורה רק בקבוצת יישובים הדרוזים (קבוצה ה').
 2. המושג "ערך הקרקע" הוא פרובלמטי כאשר מלכתחילה מגבילים את השימוש בקרקע לקבוצה מסוימת ולמטרות מסוימות. האם יש להעריך את הקרקע לפי מה שניתן היה לקבל עבורה לו הועמדה למכרז? האם מותר היה לכל אחד להשתתף במכרז או רק ליהודים? רק למתיישבים?
 3. ראה הערה 2 לעיל.
 4. בגלל שיטת ההצמדה החלקית שנכללה בוורסיה המקורית של חוק הלוואות, אמור היה גודל הסובסידיה הגלומה בתוכניות הסיוע להיות בלתי ידוע בעת נתינתו, שכן גודלו אמור היה להיות תלוי בעיקר בשיעור האינפלציה לאחר לקיחת ההלוואה. בתנאי האינפלציה השוררים במשך בשנים האחרונות, עלולה היתה הוורסיה המקורית של החוק לגרום לשחיקה מזוהזת של החזרי הלוואות ובכך להעניק לכל הזכאים סובסידיה בשיעורים של כמעט 100%. אולם מהשוואת הטור הראשון עם השורה הראשונה של הנתונים בנספח א עולה, כי גודל הסובסידיה רגיש מאוד לשערי הריבית וכמעט אינו רגיש לשיעורי האינפלציה: גם בתנאי אינפלציה קיצוניים לא נשחקים תשלומי החזרים אלא בשיעור הנופל מ-11% (ראה שורה אחרונה). זוהי תוצאה של "שחיקת" הוורסיה המקורית של הצעת חוק הלוואות (חוק שמאי) על-ידי האוצר, שהתבטאה בכך שבחוק שהתקבל נקבע כי הקטנת תחולה ההצמדה ל-80% חלה רק על הקרן בעוד שהריבית צמודה במלואה.
 5. סכום הלוואה שונה מ-50,000 ל-49,500 כדי לממן את התנאים המועדפים הניתנים בשלשת היוצאים מן הכלל: נווה יעקב, גבעת זאב, ורכס שועפט מבלי לחרוג מהתקציב.
 6. מאחר שמדובר בהלוואות נוספות על אלו הניתנות במסגרת חוק הלוואות המקורי ותיקון 1, יכולים, לפי תיקון 2, לחול עליהן תנאים שונים מאלו שנקבעו בחוק המקורי.
 7. משמעות הדבר היא שבמחירים המוסכמים בין החברה המשכנת ובין משרד השיכון יש חוסר ביקוש לדירות הללו, כלומר שמחיר ההיצע עולה על מחיר הביקוש. מדובר, אם כן, בסובסידיה שבאה למעשה לכסות את הפסדי הזימים מבלי שהמשתכנים ייהנו מכך, בהשוואה למה שהם יכולים להשיג בשוק הפרטי. אם, לעומת זאת, נכונה הטענה כי ללא הלוואות המקום, לא היה לאל ידם של המשתכנים, למשל העולים, לרכוש דירות כלשהן, כי אז הסכומים המובטחים בהסדר האוניברסלי של חוק הלוואות קטנים מדי ולא נחוץ היה דווקא ההסדר של הלוואות-המקום.