



מחקר ופיתוח מדיניות דיר הוגן
הפקולטה למשפטים | אוניברסיטת תל אביב



השכרה ארוכת טווח בישראל: בחינת מדיניות הממשלה

נייר מדיניות

מחקר וכתובה:

גל ישורון, יואב לרמן, יוני צ'רניאבסקי, יניב קורדובה,
עמית חקין ופאבל ז'לנוב

עריכה:

גל ישורון וסבסטיאן ולרשטיין

מרכז הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור הוגן הוקם על מנת לפתח ידע וכלים חדשים בתחום הדיור ולקדם מדיניות שתאפשר דיור הולם, נגיש ובהישג יד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. המרכז פועל בפקולטה למשפטים באוניברסיטת ת"א החל מינואר 2014 באמצעות צוות הכולל אנשי מקצוע מתחום המשפט, התכנון והכלכלה.



מכון אלרוב לחקר הנדל"ן הוקם במטרה לקדם את המחקר בתחום הנדל"ן. המכון פועל בשיתוף פעולה עם מרכזי מחקר מובילים בעולם. המכון מהווה מקור לידע תיאורטי ומעשי עבור עושי המדיניות, מנהלים, יזמים, סטודנטים ומומחים אחרים בתחום הנדל"ן. בנוסף, מעניק המכון מלגות לסטודנטים לתואר שני, דוקטורנטים ופוסט-דוקטורנטים צעירים המתמחים בתחום הנדל"ן.

קבוצת החשיבה

המסמך הוא פרי עבודתם של חברי קבוצת חשיבה שהתכנסה ביוזמה של מרכז הגר ומכון אלרוב במהלך אפריל-אוגוסט 2014 במטרה לבחון את השאלה: מדוע אין שוק שכירות ארוכת טווח בישראל? מסמך זה מסכם את עבודת הקבוצה ומשקף את העבודה שנעשתה על ידי חברי הקבוצה:

גל ישורון, סטודנט לתואר שני בכלכלה

יואב לרמן, דוקטורנט בחוג לגיאוגרפיה

יוני צ'רניאבסקי, שמאי מקרקעין

יניב קורדובה, עורך דין וסטודנט לתואר שני במשפטים

עמית חקין, עורכת דין וסטודנטית לתואר שני במשפטים

פאבל ז'לנוב, דוקטורנט בבית הספר לכלכלה

גל ישורון ערך את המסמך המסכם של קבוצת החשיבה. הגרסה הסופית המוצגת כאן עברה עריכה נוספת על ידי סבסטיאן ולרשטיין לאחר קבלת הערות מאנשי מקצוע במרכז הגר ומכון אלרוב.

עיצוב ועריכה גרפית: מיכל סמו קובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב



השכרה ארוכת טווח בישראל: בחינת מדיניות הממשלה

נייר מדיניות

מחקר וכתובה:
גל ישורון, יואב לרמן, יוני צ'רניאבסקי, יניב קורדובה,
עמית חקין ופאבל ז'לנוב

עריכה:
גל ישורון וסבסטיאן ולרשטיין

תודות

פעילות צוות החשיבה והכנת מסמך זה התאפשרו הודות לתמיכתן הנדיבה של קרן דוד ואינז מאיירס, קרן צ'ארלס א. רבסון וקרן דוד ברג התומכות בפעילות של מרכז הגר, ולתמיכתו של מכון אלרוב לחקר הנדל"ן אשר הזקם מתרומתו הנדיבה של מר אלפרד אקירוב באמצעות קרן אלרוב.

ברצוננו להודות למשתתפים בקבוצת החשיבה, גל ישורון, יואב לרמן, יוני צ'רניאבסקי, יניב קורדובה, עמית חקין ופאבל ז'לנוב שתרמו מיכולתם המחקריות ומניסיונם המקצועי בכתיבתו של מסמך זה.

כמו כן, ברצוננו להודות לאלו שהעירו הערות ובכך העשירו את המסמך, ובהם פרופ' נטע זיו, המנהלת האקדמית של מרכז הגר, ד"ר דני בן שחר, ראש מכון אלרוב לחקר הנדל"ן ואדר' יואב וינברג, מנהל מרכז הגר.

לבסוף, ברצוננו להודות לרויית הוברפלד, מנהלת מכון אלרוב לחקר הנדל"ן, דוד אש, חוקר במכון אלרוב, עו"ד אורה בלום שניהלה את מרכז הגר עד אוקטובר 2014 וסבסטיאן ולרשטיין, מנהל תחום מחקר במרכז הגר, שגיבשו את הקבוצה, התוו את פעילותה והנחו את מפגשי הקבוצה.

This Document was made possible by funds granted by the Charles H. Revson Foundation, the David and Inez Myers Foundation, the David Berg Foundation and the Alrov Institute for Real Estate Research.

The statements made and views expressed, however, are solely the responsibility of the Affordable Housing Center at the Buchman Faculty of Law, Tel Aviv University and the Alrov Institute for Real Estate Research at the Recanati Business School, Tel Aviv University.

תוכן העניינים

5	תקציר
11	1. רקע ורציונל – השכרה ארוכת טווח בישראל
11	1.1 מאפייני שוק השכירות למגורים בישראל
12	1.2 עליית מחירי הדיור והקשר לצורך בהשכרה ארוכת טווח
16	1.3 סקירת המצב בעולם
20	1.4 המצב המשפטי בישראל בתחום יחסי שוכר-משכיר והשכרה ארוכת טווח
52	2. הצגת מתודולוגיית הניתוח: הערכת השפעת חלופות – מטרות ויעדים
25	2.1 מתודולוגיית הערכת השפעות (Impact Assessment)
26	2.2 הקריטריונים לאורם יבחנו כלי המדיניות
29	2.3 החלופות שנבחרו לניתוח
30	3. הצגת החלופות
30	3.1 חלופת הממשלה – מכרזים להשכרה ארוכת טווח
23	3.2 חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה'
34	3.3 חלופות השלטון המקומי
38	3.4 חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר
41	4. ניתוח ודין בחלופות
41	4.1 השוואה בין החלופות
46	4.2 סיכום ההשוואה בין החלופות
48	5. סיכום והמלצות
49	רשימת מקורות

תקציר

נייר זה מציג ומנתח את הצעדים הננקטים על ידי הממשלה לקידום שוק של שכירות ארוכת טווח בישראל. הנייר מאפשר להציג את מדיניות הממשלה בפרספקטיבה רחבה תוך דיון בשלוש סוגיות מרכזיות:

- מה מקומה של ישראל ביחס למדינות אחרות ביצירת שוק לשכירות ארוכת טווח?
 - אילו כלי מדיניות מיושמים היום ברמה הלאומית והמקומית לצורך כך?
 - כיצד ניתן להעריך את ההשפעה הצפויה ביישום הכלים הללו?
- להלן תמצית הנייר:

1. הרקע לפיתוח השכרה ארוכת טווח בישראל

1.1 מאפייני שוק השכירות למגורים בישראל

- בשנת 2013 התגוררו 611 אלף משקי בית בישראל בשכירות. אלו היוו 26.5% מכלל משקי הבית. עיקר השוכרים גרים בשכירות בשוק הפרטי (כ־22% מכלל משקי הבית), ויתרתם בשכירות ציבורית או אחרת.
- משקי בית צעירים מהווים את עיקר השוכרים, כאשר שיעור השוכרים יורד עם הגיל.
- שיעור השוכרים יורד ככל שעולה רמת ההכנסה, ומתייצב סביב 15% בעשירון השמיני.
- השונות בין אזורים גיאוגרפיים ניכרת: כך, למשל, בעוד בתל-אביב מהווים השוכרים קרוב למחצית ממשקי הבית, בחולון הסמוכה הם מהווים רק כרבע.

1.2 עליית מחירי הדיור והקשר להשכרה ארוכת טווח

- בין השנים 2008-2012 זינק מחיר דירה ממוצעת לרכישה בישראל ב־47.5%.
- בין השנים 2008-2012 דמי השכירות הממוצעים זינקו ב־41.1%, בעוד ההכנסה הכספית נטו למשקי הבית עלתה ב־18.7% בלבד בתקופה זו.
- מבין האוכלוסיות שעליית מחירי הדירות דחקה אותן למגורים בשכירות ניתן להצביע במיוחד על משפחות צעירות עם ילדים קטנים, אשר מקרבן נוספו בשנים אלה 13,000 משקי בית לשוק השכירות.
- בנוסף לנטל על משקי הבית, מחירי הדירות הגבוהים מקשים על התפתחות ההשקעה בשוק השכירות ארוכת הטווח: התשואה משכירות למגורים בישראל דומה לתשואה משכירות למגורים בבריטניה (כ־3%-4%), אך נמוכה מהתשואה על רכישת דירה (סביב 7%-6%). ככל שמחירי הדירות צפויים לעלות, הכדאיות הכלכלית ברכישת נכס לצורך השכרה למגורים תיוותר נמוכה (למול האפשרות של מכירת הנכס לאחר השבחה).

1.3 ישראל ביחס לעולם

- בהשוואה בינלאומית, שיעור המתגוררים בדירות שכורות בישראל נמוך במעט ממוצע ה־OECD, ודומה לשיעורם במדינות דוברות אנגלית כגון ב, בריטניה ואוסטרליה.
- משך חוזי השכירות המקובל בישראל (שנה אחת) הינו קצר יחסית, ודומה לנהוג בארה"ב ובפינלנד.
- הדומיננטיות בשוק השכירות הפרטי בישראל של המשכירים האינדיבידואלים על פני משכירים מוסדיים אינה חריגה בהשוואה בין לאומית, אולם שיעור המשכירים המוסדיים כמעט ולא קיים בישראל וזאת בשונה מחלק ממדינות העולם בהן נתח השוק של המשכירים המוסדיים הינו משמעותי יותר.
- מידת המעורבות הממשלתית בשוק השכירות בישראל נמוכה למדי בהשוואה למדינות ה־OECD. שכר הדירה אינו מוגבל כלל בשוק החופשי, וההתערבות של המדינה ביחסי שוכר ומשכיר מינימלית.



1.4 המצב המשפטי בישראל בתחום יחסי שוכר-משכיר והשכרה ארוכת טווח

1.4.1 הליכי פינוי שוכרים שאינם משלמים דמי שכירות

על משכיר שביטל חוזה שכירות בגין אי תשלום דמי שכירות והשוכר לא מתפנה מהמושכר, לעתור לבית משפט בתביעה לפינוי המושכר, ולאחר קבלת פסק דין, עליו לנקוט בהליכי הוצאה לפועל לביצוע פסק הדין לפינוי. בישראל, למן ביטול חוזה השכירות בגין אי תשלום דמי שכירות (שקדמה לו תקופת התראה בה השוכר לא תיקן את ההפרה) ועד לפינוי השוכר הסורר מהמושכר, עשויים לחלוף למעלה מ-100 ימים.

1.4.2 ניסיונות חקיקה ממשלתיים לעידוד שוק השכרה ארוכת טווח

בשנים האחרונות, קודמו שורה של חוקים שנועדו לקדם את ההתפתחות של שוק לשכירות ארוכת טווח וביניהם:

- חוק מס הכנסה (פטור ממס לקופות גמל על הכנסה מדמי שכירות בשל השכרת דירות מגורים לטווח הארוך) התשע"ב-2012. הקובע, כי קופת גמל, שבבעלותה לפחות 100 דירות ל"השכרה לטווח הארוך" בבניין אחד או במספר בניינים, תוכל לבחור במסלול של פטור ממס על ההכנסה מדמי השכירות של הדירות שבבעלותה.
- חוק לעידוד בניית דירות להשכרה, התשס"ז-2007 המעניקה תמריצי מיסוי כגון פטור ממס שבח במכירת זכות במקרקעין; ומתן אפשרות לניכוי פחת כהפסדים המותרים לקיזוז לפי פקודת מס הכנסה.
- תיקון מס' 67 (2009) לחוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959 המעניק הטבות מס לבניינים חדשים להשכרה.
- ההערכה היא שההטבות הניתנות במסגרת חוקים אלה תורמות כ-1,500 יחידות דיור להשכרה בשנה בכל הארץ.

2. מתודולוגיית הניתוח: הערכת השפעת חלופות – מטרות ויעדים

2.1 מתודולוגיית הערכת השפעות (Impact Assessment)

מתודולוגיה זו מחייבת הגדרה של יעדים למדיניות, אשר ישמשו גם כקריטריונים להשוואה בין החלופות השונות, גיבוש חלופות, מתוך "סל הכלים" אשר עומד לרשות הממשלה, ניתוח החלופות לאור הקריטריונים ולבסוף, עריכת השוואה בין החלופות השונות באמצעות ניתוח רב-משתנים.

2.2 הקריטריונים לאורם יבחנו החלופות

1. היכולת לייצר שוק לשכירות ארוכת טווח שלא מוגבל באופן מובנה בזמן או בהיקף.
2. היכולת להגדיל נתח השוק לשכירות ארוכת טווח והיצע הדירות בכלל.
3. היכולת לספק פתרונות לאוכלוסייה ברמות הכנסה בינונית ונמוכה.
4. עלות הסבסוד הציבורי.
5. היכולת לספק פתרונות דיור מוטי נגישות (בנגישות לתחבורה ציבורית).
6. היקף הסיוע הכספי לזכאים.
7. זמינות ליישום.
8. היכולת לייצר השפעות חיצוניות חיוביות.

3. הצגת החלופות שנבחרו לניתוח

3.1 חלופת הממשלה – מכרזים להשכרה ארוכת טווח

הממשלה החלה במימוש המדיניות המוצהרת כאשר פרסמה בתחילת 2014 שלושה מכרזים לשיווק קרקעות לדיור להשכרה: בהרצליה, ברמת השרון ובחיפה. שלושת המכרזים הללו יצאו לפועל בהתאם להחלטת רמ"מס' 1310 מדצמבר 2013. עיקרי ההחלטה הינם כדלקמן:

- א. המדינה משווקת מגרשים שבבעלותה באמצעות מכרזים, כאשר היזם שמציע את המחיר הגבוה ביותר עבור הקרקע הוא הזוכה (ולא ייקבע במכרז מחיר מינימום).
- ב. היזם מחויב לבנות במגרש על חשבונו דירות מגורים אשר יושכרו לתקופה של 20 שנים לפחות. לאחר 20 שנות השכרה יוכל היזם למכור את הדירות בשוק החופשי.
- ג. כל הדירות בפרויקט יושכרו לתקופה מינימלית של 3 שנים ולתקופה מקסימאלית של 10 שנים. היזם מחויב להשכיר לפחות 25% מהדירות בשכר דירה מוזל ומפוקח, הנמוך ממחיר השוק. שאר הדירות יוכלו להיות מושכרות במחיר השוק.
- ד. גובה שכר הדירה המוזל והמפוקח ייקבע באופן ספציפי לכל אחד מ-3 הפרויקטים להשכרה (בהתאם למחירי השכירות הנהוגים בכל מקום). הדירות בשכ"ד המוזל יושכרו אך ורק ל"זכאים", בהתאם למדיניות הממשלה הנוכחית.

3.2 חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה'

בתאריך 18 במרץ 2014 אישרה הכנסת בקריאה שניה ושלישית תיקון מקיף לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 (תיקון מס' 101). אחת ממטרות התיקון היא מתן תמריץ ליזמים לבנות בנייני מגורים להשכרה ארוכת טווח על קרקעות פרטיות, זאת, ע"י אישור תוספות בניה בפרויקטים להשכרה לטווח ארוך, לתקופה של עשר שנים לפחות. אין המדובר בקביעת דמי שכירות מופחתים לדירות בפרויקטים אלה, כי אם במחירי שוק של שכירות באזור בו הם נבנים, אך חלה הגבלה על העלאתם במהלך תקופת השכירות.

3.3 חלופות השלטון המקומי

- בוואקום שנוצר במדיניות הממשלה התפתחה בעירויות מסוימות, ובראשן בעיריית תל אביב, מדיניות מוניציפאלית שמטרתה לקדם דיור בהישג יד בשכירות ארוכת טווח.
- עיריית תל אביב יפו אימצה מדיניות המגדירה דיור בהישג יד במסגרת שכירות כדיור שעלותו אינה עולה על 25 אחוזים מהכנסות (נטו) משק הבית בעשירון ההכנסה השביעי.
- מדיניות העירייה היא לקדם דיור בהישג יד לזכאים חסרי דירה במגרשים אשר בבעלות עירונית או בבעלות רשות מקרקעי ישראל. המהלך לא נועד לתת מענה לשכבות שבעשירונים הנמוכים, אם כי לא נמנעת מהם האפשרות להגיש מועמדותם לדיור זה.
- מדיניות העירייה מיושמת בשני מודלים בעלי הבדלים בסיסיים במידת מעורבותה של הרשות המקומית. מודלים אלה יסקרו להלן כשתי חלופות נפרדות.

3.3.1 חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים

במודל זה, העירייה היא שמבצעת בפועל את הבנייה של הדירות לדיור בר השגה, באמצעות החברה העירונית "עזרה ובצרון" על קרקע עירונית, כאשר מלוא עלות הבנייה מוטלת על העירייה. החברה העירונית "עזרה ובצרון" אחראית על ביצוע בדיקת הזכאות למועמדים, ביצוע הגרלות למועמדים, אכלוס המשתכנים שזכו בהגרלות,



ביצוע גבייה של שכר הדירה במחירי דיור בר השגה, ופיקוח שהדיירים לא מבצעים העברת זכויות והשכרת המבנה לצד שלישי.

3.3.2 חלופת עירייה ב' – בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן

במודל זה העירייה מבצעת הקצאת קרקעות עירוניות, באמצעות פרסום מכרזים פומביים ליזמים פרטיים למכירת זכויות חכירה בקרקעות שבבעלות עירונית. מכירת זכויות זו, היא במסגרת עסקת קומביניציה להקמת בניינים למגורים ולמסחר, במתחמים שהעירייה מייעדת. כאשר במסגרת העסקה, עיריית תל אביב־יפו מקבלת מהזוכה במכרז יחידות דיור בנויות, לפי כמות דירות שנקבעות מראש בהסכם הקומביניציה עם היזם הפרטי. במסגרת המכרז, התחרות בין היזמים הפרטיים היא על שיעור חלקה של עיריית תל אביב־יפו בקומביניציה. את הדירות שנשארות בבעלות עיריית תל אביב־יפו העירייה תשכיר במסגרת דיור בר השגה לפי עקרונות העירייה שנקבעו בוועדות ההיגוי העירונית ואושרו על ידי מועצת העיר, לזכאים לדיור בר השגה.

3.4 חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר

ב־3 באפריל 2014 החליטה ועדת השרים לענייני דיור להכין תזכיר חוק, שמטרתו "שיפור המסגרת החוקית הקיימת בעניין הסדרת יחסי משכיר־שוכר של דירת מגורים ויצירת מסגרת חוקית מתאימה להבטחת ההגנות, הסבירות והוודאות ביחסים המשפטיים בין הצדדים". מאחר ותזכיר החוק של הממשלה טרם פורסם, נייר זה יתייחס להצעת החוק להסדרת שוק השכרת דירות מגורים בישראל, התשע"ד–2014 שהוגשה ע"י חה"כ חיליק בר, סתיו שפיר ואורלי לוי אבקסיס כחלופה שתבחן לצד חלופות אחרות שמטרתן לקדם שוק שכירות ארוכת טווח.

4. השוואה בין חלופות

ניכר, כי החלופות משלימות זו את זו בהיבטים רבים, וחסרונה של אחת הוא יתרונה של אחרת. מתוך כך, ניתן לעמוד על מספר מתחים ("טרייד אופ") בין החלופות השונות:

- **מתח בין יישום מידי ומקיף לבין הרחבה נקודתית של היצע הדיור** – על פניו, להסדרת יחסי שוכר ומשכיר יכולת להשפיע באופן רחב על כל השוק, וליצור תוך זמן קצר את התנאים לקיום שוק שכירות ארוכת טווח. להתערבות כזו פוטנציאל השפעה דרמטי, אך גם סיכון לפגיעה (בין היתר, בזכויות הקניין של המשכירים כיום ובהיצע הדירות לעתיד). מנגד, לבניה החדשה המגולמת בשלוש החלופות האחרות פוטנציאל השפעה מינורי יותר, כמו גם זמינות נמוכה יותר ליישום.
- **מתח בין יזמות ציבורית ובין צמצום העלות הישירה למשלם המיסים** – כפי שהחלופות ממחישות, ככל שהרשויות מעורבות יותר בייזום הפרויקטים יש להן יותר כוח לעצב את ההיבטים התכנוניים בפרויקטים (ובפרט, להשפיע על הנגישות ותמהיל הדירות), ואף למנוע השפעות שליליות על חלוקת ההון. מנגד, באופן טבעי, ככל שהרשויות מעורבות יותר הרי שהעלות התקציבית הישירה עולה, כמו גם הקושי הפוליטי ביישומם. לאור המאפיינים המשלימים של החלופות השונות, ייתכן כי שילוב מסוים ביניהן יאפשר לספק מענה מקיף למגוון התכליות של שכירות ארוכת טווח. עם זאת, גם ביישום משולב של חלק מהחלופות ניתן להצביע על כמה נושאים שאף אחת מהחלופות לא מציעה להם מענה מיטבי.
- אף אחת מהחלופות לא נותנת מענה לרמות הכנסה בינוניות ונמוכות.
- אף אחת מהחלופות אינה מבטיחה מאפיינים תכנוניים אשר עונים על מגוון הצרכים הרלוונטיים (בפרט בהיבטי נגישות וקידום אזורים עירוניים).
- אף אחת מן החלופות לא מתמודדת באופן משמעותי עם המחסור הכללי בהיצע הדירות.

ניתוח החלופות בנייר זה לפי כל קריטריון יוצג על פי סולם צבעים:

אדום – החלופה אינה עומדת בקריטריון כלל או לוקה בחסר באופן משמעותי.

צהוב – החלופה מביאה לעמידה בקריטריון באופן חלקי בלבד.

ירוק – החלופה מספקת מענה מלא עבור הקריטריון שעל הפרק.

סיכום ההשוואה בין החלופות

חלופת הממשלה – מכרזים להשכרה ארוכת טווח	חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה'	חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים	חלופת עירייה ב' – בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן	חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר	
צהוב	צהוב	אדום	אדום	ירוק	היכולת לייצר שוק לשכירות ארוכת טווח שלא מוגבל באופן מובהב בזמן או בהיקף
צהוב	צהוב	אדום	אדום	ירוק	היכולת להגדיל נתח השוק לשכירות ארוכת טווח והיצע הדירות בכלל
אדום	אדום	צהוב	צהוב	ירוק	היכולת לספק פתרונות לאוכלוסייה ברמות הכנסה בינונית ונמוכה.
צהוב	ירוק	אדום	צהוב	ירוק	עלות הסבסוד הציבורי
אדום	ירוק	ירוק	ירוק	אדום	היכולת לספק פתרונות דיור מוטי נגישות (בנגישות לתחבורה ציבורית).
אדום	ירוק	ירוק	ירוק	אדום	היקף הסיוע הכספי לזכאים
צהוב	ירוק	ירוק	צהוב	ירוק	זמינות ליישום
אדום	ירוק	ירוק	ירוק	אדום	היכולת לייצר השפעות חיצוניות חיוביות.

5. סיכום והמלצות

- על רקע המאפיינים של שוק השכירות המקומי ולאור הניסיון הנצבר בעולם, ניתן להעריך שפיתוח שוק של שכירות ארוכת טווח עשוי לתרום לגיוון מוצרי הדיור ולענות על צרכים של מגוון אוכלוסיות רב יותר.
- שוק שכירות משוכלל עשוי להקל על משקי בית רבים שאינם יכולים להעמיד הון ראשוני לקניית דירה, להשיג פתרון דיור נאות, המתאים לצרכיהם ויציב לאורך זמן.

לאור האמור לעיל, להלן מספר המלצות ראשוניות:

1. אין חלופה המצליחה לבדה לעמוד בכל המטרות ולכן על מנת לפתח שוק של השכרה ארוכת טווח בראייה כוללת ראוי לשלב בין כלי מדיניות מגוונים המשלימים זה את זה.
2. כלי המדיניות הקיימים היום ברמה הלאומית נושאים בחובם עלות כלכלית גבוהה מאוד ובשלב זה, הם אינם מכוונים למנעד רחב של אוכלוסיות ובפרט לא לאוכלוסיות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה. לאור מחירי השכירות המוצעים במכרזים שהצליחו לצאת אל הפועל עד כה, כמו במקרה של המכרז בהרצליה הנבחן



- בנייר זה, מי שצפוי ליהנות מההטבה על הדירות במחיר מפוקח הם משקי בית בעלי הכנסה בינונית-גבוהה (עשירון 8). זאת מאחר שזאת האוכלוסייה שתהיה מסוגלת לעמוד בהוצאות הדיור (גם לאחר ההטבה) מבלי להוציא שיעור לא סביר מההכנסה על דיור. מומלץ, אם כן, לשכלל את החלופות הלאומיות הקיימות, ובכלל זה מנגנוני מימון ישיר ועקיף, כך שהתועלת החברתית תהיה גדולה יותר לאור העלות ציבורית הכרוכה בהן.
3. למדיניות שנועדה להסדיר את היחסים בין שוכר למשכיר יש יתרון יחסי מבחינת היכולת לייצר שוק לשכירות ארוכת-טווח בהיקף רחב וזמין. ראוי לשקול חלופה זו ליישום מהיר הן עקב יכולתה לשפר את שוק השכירות בכללותו והן ככלי שעשוי לתמוך ואף להשלים חלופות אחרות.
4. לכלי המדיניות המופעלים ברמה המקומית יש יתרון ביצירת השפעות חיצוניות חיוביות וכוחם יפה כחלק מתהליכי פיתוח עירוניים. כמו כן, יש בחלופות אלו הזדמנות לתת מענה לאוכלוסיות בעלות הכנסה בינונית (ואף נמוכה). לרשויות מקומיות, אם כן, מומלץ לעשות שימוש בכלים אלו, גם אם מבחינת השוק בכללותו כלים אלו מוגבלים ביכולתם לייצר שינוי בהיקף נרחב.

1. רקע ורציונל – השכרה ארוכת טווח בישראל

המלצות הועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג), שמונתה בעקבות המחאה החברתית, שימשו בסיס לסדרה של החלטות של הממשלה שבאו להציע פתרונות שונים בתחום הדיור. נייר זה עוסק בניתוח והערכה של ההחלטות הללו תוך בחינה של הצעדים הננקטים על ידי הממשלה ביחס לחלופות מדיניות שונות שניתן ליישם על מנת להשיג אותה מטרה.

בפתיחת המסמך ועל מנת להבין את הרקע להיווצרות הצורך בהתערבות בתחום השכירות, נסקרים מאפייניו של שוק השכירות בישראל תוך התייחסות למאפיינים של שווקים אלה במדינות שונות בעולם. בחלקו השני מוצגת מתודולוגית הניתוח ומפורטים הקריטריונים השונים לאורם יבחנו כלי המדיניות השונים. בחלקו השלישי מציג הנייר את החלופות השונות – כלי המדיניות לרגולציה בתחום הדיור, וביניהן החלופה שנבחרה על ידי הממשלה; ובחלקו הרביעי נערכת השוואה בין החלופות השונות. החלק האחרון של הנייר מציג את התובנות המרכזיות לרבות המלצות ראשוניות על בסיס הניתוח שנערך.

1.1 מאפייני שוק השכירות למגורים בישראל

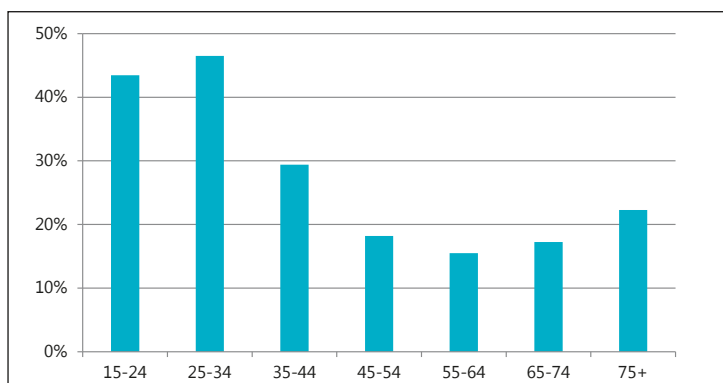
לאורך השנים, התגוררו רוב משקי הבית בישראל בדירות בבעלותם. בעשור האחרון שיעור משקי המתגוררים בשכירות חווה מגמת עלייה קלה, ובשנת 2013 התגוררו 611 אלף משקי בית בישראל בשכירות.¹ אלו היוו 26.5% מכלל משקי הבית, בעוד חלקם של משקי הבית הגרים בדירה בבעלותם עמד על 68.8%. עיקר השוכרים גרים בשכירות בשוק הפרטי (כ-22% ממשקי הבית), ויתרתם בשכירות ציבורית או אחרת.

על אף שבכל קבוצות החברה ובכל אזור קיימים משקי בית המתגוררים בשכירות, הרי שניתן להצביע על כמה מאפיינים מרכזיים של אוכלוסיית השוכרים:² ראשית, משקי בית צעירים מהווים את עיקר השוכרים, כאשר שיעור השוכרים יורד עם הגיל (איור 1). בנוסף, שיעור השוכרים יורד ככל שעולה הכנסת משק הבית, ומתייצב סביב 15% בעשירון השמיני (איור 2). לאור זאת, נהוג להפריד בין משקי בית המתגוררים בשכירות באופן זמני (צעירים בעיקר) וכאלו המתגוררים בשכירות באופן קבוע (בעלי הכנסה נמוכה או קשישים).³ מגורים בשכירות נפוצים הרבה יותר בקרב האוכלוסייה היהודית בהשוואה לאוכלוסייה הערבית (בה רק כעשירית ממשקי הבית דיווחו כי הם מתגוררים בשכירות). מעבר לכך, השונות בין אזורים גיאוגרפיים ניכרת: כך למשל, בעוד בתל אביב יפו מהווים השוכרים קרוב למחצית ממשקי הבית, בחולון הסמוכה הם מהווים רק כרבע. באופן כללי, במחוז תל-אביב שיעור השוכרים הגבוה ביותר, ואילו במחוז צפון הוא הנמוך ביותר.

1 אגמון (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 הנתונים שלהלן מבוססים על סקר הוצאות משקי בית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2012.
3 Forsyth Street Advisors (2014), Israel Builds: A Public / Private Partnership to Finance Affordable Housing (Workshop presentation) http://media.wix.com/ugd/976b1a_3f4927a921534d6ca71dd0074b496fce.pdf

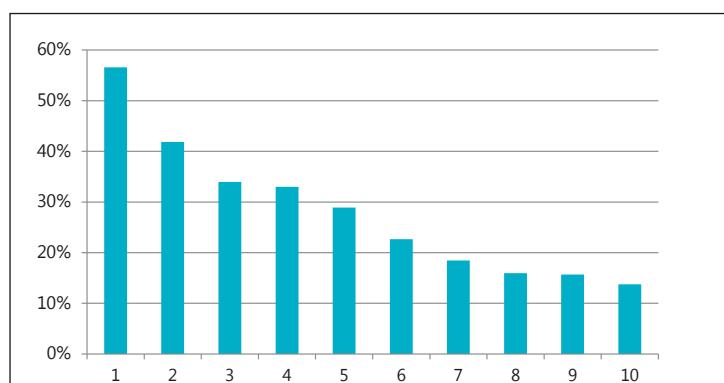


איור 1: שיעור משקי בית המתגוררים בשכירות בכל קבוצת גיל, 2012



מקור: עיבודי המחברים לסקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס (2012). קבוצות גיל לפי גיל ראש משק הבית. שיעור השוכרים כולל גם שוכרים שלא בשוק הפרטי (דוגמת דיור ציבורי).

איור 2: שיעור משקי בית המתגוררים בשכירות בכל עשירון הכנסה, 2012



מקור: עיבודי המחברים לסקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס (2012). עשירוני הכנסה נטו לנפש סטנדרטית במשק הבית. שיעור השוכרים כולל גם שוכרים שלא בשוק הפרטי (דוגמת דיור ציבורי).

1.2 עליית מחירי הדיור והקשר לצורך בהשכרה ארוכת טווח

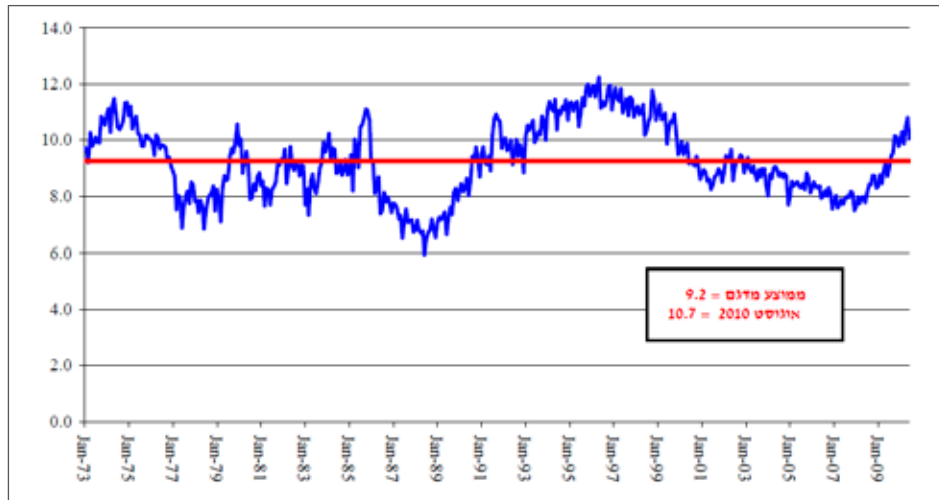
בין השנים 2003-2013 עלה מחיר דירה ממוצעת לרכישה בישראל בשיעור שנתי של 6.3%. אולם, עליה זו כוללת זינוק של 47.5% במחירי הדירות בין השנים 2008-2012, ובפרט בין השנים 2008-2010 עלו מחירי הדירות ב-43% מעבר לעליית השכר הממוצע.⁵ יצוין כי עליה חדה זו באה לאחר ירידה הדרגתית במחירי הדירות ביחס לשכר הממוצע מאז אמצע שנות התשעים (איור 3). בפועל, עליית המחירים מתבטאת בזינוק חד במספר המשכורות הדרושות לרכישת דירה: בין 2004 ל-2012 עלו מחירי הדירות במונחים של שנות ההכנסה הנחוצות

4 בנק ישראל (2014), "נשיגות הדיור (housing affordability): היחס בין מחירי הדירות ושכר הדירה להכנסות באזורי הארץ, 2004 עד 2012". מתוך 'ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים '137

5 דובמן, יכין וריבון (2011) "שוק הדיור בישראל 2008-2010: האם התפתחה בועה במחירי הדירות?" סדרת מאמרים לדיון של בנק ישראל 2011.6 <http://www.boi.org.il/deptdata/mehkar/papers/dp1106h.pdf>

לרכישת דירה, ובאזורים מסוימים נדרשת תוספת של שנה עד שלוש שנות הכנסה של משק בית ממוצע כדי לרכוש דירה.⁶ במובן זה, היכולת לרכוש דירה פחתה משמעותית בשנים הללו.

**איור 3: היחס בין מחירי הדירה לשכר הממוצע (בשנות שכר),
ינואר 1973 – אוקטובר 2010**



מקור: דובמן, יכין וריבון (2011)

אל מול מחירי הדירות בבעלות, השכירות הממוצעת בישראל עלתה בין השנים 2003–2013 ב־4% מדי שנה בממוצע. עם זאת, בין השנים 2008–2012 השכירות הממוצעת זינקה ב־41.1%, בעוד ההכנסה הכספית נטו למשקי הבית עלתה ב־18.7% בלבד בתקופה זו.⁷ עליית שכר הדירה מאז 2008 שחקה תוך ארבע שנים 4% מההכנסה נטו של משקי הבית, והשיבה את היחס בין שכר הדירה להכנסה נטו לרמה בה עמד בשנת 2004 (24%). בנוסף, קיימים נתונים לפיהם עליית מחירים זו פגעה גם בצריכה של משקי הבית השוכרים (אף שהטיבה עם המשכירים).⁸ נוכח האמור יש הטוענים כי העדר התפתחות בשוק השכירות לצד עליית שכר הדירה גרמו להכבדה נוספת של הנטל על שוכרי הדירות, אשר מתמודדים עם אי ודאות ושחיקה בתנאי המגורים.⁹

על אף הפגיעה המשמעותית ביכולת לרכוש דירה, שיעור השוכרים מכלל משקי הבית נותר דומה לאורך השנים.¹⁰ יחד עם זאת חל שינוי בהרכב אוכלוסיית השוכרים. מבין האוכלוסיות שעליית מחירי הדירות דחקה אותן למגורים בשכירות ניתן להצביע במיוחד על משפחות צעירות עם ילדים קטנים, אשר מקרבן נוספו בשנים אלה 13,000 משקי בית לשוק השכירות.¹¹ לכל הפחות, עליית מחירי הדיור הפכה את אופציית השכירות למקובלת יותר: אם עד לפני שנים ספורות הניחו רבים כי הדיור בשכירות הינו כלי מדיניות לתמיכה סוציאלית באלו אשר

6 בנק ישראל (2014), שם.

7 שם, שם.

8 קהן וריבון (2013), "מחירי הדירות והשכירות והשפעתם על הצריכה הפרטית בישראל – ניתוח באמצעות נתונים מיקרו־כלכליים", סקר בנק ישראל 87 133–177,

http://www.boi.org.il/he/Research/DocLib2/%D7%A1%D7%A7%D7%A887/seker87h_e.pdf

9 דו"ח הועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("ועדת טרכטנברג") 2011, עמ' 197

<http://www.haaretz.co.il/hasite/images/images/diur.pdf>

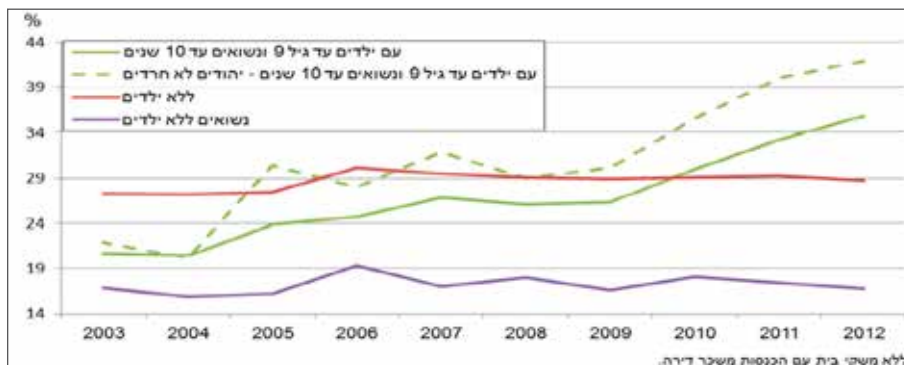
10 יצוין, כי לאורך העשור הקודם ניתן להצביע על עלייה קלה בשיעור המתגוררים בשכירות מקרב משקי הבית, אשר החלה עוד טרם עליית המחירים. קהן וריבון (2013).

11 ברנרד וסטברצ'נסקי (2014) מדיניות הממשלה ביחס להורים צעירים (סדרת מאמרים לדיון של בנק ישראל, 2014.2) <http://www.boi.org.il/he/Research/DocLib/dp1402.pdf>



ידם קצרה מלרכוש דירה,¹² לאחרונה, עידוד מגורים בשכירות נתפס כאמצעי אחד מני רבים להבטחת מגורים בהישג יד לאוכלוסייה רחבה.

איור 4: שיעור משקי הבית השוכרים דירה עם וכלי ילדים, 2003–2012



מקור: ברנרד וסטרבצ'נסקי (2014)

יודגש, כי מחירי הדירות הגבוהים מקשים גם על התפתחות ההשקעה בשוק שכירות ארוכת טווח: העלייה הריאלית במחירי הדירות, לצד הקיפאון המובנה בהוצאת משקי הבית על שכירות, מכרסמים בתשואה מהשקעה בשכירות ארוכת טווח. כפי שאיור 5 ממחיש, התשואה על שכירות למגורים בישראל דומה לתשואה על שכירות למגורים בבריטניה (כ־3%–4%), ונמוכה מהתשואה על רכישת דירה (סביב 6%–7%). ככל שמחירי הדירות צפויים לעלות, הכדאיות הכלכלית ברכישת נכס לצורך השכרה למגורים תיותר נמוכה (למול האפשרות של מכירת הנכס לאחר השבחה). במובן זה, מחירי דירות נמוכים צפויים לתרום גם לכדאיות הכלכלית בהשקעה בדיור להשכרה.

איור 5: מרכיבי תשואה שנתית ממוצעת על נדל"ן



מקור: עבור בריטניה Montague Review (2012); עבור ישראל נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים.

* בהעדר נתונים המשווים שכר דירה וערך במכירה של נכסים זהים, התשואה מהשכרת נכסים למגורים בישראל חושבה על בסיס מחירי דירה ממוצעת ושכר דירה ממוצע בישראל בטווח השנים 2003–2013.

12 וראו למשל בן-שטרית (2003) "מדיניות דיור בישראל", מכון טאוב; ליפשיץ (2001) "האם יש מקום לעודד בנייה להשכרה", הרבעון הישראלי למסים 115

1.2.1 הנימוקים בעד ונגד חיזוק שוק השכירות הפרטית

השאלה האם בכלל יש מקום לחזק את שוק השכירות נדונה בהרחבה בספרות, ובכלל זה בהקשר הישראלי.¹³ בקצרה, הנימוקים העיקריים התומכים בחיזוק שוק השכירות הינם:

א. **הזדמנות להגדלת היצע הדיור וגיוון צורות החזקה בו** – המוצר העומד בלב שוק השכירות הפרטית, דהיינו דירת המגורים להשכרה, הינו מוצר תחליפי לרכישת דירה או למגורים בדיור ציבורי. חיזוק שוק השכירות הפרטית עשוי לסייע, אם כן, לאותן אוכלוסיות אשר אינן מעוניינות או יכולות לרכוש דירה, ומנגד אינן זכאיות לדיור מהמדינה. בפרט, הרחבת היצע הדיור בשכירות לטווח ארוך תעניק למשקי בית רבים אפשרות בחירה נוספת, אשר אינה עומדת בפניהם כיום, ותאפשר תכנון מוצרי דיור הולמים יותר את צרכי הדיירים. לבסוף, ככל שחיזוק שוק השכירות יתבצע על בסיס בניה חדשה, הרי שיש בכך גם לתרום להגדלת היצע הדיור בישראל, ולסייע למיתון המחירים גם בשכירות לטווח קצר ובשוק הדירות בבעלות.

ב. **שיפור תנאי המגורים** – שכלול שוק השכירות עשוי לסייע לשיפור תנאי המגורים הפיסיים, הוזלת מחירים, הגדלת הביטחון לדיירים וצמצום הסיכון למשקיעים. כך, שוק שכירות משוכלל עשוי להוביל לפיתוח מגוון כלים והתמקצעות בהשכרה, וחיזוק תחרות אפקטיבית בין משכירים. בתכנון מתאים, מגורים בשכירות עשויים להוביל גם להשפעות חיצוניות חיוביות על סביבתם.

ג. **גיוון אפיקי ההשקעה והצריכה של משקי הבית** – עבור משקי בית רבים דירת המגורים היא הנכס המשמעותי ביותר אשר ירכשו. זאת, אף שאת ההון המושקע ברכישת נדל"ן להשכרה היה ניתן, לכאורה, להשקיע באפיקים אחרים. אפיקים אלו עשויים להציע תשואה גבוהה יותר או פחות תנודתיות, ומבלי להכניס את משקי הבית לחוביבויות הנלוות לרכישת דירה (דוגמת משכנתא). על כן, עידוד מגורים בשכירות עשוי לפנות משאבים למנגנוני השקעה וצריכה יעילים יותר מנקודת המבט של משקי הבית, כמו גם של המשק כולו.

ד. **הגדלת הגמישות במגורים** – המשקל הגדול אשר מיוחס למגורים בדירה בבעלות מקשה על התפתחות שוק דיור דינמי: החשיבות הרבה של הנכס בעיני בעליו, ההשקעה (הרגשית והחומרית) של הבעלים בנכס ובסביבתו, והתלות הפיננסית בערכו של הנכס עלולים להוות חסם בפני מעבר דירה (ובהתאם, להגביל את הגמישות בשוק העבודה) או בפני ניצול אלטרנטיבי של הנכס (למשל במסגרת פינוי-יבוי).

על אף הנימוקים התומכים בחיזוק שוק השכירות, ראוי לציין כי קיימים גם יתרונות בשימור ואף פיתוח שוק המגורים בבעלות. כמה מהטענות התומכים בעידוד בעלות על דירות הינם:

א. **נדל"ן כאפיק השקעה נוח למשקי בית** – לחסכון באמצעות השקעה בנדל"ן יש גם יתרונות רבים מבחינת משקי הבית. בין היתר ניתן למנות את הידע המינימלי הדרוש להשקעה, הזמינות הרבה של הנכסים ומכשירי המימון, עלויות העסקה המוגבלות והתמריץ הברור והמידי לביצוע ההשקעה (זכות בלתי מוגבלת למגורים בנכס). אין ערובה כי משקי הבית אשר יגורו בשכירות לאורך זמן לא יפנו משאבים לצריכה במקום

13 וראו בהקשר זה את הדיון אצל:

אלתרמן, סילברמן, פיאלקוף (2011) דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית (עבור משרד הפנים, מינהל התכנון)

Andrews and Aida Caldera Sánchez (2011), "The Evolution of Homeownership Rates in Selected OECD Countries: Demographic and Public Policy Influences", OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2011/1.

Scalon & Kochan (ed.) (2011) Towards a sustainable private rented sector - The lessons from other countries (London School of Economics).



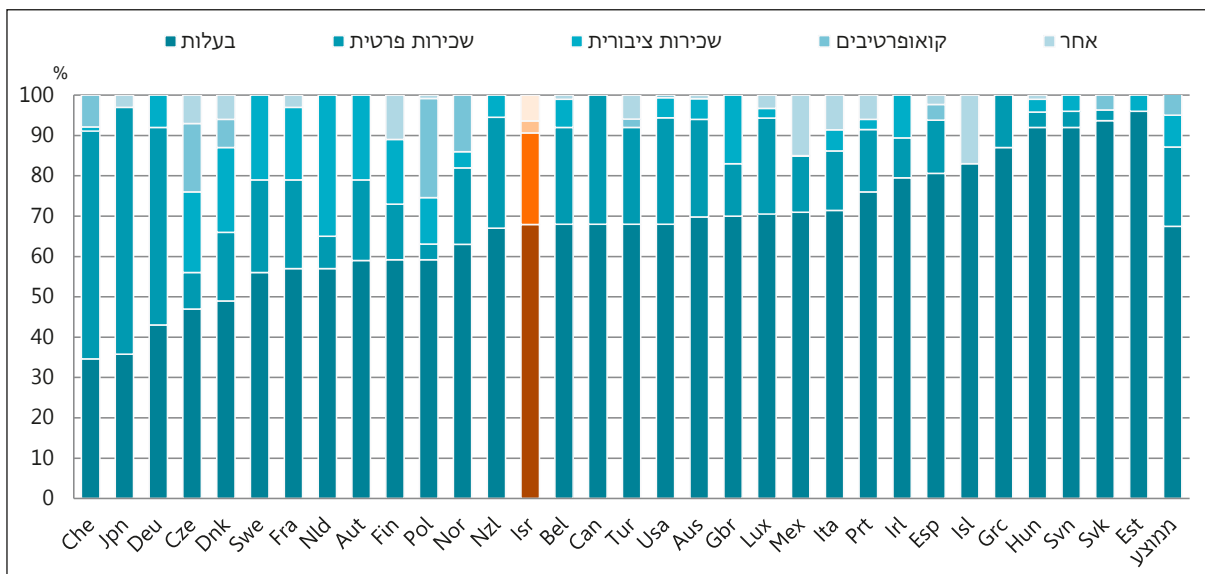
לחיסכון או השקעות עם תשואה גבוהה יותר. יתרה מכך, לשינויים בדפוסי ההשקעה עשויות להיות השפעות גם על חלוקת ההון בחברה,¹⁴ והם עלולים לפגוע בפרט באוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה.

ב. **המרכיב הפסיכולוגי והחברתי של בעלות על נכס** – יש הרואים בנימוק זה, ובפרט בצורך להיות בשליטה מלאה על קורת הגג, כמניע משמעותי מאחורי בחירת משקי בית רבים לרכוש דירה.¹⁵ ייתכן, כי גורמים חיצוניים, דוגמת נורמות חברתיות, מניע ההורשה ומידת הסיכון הנתפס בדיוור בשכירות, תורמים לחשיבות המרכיב הפסיכולוגי. לצד זאת, יש המצביעים על המתאם האמפירי בין מגורים בבעלות ובין הון חברתי (דוגמת קשרים חברתיים, מעורבות פוליטית והצלחה בלימודים), אף שהסיבתיות העומדת מאחורי קשרים אלה אינה ברורה.¹⁶

1.3 סקירת המצב בעולם

בהשוואה בינלאומית, שיעור המתגוררים בדירות שכורות בישראל נמוך במעט מממוצע ה־OECD, ודומה לשיעורם במדינות דוברות אנגלית כארה"ב, בריטניה ואוסטרליה (ראו איור 6).¹⁷ משך חוזי השכירות הפרטית המקובל בישראל (שנה אחת) הינו קצר יחסית, ודומה לנהוג בארה"ב ובפינלנד (ההשוואה מתייחסת לשכירות פרטית בכללותה, לרבות שכירות מוסדית ושכירות פרטית בידי יחידים (איור 7)). הדומיננטיות בשוק השכירות הפרטי בישראל של המשכירים האינדיבידואלים על פני משכירים מוסדיים אינה חריגה בהשוואה בין לאומית, אולם קיימות דוגמאות למדינות בהן נתח השוק של המשכירים המוסדיים הינו משמעותי יותר (איור 8).

איור 6: התפלגות צורות הבעלות על מגורים במדינות ה־OECD



מקור: עבור ישראל – עיבודי המחברים לנתוני סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס (2012). לא ניתן להפריד את המגורים בקואופרטיבים מיתר הקטגוריות בישראל. עבור יתר המדינות – Andrews, Caldera Sánchez and Johansson (2011)

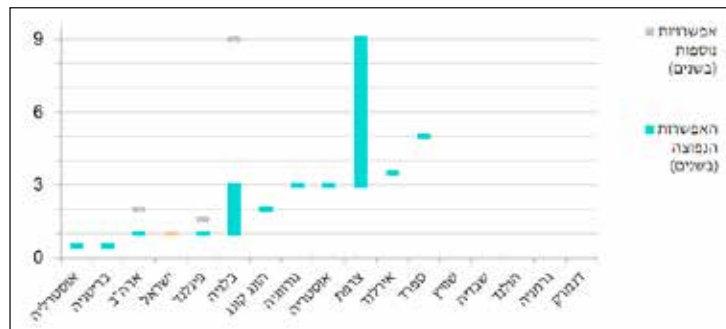
14 וראו למשל את הדיון האקדמי והציבורי המלווה את פרסום הספר. Piketty, T. (2014). Capital in the Twenty-first Century. Harvard University Press

15 Ben-Shahar, D (2007) "Tenure Choice in the Housing Market: Psychological Versus Economic Factors" in Environment and Behavior, Vol. 39 No 6, pp. 841-858.

16 Rohe, W., Van Zandt, Sh.Mc. Carthy G. (2013) "The social benefits and costs of homeownership: A critical assessment of the research" in The Affordable Housing Reader (Ed. By J.Rosie Tighe and Elizabeth J. Mueller).

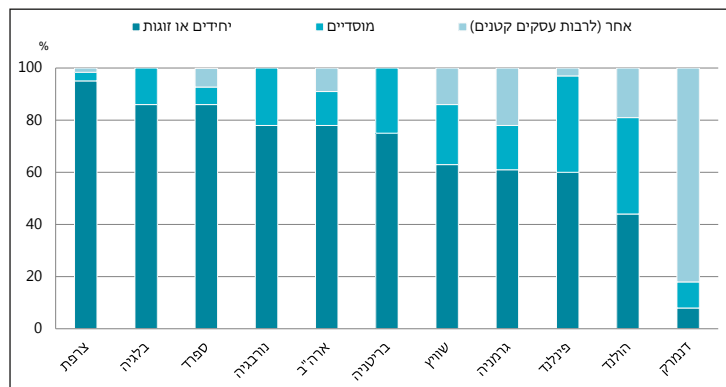
17 OECD (2011) סקירה כלכלית ישראל (תרגום: משרד האוצר)

איור 7: משך חוזה שכירות מקובל לפי מדינה



מקור: מעובד מתוך (Scnalon & Kochan (ed.) (2011). ישראל מסומנת בכתום).

איור 8: הרכב המשכירים בשוק הפרטי במדינות נבחרות



מקור: מעובד מתוך (Scnalon & Kochan (ed.) (2011).

מידת המעורבות הממשלתית בשוק השכירות בישראל נמוכה למדי בהשוואה למדינות ה־OECD. שכר הדירה אינו מוגבל כלל בשוק החופשי, וההתערבות של המדינה ביחסי שוכר ומשכיר מינימלית (ראו איור 9 ואיור 10 וכן פרק 3.4 להלן). מערכות ההתערבות בשוק השכירות שונות ממדינה למדינה, ומקיפות היבטים של פיקוח על שכ"ד ומשך השכירות בחוזים קיימים ו/או חדשים, הצמדת שכר הדירה למדד, פיקוח על תנאי המגורים והחוזים, סבסוד חלקי/מלא של שכ"ד (לרוב לפי קריטריונים), ומידת הסבסוד (או מיסוי) החל במקביל על בעלות על דירות.

1. ניתן לזהות ארבעה מודלים של התערבות המדינה בשוק השכירות באירופה:¹⁸
2. המודל הליברלי (הנהוג למשל בפינלנד ובנורבגיה) בו המדינה שואפת להימנע מהתערבות בשוק, ומתמקדת בסיוע נקודתי לחסרי־אמצעים המהווים חלק זניח מהשוק;
3. המודל היס־תיכוני (הנהוג למשל באיטליה ובספרד) בו המדינה שואפת להשפעה שולית בלבד על השוק, ומעניקה משקל גדול להעברה בין־דורית בתוך המסגרת המשפחתית;
4. המודל הקורפורטיסטי¹⁹ (הנהוג למשל בגרמניה וצרפת) בו ההעברה הבין־דורית במשפחה הינה הערוץ העיקרי למימון המגורים, אך בשונה מהמודל היס־תיכוני המדינה אינה שואפת להשפעה שולית אלא מתערבת בשוק הדיור מתוך שאיפה למנוע התרחבות פערי מעמדות;

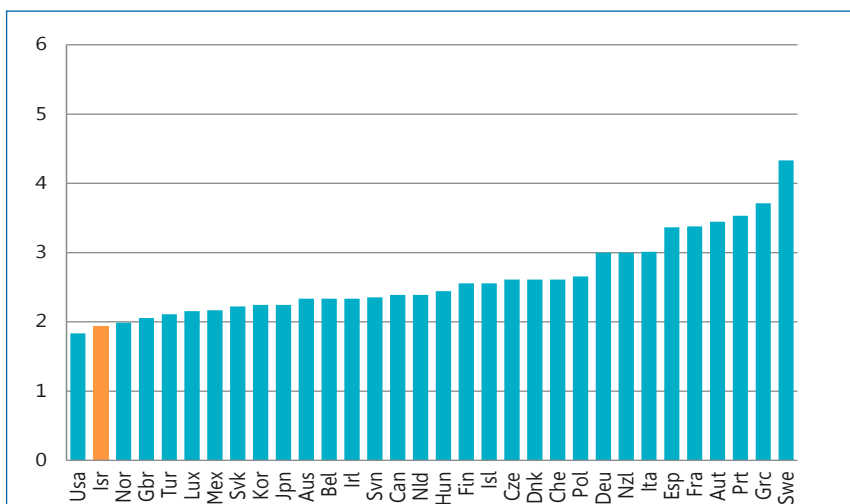
European Commission – Eurostat (2010), The comparability of imputed rent, Luxembourg: Publications Office of the European Union 18
 Corporatist 19



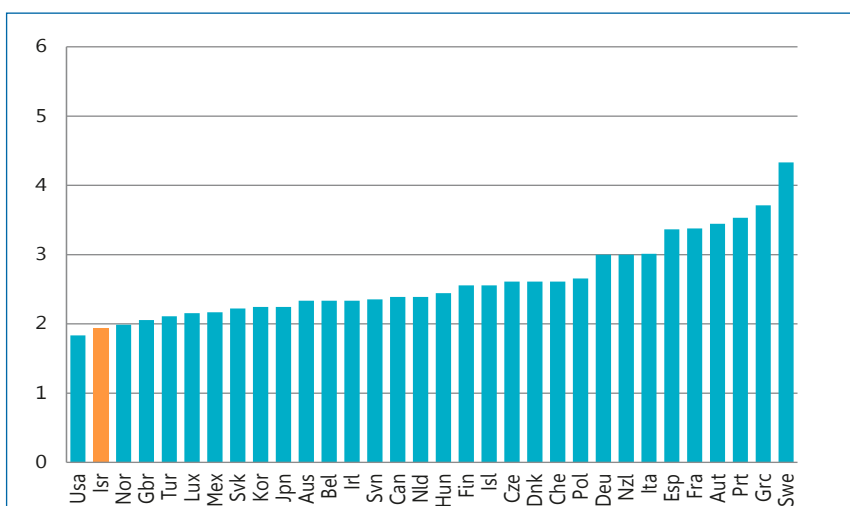
5. המודל האוניברסליסטי (הנהוג למשל בהולנד ודנמרק) בו מעורבות המדינה ניכרת, מתוך שאיפה להעניק שירותי דיור באיכות הולמת באופן גורף.

לרוב, קיים חשש כי פיקוח רופף מדי על שוק השכירות יפגע בהגנות על המשכירים והשוכרים. מנגד, רגולציה מחמירה מדי עלולה לפעול נגד השקעות בשוק הנדל"ן, ולהוביל להתפתחות שוק דיור לא-מאוזן.²⁰ בפועל, נמצא כי קיים מתאם בין צעדי מדיניות שונים ובין מגבלות על יכולת היצע להתאים עצמו לביקוש לדיור (המשליך על מחירי הנדל"ן), כמו גם ניידות מגורים נמוכה של האוכלוסייה (המהווה מרכיב חשוב בשוק העבודה). כך, רגולציה על שכירות או שימושי קרקע, בפרט אם לא תוכננה היטב, עלולה לפגוע בהתפתחות היצע הדיור ולעוות את הביקושים. על כן, בכל הנוגע לשוק השכירות, ממליץ ה-OECD למקד את הרגולציה ולתכננה כך שתאזן בין האינטרסים של קבוצות האוכלוסייה השונות, ובפרט בין האינטרסים של השוכרים והמשכירים/ משקיעים.

איור 9: דירוג מידת התערבות המדינה ביחסי שוכר ומשכיר



איור 10: דירוג מידת התערבות המדינה בשכ"ד בשוק החופשי



מקור: Andrews, Caldera Sánchez and Johansson (2011). ניקוד המדינות נעשה על בסיס סולם מ'1 (התערבות מינימלית) עד 6 (התערבות רבה). ישראל מסומנת בכתום.

1.3.1 הגורמים המעצבים את התפתחות שוק השכירות ארוך הטווח

הידע על הגורמים המשפיעים על שיעור המתגוררים בשכירות אינו רב. לכל היותר, ניתן לציין כי שיעור המתגוררים בשכירות מתואם עם מאפיינים דמוגרפיים (דוגמת מבנה התא המשפחתי, התפלגות הגילאים באוכלוסייה, מידת העירוניות והתפלגות ההכנסות) ומאפייני מדיניות שונים (כגון הטבות פיננסיות ברכישת דירה ורגולציה על שוק השכירות).²¹ בעולם קיימת ספרות מבוססת החוקרת את המשתנים המעצבים את החלטות משקי הבית כצרכנים של שירותי דיור,²² ובראשן ההחלטה על מגורים בשכירות או בבעלות. קשה, ללא בחינה מעמיקה, להשליך על ישראל מסקנות מהתנהגות משקי הבית בעולם. על כן ניתן לכל היותר להניח, כי להיצע של דירות להשכרה ארוכת טווח יהיה ביקוש בקרב חלק ממשקי הבית אשר מתגוררים כיום בשכירות לטווח קצר או בדירות בבעלותם. מן העבר השני, ניתן לבחון את הגורמים המעצבים את שוק השכירות מנקודת המבט של בעלי הבתים, ובפרט את החסמים עבורם בפני התבססות שוק שכירות ארוכת טווח. לצורך כך, ניתן להיעזר במסקנות העולות מסדרת ניתוחים שנעשו במדינות אחרות (ובראשן בריטניה ואוסטרליה), כחלק מהמאמצים לעידוד שוק שכירות ארוכת טווח שם:²³

א. **תמריצים המעודדים משכירים לקביעת תקופות שכירות קצרות** – בשווקים בהם הביקוש לדירות שכורות עולה על ההיצע, ניתן להניח שהמשכירים הם אלו הנוטים להכתיב במידה רבה את משך השכירות המקובלת. ככל שקיימים תמריצים עבור המשכירים להימנע מתקופות שכירות ארוכות, כך תגדל הדומיננטיות של שוק השכירות לטווחים קצרים וזאת על אף עלויות עסקה גבוהות יותר הכרוכות בחוזים קצרים. התמריצים העיקריים המעודדים את בעלי הנכסים לקבוע תקופות שכירות קצרות הינם:

1. **התאמת שכר הדירה לביקוש** – תחת ההנחה שקיים קושי להתאים את שכר הדירה לביקוש בשוק במהלך תקופת החוזה, קיים תמריץ לקביעת חוזים קצרים המאפשרים שינויים בשכר הדירה (והחלפת דיירים).

2. **התמודדות עם פינוי דיירים** – בעל נכס עשוי למצוא עצמו מתמודד עם צורך לפנות דייר למשל בתרחיש של הפרה מהותית של החוזה, או כאשר על הפרק עומדת אפשרות למכירת הנכס. במובן זה

21 Andrews and Aida Caldera Sánchez (2011)

עם זאת, כיוון הקשר הסיבתי בין הדמוגרפיה והמדיניות למאפייני שוק השכירות אינו ברור, ואף סביר כי שוק הדיור הקיים בכל מדינה תרם לעיצוב מאפייני המדיניות הממשלתית והחברה.

22 מנקודת המבט של משקי הבית כצרכנים של שירותי דיור, ההחלטה האם לרכוש או לשכור דירה תלויה במגוון שיקולים. השיקול הפיננסי, למשל, מעוצב על ידי הכנסת משקי הבית בהווה והכנסתם הצפויה בעתיד, ערוצי המימון העומדים לרשותם, וכן על ידי מחירי הדיור, עלויות העסקה והסיכונים המגולמים בשכירות ובבעלות. מאפייני השימוש בנכס עצמו משפיעים גם כן על ההחלטה, כאשר הסבירות לרכוש גדלה עם משך הזמן בו משקי הבית מצפים לגור בנכס. לבסוף, מרכיבים תרבותיים ונפשיים מעצבים ללא ספק חלק גדול משיקולי משקי הבית, ובכלל זה הסיכון המיוחס לדיור התלוי בצד המשכיר והרצון להוריש נכס מוחשי לדורות הבאים. וראו למשל הפניות אצל Andrews and Aida Caldera Sánchez (2011).

23 מבוסס על:

Montague Review (2012) Review of the barriers to institutional investment in private rented homes, Department for Communities and Local Government; Communities and Local Government Committee (2013) The Private Rented Sector, UK Parliament; Milligan, Yates, Weisel & Pawson (2013) Financing Rental Housing Through Institutional Investment, for the Australian Housing and Urban Research Institute at University of New South Wales; Scnalon & Kochan (ed.) (2011).



הקושי בפניו דיירים, בפרט במהלך החוזה,²⁴ מהווה תמריץ נוסף לעריכת חוזים קצרים. בעניין זה ראו בהרחבה פרק 1.4.1 להלן.

ב. **תמריצים שליליים הפועלים נגד כניסת גופים עסקיים לשוק השכירות** – התמריצים שהוזכרו לעיל נתפסים לעיתים כמשמעותיים פחות עבור משכירים ומוסדיים. על כן, יש הרואים בכניסת גופים מוסדיים לשוק השכירות כהזדמנות לחיזוק השוק והגדלת היצע השכירות ארוכת הטווח. יחד עם זאת, על גופים עסקיים פועלים תמריצים נוספים נגד כניסה לשוק השכירות למגורים:²⁵

1. **תשואה נמוכה לאור ההשקעה הגבוהה** – כפי שהוצג לעיל (ראו איור 5), מחירי הנדל"ן הגבוהים דוחקים מטה את התשואה מדמי השכירות. כך, עיקר הרווח אשר ניתן להפיק משוק הדיור הינו בשלב מכירת הנכס, ולא לאורך תקופת השכירות.

2. **תשואה נמוכה לאור הסיכון הגבוה** – מעורבות גופים עסקיים בשלבי הייזום מאפשרת צמצום חלק מההשקעה הכרוכה ברכישת נדל"ן מניב למגורים, אך היא כוללת סיכונים רבים. גם כאשר הנכס עומד וקיים, קיימת אי־ודאות באשר למאפייני הביקוש לדיור לאורך השנים. במקרים רבים, הסיכון הגבוה אינו זוכה לתשואה הולמת, ובכך מרתיע משקיעים.

ג. **מרכיב היסטורי** – טיעון זה, הנשען על התלות שבתהליך ההתפתחות של השוק גורס כי העובדה כי לא התפתח שוק שכירות ארוכת טווח עד כה מהווה גם היא חסם בפני התפתחות של שוק כזה עתה.

1. **הוכחת הצלחה** – בהעדר דוגמאות זמינות ליישום מוצלח של שכירות ארוכת טווח, מתעצם מרכיב הסיכון הנתפס בעיני המשכירים. ככל שיותר פרויקטים ימחישו הצלחה בתחום, כך יגדל התמריץ לשכפל אותם.

2. **מכשירים תומכים לשוק** – במדינות רבות נפוצים מכשירי תפעול (כגון חברות ניהול נכסים לשכירות למגורים) ומכשירי מימון שונים (כגון מנגנוני השקעה משותפים למוסדות פיננסיים ולחברות המתמחות בנדל"ן למגורים). ההשקעה הנדרשת בכניסה לשוק השכירות ארוכת הטווח מתעצמת כל עוד מכשירים אלה אינם מפותחים דיו.

1.4 המצב המשפטי בישראל בתחום יחסי שוכר־משכיר והשכרה ארוכת טווח

בישראל אין חוק ספציפי המסדיר את חוזי השכירות למגורים, וחל עליהם חוק השכירות והשאלה התשל"א – 1971,²⁶ מכוח תחולתו הרחבה והכללית על שכירות בכלל – של מקרקעין, מיטלטלין וזכויות.²⁷ החוק נכנס לתוקף בשנת 1972 ומאז לא נעשה בו אף תיקון. הוראותיו הינן דיספוזיטיביות, דהיינו, תחולתו הינה ברירת מחל באם לא סוכם אחרת בין הצדדים בהסכם שערכו. החוק בא להסדיר את הקשר בין הצדדים לאחר כריתת חוזה השכירות, ולכן נקבעו בו הוראות שעניינן תיקון המושכר, שימוש בו ללא הפרעה, אופן השימוש, מועד סיום השכירות, העברת השכירות וכיוצ"ב.²⁸

24 תקנות סדר הדין האזרחי (תיקון מס' 2), התשס"ט-2008 קיצרו במעט את הליך פינוי דיירים סרבנים במסגרת בקשה לפינוי מושכר (כחודשיים, במקרים פשוטים). בהמשך לתיקון זה, נחקק בשנת 2012 גם תיקון 36 לחוק ההוצאה לפועל. ההשפעה של תיקונים אלה על תהליכי פינוי דייר טרם התבררה.

25 וראו גם פייביש (2007) "עידוד בנייה להשכרה באמצעות מתן תמריצים ממשלתיים – סקירה משווה", הכנסת – מרכז המחקר והמידע, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01574.pdf>

26 ס"ח תשל"א מס' 633 מיום 5.8.71 עמ' 160.

27 סעיף 2 (א) לחוק.

28 הצעת חוק השכירות תש"ל-1970, הצ"ח תש"ל 901 מיום 27.9.1970 עמ' 288.

החוק אינו קובע הסדרים לבעיות המרכזיות בשוק השכירות בישראל, ובפרט הוא אינו מתייחס לקביעת דמי השכירות²⁹ או משך השכירות.³⁰ החוק גם אינו קובע הגבלות על ערבויות שנדרשים שוכרים להפקיד בידי המשכירים להבטחת קיום התחייבויותיהם עפ"י הסכם השכירות. התייחסות למאמצים האחרונים להסדרת חלק מההיבטים הללו תידון בפרק 3.4 להלן.

1.4.1 הליכי פינוי שוכרים שאינם משלמים דמי שכירות

כאמור, אחד החסמים ליצירת שוק שכירות למגורים לטווח ארוך, הינו ההליך המשפטי המסורבל שיש לנקוט כדי לפנות שוכר שאינו משלם את דמי השכירות. ככל שמדובר בפרויקטים גדולים של דירות להשכרה (כפי שמקדמת הממשלה למשל) הסיכון מאי-עמידה בתשלומים מתעצם. החשש שמביעים יזמי נדל"ן הינו מ"תגובת שרשרת"³¹: ללא סנקציות שיוכלו להינקט לאלתר כנגד דייר שיפסיק לשלם דמי שכירות, יפסיקו דיירים רבים באותו מתחם לשלם את דמי השכירות שלהם, וזאת מבלי שתהיה אפשרות לנקיטת הליכים אפקטיביים ומידיים כנגדם.

על הבעייתיות הנ"ל ניתן ללמוד כבר כיום, מהמתרחש בחוזי שכירות הנחתמים בשוק הפרטי, ללא קשר לאורך תקופת השכירות: החשש ששוכרים לא ישלמו דמי שכירות הביאה לכך שבמסגרת החוזים האמורים דורשים המשכירים מהשוכרים להפקיד ערבויות גבוהות, לעיתים ערבויות בנקאיות או אפילו כסף מזומן, להבטחת מילוי התחייבויותיהם עפ"י חוזה השכירות. בנוסף, השוכרים נדרשים לא פעם להמציא ערבים. מובן כי דרישות אלו מקשות על רבים לשכור דירה בפועל.

לפיכך, בכל הסדרה של יחסי שוכר משכיר יש מקום ליתן בידי המשכיר כלים חוקיים ואפקטיביים מספקים, שיאפשרו פינוי לאלתר של שוכר שאינו משלם דמי שכירות, תוך קביעת מנגנונים שיאפשרו פיקוח שההליכים הנ"ל ננקטים אכן אך ורק כנגד דיירים הנמצאים בהפרה יסודית³² של חוזה השכירות – ולא בשום מקרה אחר. זאת ניתן להשיג, למשל, ע"י קביעת מנגנון פיצוי מרתיע מספיק לדייר שפונה שלא כדין.

1.4.1.1 פינוי דייר: המצב החוקי הקיים

בחוזי שכירות רבים, ניתן היה למצוא תניות שהקנו למשכיר את האפשרות לנקוט כנגד השוכרים בצעדים עפ"י סעיף 18 לחוק המקרקעין תשכ"ט – 1969 (המאפשר למחזיק במקרקעין שימוש בכוח סביר כנגד הסגת גבול או שלילה שלא כדין של שליטתו במקרקעין). תניות כאלה אפשרו למשכיר, במקרה בו השוכר חדל לשלם דמי שכירות, לגרום לניתוק החשמל והמים למושכר או להחליף מנעולים במושכר. בפסיקות בתי המשפט נקבע, שאין להכיר בתוקפם החוקי של סעיפים כגון אלה, המקנים למשכיר זכות לפנות בכוח שוכר שהפר חוזה וכי

29 בחוק אין התייחסות לקביעת דמי השכירות או הגבלה על העלאתם ולהליכים שניתן לנקוט על אי תשלומם, למעט, קביעת חובת השוכר לשלם את דמי השכירות, שנקבעה בסעיף 13 לחוק, קביעה שאין סנקציה על הפרתה בחוק גופו, אלא הסנקציה הינה הסכמית ובהיעדר קביעת סנקציה כזו בהסכם השכירות גופו – מכוח דיני החוזים. הפסיקה קבעה, כי אי תשלום דמי שכירות מהווה הפרה יסודית של הסכם השכירות, וזכות המשכיר במקרה כזה לבטל את ההסכם לפי הוראות **סעיף 7(א) לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה)**, תשל"א-1970 – ראה, למשל, ת"א (הרצ' 09-08-18001) **בן שימול נ' גבעתי תוצאות בע"מ**, פורסם ב"נבו", 6.4.14. בפרקטיקה הנוהגת, בהסכמי השכירות עצמם נקבע, שאי תשלום דמי השכירות מהווה הפרה יסודית של ההסכם. על ההליכים שיכול משכיר לנקוט עקב הפרה כזו – ראה להלן.

30 בסעיף 19 לחוק נקבע, שאם לא הוסכם על תום תקופת השכירות, כל צד רשאי לסיים את השכירות לאחר מתן הודעה, ונקבעו שם מועדים לסיים השכירות לאחר מתן ההודעה. סעיף זה אינו חל על הודעות על תום השכירות בגין אי תשלום דמי שכירות, עליהן חלות כאמור הוראות חוק החוזים. עוד נקבע, בסעיף 22 לחוק, שהשוכר אינו רשאי להעביר את זכות השכירות שלו לאחר ללא הסכמת המשכיר, אלא אם אי ההסכמה נובעת מטעמים בלתי סבירים.

31 ראיין עם מר דרור גד, יו"ר ריטו (1.5.14).

32 שתוגדר כאי תשלום דמי שכירות לאחר חלוף תקופת ההתראה שניתנה לשוכר בהודעה בכתב. יתכן שיש מקום לשקול הגדרת הפרות יסודיות נוספות של השוכר, היורדות לשורשי ההסכם (שימוש בדירה לא למגורים, העברה חד צדדית של זכות השכירות לאחר וכיוצ"ב) ושעשויות להיות רלוונטיות לשכירות ארוכת טווח.



העיקרון הבסיסי של עשיית דין עצמי עפ"י סעיף 18 הנ"ל אינו חל במקרה כזה.³³ עוד פסקו בתי המשפט, שתניה חוזית המאפשרת למשכיר לנתק חשמל, מים או גז למושכר מנוגדת לתקנת הציבור, נעשית בחוסר תום לב והיא בטלה משום שהיא נתפסת כשימוש פסול בכוח אשר אין לו מקום בחברה מתוקנת.³⁴

מכאן, שעל משכיר שביטל חוזה שכירות בגין אי תשלום דמי שכירות והשוכר לא מתפנה מהמושכר, לעתור לבית משפט בתביעה לפינוי המושכר, ולאחר קבלת פסק דין, ובמידה והשוכר ממשיך לעמוד בסירובו להתפנות מהמושכר – יש לנקוט נגדו בהליכי הוצאה לפועל לביצוע פסק הדין לפינוי.

בשנת 2008 תוקנו תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד – 1984 (להלן: "התקנות") והתווסף להן פרק ט"ז 4, שעניינו תביעות לפינוי מושכר.³⁵ מטרת התיקון הייתה להבטיח כי המשכיר יוכל לפנות דייר שהפר את תנאי השכירות בתוך זמן סביר. עפ"י התקנות, לאחר הגשת כתב תביעה לפינוי,³⁶ יש להמציאו לשוכר, ועליו להגיש כתב הגנה בתוך 30 יום ממועד המסירה.³⁷ הדיון בתביעה יקבע למועד לא מאוחר מ־30 ימים ממועד הגשת כתב ההגנה,³⁸ כלומר המדובר בתקופה של כ־60 יום עד לקבלת פסק דין לפינוי, בהנחה, שלא היו קשיים בהמצאת כתב התביעה לשוכר.

תיקון זה לתקנות לא פתר את בעיית הפינוי בפועל של דייר סורר נגדו ניתן פסק דין לפינוי והוא אינו מתפנה. לצורך ביצוע פסק הדין לפינוי על המשכיר לפנות להליכי הוצאה לפועל. על כן, בעקבות התיקון הנ"ל, תוקן בשנת 2012 גם חוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז – 1967 (להלן: "חוק ההוצאה לפועל").³⁹ מטרת התיקון הנ"ל הייתה להבטיח יכולת משכיר לפנות שוכר שהפר את תנאי החוזה בתוך זמן סביר.⁴⁰ עפ"י האמור בתזכיר החוק,⁴¹ בישראל בהשוואה למדינות אחרות בעולם, משך הזמן הנדרש לפינוי דייר ממושכר, בהליכי הוצאה לפועל, עלול להיות ארוך, ועמד, ערב התיקון, על 71 ימים בממוצע.⁴²

בתיקון לחוק ההוצאה לפועל, נוספה הגדרת "פסק דין לפינוי מושכר"⁴³ ונקבעו מועדים לביצועו. ניתן להגיש לביצוע פסק דין לפינוי מושכר לאחר חלוף 15 ימים מיום מתן פסק הדין. ברם, אם נקבע בפסק הדין גופו מועד לפינוי בפועל, ניתן לפנות בבקשה לביצועו רק לאחר שמועד זה חלף (או מיד אחריו, תלוי בתקופה).⁴⁴ עם הגשת פסק הדין לביצוע, תומצא לשוכר אזהרה בה יקבע מועד לפינוי המושכר, שלא יפחת מ־20 ימים ממועד מסירת האזהרה,⁴⁵ ואם לא יפונה המושכר עד לאותו מועד – יבוצע הפינוי באמצעות הוצאה לפועל בתום 14 ימים מיום שחלף המועד שנקבע באזהרה לפינוי.⁴⁶

33 ראה למשל, ת"א (ת"א) 34929/06 פוטוטק (2002) בע"מ נ' י. גרוס ובניו בע"מ ואח', פורסם ב"נבו", 20.5.10.
 34 ת"א (י-ם) 12058/07 גודניאן נ' דדוש, פורסם ב"נבו", 7.8.08 ורת"א (ראשל"צ) 1660/08 צבטקו ואח' נ' גולדשטיין, פורסם ב"נבו", 6.4.10.
 35 סעיפים 215ז – 215יג. ק"ת תשס"ט מס' 6733 מיום 28.12.2008 עמ' 242 – תק' (מס' 3) תשס"ט-2008.
 36 עפ"י התקנות המדובר אך ורק בתביעת פינוי שאינה כוללת סעדים אחרים, אותם יש לתבוע בהליך נפרד – תקנה 215ז(א).
 37 תקנה 215(ב).
 38 תקנה 215א.
 39 תיקון 36, שהתקבל בכנסת ביום 9.1.2012.
 40 חוזר עבודה שהוציאה מנהלת אגף הוצ"פ ארצי למנהלי לשכות הוצאה לפועל ברחבי הארץ, ביום 6.2.12 בעקבות התיקון. ראה החוזר בקישור: http://www.israelbar.org.il/UploadFiles/apartment_evac_work_procedure_2012.pdf
 41 תזכיר חוק ההוצאה לפועל מיום 15.2.11: www.tazkirim.gov.il/Tazkirim.../40803_x_AttachFile.doc
 42 שם; שם.
 43 סעיף 1 לחוק ההוצאה הפועל.
 44 סעיף 6(ג) לחוק ההוצאה לפועל.
 45 כך עפ"י סעיף 7 לחוק ההוצאה לפועל ועפ"י חוזר העבודה, ה"ש 40 לעיל. עם זאת, עפ"י סעיף זה ניתן "מטעמים מיוחדים" להקדים את מועד הפינוי ל־10 ימים ממועד מסירת האזהרה.
 46 סעיף 64 (א) לחוק ההוצאה לפועל.

לסיכום, גם אם נניח שהמועדים בחוק מתמלאים כסדרם, ואינם נדחים בשל העומס על בתי המשפט, לשכות ההוצאה לפועל והגורמים שמבצעים בפועל את הפינוי, או עיכובים ששוכר יכול לגרום – עדיין למן ביטול חוזה השכירות בגין אי תשלום דמי שכירות (שקדמה לו תקופת התראה בה השוכר לא תיקן את ההפרה) ועד לפינוי השוכר הסורר מהמושכר עשויים לחלוף לפחות 60 יום עד לקבלת פסק דין לפינוי ולאחר מכן, עוד לפחות 49 ימים עד לביצוע הפינוי ע"י ההוצאה לפועל (מבלי להתחשב בקשיי מסירת כתבי בי דין לשוכר, שעלולים לגרום לעיכוב נוסף). כלומר, למעלה מ־100 ימים בסך הכל. על כן, ייתכן ויש מקום לקביעת מנגנונים נוספים שיאפשרו יעילות והגנות בפינוי. דהיינו, מחד גיסא, שפינוי כזה יבוצע רק כאשר הופר החוזה הפרה יסודית, ומאידך גיסא, קביעת מנגנוני פיצוי לשוכרים שניזוקו מהליך פינוי שהמשכיר לא היה זכאי להפעיל נגדם בנסיבות אותו מקרה. באופן זה, יובטחו משכירים מפני שוכרים סוררים, ואילו השוכרים יהיו מוגנים מפני נקיטת אמצעי פינוי דראסטיים נגדם – מקום בו לא הייתה עילה מוצדקת וראויה להפעילם.

1.4.2 ניסיונות חקיקה ממשלתיים לקידום שוק השכרה ארוכת טווח

עיקר מאמצי החקיקה עד כה התמקדו בהעלאת אטרקטיביות ההשקעה בהשכרה ארוכת טווח בעיני יזמים. בתאריך 16 ביולי 2012 התקבל בכנסת חוק מס הכנסה (פטור ממס לקופות גמל על הכנסה מדמי שכירות בשל השכרת דירות מגורים לטווח הארוך) התשע"ב – 2012 (להלן: "חוק פטור ממס").⁴⁷ חוק פטור ממס קובע, כי קופת גמל, שבבעלותה לפחות 100⁴⁸ דירות ל"השכרה לטווח הארוך" בבניין אחד או במספר בניינים, תוכל לבחור במסלול של פטור ממס על הכנסה מדמי השכירות של הדירות שבבעלותה.⁴⁹ "השכרה לטווח ארוך" הינה השכרה לתקופה של 20 שנה לפחות, כעולה מסעיף 1(א) לחוק פטור ממס – הגדרת המונחים "בניין להשכרה" ו-"מכרז".⁵⁰

לחוק זה קדמו שני חוקים, שנועדו אף הם לעודד השכרה ארוכת טווח. הראשון, החוק לעידוד בניית דירות להשכרה, התשס"ז–2007,⁵¹ שחל על חברות שמוגדרות בסעיף 1 לו כ"חברה בעלת בניין להשכרה". התמריצים הניתנים לחברה כזו הם תמריצי מיסוי המתחלקים לשתי קבוצות: פטור ממס שבח במכירת זכות במקרקעין, במקרקעין שהם בניין להשכרה; ומתן אפשרות לניכויי פחת כהפסדים המותרים לקיזוז לפי פקודת מס הכנסה, ובלבד שהבניין יהיה בניין להשכרה, בידי אותה חברה, במשך תקופה כוללת של עשר שנים רצופות לפחות. החוק קובע מספר מנגנונים לשם פיקוח שהחברות שבונות בניינים לשכירות ארוכת טווח יעמדו בדרישות החוק.

בשנת 2009 פורסם החוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 67), התש"ע–2009 שעוסק במתן הטבות מס לבניינים חדשים להשכרה.⁵² גם חוק זה קובע תמריצי מס של ניכויי פחת לחברה הבונה בניין שמיועד להשכרה בגין פחת מואץ על הבניין שנבנה.⁵³ כן מאפשר החוק זכאות לשיעורי מס מופחתים בגין הכנסה חייבת במס הכנסה מהשכרה או מכירה של בניין חדש שמיועד להשכרה או ממס שבח בגין מכירת בניין חדש להשכרה, עפ"י החוק לעידוד השקעות הון.⁵⁴ עד שנת 2011 ההיענות לתמריצים אלה הייתה דלילה ביותר, ותרמה מאות

47 ס"ח תשע"ב, מס' 2370, מיום 23.7.10, בעמ' 519.

48 ובגליל ובנגב – לפחות 50.

49 סעיפים 2 ו-3 לחוק פטור ממס. במקרה של בחירה במסלול פטור ממס כזה, לא יחולו על ההכנסה הפטורה הנ"ל חלק ה' לפקודת מס הכנסה; פרק 7 לחוק לעידוד השקעות הון התשי"ט–1959 והחוק לעידוד בניית דירות להשכרה התשס"ז–2007.

50 "בניין להשכרה" מוגדר בסעיף 1(א) לחוק פטור ממס, ככזה שנבנה על קרקע שנרכשה ב"מכרז" (שמוגדר שם כתכנית לשיווק קרקעות ע"י רמ"י למטרת בניית דירות מגורים להשכרה לתקופה של 20 שנה לפחות) שפורסם מיום 1.1.12 ועד ליום 31.12.15 והתכנית שחלה עליה מייעדת אותו למגורים או להשכרה למגורים בלבד לתקופה של 20 שנה לפחות, אך קרקע שלא נרכשה במכרז, אך התכנית שחלה עליה מייעדת אותה להשכרה למגורים בלבד לתקופה של 20 שנה לפחות.

51 ס"ח תשס"ז מס' 2092 מיום 28.3.2007 עמ' 282.

52 פורסם ס"ח תש"ע מס' 2218 מיום 16.12.2009 עמ' 279.

53 סעיף 53(א) לחוק לעידוד השקעות הון.

54 סעיף 53(ג1).



בודדות של יחידות דיור להשכרה מדי שנה.⁵⁵ התיקונים שבוצעו בשנת 2011 איפשרו גביית דמי שכירות גבוהים ופנייה לאוכלוסיות מרקע כלכלי חזק יותר, מהלך שהגדיל את התשואה הפוטנציאלית מפרויקטים אלה בעיני היזמים. לאחר התיקונים אמנם דיווח משרד התמ"ת על עליה בהתעניינות בהטבות, בעיקר באזורי הביקוש, אך לא פרסם נתונים שנתיים על מספר הדירות שנבנו במסגרת זו.⁵⁶ לפי הערכות מרכז השקעות במשרד התמ"ת, התרומה השנתית של ההטבות עמדה על 1,500 יחידות דיור להשכרה בכל הארץ.⁵⁷ לפי ניתוח שפרסם משרד זיו האפט BDO, שיעור התשואה הפנימית לפרויקטים קטנים בפריפריה העומדים בקריטריונים להטבות אלה הינו נמוך ועומד על כ-6.2%.⁵⁸

55 רנית נחום הלוי, "התמ"ת: לא משתלם להקים פרויקטים לדיור בהשכרה בישראל" (The Marker, 22 באוגוסט 2011) <http://www.themarker.com/realestate/1.892328>

56 נמרוד בוסו, "מסלול התמ"ת לבנייה להשכרה: צעד בכיוון הנכון – אך לא מספק" (The Marker, 8 במרס 2012) <http://www.themarker.com/realestate/1.1659167>

57 יובל אזולאי ואורי חודד, "בזכות הטבות מס חדשות: 1,500 דירות להשכרה בישראל" (גלובס, 10 בפברואר 2013) <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000821108>

58 זיו האפט BDO, בנייה להשכרה במגורים – סקירה כלכלית, מתוך "המדריך להשקעה בבנייה למגורים" <http://nadlan.bdo.co.il/articles/%D7%A1%D7%A7%D7%99%D7%A8%D7%94-%D7%9B%D7%9C%D7%9B%D7%9C%D7%99%D7%AA/>

2. הצגת מתודולוגיית הניתוח: הערכת השפעת חלופות – מטרות ויעדים

מסמך זה בוחן את כלי המדיניות האפשריים לחיזוק שוק השכירות בישראל, ובפרט השוק לשכירות ארוכת טווח. מסגרת זו מגבילה את העבודה המוצעת בשני מובנים: ראשית, הנחת המוצא העומדת בבסיס המסמך היא כי אמנם ראוי לחזק את שוק השכירות בישראל. כאמור, הנחה זו אינה מובנת מאליה, וקיימים גם טיעונים משמעותיים התומכים בעידוד מגורים בדירות בבעלות. במובן זה, המסמך אינו מתיימר להכריע באשר למבנה האידיאלי של החזקה על דיור בישראל. בהינתן המשאבים המוגבלים וקוצר היריעה, הוחלט להתמקד בבחינת הכלים אשר יסייעו לקידום יעד ספציפי של חיזוק השכירות, ולהותיר את שאלת היחס הראוי בין מגורים בשכירות למגורים בבעלות מחוץ למסגרת הדיון.

שנית, המסמך מתמקד במדיניות הרצויה לעיצוב שוק השכירות. ברקע לכך עומד הדיון הציבורי הער המתקיים בימים אלה בישראל בנוגע לעיצוב שוק השכירות, ובפרט צעדי המדיניות אשר כבר מקודמים בפועל על ידי הממשלה והכנסת. במצב זה, דיון אקדמי-תיאורטי גרידא עשוי לסבול מחוסר רלוונטיות בטווח הקצר. על כן, כלי המדיניות הנדונים כיום יעמדו באופן טבעי במוקד העבודה, לצד כלי מדיניות נוספים בעלי פוטנציאל יישום בהקשר הישראלי. ניתוח תיאורטי של שוק השכירות בישראל והחסמים בפני שכירות ארוכת טווח עשוי לספק תובנות משמעותיות לטווח הארוך, אך אינו עומד בלב עבודה זו.

כתיבת מסמך זה משתלבת בעיסוק מחקרי ענף בישראל באשר למדיניות הרצויה לפיתוח דיור בהישג יד.⁵⁹ מסמך זה נבדל מקודמיו בכך שהוא מתמקד, בראש ובראשונה, בהערכת חלופות מדיניות אשר עומדות על הפרק בימים אלה, ושבחלקן אף נצבר ניסיון מעשי כלשהו. אמנם הניתוח שלהלן נשען על סקירת שוק השכירות בישראל וצעדי מדיניות פוטנציאליים שיושמו בעולם, כפי שנעשה גם בעבודות קודמות, אולם במסמך זה תפקידה של הסקירה הכללית הינו בעיקר לשרת את הערכת חלופות המדיניות הקונקרטיות בהקשר הישראלי, על בסיס מתודת הערכת ההשפעות (Impact Assessment) אשר נהוגה בממשלה. בנוסף, המסמך עוסק בפרספקטיבה אחת בלבד של דיור בהישג יד – שוק לשכירות ארוכת טווח – ואינו דן בכל האמצעים האפשריים להבטחת דיור בהישג יד. מיקוד המסמך בפן השכירות, ובתוך כך בחלופות הקונקרטיות העומדות על הפרק בישראל, נועד לתרום לרלוונטיות העבודה בטווח הקצר ככלי מחקרי תומך מדיניות.

2.1 מתודולוגיית הערכת השפעות (Impact Assessment)

הבסיס המתודולוגי לעבודה זו הינו מתודת הערכת השפעות רגולציה, אשר מקדם משרד ראש הממשלה מתוקף החלטת ממשלה ועל רקע המלצות ועדת טרכטנברג והתחייבות ישראל ל-OECD. תורת הערכת השפעות רגולציה מיועדת לקדם מדיניות המבוססת על הגדרת תכלית ברורה, איזון בין יתרונות וחסרונות ואפקטיביות היישום. הכלי המרכזי, לצד שיח עם בעלי עניין ומומחים, הינו בחינת חלופות מדיניות. עבודה זו מיישמת את בחינת חלופות המדיניות.

השלב הראשון במתודה זו הינו הגדרת יעדים למדיניות, אשר ישמשו גם כבסיס להשוואה בין החלופות השונות.⁶⁰ הגדרת היעדים נגזרת מהבעיות אשר טעונות מענה וההשפעות האפשריות של ההתערבות הממשלתית. השלב

59 בין המסמכים המרכזיים לעניין זה ניתן למנות: דו"ח הועדה לשינוי כלכלי-חברתי (2011); אלטרמן, סילברמן, פיללקוף (2011); בנק ישראל (2011) "שוק השכירות הפרטית בישראל", בתוך סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 131; אגמון (2010) "מודלים שונים של דיור בריהוגה במדינות המפותחות ובישראל", הכנסת – מרכז המחקר והמידע; מרכז הגר (2014) "לקראת מערך כולל של דיור בהישג יד בישראל".

60 משרד ראש הממשלה (2013), תורת הערכת השפעות רגולציה.



הבא הוא גיבוש חלופות, מתוך "סל הכלים" אשר עומד לרשות הממשלה. לאחר מכן, מנותחות ההשפעות הישירות והעקיפות של כל חלופה, בין היתר לאור יעדי המדיניות והשפעות פוטנציאליות נוספות על החברה, הכלכלה או הסביבה. לבסוף, נערכת השוואה בין החלופות השונות באמצעות ניתוח רב־משתנים והצבעה על החלופה המיטבית.

פרק זה יציג את הקריטריונים לאורם יבחנו החלופות, אשר נגזרים מיעדי המדיניות וההשפעות האפשריות של ההתערבות הממשלתית. פרק 3 יציג את החלופות השונות שעל הפרק, וינתח כל אחת לאור הקריטריונים. פרק 4 יציג את ההשוואה בין החלופות.

כדי להקל על הקריאה ומתוך שאיפה ליצור אחידות בניתוח, ניתוח החלופות בכל קריטריון יוצג על פי סולם צבעים:

אדום – החלופה אינה עומדת בקריטריון כלל או לוקה בחסר באופן משמעותי.

צהוב – החלופה מביאה לעמידה בקריטריון באופן חלקי בלבד.

ירוק – החלופה מספקת מענה מלא עבור הקריטריון שעל הפרק.

2.2 הקריטריונים לאורם יבחנו כלי המדיניות

א. **היכולת לייצר שוק לשכירות ארוכת טווח שלא מוגבל באופן מובנה בזמן או בהיקף** – כאמור, נקודת המוצא היא כי עצם קיומו של שוק שכירות ארוכת טווח הינו יעד רצוי. במובן זה, המדיניות מיועדת ליצירת שוק אשר יאפשר מגוון קשרים בין משכירים ושוכרים פוטנציאליים, ויהווה לאורך זמן נתח משמעותי משוק המגורים בישראל. לכל הפחות, על שוק השכירות הארוכה להיות לא מוגבל באופן מובנה בזמן או בהיקף. שוק אשר מיועד לפעול לתקופה קצרה בלבד, או מאפשר מספר מוגבל של עסקאות, אינו מהווה פתרון ארוך־טווח ובר־קיימא לאתגרים בתחום הדיור.

יצוין, כי אחד המאפיינים של השוק הרצוי הוא המיסוד שלו, דהיינו פוטנציאל הפיתוח של מכשירים אשר יקלו על השקעות בשוק ועל התנהלות בין משכירים ושוכרים (וראו סעיף 1.3.1 לעיל). מיסוד שכזה יהווה את התשתית שתסייע לשוק לתפקד ביעילות, ועשוי לספק שירותים תומכים שיקלו על המשכירים והשוכרים כאחד. מובן, כי על מנת שמכשירים אלה יתפתחו באמצעות יוזמה פרטית עליהם להיות רווחיים. מכאן, ולאור ההנחה בדבר היתרונות לגודל הקיימים בתחום השכירות למגורים, הרי שפוטנציאל היקף הפעילות בשוק מהווה גם תנאי למיסודו.

ב. **היכולת להגדיל את נתח השוק לשכירות ארוכת טווח ואת היצע הדירות בכלל** – קריטריון זה מתייחס הן לכמות האבסולוטית של הדירות המוצעות ופריסתן ברחבי המטרופולינים בישראל בהתאם להתפלגות האוכלוסייה, והן לכמות הדירות מתוכן שחייבות להתנהל באמצעות שכירות. בכל הנוגע לכמות האבסולוטית של הדירות, בהינתן שנדרשות כ־40,000–60,000 יחידות דיור חדשות בישראל מדי שנה,⁶¹ שינוי משמעותי בשוק ייחשב ככזה המוסיף מידה משמעותית של יחידות דיור לשכירות ארוכת טווח, ולעניין זה נניח כ־10,000 יחידות דיור.

61 בנק ישראל מעריך את התוספת הנדרשת של יחידות הדיור בהתאם להתפתחויות הדמוגרפיות במגזר היהודי ב־40,000 יחידות דיור בשנה. מקור: בנק ישראל (2012) "אמידת הצורך בדירות הנגזר מההתפתחויות הדמוגרפיות במגזר היהודי" מתוך ההתפתחויות הכלכליות של החודשים האחרונים 133, ינואר–אפריל 2012, עמ' 32–28. החלטה מס. 2019 של הממשלה מיום 15.07.2010. קבעה יעד של 60,000 יחידות דיור למגורים מאושרות מדי שנה. יעד זה לאישור יחידות דיור עדיין משמש את מינהל התכנון במשרד הפנים כאינדיקציה לעמידת המשרד ביעדי הממשלה. לדוגמא ראו את שנתון התכנון 2013 (פברואר 2014): http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/Shnaton/shnaton_2013_.pdf

לצד הכמות האבסולוטית של הדירות בשוק, יש לשים לב לחלקן של הדירות לשכירות ארוכת טווח מתוכן ("נתח השוק" של הדירות להשכרה ארוכת טווח). בהנחה שבעשור האחרון נכנסו לשוק השכירות קצרת הטווח כ-15,000 משקי בית אשר היו מעוניינים במגורים קבועים יותר (כאמור בפרק 1.2 לעיל), הרי שניתן לשאוף כי נתח השוק של שכירות ארוכת טווח יענה לפחות חלקית על צרכיהן. מדובר בסדר גודל של 3% משוק השכירות כפי שהוא כיום. כמטרת ביניים, ניתן לשאוף לתוספת של כ-1,500 יחידות דיור להשכרה ארוכת טווח מדי שנה.

ג. **היכולת לספק פתרונות לאוכלוסייה ברמות הכנסה בינונית ונמוכה** – במשך שנים רבות, מגורים בשכירות לאורך זמן היו מזהים בישראל עם פתרונות דיור לאלו שאינם בעלי אמצעים או לאלו המחפשים פתרונות זמניים כגון צעירים וסטודנטים. מגמת ההצטרפות של אוכלוסיות נוספות לקהל השוכרים כללה, מטבע הדברים, מגוון רחב יותר של רמות הכנסה. על רקע זה, יש חשש שפתרונות לקידום שכירות ארוכת טווח, ללא התערבות במחיר השכירות, יחולו היכן שמשקי בית יסכימו (ויוכלו להרשות לעצמם) לשלם יותר, כך שההשקעה במגורים מסוג זה תהיה משתלמת יותר. בתרחיש כזה, הרי שמדיניות השכירות ארוכת הטווח תטיב עם רמות הכנסה גבוהות יחסית.

אחד המרכיבים המרכזיים על מנת לבחון את היכולת של מיזמי דיור להשכרה ארוכת טווח לתת מענה לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה (ללא התייחסות לאפשרות לקבוע שכר דירה המותאם לרמות הכנסה של הזכאים) היא הפריסה הגיאוגרפית של המיזמים הללו. היכן שהפריסה תכלול אזורים (ערים ושכונות) בהם המגורים זולים יחסית, כך גם אוכלוסיות ברמות הכנסה בינונית ונמוכות יוכלו ליהנות מהמגורים בשכירות ארוכת טווח. בניתוח החלופות שלהלן, מוצגת הערכה לאלו עשירונים באוכלוסייה עשויים לסייע הפרויקטים להשכרה הנבחרים במסמך זה.

ד. **עלות הסבסוד הציבורי** – חלק גדול מהשיח הציבורי בנושא הדיור להשכרה מתמקד בצורך לסייע מבחינה כספית לאוכלוסיות שונות לשכור דירות מגורים לטווח ארוך. אולם, במקביל לסיוע הכספי הצפוי להינתן למשפחות שיזכו לכך, עלינו לבחון מהו ה"מחיר" שעשוי לשלם הציבור בכללותו מיישום המודלים השונים לדיור להשכרה במונחים של עלות תקציבית. לפיכך, ננסה לנתח להלן מהי ה"עלות הציבורית" הכספית בכל אחד מהמודלים המוצגים במסמך זה.

ה. **היכולת לספק פתרונות דיור מוטי נגישות (בנגישות לתחבורה ציבורית)** – קריטריון זה נועד לבחון את היכולת של חלופות המדיניות השונות לייצר פתרונות דיור המאפשרים נגישות גבוהה לתעסוקה, שירותי בריאות, תרבות, פנאי ועוד. במחקר אשר בדק פערי נגישות בין תחבורה פרטית לתחבורה ציבורית במטרופולין גוש דן נאמר כדלקמן:

"נגישות מוגדרת כקריטריון העיקרי של מדיניות תחבורתית, ומהווה מדד חשוב להערכה של המבנה העירוני, צפיפות ופיזור אוכלוסייה במרחב. נגישות ליעד היא גבוהה כאשר ניתן להגיע אליו בזמן קצר יחסית. היום רואים את הנגישות כתנאי בסיסי להתפתחות כלכלית של עיר ואזור.⁶² נגישות במערכת תחבורה ציבורית תסייע למעבר מכלי רכב פרטיים לתחבורה הציבורית, ובכך תתרום משמעותית לחיסכון באנרגיה, לשוויוניות וצדק חברתי ולהפחתת זיהום האוויר."⁶³

Geurs, K.T. and I.R. Ritsema van Eck (2001) Accessibility measures: review and applications. Evaluation of 62 accessibility impacts of land-use transport scenarios, and related social and economic impacts. RIVM -National Institute of Public Health and the Environment (NL), Bilthoven, 265 pp.

63 רופא, י., בננסון, י., מרטנס, ק., ושות' (2010) "פערי נגישות בין תחבורה ציבורית ופרטית במטרופולין תל-אביב והדרכים להתגבר עליהם", תנועה ותחבורה, 96: 41-37.



דהיינו, נגישות, שאינה זהה לניידות, הינה קריטריון משמעותי הן בבחינת צדק חברתי והן בבחינת פיתוח שימושי קרקע ובמסגרתם דיור. במאמר שצוטט לעיל (רופא ואחרים, 2010) מוצג האופן שבו מערכת תכנון שימושי הקרקע והתחבורה בישראל נכשלת בהקטנת פערי הנגישות בין רכב פרטי לתחבורה ציבורית. כלומר, פער הנגישות לטובת הרכב הפרטי הולך וגדל, וזאת משום שפעולת התכנון מתעדפת תנועת רכב פרטי בהנחיותיה, ותכנון התחבורה הציבורית נעשה בדיעבד בצורה שאינה מאפשרת לה לפעול בצורה יעילה. במסגרת זו פותח כלי המודד פערי נגישות אלה באמצעות השוואה של נגישות כוללת לשימושי קרקע מכמה נקודות מוצא במטרופולין גוש דן. נמצא כי פערי הנגישות לטובת הרכב הפרטי נעים מפי שניים ועד יותר מפי ארבעה בהשוואה לשימוש בתחבורה ציבורית. על בסיס מחקר זה ניתן לבצע דירוג נגישות לפרויקטים לבנייה על פי היחס בין נגישות בתחבורה ציבורית לנגישות בתחבורה פרטית עבורם, אם כי זה פרויקט למחקר נוסף. עם זאת, על-סמך תובנות אלו הרואות בתחבורה ציבורית חלק משמעותי מנגישות של אזור מסוים, ניתן להציע קריטריונים פשוטים לדרוג נגישות על בסיס תחנות אוטובוס ותחנות רכבת.

א. **היקף הסיוע הכספי לזכאים** – ההשפעה הישירה של הסובסידיה הממשלתית על הדיירים מתחלקת לשניים: ההנחה עבור דירות מפוקחות ותוספת רווחה בגין האפשרות לחוזה שכירות ארוך. קשה לאמוד את השווי בעיני הדיירים של חוזה ארוך טווח, כל עוד אין נתונים מהם ניתן ללמוד על תוספת דמי שכירות שמשקי בית יסכימו לשלם עבור האופציה של חוזה לחמש שנים.⁶⁴ לפיכך, יוצג בהמשך ניתוח של היקף הסיוע הכספי הצפוי בכל אחד מהחלופות הנבחנות במסמך זה. הניתוח נערך הן עבור המשפחה הבודדת והן לכלל המשפחות בפרויקט לאורך תקופת השכירות.

ז. **זמינות ליישום** – אחד הקריטריונים המשמעותיים מתייחס לזמינות של ביצוע והוספת יחידות דיור בשכירות ארוכת טווח לשוק. בהינתן שתהליכי תכנון הדורשים שינויים של תכונות בניין עיר (תב"ע) בסמכות הוועדה המחוזית דורשים כשלוש-ארבע שנים בממוצע בטרם אישורם,⁶⁵ זמינות היישום הוגדרה לתקופה של שש-שבע שנים ומטה (בהתייחס לתוספת הזמן הנדרשת לאישור התכנית בוועדות מקומיות והזמן הנדרש לבנייה בפועל). כלומר, כל מה שיתווסף לשוק בעוד 6-7 שנים או יותר נחשב כלא זמין ליישום וכל התוספות שיוצאות לשוק בטווח הזמן של עד 6-7 שנים נחשבות כזמינות ליישום. פרויקטים הניתנים להשלמה תוך פחות מ-5-4 שנים הינם בזמינות גבוהה.

ח. **היכולת לייצר השפעות חיצוניות חיוביות** – להתערבות ציבורית בשוק הנדל"ן עשויות להיות השפעות חיצוניות, מעבר להשפעות הישירות על הדיירים המתגוררים בפרויקטים עצמם.⁶⁶ משפחות המתגוררות בסמוך לפרויקט מוצלח עשויות ליהנות משיפור בסביבתן הפיסית. עליית ערך המגורים סביב הפרויקט עשויה אף לקבל ביטוי בעליית מחירי הנדל"ן באזור. התערבות ציבורית מאפשרת לכון פיתוח של פרויקטים אשר

64 גם אם היה בישראל שוק שכירות מקביל לטווח ארוך, לא ניתן היה להסתמך על שכר הדירה בשכירות ארוכת טווח כדי להעריך את ערכה של התוספת לרווחת משק הבית, שכן עלויות העסקה לצד המשכיר משתנות גם הן בהתאם לאורך החוזה. וראו למשל:

Barker, D. (2003). Length of residence discounts, turnover, and demand elasticity. Should long-term tenants pay less than new tenants? *Journal of Housing Economics*, 12(1), 1-11

65 לפי נתונים שפורסמו על ידי מינהל התכנון במשרד הפנים בשנתון התכנון 2013 (פברואר 2014) משך זמן הטיפול בתכנית בשלבי הליך הסטטוטורי הממוצע בישראל עמד ב-2013 על 3.4 שנים. משך זמן זה מתייחס לזמן הטיפול בוועדה המחוזית מיום קליטת התכנית ועד לאישורה. בפועל, טרם הגשה וקליטה של תכניות לוועדה המחוזית עוברות הליך של אישור בוועדות המקומיות, ויש להניח ששלב זה בהליך התכנון מוסיף לפחות עוד שנה למשך זמן הטיפול בתכנית. וראו למשל

66 Ellen, I. G., Schwartz, A. E., Voicu, I., & Schill, M. H. (2007). Does federally subsidized rental housing depress neighborhood property values? *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(2), 257-280

Ellen, I. G. (2008). Spillovers and subsidized housing: The impact of subsidized rental housing on neighborhoods. *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*, 144-158.

יסייעו לסביבתם דרך הסרת מפגעים, שיפור בתשתיות, שינוי הרכב האוכלוסייה או אף תוספת אוכלוסייה. באופן זה, ניתן ליישם התערבות ציבורית נקודתית ככלי לקידום אזורים הזקוקים לפיתוח ושדרוג.

2.3 החלופות שנבחרו לניתוח

כאמור, עבודה זו מבקשת להעריך את כלי המדיניות הממשלתיים לפיתוח שוק שכירות ארוכת טווח, מתוך התמקדות בחלופות אשר עומדות על הפרק בימים אלה. על כן, צעדי המדיניות שנוקטת ממשלת ישראל יעמדו במוקד הניתוח. בחלק מהמקרים מדיניות הממשלה נמצאת בשלבי גיבוש, והניתוח יתבסס על המדיניות כפי שהיא מסתמנת. במקרים אחרים, היכן שהממשלה כבר החלה ליישם את מדיניותה בפועל, ישמשו העדויות והנתונים מהשטח בסיס לניתוח (מתוך הנחה כי הממשלה תבקש להפיק לקחים מניסיונות היישום).

לרשות הממשלה עומדת קשת של כלים להתערבות בשוק השכירות. אלו כוללים אמצעים רגולטוריים (בין אם ביחס להקצאת הקרקעות והשימוש בהן, או ביחס לקשרים בין שוכר ומשכיר), ואמצעים פיסקאליים שונים (בין אם באמצעות מתן תמריצים ליזמי מגורים בשכירות, ובין אם במימון חלקי או מלא של פרויקטים). למעשה, כלי ההתערבות השונים משקפים מידות שונות של מעורבות בשוק השכירות: בין מעורבות הממשלה כספקית של שירותי דיוור (באחריות כלשהי לאספקת השירותים), דרך בניית מערכי תמריצים לשחקנים פרטיים, וכלה בהתמקדות ביצירת כללי משחק שיאפשרו לשוק להתנהל באופן עצמאי. על פניו, ניתן לזהות השפעות שונות של כלי המדיניות ומנגנוני ההתערבות הללו על הקריטריונים. השפעות אלה ינותחו בהרחבה בפרקים 3 ו-4.

ניתן למפות ארבעה כיוונים מרכזיים כיום בישראל לפיתוח שוק שכירות ארוכת טווח, לפי מידות ההתערבות השונות:

• הסדרת יחסי שוכר – משכיר (רגולציה של המסחר בשוק)	• תמריצים לפרויקטים פרטיים (רגולציה של קרקעות כמשאב)	• תמריצים לפרויקטים פרטיים (סובסידיה פיסקאלית)	• יזום פרויקטים ציבוריים (הוצאה פיסקאלית ישירה)
---	--	--	---

כך, למשל, הסדרת יחסי שוכר ומשכיר עומדת על הפרק בהצעת חוק ממשלתית המגובשת בימים אלה. תמריצים לפרויקטים פרטיים לשכירות ארוכת טווח באמצעים רגולטוריים עומדים בבסיס תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, ואילו תמריצים פיסקאליים לפרויקטים פרטיים נמצאים במוקד מכרזים של רשות מקרקעי ישראל, אשר נערכו לאחרונה במתחמים ספורים. יזום פרויקטים ציבוריים של שכירות בהישג יד (שאינה ממוקדת לזכאי דיוור ציבורי) בוצע עד כה על ידי עיריית תל-אביב בלבד בשני מודלים: ציבורי-בלעדי, וציבורי בשותפות עם יזמים פרטיים. ארבעת המודלים האלה מהווים את הבסיס לארבעת חלופות המדיניות אשר ייבחנו בעבודה הזו, ויוצגו בהרחבה להלן.

3. הצגת החלופות

3.1 חלופת הממשלה – מכרזים להשכרה ארוכת טווח

לפי הצהרות גורמים בממשלה ובראשם שר האוצר, יאיר לפיד, אחת ממטרותיה המרכזיות של הממשלה הנוכחית בתחום מדיניות הדיור הינה בניית דירות להשכרה לטווח ארוך. טרם הבחירות האחרונות לכנסת ולאחריהן הצהיר שר האוצר לפיד כי הממשלה תקדם בנייה של 150,000 דירות חדשות להשכרה. לאחרונה, הוקמה חברה ממשלתית חדשה בשם "דירה להשכיר", לשם קידום דיור להשכרה במסגרת הפרויקט הלאומי לדיור, שמטרותיה הן, בין היתר, איתור קרקעות ותכניות המתאימות להקמת פרויקטים להשכרה, תכנון ואישור של תכניות חדשות, ניהול מכרזים, ופיתוח ושיווק קרקעות להקמת דירות להשכרה.⁶⁷

אולם, למעשה, הממשלה כבר החלה במימוש המדיניות המוצהרת (וזאת עוד לפני שחברת "דירה להשכיר" החלה בפעילותה), כאשר פרסמה בתחילת 2014 שלושה מכרזים לשיווק קרקעות לדיור להשכרה: בהרצליה, ברמת השרון ובחיפה. מכרזים אלה מנוהלים במשותף על ידי רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), משרד האוצר – אגף החשב הכללי, ומשרד הבינוי והשיכון. שלושת המכרזים הללו יצאו לפועל בהמשך ובהתאם להחלטת רמ"י מס' 1310 מחודש דצמבר 2013,⁶⁸ אשר קדמו לה שורה של החלטות בעניין מכרזים להשכרה החל מהחלטה מס' 1240 מחודש אוגוסט 2011.⁶⁹ ההחלטה התקבלה לאחר שאותו ונבחרו 3 קרקעות "זמינות לבנייה" (קרי, שניתן לבנות עליהן דירות תוך פרק זמן סביר), ואשר נמצאו כקרקעות מתאימות למימוש מדיניות הממשלה בתחום הדיור להשכרה.

עיקרי החלטת רמ"י מס' 1310 המבטאת כאמור את מדיניות הממשלה הנוכחית, הינם כדלקמן:

- א. המדינה משווקת מגרשים שבבעלותה⁷⁰ באמצעות מכרזים, כאשר היזם שמציע את המחיר הגבוה ביותר עבור הקרקע הוא הזוכה (ולא ייקבע במכרז מחיר מינימום).⁷¹
- ב. היזם מחויב לבנות במגרש על חשבונו דירות מגורים אשר יושכרו לתקופה של 20 שנים לפחות. לאחר 20 שנות השכרה יוכל היזם למכור את הדירות בשוק החופשי.
- ג. כל הדירות בפרויקט יושכרו לתקופה מינימלית של 3 שנים ולתקופה מקסימלית של 10 שנים (מלבד בפרויקט בחיפה, שם יוכל היזם למכור מיידית מחצית מהדירות מבלי להשכירן כלל). היזם מחויב להשכיר לפחות 25% מהדירות בשכר דירה מוזל ומפוקח, הנמוך ממחיר השוק.⁷² שאר הדירות יוכלו להיות מושכרות במחיר השוק.

67 ר' החלטת קבינט הדיור דר/31 מיום 29.9.13 שאומצה בהחלטת ממשלה 770 מיום 9.10.13.

68 ר' החלטה 1310 של מועצת מקרקעי ישראל, מיום 31.12.13 בנושא "מסלול ייחודי להקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה – שלשה מכרזים".

69 ר' החלטה 1240 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 10.8.2011 בנושא "הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה" שהוחלפה על ידי החלטה 1248 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 30.1.2012, שהוחלפה על ידי החלטה 1291 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 21.7.2013.

70 שלושת המגרשים הם בהרצליה (גליל ים), ברמת השרון (שכונת מורשה) ובחיפה (המבואות הדרומיים).

71 הזכויות שרכוש היזם הן זכויות חכירה ל-98 שנים עם אופציה לתקופה נוספת של 98 שנים (מבחינה כלכלית הזכויות זהות לזכויות בעלות ואלו כיום תקופות החכירה המקובלות במכרזי רמ"י).

72 השטח של דירה "מפוקחת" לא יהיה גדול מ-100 מ"ר.

ד. גובה שכר הדירה המוזל והמפוקח ייקבע באופן ספציפי לכל אחד מ־3 הפרויקטים להשכרה (בהתאם למחירי השכירות הנהוגים בכל מקום). הדירות בשכ"ד המוזל יושכרו אך ורק לזכאים.⁷³

3.1.1.1 מקרה בוחן – המכרז לקרקע בהרצליה (גליל ים)

במסגרת מסמך זה נתמקד בתנאי המכרז בהרצליה (גליל ים) ותוצאותיו, וננתח מכרז זה כמקרה בוחן למדיניות הממשלה הנוכחית בתחום שיווק הקרקעות המיועדות להשכרה. כאמור, המכרז בהרצליה פורסם בינואר 2014 בהתאם להחלטת רמ"י 1310 ותנאיו מבוססים על החלטה זו כמפורט לעיל. עיקרי התנאים הספציפיים במכרז זה היו כדלקמן:

המגרש שהוצע ליזמים הינו מגרש מס' 215 בתכנית בניין עיר (תב"ע) הר/1985/א, אשר אושרה בשנת 2012. תב"ע זו משתרעת על 470 דונם בתחום קיבוץ גליל ים ומציעה לבנות 1,075 דירות ב־15 מגרשי מגורים.⁷⁴ כלומר, המדינה בחרה מתוך מגרשי התכנית מגרש אחד – מגרש מס' 215 – אותו החליטה לשווק במכרז לבניה להשכרה. המגרש ששווק הינו בשטח של כ־9 דונם וניתן לבנות עליו לפי התב"ע 215 דירות בשטח של 97 מ"ר "שטח פלדלת" (שטח עיקרי ומ"ד) לדירה ממוצעת.

במכרז נקבע כי כל 215 הדירות שניתן לבנות במגרש ייבנו על חשבון היזם והיזם יהיה מחויב להשכיר את כולן לפחות ב־20 שנים הראשונות. מתוך 215 הדירות נקבע כי 54 דירות (25%) יושכרו בשכר דירה מוזל ומפוקח⁷⁵ ואת כל היתר, דהיינו 161 דירות, יוכל היזם להשכיר במחיר השוק הרגיל.⁷⁶ למכרז צורף נוסח חוזה שכירות לדוגמה לפיו מחויב היזם להשכיר את הדירות בפרויקט, ובנוסף נקבעו כללים אליהם מחויב היזם לתחזוקה התקינה של הבניין והדירות.

על מנת לעודד יזמים להשתתף במכרז החליטה המדינה להעניק ליזמים "רשתות הגנה" שאמורות להגן על היזם שיזכה במכרז מפני קריסה כלכלית היה ויחולו בתנאי השוק שינויים משמעותיים. נקבע מנגנון הגנה מורכב

73 הקריטריונים ל"זכאות" נקבעו בהחלטת קבינט הדיור מיום 1.7.13 ועוגנו בהחלטת רמ"י 1295 מיום 14.10.13 לפיהם, רשאי להשתתף בהגרלה לקבלת הדיור המוזל בשכירות מי שעומד בתנאי הסף המצטברים הבאים (ה"קריטריונים לזכאות"): אם אין בבעלותו דירה; אם הוא עומד בתנאים ל"מיצוי כושר ההשתכרות"; אם הכנסתו הינה עד עשירון 8; גיל המינימום לרווק ללא ילדים הינו 35. כמו־כן, נקבע מנגנון המגדיל את הסיכוי לזכות בהגרלה לזכאים שהינם זוגות, משפחות עם ילד אחד לפחות, זכאים ששירתו בצבא, זכאים שמשרתים במילואים, ולנכים. למשל, הסיכוי של זוג ששירת בצבא ויש לו ילד לזכות בהגרלה גדול פי שלוש מרווק שלא שירת בצבא.

74 בדברי ההסבר של התכנית נכתב כי התכנית מייעדת 20% מהדירות לזוגות צעירים זכאי משרד השיכון.

75 נקבע כי את הדירות המפוקחות היזם ישכיר לתקופה של 3 שנים + אופציה ראשונה להארכת חוזה השכירות ב־3 שנים נוספות + אופציה שנייה להארכת חוזה השכירות ב־4 שנים נוספות – כלומר לאותו שוכר תהיה אפשרות להתגורר בדירה עד 10 שנים. עוד נקבע כי שכר הדירה המוזל והמפוקח בדירות ה"מפוקחות" הינו 54 ש"ל מ"ר כולל מע"מ בתוספת כ־5 ש"ל עבור דמי ניהול ואחזקה ("דמי ועד בית"). שכר הדירה המפוקח נקבע לפי הערכה כי הוא מהווה 80% משכר הדירה הרגיל. לפי התנאים שנקבעו, שטח דירה מפוקחת יהיה בטווח שבין 70-100 מ"ר, וליזם נותרה גמישות תכנונית חלקית בקביעת תמהיל הדירות ושטחן. אם נניח ששטח דירה מפוקחת הינו 80 מ"ר בממוצע אזי שכר הדירה המפוקח הינו כ־4,300 ש"ל (בתוספת 400 ש"ל דמי אחזקה). שכר הדירה הנ"ל הינו לדירה הכוללת מרפסת, מחסן ומקום חניה. כמו כן, שכר הדירה בדירות המפוקחות יעודכן מעת לעת בהתאם לשכר הדירה הנהוג בשוק החופשי אך יישאר קבוע לכל אורך תקופת השכירות, מלבד הצמדה למדד. היה ושוכר יממש את תקופת ההארכה של חוזה השכירות, בתקופה זו הוא יהיה מחויב בשכר הדירה המפוקח המעודכן לאותה עת.

76 נקבע כי את הדירות הרגילות היזם ישכיר לתקופה של 5 שנים + אופציה להארכת חוזה השכירות ב־5 שנים נוספות, כלומר, גם לשוכר הרגיל תהיה אפשרות להתגורר בדירה עד 10 שנים. עורכי המכרז מעריכים כי שכר הדירה הרגיל בשוק החופשי הינו כ־68 ש"ל מ"ר כולל מע"מ. כלומר, שכר הדירה בדירה רגילה בשטח של 80 מ"ר נאמד על ידי עורכי המכרז בכ־5,400 ש"ל (וסביר שדמי אחזקה גם בדירות רגילות יהיה בסביבות 400 ש"ל לדירה). היזם יוכל להעלות את שכר הדירה ואת דמי האחזקה בדירות הרגילות אם יממש השוכר את האופציה להארכת חוזה השכירות ב־5 שנים נוספות בעד 5% לעומת שכר הדירה ודמי האחזקה שנקבעו בתקופת השכירות הראשונה. אולם, גם שכר הדירה ודמי האחזקה בדירות הרגילות יהיו צמודים למדד.



שעיקרו הגנה על היזם במקרה שיחולו שינויים משמעותיים בריבית, בדמי השכירות הנהוגים בשוק ובשווי הדירות בסיום תקופת ההשכרה (בחלוף 20 שנות השכרה).

המכרז נסגר במאי 2014 ותוצאות רשמיות שלו טרם פורסמו באתר האינטרנט של רמ"י. לפי פרסומים בעיתונות השתתפו במכרז 7 קבוצות יזמיות והחברה שזכתה הינה אפריקה ישראל, אשר שילמה את המחיר הגבוה ביותר עבור המגרש: 75 מיליון ₪.

על בסיס תוצאות המכרז, ניתן לנתח את משמעויותיו הכספיות משתי נקודות מבט:

א. מנקודת המבט של המדינה – הזוכה במכרז הינה כאמור, חברת אפריקה ישראל אשר הציעה לשלם עבור הקרקע 75 מיליון ₪. מאחר שבפרויקט מתוכננות 215 יחידות דיור מתקבל שאפריקה ישראל תשלם כ־350,000 ₪ לקרקע לבניית יחידת דיור אחת. החלופה העיקרית של המדינה לשיווק פרויקט דיור להשכרה הינה שיווק "פרויקט רגיל", כלומר, קרקע המיועדת לדירות מגורים שהיזם רשאי למכור בשוק החופשי. בהנחה ששווי קרקע ליחידת דיור "רגילה", אשר מיועדת למכירה בשוק החופשי, נאמד ב־850,000 ₪ (500,000 ₪ יותר מהצעתה של אפריקה ישראל), מתקבל שהמדינה הייתה יכולה לקבל עבור הקרקע כ־185 מיליון ₪ במעוגל. לפיכך, במכרז בהרצליה ויתרה המדינה על הכנסה של 110 מיליון ₪.⁷⁷

ב. מנקודת מבט של השוכרים – במכרז בהרצליה 54 יחידות דיור מיועדות להשכרה במשך 20 שנים בשכר דירה מפוקח שנקבע בתנאי המכרז על 54 ₪ למ"ר. בהנחה ששטח דירה מפוקחת הינו 80 מ"ר בממוצע מתקבל ששכר הדירה המפוקח הינו כ־4,350 ₪ לחודש וזאת לעומת שכר דירה רגיל של כ־5,450 ₪ לחודש. כלומר, החיסכון החודשי למשפחה שתזכה להיכלל בין המשפחות הזכאיות לשכר דירה מפוקח הינו כ־1,100 ₪ לחודש, וכ־13,000 ₪ לשנה. לאורך 20 שנות השכרה ההטבה לזכאים השוכרים את 54 הדירות המפוקחות מסתכמת ב־10.7 מיליון ₪ במונחי ערך נוכחי, בריבית אלטרנטיבית של 3.7%⁷⁸. בהנחה שלאורך 20 שנים יתגוררו ב־54 הדירות כ־200 משפחות אזי ההטבה הממוצעת למשפחה הינה 50,000 ₪ והיא מתפרסת על פני מספר שנים.

מניתוח זה מתקבל כי המדינה ויתרה על הכנסה של 110 מיליון ₪ ובתמורה לכך סייעה לכ־200 משפחות לאורך תקופה של 20 שנים בסך מצטבר של 14 מיליון ₪. עם זאת, במסגרת הפרויקט להשכרה נוספו לשוק מעבר ל־54 הדירות בשכ"ד מפוקח, גם 161 יחידות דיור המיועדות להשכרה במשך 20 שנים, במחיר השוק, עם אפשרות של שוכר אחד לשכור דירה עד ל־10 שנים.

לאור מחירי הדירות ומחירי השכירות במיקום הפרויקט בהרצליה, מי שצפוי ליהנות מההטבה על הדירות במחיר מפוקח הם משקי בית בעלי הכנסה בינונית-גבוהה (עשירון 8). זאת מאחר שזאת האוכלוסייה שתהיה מסוגלת לעמוד בהוצאות הדיור (גם לאחר ההטבה) מבלי להוציא שיעור לא סביר מההכנסה על דיור.⁷⁹ זאת ועוד, תנאי השכירות הטובים (ובמרכזם האפשרות לשכור דירה עד 10 שנים) צפויים להיטיב אף עם השוכרים במחירי השוק.

3.2 חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה'

ב־18 במרץ 2014 אישרה הכנסת בקריאה שניה ושלישית תיקון מקיף לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק") – חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 101), התשע"ד-2014 (להלן: "התיקון").⁸⁰ הוראות התיקון

⁷⁷ בערכים נומינליים (בהתאם לצורך ניתן לחשב את הערכים הנוכחיים).

⁷⁸ בריבית אלטרנטיבית של 2%, מסתכם הסכום לכדי 11.7 מיליון ₪. בריבית אלטרנטיבית של 4% לכדי 9.9 מיליון ₪.

⁷⁹ במדינות שונות וביניהן ארה"ב, נהוג להתייחס ל־30% מההכנסה ברוטו כאינדיקציה לשיעור המקסימלי של הוצאה על דיור המשאיר בידי משק הבית מספיק הכנסה על מנת לכסות הוצאות אחרות כגון בריאות, חינוך, תחבורה ועוד.

⁸⁰ ס"ח תשע"ד מס' 2450, מיום 7.4.14 עמ' 474.

הרלוונטיות לענייננו נכנסו לתוקף ב־1 באוגוסט 2014.⁸¹ במסגרת התיקון התווספה לחוק התוספת השישית והורחבו סמכויות הוועדות המקומיות.

אחת ממטרות התיקון היא מתן תמריץ ליזמים לבנות בנייני מגורים להשכרה ארוכת טווח על קרקעות פרטיות, וזאת ע"י אישור תוספות בניה בפרויקטים להשכרה לטווח ארוך, לתקופה של עשר שנים לפחות. אין המדובר בקביעת דמי שכירות מופחתים לדירות בפרויקטים אלה, כי אם במחירי שוק של דמי שכירות באזור בו הם נבנים, תוך הגבלת הזכות להעלותם במהלך תקופת השכירות. עפ"י הצהרת הממשלה הרצינול בתיקון הנ"ל הוא לשתף את השוק הפרטי במאמץ הממשלתי לקידום דיור בהישג יד באמצעות מתן תמריצים.⁸² לפיכך, בחרנו לדון בחלופה זו ולנתח עפ"י הקריטריונים שקבענו.

על קרקע בבעלות פרטית או מהוונת בהסכם חכירה לדורות בתנאים שנקבעו שם, שבתכנית החלה עליה נקבעה כפיפותה להוראות התוספת השישית,⁸³ שתיסקרנה להלן, רשאית ועדה מקומית עצמאית⁸⁴ לאשר תוספות בניה כתמריץ ליזם לבנות מבני מגורים לשכירות ארוכת טווח. תוספות הבניה נקבעות עפ"י מספר הקומות המותר לבניה במגרש בהתאם לתכנית שאושרה ע"י הוועדה המחוזית.⁸⁵

בקרקע מינהל שבתכנית החלה עליה נקבעה כפיפותה להוראות התוספת השישית, תהיה מוסמכת כל ועדה מקומית⁸⁶ לאשר תוספות בניה של 20% למגורים ו־25% למסחר ופטור מתכניות ותקנים לחניה.⁸⁷

כותרתה של התוספת השישית לחוק הינה "דיור בהישג יד", המוגדר כ"דיור להשכרה לטווח ארוך". משמעו שם, שתקופת ההשכרה הכוללת של כל יחידת דיור לא תפחת מעשר שנים,⁸⁸ ושבהסכם השכירות החל על היחידה יותנה, שתשמש להשכרה לאתו אדם (או בני משפחה) לתקופה של שנה אחת לפחות, תוך שתינתן לשוכר אופציה לשכור את יחידת המגורים לתקופות נוספות, שלא תפחתנה מחמש שנים במצטבר.⁸⁹ על כל יחידות הדיור במגרש או בבניין עליו חלות הוראות התוספת השישית לשמש להשכרה לטווח ארוך, ולהיות בבעלותו של אדם אחד. הבעלים מחויב לנהל את הרכוש המשותף ואחזקתו ואינו רשאי להמחות חיוב זה לשוכר. השוכר ישלם דמי ניהול ואחזקה שיקבעו ע"י שר הפנים.⁹⁰ על הוראות אלה לא ניתן להתנות בהסכם השכירות אלא לטובת השוכר.

81 הרפורמה צפויה להיכנס לתוקף בהדרגה עד לשנת 2016.

82 משרד הפנים – מינהל התכנון, "דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובניה תיקון 101 לחוק התכנון והבניה", גרסה 1.1, יוני 2014, בעמ' 31 פרק 3.3.3. נמצא בקישור: <http://bonim.pnim.gov.il/About/Documents/KeyHighlightsConstructionLicensingReform0614.pdf>

83 סעיף 62א(א)2 לחוק.

84 עפ"י התיקון, נקבעו מדרגים של ועדות מקומיות ובהתאם למדרג שנקבע לכל ועדה, הוענקו להן סמכויות נוספות. נושא זה חורג ממסגרת דיוננו.

85 בבניינים עד שתי קומות – 120% מהשטח הכולל המותר לבניה במגרש; בבניינים מ־3 קומות ועד 9 קומות – 85% מהשטח הכולל המותר לבניה במגרש; ובבניינים מעל 9 קומות – 60% מהשטח הכולל המותר לבניה במגרש סעיפים 62א(א)1(2) (א)1 – 62א(א)2(3) לחוק.

86 ראה ה"ש 84 לעיל. להבדיל מהסמכות לאשר תוספות בניה על קרקע פרטית שם נקבע שרק ועדה מקומית עצמאית תהיה מוסמכת לאשרן, בקרקע מינהל תוכל כל ועדה מקומית לאשר תוספות בניה.

87 סעיף 62א(א)14 לחוק.

88 תקופת עשר השנים תמנה מיום שהמנהל, כהגדרתו בסעיף 9 לתוספת השישית לחוק, קיבל הודעה על כך שמחצית הדירות באותו הבניין הושכרו.

89 אלא אם נותרה תקופה קצרה יותר עד תום תקופת ההעמדה להשכרה. דמי השכירות ישולמו בתשלומים עיתיים לתקופות קצובות שלא יעלו על 6 חודשים כל אחד.

90 שר הבינוי והשיכון, הוא הממונה על ביצוע הוראות התוספת השישית, כאמור בסע' 15לה.



דמי השכירות שישלם השוכר לא יעלו בתקופת השכירות הראשונה על דמי השכירות המשתלמים בשוק החופשי.⁹¹ בתום תקופת השכירות הראשונה לא ניתן יהיה להעלות את דמי השכירות אלא בשיעור עליית המדד ובתוספת שיעור שייקבע ע"י שר הפנים,⁹² ובלבד שדמי השכירות לא יעלו יותר מפעם אחת. גם על הוראות אלה לא ניתן להתנות בהסכם השכירות אלא לטובת השוכר. שר הפנים יהיה רשאי לקבוע דמי שכירות מרביים ליחידת דיור בהישג יד.

עוד נקבעו בתוספת אופן מינוי מנהל לדיור בהישג יד,⁹³ תנאי הפעלת מנגנוני הפיקוח, הניהול והרישום לדיור בהישג יד, ובין היתר נקבע, שניתן יהיה להטיל קנס כספי על בעלים של יחידות דיור שנקבעו לדיור בהישג יד, שיעשו שימוש ביחידת הדיור שלא לדיור כאמור או שהעלו את דמי השכירות בניגוד לקבוע בתוספת השישית.⁹⁴

יצוין, כי התיקון כולל גם התייחסות לעניין קרקעות מינהל, אשר מוסיפה מסגרת חוקית למתווה "חלופת הממשלה" שתוארה לעיל (פרק 3.1). כך, במסגרת התיקון תוקן חוק מקרקעי ישראל, התש"ך – 1960 והתווסף לו סעיף 2ג הקובע, שעל הממשלה או ועדת שרים מטעמה לקבוע עד ליום 31 במרץ בכל שנה יעדים לשיווק ל"דיור בהישג יד" לאותה שנה קלנדרית. לצד יחידות דיור "בהישג יד" תשווקנה גם יחידות דיור להשכרה במחיר מופחת, כפי שתקבע רשות מקרקעי ישראל.⁹⁵ במידה והממשלה לא תעמוד ביעדים שנקבעו לשיווק המספר המזערי של יחידות הדיור הנ"ל עד לתום השנה הקלנדרית, יועבר ל"קרן להתחדשות עירונית"⁹⁶ סכום שהוא מכפלת אומדן שווי ההנחה לדיור בהישג יד במנה שתתקבל מחלוקת מספר יחידות הדיור לדיור בהישג יד שלא שווקו באלה שנקבעו לשיווק באותה שנה.⁹⁷

3.3 חלופת השלטון המקומי

בחלל הריק שנוצר במדיניות הממשלה בכל הנוגע לדיור בהישג יד התפתחה ברשויות מקומיות מסוימות, ובראשן בעיריית תל אביב-יפו, מדיניות מוניציפאלית שמטרתה, בנוסף לקידום הלכה למעשה של מיזמים של דיור בהישג יד, להוביל את מקבלי ההחלטות במדינה לקדם את הרגולציה הנחוצה ברמה הארצית. בהעדר קריטריונים ממשלתיים לקביעה מהו דיור בהישג יד ומיהם אוכלוסיית הזכאים לדיור זה נאלצו הרשויות המקומיות לקבוע את האמור בהתאם למדיניות מוניציפאלית של כל אחת מהן.

בשנת 2008 החלה עיריית תל אביב-יפו בתהליך שהוגדר על ידה כרצון של העירייה לשלם מחיר כלכלי, כדי להגשים מטרת חברתיות של הקטנת נטל עלות הדיור על משפחות צעירות וצעירים.⁹⁸ אחת ממטרות דיור

91 כלשון סעיף 5(א)(1) לתוספת השישית: "דמי השכירות המשולמים משוכר ברצון למוכר מרצון בעד שכירות של יחידה דומה בגודלה ובמיקומה באותו אזור".

92 לאחר התייעצות עם שר האוצר.

93 השר ימנה, עפ"י סעיף 9 לתוספת השישית, מנהל לעניין דיור בהישג יד, מבין עובדי המשרד או מנכ"ל המשרד – כברירת מחדל.

94 סעיף 14 לתוספת השישית. כמו"כ ניתן להטיל קנס כאמור גם על העברת בעלות ביחידת הדיור בהישג יד שלא לבעלים יחיד ועל אי דיווח למנהל.

95 הסעיף קובע עוד, שעל הממשלה להתייחס בנפרד ליחידות דיור כנ"ל בנגב ובגליל.

96 סעיף 2ד לחוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 קובע כי תקום הקרן להתחדשות עירונית במשרד הבינוי והשיכון, שמטרתה סיוע לפעולות התורמות להתחדשות מרכזי הערים הוותיקים.

97 סעיף 2ג(ב) לחוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.

98 מתוך דברי מנכ"ל עריית תל אביב-יפו, מר מנחם לייבה, ביום 11.12.13 בטקס הגרלת הדיור של עיריית ת"א בפרויקט גני שפירא ויד אליהו. <https://www.youtube.com/watch?v=tvvgfi-wrVv4>.

בהישג יד בעיריית תל אביב-יפו היא השארתם בעיר של בני מעמד הביניים הנמוך תושבי העיר,⁹⁹ כאשר ברקע התייקרות מחירי השכירות והדירור בארץ.¹⁰⁰

בהעדר קריטריונים ממשלתיים, עיריית תל אביב-יפו כינסה בשנת 2008 ועדת היגוי עירונית, שהורכבה מנציגי ציבור ומומחים אנשי מקצוע, אשר דנה בהגדרת דירור בהישג יד, היקף הדירור שיוקצה למטרות אלו ומימיהם הזכאים לו. ביום 20.6.11 אושרו הקריטריונים שהומלצו על ידי ועדת ההיגוי העירונית על ידי מועצת העיר.¹⁰¹

במסגרת זאת, עיריית תל אביב-יפו אימצה מדיניות המגדירה דירור בהישג יד במסגרת שכירות¹⁰² כדירור שעלותו אינה עולה על 25 אחוזים מהכנסות (נטו) משק הבית בעשירון ההכנסה השביעי. מדיניות העירייה היא לקדם דירור בהישג יד לזכאים חסרי דירה במגרשים אשר בבעלות עירונית או בניהול רשות מקרקעי ישראל.¹⁰³ בהגדרת המונח דירור בהישג יד הובהר שאינו "דירור סוציאלי" ואינו בא לתת מענה לשכבות שבעשירונים הנמוכים, אם כי לא נמנעת מהם האפשרות להגיש מועמדותם לדירור זה.¹⁰⁴ משך ייעוד הדירות לתקופת ההשכרה לדירור בהישג יד – לא פחות מעשר שנים ובהתאם לתחשיב כלכלי.¹⁰⁵ מאחר שמדובר בטובין חברתיים שהם משאב מוגבל, אופן אכלוס הדירות לזכאים הוא באמצעות הגרלה, כשלזכאים אלו פרק הזמן המקסימלי הוא עד 5 שנות שכירות.¹⁰⁶

אוכלוסיית היעד שזכאית לדירור בהישג יד צריכה לעמוד בקריטריונים שהומלצו על ידי ועדת ההיגוי העירונית ואושרו ע"י מועצת העיר תל אביב-יפו:¹⁰⁷ חסרי דירה, תושבי תל אביב-יפו ברציפות בחמש השנים האחרונות, עד גיל 45 (ולחיידים – לפחות 27), בעלי הכנסות אשר אינן עולות על העשירון השביעי (כ־17 אלף ₪ למשק בית) והון עצמי של עד 300,000 ₪ למשק בית, ממצים את כושר השתכרותם, ובעלי ילד עד גיל 12 (לדירות המיועדות למשפחה).

99 פרוטוקול ישיבות המועצה התשע עשרה, ישיבה 71 מיום 5.8.13.

100 לעניין התייקרות מחירי הדירור ראו: בעמ' 161 לדו"ח ועדת טרכטנברג.

101 פרוטוקול ישיבות המועצה התשע עשרה ישיבה מן המניין מס' 7 מתאריך 25.5.09. עמ' 14-15 לפרוטוקול; ופרוטוקול ישיבות המועצה התשע עשרה ישיבה מס' 22 מתאריך 22.3.10, עמ' 5 ו-21 לפרוטוקול; פרוטוקול ועדת הכספים של עיריית תל אביב, ישיבה מס' 33 מתאריך 31.5.11. עמ' 35 – 37 לפרוטוקול; פרוטוקול ישיבות המועצה התשע עשרה ישיבה מן המניין מס' 38 מתאריך 20.6.11. עמ' 106, 118-142 לפרוטוקול; וכן פרוטוקול ישיבות המועצה התשע עשרה ישיבה מן המניין מס' 71 מתאריך 5.8.13. עמ' 3 לפרוטוקול.

102 עיריית תל אביב-יפו אימצה קריטריון לדירור בר השגה גם עבור פתרונות דירור שלא בהשכרה אלא ברכישה. קריטריון זה חורג מנושא הדיון של עבודה זו ולכן אין דיון בו.

103 בקרקעות שבבעלות רשות מקרקעי ישראל קיימת בעיה של העדר אפשרות לייעוד לדירור בהישג יד במסגרת תכנית בניין העיר. ומטעמים אלו עריית תל אביב יפו בשלב זה פועלת לדירור בר השגה בקרקעות בבעלות עירונית. מתוך ראיון עם סמנכ"לית החברה העירונית עזרה ובצרון, הגב' עדי צברי, מיום 23.4.14. ראו גם את דברי ראש עיריית תל אביב יפו, מר רון חולדאי, מתוך פרוטוקול ישיבות המועצה התשע עשרה ישיבה מן המניין מס' 27 מתאריך 25.10.10. עמ' 15.

104 פרוטוקול ישיבת הנהלת עיריית ת"א, פרוטוקול מס' 23 לשנת 2011, מיום 31.7.11, עמ' 6; פרוטוקול ישיבות המועצה התשע עשרה ישיבה מן המניין מס' 71 מתאריך 5.8.13. עמ' 3.

105 פרוטוקול ועדת הכספים של עיריית תל אביב, ישיבה מס' 60. מתאריך 16.6.13. עמ' 12 לפרוטוקול.

106 ראו דוגמת החוזה שמחתימה החברה העירונית עזרה ובצרון, בשם עיריית תל אביב את הזכאים לדירור בהישג יד, שצורף לחוברת ההרשמה לפרויקט "גני שפירא" ופרויקט "יד אליהו" לדירור בהישג יד, סעיפים 6 ו-1 לחוזה.

107 פרוטוקול ועדת הכספים של עיריית תל אביב, ישיבה מס' 33 מתאריך 31.5.11. עמ' 35 – 37 לפרוטוקול. ראו גם: פרוטוקול ועדת הכספים של עיריית תל אביב, ישיבה מס' 60. מתאריך 16.6.13. עמ' 11-12; פרוטוקול ישיבות המועצה התשע עשרה ישיבה מן המניין מס' 38 מתאריך 20.6.11. עמ' 106, 118-142 לפרוטוקול; דברי ראש עיריית תל אביב-יפו, מר רון חולדאי, בפרוטוקול ישיבות המועצה התשע עשרה ישיבה מן המניין מס' 71 מתאריך 5.8.13; הודעת העירייה מיום 2.10.13, באתר העירייה – הודעה על קריטריונים מעודכנים; פרסום הקריטריונים של עיריית תל אביב לזכאות לדירור בר השגה באתר האינטרנט של החברה העירונית עזרה ובצרון: http://www.e-b.co.il/html5/?_id=12735&did=1333&G=12727&&SM=12735



בהתאם לקריטריונים שאושרו על ידי מועצת העיר,¹⁰⁸ גודל הדירות הוא 80 מ"ר לדירת 3 חדרים, כאשר באישור מהנדס העיר ומנכ"ל העירייה גודל הדירות יהיה עד 100 מ"ר. גודל הדירות מותאם בהתאם לקריטריונים, כאשר הדירות המוגדלות מיועדות למשפחות עם ילדים.^{110,109}

מדיניות העירייה מיושמת בשני מודלים בעלי הבדלים בסיסיים במידת מעורבותה של הרשות המקומית. מודלים אלה יסקרו להלן כשתי חלופות נפרדות.

3.3.1 חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים

במודל זה, העירייה היא שמבצעת בפועל את הבנייה של הדירות לדיור בהישג יד, באמצעות החברה העירונית "עזרה ובצרון" על קרקע עירונית, כאשר מלוא עלות הבנייה מוטלת על העירייה.¹¹¹ החברה העירונית "עזרה ובצרון" אחראית על ביצוע בדיקת הזכאות למועמדים, ביצוע הגרלות למועמדים, אכלוס המשתכנים שזכו בהגרלות, ביצוע גבייה של שכר הדירה במחירי דיור בהישג יד, ופיקוח שהדיירים לא מבצעים העברת זכויות והשכרת המבנה לצד שלישי.¹¹² היות שהבעלות על הדירות נשארת בידי העירייה, אין הגבלה לגבי פרק הזמן לייעוד הדירות לשכירות בת השגה, והשכרת הדירות במסגרת זו נגזרת ממדיניות העירייה.¹¹³ לגבי שמירה נאותה על הנכס, החברה העירונית כזרוע מפקחת של העירייה מחייבת את הקבלן להציב בבניין חברת ניהול שתפקידה הוא מתן שירותי אחזקה נאותה לבניין, כשהדיירים בשכר הדיור המפוקח מחויבים בהסכם ההתקשרות עם העירייה לשלם את הוצאות האחזקה.¹¹⁴

הפרויקט הראשוני לפי מודל זה נעשה בשכונת שפירא. יצוין שמודל זה נבחר לאחר שהעירייה פרסמה מכרז ליזמים פרטיים שיבנו על הקרקע העירונית, אלא שהצעות היזמים הפרטיים לא היו גבוהות דיו. אין בהירות אם מודל זה יבוצע בעתיד בפרויקטים נוספים.¹¹⁵ למודל זה קיימת וריאציה מסוימת, כאשר העירייה משפצת מבנים בבעלות עירונית ומשכירה את הדירות לדיור בהישג יד בהתאם לאותם קריטריונים עירוניים, ועם אותו מנגנון של פיקוח ואכלוס על ידי החברה העירונית "עזרה ובצרון".¹¹⁶

3.3.1.1 ניתוח כלכלי של פרויקט בנייה ותפעול עירוניים בשכונת שפירא

ניתוח הפרויקט נערך להלן משתי נקודות מבט: נקודת מבט של עיריית תל אביב-יפו ונקודת המבט של הדיירים המתגוררים בפרויקט.

א. **מנקודת המבט של העירייה** – בהנחה כי שכר הדירה החודשי הינו 3,000 ש"ח לדירה, עבור 69 דירות ההכנסה השנתית לעירייה הינה כ-2.5 מיליון ש"ח. לפי שיעור היוון של 4% מתקבל כי ההכנסה המהוונת

108 מתוך פרוטוקול ועדת הכספים של עיריית תל אביב, ישיבה מס' 33 מתאריך 31.5.11. עמ' 35 – 37 לפרוטוקול.

109 מתוך ראיון עם סמנכ"לית החברה העירונית עזרה ובצרון, הגב' עדי צברי, מיום 23.4.14.

110 עקב שינוי בתוכניות העירייה, בפרויקט גני שפירא, שבסיום בנייתו הוחלט בשנת 2014 על הוספת דירות שיועדו למכירה והועברו ליעוד להשכרה בדיור בר השגה, ישנן דירות של 5 חדרים שמיועדות למשפחות עם ילדים בגדלים של עד כ-140 מ"ר.

111 מתוך ראיון עם סמנכ"לית החברה העירונית עזרה ובצרון, הגב' עדי צברי, מיום 23.4.14. ראו גם פרוטוקול ישיבות המועצה התשע עשרה ישיבה שלא מן המניין מס' 32 מתאריך 27.12.10. עמ' 85.

112 ראו דוגמת החוזה שמחתימה החברה העירונית עזרה ובצרון, בשם עיריית תל אביב את הזכאים לדיור בר השגה, שצורף לחוברת ההרשמה לפרויקט "גני שפירא" ופרויקט "יד אליהו" לדיור בר השגה, סעיפים 3.2 ו-3.3 לחוזה.

<http://www.e-b.co.il/html5/Web/1333/db-info.pdf>

113 ראו גם הודעת העירייה על בנייה עצמית של פרויקט גני שפירא, באתר העירייה:

<http://www.tel-aviv.gov.il/Pages/Article.aspx?List=48221491-7974-46cb-8fa7-acb804f1b8dc&ID=461>

114 מתוך ראיון עם סמנכ"לית החברה העירונית עזרה ובצרון, הגב' עדי צברי, מיום 23.4.14.

115 שם, שם.

116 ראו פרויקט "יד אליהו" – בחוברת המידע של הפרויקט. <http://www.e-b.co.il/html5/Web/1333/db-info.pdf>

מהשכרת הדירות הינה כ־63 מיליון ש"ח.¹¹⁷ מנגד, טוענת חברת עזרה וביצרון כי הפרויקט נבנה בסטנדרט גבוה מאד וכי עלותו מסתכמת בכ־65 מיליון ש"ח.¹¹⁸ אילו הייתה מוכרת עיריית תל אביב־יפו את הקרקע ניתן להעריך כי שווייה היה 50 מיליון ש"ח בקירוב (בהערכה גסה נאמד שווי קרקע ליחידת דיור ממוצעת בכ־700,000 ש"ח, עבור 69 דירות). לפי ההנחות והניתוח דלעיל מתקבל כי מבחינה כלכלית עיריית תל אביב־יפו ויתרה (בטווח הקצר) על הכנסה של 52 מיליון ש"ח (כ־67 מיליון ש"ח בריבית היוון של 6%) כאשר החליטה לבצע את פרויקט הדיור להשכרה בשכונת שפירא.¹¹⁹

ב. **מנקודת המבט של השוכרים** – כאמור בפרויקט הדיור להשכרה בשכונת שפירא שכר הדירה צפוי להיות כ־3,000 לחודש במוצע. בהנחה ששכ"ד רגיל הינו כ־4,500 ש"ח לחודש אזי החיסכון החודשי למשפחה שתזכה להיכלל בין המשפחות הזכאיות ליהנות מהפרויקט הינו כ־1,500 ש"ח לחודש, כלומר 18,000 ש"ח לשנה. בהנחה שהשוכרים ימצו את האפשרות להתגורר בדירה 5 שנים אזי הסיוע הצפוי להם הינו 90,000 ש"ח למשפחה. במונחי ערך נוכחי, בריבית אלטרנטיבית של 3% ההטבה לשוכרים לחמש שנים הינה כ־82,500 ש"ח (בריבית היוון של 4% ההטבה נעמדת בכ־80,000 ש"ח ובריבית של 2% בכ־85,000 ש"ח).

בשונה מחלופת הממשלה – פרויקטים המקודמים במסגרת מכרזי רשות מקרקעי ישראל להשכרה ארוכת טווח – יחידות הדיור בחלופה זו נשארות בבעלות ציבורית (עירונית) גם לטווח הארוך. ככל שהעירייה תמשיך להשכיר את יחידות הדיור הללו במחירים מופחתים, מספר משקי הבית שיהיו מההטבה ילך ויגדל לאורך השנים (ובהתאם ההכנסות משכר הדירה). כמו־כן, ראוי לציין שני היבטים נוספים: ראשית לשוק נוספו 69 דירות המיועדות להשכרה בתנאים משופרים הן במחיר השכירות והן באורך החוזה. שנית, מחירי השכירות המפוקחים מתאימים למשקי בית בעשירון השביעי.¹²⁰

כמו כן, מיקום הפרויקט בלב המטרופולין של תל אביב ובקרבה לתחבורה ציבורית (סמוך לתחנה המרכזית ובקרבה לתחנת הרכבת ההגנה) מאפשר לדיירים נגישות גבוהה לתעסוקה ושאר שירותים חברתיים. כתוצאה מכך, ניתן לשער שהוצאות השוכרים על תחבורה עשויות להיות נמוכות יותר וכך יתאפשר להם להותיר שיעור גדול יותר מהכנסתם פנוי להוצאות אחרות (ביחס למצב שבו שוכרים תלויים בהחזקת רכב פרטי על מנת להתנייד ממקום למקום).

3.3.2 חלופת עירייה ב' – בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן

במודל זה העירייה מבצעת הקצאת קרקעות עירוניות, באמצעות פרסום מכרזים פומביים לקבלנים פרטיים למכירת זכויות חכירה בקרקעות שבבעלות עירונית.¹²¹ מכירת זכויות זו, היא במסגרת עסקת קומבינציה להקמת בניינים למגורים ולמסחר, במתחמים שהעירייה מייעדת (כגון פרויקט מתחם שוק העלייה). במסגרת העסקה, עיריית תל אביב־יפו מקבלת מהזוכה במכרז יחידות דיור בנויות, במספר דירות שנקבעות מראש

117 בשיעור היוון של 5% ערך הפרויקט הינו 58 מיליון ש"ח. בשיעור היוון של 6% הינו 48 מיליון ש"ח.

118 מתוך ראיון עם סמנכ"לית החברה העירונית עזרה ובצרון, הגב' עדי צברי, מיום 23.4.14.

119 תחשיב זה נערך תחת ההנחה שהעירייה תפעיל לצמיתות את הפרויקט להשכרה. קיימת לכאורה אפשרות כי העירייה תמכור את הדירות (או חלקן) בשוק החופשי תוך זמן קצר יחסית – לאחר 5 שנות ההשכרה הראשונות. יחד עם זאת סביר להניח כי העירייה תמשיך בפרויקט לזמן ארוך יותר. לצורך הניתוח הכלכלי הנחנו כי הפרויקט יפעל לצמיתות במתכונת של השכרה. ככל שהנחה זו תשתנה והעירייה תפסיק את פרויקט ההשכרה מוקדם יותר ותמכור את הדירות בשוק החופשי מוקדם יותר (במקום להשכיר) כך צפוי הפרויקט להיות כלכלי יותר עבור העירייה.

120 זאת האוכלוסייה שתהיה מסוגלת לעמוד בהוצאות הדיור (גם לאחר ההטבה) מבלי להוציא שיעור לא סביר (מעל 30%) מההכנסה על דיור.

121 ראו את הדיון מתוך פרוטוקול ישיבות המועצה התשע עשרה ישיבה מן המניין מס' 71 מתאריך 13.8.15. עמ' 130 – 145; פרוטוקול ישיבות המועצה העשרים ישיבה מן המניין מס' 3 מתאריך 14.1.27. עמ' 32–34; וכן תנאי המכרז למכירת זכויות חכירה במתחם "כיכר העלייה", מכרז 193/2012 (<http://www.ta-eda.co.il/data/files/tender%20193-2012.pdf>)



בהסכם הקומבינציה עם היזם הפרטי. במסגרת המכרז, התחרות בין היזמים הפרטיים היא על שיעור חלקה של עיריית תל אביב-יפו בקומבינציה; דהיינו, על סך הדירות בבעלות עיריית תל אביב-יפו בפרויקט הסופי. את הדירות שנשארות בבעלות עיריית תל אביב-יפו, העירייה תשכיר במסגרת דיור בהישג יד לפי עקרונות העירייה שנקבעו בוועדות ההיגוי העירונית ואושרו על ידי מועצת העיר, לזכאים לדיור בהישג יד.

במודל זה, החברה העירונית "עזרה ובצרון" מפקחת על הבנייה, אחראית על ביצוע בדיקת הזכאות למועמדים, ביצוע הגרלות למועמדים, אכלוס המשתכנים שזכו בהגרלות, ביצוע גבייה של שכר הדירה במחירי דיור בהישג יד, ופיקוח שהדיירים לא מבצעים העברת זכויות והשכרת המבנה לצד שלישי. כמו כן, במודל בנייה זה, אין הגבלה על משך הזמן ליעוד הדירות שנותרות בידי עיריית תל אביב-יפו לשכירות בהישג יד, והשכרת הדירות במסגרת זו היא בכפוף למדיניות העירייה.

3.4 חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר

ב־3 באפריל 2014 החליטה ועדת השרים לענייני דיור להטיל על שר האוצר ושרת המשפטים להכין תזכיר חוק, שמטרתו "שיפור המסגרת החוקית הקיימת בעניין הסדרת יחסי משכיר-שוכר של דירת מגורים ויצירת מסגרת חוקית מתאימה להבטחת ההגנות, הסבירות והוודאות ביחסים המשפטיים בין הצדדים".¹²² במסגרת בחינת העקרונות לתזכיר החוק שיוכן, קובעת ההחלטה, יש לבחון הסדרת פיקוח על גובה עדכון שכר הדירה ודרך העלאתו, בהתבסס על כך ששכר הדירה ימשיך להיקבע במו"מ בין הצדדים; זהות הגורמים האחראים על מערך פיקוח זה; הסדרת נושאים נוספים ביחסי שוכר-משכיר, לרבות, הסדרת חובת התשלומים הנלווים לשכר הדירה והוראות לעניין עריכת חוזי שכירות; היקף הרגולציה הדרושה והסנקציות על הפרת החוק.¹²³ נכון למועד כתיבת דברים אלה טרם פורסם תזכיר החוק.¹²⁴ להחלטה זו קדמה יוזמה של שדולת שוכרים בכנסת, שהוקמה בחודש מרץ 2014, אותה מובילים חה"כ סתיו שפיר, חיליק בר ואורלי לוי אבקסיס, לקדם הצעת חוק להסדרת שוק השכרת דירות למגורים בישראל, שעיקריה יובאו בהמשך.

כאמור, הרגולציה של תחום השכירות בישראל מינימלית בהשוואה בינלאומית. במחקר שנערך ע"י ה-OECD¹²⁵ ישראל קבלה את הציון השני הנמוך ביותר, באינדיקטור של דיני משכיר – שוכר (רק ארה"ב קבלה ציון נמוך יותר מישראל באינדיקטור זה, מבין המדינות שנבדקו).¹²⁶ מידת הרגולציה במחקר זה נמדדה עפ"י קלות פינוי הדייר, הערבויות הנדרשות ומידת הביטחון בקביעות.¹²⁷ בדו"ח מצוין, שהיעדר רגולציה בנוגע לרמת העלייה בשכר הדירה או שיעורה הוא מצב טוב, אך יחד עם זאת הומלץ לשקול חקיקת קריטריונים אחידים מסוימים ומצומצמים (על

122 סעיף 1 להחלטה 1531 (דר/42) של הממשלה ה-33 "הסדרת יחסי משכיר-שוכר בדירות מגורים" (3.4.14), http://www.moch.gov.il/Gov_Decisions/Pages/GovDecision.aspx?ListID=f33e0a4b-aa35-4b12-912e-d271a6476a11&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=539

123 סעיף 3 להחלטה; שם.

124 אם כי במצגת שפרסם משרד האוצר ביום 24.7.14 "שוק הדיור – צעדים שבוצעו מצגת תשעת הצעדים" נמנה כצעד כזה – גם קידום הצעת חוק לשכירות הוגנת, הנמצא בתהליכי חקיקה ראשוניים, שבמסגרתה – הסדרת יחסי שוכר-משכיר, קביעת תנאים בסיסיים להגדרת דירה ותימרוץ השכרה ארוכת טווח למטרת הגדלת הוודאות של השוכרים בדירות להשכרה. המצגת זמינה בקישור הבא: <http://www.nevo.co.il/ancayot/%D7%94%D7%95%D7%93%D7%A2%D7%95%D7%AA%20%D7%9E%D7%A9%D7%A8%D7%93%20%D7%94%D7%90%D7%95%D7%A6%D7%A8/2014/%D7%A9%D7%95%D7%A7%20%D7%94%D7%93%D7%99%D7%95%D7%A8%20%D7%A6%D7%A2%D7%93%D7%99%D7%9D%20%D7%A9%D7%91%D7%95%D7%A6%D7%A2%D7%95.pdf>

125 OECD Economic Surveys - Israel 2011, December 2011, OECD, ארגון ה-OECD, סקירה כלכלית ישראל 2011, עמוד 61, דצמבר 2011.

126 ראה איור 9 בסעיף 1.3 לעיל.

127 OECD, Housing and the Economy: Policies for Renovation, figure 4.5, p.14, 2011

מנת שלא ליצור חקיקה מכבידה שעשויה להוביל לשוק דליל), כאמצעי לחיזוק ההגנה המשפטית הן על השוכר והן על המשכיר ועידוד פיתוח שוק השכירות ע"י קביעת מספר כללי יסוד בסיסיים.¹²⁸

על רקע הבעייתיות בחוק השכירות והשאילה (ראו לעיל פרק 1.4) ומאחר ותזכיר החוק של הממשלה טרם פורסם, אך ככל הידוע הדין בקבינט הדיור וההחלטה הנ"ל באו לאחר ש"הצעת חוק להסדרת שוק השכרת דירות מגורים בישראל, התשע"ד-2014" (להלן: "הצ"ח"), הוגשה לשולחן הכנסת ביום 19.3.14, כאמור ע"י חה"כ חיליק בר, סתו שפיר ואורלי לוי אבקסיס, מעניין לבחון את עיקריה, תוך הצבעה על השינויים שפורסם שהממשלה שוקלת לעשות בה.

עפ"י סעיף 1 להצעת החוק מטרתו לעודד את שוק השכרת דירות המגורים בישראל לטווח ארוך, תוך יצירת איזון בין זכות הקניין של המשכיר לזכות השוכר לדיור בתנאים נאותים. עפ"י סעיף 5 להצעת החוק ברירת המחדל היא חוזה שכירות ארוך טווח, המוגדר בסעיף 2 להצעת החוק כחוזה לתקופה של שלוש שנים לפחות, אלא אם השוכר ביקש לשכור את הנכס לתקופה קצרה יותר (ואזי יחתום על "חוזה קצר טווח").¹²⁹ הגדרת "שכירות ארוכת טווח" בהצעת החוק שונה מבחלופות האחרות שנבחנו – כאן מדובר על תקופה קצרה יותר של שלוש שנים.

לגבי העלאת דמי השכירות, עפ"י סעיף 6 להצעת החוק, לא יוכל משכיר להעלות את דמי השכירות אלא אחת לשנה ולאחר חלוף שנה לפחות ממועד תחילת השכירות, באחוזים הנגזרים מתקופת החוזה – בחוזה ארוך טווח לא יותר מ-3%, ובחוזה קצר טווח – 2%. כפי שפורסם, הצעת החוק הממשלתית לא תכלול הגבלה על העלאת שכר הדירה. הגבלה כזו על משכירים בשוק הפרטי, בחקיקה, עלולה לגרום לפגיעה בזכות הקניין, המוגנת בסעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו,¹³⁰ הגבלה, שספק אם יכולה לעמוד במגבלות סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, לפיו "אין פוגעים בזכויות שלפי חוק יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל שנועד לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש".¹³¹ לכן, הדין כיום בממשלה מתקיים על מתן תמריצים למשכירי דירות לטווח ארוך¹³² שלא יגרמו לפגיעה כזו, למשל, פטור ממס על דמי השכירות, המשולמים כיום על דמי שכירות מעל לכ-5,000 ₪.¹³³

עוד מוגדרת בהצעת החוק חובה להשכיר אך ורק דירות "ראויות למגורים" שחייבים להתקיים בהן קריטריונים בסיסיים לתקינותן.¹³⁴ משכיר לא יוכל לדרוש מהשוכר דמי תיווך ושכר טרחת עו"ד עבור השכרת הנכס ועריכת הסכם השכירות.¹³⁵ הצעת החוק קובעת הליך מזורז לפינוי מושכר במקרים של הפרת חוזה.¹³⁶ כמו כן, יוכל בית המשפט לפסוק פיצוי לשוכר בשל מעשה או מחדל שביצע משכיר בניגוד להוראות החוק.¹³⁷ מוצע, כי הוראות החוק יהיו קוגנטיות¹³⁸ ולא ניתן יהיה להתנות עליהן.¹³⁹ עפ"י דברי ההסבר להצעת החוק, אם השוכר הפר את חוזה השכירות, לאחר 90 ימים מההפרה יוכל המשכיר לנקוט נגדו הליך מזורז לפינוי המושכר.¹⁴⁰ במבוא הצבענו

128 ש.ם.

129 כהגדרתו ש.ם; ש.ם.

130 ס"ח תשנ"ב מס' 1391 מיום 25.3.1992 עמ' 150.

131 דיון בכך חורג ממסגרת מסמך זה.

132 ראה המצגת ה"ש 3 דלעיל.

133 כלומר, מפטור כזה לא ייחנה מי שמשכיר את דירתו בסכום נמוך מכך, לכן, לא יהא בכך כדי לתמרץ אותו להשכיר את דירתו לטווח הארוך.

134 סעיף 4 להצעת החוק. בין הקריטריונים: פתחי אוורור, מים זורמים ונקודות גישה לחשמל.

135 סעיפים 9 ו-10 להצעת החוק.

136 סעיף 3 להצעת החוק. ההליך המזורז ינקט עפ"י פרק ט"ז 4 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984. ראה על כך להלן.

137 סעיף 15 להצעת החוק. הפיצוי הוא בסכום שלא יעלה על שלושה חודשי שכירות, ללא הוכחת נזק.

138 הצדדים לא יוכלו להסכים ביניהם על הסדר שונה מההסדר בחוק.

139 סעיף 16 להצעת החוק.

140 ש.ם; ש.ם.



על הבעייתיות הקיימת במצב החוקי כיום לגבי פינוי שוכר, שאינו ממלא את תנאי החוזה, מהמושכר. בהצעת החוק עצמה לא נקבע מנגנון מהיר יותר לפינוי, אלא נקבע, שעל המשכיר להמתין 90 ימים ורק אז יוכל לפנות לבית המשפט בתביעת פינוי.¹⁴¹ הצעת החוק אינה מציעה קיצור מועדים עד למתן פסק דין לפינוי ולאחר מכן, לקיצור המועדים לביצוע פסק הדין בהוצאה לפועל, ואין בה פתרון לבעיה שהצגנו שם. כאמור, כשמעוניינים ליצור שוק יציב של שכירות ארוכת טווח מן הראוי להסדיר ענין זה ולקצר את התקופות הנ"ל. עפ"י המוצע, בית המשפט יוכל לפסוק פיצוי לשוכר בשל מעשה או מחדל שביצע משכיר בניגוד להוראות החוק.¹⁴² עוד מוצע, כי הוראות החוק יהיו קוגנטיות ולא ניתן יהיה להתנות עליהן.¹⁴³

מאחר ובמועד כתיבת מסמך זה טרם פורסם תזכיר החוק, קשה לומר כיצד לתמריצים שבכוונת הממשלה ליתן למשכירים להתקשר בחוזי שכירות ארוכי טווח תהיה השפעה, למשל, על הקריטריונים דלעיל של מחירי השוק בכללותם, או על סיכון המשכיר, או כיצד יהיה בכך פתרון לבעלי רמות הכנסה בינונית ונמוכה.

¹⁴¹ במצב החוקי הקיים לא קיימת חובת המתנה של 90 יום, כי אם חובת מתן התראה על הפרת החוזה, שלאחריה ואם לא תוקנה ההפרה ע"י השוכר, ניתן לעתור לפינוי. תקופת ההתראה נקבעת בדרך כלל בחוזה השכירות שנחתם בין הצדדים ובמידה שלא, יש ליתן זמן סביר לתיקון ההפרה.

¹⁴² סעיף 15 להצעת החוק. הפיצוי הוא בסכום שלא יעלה על שלושה חודשי שכירות, ללא הוכחת נזק.

¹⁴³ סעיף 16 להצעת החוק.

4. ניתוח ודין בחלופות

4.1 השוואה בין החלופות

להלן יסוכם ההבדלים בין החלופות לפי כל אחד מ־8 הקריטריונים שתוארו, ולאחר מכן ישוו כל החלופות יחדיו (טבלה 1).

4.1.1 היכולת לייצר שוק להשכרה ארוכת טווח שלא מוגבל באופן מובנה בזמן או בהיקף

א. **חלופת הממשלה – מכרזים להשכרה ארוכת טווח – צהוב** – על אף הרפורמה בחוק התכנון והבנייה והמאמצים של הממשלה בקידום המכרזים להשכרה ארוכת טווח, עד כה התקיימו מכרזים ספורים בשנה, בעלי מאות בודדות של דירות, ומכאן ניתן לטעון שקיימת הגבלה על מספר יחידות הדיור שניתן לייצר בשנה. הכדאיות הכלכליות מאחורי המכרזים עומדת במכירת הנכסים, לכן קיום הדירות בשוק מוגבל גם בזמן. עם זאת, במידה ופרויקטים אלה יוכחו כהצלחה, ייתכן והם יהוו זרז להתבססותו של שוק להשכרה ארוכת טווח בעתיד.

ב. **חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה' – צהוב** – לכאורה, אין הגבלה על מספר יחידות הדיור, וניתן ליישם את המודל שבחלופה זו בכל קרקע פרטית. עם זאת, מבנה התמריצים המבוסס על אחוזי בנייה מגביל את כדאיות ההשקעה באזורים רבים (בדומה ליישום תמ"א 83).

ג. **חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים – אדום** – ניתן לקיים פרויקטים אלה במקומות ספורים, וההשקעה הציבורית הרבה הנדרשת בהקמתם ותפעולם מגבילה את היקף הפעילות הפוטנציאלית (אף שלכאורה אין הגבלה מבחינת משך הזמן שניתן להפעילם).

ד. **חלופת עירייה ב' – בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן – אדום** – ניתן לקיים פרויקטים אלה במקומות ספורים, וההשקעה הציבורית הרבה הנדרשת בהקמתם ותפעולם מגבילה את היקף הפעילות הפוטנציאלית (אף שלכאורה אין הגבלה מבחינת משך הזמן שניתן להפעילם).

ה. **חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר – ירוק** – אין הגבלה מובנית על מספר הדירות או משך הזמן עליהם יחולו ההסדרים, לכן אין בהכרח מגבלה על התפתחות שוק ממוסד לשכירות ארוכת טווח.

חלופת הממשלה – מכרזים להשכרה ארוכת טווח	חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה'	חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים	חלופת עירייה ב' – בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן	חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר
היכולת לייצר שוק לשכירות ארוכת טווח שלא מוגבל באופן מובנה בזמן או בהיקף				

4.1.2 היכולת להגדיל את נתח השוק לשכירות ארוכת טווח ואת היצע הדירות בכלל

א. **חלופת הממשלה – מכרזים להשכרה ארוכת טווח – צהוב** – נוכח המספר המוגבל של הדירות אשר ניתן להציע במסגרת חלופה זו, סביר כי נתח השוק המיועד לשכירות ארוכת טווח יישאר שולי בלבד. במידה ופרויקטים אלה יוכחו כהצלחה, ייתכן כי יתרמו גם להגדלת נתח השוק של דירות בשכירות ארוכת טווח בעתיד.

ב. **חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה' – צהוב** – מבנה התמריצים בחלופה זו מעודד הן המרת יחידות מתוכננות לשכירות ארוכת טווח, והן תוספת של יחידות דיור לשוק (באמצעות מימוש אחוזי בנייה). עם זאת, ההתבססות על תמריצים דרך אחוזי בנייה מגבילה את פוטנציאל המימוש של הטבה על פני אזורים שונים בארץ.



- ג. **חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים – אדום** – נוכח המספר המוגבל של הדירות אשר ניתן להוסיף לשוק במסגרת חלופה זו, סביר כי נתח השוק המיועד לשכירות ארוכת טווח יישאר שולי בלבד.
- ד. **חלופת עירייה ב' – בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן – אדום** – נוכח המספר המוגבל של הדירות אשר ניתן להוסיף לשוק במסגרת חלופה זו, סביר כי נתח השוק המיועד לשכירות ארוכת טווח יישאר שולי בלבד.
- ה. **חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר – צהוב** – ניתן להניח שדירות רבות אשר קיימות כיום בשכירות לטווח קצר (עד שלוש שנים) יומרו לשכירות ארוכת טווח. במובן זה, נתח השוק של השכירות ארוכת הטווח יגדל. עם זאת, החלופה לא תורמת להגדלת היצע הדירות, וייתכן ואף תפעל נגד השקעה בדירות חדשות.

חלופת הממשלה – מכרזים להשכרה ארוכת טווח	חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה'	חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים	חלופת עירייה ב' – בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן	חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר
היכולת להגדיל נתח השוק לשכירות ארוכת טווח והיצע הדירות בכלל				

4.1.3 היכולת לספק פתרונות לאוכלוסייה ברמות הכנסה בינונית ונמוכה

- א. **חלופת הממשלה – מכרזים להשכרה ארוכת טווח – אדום** – חלופה זו, המתבססת על הכדאיות הכלכליות בהשכרה לאחר סבסוד הקרקע, מוגבלת מטבע הדברים לאזורי ביקוש. ככל שמתרחקים מאזורי הביקוש כך הפוטנציאל ליישום השכרה ארוכת טווח במודל זה יורד. כך, למשל, במרכז שנתרן בחיפה מנעה המדינה מלדרוש כי כלל יחידות הדיור יועמדו להשכרה, והסכימה לשלב בפרויקט גם יחידות דיור למכירה. על כן, במבנה הקיים, היכולת של חלופה זו לספק מענה לרמות הכנסה בינונית ומטה מוגבלת במיוחד.
- ב. **חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה' – אדום** – מאפייני התמריצים מעודדים ניצול של ההטבה באזורים בהם הביקוש גבוה, היכן שמשקי בית ברמות הכנסה נמוכות ובינוניות מתקשים לעמוד בהוצאות המגורים, מה גם שמחירי השכירות מוגבלים למחירי השוק בלבד.
- ג. **חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים – צהוב** – לכאורה, ניתן להציע דיור להשכרה ארוכת טווח במגוון אזורים, ובכלל זה גם באזורים שאינם נהנים ממחירי דיור גבוהים (דוגמת הפרויקט בשכונת שפירא בתל אביב). עם זאת, נראה שאין תמריץ לרשויות מקומיות להתמקד במתן פתרונות דיור לרמות הכנסה נמוכות, ולהותיר אוכלוסיות אלה באחריות טיפול הרווחה ברמה הלאומית.
- ד. **חלופת עירייה ב' – בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן – צהוב** – גם במקרה זה אין הגבלה הכרחית על בנייה באזורי ביקוש. לכאורה, שילוב יזמים פרטיים דורש התחשבות במחירי הדיור בסביבת הבנייה, ומכאן שהוא עשוי להגביל עוד יותר את הרלוונטיות של הפרויקטים לאזורים הנהנים ממחירים גבוהים ולאוכלוסיות בעלות רמות הכנסה בינונית ואף גבוהה בלבד. לצד זאת, התמריץ לרשויות המקומיות דומה לחלופה העירונית המלאה, כאמור לעיל.
- ה. **חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר – ירוק** – כאמור, חלופה זו צפויה לחול על כל הארץ ולהעמיד היצע של דירות להשכרה ארוכת טווח. על כן, אין הבחנה בין דירות במחירים שונים ורמות הכנסה שונות, ויש להסדרה המוצעת פוטנציאל להטיב עם כולן.¹⁴⁴ עם זאת, אכיפת משך החוזה באמצעות מיסוי

¹⁴⁴ יצוין, לאור מאפייני הבעלות על דירות השונים בין האוכלוסייה היהודית לערבית, סביר כי האוכלוסייה הערבית, על אף ההכנסה הנמוכה המאפיינת אותה באזורים רבים, לא תושפע במיוחד מההסדרה המוצעת.

(כפי שמוצע בהצעת החוק הממשלתית) עלולה בטווח הארוך דווקא להרחיק את יישום השכירות ארוכת הטווח מאזורים בהם הביקוש למגורים בשכירות קשיח יחסית (שם צפויים לספוג השוכרים את המס דרך עליית שכר הדירה).

חלופת הממשלה – מכרזים להשכרה ארוכת טווח	חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה'	חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים	חלופת עירייה ב' – בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן	חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר	היכולת לספק פתרונות לאוכלוסייה ברמות הכנסה בינונית ונמוכה.

4.1.4 עלות הסבסוד הציבורי

א. **חלופת הממשלה – מכרזים להשכרה ארוכת טווח – צהוב** – הממשלה מוותרת על חלק גדול מההכנסות ממכירת הקרקע, ומעמידה בטחונות להצלחת הפרויקט. סך אובדן ההכנסות מהקרקע בפרויקטים שבוצעו עמד על כחצי מיליון ₪ לדירה.

ב. **חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה' – ירוק** – הסבסוד הציבורי בחלופה זו אינו נמדד במונחים פסיקאליים, אלא כהטבות ברגולציה של התכנון, מכאן שעלותו אפסית.

ג. **חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים – אדום** – בחלופה זו ההשקעה הציבורית מקיפה את כל שלבי הפרויקט, מהיזום ועד ההשכרה בפועל. במובן זה, העירייה לא רק מאבדת הכנסות אלא גם נדרשת להשקעה אקטיבית באופן מידי, ולוקחת על עצמה באופן מלא את הסיכונים הכרוכים בתהליך (גם בנושאים בהם אין לה יתרון יחסי – דוגמת ניהול השכרה באופן שוטף). על כן, המחיר הפסיקאלי הכרוך בפרויקטים מסוג זה הוא יקר במיוחד.

ד. **חלופת עירייה ב' – בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן – צהוב** – בהשוואה לחלופה לעיל, ההשקעה הנדרשת מצד העירייה מצומצמת יותר, והיא אינה נדרשת להשקיע באופן ישיר בפיתוח הנכס. עיקר עלות הפרויקט מגולמת באובדן ההכנסות על הקרקע, ובהפעלתו בשלב ההשכרה.

ה. **חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר – ירוק** – בחלופה זו אין סבסוד ציבורי כלל. למעשה, העלות למדינה בחלופה זו הינה מינימאלית, ומתמצה באכיפת הסדרי יחסי שוכר ומשכיר. ניתן לשער אף שבחלק מהמקרים משכירים יעדיפו לשלם קנסות/ מיסים נוספים למדינה כדי להימנע מהשכרת נכסים בשכירות ארוכת טווח, אך ספק אם הכנסה זו תהיה יותר מזניחה בלבד.

חלופת הממשלה – מכרזים להשכרה ארוכת טווח	חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה'	חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים	חלופת עירייה ב' – בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן	חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר	עלות הסבסוד הציבורי

4.1.5 היכולת לספק פתרונות דיור מוטי נגישות (בנגישות לתחבורה ציבורית)

א. **חלופת הממשלה – מכרזים להשכרה ארוכת טווח – אדום** – לאור מאפייני המכרזים (בשולי ערים ובמקבצים גדולים) אין תמריץ לרשויות לקדם תכנון מוטה נגישות.

ב. **חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה' – ירוק** – מאפייני המתווה מעודדים יישום בקרקעות פרטיות, ובעיקר בבניינים המהווים חלק מהמרקם העירוני. ומכאן שניתן לראות בהם כמקדמים תכנון מוטה נגישות.



- ג. **חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים – ירוק** – בחלופה זו, המאפיינים המצומצמים של הפרויקטים ומעורבות הרשויות בתכנון ובהפעלה פותחים פתח לקידום היבטי הנגישות בבנייה (כפי שיושם למעשה בשכונת שפירא בתל אביב), גם אם זה אינו מבטיח כי הנגישות אכן תמומש בפועל.
- ד. **חלופת עירייה ב' – בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן – ירוק** – גם כאן, המאפיינים המצומצמים של הפרויקטים ומעורבות הרשויות בתכנון ובהפעלה פותחים פתח לקידום היבטי הנגישות בבנייה (אך אינם מבטיח כי הנגישות אכן תמומש בפועל).
- ה. **חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר – אפור** – חלופה זו אינה מציעה שינוי במאפייני הבנייה החדשה, ומכאן שלא מקדמת תכנון מוטה נגישות לעתיד. עיקר יחידות הדיור להשכרה ארוכת טווח יהיו, בטווח הקצר, מתוך היצע השכירות הקיים (על מגבלותיו התכנוניות).

חלופת הממשלה – מכרזים להשכרה ארוכת טווח	חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה'	חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים	חלופת עירייה ב' – בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן	חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר

היכולת לספק פתרונות דיור מוטי נגישות (בנגישות לתחבורה ציבורית).

4.1.6 היקף הסיוע הכספי לזכאים

- א. **חלופת הממשלה – מכרזים להשכרה ארוכת טווח – אדום** – ההטבה לדיירים מסתכמת ב־02% משכר הדירה בשוק החופשי, לעשרות משפחות בכל פרויקט. זאת, בנוסף להטבות לא כספיות הנגזרות ממאפייני ההשכרה, ובראשן חוזה למספר שנים, המאפיינות את כל החלופות שלהלן. ההטבה הכספית מוגבלת על ידי שיטת המכרזים.
- ב. **חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה' – אדום** – בתוספת השישית של התיקון מוגדר כי שכר הדירה בשכירות ארוכת טווח לא יעלה על שכר דירה של יחידת דיור דומה בשוק החופשי באותו אזור. אין הכרח כי תהיה הטבה לשוכרים.
- ג. **חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים – ירוק** – על פניו, ההטבה במודל זה מוגבלת רק בידי מדיניות העירייה ומשאביה. אם תרצה, תעניק הטבה ניכרת לדיירים.
- ד. **חלופת עירייה ב' – בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן – ירוק** – בדומה למודל העירוני המלא, בחלופה זו ההטבה אינה מוגבלת באופן מובנה.
- ה. **חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר – אדום** – חלופה זו אינה מציעה הטבה כספית למשקי הבית, מעבר להסדרת היחסים עם הצד המשכיר (ובכלל זה משך תקופת השכירות). אם החוק המוצע יאפשר לקיים במקביל שכירות לטווח קצר ולטווח ארוך בנכסים דומים (ובפרט אם התמריץ להשכרה ארוכת טווח הינו סנקציה כספית על המשכיר), הרי שיתכן וחלופה זו אף תגדיל את ההוצאה הכספית של השוכרים באזורי ביקוש.

חלופת הממשלה – מכרזים להשכרה ארוכת טווח	חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה'	חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים	חלופת עירייה ב' – בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן	חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר

היקף הסיוע הכספי לזכאים

4.1.7 זמינות ליישום

- ז. **חלופת הממשלה – מרכזים להשכרה ארוכת טווח – צהוב** – המכרזים הראשונים במסגרת חלופה זו כבר נסגרו. המתחמים נבחרו ככאלו ה"זמינים לבנייה", מה שצפוי להקל על מימוש הפרויקטים. בכל הנוגע לפרויקטים עתידיים, ייתכן כי זמינותם תהיה נמוכה יותר לאור ההיצע המוגבל של המתחמים המתאימים באזורי ביקוש.
- ז. **חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה' – צהוב** – הפרויקטים אשר נכללים במסגרת זו נדרשים לעבור את מסגרות התכנון השונות ככל פרויקט, ומכאן שזמינותם מוגבלת.
- ח. **חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים – ירוק** – ריכוז התהליך בידיים ציבוריות מאפשר, לכאורה, מעבר מהיר לשלבי הייזום ומהם להשכרה. מכאן שלפחות "על הנייר", זמינותם של פרויקטים אלה בינונית. ריכוז הפרויקט בידיים עירוניות מייתר את שלב המכרז למציאת קבלן ואף עשוי לזכות לעדיפות במוסדות התכנון, ומכאן שלכאורה חלופה זו זמינה יותר מהמודל העירוני המשולב.
- ט. **חלופת עירייה ב' – בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן – צהוב** – תהליך היישום של פרויקטים מסוג זה דומה במאפייניו למכרזים הממשלתיים למתחמי שכירות ארוכת טווח. מפרסום המכרז ועד תחילת ההשכרה צפויות לחלוף שנים ספורות.
- י. **חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר – ירוק** – מאחר וחלופה זו חלה באופן מיידי, הרי שזמן היישום שלה זניח. לכאורה, מרגע שיגובשו ההסדרים הרלוונטיים, זמינותם ליישום תהיה מיידית.

חלופת הממשלה – מרכזים להשכרה ארוכת טווח	חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה'	חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים	חלופת עירייה ב' – בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן	חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר	זמינות ליישום

4.1.8 היכולת לייצר השפעות חיצוניות חיוביות

- א. **חלופת הממשלה – מרכזים להשכרה ארוכת טווח – אדום** – עד כה המכרזים הצליחו רק באזורי ביקוש וזאת כנגזרת מהכדאיות הכלכלית של הפרויקטים. ניתן להניח שהתרומה של הפרויקטים הללו לשיפור הסביבה הפיזית הקרובה לפרויקטים לא שונה מהתרומה של כל פרויקט של בנייה חדשה (גם ללא שכירות ארוכת טווח). בנוסף, היות ורוב הדירות נשכרות במחירי השוק ולדירות המפוקחות יש הנחה של 2%, הרי לא צפויה כניסה של אוכלוסיות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה לפרויקטים אלה. כלומר, לא צפוי להיות שינוי מהותי בהרכב האוכלוסייה בשכונות בהן יוקמו הפרויקטים.
- ב. **חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה' – צהוב** – שיטת התמריצים המבוססת על אחוזי בנייה מעודדת השקעה בשכירות באזורים חזקים, בהם הביקוש רב. אף על פי כן, ההתבססות על קרקע פרטית פותחת פוטנציאל לפיתוח נקודתי של בניינים או מתחמים, ובעקיפין גם לקידום הפיתוח בסביבתם הקרובה.
- ג. **חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים – ירוק** – העיריות יכולות לקדם, ובמקרה של גני שפירא אף מקדמות בפועל, פיתוח חדש בשכונות חלשות יחסית. לפיתוח חדש מסוג זה יכולה להיות תרומה לפיתוח הסביבה הקרובה היות וברוב המקרים פיתוח זה מלווה בהשקעה בשדרוג תשתיות. כמו כן, מעודדות רשויות מקומיות עירוב של אוכלוסייה צעירה בעלת רמת הכנסה בינונית (אך גבוהה ביחס לרמת הכנסה של האזור) עם אוכלוסייה בעלת רמת הכנסה נמוכה יחסית. בתכנון זהיר ונכון, לעירוב זה עשויה להיות תרומה לקידום של אזורים מוחלשים, ולספק תועלת לאוכלוסיות מקומיות ממגוון רמות כלכליות.



ד. **חלופת עירייה ב'** – **בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן** – **ירוק** – גם במודל היברידי סביר שיקדמו העיריות עירוב אוכלוסיות על ידי קידום הפרויקטים בשכונות אליהן העיריה מעוניינת למשוך אוכלוסיות צעירות יחסית ובהן יש צורך לעודד פיתוח.

ה. **חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר** – **אפור** – לכאורה, חלופה זו חלה באופן אחיד על כל הארץ, ומכאן שאי אפשר להצביע על השפעות חיצוניות כלשהן. לכל היותר, היא תשפיע בעקיפין על דפוסי השקעה ומגורים, אך את השפעות אלה לא ניתן להעריך בשלב זה.

חלופת הממשלה – מכרזים להשכרה ארוכת טווח	חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה'	חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים	חלופת עירייה ב' – בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן	חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר	היכולת לייצר השפעות חיצוניות חיוביות.

4.2 סיכום ההשוואה בין החלופות

טבלה 1 להלן מסכמת את ההבדלים העיקריים בין החלופות, לאור הקריטריונים שנותחו. ניכר, כי החלופות משלימות זו את זו בהיבטים רבים, וחסרונה של אחת הוא יתרונה של אחרת. מתוך כך, ניתן לעמוד על מספר מתחים ("טרייד אופ") בין החלופות השונות:

- **מתח בין יישום מידי ומקיף לבין הרחבה נקודתית של היצע הדיור** – על פניו, להסדרת יחסי שוכר ומשכיר יכולת להשפיע באופן רחב על כל השוק, וליצור תוך זמן קצר את התנאים לקיום שוק שכירות ארוכת טווח. להתערבות כזו פוטנציאל השפעה דרמטי, אך גם סיכון לפגיעה (בין היתר, בזכויות הקניין של המשכירים כיום ובהיצע הדירות לעתיד). מנגד, לבניה החדשה המגולמת בשלוש החלופות האחרות פוטנציאל השפעה מינורי יותר, כמו גם זמינות נמוכה יותר ליישום.
- **מתח בין יזמות ציבורית ובין צמצום העלות הישירה למשלם המיסים** – כפי שהחלופות ממחישות, ככל שהרשויות מעורבות יותר בייזום הפרויקטים יש להם יותר כוח לעצב את ההיבטים התכנוניים בפרויקטים (ובפרט, להשפיע על הנגישות ותמהיל הדירות), ואף למנוע השפעות שליליות על חלוקת ההון. מנגד, באופן טבעי, ככל שהרשויות מעורבות יותר הרי שהעלות התקציבית הישירה עולה, והקושי הפוליטי ביישום הפרויקטים עולה.

לאור המאפיינים המשלימים של החלופות השונות, ייתכן כי שילוב מסוים שלהם יאפשר לספק מענה מקיף למגוון התכליות של שכירות ארוכת טווח. עם זאת, גם ביישום משולב של חלק מהחלופות ניתן להצביע על כמה נושאים שאף אחת מהחלופות לא מציעה להם מענה מיטבי. בפרט, אף אחת מהחלופות אינה מבטיחה מאפיינים תכנוניים אשר עונים על מגוון הצרכים הרלוונטיים (בפרט בהיבטי נגישות, קידום אזורים עירוניים ומענה לרמות הכנסה בינוניות ונמוכות), והן אינן מתמודדות באופן משמעותי עם המחסור הכללי בהיצע הדירות.

טבלה 1: סיכום ההשוואה בין החלופות

חלופת הממשלה – מכרזים להשכרה ארוכת טווח	חלופת 'תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה'	חלופת עירייה א' – בניה ותפעול עירוניים	חלופת עירייה ב' – בניה בבעלות משולבת לעירייה ולקבלן	חלופה של הסדרת היחסים בין שוכר למשכיר	
					היכולת לייצר שוק לשכירות ארוכת טווח שלא מוגבל באופן מובנה בזמן או בהיקף
					היכולת להגדיל נתח השוק לשכירות ארוכת טווח והיצע הדירות בכלל
					היכולת לספק פתרונות לאוכלוסייה ברמות הכנסה בינונית ונמוכה.
					עלות הסבסוד הציבורי
					היכולת לספק פתרונות דיור מוטי נגישות (בנגישות לתחבורה ציבורית).
					היקף הסיוע הכספי לזכאים
					זמינות ליישום
					היכולת לייצר השפעות חיוביות חיוניות.



5. סיכום והמלצות

על רקע המאפיינים של שוק השכירות המקומי ולאור הניסיון הנצבר בעולם, ניתן להעריך שפיתוח שוק של שכירות ארוכת טווח עשוי לתרום לגיוון מוצרי הדיור ולענות על צרכים של מגוון אוכלוסיות רב יותר.

בין היתר, שוק שכירות משוכלל עשוי להקל על משקי בית רבים שאינם יכולים להעמיד הון ראשוני לקניית דירה, להשיג פתרון דיור נאות, המתאים לצרכיהם ויציב לאורך זמן.

יחד עם זאת, הסקירה שהוצגה במסמך זה מצביעה על כך שישראל לא נמצאת לבד בניסיונה להתניע שוק מוסדי של שכירות ארוכת טווח ושקיימים חסמים משמעותיים המונעים את התפתחותו הטבעית ואף עלולים לסכל את המאמצים הנעשים על ידי הממשלה.

לאור האמור לעיל, להלן מספר המלצות ראשוניות הנגזרות מההשוואה שנערכה בין החלופות שנבחנו במסמך זה:

1. אין חלופה המצליחה לבדה לעמוד בכל המטרות ולכן על מנת לפתח שוק של שכירות ארוכת טווח בראייה כוללת ראוי לשלב בין כלי מדיניות מגוונים המשלימים זה את זה.
2. כלי המדיניות הקיימים היום ברמה הלאומית נושאים בחובם עלות כלכלית גבוהה מאוד ובשלב זה, הם אינם מכוונים למנעד רחב של אוכלוסיות ובפרט לא לאוכלוסיות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה. מומלץ, אם כן, לשכלל את החלופות הלאומיות הקיימות, ובכלל זה מנגנוני מימון ישיר ועקיף, כך שהתועלת החברתית תהיה גדולה יותר נוכח העלות הציבורית הכרוכה בהן.
3. למדיניות שנועדה להסדיר את היחסים בין שוכר למשכיר יש יתרון יחסי מבחינת היכולת לייצר שוק לשכירות ארוכת טווח בהיקף רחב וזמין. ראוי לשקול חלופה זו ליישום מהיר הן עקב יכולתה לשפר את שוק השכירות בכללותו והן ככלי שעשוי לתמוך ואף להשלים חלופות אחרות.
4. לכלי המדיניות המופעלים ברמה המקומית יש יתרון ביצירת השפעות חיצוניות חיוביות וכוחן יפה כחלק מתהליכי פיתוח עירוניים. כמו כן, יש בחלופות אלו הזדמנות לתת מענה לאוכלוסיות בעלות הכנסה בינונית (ואף נמוכה). לרשויות מקומיות, אם כן, מומלץ לעשות שימוש בכלים אלו, גם אם מבחינת השוק בכללותו כלים אלו מוגבלים ביכולתם לייצר שינוי בהיקף נרחב.

רשימת מקורות בעברית

- אגמון (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>
- אגמון (2010) "מודלים שונים של דיור בר-השגה במדינות המפותחות ובישראל", הכנסת – מרכז המחקר והמידע. אזולאי יובל וחודד אורי, "בזכות הטבות מס חדשות: 1,500 דירות להשכרה בישראל" (גלובס, 10 בפברואר 2013). <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000821108>
- אלתרמן, סילברמן ופיאלקוף (2012) **דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית**, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- בוסו נמרוד, "מסלול התמ"ת לבנייה להשכרה: 'צעד בכיוון הנכון – אך לא מספק'" (The Marker, 8 במרס 2012). <http://www.themarker.com/realstate/1.1659167>
- בן שטרית ג. (2003) "מדיניות דיור בישראל: תמיכת הממשלה בחזקת דיור שנות", מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. בנק ישראל (2014) "נשיגות הדיור: היחס בין מחירי הדירות ושכר הדירה להכנסות באזורי הארץ, 2004 עד 2012", מתוך **ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 137**.
- בנק ישראל (2011) "שוק השכירות הפרטית בישראל", בתוך סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 131. ברנדר וסטרביצ'נסקי (2014) "מדיניות הממשלה ביחס להורים צעירים", **סדרת מאמרים לדיון של בנק ישראל**. <http://www.boi.org.il/he/Research/DocLib/dp1402.pdf>
- גד דרוך, יו"ר ריט1, ראיון שהתקיים ב-14.5.14.
- דובמן, יכין וריבון (2011) "שוק הדיור בישראל 2008–2010: האם התפתחה בועה במחירי הדירות?" **סדרת מאמרים לדיון של בנק ישראל 6**. <http://www.boi.org.il/deptdata/mehkar/papers/dp1106h.pdf>
- דו"ח הועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("ועדת טרכטנברג") 2011, עמ' 197. <http://www.haaretz.co.il/hasite/images/images/diur.pdf>
- החלטה 1531 (דר/42) של הממשלה ה-33 "הסדרת יחסי משכיר-שוכר בדירות מגורים" (3.4.14). זיו האפט BDO, בנייה להשכרה במגורים – סקירה כלכלית, מתוך "המדריך להשקעה בבנייה למגורים". <http://nadlan.bdo.co.il/articles/%D7%A1%D7%A7%D7%99%D7%A8%D7%94-%D7%9B%D7%9C%D7%9B%D7%9C%D7%99%D7%AA/>
- ליפשיץ (2001) "האם יש מקום לעודד בנייה להשכרה", **הרבעון הישראלי למסים 115**.
- מרכז הגר (2014) **לקראת מערך כולל של דיור בהישג יד בישראל**, הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב. http://media.wix.com/ugd/976b1a_31377616b5374344b89b1f9df4409333.pdf
- משרד הפנים, מינהל התכנון (2014) "דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובניה תיקון 101 לחוק התכנון והבניה", גרסה 1.1, יוני 2014, בעמ' 31 פרק 3.3.3. <http://bonim.pnim.gov.il/About/Documents/KeyHighlightsConstructionLicensingReform0614.pdf>
- משרד הפנים, מינהל התכנון (2014), שנתון התכנון 2013. http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/Shnaton/shnaton_2013.pdf
- משרד ראש הממשלה (2013), תורת הערכת השפעות רגולציה. עזרה וביצרון, ראיון עם סמנכ"לית החברה העירונית עזרה וביצרון, הגב' עדי צברי, מיום 23.4.14.
- עיריית תל אביב-יפו, הודעת העירייה מיום 2.10.13, באתר העירייה – הודעה על קריטריונים מעודכנים. עיריית תל אביב-יפו (2013) דברי מנכ"ל עיריית תל אביב-יפו, מר מנחם לייבה, ביום 11.12.13 בטקס הגרלת הדיור של עיריית ת"א בפרויקט גני שפירא ויד אליהו. <https://www.youtube.com/watch?v=tvqfi-wrVv4>
- עיריית תל אביב-יפו, פרוטוקול ישיבות המועצה התשע עשרה, ישיבה מס' 71 מיום 5.8.13.
- עיריית תל אביב-יפו, פרוטוקול ועדת הכספים של העירייה, ישיבה מס' 60 מתאריך 16.6.13.
- עיריית תל אביב-יפו, פרוטוקול ישיבות המועצה התשע עשרה ישיבה מן המניין מס' 38 מתאריך 20.6.11.
- עיריית תל אביב-יפו, פרוטוקול ישיבת הנהלת עיריית ת"א, פרוטוקול מס' 23 לשנת 2011, מיום 31.7.11.
- עיריית תל אביב-יפו, פרוטוקול ועדת הכספים של העירייה, ישיבה מס' 33 מתאריך 31.5.11.
- עיריית תל אביב-יפו, פרוטוקול ישיבות המועצה התשע עשרה ישיבה מס' 22 מתאריך 22.3.10.
- עיריית תל אביב-יפו, פרוטוקול ישיבות המועצה התשע עשרה ישיבה מן המניין מס' 27 מתאריך 25.10.10.
- עיריית תל אביב-יפו, פרוטוקול ישיבות המועצה התשע עשרה ישיבה מן המניין מס' 7 מתאריך 25.5.09.
- פיביש (2007) "עידוד בנייה להשכרה באמצעות מתן תמריצים ממשלתיים – סקירה משווה", הכנסת – מרכז המחקר והמידע <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01574.pdf>
- קהן וריבון (2013) "מחירי הדירות והשפעתם על הצריכה הפרטית בישראל – ניתוח באמצעות נתונים מיקרו-כלכליים", סקר בנק ישראל 87 133–177 http://www.boi.org.il/he/Research/DocLib2/%D7%A1%D7%A7%D7%A887/seker87h_e.pdf



רופא, בננסון, מרטנס ושות' (2010) "פערי נגישות בין תחבורה ציבורית ופרטית במטרופולין תל-אביב והדרכים להתגבר עליהם", תנועה ותחבורה, 96: 41-37.

רנית נחום-הלוי, "התמ"ת (2011): לא משתלם להקים פרויקטים לדיור בהשכרה בישראל" (The Marker, 22 באוגוסט 2011) <http://www.themarker.com/realestate/1.892328>

רשות האכיפה והגבייה (2012) חוזר עבודה שהוציאה מנהלת אגף הוצאה לפועל ארצי למנהלי לשכות הוצאה לפועל ברחבי הארץ, ביום 6.2.12 בעקבות התיקון. http://www.israelbar.org.il/UpLoadFiles/apartment_evac_work_procedure_2012.pdf

רשות מקרקעי ישראל, החלטה מס' 1310 של מועצת מקרקעי ישראל, מיום 31.12.13 בנושא "מסלול ייחודי להקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה – שלשה מכרזים".

רשות מקרקעי ישראל, החלטה מס' 1295 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 14.10.13 בנושא דיור בהישג יד ("מחיר למשתכן").

רשות מקרקעי ישראל, החלטה מס' 1291 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 21.7.2013 בנושא "הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה"

רשות מקרקעי ישראל, החלטה מס' 1248 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 30.1.2012 בנושא "הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה"

רשות מקרקעי ישראל, החלטה מס' 1240 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 10.8.2011 בנושא "הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה"

ת"א (הרצ') 18001-08-09 **בן שימול נ' גבעתי תוצאות בע"מ**, פורסם ב"נבו", 6.4.14.

ת"א (ת"א) 34929/06 **פוטוטק (2002) בע"מ נ' י. גרוס ובניו בע"מ ואח'**, פורסם ב"נבו", 20.5.10.

ת"א (י-ם) 12058/07 **גודניאן נ' דדוש**, פורסם ב"נבו", 7.8.08 ו"ת"א (ראשל"צ) 1660/08 **צבטקו ואח' נ' גולדשטיין**, פורסם ב"נבו", 6.4.10.

תזכיר חוק ההוצאה לפועל מיום 15.2.11 www.tazkirim.gov.il/Tazkirim.../40803_x_AttachFile.doc

OECD (2011) סקירה כלכלית ישראל (תרגום: משרד האוצר). <http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/111213/111213oe.pdf>

רשימת מקורות באנגלית

- Andrews and Aida Caldera Sánchez (2011), "The Evolution of Homeownership Rates in Selected OECD Countries: Demographic and Public Policy Influences", *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2011/1.
- Andrews, Caldera Sánchez and Johansson (2011) "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers No. 836*.
- Barker, D. (2003) Length of residence discounts, turnover, and demand elasticity. Should long-term tenants pay less than new tenants? *Journal of Housing Economics*, 12(1), 1-11.
- Ben-Shahar, D (2007) "Tenure Choice in the Housing Market: Psychological Versus Economic Factors" in *Environment and Behavior*, Vol. 39 No 6, pp. 841-858.
- Communities and Local Government Committee (2013) *The Private Rented Sector*, UK Parliament;
- Ellen, I. G., Schwartz, A. E., Voicu, I., & Schill, M. H. (2007). Does federally subsidized rental housing depress neighborhood property values? *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(2), 257-280.
- Ellen, I. G. (2008) Spillovers and subsidized housing: The impact of subsidized rental housing on neighborhoods. *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*, 144-158.
- European Commission – Eurostat (2010), "The comparability of imputed rent", *Eurostat's Methodologies and working papers*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Forsyth Street Advisors (2014) Israel Builds: A Public / Private Partnership to Finance Affordable Housing (Workshop presentation) http://media.wix.com/ugd/976b1a_3f4927a921534d6ca71dd0074b496fce.pdf
- Geurs, K.T. and I.R. Ritsema van Eck (2001) *Accessibility measures: review and applications. Evaluation of accessibility impacts of land-use transport scenarios, and related social and economic impacts*. RIVM -National Institute of Public Health and the Environment (NL), Bilthoven.
- Milligan, Yates, Weisel & Pawson (2013) *Financing Rental Housing Through Institutional Investment*, for the Australian Housing and Urban Research Institute at University of New South Wales.
- Montague Review (2012) *Review of the barriers to institutional investment in private rented homes*, Department for Communities and Local Government;
- OECD (2011) *OECD Economic Surveys – Israel 2011*
- OECD (2011) *Housing and the Economy: Policies for Renovation*
- Piketty, T. (2014) *Capital in the Twenty-first Century*, Harvard University Press
- Rohe, W., Van Zandt, Sh.Mc. Carthy G. (2013) "The social benefits and costs of homeownership: A critical assessment of the research" in *The Affordable Housing Reader* (Ed. By J.Rosie Tighe and Elizabeth J. Mueller).
- Scnalon & Kochan (ed.) (2011) *Towards a sustainable private rented sector – The lessons from other countries*, London School of Economics and Political Science.

5. Conclusions and Recommendations

- In light of the characteristics of the local rental market and accumulated international experience, we estimate that the development of a long-term rental market could contribute to broaden the range of housing products and meet the needs of a broad range of populations.
- An improved rental market could make things easier for many households that are not able to come up with the down payment needed to purchase a home and provide suitable housing that meets their needs and provides long-term stability.

In light of the above, a number of initial recommendations are presented below.

1. None of the presented alternatives is independently capable of meeting all of the goals and, therefore, in order to develop a long-term rental market, evidence indicates that a combination of strategies that complement one another should be implemented.
2. The current policies at the national level carry very heavy economic costs and, at this point, they are not aimed at a range of populations, certainly not populations with low to medium incomes. In light of the rental prices presented in the tenders for projects that have been initiated to date, such as the tender in Herzliya that is evaluated in this document, those expected to benefit from the apartments available at supervised rents are households with medium-high incomes (Decile 8), as those households are the ones that will be able to afford these apartments (even after the benefit) without spending an unreasonable portion of their income on housing. We recommend improving the existing national strategies, including mechanisms of direct and indirect financing, so that the social returns will be greater, in light of the substantial public investment involved.
3. Policies intended to regularize landlord-tenant relations carry a relative advantage due to their ability to produce a long-term rental market in a broad manner fairly easily. We recommend considering the rapid implementation of this strategy to improve the entire rental market and as a tool to support and complement other strategies.
4. Local-level policies have an advantage when it comes to the creation of positive externalities and in terms of their role in urban-development processes. These policies also provide an opportunity to address the needs of populations with medium (and even low) incomes. We recommend that local authorities make use of these tools, even if, in terms of the overall market, these tools are limited in their ability to effect broad, comprehensive change.



Our analysis of these alternative strategies according to all of the criteria is presented using a color scale:

Red – The alternative does not meet the criterion at all or carries a significant disadvantage in this area.

Yellow – The alternative partially meets the criterion.

Green – The alternative fully meets the criterion.

Conclusions of the Comparison of the Different Alternatives

	Government Tenders for Long-Term Rental Projects	Amendment 101 to the Planning and Building Law	Municipal Alternative A: Units Built and Operated by the City	Municipal Alternative B: Ownership Shared by the City and the Contractor	Regularization of Landlord-Tenant Relations
Ability to create a long-term rental market that is not structurally limited in terms of time or scope	Yellow	Yellow	Red	Red	Green
Ability to increase the market share of long-term rentals, as well as the general housing supply	Yellow	Yellow	Red	Red	Yellow
Ability to provide solutions for low- and medium-income populations	Red	Red	Yellow	Yellow	Green
Cost of the public subsidy	Yellow	Green	Red	Yellow	Green
Ability to provide housing solutions that are accessible to public transportation	Red	Green	Green	Green	
Scope of financial assistance to eligible households	Red	Red	Green	Green	Red
Ease of implementation	Yellow	Yellow	Green	Yellow	Green
Ability to yield positive externalities	Red	Yellow	Green	Green	

Tel Aviv-Yafo will be rented to eligible households as affordable-housing units, according to the policies set by a municipal steering committee and authorized by the city council.

3.4 Regularizing Landlord-Tenant Relations

On 3 April 2014, the Ministers' Committee for Housing Issues decided to prepare a legal memorandum to "improve the existing legal framework for residential landlord-tenant relations and produce a legal framework that ensures fairness, reasonableness and a level of certainty in legal relations between the parties." As this legal memorandum has not yet been published, this document makes reference to the Proposed Law for the Regularization of Apartment Rentals in Israel, 2014, which was presented by MKs Hilik Bar, Stav Shafir and Orly Levi-Abekasis as an option to be evaluated alongside other strategies for advancing a long-term rental market.

4. Comparing the Alternatives

Different strategies complement one another in different ways and the weak point of one may be the advantage of another. At the same time, there are also a number of points of tension (trade-offs) between the different proposed alternatives:

- **Tension between Immediate and Broad Implementation and the Limited Expansion of the Housing Supply** – The regularization of landlord-tenant relations could have a broad effect across the market and quickly lead to the development of conditions favorable for the establishment of a long-term rental market. This type of intervention could have a dramatic positive effect, but could also negatively affect the property rights of landlords today and the supply of apartments in the future, among other things. On the other hand, new construction carried out as part of the three other presented alternative strategies might have a smaller effect and take longer to implement.
- **Tension Between Public Development and Reducing the Direct Cost to Taxpayers** – As the presented alternatives demonstrate, the greater the governmental authorities' involvement in the development of a project, the greater their say in the design and planning aspects of that project (and, in particular, the greater their ability to affect the accessibility of the development and the mixture of different types of units) and counter any negative effects on the distribution of capital. On the other hand, naturally, the greater the involvement of the governmental authorities', the greater their direct financial obligation and the subsequent political difficulty of implementation.

In light of the complementary characteristics of the different alternatives, it is possible that a particular combination of these options could supply a comprehensive solution to achieve the different goals of long-term rental housing. However, even if such a combination of strategies is employed, attention will need to be paid to several issues that are not addressed by any of these strategies.

- None of these alternatives provides an answer for populations with low to medium incomes.
- None of these alternatives ensures that these units will possess the features needed to meet the relevant range of needs (in particular, accessibility and urban regeneration).
- None of these alternatives addresses the general shortage of housing in a meaningful manner.



apartments rented out at reduced rents will be rented only to “eligible” households, in keeping with current government policies.

3.2 Amendment 101 to the Planning and Building Law

On 18 March 2014, a comprehensive amendment (Amendment 101) to the Planning and Building Law – 1965 passed second and third readings in the Knesset. One goal of this amendment was the granting of an incentive to developers to encourage the construction of residential buildings for long-term rental on private land by authorizing increased construction in long-term rental projects; “long-term” meaning for a period of at least 10 years. This amendment does not set reduced rents for units in these projects, but does limit how rents in those buildings can be increased over the rental period.

3.3 Alternatives for Local Governments

- In the vacuum created by state policies, in certain cities and in Tel Aviv, in particular, municipal policies have been developed to advance affordable housing in the form of long-term rentals.
- The City of Tel Aviv-Yafo has adopted policies that define affordable rental housing as housing whose costs do not exceed 25% of the net income of a household in the seventh income decile.
- The City’s policy is to advance affordable housing for eligible households that do not own homes, on land owned by the City or by the Israel Land Authority. While this process is not intended to provide an answer for segments of the population who find themselves in lower deciles, those households are not prevented from applying for this housing.

The City’s housing policy has been implemented in two models that differ from one another in fundamental ways, in terms of the level of involvement of the local authority. These models will be discussed below as two separate alternatives.

3.3.1 Municipal Alternative A – Units Constructed and Operated by the City

In this model, the municipality constructs the affordable-housing units through the municipal company Ezra V’Batran on municipal land and is responsible for the full cost of the construction. The municipal company Ezra V’Batran is responsible for evaluating the eligibility of potential tenants, carrying out a lottery for potential tenants, assigning the apartments to lottery winners, collecting rent (at affordable-housing prices) and making sure that residents do not abuse their rights to the units and rent them to any third party.

3.3.2 Municipal Alternative B – Units Co-Owned by the Municipality and a Contractor

In this model, the municipality allocates city-owned land through the publication of public tenders offering private developers the opportunity to buy leasing rights to that land. This sale of rights is carried out within the framework of a deal for mixed-use construction (i.e., residential and commercial) at sites identified by the municipality. In this type of deal, the City of Tel Aviv-Yafo receives a number of constructed residential units from the winner of the tender, as specified up-front in the agreement with that private developer. Within the framework of the tender, the competition between private developers is on the basis of the share of the development that will be held by the City of Tel Aviv-Yafo. The units that remain in the possession of the City of

2. Methodology of the Analysis: Assessing the Impact of Different Alternatives – Goals and Objectives

2.1 Methodology of the Impact Assessment

This methodology requires the definition of policy goals, which will also serve as criteria for the comparison of different alternatives, the formalization of the alternative strategies within the set of tools available for government use, analysis of the alternatives in light of the criteria and, finally, the comparison of different alternatives using a multivariable analysis.

2.2 Criteria for the Evaluation of the Alternatives

1. Ability to create a long-term rental market that will not be structurally limited in terms of time or scope
2. Ability to increase the share of the market in long-term rentals and the general supply of housing
3. Ability to provide solutions for populations with medium to low incomes
4. Cost of the public subsidy
5. Ability to provide housing solutions that are accessible to public transportation
6. Scope of financial assistance for eligible households
7. Ease of implementation
8. Ability to yield positive externalities

3. Alternatives Included in the Analysis

3.1 Government Tenders for Long-Term Rental Projects

The government began to apply the declared policies when, in early 2014, it published three tenders to market land for rental housing: in Herzliya, Ramat Hasharon and Haifa. These three tenders were published in accordance with Decision No. 1310 of the Israel Land Authority (December 2013). The main points of that decision are as follows:

- a. The state markets lots that it owns via tenders, which will be awarded to the developer who offers the highest price for the land. (The tender does not specify a minimum price.)
- b. The developer is required to build housing units on the land (at his own expense) that will be rented out for a period of at least 20 years. After that 20-year period, the developer may sell the units on the free market.
- c. All of the units in the project will be rented for a minimal period of three years and for no more than 10 years. The developer is obligated to rent out at least 25% of the units at a reduced and supervised price that is 20% below market price. The remainder of the units can be rented out at market price.
- d. The size of the reduced and supervised rent payments will be determined separately for each of the three rental projects (in accordance with the market price in each area). The



1.3 Israel as Compared to the Rest of the World

- In an international comparison, the proportion of the Israeli population living in rental housing is slightly lower than the OECD average and similar to that seen in English-speaking countries such as the US, Great Britain and Australia.
- The customary duration of rental contracts in Israel (one year) is relatively short and similar to what is customary in the US and Finland.
- The fact that individual landlords, as opposed to institutional landlords, dominate the private rental market in Israel is not unusual. However, there are almost no institutional landlords in Israel and there are examples of countries in which institutional landlords account for a more significant share of the market.
- The level of governmental intervention in the Israeli rental market is quite low in comparison to most OECD countries. There are no limits on rents in the free market and the level of governmental involvement in landlord-tenant issues is minimal.

1.4 The Status of Landlord-Tenant Relations and Long-Term Rentals in Israel

1.4.1 Procedures for the Eviction of Tenants Who Do Not Pay Their Rent

In a situation in which a landlord cancels a rental contract due to the tenant's non-payment of rent and the tenant does not leave the property, the landlord must appeal to the courts to sue for the eviction of the tenant. After a ruling has been issued, steps can be taken through the Bailiff's Office to execute the ruling. In Israel, the process of canceling the rental contract due to the non-payment of rent (which must be preceded by a warning period during which the renter did not correct the problem) through the eviction of the recalcitrant tenant can take more than 100 days.

1.4.2 Legislative Attempts to Encourage a Long-Term Rental Market

In recent years, a series of laws have been advanced aimed at furthering the development of a long-term rental market. These include:

- Income Tax Law (tax exemption for provident funds on income from residential long-term rental units), 2012, which states that a provident fund that owns at least 100 "long-term rental" apartments in one building or in several buildings can choose to take advantage of a tax exemption on rental income from units that it owns.
- Law to Encourage the Construction of Apartments for Rent, 2007, which grants tax incentives such as an exemption from the betterment tax upon the sale of land rights and grants possibilities for considering depreciation as a deductible loss for income tax purposes.
- Amendment 67 (2009) to the Law to Encourage Capital Investment, 1959, which grants tax benefits to new rental buildings.
- It is estimated that the benefits granted within the framework of these laws contribute 1,500 residential rental units to the national market each year.

Summary

This document presents and analyzes the steps that the government has taken to advance the market for long-term rental housing in Israel. This document presents the government's policies through a discussion of three central issues:

- How does Israel compare to other countries in terms of the development of a long-term rental market?
- What policy tools are currently being used in this area at the national and local levels?
- How can we estimate the expected effects of the use of these tools?

A summarizing outline of the document is presented below.

1. Background to the Development of Long-Term Rentals in Israel

1.1 Characteristics of the Residential Rental Market in Israel

- In 2013, 611,000 Israeli households were living in rental housing. These households accounted for 26.5% of all households. The main group of renters lived in units rented on the private market (about 22% of the households) and the remainder lived in public rental housing or other rental housing.
- Young households are the main group of renters and the percentage of the population living in rental housing decreases by age.
- The percentage of renters decreases as the level of income increases and stabilizes at around 15% in the eighth decile.
- There are notable differences between different geographic areas. For example, while renters account for nearly half of the households in Tel Aviv, in nearby Holon they account for only a quarter of all households.

1.2 The Increase in Housing Prices and the Relationship to Long-Term Rentals

- Between 2008 and 2012, the average purchase price of an apartment in Israel rose by 47.5%.
- Between 2008 and 2012, the average rent increased by 41.1%, while the net monetary income of households increased by only 18.7%.
- Among the populations that have found themselves renting housing instead of purchasing homes following this increase in prices, we can make particular mention of young families with small children. Thirteen thousand such families have been added to the rental market.
- In addition to the burden on households, the high price of housing discourages the development of investment in a long-term rental market. The return on residential rentals in Israel is similar to the return on residential rentals in Great Britain (about 3-4%), but lower than the return on purchased residential units (around 6-7%). As long as housing prices are expected to rise, the economic profitability of purchasing residential property to be rented out will decrease (as compared to selling the property).

Long-Term Rental Housing in Israel: An Evaluation of Government Policies

Policy Paper

Researched and written by:
**Amit Haquin, Gal Yeshurun, Pavel Jelnov, Yoav Lerman,
Yaniv Kordova and Yoni Cherniavsky**

Edited by:
Gal Yeshurun and Sebastian Wallerstein



The Affordable Housing Center

The Affordable Housing Center was established to develop knowledge and new tools in the field of housing policy and to advance policies that help medium- and low-income households secure adequate and affordable housing. The Center has been a part of the Faculty of Law of Tel Aviv University since January 2014 and is operated by a staff that includes professionals from the fields of law, planning and economics.



The Alrov Institute for Real Estate Research

Established in 2013, the goal of the Alrov Institute for Real Estate Research is to provide researchers, students, executives, entrepreneurs and regulators with up-to-date knowledge on essential aspects of real-estate theory and practice. The Institute aims to improve efficiency and competition in the Israeli real estate sector, to encourage entrepreneurship, to enhance transparency and, thus, to contribute to welfare and economic growth in Israel.

The Working Group

This document is a result of the work of the members of a working group that was assembled by the Affordable Housing Center and the Alrov Institute and worked together over the course of April-August 2014 to examine the following question: Why is there no long-term rental market in Israel? This document summarizes the group's work and showcases the work that has been done by the group's members:

Amit Haquin, lawyer and LLM student

Gal Yeshurun, Master's degree student, Economics

Pavel Jelnov, PhD student, School of Economics

Yaniv Kordova, lawyer and LLM student

Yoav Lerman, PhD student, Geography

Yoni Cherniavsky, land appraiser

Gal Yeshurun edited the final document of the working group. The final version of the text, which is presented here, was further edited by Sebastian Wallerstein, following comments received from professionals from the Affordable Housing Center and the Alrov Institute.

Graphic Design: Michal Semo Kovetz and Yael Bieber, TAU Graphic Design Studio



The Affordable Housing Program
Faculty of Law | Tel Aviv University



Long-Term Rental Housing in Israel: An Evaluation of Government Policies

Policy Paper

Researched and written by:
Amit Haquin, Gal Yeshurun, Pavel Jelnov, Yoav Lerman,
Yaniv Kordova and Yoni Cherniavsky

Edited by:
Gal Yeshurun and Sebastian Wallerstein