

רגולציה של שוק השכירות בישראל

דרור אבידור ועומר מואב*

נייר מדיניות 2016.04

יולי 2016

סדרת ניירות המדיניות של מכון אהרן למדיניות כלכלית הינה תוצר של מחקרים והצעות מדיניות אשר הוזמנו ומומנו על ידי המכון ואושרו לפרסום על ידי הוועדה המדעית של המכון. העמדות המובאות בניירות המדיניות הינן באחריות הכותבים ואין לדירקטוריון המכון אחריות על המדיניות המוצעת בהם. פרטים על מכון אהרן למדיניות כלכלית מופיעים בעמוד האחרון של נייר מדיניות זה.

* עומר מואב הוא פרופסור לכלכלה במרכז הבינתחומי הרצליה ובאוניברסיטת וורויק באנגליה. omoav@idc.ac.il
דרור אבידור הוא חוקר במכון אהרן למדיניות כלכלית. dyainfi@gmail.com
תודה לתומר מאירי מהאוניברסיטה העברית בירושלים ולהערותיהם המועילות והתומכות של באי השולחן העגול של מכון אהרן למדיניות כלכלית בנושא רגולציה של שוק השכירות שהתקיים ב-25.2.2016 במרכז הבינתחומי, הרצליה. את הסיכום המלא של הדיון ניתן לראות באתר של מכון אהרן:

רגולציה של שוק השכירות בישראל

מטרת נייר מדיניות זה להציג לקובעי המדיניות ולציבור בישראל מידע מבוסס-מחקר עדכני אשר רלוונטי לדיון בשאלת הרגולציה של שוק השכירות בישראל, בניסיון להתמודד עם שני אתגרים מרכזיים הקיימים בשוק השכירות בישראל: עלייה משמעותית בשכר הדירה בשנים האחרונות וחוסר יציבות ואי ודאות של השוכר לגבי המשך מגוריו בדירה לאור חוזה השכירות החד-שנתי, הנפוץ בישראל.

השלכות פיקוח על שכר דירה שמטרתו הורדת שכר הדירה מתחת למחיר השוק יזועות ומוסכמות בקרב כלכלנים. פיקוח שכר דירה פוגע בתמריץ של בעל הדירה לתחזק ולשפר את הדירה וגורר תחזוקה לקויה של דירות קיימות, פוגע בכדאיות בניית דירות להשכרה ומגדיל את הביקוש לשירותי דיור. כל אלה מובילים להתפתחות שוק שחור, לאפליה בין שוכרים ולמחסור בדיור להשכרה, וכתוצאה מכך לפגיעה ביכולת לשכור דירה או לעבור בין דירות שכורות. לפגיעה זו בתפקודו של שוק השכירות השלכות על מחירי דירות בחלופות שאינן מפקחות, על היכולת להתאים דירה לצרכים המשתנים ועל ניידות תעסוקתית. במקרה של אסדרת היחסים בין משכיר לשוכר בהיבטים שונים, כגון האחריות לתחזוקת הדירה, ובכלל זה הגדרת "דירה ראויה למגורים", ותנאי סיום חוזה להבטחת היציבות בדמי השכירות, נמצא כי אין בניסיון העולמי עדות שתועלת הרגולציה עולה על עלותה ועל השפעותיה השליליות. הצעות החוק המקודמות לאחרונה בישראל מבוססות על הצעות שבחלקן לא נוסו במקומות אחרים, וניתוח הצעות מוביל למסקנה שבסבירות גבוהה נזקם של החוקים המוצעים יעלה על תועלתם והמנגנון שיוקם לאכיפת האסדרה יהיה בזבוז כספי ציבור.

הגדלת היצע הדירות היא הפתרון היחיד להורדת שכר הדירה, במיוחד במרכז הארץ, שם הביקוש למגורים בשכירות רב והמחירים גבוהים. יישום חוק "שכירות הוגנת" כפי הנראה לא יועיל במקרה הטוב, ובמקרה הרע יזיק. בכל מקרה מדובר בזריית חול בעיני הציבור שמאמין שבכוחה של אסדרה לשפר את איכות החיים של שוכרי הדירות בישראל.

תוכן העניינים

4	1. סיכום ומסקנות
8	2. ההיסטוריה וההשלכות של פיקוח שכר דירה
8	2.1 שוק השכירות – כאלטרנטיבה למגורים בבעלות – יתרונות וחסרונות
8	2.2 האם שוק השכירות הוא תחרותי?
9	2.3 ההתפתחות ההיסטורית של רגולציה בשוק השכירות ופיקוח שכר דירה
13	2.4 השפעה על תפקוד שוק השכירות
16	3. ניסיון אמפירי ומקרי בוחן מהעולם
17	3.1 ההשפעה על גובה שכר הדירה בדירות מפקחות ובדירות שאינן מפקחות
18	3.2 ביקוש עודף למגורים בשכירות
21	3.3 מחסור בהיצע
23	3.4 הפגיעה בתפקודו ובאיכותו של שוק השכירות
24	3.5 מקרי בוחן מהעולם
27	4. שוק השכירות בישראל
28	4.1 האם שכר הדירה גבוה?
31	4.2 שכירות כחלופה למגורים בדירה בבעלות הדייר : גורמים הפוגעים ביעילות השוק

1. סיכום ומסקנות

העליות במחירי הדירות ובמחירי שכר הדירה משנת 2008 העלו שוב לסדר היום הציבורי את השאלה האם על הממשלה להסדיר את שוק השכירות, ואם כן, כיצד ולאילו מטרה. מטרת נייר מדיניות זה להציג לקובעי המדיניות ולציבור בישראל מידע מבוסס-מחקר עדכני אשר רלוונטי לדיון בשאלת הרגולציה של שוק השכירות בישראל.

בתחילת שנת 2014 הגישו חברי הכנסת סתיו שפיר (מחנ"צ), חיליק בר (מחנ"צ) ואורלי לוי (ישראל ביתנו) הצעת חוק לאסדרת שוק השכירות ולפיקוח על שכר הדירה. בעקבות זאת הוקם, על פי החלטת קבינט הדיר, צוות "חוק שכירות הוגנת" הכולל את נציגי משרד האוצר, משרד הבינוי ומשרד הפנים, בראשות נציג משרד המשפטים. בהצעת חוק שהגיש חבר הכנסת רועי פולקמן (כולנו) בתמיכת שר האוצר, משה כחלון, הוחלפו סעיפי הפיקוח על שכר הדירה בהטבות מס למשכירים אשר יחתמו על חוזה השכרה לטווח ארוך הכוללים מגבלה על העלאת שכר הדירה במהלך תקופת החוזה. ברקע הצוות והצעות החקיקה ניסיון להתמודד עם שני אתגרים מרכזיים הקיימים בשוק השכירות בישראל: (1) מחירי השכירות הֶרְאֵלִיִּים עלו בין השנים 2008–2014 בכ-50%; (2) חוזה השכירות החד-שנתי, הנפוץ בישראל, גורם לחוסר יציבות ואי ודאות של השוכר לגבי המשך מגוריו בדירה.¹

על פי הגישה הכלכלית המקובלת, רגולציה בשוק מוצדקת כאשר ישנו כשל שוק ועלות הרגולציה והשפעותיה השליליות אינן עולות על תועלתה. הגורם לעלייה בשכר הדירה הוא כפי הנראה תוצאה של בנייה מועטה יחסית לגידול בביקוש. עליית המחירים הנובעת מגידול מהיר בביקוש ביחס לגידול בהיצע אינה, כשלעצמה, עדות לכשל שוק, ולכן לא דרושה רגולציה לטיפול בעליית המחירים בשוק השכירות. ייתכן בהחלט שהגידול האֵטִי בהיצע הדירות הוא תוצאה של מגבלות (כשל שוק או העדר שוק) בצד ההיצע, ולכן הטיפול הנדרש ביוקר השכירות הוא בצד ההיצע של דירות חדשות, ולא ברגולציה של שוק השכירות. לעומת זאת, כתוצאה מחוסר סימטריה בעלויות הכרוכות בסיום חוזה בין שוכר ומשכיר, ובפרט העלות הגבוהה של מעבר דירה לשוכר, מתאפשרת העלאת שכר הדירה מעבר למחיר השוק, זאת במיוחד כאשר חוזה השכירות בישראל הם לטווח קצר. התוצאה של העדר יציבות לשוכר ומחיר גבוה ממחיר השוק הם כנראה תוצאה של כשל שוק בשוקי השכירות, כשל אשר מחמיר במצב של מחסור בדירות להשכרה, בגלל הגידול בכוח השוק של המשכיר שיכול בקלות למצוא דייר חדש. כתוצאה, גדל הסיכוי ל"פינוי כלכלי" – עזיבה של השוכר לאור העלאת שכר הדירה בעת חידוש חוזה.² בסקר שערך משרד האוצר נמצא שבעוד שכ-58% מהשוכרים היו מעדיפים לשכור דירה לשנתיים ומעלה, רק כ-23% מהשוכרים חתומים על חוזים בני שנתיים ומעלה. לפיכך, נראה כי מטרת הרגולציה המוצעת צריכה להיות הגברת הוודאות והיציבות לשוכרים.³

¹ מעין נשר ממשרד האוצר ועופר רז-דרור מהמועצה הלאומית לכלכלה טענו בשולחן העגול שאמנם התארכות משך החוזים לא תוריד את מחירי השכירות, אך תוביל לכך שאנשים ירצו פחות לעבור ולרכוש דירה בבעלות. המועצה הלאומית לכלכלה התנגדה להצעה לקביעת המחיר לשלוש שנים, ובמקומה הציעה ביטול הפטור ממס על שכר דירה (הקיים היום) והחלת מנגנון המקנה פטור ממס למשכירים דירה לטווח של 3 שנים.

² ד"ר מיכאל שראל הציע בשולחן העגול מודל הפוך, מודל של אנטי-סלקציה הנובע מחוסר יכולת של המשכיר להכתיב את התנהגות השוכר. כתוצאה מכך משכירים מאמצים שני אמצעים: (1) שכר דירה נמוך המאפשר סינון של שוכרים וגם נותן תמריץ לשוכרים להיות "שוכרים טובים"; (2) משך שכירות קצר – הפאזה הראשונה של המשכיר-שוכר הינה לזמן מוגבל, ובכך נוצר לשוכר תמריץ להיות "שוכר טוב" כך שיחדשו לו את החוזה והוא לא יאלץ לשאת בעלויות מעבר.

³ ד"ר מיכאל שראל העיר בשולחן העגול כי תוצאות הסקר חסרות משמעות מכיוון שברור מאליו ששוכרים יעדיפו חוזים ארוכים יותר, כמו גם דירות גדולות יותר, ומכוניות טובות יותר. מה שלא ברור הוא שהם אכן מוכנים ויכולים לשלם על זה. לכן לא צריך להתייחס לכך כאל מידע כלכלי רלוונטי.

לחקיקה שהוצעה בנושא הרגולציה של שוק השכירות שתי זוויות מרכזיות, ויש להדגיש את ההבחנה ביניהן. הראשונה, דרישה לפיקוח על שכר דירה במטרה להוריד את שכר הדירה מתחת למחיר השוק (למשל על ידי מגבלה אפקטיבית על העלאת שכר הדירה גם בהחלפת דיירים). השנייה, אסדרת היחסים בין משכיר לשוכר בהיבטים שונים, כגון האחריות לתחזוקת הדירה, ובכלל זה הגדרת "דירה ראויה למגורים", ותנאי סיום חוזה להבטחת היציבות בדמי השכירות לאורך תקופת ההשכרה ומתן תמריצים כספיים למשכירי הדירות לעידוד שכירות למשך שלוש שנים ומעלה.

השלכות פיקוח שכר דירה שמטרתו הורדת שכר הדירה מתחת למחיר השוק ידועות ומוסכמות בקרב כלכלנים. פיקוח שכר דירה פוגע בתמריץ של בעל הדירה לתחזק ולשפר את הדירה וגורר תחזוקה לקויה של דירות קיימות, פוגע בכדאיות רכישת דירות להשקעה ומהווה תמריץ שלילי לבניית יחידות דיור. כל אלה מובילים למחסור בשירותי דיור להשכרה הפוגע בקלות המעבר בין דירות – לירידה במוביליות השוכרים (ובכך בתפקוד השוק), להתפתחות "שוק שחור" ולאפליה בין שוכרים.

כל ניסיון להורדת שכר הדירה מתחת למחיר השוק (כולל דרך בלימת העלייה) נגמר רע, ולא מפני שזה נעשה באופן לא נכון. כך בניו יורק, בשוודיה, בפינלנד ובכל מקום אחר, כולל בישראל.⁴ במחקר חוצה מדינות של ה-OECD (Andrews, Sánchez and Johansson, 2011) נמצא כי במדינות שהפיקוח בהן הדוק יותר ישנם יותר מקרים של גג דולף, וכן יותר דיורחים על דוחק במגורים. בעיר ניו יורק הפכה תחזוקת הדירות בשנות ה-50 וה-60 לכל כך לא כדאית עד שבניינים שלמים ננטשו על ידי בעליהם, ובאוסטרליה ובוושינגטון נבנו בעשור שלאחר מלחמת העולם השנייה יחידות דיור בודדות בלבד (סואל, 2006). חוק הגנת הדייר בישראל (1954) קבע תקרה עליונה לשכר הדירה וביטחון כמעט מוחלט מפינוי דיירים. בפועל הפקיע החוק את הדירות מבעליהן, ואפשר לשוכרים ליהנות מהשכרות משנה במחירי שוק ואף למכור את הזכות להיות דייר (דמי מפתח). למרות כשלי החוק, לא פשוט היה לבטלו בשל הפגיעה בדיירים המוגנים, והחוק אכן לא בוטל עד עצם היום הזה. ההשלכות השליליות של פיקוח שכר הדירה אינן מוגבלות לשוק השכירות אלא משתרעות לשוק הדיור, שוק העבודה ותפקודו של האזור המפוקח, כפי שהטיב לתאר פרופ' אסר לינדבק,⁵ ממעצבי מדינת הרווחה השוודית: "להרס עיר, רק הפצצה מהאוויר יעילה יותר מפיקוח שכר דירה".

כך הם, בסיכום, נזקי החוק על פי המועצה הלאומית לכלכלה (2015): החוק מהווה פוטנציאל ל"פגיעה מידית וארוכת טווח בשוק השכירות על שוכריו, משכיריו, היקפו ואיכותו". גם ניתוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (אגמון, 2014) שהוזמן על ידי יוזמי החוק מראה מסקנות דומות, וכן חשוב לציין כי המלצות ה-OECD להרחבת האסדרה של שוק השכירות אינן כוללות המלצה להטלת פיקוח על שכר הדירה מכל סוג שהוא, ואין להתבלבל בין השניים.

השלכות אסדרה של שוק השכירות שמטרתה איזון הכוחות בין משכיר לשוכר אינן חד-משמעיות. אסדרה של יחסי שוכר-משכיר יכולה לכלול היבטים רבים ומגוונים, כגון אחריות לתחזוקת הדירה, תנאים לסיום חוזה, גובה הערבות המותרת ועוד. בנוסף, האסדרה הינה חלק ממדיניות דיור מקיפה אשר מאומצת במטרה להשיג מטרות שונות. לפיכך, ישנו קושי בזיהוי ההשפעה של הרגולציה כמכלול והקשה מהניסיון במדינות שונות. על כן, נתאר את ההשפעות והעלויות של היבטי הרגולציה המוצעת בישראל.

⁴ דוגמאות נוספות להשלכות השונות ניתן למצוא בהרחבה בפרק 3: ניסיון אמפירי ומקרי בוחן מהעולם.

⁵ ראה ציטוט וביוגרפיה בקישורים הבאים:

<http://www.adamsmith.org/blog/planning-transport/only-bombing-would-be-worse-than-rent-control/>

<http://perseus.iies.su.se/~alind/>

תפקיד שוק השכירות הוא בהרחבת מגוון האפשרויות של שירותי הדיור, בייחוד כחלופה לרכישת דירה עבור מי שאין הדבר ביכולתו הכלכלית או שאינו מעוניין בכך מסיבות שונות ומגוונות. שוק שכירות המתפקד היטב מאפשר גמישות בשינוי מקום מגורים לאור שינויים בהעדפות (עלויות מעבר נמוכות לעומת רכישת נכס). מכאן עולה החשיבות של שוק גמיש המאפשר התאמה לצרכים שונים ומגוונים של שוכרי הדירות ומשכיריהן. רגולציה שתקבע בחוק סטנדרטיזציה באיכות הדירות ובתנאי החוזה (משך ההשכרה, גובה ערבות וכדומה) עלולה לפגוע בגמישותו של השוק.

על חוזי השכירות (טרם חקיקת חוק "שכירות הוגנת") חלה רק החקיקה הכללית ביחס לנכסי דלא נידי ומיטלטלין (חוק השכירות והשאיילה). לצד זה, חוזי השכירות הנפוצים בישראל אחידים וכוללים על פי רוב סעיפים בעניין הודעה מוקדמת לפני פינוי, חובות וזכויות השוכר והמשכיר, ולעתים גם אופציה להמשך שכירות. משך השכירות הממוצע בדירה הוא כ-3.5 שנים, אף על פי שחוזה הוא לרוב לשנה או שנתיים. לחוזה מוסכם בין שני הצדדים יתרונות מספר על פני חוק: חוק לעתים רבות מצריך מומחיות, ופרשנותו נסמכת על פסיקות בית המשפט, זאת בשונה מחוזה שיש לצדדים לרוב אפשרות לנסחו בלשון בהירה. בנוסף, חקיקה מתעדכנת בפיגור אחר השינויים בתנאי השוק. במקרה של זעזוע בביקוש (לדוגמה גל עלייה), בהעדר יכולת של שוק השכירות להגיב מהר לתנאים המשתנים, ייווצר מחסור או עודף ותנודות חדות בשכר הדירה. כמו כן, שינוי או ביטול חקיקה, בניגוד לחוזה, חשוף יותר לקשיים פוליטיים ולשחיתות.⁶

רגולציה של איכות הדירות עלולה להחמיר את המחסור בדירות ולפגוע בגמישות היצע הדירות. תנאים ראויים למגורים: מים זורמים, חשמל ואיוורור מטופלים ברשויות התכנון כחלק מהליכי תכנון של כלל הדירות, וקיימים בכל הדירות בישראל. הדירות "הלא ראויות למגורים" שכן נסחרות בשוק קיימות משום שמישהו מעוניין בהן – מישהו שמעוניין בדירה זולה באותו מיקום. הוצאה של דירה זו מהשוק תגרור פגיעה בדייר המתגורר בה, שכן הוא יאלץ לשלם שכר דירה גבוה יותר. יתרה מכך, סביר שפגיעה זו תהיה בדיירים ששכרו עד כה את הדירות במחיר הנמוך ביותר – השוכרים העניים יותר, ובכך מדיניות הממשלה תפגע באזרחים אשר להם היא מעוניינת ביותר לעזור.

החלת רגולציה, גם אם חלקית או זמנית, מאפשרת פגיעה בזכויות הקניין ועלולה לדחוק משקיעים, במיוחד מוסדיים, מהשקעה בדירות להשכרה או לגרום להם "להקפיץ" את המחיר בשל החשש מהרחבת הרגולציה בעתיד. זאת במיוחד כאשר בפועל הדיון הציבורי בעניין החלת או הגברת רגולציה של שוק השכירות מתעורר לעתים קרובות (כמו בישראל) כאשר נראית עלייה חדה בשכר הדירה, ולכן סעיפי הרגולציה הינם פרו-שוכר ואנטי-משכיר, אף על פי שמדובר ברגולציה שמטרה איזון כוח השוק בין המשכיר לשוכר.

עד כה דנו בשאלת הרגולציה כאילו היא בהכרח אפקטיבית, וכאילו לא נלוות לה עלויות ניהול ואכיפה, אך ברור שלא כך הדבר. בנייר עמדה של המועצה הלאומית לכלכלה לצוות השכירות ההוגנת (2015) נכתב כי אכיפה אפקטיבית (של פיקוח שכר דירה) קשה מפני שמנגנון הפיקוח יאלץ לאסוף מידע מלמעלה מ-500 אלף שוכרים וכ-200 אלף משכירים ולהתבסס עליו, ונטען שהפיקוח יהיה "קשה לאכיפה וקל ולעקיפה". טענה זו נכונה לא פחות עבור רגולציה מורכבת החורגת מסעיפי הפיקוח על גובה שכר הדירה.

⁶ ד"ר אפרת טולקובסקי, מנהלת מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן, טענה בשולחן העגול כי היא אינה מכירה עדויות על בעיות סיסטמטיות משמעותיות ביחסים בין משכיר ושוכר. נוסף על כך, מבנה שוק השכירות הוא מבוזר ביחס למדינות אחרות ומרבית יחסי המשכיר-שוכר הם בין שני פרטים. לפיכך, ייתכן שהמנגנון הנכון לטיפול בבעיות אינו חוק אלא הליך משפטי לפני שופט, אולי אפילו הקמת בית משפט ייעודי לנושא השכירות.

על פי הצעת החוק המקודמת בימים אלו על ידי שר האוצר, משה כחלון, וחבר הכנסת רועי פולקמן, ניתן לקבוע את שכר הדירה ללא מגבלות, ומשכיר ייהנה מהטבת מס במקרה של השכרת דירה בחוזה שכירות לשלוש שנים הכולל מגבלה על העלאת שכר הדירה גם במקרה ששוכר התחלף לפני תום החוזה. האפקטיביות של תמריצי המס מוטלת בספק, ותיתכנה לה השלכות לא רצויות.

ראשית, שכר הדירה במקרה של חוזה לשלוש שנים יעלה, שכן משכירי הדירות יקבעו שכר דירה גבוה יותר כדי לפצות על השנים שבהן לא יוכלו להעלות את שכר הדירה. כתוצאה מכך, כל שוכר שלא יישאר בדירה עד תום החוזה למעשה שילם מחיר גבוה ממחיר השוק. הדייר החדש אכן יזכה במחיר נמוך ממחיר השוק עד תום החוזה, אך יציבותו אינה משתפרת שכן בסיום שלוש שנים מההשכרה לדייר הקודם שכר הדירה ייקבע שוב באופן חופשי. כלומר, היעד של "יציבות" יושג רק אם תהיה התאמה מלאה בין מחזור שלוש השנים בחוק לבין תחלופת הדיירים בדירה. שנית, הטבת המס תגרוור הקטנה בהכנסות המדינה הצפויות, ואין כל סיבה לחשוב שיעד ראוי למימון על ידי כלל הציבור הוא סבסוד עסקה בין שוכר ומשכיר דירה. שלישית, הפטור ממס קל ליישום משיקולים פוליטיים, אך לבטלו יהיה קשה מאוד. מעבר לכל חסרונות הצעת החוק, מדובר למעשה בזריית חול בעיני הציבור כאילו נעשה מהלך של ממש להקלה על עלות הדיור. לסיכום סוגיית אסדרת השוק, ייתכן שבישראל, בהשוואה לעולם, הרגולציה בעניין שוכר-משכיר רופפת מדי ויש להרחיבה. מטרת הרגולציה המומלצת הן איזון האינטרסים של השוכר והמשכיר והגברת היציבות והוודאות למשך המגורים (Andrews, Sánchez and Johansson, 2011). יחד עם זאת, אין עדות שתועלת הרגולציה אכן עולה על עלותה והשפעותיה השליליות. אין בניסיון העולמי כל עדות לכך, ובפרט, הצעת החוק המקודמת בישראל אינה מבוססת על הצעות שנוסו במקומות אחרים, ולכן המודל מבוסס על ניסוי וטעייה.

לסיכום, שוק השכירות בישראל סובל כאמור משתי בעיות עיקריות: עלייה משמעותית בשכר הדירה בשנים האחרונות וחוזים קצרי טווח. עליית המחירים אינה מהווה כשל שוק ועל כן אינה מצדיקה התערבות רגולטיבית בשוק השכירות, ובכל מקרה, כלל לא ברור שהתועלת מרגולציה העוסקת ביחסי משכיר ושוכר עולה על נזקה.

עוד ראוי לציין שמדיניות הממשלה במשבר הדיור אינה עקבית ואינה אפקטיבית: מצד אחד, בניסיון להוריד את מחירי הדירות הממשלה העלתה את המס על דירות להשקעה, דבר שיפגע בהיצע הדירות להשכרה. מצד שני, בניסיון להוריד את שכר הדירה ולהגדיל את טווח חוזה השכירות, הצעת החוק הנוכחית מעלה את הרווחיות למשקיעים על יד מתן הטבות מס ועידוד קבלנים לבנייה להשכרה.

הגדלת היצע הדירות היא הפתרון היחיד להורדת שכר הדירה, במיוחד בתל אביב ובערים הגדולות שבהן הביקוש למגורים בשכירות גבוה וישנו לחץ לעליית מחירים: יש לבצע רפורמות בתכנון שתבאנה ליצירת מלאי תכנוני זמין לבנייה באזורי הביקוש בכמות מספקת, לצמצום פער הארנונה למגורים והארנונה לשטחי מסחר המהווה תמריץ לרשויות המקומיות לפיתוח נדל"ן מסחרי על פני נדל"ן למגורים, ולפישוט הבירוקרטיה המסורבלת בהליכי אישור התכנון והבנייה כפי שהומלץ בדוח מבקר המדינה, ניירות ה-OECD והבנק העולמי.

2. ההיסטוריה וההשלכות של פיקוח שכר דירה

הגורמים המשפיעים על המבנה של שוק שירותי הדיור ותפקודו הינם רבים ומגוונים. היצע יחידות הדיור מושפע בעיקר מצפיפות האוכלוסין, הליכי התכנון והבנייה והתחרות בבנייה. הביקוש לשירותי דיור נקבע על ידי התנאים המקרו-כלכליים, ההתפתחויות הדמוגרפיות והכנסת משקי הבית (OECD, 2011). מספר יחידות המגורים (המוצעות והמבוקשות), גודלן, תפוזרתן הגאוגרפית והבדלים נוספים במאפייניהן מושפעים מהרגולציה המוטלת ישירות על שוק הדיור, אולם גם מצורת מיסוי הנדל"ן (ומסים אחרים), רגולציה של שוקי ההון וגורמים נוספים, וכתוצאה מכך שוק הדיור הוא שוק מורכב.

2.1 שוק השכירות – כאלטרנטיבה למגורים בבעלות – יתרונות וחסרונות

דיור בשכירות הינו מוצר תחליפי לדיור בבעלות, וחשיבותו בגיוון פתרונות הדיור הקיימים בשוק. הפרטים, בהתאם להעדפותיהם, הכנסתם וההיצע הקיים בשוק, בוחרים בין שכירות לבעלות. בהשוואה לדיור בבעלות, שוק השכירות מהווה פתרון קבוע עבור פרטים שאינם מעוניינים בכבילתם הפיננסית לנכס ספציפי לשנים רבות. שוק שכירות המתפקד היטב מאפשר גמישות גבוהה יותר בבחירת מקום מגורים ובשל כך גמישות רבה יותר בבחירת עבודה ומקום לימודים, ומצמצמת יוממות. בנוסף, שכירות מאפשרת התאמה גבוהה יותר בין גודל הדירה הנדרש לגודל משק הבית ובכך מגדילה את יעילות שוק הדיור. מנגד, אי-הוודאות בקשר למשך המגורים בדירה מהווה חיסרון משמעותי לעומת דיור בבעלות (המועצה הלאומית לכלכלה, 2015).

טענה נפוצה ושגויה היא שרבים בוחרים במגורים בשכירות במקום רכישה בגלל המחיר הגבוה של דירות, ובכך מגדילים את הביקוש לשכירות וכתוצאה את מחיר השכירות. עבור מלאי דירות קיים, משקי בית שהחליטו לא לרכוש דירה למגורים (בגלל מחיר גבוה או מכל סיבה אחרת), הרי שעל כל דירה שלא נרכשה יש דירה שנרכשה להשקעה, כלומר להשכרה. התוצאה היא שכל תוספת לביקוש לדירות להשכרה מלווה מיידית בתוספת זזה בדירות להשכרה, והתוצאה היא אפס השפעה על מחיר השכירות. במילים אחרות, הבחירה של משק בית לוותר על רכישה של דירה אינה מעלימה את הדירה מהשוק, וזו תופיע בצד היצע הדירות להשכרה. כמובן שאם לעליית המחיר יש השפעה כל שהיא על הכמות המוצעת של דירות חדשות, הרי שההשפעה היא חיובית, כלומר יותר דירות בשוק, וירידה במחיר השכירות.

2.2 האם שוק השכירות הוא תחרותי?

שוק המגורים בשכירות חשוף לכשל שוק אינהרנטי פוטנציאלי המהווה כר פורה לקריאות להתערבות ממשלתית בשוק. אף שבמבט ראשון השוק נראה כתחרותי – יתרון לגודל זניח, מעט חסמי כניסה ויציאה ומספר רב של שחקנים בשני הצדדים – שוק השכירות חשוף לחוסר באינפורמציה, עלויות משמעותיות (הפרת חוזה, חיפוש, תיווך ומעבר) והעדפות דיור מגוונות של צרכנים שהופכות את המוצר ללא הומוגני. כל אלה עלולים ליצור אי-ודאות וכוח מיקוח לא שוויוני בין משכירים לשוכרים בנוגע למשך השכרת הנכס, ועשויים לספק הצדקה להתערבות רגולטיבית שמטרתה איזון כוח השוק בין המשכיר והשוכר (Arnott, 1995).

Arnott (1995) מציג שני מודלים המבטאים את הטענה כי שוק השכירות אינו תחרות משוכללת:

1. **Monopolistically Competitive Model** – מודל העוסק בכוח המונופוליסטי של בעלי הדירות:

משק בית מחפש בין דירות פנויות דירה לפי טעמו; דירה היא מוצר מאוד הטרוגני, וכתוצאה מכך אם משק בית אוהב מאוד דירה מסוימת, על רקע העדפותיו, הוא יבקש לשכור את הדירה הספציפית הזו, גם אם שכר הדירה גבוה יותר מדירות בעלות מאפיינים דומים. ההעדפות הספציפיות של השוכר מקנות לבעל הדירה כוח שוק המתבטא בתמחור מעל מחיר השוק. ככל שהמחסור בדירות (כמות או מגוון) גדול יותר ועלויות חיפוש דירה גבוהות יותר, כוח השוק של המשכירים גדל.

2. **Contract Models** – מודל העוסק בפערי האינפורמציה בין המשכיר לשוכר. מאפייני השוכר:

יחסו לדירה, מצבו הכלכלי ויכולתו לעמוד בתשלום שכר הדירה הינו מידע שמתגלה למשכיר לאורך השכירות בלבד, ואינו קיים בעת חתימת חוזה השכירות. בהעדר אסדרה של תנאי פינני שוכר בחוזה השכירות, התנהגות שלילית של שוכרים עלולה להוביל לדרישה לשכר דירה גבוה יותר לכלל השוכרים.

שני המודלים שהוצגו מצביעים על כך שייתכן שיש בכוחה של רגולציה מתוכננת כהלכה לשפר את מצב שיווי המשקל הלא מפקח שנובע מתחרות לא משוכללת, דרך הנגשת מידע לצדדים השונים בעת חתימת החוזה והורדת כוח השוק של המשכירים. יחד עם זאת, אף לא מחקר תאורטי אחד, ובוודאי שלא הניסיון האמפירי, הצליח להוכיח כי רגולציה של שוק השכירות הינה מדיניות אופטימלית לטיפול בכשלי שוק השכירות. יישום רגולציה כרוך גם הוא בפגיעה ביעילות השוק וברווחה החברתית. לפיכך אנו בוחנים את ההשלכות האפשריות של רגולציה, על צורותיה השונות.

2.3 ההתפתחות ההיסטורית של רגולציה בשוק השכירות ופיקוח שכר דירה

רגולציה של שוק השכירות אינה רק פיקוח על שכר הדירה, אלא יכולה לתפוס צורות רבות ומגוונות. הן עניין הציבור (ועניין קובעי המדיניות) והן המחקר האקדמי מתרכזים בעיקר בנושא הפיקוח על רמות שכר הדירה, אולם חשוב להדגיש כי מלבד פיקוח המחיר היא יכולה לכלול חוקים הנוגעים להיבטים חוזיים: קביעת סטנדרטים לאיכות הדירות, משך השכירות ואחריותם של בעלי הדירות והשוכרים במקרה של שיפוץ, פינוי וכדומה. למעשה, סעיפי אסדרה (ללא פיקוח שכר דירה) היו נפוצים כבר בסוף המאה ה-19, כאשר הראשון בהם היה אסדרה של איכות הדירה למניעת השפעה חיצונית שלילית הקשורה בהתפרצות שרפות והתפשטות מחלות. סעיפי הפיקוח הפכו נפוצים בתקופת מלחמות העולם (Whitehead et al., 2012).

Arnott (1995 ו-2003) מבחין בין "שלושה דורות של פיקוח שכר דירה":

2.3.1 פיקוח שכר דירה – דור ראשון – "פיקוח נוקשה" (Rent ceiling, Rent)

(control)

פיקוח שכר דירה – "דור ראשון", או "פיקוח נוקשה", הינו הקפאה פרמננטית של שכר הדירה הנומינלי מתחת למחיר השוק לשוכרים חדשים ולשוכרים קיימים.

סוג פיקוח זה הופיע לראשונה בזמן מלחמות העולם – באירופה בתקופת מלחמת העולם הראשונה ובארה"ב בזמן מלחמת העולם השנייה. תקופת המלחמה אופיינה בתנועה מסיבית של כוח העבודה לאזורים ספציפיים ברחבי במדינה, ובשל כך לגידול קיצוני בביקוש לדירות באותם אזורים. הממשלות חששו מספסרות וניצול כוח השוק על ידי בעלי הדירות ולפיכך אסרו בחוק את העלאת שכר הדירה וקיבעו אותו ברמתו הנומינלית. גם בארץ ישראל, בשנת 1940 תחת השלטון הבריטי, נקבעה "תקרה עליונה" לשכר הדירה במסגרת **חוק הגנת הדייר**. ברוב המקומות בארה"ב נותר פיקוח זה עד שנות ה-50, ובאירופה וישראל עד שנות ה-70. בשל הקושי הפוליטי בביטול החוק, ברב המקרים (כמו בישראל) החוק לא בוטל כליל אלא אומצו גרסאות "פחות נוקשות".

ניתוח כלכלי – פיקוח שכר דירה – דור ראשון

ניתוח מיקרו-כלכלי נפוץ ומקובל לבחינת השפעות פיקוח שכר דירה – דור ראשון הינו ניתוח מחיר מקסימום הנמוך ממחיר שיווי משקל. מחיר שיווי משקל הוא המחיר שבו כמות יחידות הדירות המבוקשות שווה לכמות יחידות הדירות המוצעות. כאשר הממשלה קובעת מחיר שכירות מקסימלי – הנמוך ממחיר שיווי משקל – ייווצר מחסור בשירותי דירה בשכירות, שכן הכמות המבוקשת לדירה בשכירות גדלה והכמות המוצעת להשכרה קטנה.

השלכות פיקוח שכר דירה על הרווחה החברתית יכולות להיות מוערכות בהשוואת השינוי ברווחה של המשכיר והשוכרים לפני הטלת הפיקוח ואחריו. בטווח הקצר, השוכרים שמצליחים לקבל דירה בפיקוח ייהנו משכר דירה מופחת והכנסת המשכירים תיפגע כמובן. שכר הדירה המופחת יגרום לביקוש מוגבר למגורים בשכירות ולירידה בכמות הדירות להשכרה, ואלו יובילו לעודפי ביקוש. בטווח הארוך, הירידה בתשואה מהשכרת דירה פוגעת בתמריץ לבניית דירות למגורים וביניהן גם היצע הדירות להשכרה, ובכך להחמרת עודפי הביקוש. ביטול מנגנון המחירים ועודפי הביקוש גורמים לירידה באיכות ובמלאי של הדירות המפוקחות, להעברת העלויות אל השוכרים, להתפתחות שוק שחור ולאפליה של שוכרים. לפיכך, לא בטוח כי שכר הדירה האפקטיבי שהשוכרים משלמים אכן נמוך מזה שהתקבל לפני הטלת הפיקוח (Arnott, 2003).

ההשפעות השליליות של הקפאת שכר הדירה הנומינלי נראות בתאוריה הכלכלית בצורה ברורה – מחסור, הזנחה, שוק שחור ופגיעה בתפקוד שוק השכירות – ואוששו על ידי מחקרים אמפיריים וניסיון בעולם כבר משנות ה-70. ובכל זאת פוליטיקאים, וכך גם ציבור השוכרים, לא ויתרו על הפיקוח על שכר הדירה, ובמקום לפסול אותו על הסף לאור הניסיון המצטבר הוא שונה לגרסה "רכה יותר" בשנות ה-70.

2.3.2 פיקוח שכר דירה – דור שני (Rent Stabilization)

פיקוח שכר דירה – "דור שני" הינו הגבלה על שיעור העלאת שכר הדירה בשכירות נתונה (שוכרים קיימים) ובין שכירויות (שוכרים חדשים).

פיקוח שכר דירה מסוג זה התפתח בשנות ה-70 שאופיינו במדינות שונות באינפלציה גבוהה בעקבות משבר הנפט. בסביבת אינפלציה גבוהה, על מנת להבטיח שכר דירה ריאלי נתון, בעלי הדירות עלולים להעלות את שכר הדירה הנומינלי בצורה פתאומית וקיצונית. כתוצאה מכך, השוכר נחשף לאי יציבות ואי ודאות בקשר להמשך מגוריו בדירה ועולה הסיכוי ל"פינוי כלכלי", מצב שבו שוכר דירה מחליט לעבור ממנה בשל העלאה בשכר הדירה. ממשלות שחששו מפגיעה בשוכרים הטילו מגבלות על שיעור ההעלאה של שכר הדירה במטרה להקנות לשוכרים יציבות ולמנוע התנהגות אופורטוניסטית של בעלי הדירות.

יתרונו של פיקוח שכר דירה דור שני בהשוואה לפיקוח שכר דירה דור ראשון הוא בכך שהוא מאפשר התאמה טובה יותר של שכר הדירה המפוקח לשכר הדירה החופשי, ובכך אמור להפחית את התמריץ לבעלי דירות להשאיר את הדירות שלהם בתת-תחזוקה. סעיפי הפיקוח – האופן שבו נקבע שיעור ההעלאה המותרת בכל שנה; ההבחנה בין חוזים חדשים לחוזים קיימים ומאפייני הדירות שעליהן מוטל הפיקוח (דירות חדשות, דירות יוקרה, שכונות ספציפיות וכדומה) – הינם שונים ומגוונים בין המדינות השונות.

מצד שני, לגמישות ולמגוון בסעיפי הפיקוח חסרונות מספר בהשוואה לפיקוח שכר דירה דור ראשון. ראשית, התמריץ לצמצום השקעות מצד בעלי הבית לא הוסר, רק קטן. שנית, פיקוח דור שני קל יותר לעקיפה. כדי להבטיח פיקוח אפקטיבי נדרשה החלה של סעיפי אסדרה משלימים במקרה של פינוי דירה, השכרת משנה, מגבלות על המרת נכסים לנכסי דיור וכדומה. מקבץ רגולטורי מורחב שכזה כרוך בעלויות ניהול ואכיפה גבוהות יותר, וכן מגדיל את אי הוודאות בהשקעה בדירות להשכרה, ובכך מקטין את היצע הדירות להשכרה.

לסיכום, בהשוואה לפיקוח שכר דירה דור ראשון, פיקוח שכר דירה דור שני מאפשר התאמה טובה יותר של שכר הדירה המפוקח לשכר הדירה החופשי. מצד אחד, השפעותיו השליליות על שוק השכירות פחותות, אולם מצד שני, הוא פחות אפקטיבי בהורדת מחיר השכירות מתחת למחיר השוק וכרוך בעלויות ניהול ואכיפה גבוהות.

2.3.3 פיקוח שכר דירה – דור שלישי (Tenancy Control)

מנגנון פיקוח שכר דירה – "דור שלישי" מתיר התאמה מלאה למחיר השוק במקרה של שוכר חדש, אך מגביל את גובה העלאת שכר הדירה בחוזים קיימים. סוג פיקוח זה אינו שונה מהותית מקודמו, ובספרות לעתים קרובות מוצג כמקרה פרטי נוסף של פיקוח שכר דירה – דור שני. סוג פיקוח זה מאפיין את הגל השלישי של עליית הדרישה לפיקוח שכר דירה בתחילת שנות ה-2000. מחד גיסא, פיקוח זה מאפשר התאמות של שכר הדירה לכזה של שוק חופשי, ומאידך גיסא מונע העלאות שכר דירה פתאומיות וקיצוניות ובכך מבטיח לשוכר יציבות מחירים לאורך זמן. ההשפעה של פיקוח דור שלישי משתנה בין סוגי שוכרים; שוכרים שנשארים זמן רב בדירה ישלמו בממוצע "מעט מדי" על שהותם בנכס ביחס למחיר השוק, בעוד ששוכרים שנשארים זמן מועט בדירה ישלמו "יותר מדי" (Whitehead et al., 2012).

ניתוח כלכלי דור שלישי – השפעות פוזיטיביות על המשכירים והשוכרים

שיעור ההסכמה בקרב כלכלנים לגבי ההשפעות האפשריות של פיקוח שכר דירה קטן עם הירידה באדיקות הפיקוח. לפיכך, ראינו לנכון לנתח את ההשלכות האפשריות של פיקוח שכר הדירה הקל ביותר – "דור שלישי". ההשלכות תהיינה נכונות ביתר שאת עבור סוגי פיקוח הדוקים יותר. Arnott (2003) מנתח פוזיטיבית את השפעות הפיקוח מסוג זה, ומנסה להציע תמיה נורמטיבית שתהיה מקובלת על כלכלנים מכל

הקשת. כמו כן הוא משווה את נקודת שיווי המשקל של השוק תחת רגולציה של שכר הדירה לעומת זו שקיימת כאשר אין פיקוח שכר דירה.

השפעות על התנהגות המשכיר:

אם הגבלת גובה העלאת שכר הדירה אכן אפקטיבית בקביעת שכר הדירה מתחת למחיר השוק, המשכיר יראה את הפיקוח כמגבלה אפקטיבית ואת שכר הדירה שהוא יכול לגבות כנמוך מזה שיכול היה לגבות במקרה שלא היה פיקוח, ככל שהשוכר נשאר יותר זמן. משכיר "רציונלי" יגיב לכך בארבע דרכים:

ראשית, הוא יקבע את שכר הדירה ההתחלתי נגבוה יותר מכפי שהיה קובע אילו לא היה פיקוח, זאת כדי להבטיח "פיצוי" על ההפסד הצפוי בשנות ההשכרה הבאות (לעומת מחיר השוק). בשוק תחרותי, בשכר הדירה אין מרכיב של רווח כלכלי צפוי, לפיכך הפיקוח יקבע את גובה שכר הדירה כך שבממוצע יכסו הרווחים בשנים הראשונות על ההפסדים בשנים המאוחרות.

שנית, מאחר שבעלי הבית מרוויחים בשנים הראשונות ומפסידים באחרונות, הם יטו לבחור בשוכרים בעלי פרופיל סוציו-דמוגרפי הקשור לשכירות קצרת טווח. לפיכך, אם נמצאים במצב שישנו יותר משוכר אחד המעוניין בדירה, הוא יבחר בסטודנטים או בצעירים רווקים על פני זוגות נשואים או משפחות עם ילדים.

שלישית, מכיוון שהרווח הצפוי של המשכיר הולך ופוחת עם הישארותו של שוכר, למשכיר תמריץ להאיץ בשוכר לעזוב. זה כמובן יכול לבוא לידי ביטוי בהתעמרות בשוכר; התעלמות מתלונות השוכר, עיכוב (או אי ביצוע מוחלט) של תיקונים בדירה, וניסיון לנצל כל עברה הכי קטנה של השוכר – כגון איחור של יום בתשלום או תלונה מאחד השכנים – כעילה להוצאתו מהדירה.

רביעית, מכיוון שהמשכיר יודע שהעלאת שכר הדירה מוגבלת, זה יהווה תמריץ עבורו לגבות את שכר הדירה הגבוה ביותר שיכול להשיג בתנאי השוק. במעבר בין שוכרים הוא ישקיע בדירה – יצבע אותה, יתקן מגרעות וכדומה כדי שהדירה תיראה טוב יותר ושכר הדירה שיוכל לגבות יהיה גבוה יותר. מנגד, התמריץ להשקיע בדירה הולך ופוחת ככל שהשוכר נשאר בדירה זמן רב יותר.

השפעות על התנהגות השוכר:

מטרת פיקוח על שכר הדירה היא ביטוח השוכר נגד "פינוי כלכלי", מצב שבו שוכר דירה מחליט לעבור ממנה בשל העלאה בשכר הדירה. אולם, שוכר רציונלי מבין שתחת הגבלה אפקטיבית של העלאת שכר דירה, ככל שיחיה בדירה שנים ארוכות יותר יהיה שכר הדירה הרגלי שישלם נמוך יותר – לעומת החלפת דירה לדירה זהה בכל שנה (גם כאשר עלויות המעבר הן 0). שוכר יעדיף להישאר בדירה תקופה ארוכה יותר מכפי שהיה נשאר אילו לא היה פיקוח, גם במקרה של אי התאמות וגידול בעלויות עקיפות.

עלויות אי התאמה לדיוור. שוכר שהעדפותיו, הכנסתו או מצבו הדמוגרפי השתנו והדירה שהוא גר בה כבר אינה מתאימה, ייתכן שישאר בה מכיוון שיראה עדיפות בשכ"ד נמוך לעומת מעבר לדירה אחרת (באותה איכות). השפעה זו נקראת "lock-in effect": הוא יעדיף לסבול עלייה בעלויות אי-התאמה לדיוור במטרה ליהנות משכר דירה נמוך יותר.

עלויות אי התאמה בשוק העבודה. גם במקרה של החלפת עבודה, ייתכן כי שוכר יעדיף להגדיל את העלויות היומיומיות במקום לעבור לדירה הקרובה יותר למקום עבודתו, ואף יותר על עבודה בעיר אחרת, ובכך יעלה גם את עלויות אי התאמה בשוק העבודה.

עלויות שיפוץ ואחזקת דירה. לאחר חתימת החוזה, המשכיר יתגלה כפחות קשוב לתחזוקת הבית והשבתו, לפיכך ייתכן כי עלויות אלה תעבורנה לשוכר.

2.3.4 סיכום סוגי פיקוח שכר דירה

פיקוח שכר דירה אומץ בערים ובמדינות שונות ברחבי העולם לאור שלושה גלי התעוררות לדרישת התערבות בשוק השכירות: הגל הראשון – לאור מלחמות העולם; השני – בשנות ה-70 לאור האינפלציה הגבוהה ששררה במדינות רבות; השלישי – בתחילת שנות ה-2000. המעבר בין סוגי הפיקוח השונים התרחש בניסיון לתקן את ההשפעות השליליות הנלוות לפיקוח מחירים. ההבדל המהותי בין שלוש צורות הפיקוח הוא במידת ההתאמה האפשרית בין המחיר המפוקח ומחיר שיווי משקל ללא פיקוח, כאשר עם התקדמות סוגי הפיקוח הגמישות גדלה – כלומר הפיקוח נעשה פחות הדוק.

בסקר שנערך בשנת 1990 באגודה האמריקאית לכלכלה נמצא קונצנזוס של 93.5% בקרב הכלכלנים, ממגוון דיסציפלינות שונות, לגבי הטענה כי "הקפאת גובה שכר הדירה מורידה את כמות הדירות להשכרה ואיכותן". בנוסף, הייתה הסכמה רחבה כי פיקוח על שכר הדירה מהווה תמריץ שלילי לבנייה חדשה, גורם להזנחה של מבנים ישנים, לתחזוקה לקויה, לירידה במוביליות של השוכרים, להקצאה לא יעילה של יחידות הדירור בקרב השוכרים וליצירת שוק שחור, גורר העדפה למגורים בבעלות על פני שכירות ובאופן כללי פוגע ביעילות שוק הדירור (Arnott, 1995).

2.4 השפעה על תפקוד שוק השכירות

לאחר פירוט ההשפעות על התנהגות בעלי הדירות והשוכרים, נסקור את ההשלכות האפשריות של פיקוח שכר דירה על שוק השכירות, כפי שעולה מהתאוריה הכלכלית. ההשלכות כולן נובעות מכך שמחיר השוק הינו נמוך ממחיר שיווי המשקל ללא הטלת הפיקוח, ובמחיר זה נוצר מחסור כיוון שכמות שירותי הדירור המבוקשת גדולה מכמות שירותי הדירור המוצעת.

2.4.1 פגיעה ביעילות הכלכלית של שוק השכירות

פיקוח שכר דירה מנטרל את מנגנון המחירים ומקטין את הסבירות שמשקי הבית יעברו לדירה שתואמת את צורכיהם. ההשפעה גדלה ככל שהפיקוח הדוק יותר. צורכי דירור של משקי בית משתנים על פני החיים באופן טבעי בשל שלל גורמים, ביניהם התרחבות המשפחה, נישואין, גירושין, שינוי בהכנסה ושינוי במקום העבודה. תחת פיקוח, שוכרים של דירות מפוקחות נוטים להישאר בדירה המפוקחת גם אם היא כבר אינה תואמת את הצרכים שלהם ואינה מבטאת את ההעדפות שלהם בהשוואה למצב שהיה מתרחש בשוק חופשי. נוצר הפסד רווחה שבא לידי ביטוי בהקטנת צריכה, כפי שמתאר תומס סואל (2006):

בהתחשב בתפקיד המכריע של המחירים בתהליך זה, ריסון התהליך באמצעות חוקי פיקוח על דמי השכירות אינו ממריץ את הקשישים לפנות דירות שהיו מפנים בדרך כלל לו היה הדבר מביא להפחתה ניכרת בשכר הדירה ומשאיר בידם כסף רב יותר לשיפור רמת חייהם בתחומים אחרים. יתר על כן, המחסור הכרוני בדירור המתלווה לפיקוח על שכר הדירה מגדיל במידה רבה את הזמן והמאמץ הדרושים לחיפוש דירה חדשה וקטנה יותר, וגם מקטין את הגמול הכספי על מציאת דירה כזו. בקצרה, פיקוח על שכר הדירה מקטין את מהירותו של מחזור הדירור (עמ' 30–31).

2.4.2 ירידה באיכות הנכס

החלת פיקוח שכר דירה גורמת להידרדרות מהירה יותר של מלאי הדירות הקיים להשכרה מאשר זו שבשוק החופשי. כפי שראינו לעיל, במקרה שמוטל פיקוח שכר דירה יפחיתו בעלי הדירות, או אף יעצרו כליל, את ההוצאות על תיקונים ותחזוקה בדירה כאמצעי לקיזוז ההפסדים, וכן כתמריץ לשוכרים לעזוב את הנכס. השוכרים בדירות מפוקחות אמנם ישלמו שכר דירה נמוך ממחיר השוק, אך בהתאם תרד איכות שירותי הדירור: צבע הקירות, תשתיות הביוב והחימום, וכל תחזוקת הבניין תרד משמעותית (Jenkins, 2009).

ניתן לצמצם את התמריץ השלילי לשיפוץ הדירות דרך הכנסת סעיף רגולטיבי המאפשר להעלות את שכר הדירה במקרה של שיפוץ ושיפור הדירה גם בתוך חוזה קיים, או אפילו לחייב בחוק את בעלי הדירות לתחזק את דירותיהם, ואילו לשוכרים הוא יאפשר לעכב שכר דירה במידה שבעל הדירה אינו מבצע תיקונים הכרחיים. אף כי תאורטית הפתרון פשוט, יש להדגיש כי סעיפים כאלה מסרבליים את הרגולציה, גורמים לקשיים רבים ביישום וכיפה אפקטיבית ובכל מקרה מעלים באופן משמעותי את עלותה.

2.4.3 הקטנת היצע הדירות לשכירות

פיקוח שכר דירה (מכל הסוגים) וקביעתו מתחת למחיר השוק פוגעים בתשואה של בעלי דירות מהנכס ועלולים לפגוע במלאי הקיים להשכרה, ואף בבניית דירות למגורים בכלל. ההיצע הקיים ייפגע משום שבעלי בתים ימכרו או יסבו דירות המשמשות לשכירות לשימוש כדירה למגורים בבעלות עצמית. בעיני משקיעים, ייתכן כי לאור הירידה בתשואה מהשכרת דירה תהפוכנה התשואות מהשקעות אלטרנטיביות אטרקטיביות יותר. בנוסף, החלת הרגולציה עלולה להיראות כצעד ראשון מבין רבים הצפויים ליצור סביבה רגולטיבית פרו-שוכר ואנטי-משקיע. אלה יובילו לצמצום ההשקעות ולפגיעה בבניית דירות לשכירות בפרט, ולמגורים בכלל.

במקרה של החלת פיקוח שכר דירה – דור שלישי, ייתכן כי בעלי הבית יקבעו מחירים גבוהים (כי בהמשך השכירות ירדו ראלית) וכן יצליחו לבחור שוכרים המעוניינים להישאר למשך שכירות קצר. בכך יצליחו בעלי הבית ליצור רווח עודף, ובמקרה כזה אכן אפשרי שהבנייה להשכרה לא תיפגע, אולם בכך תיכשל הרגולציה בהשגת מטרתה.

2.4.4 פגיעה בניידות בשוק העבודה

הקצאת דירות לא יעילה קשורה ישירות גם לפגיעה בניידות בשוק העבודה. תחת פיקוח, שוכרים בדירה מפוקחת עשויים שלא לעבור למשרות שמתאימות להם יותר, גם במחיר של קידום ועלייה במשכורת, רק כדי לא לוותר על הדירה המפוקחת. במקרים מתונים יותר עובדים כן יקבלו עבודות טובות יותר עבורם, אך במקומות מרוחקים שדורשים נסיעה ממושכת בתחבורה ציבורית או פרטית, באופן שגורע מהם זמן ומשאבים. חוסר היעילות יכול לבוא לידי ביטוי בשני אופנים: (1) מידה גוברת של חוסר הלימה בין עובדים למשרות; (2) האבטלה עלולה לגדול בקרב פרטים שהיו יכולים למצוא משרות במקומות אחרים. יש לציין כי במקרה של מוביליות יתר בשוק העבודה ייתכן כי הטלת פיקוח יכולה להגדיל את יעילות שוק העבודה דרך ירידה במוביליות, אולם לשם כך דרושות הנחות קיצוניות, ולא נראה כי בכל מקרה יש לטפל בבעיה בשוק העבודה על ידי הטלת מגבלות בשוק הדירה.

2.4.5 תחרות שאינה דרך המחיר ושוק שחור

ללא פיקוח, כאשר מנגנון המחירים אינו מוגבל, בעל דירה יכול לבחור בין שוכרים פוטנציאליים לפי המחיר, כך שהשוכר המציע את המחיר הגבוה ביותר ישכור את הדירה. במצב מפוקח מתקיים עודף ביקוש לשכירות, וכתוצאה מכך תחרות שאינה דרך המחיר (Non price competition): לכל בעל דירה שוכרים פוטנציאליים רבים, ועליו לבחור מהם. מכיוון שבעל הדירה אינו יכול לבחור על בסיס מחירים, הוא ייאלץ להפלות על בסיס מאפיינים כמו דת, מגדר ומוצא, באופן שיקטין את הסבירות שבעל דירה בעל דעות גזעניות יקבל לדירתו שוכר שאינו לשביעות רצונו. כך, פיקוח מקטין את הנגישות למגורים בשכירות של אוכלוסיות שעשויות לסבול מאפליה.

פיקוח שכר דירה מוביל ברוב המקרים להתפתחותו של "שוק שחור". במצב מפוקח, מחיר הדירות עבור שוכרים נמוך מהמחיר שהיו מוכנים לשלם עליו. כך נוצר תמריץ לשוכרים להציע לבעל הדירה או לדייר המתפנה תשלומי מציאה, תשלום נוסף עבור הזכות להיות דייר בדירה מפוקחת, לדוגמה: תשלומי שוחד, קניית רכוש כתנאי כניסה וכדומה. השפעותיו של "שוק שחור" חורגות מעבר לשכר דירה אפקטיבי גבוה יותר. "שוק שחור" בין שוכרים, שבו מועבר כסף משוכר נכנס לשוכר המתפנה על חשבון בעל הדירה, מותיר את התמריץ להשכרת דירות נמוך, מעמיק את המחסור, ומאיץ את התפתחות השוק השחור.

2.4.6 שיקולים חלוקתיים

ההשפעה של החלת פיקוח שכר דירה על **שיקולים חלוקתיים** הינה מטעה. הדעה הרווחת היא שפיקוח שכר דירה מטיב עם השוכר ופוגע במשכיר. אולם, האפקט החלוקתי של פיקוח שכר דירה מורכב הרבה יותר. אם שוק השכירות נמצא בתחרות משוכללת, מחירי הקרקע והדירות יותאמו כך שהתשואה של המשקיעים תישמר. הנפגעים מכך יהיו בעלי הדירות בזמן החלת הרגולציה. הם יפסידו באופן מידי את הערך המהוון של הירידה בגובה שכר הדירה. שוכרים ייהנו מיישום החוק ככל הנראה רק בתקופה שמיד לאחר החלת החוק. אולם, במשך הזמן הנטל העודף הקשור ביישום הפיקוח גדל כל כך שהרגולציה פוגעת גם בשוכרים עצמם. יכולים להיות גם הבדלים חלוקתיים בין שוכרים שונים, לדוגמה שוכרים המעוניינים בתקופת השכרה קצרה יופלו לעומת שוכרים המעוניינים בהשכרה ארוכת טווח. כך או כך, יש מנגנונים הרבה יותר סבירים של מיסוי וחלוקה מחדש של ההכנסה לצמצום פערים, כך שאין זה סביר לחשוב דווקא על פיקוח שכר דירה כמנגנון להשגת יעדים של צמצום פערים.

3. ניסיון אמפירי ומקרי בוחן מהעולם

תאורטית, היצע דיור קשיח בטווח הקצר והבינוני, העדפות אידיאליסטיות, אינפורמציה א-סימטרית ועלויות משמעותיות עשויים לספק הצדקה לאסדרה שמטרתה איזון כוח השוק והגברת ודאות הצדדים מהעסקה. בפועל, רגולציה של שכר הדירה נועדה להוריד את רמת המחירים ולהגביר את ביטחון המגורים אצל השוכרים. כאמור, כל מדינה השיתה רגולציה שונה בזמנים שונים ובנסיבות מקומיות שונות. בכל זאת, ברמה עולמית נראו שלושה גלים של רגולציה: (1) הוטל פיקוח שכר דירה נוקשה ביותר – הקפאת שכר דירה נומינלי בזמן מלחמות העולם – בשל החשש מגידול בביקושים מקומיים בעקבות תנועה של חיילים; (2) בשנות ה-80 – בתקופת היפר-אינפלציה ומשבר האנרגיה העולמי החלה מגמה של "ריכוך" הפיקוח, להגבלת גובה העלאת שכר הדירה בלבד, והרחבת סעיפי אסדרת יחסי משכיר-שוכר; (3) בשנות ה-2000, עם התפתחות שוקי שכירות פרטית, המשיכה מגמת "ריכוך" הפיקוח, ומתאפשר איפוס המגבלה על העלאת שכר הדירה בעת החלפת דיירים, והתאמת שכר הדירה למחיר השוק.

בפרק זה נסקור את ההשפעות השונות הנלוות לפיקוח על שכר דירה בפועל, כפי שעולה ממחקרים אמפיריים ומניסיון קודם במדינות ובערים שונות. אחד המחקרים המקיפים שנעשו בשנים האחרונות לגבי השלכות של כלי מדיניות שונים על שוק הדיור הוא מחקרם של Andrews, Sánchez and Johansson (2011) מטעם ה-OECD. המחקר בדק, בין היתר, את ההשפעה של רגולציה של שוק השכירות באמצעות השוואה בין 33 מדינות ב-OECD. בנוסף, נסקור מחקר אמפירי עשיר שנערך בשווקים מקומיים – בערים ובמדינות שונות – החל מהמחצית השנייה של המאה ה-20.

השוואה של השלכות הפיקוח על שכר דירה במדינות שונות יש לערוך בזהירות. שוקי הדיור במדינות שונות הינם מגוונים, וכן הגורמים המשפיעים על מבנהו ועל תפקודו של שוק השכירות: צפיפות האוכלוסין, תנאים מקרו-כלכליים, התפתחויות דמוגרפיות וחברתיות וכמובן מדיניות הממשלה בשוקי הדיור; הרגולציה המוטלת ישירות על השווקים, מיסוי הנדל"ן (ומסים אחרים), רגולציה של שוקי ההון וגורמים נוספים. יתרה מזו, ישנם הבדלים משמעותיים בצורת הרגולציה המוטלת במדינות השונות, ולפיכך יש קושי בזיהוי ובבידוד השפעות הרגולציה של שכר הדירה בלבד.

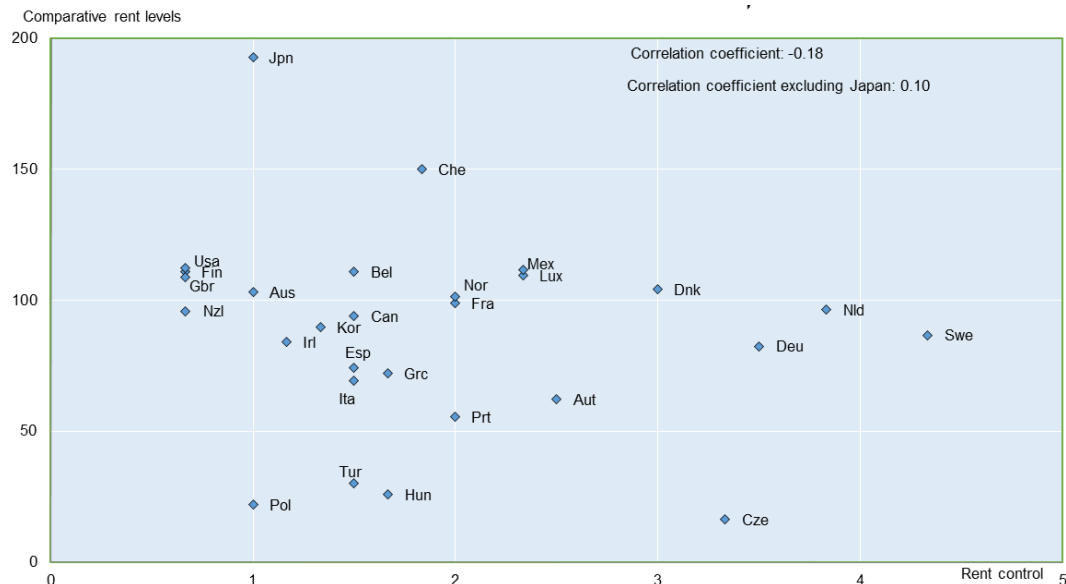
הבהרה חשובה: פיקוח שכר דירה הינו מרכיב אפשרי אחד של רגולציה בשוק השכירות. במקרים רבים הרגולציה גם מסדירה את יחסי המשכיר והשוכר בהיבטים נוספים. למעשה, בגלל התמריצים הנלווים לפיקוח שכר דירה, בהכרח נוספים סעיפי אסדרת יחסי משכיר-שוכר רבים ומגוונים להבטחת איכות הנכס, ותנאי חוזה השכירות. אסדרה של יחסי משכיר-שוכר בלבד, כלומר ללא פיקוח שכר הדירה, מומלצת במידה מסוימת על ידי דו"ח ה-OECD משנת 2011 על מנת לאזן בין כוחו של המשכיר לזה של השוכר, אך המלצה זו אינה כוללת סעיפי פיקוח והתערבות בשכר הדירה.

הבהרה חשובה נוספת: רגולציה אפקטיבית כרוכה **בעלויות אדמיניסטרציה ואכיפה לא מבוטלות**. יישום תכנית רגולציה מקיפה ומעודכנת לפיקוח שכר דירה דורש הקמת ועדה מקצועית שתקבע את העלייה המותרת בשכר הדירה, וכמובן מחלקת אכיפה אפקטיבית שתוכל לתת מענה בכל המקרים שהרגולציה תופר בהם. ככל שהרגולציה מורכבת יותר, כלומר לצד סעיפי הרגולציה של שכר הדירה נוספים סעיפים לאסדרת יחסי שוכר-משכיר, עלויות הניהול ועלויות האכיפה עולות. הניסיון מלמד כי בניסיון להפחית את ההשפעות השליליות שהרגולציה עצמה יוצרת יש נטייה להוסיף סעיפי רגולציה נוספים ובכך לגרום לעלייה בעלויות הניהול והאכיפה ולירידה באפקטיביות הרגולציה. בקיימברידג', מסצ'וסטס, בשנות ה-80, עמד תקציב העירייה לפיקוח שכר דירה על 700 אלף דולר עבור 18 אלף דירות. משמע, עלות ניהול הרגולציה למשלמי המסים היא 40 דולר לדירה לשנה (Navarro, 1985).

3.1 השפעה על גובה שכר הדירה בדירות מפוקחות ובדירות שאינן מפוקחות

השפעת פיקוח שכר דירה על שכר הדירה בפועל אינה חד-משמעית. דהיינו, יישום הרגולציה אינו משיג את המטרה שלשמה הושם. בהשוואה שערכו Andrews, Sánchez and Johansson (2011) בין מדינות אירופה הגדירו אינדיקטור למידת אדיקות הרגולציה בכל מדינה. האינדיקטור מורכב מנתונים על שני ההיבטים: (1) פיקוח שכר דירה – באיזו מידה שכר דירה יכול להיקבע באופן חופשי במשא ומתן בין בעל דירה ומשכיר, באיזה מידה ניתן להעלות אותו, מה הקריטריונים לקביעת שכר הדירה ההתחלתי; (2) הסדרת יחסי שוכר-משכיר – ביטחון דיוור: האם משך חוזה יכול להיקבע באופן חופשי בין הצדדים בחוזה השכירות; דרישות פיקדון: האם בעלי דירות רשאים לדרוש משוכרים ערבות או פיקדון, ובאיזה סכום. איור 1 מראה פיזור של מדינות שונות (ללא ישראל) על פי רמת הפיקוח על שכר הדירה בהן (ההיבט ה-1) בלבד] ולפי רמות שכר דירה בנות השוואה.⁷ בקרב המדינות המסוקרות באיור, אין עדות לכך שרמות שכר הדירה נמוכות יותר במדינות שיש בהן פיקוח הדוק יותר. מקדם המתאם בין פיקוח שכר דירה לבין רמות שכר דירה בהשוואה בין-מדינית קרובה ל-0 (0.18- כולל יפן, ו-0.1 בעדיה). נתון זה מוביל, שכן הוא אינו מתחשב בהבדלים הרבים בין שוקי השכירות השונים, אולם הוא מפריך את ההשערה שפיקוח שכר דירה מתואם עם רמות שכר דירה נמוכות יותר בהשוואה בין מדינות.

איור 1: רמות פיקוח שכר דירה ורמות מחירי שכר דירה בני-השוואה



מקור: Andrews, Sánchez and Johansson, 2011.

במחקרים אמפיריים על שכר דירה – דור ראשון נמצא כי הקפאת שכר הדירה הנומינלי מורידה את רמת שכר הדירה בסקטור הדירות המפוקחות. אולם, במקרה של פיקוח שכר דירה – דור שני ושלישי, המאפשר התאמה של שכר הדירה הנומינלי מדי שנים מספר או בהחלפת דיירים, נראה כי המטרה אינה מושגת כלל, ושכר הדירה בדירות מפוקחות אינו יורד ממחיר השוק.

⁷ המדד לוקח בחשבון הבדלים איכותניים כמו גודל הדירה, מספר החדרים ושירותים נלווים.

Nagy (1997) מצא כי בסקטור הדירות המפוקחות של העיר ניו יורק, 1981, שכר הדירה הממוצע היה גבוה משכר הדירה בסקטור הדירות שאינן מפוקחות. הוא מסביר זאת בכך שלשוכרים תמריץ לוותר על שכר דירה נמוך בעת חתימת החוזה מכיוון שמצפים ששכר הדירה ה־ראלי ירד בשנים הבאות (בשל ההגבלה על העלאת שכר הדירה), ולכן חוזי השכירות נחתמים במחירים הגבוהים ממחירי השוק. הטלת הפיקוח גורמת רק לשינוי במועדי התשלום ולא בגודל ההוצאה על שירותי דיור בטווח הארוך. עבור השוכר הממוצע, עדיף לולא הושמה הרגולציה של שכר הדירה. בהשוואה למתגוררים בדירות לא מפוקחות, המתגוררים בדירות מפוקחות (דור שני) נקנסו ב-4\$ (במחירי 1995) לחודש בממוצע, והמתגוררים בדירות מפוקחות (דור שלישי) נקנסו ב-44\$ לחודש בממוצע (Jenkins, 2009).

במקרה של ההשפעה על סקטור הדירות הלא מפוקחות, המסקנה ברורה עוד יותר: שיעורי עלייה גבוהים בהרבה מאלה שהיו מתקבלים לולא הוטל הפיקוח. בעיר ניו יורק נמצא מתאם חיובי בין שיעור הדירות בפיקוח לבין שכר הדירה בסקטור הלא מפוקח. במחקר נוסף על העיר ניו יורק ב-1968 נמצא כי אם יבטלו את סעיפי הפיקוח על שכר הדירה, שכר הדירה בסקטור הדירות הלא מפוקחות ייפול ב-22%–25%. בלוס אנג'לס, קליפורניה, בין השנים 1969–1978, נמצא כי שנתיים לאחר החלת הפיקוח על שכר הדירה, שכר הדירה בסקטור הדירות המפוקחות עלה בממוצע ב-13.7% ואילו שכר הדירה בסקטור הדירות הלא מפוקחות עלה בממוצע ב-46.2% (Jenkins, 2009).

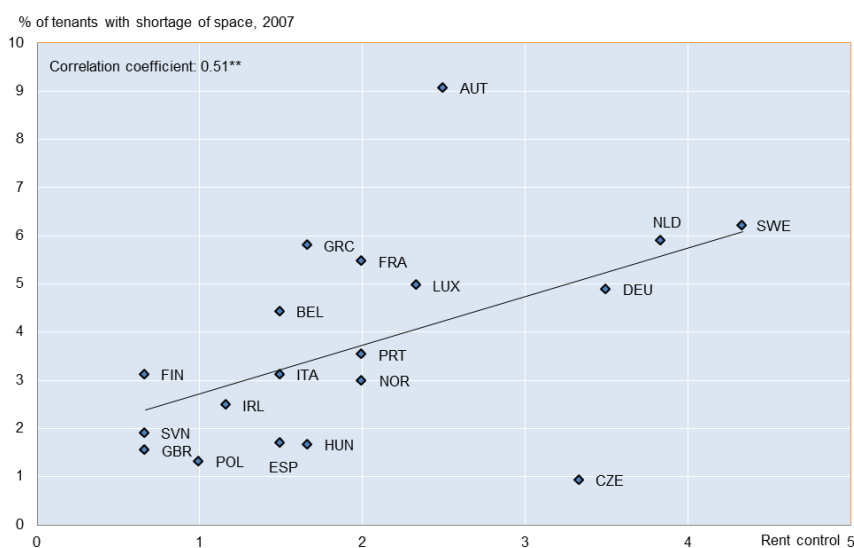
3.2 ביקוש עודף למגורים בשכירות

ביטחון ויציבות בדיור הינם מניע חשוב בבחירת סוג המגורים. סעיפי אסדרה המקנים לדיירים הגנה מפני פינוי וסעיפי פיקוח שכר דירה אפקטיבי המגבילים את שכר הדירה מתחת למחיר השוק מעלים את האטרקטיביות של מגורים בשכירות על פני מגורים בבעלות. בכך החלת הרגולציה גורמת לביקוש עודף לשירותי דיור בשכירות. כאן חשוב להבהיר כי הביקוש לשירותי דיור הינו הביקוש למטר מרובע לנפש למגורים, ואינו זהה לביקוש לדירות.

3.2.1 דוחק מגורים (עלייה בצפיפות המגורים)

הביקוש העודף למגורים בשכירות כתוצאה מהחלת הרגולציה מביא לעלייה בצפיפות המגורים ויכול לתפוס מגוון צורות: מגורים עם שותפים, יציאה מאוחרת מבית ההורים, מגורים בדירות מחולקות קטנות יותר וכדומה. Andrews, Sánchez and Johansson (2011) מצאו (איור 2) כי הקשר בין רמת הפיקוח ושיעור השוכרים המתגוררים בדוחק הוא מובהק סטטיסטית (מובהקות של 5%) ומובהק כלכלית: ברמות הפיקוח הנמוכות ביותר שיעור המתגוררים בדוחק הוא פחות מ-2% ואילו ברמות הפיקוח הגבוהות ביותר שיעור המתגוררים בדוחק עולה לכ-6%.

איור 2: הקשר בין רמת פיקוח שכר דירה לאחוז השוכרים המדווחים על דוחק מגורים



מקור: Andrews, Sánchez and Johansson, 2011.

3.2.2 ירידה במוביליות

שוכרים המתגוררים בדירות מפוקחות מעוניינים לשמור על זכותם לשכר דירה מפוקח אשר לעתים קרובות מוביל לירידה במוביליות, גם במקרים שבהם הדירה אינה מתאימה למאפייני השוכר. הירידה במוביליות מהווה פגיעה ישירה בתפקודו של שוק השכירות המאפשר ניידות וקלות במעבר בין דירות. Andrews, Sánchez and Johansson (2011) בחנו כיצד סוג הדיור (בעל דירה, בעל דירה עם משכנתא, שוכר פרטי או שוכר בדיור ציבורי)⁸ משפיע על ניידות מגורים. לשם כך מדדו את השינוי באחוזים להסתברות לעבור דירה לפי סוג מגורים, בהשוואה לשכירות הלא מפוקחת. בממוצע המדינות שנסקרו, הסיכוי שבעל דירה ישנה מקום מגורים נמוך ב-13%, והסיכוי שבעל דירה בדיור ציבורי ישנה מקום מגורים נמוך ב-6%.

בעיר ניו יורק הוטלו לראשונה חוקי פיקוח שכר דירה בזמן מלחמת העולם השנייה. אף שהחוק בוטל, נותרו דירות "מוגנות" שעליהן לא חל ביטול החוק. בשנות ה-70 הוטל פיקוח שכר דירה "רך" יותר שהגביל את גובה העלאת שכר הדירה, ומאז שונו סעיפים שונים וחלו סעיפים חדשים בניסיון ליצור איזון רגולטיבי. בפועל, שוק השכירות הפרטית בניו יורק מורכב מתת-קבוצות של דירות הכפופות לחוקים שונים. נתונים מכל "גלי הרגולציה" שהתקיימו בניו יורק מעידים על ירידה במוביליות של השוכרים בדירות מפוקחות. מנתוני 1968 נמצא כי פיקוח שכר הדירה גרר ירידה במוביליות של שוכרים בדירות תחת פיקוח ומוביליות יתר בקרב שוכרים בדירות שאינן תחת פיקוח בתקווה להצליח ולמצוא דירה תחת פיקוח.⁹ בניו יורק של 1990, 21% מהשוכרים מתגוררים בדירה שיש בה יותר או פחות חדרים מזו שבה התגוררו לו היה שכר הדירה נקבע בשוק החופשי (Glaeser and Luttmer, 2003).

⁸ הסיבה לכך שדיור ציבורי פוגע בניידות המגורים היא ששוכרים בדיור כזה אינם רוצים לוותר על הדירות שהם שוכרים במחירים שהם מתחת למחיר השוק, ובביטחון דיורי גבוה יותר. אם מתייחסים לדיור ציבורי כשקול במידה לא מבוטלת לפיקוח שכר דירה, הנתונים עשויים ללמדנו על ההשפעה השלילית של פיקוח שכר דירה על ניידות המגורים. הרגרסיה כללה משתני פיקוח סוציו-דמוגרפיים שונים: קטגוריית גיל (24-34, 35-44, 45-54, 55-66), השכלה, מצב תעסוקתי, מצב משפחתי, מדינה, הכנסה, גודל משק הבית, מידת שביעות הרצון מהדירה ומידת האורבניזציה באזור המגורים.

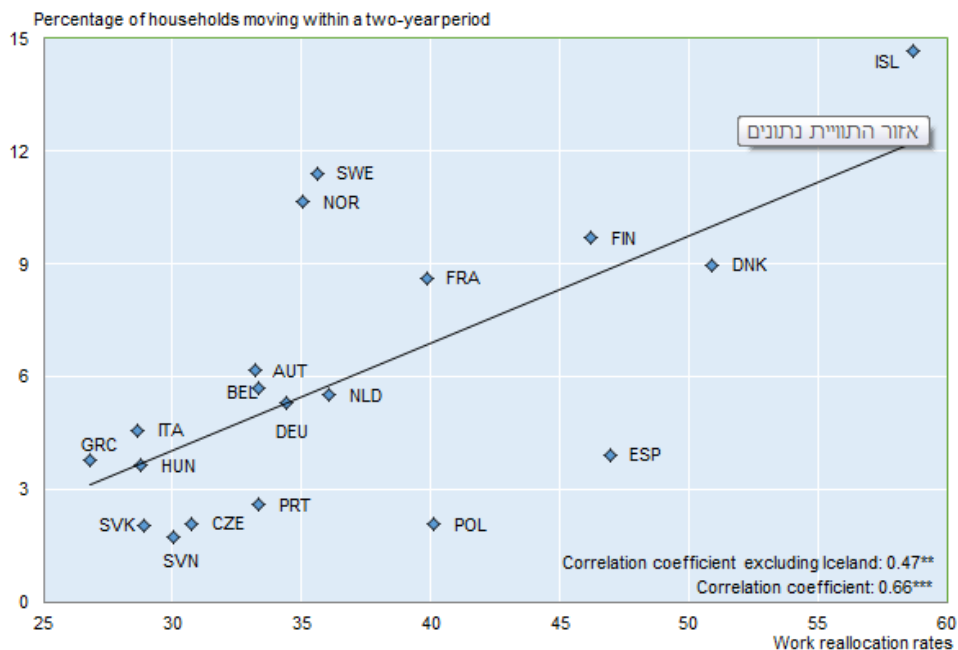
⁹ תוצאות דומות נמצאו במחקרו של Linneman (1987) על נתונים מניו יורק של שנות ה-80 ובמחקרו של Nagy (1997) בניו יורק של שנות ה-90.

גם שוק השכירות ההולנדי סובל מחוסר יעילות בולט בשל הפיקוח על שכר הדירה. שוק הדיור ההולנדי מורכב מ-31% שכירות ציבורית שבה שכר הדירה נקבע תחת פיקוח, ואילו נתח שוק השכירות הפרטית מהווה רק כ-2.5%. מומחים ומשקיעים מצביעים על כך כי אפקט הקיבעון (lock-in) חזק בדירות מפקחות, ישנם תורים ארוכים להשגת דירה, ודיירים רבים בדיור ציבורי נהנים מהכנסה גבוהה. התחרות של משקיעים פרטיים בעמותות דיור (מלכ"ר) הופכת את ההשקעה במגורים לשכירות פרטית ללא כדאית, ובכך פיקוח שכר הדירה מהווה חסם ומקשה על בניית דירות לשכירות.

3.2.3 ירידה במוביליות תעסוקתית

מעבר להשלכות הישירות של פיקוח שכר דירה על יעילות שוק השכירות (ושוק הדיור בכלל), לירידה במוביליות השפעה גם על יעילות שוק העבודה. באיור 3 ניתן להבחין בקשר חיובי מובהק¹⁰ בין ניידות המגורים (אחוז משקי הבית שעוברים דירה בפרק זמן של שנתיים) לניידות תעסוקתית (ממוצעי שיעורי פיטורין והעסקה כאחוז מסך המועסקים). מחקר על נתוני שכירות מניו ג'רזי בשנים 1980, 1990 ו-2000 מצא כי ישנו מתאם חיובי מובהק בין מגורים בדירות מפקחות ויוממות גבוהה יותר. הוא מסביר כי שוכרים בדירות מפקחות יעדיפו להגדיל את עלויות משך הנסיעה (יוממות) לעבודתם מאשר לעבור דירה בעת שינוי מקום עבודה, ובכך באה לידי ביטוי הפגיעה ביעילות שוק העבודה. בנוסף, נמצא כי ככל שהפיקוח על מחיר שכר הדירה הדוק יותר (בפער גדול יותר מהמחיר בשוק ללא רגולציה), כך עלויות היוממות גבוהות יותר (Jenkins, 2009).

איור 3: הקשר בין ניידות מגורים וניידות תעסוקתית



מקור: Andrews, Sánchez and Johansson, 2011.

¹⁰ מקדם מתאם של 0.47 ברמת מובהקות 5%, או של 0.66 ברמת מובהקות 1% אם מוציאים את איסלנד.

3.3 מחסור בהיצע

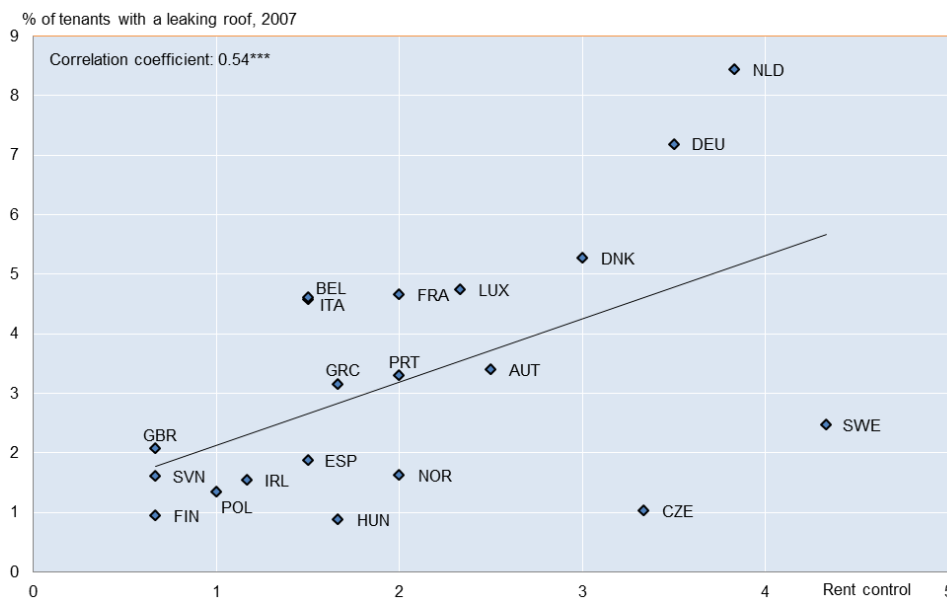
קביעת שכר הדירה מתחת למחיר השוק משפיעה על זרם התשלומים הצפוי של משקיעים, ובכך מורידה את כדאיות השכרת דירה. ירידה בהיצע הדירות לשכירות יכולה לבוא לידי ביטוי בשינויים במלאי הדירות הקיים ובהתפתחותו של מלאי הדירות הזמינות להשכרה בעתיד.

3.3.1 הידלדלות בהיצע קיים דרך ירידה בתחזוקה

פיקוח שכר דירה שאינו מאפשר התאמה של שכר הדירה למחיר השוק מרתיע את בעלי הדירות מלתחזק באופן ראוי את הדירות המושכרות. על מנת לקזז את ההפרש במחיר, הם מצמצמים בהוצאות התחזוקה. לפיכך, הידרדרות מלאי הדירות תחת פיקוח מחירים מהירה מזו של דירות שאינן תחת פיקוח. Andrews, Sánchez and Johansson (2011) השתמשו באחוז הדיווחים על גג דולף כמדד לרמת התחזוקה. באיור 4 ניתן לראות שהקשר בין רמת הפיקוח ושיעור הגגות הדולפים מובהק סטטיסטית (מובהקות של 1% ומובהק כלכלית: ברמות הפיקוח הנמוכות ביותר אחוז הגגות הדולפים הוא פחות מ-2% ואילו ברמות הפיקוח הגבוהות ביותר שיעור הגגות הדולפים יותר מכפול: כ-5%).

התמריץ למשכיר לקצץ בעלויות התחזוקה והשיפוץ הוא כל כך ברור שהוא נלקח בחשבון בתכנון הרגולציה של שוק השכירות במדינות מסוימות. בנוסף לסעיפי הפיקוח על שכר הדירה, מוטלים סעיפי רגולציה לאסדרת אחריות המשכיר להבטחת איכות הנכס. החלת סעיפים אלה מסרבלת את יישום הרגולציה ואכיפתה, גורמת לגידול בעלויות הרגולציה והופכת אותה לקלה יותר לעקיפה. באזורי הפיקוח בבוסטון מסצ'וסטס, בעלי דירות יכלו להיקנס על הפרות קשות של תנאי תחזוקה (בעיות שרברבות וחומים, דליפות, קצרי חשמל וכד'), אבל לא על הפרות של תנאים אסטטיים (צבע מתקלף, חורים בקיר וברצפה וכדומה). באופן לא מפתיע, הירידה בתחזוקה באה לידי ביטוי נרחב היכן שהרגולציה לא הקיפה – נמצא כי ליחידת דיור באזור מפותח יש סיכוי גבוה בכ-6% לסבול מבעיות אסטטיות בהשוואה לאזורים לא מפותחים. בעיר ניו יורק של שנות ה-70 נמצא כי הסבתו של בניין ממעמד של דירות לא מפותחות למעמד של דירות מפותחות הוריד משמעותית את הסיכוי של אותו בניין להישמר במצב ראוי למגורים. האפקט מחמיר בבניינים קטנים, ישנים ובאזור הביקוש מנהטן (לעומת שאר השכונות בניו יורק) (Jenkins, 2009).

איור 4: הקשר בין רמת פיקוח שכר דירה ושיעור הגגות הדולפים



מקור: Andrews, Sánchez and Johansson, 2011.

במקרים שבהם נראה כי אין פער בהוצאות התחזוקה בין דירות בפיקוח ודירות שאינן בפיקוח כדאי להמשיך ולבחון מי משלם את הוצאות התחזוקה, שכן דרך נוספת לחיסכון בעלויות התחזוקה של המשכיר היא העברת העלויות לשוכר. כלומר, אף כי נראה כי רמת התחזוקה אינה שונה בין דירות בפיקוח לבין דירות שאינן בפיקוח, העברת התשלום מהווה עלייה אפקטיבית בשכר הדירה עבור השוכר. במקרה של לוס אנג'לס, נמצא כי מתוך ירידה של 3.5% במחיר שכר הדירה של דירות מפוקחות, 2.2% נובעת מהירידה באיכות הנכס (Jenkins, 2009).

3.3.2 ירידה בהיצע דירות זמינות להשכרה

קביעת שכר הדירה מתחת למחיר השוק משפיעה על זרם התשלומים הצפוי של משקיעים, ובכך הופכת להשקעה אטרקטיבית פחות ביחס להשקעות אלטרנטיביות. Arnott (1995) טוען כי די בהחלת רגולציה זמנית או על שיעור קטן מהדירות להשכרה כדי להשפיע על התנהגות המשקיעים – שיחששו מהרחבת הרגולציה בעתיד ויימנעו מהשקעה בדיור להשכרה. דוגמאות לתופעת המחסור הינן רבות ומגוונות, וכאן נציג את מקצתן:

1. פיקוח על שכר הדירה מהווה תמריץ לבעלי דירות להסב את דירותיהם למגורים בבעלות. Navarro (1985) מתאר כי בקיימברידג', מסצ'וסטס, תחת יישום תכנית הפיקוח על שכר דירה בשנות ה-70, 10% מהדירות להשכרה בפיקוח יצאו משוק הדירות הפנויות להשכרה. כתוצאה מכך קטן שוק השכירות הפרטית מ-75% בשנת 1970 ל-66% בשנת 1980.
2. העננה הרגולטורית והירידה בכדאיות ההשקעה גורמים לירידה בביקוש המשקיעים לדירות, כתוצאה מכך שוק הדיור מתכווץ, וכחלק ממנו גם שוק השכירות קטן והמחסור מחמיר. תומס סואל (2006) מתאר את ההשפעה על היצע הדירות והיצע הדיור בשכירות:
תשע שנים אחרי תום מלחמת העולם השנייה לא נבנה אף בניין חדש במלבורן שבאוסטרליה, מאחר שחוקי הפיקוח על דמי השכירות הפכו את הבנייה לבלתי משתלמת... אחרי שהונהג בשנת 1979 פיקוח על דמי השכירות בסנטה מוניקה שבקליפורניה, ירד מספר היתרי הבנייה לפחות מעשירית מהמספר שנרשם שם חמש שנים קודם לכן...
...במשך שמונה שנות פיקוח בווינגטון בשנות השבעים של המאה שחלפה, ירד מלאי הדירות להשכרה באותה העיר באורח מוחלט מ-199,000 יחידות בשוק ל-176,000 יחידות בלבד. אחרי שהונהג פיקוח כזה בברקלי שבקליפורניה, ירד, בתקופה של חמש שנים, מספר יחידות הדיור הפרטיות שהיו פנויות לסטודנטים באוניברסיטה ב-31 אחוזים (עמ' 32).
3. התרת הרגולציה הובילה לגידול בהיצע הדירות לשכירות פרטית. הסרת הרגולציה בפנילנד בשנות ה-90 כללה ליברליזציה מוחלטת (אך הדרגתית) של שוק השכירות. התרת הרגולציה הובילה לגידול בהיצע הדירות לשכירות פרטית מ-12% מסך הדירות ב-1990 ל-17% ב-2012. העלייה מבטאת גם את בלימת הקיטון בהיצע הדירות לשכירות פרטית שחל בפנילנד בין השנים 1970–1990, תחת משטר פיקוח שכר דירה קפדני. בצ'יכה התרחש תהליך דומה, עד שב-2012 הותר שוק השכירות לחלוטין מפיקוח. בעקבות התרת הרגולציה בצ'יכה צמח שוק השכירות הפרטית מכמעט 0% מסך הדירות ב-1990 ל-7% ב-1993 ולכ-14% ב-2011. בהיעדרן של הגבלות על שכר הדירה והעלאתו, ולצד מחסור בדירות לשכירות פרטית, נכנס מספר רב של משקיעים קטנים לשוק. התחרותיות הגוברת בשוק השכירות הפחיתה את תשואות המשקיעים, והעלתה את האטרקטיביות של מגורים בשכירות עבור שוכרים.

3.4 הפגיעה בתפקודו ובאיכותו של שוק השכירות

התערבות ממשלה בשכר הדירה גוררת הפסד רווחה הנובע מהביקוש העודף ומהמחסור הנוצר עקב הגבלת פעילות מנגנון המחירים כגורם המקצה בצורה יעילה את הדירות בין השוכרים. הביקוש העודף והמחסור יוצרים את התנאים להתפתחות תופעות כגון שוק שחור, השכרת משנה ואפליית שוכרים, ואלה הם כולם ביטויים להקצאה לא יעילה של הדירות בין השוכרים. בנוסף, הם גורמים לגידול בעלויות חיפוש הדירה ובכך גורמים לשוכרים המתגוררים בדירות מפקחות להישאר בדירה אף על פי שכבר אינה מתאימה למאפייניהם, ובכך לירידה במוביליות המגורים ולפגיעה בתפקוד שוק השכירות, ולכך יש השפעה שלילית גם על יעילות שוק העבודה.

בכל מקום שבו הופעה מדיניות פיקוח שכר דירה נראו תופעות של הקצאה לא יעילה של יחידות הדיור. כאשר מנגנון המחירים מוגבל, הקצאת הדירות נעשית במנגנון שאינו דרך המחיר (Non price competition). בהינתן שבעל הדירה אינו יכול להפלות על בסיס מחירים, הוא יאלץ לבחור על בסיס מאפיינים אחרים, חוקיים או שאינם חוקיים. למשל, הוא יוכל להתנות את הכניסה בתשלום על תיקונים ושיפורים, ברכישת ציוד או בתשלום "מתחת לשולחן". בשטוקהולם מונהג פיקוח מחירים שהוחל לפני יותר מחצי מאה, ויש בה עדויות רבות להתפתחותו של שוק שחור. מנתונים משנת 2010 עולה כי ישנם כ-300 אלף שוודים הממתיינים לדירה בשכר דירה מפקוח. הקושי הקיים במציאת דירה כזו, ששכרה המפוקח הוא כ-420 יורו לחודש, גורם לתשלום של כ-15 אלף יורו "מתחת לשולחן" לדייר הקיים בתמורה לזכות להחליפו כדייר מוגן (AFP/The Swedish wire, 2010).

דוגמה נוספת הינה המקרה של **חוק הגנת הדייר בישראל** (1940) שעיקרו תקרה עליונה לשכר הדירה. בפועל, השוכרים שהיו בעת הטלת החוק בדירות השכורות נהנו מיתרון נוסף – ביטחון כמעט מוחלט מפניו נגד רצונם. מצב זה אפשר לשוכרים למעשה את השליטה על הנכס והנאה מפרותיו. בעקבות החוק התפתחו שתי תופעות עיקריות: **דמי מפתח ושכירות משנה**. אף שתשלום דמי מפתח היה לא חוקי, הוא היה כה נפוץ שבשנת 1958 עוגן בחוק. מהותו הייתה ששוכר חדש צריך לשלם לדייר המוגן 60% מדמי המפתח המשולמים על ידי הדייר החדש, ובעל הדירה קיבל את 40 האחוזים הנותרים. במקרה של שכירות משנה, דיירים שהתגוררו בדירות מפקחות שבהן שכר הדירה הנומינלי הוקפא והפך לשיעור מזערי משכר הדירה הראלי בדירות דומות העדיפו לגבות משוכרי משנה שכר דירה שחרג משכר הדירה שהם שילמו, ולעתים גבוה ממנו פי כמה (Werczberger, 1988).

מעבר להתפתחותו של שוק שחור על צורותיו השונות הפיקוח יוצר חלוקה מחדש של משאבים בין הקבוצות השונות, ובעוד שקבוצה אחת נהנית מהחלת הרגולציה קבוצה אחרת נפגעת. לעתים קרובות ההקצאה היא בעלת השפעות רגרסיביות בחלוקת ההכנסה ועלולה להגביר אפליה של קבוצות אוכלוסייה ספציפיות. הדעה הרווחת היא שפיקוח שכר דירה מטיב עם בעלי הכנסות נמוכות, אולם במנגנון הפיקוח אין הבטחה שהנהנים משכר דירה מפקוח הינם בעלי ההכנסות הנמוכות. יכול להיות שדווקא אלה שיהנו מדירות בשכר דירה מפקוח יהיו בעלי הכנסה גבוהה. במצב כזה הטבות הסבסוד בשכר הדירה יהיו העברות רגרסיביות (Sims, 2007). בכתבה שפורסמה בעיתון "ניו יורק טיימס"¹¹ נכתב על תופעות אלה בניו יורק ופורסם כי לחבר קונגרס לשעבר ארבע דירות שאותן הוא שוכר "תחת פיקוח" בעלות של \$3,894. הוא אינו מתגורר באף אחת מהן אלא משכיר אותן או משתמש בהן כמשרד, זאת כמובן בניגוד לחוק הקיים. בכך הוא עוקף את החוק בכמה אופנים: בעל זכות על יותר מדירה אחת, הסב את השימוש בהן לשימוש משרדי והשכיר בהשכרת משנה. כל זאת בעוד מחירי השכירות מרקיעי שחקים.

¹¹ ראה http://www.nytimes.com/2008/07/11/nyregion/11rangel.html?_r=1

בנוסף, כאשר מנגנון המחירים מוגבל וישנו עודף ביקוש, בעל הדירה שלא יוכל לברור שוכרים על בסיס המחיר יאלץ להפלות על בסיס משתנים שאינם רלוונטיים כמו דת, מגדר ומוצא ועלול להגביר אפליה של קבוצות אוכלוסייה שונות. הסבירות שבעל דירה בעל דעות קדומות יקבל לדירתו שוכר שאינו לשביעות רצונו הגזעית קטנה, ובכך פיקוח מגביל את הנגישות למגורים בשכירות של אוכלוסיות שעשויות לסבול מאפליה.

3.5 מקרי בוחן מהעולם¹²

3.5.1 גרמניה

בגרמניה קיים שוק מגורים לשכירות מהגדולים במדינות ה-OECD, ושיעורו כ-41% משוק הדיור. בניגוד למדינות רבות אחרות, שכירות פרטית נחשבת שם אלטרנטיבית דיור בטוחה ולטווח ארוך. בגרמניה מתנהלת רגולציה משולבת: הגנה חוזית ופיקוח שכר דירה, לצד תמריצי מס משמעותיים לעידוד בנייה חדשה לשוק השכירות. הבסיס לקביעת מחיר עבור חוזים חדשים הוא שכר הדירה המקומי, ה-"Mietspiegel" (או LRR – local reference rent): ממוצע מחירים לחוזי שכירות חדשים והעלאות שכר דירה לחוזים קיימים שנקבע מקומית עבור דירות בנות השוואה. נדבך מהותי בשיטת הפיקוח הגרמנית, ה-LRR, הוא חישוב סטטיסטי אובייקטיבי למחירי שכר הדירה הנהוגים באזור מסוים עבור דירות דומות. החישוב משתמש בשכר דירה עבור חוזים חדשים ועבור חוזים קיימים ב-4 השנים האחרונות. ה-LRR מתייחס גם למדדי איכות בדירה, ועבור כל דירה מציע טווח מחירים שרוב חוזי השכירות על דירות דומות נמצאים בו. העיריות בגרמניה רשאיות להחליט האם ברצונן להחיל את השיטה באזוריהן או לא, ועליהן לוודא את תפקודה התקין של שיטת החישוב שלרוב מבוצעת באמצעות חברות פרטיות.

לפי de Boer and Bitetti (2014), רגולציית השכירות בגרמניה נחשבת כמאוזנת בין האינטרסים של השוכרים והמשכירים: בעלי דירות מרוויחים תשואה סבירה להשקעותיהם, וזכויות השוכרים נשמרות. השקעה בשכירות נחשבת בשוק כהשקעה בסיכון נמוך עם תשואה יציבה. בנוסף, קיימים תמריצי מס נדיבים לבעלי דירות, לצד אפשרויות להעלות את שכר הדירה לאחר שיפוץ, מה שמסייע בשמירה על איכות הדירות להשכרה. מערכת המס מתייחסת לשוק השכירות כאל השקעה ומאפשרת רישום פחת, הטבות מס על משכנתאות, ניכוי עלויות תחזוקה, ואפשרות לנכות הפסדים מבסיס מס ההכנסה. יציבות שוק הדיור הגרמני מושפעת גם ממדיניות דיור ניטרלית יחסית מצד הממשלה. דיור בבעלות עצמית אינו מתומרץ באופן משמעותי באמצעים פיסקליים, והרגולציה על משכנתאות קפדנית. כתוצאה, בהשוואה למדינות מערביות אחרות, בגרמניה שיעור הבעלות העצמית על דירות הוא נמוך ושיעורו 42% מתוך סך הדירות.

מבין ארבעת המקרים שנבחנו במחקר, נמצא שבגרמניה האיזון המוצלח ביותר בין האינטרסים של המשקיעים ושל הצרכנים. השיטה הגרמנית לקביעת שכר דירה באמצעות LRR מאפשרת מרחב מספק לכוחות השוק ורווחים הוגנים לבעלי דירות, ובאותו זמן מגנה על שוכרים מפני העלאות שכר דירה מופרזות. ה-LRR הוא האלמנט בשיטה הגרמנית שמבטא את מחיר השוק של הדירות, אך עושה זאת לא רק עבור תנאי השוק הנוכחיים, בכך שהוא מתייחס לממוצע של העלאות שכר דירה עבור דירות דומות ב-4 השנים האחרונות. ה-LLR מגדיר שכר דירה מקסימלי לחוזה קיים, ונאסר בחוק להעלות שכר הדירה ביותר מ-20% על פני 3 שנים גם אם ה-LLR מתיר זאת.

¹² de Boer and Bitetti, 2014

יש לציין שמגבלה של 20% משמעותה שהרגולציה בגרמניה אינה מונעת בפועל התאמה של דמי השכירות למחיר השוק, כך שהמנגנון הגרמני בסך הכול מונע העלאות משמעותיות מעל מחיר השוק. יש לבעל הדירה די גמישות ויש ביכולתו לקבוע את שכר הדירה בחסם הגבוה של LLR, ובכך החוק אינו יכול למנוע לחלוטין את ניצול אי רצונו של הדייר לעבור דירה ולגבות שכר דירה מעל מחיר השוק. כמו כן, ראוי לציין את העובדה שמנגנון ה-LLR אינו מגיע ללא עלות, וכך גם ההטבות השונות במיסוי, כך שבסופו של דבר אין כל עדות לכך שהרגולציה בגרמניה אכן מגדילה את רווחת תושבי גרמניה, השוכרים, ובוודאי את זו של המשכירים.

3.5.2 פינלנד

de Boer and Bitetti (2014) קובעים כי כיום שוק הדיור בפינלנד מתפקד היטב. מבנה האחזקה בשוק הדיור הוא: 65% ממשקי הבית הפיניים מתגוררים בדירה בבעלות עצמית, לצד שיעור דומה של נתחי שוק לשכירות הפרטית (כ-17%) ולדיור הציבורי (14%). ישנה העדפת בעלות מובהקת במדיניות הממשלה, דרך מתן הטבות מס במשכנתאות. עד תחילת שנות ה-90 הונהג במדינה פיקוח מחמיר, ושוק הדיור סבל ממשבר על רקע המחסור בדירות.

הרפורמה החשובה ביותר בשוק השכירות בפינלנד הייתה הסרת הפיקוח המחמיר על שכר הדירה, בתחילת שנות ה-90, במטרה להגדיל את היצע הדיור לשכירות. הפיקוח הותר ב-1993 עבור חוזים חדשים וב-1995 עבור חוזים קיימים, והפך את שוק השכירות הפיני לאחד מהליברליים ביותר בין מדינות המערב. כיום ישנו חופש מוחלט בקביעת גובה שכר הדירה וההעלאה המותרת בכל שנה, הן בחוזים קיימים והן בחוזים חדשים. בנוסף, קיים חופש מוחלט בחוזה השכירות.

עורכי המאמר מגדירים את הסרת הפיקוח כהצלחה. נתח שוק השכירות הפרטית גדל מ-12% בשנת 1990 ל-17% ב-2012. הגידול במלאי הדירות הקל על המחסור שהיה קיים (במיוחד בערים הגדולות), הגדיל את מגוון אפשרויות הדיור הזמינות להשכרה ובכך שיפר לאין ערוך את תפקודו של שוק השכירות.

3.5.3 צ'כיה

שוק הדיור הציכי חווה שינויים רבים במעבר מכלכלה מתוכננת לכלכלת שוק, כאשר הרגולציה של שוק השכירות ושוק המגורים בבעלות השתנתה מהותית. תחת המשטר הקומוניסטי סיפקה המדינה דיור ציבורי בעלויות נמוכות מאוד. ב-1991 היוו דירות בבעלות עצמית נתח שוק של 38%, דיור קואופרטיבי (שיכונים) היווה נתח שוק של 19%, ושכירות ציבורית היוותה נתח שוק של 39%, ואילו שוק השכירות הפרטית כמעט לא היה קיים.

הרפורמה בשוק השכירות החלה בשנות ה-90 וכללה דה-רגולציה הדרגתית של סעיפי אסדרת יחסי שוכר-משכיר וסעיפי פיקוח שכר דירה, עד למדיניות ליברלית לחלוטין בשנת 2012. תוצאת הרפורמה היא פיתוחו של שוק שכירות פרטית מתפקד היטב, המהווה כיום כ-14% מסך הדירות ונהנה מצמיחה משמעותית.

3.5.4 הולנד

מדיניות הדיור ההולנדית, הכוללת הטבות למתגוררים בבעלות ורגולציה משמעותית בשכירות הציבורית, הובילה לכך שהשוק מחולק בין דירות בבעלות עצמית (59%), דיור ציבורי (31%) ושוק שכירות פרטית שולי יחסית (כ-10%). שוק השכירות ההולנדי סובל מעיוות במובן זה שכמעט כל הדירות נמצאות בשכירות מפוקחת, באופן שפוגם בתפקוד השוק. הרגולציה כוללת הגבלה על ההעלאה המותרת הן לשוכרים קיימים והן לשוכרים חדשים. שכר הדירה לחוזה חדש נקבע לפי מאפייני הדירה כמו גודל, שירותים ויעילות אנרגטית, בעוד שמיקום הדירה ושווי השוק של הנכס אינם מהווים גורמים לקביעת שכר הדירה. מדיניות הדיור ההולנדית פגעה בהיצע הדירות להשכרה. בעלי דירות ומשקיעים תלויים בהחלטות הממשלה ובמגבלת העלאת שכר הדירה, ולכן הכדאיות ברכישת דירה קטנה. גם הביקוש לשכירות פרטית קטן ומורכב מאנשים צעירים וגמישים שזקוקים לגישה לשוק הדיור בהתראה קצרה, אינם יכולים לרכוש דירה, או שאינם זכאים לדיור ציבורי. המתגוררים בשכירות פרטית משלמים שכר דירה גבוה באופן משמעותי משכר הדירה המפוקח. עלות מדיניות זו מוערכת בשווי של 8 מיליארד אירו בשנה, 200 אירו לכל דירה מפוקחת.

4. שוק השכירות בישראל

בפרק זה אנו בוחנים את מגמת מחירי הדירות ושכר הדירה בישראל בשנים האחרונות, מציגים את הגורמים לעליית מחירי שכר הדירה וביניהם את אופן התערבות הממשלה בשוק הדיור והשפעתה על שוק השכירות, את ההתערבות הקיימת בשוק השכירות ואת ניסיון העבר של ישראל עם רגולציה של שוק השכירות.

שוק הדיור בישראל מונע על ידי אותן השפעות רחבות כמו במדינות אחרות. צפיפות האוכלוסין, הרגולציה של התכנון והבנייה והתחרות בבנייה מהוות השפעות עיקריות מצד ההיצע. תנאים מקרו-כלכליים והתפתחויות דמוגרפיות וחברתיות שולטות מהותית על הביקוש למספר יחידות הדיור. הביקוש לשירותי דיור במובן הרחב מונע מגורמים נוספים, כגון רמת ההכנסה של משקי הבית, ובא לידי ביטוי בהבדלים בסוג המגורים, בגודל דירות המגורים, במאפייניהן ובמיקום שלהן.

לישראל, בהשוואה לשאר מדינות ה-OECD, מאפיינים מספר שיש להם השפעה מיוחדת. בצד הביקוש, הגידול באוכלוסייה (ובמספר משקי הבית) עומד על כ-1.8% בשנה – שיעור גידול זה הינו גבוה במיוחד בהשוואה למרבית מדינות ה-OECD. הקבוצות הדתיות והאתניות הנבדלות של ישראל חיות על פי רוב בקהילות נפרדות, ולכן ישנם ביקושים שונים באזורים שונים. בצד ההיצע, השוק בישראל שונה בכך שמרבית הקרקעות (בסה"כ 93%) נמצאות בבעלות ציבורית ומנוהלות על ידי גוף ממשלתי – רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), והשוק פועל באמצעות הסכמי חכירה לטווח ארוך. לכן, תגובת ההיצע לשינויים ברמת הביקוש תלויה מהותית במגבלות התכנון על השטח ובחקיקה שחלה על בנייה למגורים, שיפוץ והרחבה של יחידות דיור קיימות (OECD, 2011).

הביקוש לשירותי דיור מורכב מביקוש למגורים בדירות להשכרה ומביקוש למגורים בדירות בבעלות. מלבד העדפותיהם של הפרטים למגורים בבעלות או בשכירות, החלטת הפרטים מושפעת גם מהבדלי המיסוי בין צורות ההחזקה, מהגישה לאשראי (הרגולציה בתחום המשכנתאות) וכמובן מהמחיר היחסי של שני המוצרים.

בישראל, כמו במדינות נוספות ב-OECD, הביקוש למגורים בדירות בבעלות הינו הדומיננטי. נכון לשנת 2012, כ-68% מן הדירות בישראל הינן בבעלות דייריהן, בכ-8% מהדירות מתגוררים דיירים בהסדרים מיוחדים (דירה בחינם,¹³ דמי מפתח ודיור ציבורי), ובכ-24% מהדירות מתגוררים דיירים בשכירות. בישראל כ-2.3 מיליון דירות, ומכאן שבכ-550 אלף דירות מתגוררים בשכירות. בשנת 1995 עמד מספר הדירות המושכרות על כ-250 אלף, והיווה כ-16.5% בלבד (המועצה הלאומית לכלכלה, 2015).

שוק השכירות מוחזק רובו ככולו בידי משקיעים פרטיים, כאשר מיעוט קטן של דירות מנוהל בידי חברות עסקיות. תמהיל אחזקה זה אינו אופייני למדינות מפותחות שבהן, לצד שוק שכירות בבעלות פרטית של יחידים, מתקיים שוק שכירות מוסדי גדול ומפותח. הקושי בפיתוח שוק מוסדי מפותח נובע מכך שהתשוואות המתקבלות מהשכרת דירה נמוכות בישראל: כ-3%, זאת בהשוואה ל-5% ויותר במרבית מדינות אירופה וארה"ב.

¹³ "דיור חינם" מוגדר בסקר הוצאות והכנסות משקי בית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כמצבים שבהם משק בית אינו משלם עבור מגוריו, כגון מגורים בדירה של קרובי משפחה, חברים, מעביד וכדומה.

החל מתחילת שנת 2008 ועד סוף 2014 עלו מחירי השכירות הרגילים בישראל בכ-50% (מחירי שכר דירה חופשי). מחירי השכירות הנומינליים החודשיים הממוצעים עלו בתקופה זו מ-2,253 ₪ ל-3,749 ₪ בהתאמה (עלייה נומינלית של 66%).¹⁴ זאת לצד עלייה רגלית מקבילה של כ-80% במחירי הדירות (לפי מדד מכון גזית-גלוב למחירי דירות). עליות מחירים אלה הוציאו תושבי ישראל רבים למחאה בשנת 2011, והעלו את דרישתם להתערבות הממשלה בפקוח ובהורדת המחירים.

במרץ 2014 אישר קבינט הדיור הקמת צוות בעניין "חוק השכירות ההוגנת" הכולל את נציגי משרד האוצר, משרד הבינוי ומשרד הפנים, ובראשו יעמוד נציג משרד המשפטים. מטרתו שיפור המסגרת החוקית הקיימת בעניין אסדרת יחסי שוכר-משכיר ויצירת מסגרת חוקית מתאימה להבטחת ההגנות, הסבירות והוודאות ביחסים המשפטיים בין הצדדים. בדיוני צוות השכירות עלו שתי בעיות מרכזיות בשוק השכירות בישראל:

1. **רמת המחירים בשוק השכירות** – מחירי השכירות הרגילים עלו בין השנים 2008–2014 בכ-50%. עלייה זו אינה ייחודית לשוק השכירות, ונצפתה ביתר שאת במחירי הדירות.
2. **חוסר ודאות ואי יציבות בשוק השכירות** – דיור בשכירות נחשב למוצר תחליפי לדיור בבעלות, והוא מגוון את הפתרונות הקיימים בשוק. בשוק הדיור בישראל, ששיעור השוכרים בו אינו נמוך (כ-25%), השכירות נתפסת כמוצר נחות, זמני, המתאים לצעירים ולאלו שידם אינה משגת בלבד. בנוסף, חוזה השכירות החד-שנתי, אשר נפוץ בישראל, מביא לכך שהשוכר חשוף לאי יציבות ואי ודאות בקשר להמשך מגוריו בדירה.

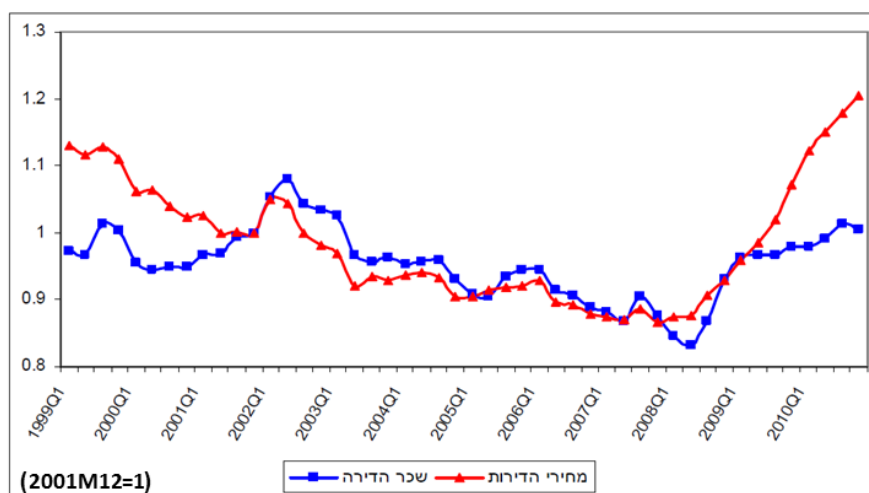
4.1 האם שכר הדירה גבוה?

מבחינת מחירי שכר הדירה ומחירי הדירות הרגילים משנת 1999 (איור 5), ניכר כי בטווח ארוך מחירי שכר הדירה הרגילים לא עלו בצורה משמעותית, זאת למרות גידול במספר השוכרים. בשנים 2002–2008 ירדו מחירי הדירות ומחירי שכר הדירה בצורה דומה. משנת 2008 אכן נראית עלייה חדה הן במחירי הדירות והן בשכר הדירה; ייתכן שעלייה זו מהווה תיקון לירידה הרגלית בעשור שקדם לה.

נגר וסגל (2011) בחנו את התפתחות מחירי הדירות ושכר הדירה בעשור הראשון של המאה ה-21. הם מצאו כי הגורם המשמעותי ביותר לעלייה בשכר הדירה הינו המחסור בדירות שנבע מבנייה מועטה יחסית לצורכי האוכלוסייה בעשור הראשון של שנות האלפיים, ומקשיחות חריפה במיוחד בישראל של היצע הדירות המאפשרת תגובה מוגבלת בלבד לעליות מחירים. על כל פנים, לא נראה כי עליית המחירים בשנים האחרונות משקפת מגמה ארוכת טווח אשר יכולה להעיד כי כשלי שוק השכירות הם הגורמים לאותה עליית מחירים.

¹⁴ חשוב לציין כי שוק הדירות (בבעלות ובשכירות) הינו שוק מקומי. ישנה שונות רבה ברמת מחירי השכירות באזורים שונים בארץ, כך גם באיכות הדירות, במאפייניהן השונים ובהיצע הנבנה בכל אזור. לפיכך, ניתוח השוק באמצעות שכר דירה ממוצע ברמה הארצית הוא חסר. שכר דירה חציוני, שאינו מושפע ממקרי קיצון – דירות יוקרה וכדומה – הינו רלוונטי יותר, אולם אינו נמצא.

איור 5: שכר הדירה ומחירי הדירות במונחים רֵאלִיים¹⁵



מקור: נגר וסגל, 2011, עיבודים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

עליית שכר הדירה מורגשת בכל חלקי הארץ, ובכל גודלי הדירות. בלוח 1 מפורטים שיעורי העלייה הרֵאלִיים במחירי שכר דירה לפי אזור ולפי מספר חדרים בדירה.¹⁶ שיעורי השינוי הגבוהים יותר נראו בדירות קטנות בתל אביב, והם קטנים ככל שהדירות גדלות ומתרחקים מתל אביב.¹⁷

לוח 1: שיעור עליית שכר הדירה הרֵאלִי בישראל לפי מספר חדרים ואזור, 2008–2014

מספר חדרים/אזור	ירושלים	תל אביב	חיפה	גוש דן	הדרום	הצפון
2–1.5	43%	56%	34%	33%	25%	35%
3–2.5	41%	56%	37%	43%	44%	41%
4–3.5	36%	36%	42%	45%	53%	45%
5–4.5	51%	49%	44%	58%	63%	42%

מקור: המועצה הלאומית לכלכלה, 2015, עיבודים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

¹⁵ מחירי הדירות נמדדים על פי סקר מחירי הדירות-בבעלות של הלמ"ס. המדד מחושב על פי נתוני הכרמ"ן (כרססת מחירי הנדל"ן) ומשקף מחירים של דירות חדשות שנרכשו ושל דירות מיד שנייה שהבעלות עליהן הוחלפה. המדד הוא הדוני ומחושב על בסיס מיקום הדירה (היישוב, הגוש ורמת האזור ביישוב על פי הארנונה), שטח הדירה במ"ר וגילה. סעיף מחירי הדיור נמדד מאז ינואר 1999 על פי גישת עלות השימוש, rental-equivalence, הזוקפת את שכר הדירה בחוזים מתחדשים כאומדן לשירותי הדיור לדיירים שיש דירה בבעלותם. סעיף מחירי הדיור מורכב משלושה רכיבים: שירותי דיור בבעלות המהווים 77% מסעיף הדיור, רכיב שכר דירה המהווה 19% מסעיף הדיור ורכיב הוצאות הדיור (תיווך, חוזה, ביטוח ועוד) המהווה כ-4% מסעיף הדיור. המדדים מנוכחים במדד המחירים ללא סעיף הדיור.

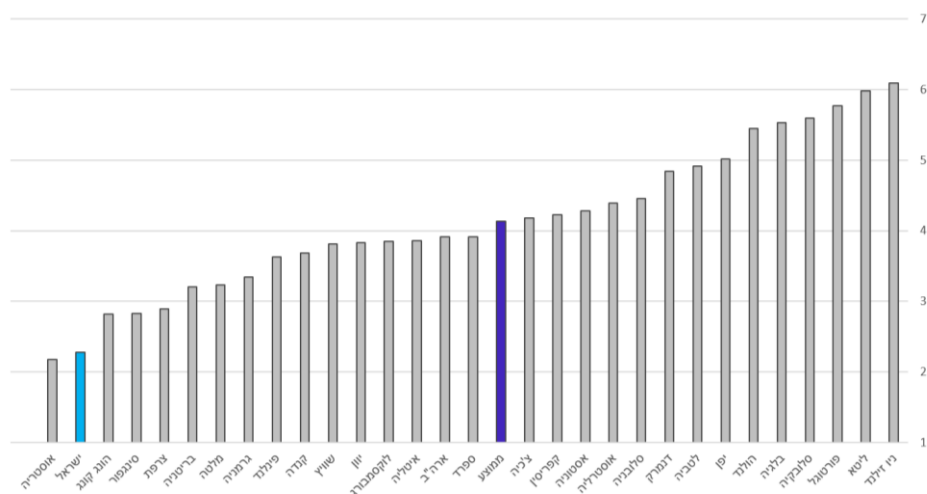
¹⁶ נתוני שכר הדירה החופשי המפורסמים על ידי הלמ"ס מבטאים ממוצע פשוט של הדירות הנדגמות, ואינם מנכים שינויים באיכות הדירות הנדגמות. להערכת המועצה הלאומית לכלכלה, אין מקורם של החלק הארי של שינויי המחירים בשינויים בתמהיל הדירות בין התקופות שנבדקו. גם בבחינה של תת-הקבוצות מספר חדרים ואזור נמצא כי בכל שילוב סביר עולים מחירי השכירות באופן משמעותי. תת-הקבוצה שעלתה בשיעור המינימלי הינה זו של דירות 2–1.5 חדרים במחוז דרום שעלתה רֵאלִית ב-25%. כלומר, גם אם התרחשו שינויים משמעותיים בתמהיל הדירות המושכרות בתקופה זו, הם אינם יכולים לקזז את עליית המחירים שנרשמה, מעבר לאחוזים בודדים.

¹⁷ פרופ' ראסם חימאסי, ראש המרכז היהודי-ערבי באוניברסיטת חיפה, טען בשולחן העגול כי האוכלוסייה הערבית היא מרכיב מרכזי בשוק הדיור וסובלת ממצוקת דיור. מכיוון שהחקיקה המוצעת בשוק השכירות היא אוניברסלית ומשפיעה על כלל האוכלוסייה, יש לנתח את השפעותיה בפריפריה ובקרב המגזר הערבי.

מבחינת גובה שכר הדירה, ישנם פערים משמעותיים בין תל אביב לבין ירושלים ולבין שאר חלקי המדינה. בתל אביב שכר הדירה הממוצע בדירות 1.5–2 חדרים: 4,026 ₪ (נכון לשנת 2015) גבוה פי 2 מזה המשולם עבור דירות דומות בדרום הארץ ובצפונה, 1969.5 ו-1820.5 ₪ בהתאמה. הפער במחירים גדל ככל שמספר החדרים גבוה יותר.¹⁸

שוקי הדיור בעולם נבדלים במגוון גורמים: מבנה הבעלות, אופן התערבות הממשלה בשוק ומידתה, מגבלות על מתן אשראי וכדומה. לכן, השוואה בינלאומית של שכר הדירה הממוצע בין מדינות עלולה להיות מטעה. הנתון הרלוונטי ביותר שנמצאים נתונים לגביו הוא מחירי השכירות יחסית למחירי הדיור.¹⁹ באיור 6 ניכר כי שיעור שכר הדירה מערך הדירה בישראל נמוך משמעותית בהשוואה למדינות מתקדמות, ביניהן מדינות שיש בהן מדיניות אסדרה ופיקוח מגוונת דוגמת הולנד, ארה"ב, קנדה וגרמניה.²⁰

איור 6: שכר דירה כאחוז מערך הדירה, ישראל ומדינות מתקדמות, 2014–2015



*מדינות מתקדמות על פי הגדרות ה-IMF. נתוני 2013 עבור: לוקסמבורג והונג קונג.

מקור: Global Property Guide וניתוח פורום קהלת.²¹

שיעור שוכרים גבוה (איור 7) מרוכז ב"אזורי הביקוש" – מחוז תל אביב ומחוז מרכז – שבהם הביקוש הכולל לשירותי דיור הינו גבוה במיוחד. ערי המטרופולין של ישראל – תל אביב, באר שבע, חיפה וירושלים – נמצאות בששת המקומות הראשונים מבחינת שיעור המתגוררים בשכירות, כאשר בראשן תל אביב, שבה שיעור השוכרים עומד על 46.4%. בהתאמה, ביישובים המונים מתחת ל-50 אלף תושבים שיעור הבעלות הוא 76.3% ושיעור השכירות הפרטית הוא 14.4% (אגמון, 2014).

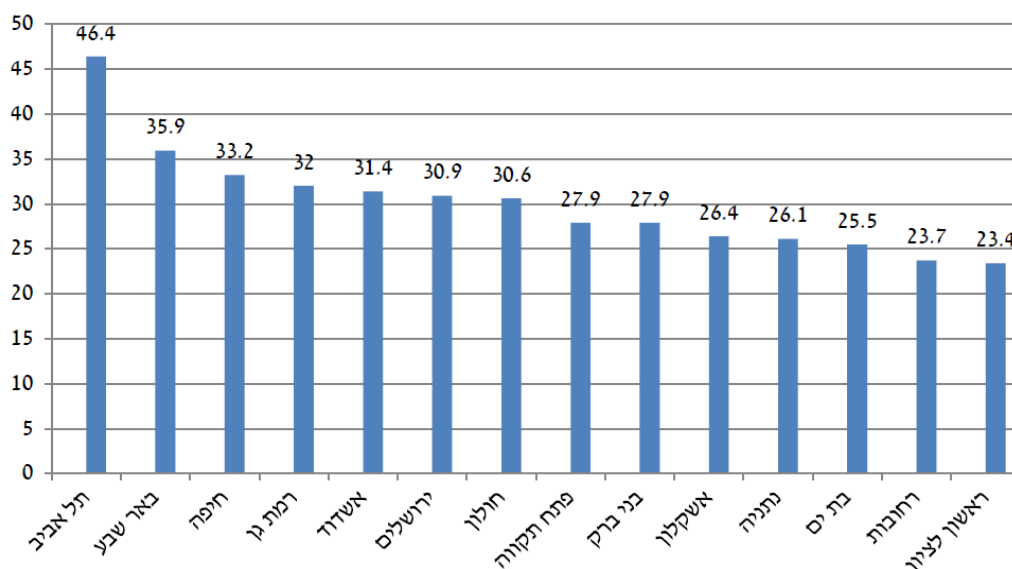
¹⁸ המחירים כוללים גם שינויים בהרכב הדירות ובאיכותן. מתוך ירחון מחירים מס' 1/2015, מדד המחירים לצרכן, לוח 6.4. "מחירים ממוצעים חודשיים של שכר דירה חופשי (ש"ח) לפי אזור מגורים וקבוצות גודל הדירה (חדרים)", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ראה: http://www.cbs.gov.il/hodaot2015n/10_15_037t8.pdf.

¹⁹ תודה לד"ר מיכאל שראל ולפורום קהלת על ההערות המועילות בנושא ועל ניתוח הנתונים.

²⁰ משתתפים רבים בשולחן העגול, ביניהם פרופ' נטע זיו, ד"ר אפרת טולקובסקי, מעיין נשר וגיל רובינשטיין, הסכימו כי חלק שוק השכירות המנוהל על ידי הגופים הקונצרניים קטן בישראל בשל התשואה הנמוכה, כפי שניתן לראות גם באיור זה.

²¹ מתוך מצגת שהציג ד"ר מיכאל שראל בשולחן העגול.

איור 7: שיעור המתגוררים בשכירות בערים מעל 100 אלף תושבים, 2012



מקור: המועצה הלאומית לכלכלה, 2015, עיבודים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

4.2 שכירות כחלופה למגורים בדירה בבעלות הדייר: גורמים הפוגעים ביעילות

השוק

כאמור, דיור בשכירות הינו אלטרנטיבה לדיור בבעלות ומאפשר גיוון של שוק הדיור עבור משקי בית המעדיפים נייזות וארעיות יחסית במגורים, שכן עלויות העסקה, המעבר וההתאמה במקרה של החלפת דירה נמוכות לאין ערוך מאותן עלויות במקרה של מגורים בבעלות (אגמון, 2014). שוק השכירות בישראל, כמו במדינות נוספות ב-OECD, מאופיין על ידי משקי בית צעירים יותר ובעלי הכנסה נמוכה. בפילוח על פי קבוצות גיל, שיעור המתגוררים בשכירות בקרב משקי הבית הצעירים (גילאי 20–39) הינו 40%. בפילוח לעשירוני הכנסה, ככל שהכנסת משק הבית גבוהה יותר שיעור המתגוררים בשכירות יורד. בעשירון התחתון שיעור המתגוררים בדירות שכורות הוא 57.5% (נכון לשנת 2012), והוא במגמת ירידה משנת 1997, אז התגוררו בשכירות כ-70%. בעשירון העליון, שיעור המתגוררים בשכירות יציב בשנים 1997 עד 2012 – 10%–13%. עיקר העלייה בשיעור השוכרים היה בקרב עשירוני הביניים – עשירוני 3–8 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015).

ישנם נתונים מועטים בלבד על אופן ההתקשרות בין משכירים לשוכרים בישראל. סקר שערך משרד האוצר הצביע על כך שהתדירות הממוצעת של החלפת דירה בשכירות, העומדת על 3.5 שנים, גבוהה ממשך חוזה ממוצע בפועל שעמד על 1.5 שנים (המועצה הלאומית לכלכלה, 2015). לפיכך, נראה כי במקרים רבים מנגנון החוזים בין בעלי הבית והשוכרים יעיל, וחוזי שכירות מוארכים. נתון נוסף הראה כי 77% מהשוכרים חתומים על חוזים לשנה בודדת או פחות מכך, בעוד שכ-58% מהשוכרים היו מעדיפים לשכור דירה לשנתיים ומעלה (המועצה הלאומית לכלכלה, 2015). אכן, חלק ממשקי הבית נפגע מאי היציבות לגבי המשך המגורים בתום החוזה. לפיכך נראה כי האפשרות לחוזה לטווח ארוך תגוון את היצע שירותי הדיור ויכולה להעלות את תועלתם של אותם שוכרים.

4.2.1 התערבות הממשלה בשוק הדיור

המבנים של שוקי הדיור במדינות ה-OECD שונים ומגוונים. השוני נובע מכך שמבנה השוק תלוי בתחומי מדיניות רבים המשתרעים מעבר למדיניות הדיור עצמה, כגון מדיניות המשכנתאות והאשראי, מדיניות המיסוי, הרגולציה בשוק ההון ועוד. בהתאם, גודלו ויעילותו של שוק השכירות כאלטרנטיבה למגורים בבעלות תלויים במדיניות ממשלתית ניטרלית.

ברוב מדינות ה-OECD, כמו גם בישראל, ישנה העדפה מובהקת לבעלות הנובעת בעיקרה ממדיניות ממשלתית המעודדת במכוון מגורים בבעלות. העדפת הבעלות בישראל באה לידי ביטוי בפטורים נרחבים במסי הנדל"ן לרוכשים דירה ראשונה. ברכישת דירה ראשונה ישנו פטור מלא מתשלום מס רכישה (עד למחיר דירה של 1.5 מיליון ₪), ופטור מתשלום מס שבח (מס רווחי הון). פטורים אלה מקטינים את עלויות העסקה הכרוכות ברכישת דירה. כך יוצרת מדיניות הממשלה תמריץ למשקי בית לרכוש דירה על פני מגורים בשכירות והשקעת הונם בשוק ההון (שראל, 2014). בנוסף, מדיניות הממשלה מאפשרת מסלולי פטור שונים על הכנסות משכר דירה. פטורים אלה יוצרים תמריץ להשקעה בדירות להשכרה על פני השקעה בשוק ההון. העדפת הבעלות גורמת לביקוש גבוה לדירות, ובכך גורמת להחרפת עליות המחירים (OECD, 2011).

4.2.2 התערבות הממשלה ב"משבר הדיור" והשפעתה על שוק השכירות

עליית מחירי הדירות ומחירי שכר הדירה בעשור האחרון החלה בשנת 2008. בחודש יולי 2010 החליטה הממשלה לפעול להגדלת היצע הקרקע למגורים ולהגדלת מספר יחידות הדיור המאושרות לבנייה ל-60 אלף בשנה בשנים 2011 עד 2020, לעומת 25 אלף יחידות דיור בשנה בעשור הקודם. בפועל, בשנת 2011 אושרו כ-32 אלף יחידות דיור בלבד, ורק בשנים 2012–2014 עלה הממוצע של מספר יחידות הדיור המאושרות לכ-67 אלף יחידות דיור בשנה. מספר התחלות הבנייה, שעמד על קצת יותר מ-30 אלף לשנה בשנים 2001 עד 2011, עלה בשנת 2010 ל-40 אלף יחידות דיור ובשנים 2011–2014 ל-45 אלף בממוצע לשנה. משך הבנייה עומד על כ-24 חודשים. בהתאמה, מספר גמרי הבנייה גדל מכ-30 אלף יחידות דיור עד שנת 2011 ל-37 אלף יחידות דיור בשנת 2012, ול-43 אלף ו-45 אלף יחידות דיור בשנים 2013 ו-2014, בהתאמה.²²

שלא כמו ההחלטה על הגדלת ההיצע, המשפיעה הן על מחיר הדירות והן על מחיר שכר דירה באותו כיוון, קיבלה הממשלה שורה של החלטות נוספות להורדת מחירי הדירות דרך פגיעה בשוק השכירות והעלאת שכר הדירה.

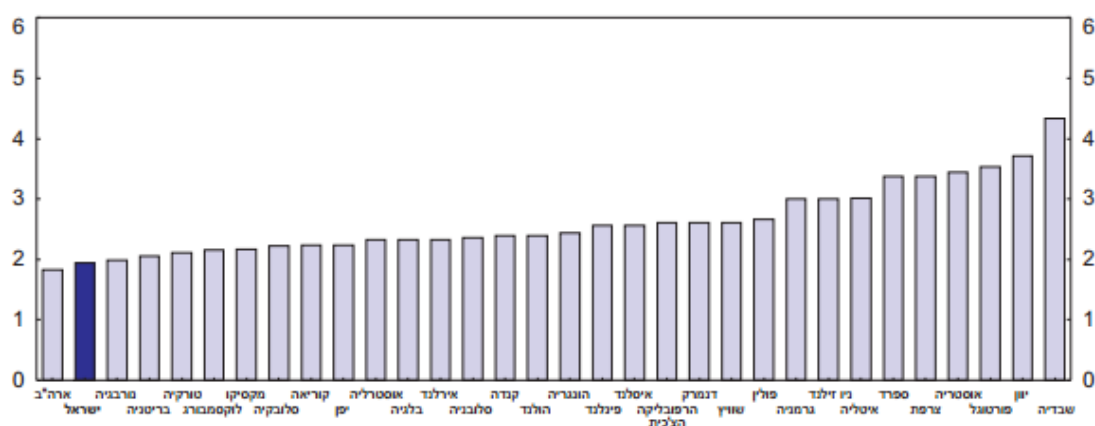
בשנת 2011 ובשנת 2014 הועלה מס הרכישה על דירות להשקעה במטרה להקטין את הכדאיות הכלכלית של רכישת דירות להשקעה, ובכך להשפיע על מחירי הדירות דרך הורדת הביקוש הכולל לדירות. אולם בצעד זה ברור כי היצע הדירות להשכרה ייפגע, ובכך הוא עלול להעלות את מחירי שכר הדירה. כך גם בפטור ממס שבח על דירות להשקעה על מנת לעודד משקיעים למכור דירות להשכרה. הניסיון הראה כי השינויים במסים לא הביאו לשינוי משמעותי בביקוש הכולל לדירות. המשקיעים הקדימו רכישת דירות לפני החלת החוק, וכן חזרו לשוק חודשים מספר לאחר מכן כאשר מחירי הדירות המשיכו לטפס. מסקנה חשובה להמשך עולה מדוגמה זו: ניסיון להוריד את מחירי הדירות דרך פגיעה במשקיעים (פיקוח שכר דירה מגדיל את אי-הוודאות אצל המשקיע) פוגע ישירות בהיצע הדירות להשכרה, ועלול לגרום לעלייה בשכר הדירה.

²² לנתוני בינוי נוספים ראו שנתון התכנון המתפרסם אחת לשנה על ידי מנהל התכנון: http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/Shnaton/shnaton_2014.pdf

4.2.3 הרגולציה הקיימת בשוק השכירות

בסקירה הכלכלית של ה-OECD על שוק הדיור בישראל (Andrews, Sánchez and Johansson, 2011) נמצא כי ישראל נמצאת במקום השני לפני האחרון ברמת הרגולציה בשוק השכירות, הן בהיבטים של הגבלת מחירי השכירות והן בנושאים הנוגעים ליחסי שוכר-משכיר (איור 8). חשוב לציין כי אין עדויות לכך שיעילות שוק השכירות עולה עם הרחבת הרגולציה, מכאן שאין לראות בנתון זה נתון שלילי. בישראל אין רגולציה המסדירה את שיעור עליית שכר הדירה, אין הגנות על משכירים ושוכרים, כגון תקופת הודעה מוקדמת מינימלית או כללים לגבי פיקדונות של הדיירים. על חוזה השכירות חלה רק החקיקה הכללית ביחס לנכסי דלא נידי ומיטלטלין (חוק השכירות והשאילה, התשל"א 1971). לצד זה, חוזה השכירות הנפוצים בישראל, הנכרתים בין משכיר לשוכר ללא רגולציה, כוללים על פי רוב סעיפים בעניין הודעה מוקדמת לפני פינוי, חובות וזכויות כל אחד מהצדדים, ולעתים גם אופציה להמשך שכירות. בעוד שחווה השכירות הנפוץ בישראל חד-שנתי, משך השכירות הממוצע בדירה הוא כ-3.5 שנים.

איור 8: יחסי שוכר-משכיר בשוק השכירויות הפרטיות, 2009



סולם מ-0 עד 6: עולה ככל שעולה ההגנה על השוכרים.

מקור: OECD, 2011.

4.2.4 הניסיון הישראלי – חוק הגנת הדייר

לחוק הגנת הדייר השלכות בולטות וחריפות על שוק השכירות, וניתן ללמוד מהן ולהסיק מהן מסקנות בעת תכנון מדיניות אסדרה בנושא. אף שמדובר בהגבלה קיצונית על שכר הדירה, כזו שאינה מוצעת בחקיקה היום, החקיקה המקורית שהוצעה בשנת 2014 כן כללה סעיפי פיקוח שכר דירה, ועל כן כדאי ללמוד ולהזכיר את השלכות החוק. בנוסף, עד היום החוק עדיין לא בוטל כליל, ומכאן ניתן ללמוד על הקושי בביטול חוקים דומים.

חוק הגנת הדייר חוקק על ידי הממשלה המנדטורית בשנת 1940, אחרי פרוץ מלחמת העולם השנייה, כחלק מתקנות החירום. שתי הוראותיו המרכזיות היו הקפאה מוחלטת של שכר הדירה ואיסור על פינוי דייר מוגן ללא הסכמתו, וכללה כל יחידת דיור מושכרת, ללא יוצא מן הכלל. לחוק היו שתי מטרות עיקריות: (1) צמצום הלחצים האינפלציוניים בזמן המלחמה, (2) מניעת התופעה של ניצול המחסור בדירות, הנובע מהפסקת הבנייה, על ידי בעליהן להעלאת דמי השכירות. מסיבות פוליטיות וחברתיות החוק לא בוטל, גם כאשר מצב החירום בשוק הדיור נגמר, אלא הוארך גם אחרי קום המדינה (Werczberger, 1988).

מאז חקיקתו הראשונה נעשו בו תיקונים מספר שאמורים היו למתן את השלכותיו השליליות. עיקר התיקונים עסק בשחרור דירות מסוגים שונים מפיקוח. בשנת 1968 הוחלט כי כל הדירות שנבנו אחרי 1953 שוחררו רטרואקטיבית וסופית מחלות חוק הגנת הדייר. בשנת 1958 הוכרו מבחינה חוקית דמי מפתח, והוסדרה חלוקתם בין הדייר היוצא לבין בעל הדירה. התחיקה הנוכחית, שהתקבלה ב-1972, הסדירה את החובות של הדיירים והבעלים ויצרה את הבסיס החוקי להתאמה שוטפת של שכר הדירה החוקי לעלייה במדד.

דיירים מוגנים נהנים משני יתרונות מרכזיים: תשלום שכר דירה נמוך בהרבה משכר הדירה בשוק החופשי וביטחון כמעט מוחלט מפינוי נגד רצונם. לפי Werczberger (1988), אם הפער שנוצר בין תקרת שכר הדירה המותר לבין שכר הדירה בשוק הופך לגדול וקבוע, כפי שקרה בישראל, התפתחות שוק שחור היא כמעט בלתי נמנעת. בישראל הוא תפס שתי צורות שבהן למעשה הועברו זכויות קניין מסוימות מבעלי הדירות לשוכרים:

1. שכירות משנה: דיירים החלו לגבות משוכרי משנה שכר דירה שחרג משכר הדירה שהם בעצם שילמו. לפי מקורות מספר, שכר דירה ששולם על ידי שוכרי משנה נע בין פעמיים ל-5 פעמים שכר הדירה ששולם על ידי השוכר המקורי, ובכך עברו פרות ההשקעה בדירה לשוכרים המקוריים במקום לבעל הדירה. ישנם מקרים שבהם אלו ששכרו את הדירה מבעליה מעולם לא גרו בה אלא רק השכירו אותה בשכירות משנה (מנירב, 1999).

2. דמי מפתח: תשלום חד-פעמי שהדייר הנכנס משלם עבור הזכות לשכור דירה מפקוחת. דמי מפתח מהוונים את ההטבות של פיקוח שכר דירה: חיסכון בשכר דירה וביטחון בשכירות – ומאלצים שוכרים עתידיים לשלם עבור ההטבות הללו. בכך הם עומדים בסתירה עם מהות החוק, אך היו כה נפוצים עד שעוגנו בחוק (1958) שבו נקבע כי דייר מוגן מקבל 60% מדמי המפתח המשולמים על ידי הדייר החדש, ובעל הדירה מקבל את 40% הנותרים (כ"דמי הסכמה"). חשוב לציין כי במקרה של פיקוח, דמי מפתח הם פתרון סביר ויעיל אך התשלום של 40% לבעל הדירה מהווה מס כבד על העסקה בין השוכר המוגן והשוכר החדש, ופוגע ביעילות ההקצאה. בנוסף, התשלום במקרה של החלפת דייר מהווה תמריץ לבעל הדירה לעודד תחלופה גבוהה דרך הזנת הדירה והתעמרות בחיי השוכר.

היעדר הקשר בין איכות הנכס ומצבו לבין שכר הדירה החוקי העלים כל תמריץ כלכלי לתחזוקה, קל וחומר לשיפורים בדירה. כפי שניתן היה לצפות, כתוצאה מכך הפחיתו בעלי דירות את ההפסדים שלהם על ידי הפחתת עלויות התחזוקה עד למינימום ההכרחי בחוק, במקרה הטוב. התוצאה של היעדר תחזוקה הייתה הידרדרות מואצת בחלקים החיצוניים של הבתים, ובאזורים המשותפים בבניינים שבפיקוח. בעלי דירות ושוכרים לרוב לא שיתפו פעולה ולא חלקו בעלויות התחזוקה בפרופורציה לחלקם בעלייה הצפויה בערך הנכס. סיבה אחת לכך עשויה להיות הביקוש הנמוך של דיירים בשכירות מוגנת לתחזוקה של החלקים המשותפים בנכס. סיבה נוספת יכולה להיות היעדר מוסדות ליישוב סוגיות תחזוקה בין שוכרים ובעלי דירות, או בין השוכרים עצמם.

לפי Werczberger (1990), לגבי דירה שהתפתה מדייר מוגן אין הגבלות חוקיות על שינוי צורת הבעלות או על הריסת הבניין. כתוצאה, מלאי הדירות המוגנות הצטמצם במשך השנים בהתמדה. ב-1973 הגיע מספר הדירות בדמי מפתח ששימשו למגורים לכ-41,300, 5.6% מסך יחידות הדיור, ב-1983 ל-2.2% ובשנת 2011 ל-0.5% בלבד (אגמון, 2014). מעבר לצמצום בהיצע הדירות המוגנות, התוצאה של פיקוח שכר הדירה ההדוק בשנות ה-40 הייתה עצירה מיידית בבנייה של דירות חדשות לשכירות פרטית.

מקורות

1. אגמון, ת' (2014), "תיאור וניתוח שוק הדירות להשכרה והשפעת רגולציה מוצעת על הגבלת שיעור העלייה בשכר-דירה", הכנסת – מרכז המחקר והמידע.
<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03369.pdf>
2. ארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי – OECD (2011), "OECD סקירה כלכלית: ישראל 2011", משרד האוצר.
http://mof.gov.il/releases/documents/oecd_dec2011.pdf
3. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2015), "הדיוור בישראל – נתונים מסקר הוצאות משק הבית 1997–2012".
http://www.cbs.gov.il/webpub/pub/text_page.html?publ=112&CYear=2012&CMonth=1
4. המועצה הלאומית לכלכלה (2015), "תמרוץ שכירות ארוכת טווח – עמדת המועצה הלאומית לכלכלה – מוגש לצוות שכירות הוגנת".
<http://www.pmo.gov.il/BranchesAndUnits/eco/Documents/moaaza.pdf>
5. כנסת ישראל, הצעת חוק שכירות הוגנת (הוראת שעה ותיקוני חקיקה), התשע"ה-2015.
6. מנירב, א' (1999), "חוק הגנת הדייר בישראל", המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, מחקרי מדיניות מס' 39.
7. נגר, ו' וסגל, ג' (2011), "מה מסביר את התפתחות מחירי הדירות ושכר הדירה בישראל בשנים 1999–2010", סקר בנק ישראל, 85, 7-59.
8. סואל, ת' (2006), "יסודות הכלכלה", ירושלים: מרכז שלם.
9. שראל, מ' (2014), "הביקוש לדירות מגורים ומדיניות המסים הרצויה: מאמר עמדה לקראת הדיונים הצפויים בכנסת על חבילת הצעדים בתחום הדיור".
http://www.finance-inst.co.il/image/users/171540/ftp/my_files/xx/nadlan.pdf?id=16742036

10. AFP/The Swedish Wire (2010), "Stockholm 'Egalitarian' Rental Boost Black Market", *The Swedish Wire*.
<http://www.swedishwire.com/economy/5978-stockholm-egalitarian-rental-boost-black-market>
11. Andrews, D., Caldera Sánchez, A. and Johansson, Å. (2011), "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 836, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en>
12. Arnott, R. (1995), "Time for Revisionism on Rent Control?", *Journal of Economic Perspectives*, 9(1), 99–120.
13. Arnott, R. (2003), "Tenancy Rent Control", *Swedish economic policy review*, 10(1), 89–121.
14. de Boer, R. and Bitetti, R. (2014), "A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market? Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1170, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/5jxv9f32i0zp-en>
15. Glaeser, E. and Luttmer, E. (2003), "The Misallocation of Housing under Rent Control", *American Economic Review* 93(4), 1027–1046.
16. Jenkins, B. (2009), "Rent Control: Do Economists Agree?", *Econ journal watch*, 6(1), 73–112.
17. Linneman, P. (1987), "The Effect of Rent Control on the Distribution of Income among New York City Renters", *Journal of Urban Economics*, 22(1), 14–34.
18. Nagy, J. (1997), "Do Vacancy Decontrol Provisions Undo Rent Control?", *Journal of Urban Economics*, 42(1), 64–78.
19. Navarro, P. (1985), "Rent Control in Cambridge, Mass", *The Public Interest*, 78, 83–100.
20. Sims, D.P. (2007), "Out of Control: What can we Learn from the End of Massachusetts Rent Control?", *Journal of Urban Economics*, 61(1), 129–151.
21. Werczberger, E. (1988), "The Experience with Rent Control in Israel: From Rental Housing to Condominiums", *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 1(3), 277–293.

22. Werczberger, E. (1990), "The Privatization of Public Housing in Israel", in: W. van Vliet and J. van Weesep (eds.), *Government and Housing: Developments in Seven Countries*, Newbury Park, 141–152.
23. Whitehead, C.M.E., Monk, S., Markkanen, S. and Scanlon, K. (2012), "The Private Rented Sector in the New Century: A Comparative Approach (med dansk sammenfatning)", Boligøkonomisk Videncenter, Copenhagen, Denmark. ISBN 9788799412754.
<http://www.bvc.dk/SiteCollectionDocuments/Analyser/The%20Private%20Rented%20Sector.pdf>.

מכון אהרן למדיניות כלכלית

על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחוזק חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגייה והצעות לתכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בין לאומי מעודכן. צמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה והעלאת הפרייון לעובד היא היעד המרכזי של כל המשקים, ובכללם של המשק הישראלי. המדדים המרכזיים לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש, התעסוקה והפרייון במשק – נמצאים עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח. חזון המכון הוא לערוך מחקרים כלכליים אשר יניבו הצעות הן לכלי מדיניות חדשניים והן לרפורמות במשק לקידום הצמיחה, התעסוקה והפרייון. מטרת מחקרי המדיניות להשפיע על המדיניות המוניטרית והפיסקלית, תוך גיבוש תכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחיזוק החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן חברתי של ישראל.

היעד העיקרי הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רוחביים, וכן מחקר המתמקד בענפים שונים כדי לבחון ולהמליץ על שימוש מושכל בכלי מדיניות וסדרי עדיפויות שיגרמו לגידול התעסוקה והפרייון בכלל ענפי המשק. במסגרת זו ניתן דגש על חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל בחדשנות טכנולוגית, וכן על העצמת ההתייעלות והחדשנות בענפים המסורתיים, ענפי השירותים והסקטור הציבורי. כל זאת נעשה על בסיס מחקרי מוצק והצבת יעדים כמותיים כדי להשיג את חזון המכון.

דירקטוריון :

מר שלמה דוברת (יו"ר), מר שאול שני (סגן יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי אקשטיין, מר ארז ויגודמן, פרופ' אמיר ירון, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב, גבי עפרה שטראוס, מר חיים שני.

ראש המכון :

פרופ' צבי אקשטיין.

ועדה מדעית :

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי הרקוביץ, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב.

פרטי התקשרות :

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה, 4610101

טלפון : 09-9602431, דוא"ל : aaron.economics@idc.ac.il, אתר : aiep.idc.ac.il