

## רגולציה על שוק השכירות

### סיכום דיון

מסמך זה מהווה את תמצית הדיונים שנערכו במסגרת השולחן העגול, מתוך מטרה לשתף את הקהל הרחב בעיקרי הדברים. בקריאת המסמך יש להביא בחשבון שמדובר בתמצית הדיון ולא בפרוטוקול מלא. יודגש, כי הדברים מייצגים את עמדותיהם האישיות והמקצועיות של חברי הפורום ואינם מייצגים בהכרח את העמדות הרשמיות של הגופים אליהם הם משתייכים.

הדוברים מובאים כאן לפי סדר הדברים במהלך הדיון.

**תאריך המפגש:** 25.02.2016

#### עיקרי הדברים:

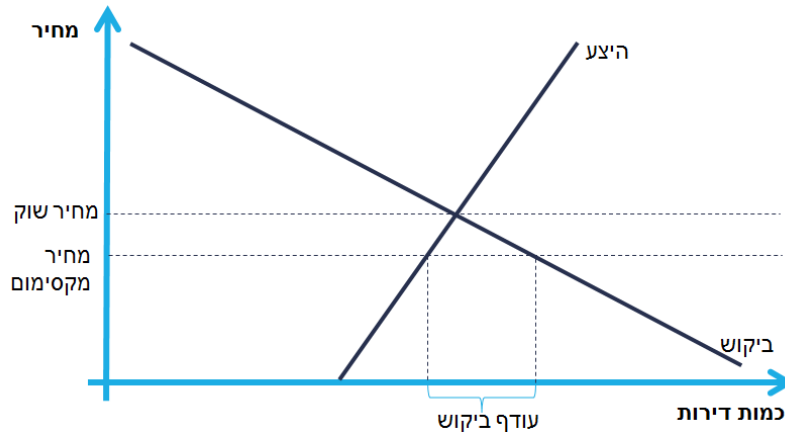
- מחירי השכירות הריאליים עלו משנת 2008 ועד סוף 2014 בכ-50% (לצד עלייה ריאלית של כ-80% במחירי הדירות). בעקבות עליות המחירים ותרומתן לפריצת המחאה החברתית של קיץ 2011 החל דיון ציבורי ופוליטי בנוגע לרגולציה על שוק השכירות, הכולל כיום כרבע מהדירות במדינת ישראל.
- את הרגולציה על מחיר השכירות ניתן לחלק לשלוש דורות: רגולציה מהדור הראשון מקפיאה באופן קבוע את שכר הדירה הנומינלי ברמה כלשהי מתחת למחיר השוק, רגולציה מהדור השני מגבילה את שיעור העלאת שכר הדירה מדי שנה, ורגולציה מהדור השלישי מגביל את שיעור העלאת שכר הדירה רק עבור שוכרים קיימים, כשהיא מתירה התאמה למחיר השוק במקרה של שוכרים חדשים. מלבד זאת, יכולה להתקיים רגולציה גם על איכות הדירות.
- שולחן עגול שנערך במכון אהרן למדיניות כלכלית בנושא סבב סביב נייר עמדה שנכתב על ידי דרור אבידור ועומר מואב. בין משתתפי השולחן העגול נמנו פקידיים בכירים במשרדי הממשלה המעצבים את הצעות המדיניות הנוכחיות בתחום, נציגים של עיריית תל אביב ועיריית הרצליה, נציגי המגזר העסקי ומומחים מדיסציפלינות שונות.
- הדיון החל בהצגת נייר העמדה על ידי עומר מואב. סקירת הספרות התיאורטית והאמפירית וניסיון העבר של ישראל ומדינות אחרות מעלים את הנקודות הבאות:
  - ישנו קונצנזוס נרחב בין כלכלנים בנוגע לכך שרגולציה מהדור הראשון היא רעיון גרוע, אשר מוביל לעודפי ביקוש, לירידה באיכות הדירות, להיווצרות שוק שחור ולהרס שוק הדיור.
  - גם ניסיונות לרגולציות מהדור השני והשלישי יצרו בעיות רבות במנהטן, ברלין ומקומות נוספים, ומובילים לרוב לירידה באיכות הדירות ולתמריצים מעוותים עבור שוכרים ומשכירים.

- הוצאה מהשוק של דירות קטנות או שיפוץ דירות על ידי כפייה בחקיקה לא יכולים לשפר את מצבם של השוכרים, שלפחות חלקם לא יוכלו או לא ירצו לשלם את המחיר הגבוה יותר עבור דירות גדולות או משופצות.
- גם אם ישנו חוסר סימטריה בעלויות מעבר בין השוכרים למשכירים, אין סיבה מיוחדת להאמין שהרגולציה המוצעת מסוגלת לשפר את המצב ושתועלתה גבוהה מנזקיה.
- עופר רז-דרור מהמועצה הלאומית לכלכלה ומעין נשר ממשרד האוצר הציגו את התוכנית שהם מקדמים כיום בנידון. הם טענו כי רגולציה מהדור הראשון כלל איננה עומדת על הפרק, וכי מטרת הרגולציה היא לא הורדת מחירי השכירות אלא ניסיון ליצור שוק שכירות ארוך טווח. נראה שבמדינות אחרות חוזי השכירות לרוב נחתמים לטווח ארוך יותר, ולפי סקרים שנערכו הציבור בישראל מעוניין גם הוא בחוזים ארוכי טווח.
- בתגובה לכך טענו עומר מואב ומיכאל שראל כי רצונו של הציבור לקבל חוזי שכירות ארוכי טווח לא מעיד בהכרח על מוכנותו לשלם עבורם מחיר גבוה יותר, וצבי אקשטיין ציין שבמדינות רבות דווקא מקובל לחתום על חוזי שכירות לשנה.
- מספר מגיבים, ביניהם נטע זיו, גיל גן מור ודנה היר, טענו שאחת הבעיות במדינת ישראל היא היעדרם של גופים מוסדיים משוק השכירות, וכי יש לבחון את החסמים המונעים את כניסתם.
- מיכאל וולה מעיריית תל אביב ורותם אשכנזי מעיריית הרצליה הציגו את התכניות שהם מנסים לקדם במסגרת העיריות עבור דיור להשכרה במחיר מוזל.
- עומר מואב וצבי אקשטיין ציינו את הבעייתיות של התכניות האלו והתכניות האחרות שמקדמת הממשלה, שלפיהן הדירות המפוקחות יחולקו בסופו של דבר בהגרלה כשהקריטריון המרכזי לכניסה להגרלה הוא מחסור בדירה. הגרלה כזו היא למעשה סבסוד צולב, העברת כסף מכיס אחד של הציבור לכיס אחר, והיא עלולה להסיט את תשומת הלב מהמהלך העיקרי והחשוב ביותר שיכול לתרום לשוק השכירות הישראלי: הגדלת היצע הדיור באזורי הביקוש.

## מהלך הדין:

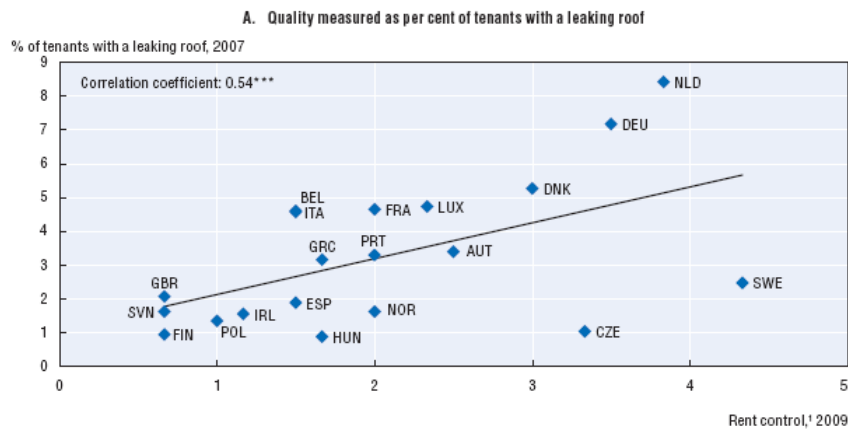
### עומר מואב

- אני אדבר על פיקוח שכר דירה, שמטרתו להוריד את שכר הדירה, ולאחר מכן על רגולציה על שוק הדיור להשכרה, הדומה יותר לחוק שמנסים לקדם כיום.
- מבחינה תיאורטית כך נראה כל שוק, עם ביקוש והיצע:



- כאשר מנסים לפקח על המחירים בשוק, להוריד את המחיר אל מתחת לשיווי המשקל התחרותי, נוצר מחסור. נוצר עודף ביקוש. הסיבה לכך היא שהביקוש לשכירת דירה הוא לא קשיח לחלוטין. שוכרי דירה מתלבטים בין לשכור דירה לבין להישאר עם ההורים, לשכור דירה עם שותפים או בלי, וגם גודל הדירה המבוקשת מושפע מדמי השכירות, וכך גם החלופה של לרכוש דירה. על כן הביקוש מגיב למחיר.
- פיקוח על שכר דירה מוביל לשלוש תופעות עיקריות:
  1. מחסור
  2. תחזוקה לקויה של הדירות
  3. שוק שחור
- התוצאה של תופעות אלו היא הרס שוק השכירות, עליה של מחירי השכירות בחלופות לא מפוקחות, ופגיעה בניידות התעסוקתית.
- הנושא של פיקוח שכר דירה הוא אחד הנושאים הבודדים שלגביו יש קונצנזוס רחב בין כלכלנים. הבעיות העולות מהתיאוריה מופיעות באופן מלא גם בנתונים, בכל מקום שבו ניסו פיקוח שכר דירה אלו הבעיות שנוצרו.
- למשל, בתרשים הבא, הלקוח מדו"ח של ה-OECD, ניתן לראות שככל שפיקוח הדירה נוקשה יותר (הציר האופקי), כך שיעור הדיירים שדיווחו על גגות דולפים (הציר האנכי) הוא גדול יותר:

Figure 4.8. **Strict rent control is associated with lower quality and quantity of housing**



- ישנן דוגמאות רבות בנוגע לניסיון של ארצות שונות עם פיקוח על שכר הדירה. במאמר הן מפורטות באופן מלא, כאן נעבור רק על קצה המזלג:
  1. במנהטן נוצרו שני שווקים מכיוון שרק חלק מהדירות הן דירות מפוקחות. מתגוררים שם פנסיונרים שהיו יכולים לעבור למיאמי או לפרברים אבל הם "לכודים" במלכות דבש. הם גרים בדירות במצב תחזוקתי גרוע, ובחצי השני של השוק, שהוא שוק חופשי, המחירים מאוד גבוהים כתוצאה מכך.
  2. בשטוקהולם נוצר שוק שחור מאוד מפותח. לאחרונה התפרסם הסיפור עם שרת החוץ השבדית שניסתה להשיג דירה עבור עצמה, אנשים ממתנים שנים רבות בתור ומשלמים לדייר הקיים עבור הזכות לשכור דירה. כלכלנים שבדים אמרו כי רק הפצצה היא דרך יעילה יותר מפיקוח שכר דירה במטרה להשמיד עיר...
  3. על ברלין אנחנו שומעים אגדות רבות, איך שם הפיקוח מצליח באורח פלא. אך מי שקורא ומתעניין ויורד לפרטים מבין שהפיקוח בברלין לא נועד להוריד את המחירים מתחת למחיר השוק. גם כאשר מפקחים על העלייה בשכר הדירה המשכירים קובעים מראש מחיר גבוה כי הם יודעים שאסור להם להעלות את שכר הדירה בהמשך - זה לא מוריד את המחירים אלא רק משנה את חלוקת הנטל לאורך השנים. המצב הזה גם יוצר יחסים בעייתיים בין בעלי הדירה לשוכרים, מכיוון שלמשכירים לעיתים משתלם להיפטר משוכרים.
  4. גם הניסיון הישראלי דומה לזה של ארצות אחרות, עם החוק להגנת הדייר. נוצר שוק שחור, והממשלה מיסדה אותו בתור דמי מפתח. במקום לשלם שכר דירה לבעל הדירה, משלמים שכר דירה לדייר הקודם. החוק הזה לא בוטל למרות הבטחות חוזרות ונשנות. זו נקודה חשובה: קשה מאוד לבטל חוקים גרועים.
- כל אדם שיקדיש זמן להתעמק בדברים יגיע למסקנה שהניסיון להוריד את שכר הדירה על ידי חקיקה הם רעיון גרוע למדי. פול קרוגמן, שלא חשוד בתור כלכלן שמתנגד עקרונית להתערבות הממשלה בשווקים, מתנגד גם הוא בצורה נחרצת לפיקוח שכר דירה.
- ישנן טענות בתקשורת שלפיהן ההתנגדות לפיקוח על שכר דירה נובעת ממקום אידיאולוגי. אלו טענות שגויות; כלכלנים רבים תומכים למשל בשכר מינימום ובסוגים אחרים של התערבות ממשלתית, ובכל זאת מתנגדים לפיקוח על שכר הדירה. מדוע הם עושים זאת? מכיוון שבנוגע לשכר דירה העובדות הן ברורות – הפיקוח מזיק.
- איך יתכן שרבים בציבור בישראל בעד פיקוח על שכר דירה למרות הניסיון והעובדות? זהו שילוב של פוליטיקאים שמשלים את הציבור ותקשורת כלכלית שלא עושה את עבודתה. למשל, כתבות בנידון בכלכליסט ובגלובס לרוב מצטטות רק את תומכי החוק, ודה-מרקר קצת פחות

- גרוע, אבל גם נוטה לצטט יותר את תומכי החוק. הטלוויזיה גרועה הרבה יותר, חד-צדדית לחלוטין.
- נעבור מהפיקוח על שכר הדירה לרגולציה במובן יותר רחב. למשל, הרעיון שצריך לקבוע בחקיקה מהי דירה ראויה להשכרה.
  - אין לי התנגדות עקרונית להליכי רישוי בבנייה, אבל השאלה היא האם נדרש חוק מיוחד להשכרה, במקום פשוט לאכוף את החוק הקיים.
  - הרעיון שלהוציא משוק השכירות דירות קטנות זה איכשהו יעזור לשוכרים, הוא רעיון חסר כל היגיון. איך הוצאת דירות מהשוק יכולה לעזור למישהו? זה ממש קסם.
  - אני מציע לכל אחד לחפש בגוגל "tiny apartments" ולראות שאנשים יכולים לחיות טוב בדירות של 20 מטר מרובע. לא שזה אידיאלי, אבל אם הייתי צריך לבחור בין לגור לבד בדירה של 20 מטר מרובע או לגור עם שותף בדירה של 40 מטר מרובע, הייתי רוצה שתישאר לי הזכות להחליט על זה.
  - שיפוץ הדירות על ידי כפייה בחקיקה יוביל לעלייה בשכר הדירה בדירות המשופצות, עליה שיכולה לדחוק בסופו של דבר דיירים החוצה.
  - חברת הכנסת סתיו שפיר טוענת שהתמיכה שלה בחוק מגובה על ידי מומחים מה-OECD, המזועזעים מחוסר הרגולציה בישראל. בעקבות דברים שהיא כתבה בנידון, שלחתי מייל לאותם המומחים שהיא מצטטת כדי להבין מהי דעתם. המסקנה היא שהם פשוט לא אומרים מה ששפיר טוענת שהם אומרים.
  - לדבריהם, הפיקוח לא נועד לשנות את שכר הדירה, רק למנוע מקרים של ניצול עלויות השוכר במקרה של מעבר דירה על ידי המשכיר. זו נקודה חשובה.
  - אין שום ויכוח על כך שיש פה פוטנציאלית כשל שוק, חוסר סימטריה בעלויות מעבר בין השוכרים למשכירים. אך כשל שוק הוא תנאי הכרחי אך לא מספיק לרגולציה - השאלה היא האם הרגולציה יכולה לפתור אותו, האם תועלתה של הרגולציה גבוהה מהנזק שלה. עד כמה התופעה הזו חמורה? את זה אני משאיר פתוח. גם מומחי ה-OECD מסכימים שלא ידוע לנו אם עלות הרגולציה עולה על התועלת.
  - לפי מומחי ה-OECD, הניסיון להבטיח סטנדרט גבוה ללא ספק יזיק לשוק השכירות ויפגע בשוכרים החלשים ביותר שידחקו אל מחוץ לשוק.
  - בנוגע להצעה העומדת על הפרק כרגע, לשמחתי הרעיון של פיקוח על שכר הדירה יצא ואינו עומד על הפרק, אולי בזכות אנשים כמוני, כמו מיכאל שראל וכמו נחמיה שטרסלר שכתבו על כך.
  - הרעיון כרגע הוא לאפשר קביעה חופשית של שכר דירה בהתקשרות הראשונית, ולאחר מכן לתת תמריץ כלכלי בצורה של פטור ממס שבח למי שיעמוד בתנאים מסוימים. אך גם הרעיון הזה הוא מאוד בעייתי.
  - הטבה במס היא בעצם סבסוד של יחסי שוכר-שכיר, ולא ברור למה מדינת ישראל צריכה דווקא את זה לסבסד. כמו כן, זה לא יוריד את שכר הדירה בפועל: לבעל הדירה יש אפשרות לקבוע מלכתחילה שכר דירה גבוה ופרופיל שכירות שטוח יותר לאורך השנים. דייר שיחיה בדירה תקופה קצרה ישלם מחיר מופרז, דייר שיישאר לתקופה ארוכה יותר ירוויח. המחוקקים מעוניינים להתנות את החוק בכך ששכר הדירה לא יעלה (או יעלה במתינות) במשך 3 שנים, אבל אם יכנס דייר ויצא אחרי שנתיים, אז לדייר הבא יהיה אפשר להעלות את המחיר אחרי שנה.
  - חוק התוצאות הלא מתוכננות יעבוד כאן. מדובר בעניין נפוץ ביותר בישראל, ראינו את זה עם חוק הספרים, עם רישוי מוניות - יושב המחוקק וקובע בחקיקה משהו, ונדמה לו שזה מה שיקרה, בלי לקחת בחשבון תמריצים ותוצאות בלתי צפויות. התוצאות שלהם הפוליטיקאים מקווים לא יקרו. בסופו של דבר הציבור יסבסד שכירות מבלי שהדבר ישפר את מצב הצרכן.

#### מעין נשר

- בנוגע למס השבח, ההצעה באופן שאותו אתה הצגת לא נבעה מאיתנו, מהצוות הממשלתי. זו הייתה חקיקה פרטית. ההצעה הממשלתית פסלה את רעיון מס השבח.

#### עומר מואב

- נכון, מה שהצגתי פה זו ההצעה של חבר הכנסת רועי פולקמן.

#### עופר רז-דרור

- אם מסתכלים על הפעילות הממשלתית בתחום הדיור כיום, חשוב לציין שההתמקדות היא קודם כל בצד ההיצע.
- במשך 45 שנה לא נעשתה כל רפורמה בשוק השכירות מכיוון שזה שוק שקשה להתמודד איתו. לפני שנה – שנה וחצי התגבשה ההבנה שיש מקום לעשות משהו בשוק השכירות הישראלי. מאז 2008 התרחשה עליית מחירים משמעותית בשוק השכירות, ללא אירועים מקבילים שיכולים להסביר אותה. תופעה זו מעידה שמהו לא עובד נכון בשוק השכירות.
- אנחנו קישרנו את זה לחוזי שכירות לטווח קצר. לו היו חוזים יותר ארוכי טווח יתכן שחלק מעליות המחיר היו נמנעות. החוזים כיום בישראל, מרביתם לטווח של שנה, מאפיין שמייצר אי ודאות גבוהה למשקי הבית המתגוררים בשכירות מבחינת משך ההתגוררות שלהם בדירה, בייחוד בעת עליות מחירים חדות.
- לכן אנחנו סברנו שיש ערך בלעשות שינוי תפיסתי בשוק הזה, ולעבור למערכת תמריצים שתעודד מעבר לשכירות ארוכת טווח. יש רצון לזה בקרב השוכרים שהם לא מצליחים לממש אותו. כיום שוק השכירות אינו מהווה אלטרנטיבה אמיתית לבעלות. חוץ מפרופסורים לכלכלה, אף אחד לא נשאר בשוק השכירות מרגע שיש ביכולתו לרכוש דירה. והבעיה נעוצה לטעמנו בחוזים קצרי הטווח שאינם מייצרים את הוודאות והיציבות הנדרשת למשפחה מהבית שלה.

#### צבי אקשטיין

- אתם חושבים שאם תהיה שכירות ארוכת טווח זה יוריד את מחירי השכירות?

#### עופר רז-דרור

- לא, אנחנו חושבים שברגע שישנה עליית מחירים מהירה יחסית, כתוצאה מעלייה בביקוש והיצע שאינו משתנה, אז שכירות ארוכת טווח מסוגלת להעניק לשוכרים איזו שהיא שהות לפני שהם יתקלו בקיר הזה.
- מי שסובל מהמשבר בשוק הדיור הם בעיקר חסרי הדיור – השוכרים.

### מעין נשר

- אנחנו חושבים שהתארכות משך החוזים והאפשרות לחוזים ארוכי טווח יובילו לכך שאנשים ירצו פחות לעבור ולרכוש דירה בבעלות, פחות למנף את עצמם, ויעדיפו להמשיך לשכור.

### עופר רז-דרור

- בנוגע להצעה של עיריית תל אביב, ההצעה לא הייתה פיקוח, אלא קביעת המחיר לשלוש שנים. המועצה הלאומית לכלכלה התנגדה לה, והצענו במקומה מנגנון מתמרץ, שיתמרץ משכירים להשכיר דירתם לטווח של 3 שנים. לשם כך הצענו לבטל את הפטור ממס על שכר דירה, ואז לתת פטור רק למשכירים שיציעו השכרה לטווח ארוך.
- אני מאוד מברך על המחקר הנוכחי, האקדמיה לא מספקת מספיק מחקרים אקטואליים. עם זאת, היה חסר לי במחקר יותר התמקדות במהות ההצעה - השפעתם של חוזים ארוכי טווח, השפעת תמריצי המס על המחירים והתמקדות בהצעה עצמה ובמורכבות שלה ופחות בפיקוח מחירים של אמצע המאה הקודמת שפחות רלוונטי כאן.

### צבי אקשטיין

- האם בדקתם בעולם מה אורך הסכמי שכר דירה במוצע? יש מדינה שבה מרבית החוזים הם מעל ל-3 שנים?

### עופר רז-דרור

- הנתונים בנושא זה הם דלילים מאוד. אך יש מדינות שאנו יודעים שמשך ההתגוררות של שוכר בדירה הוא הרבה יותר ממושך מבישראל. למשל, ביפן זה כ-10 שנים.

### ראסם ח'מאיסי

- אני רוצה להעיר מספר הערות בנוגע לנייר המדיניות.
- שכר דירה הוא סוגיה חשובה, ורבים מסתכלים עליה מנקודת ראות כלכלית, אך למשכירים ולשוכרים ישנו גם מימד חברתי. אני מאמין שהמימד הזה לא מקבל חשיבות במסגרת הנייר. הדיור הוא לא רק מוצר כלכלי אלא גם מוצר חברתי.
- סוגיה נוספת היא דיפנרציאליות. כשהסוגיה מתעוררת במדינת תל אביב אז מתחילים לחשוב על חוקים, וישנה התרכזות בתל אביב. החקיקה היא חקיקה אוניברסלית שמשפיעה על כל אוכלוסיית המדינה, וחסרה התייחסות להשפעה בפריפרייה.
- נושא נוסף הוא השיוך הלאומי. האוכלוסייה הערבית היא מרכיב מרכזי בשוק הדיור, והסוגיה של שכירות היא מאוד מועטה. ישנה מצוקת דיור במגזר הערבי ואין התייחסות לה במסגרת נייר העמדה.
- נושא אחר הוא שכירות של דירה לעומת שייכות לקהילתיות ולמקום. איך השוכר מתייחס לקהילתיות ולמקום? נדרש לתת את המימד הזה בדיון הציבורי סביב הסוגיה.

- אתם בהמלצות שלכם ממליצים להגדיל את היצע הדיור באופן כללי ולא רק עבור השוכרים. בדרך כלל השוכרים הם זוגות צעירים, משפחות בודדים, לרוב אוכלוסיות חלשות יחסית. לשוק הדיור יש משמעויות לאופי של דירות.
- מכאן נובעת הסוגיה של מידת ההתערבות. במדינת ישראל הכיוון הוא יותר של שוק חופשי. נדרשת התערבות חכמה שתיצור את האיזון הנכון בין היצע וביקוש. אני מציע לנסות לשרטט יותר חלופות של מדיניות בנוגע לאזורים שונים ואוכלוסיות שונות.

### אפרת טולקובסקי

- אני חושבת שהשיח בינינו חשוב, גם אם אנחנו לא מגיעים להסכמות מלאות.
- אחד הדברים הבעייתיים בהשוואה למדינות אחרות הוא מבנה הבעלות של שוק השכירות. בישראל המבנה הוא מאוד מבוזר ביחס למדינות אחרות. מערכת היחסים בין השוכרים והמשכירים בישראל היא יחסית שווה, הכוח המשפטי שלהם הוא יחסית שווה. אני מאמינה שזה משפיע על הצורך ברגולציה.
- כשאתה תאגיד שמשכיר דירה, אז אולי נדרשת לשוכר הגנה מפניך בצורה של חוק. כששני הצדדים הם פרטים כמו בישראל, מה שפחות נפוץ ב-OECD, יתכן שהשיקולים המשפטיים ואופני ההגנה הנכונים לשני הצדדים קצת אחרים. ייתכן שכששני הצדדים הם פרטים המנגנון הנכון איננו חוק אילה הליך משפטי לפני שופט או בורר. כל מקרה לגופו.
- מבחינת היחסים בין השוכרים למשכירים, אני לא חושבת שיש לנו עדויות על בעיות בסדרי גודל. סה"כ בישראל כ-600,000 בתי אב שוכרי דירות. אם היו בעיות סיסטמיות משמעותיות היינו שומעים על כך הרבה יותר ורוב העדויות המובאות לחיזוק החוק הינן אקראיות וקיצוניות. יתכן שכדאי לשקול בית משפט ייעודי לנושא השכירות. למשל, בנוגע לגובה ערבות, המשכירים לא בהכרח יודעים מהי הערבות הנכונה, יתכן שהערבויות הקיימות הן גבוהות מדי.
- החסרון של חקיקה עודפת בהסדרת מערכת היחסים בין שוכרים למשכירים היא שהחקיקה לא תיאכף. בדיוק כמו המס על השכרת דירות, זהו מס שממילא רבים לא משלמים. החוק הזה לא נאכף. לחוקים שלא נאכפים לא רק שהם מייצרים זלזול ברגולציה אילה מוציאים מהשוק לאט לאט את המשכירים שמקיימים את החוק למול המשכירים שאדישים לקיום חוקים. לאט לאט נמצא את עצמנו במצב שקהל המשכירים איננו שומר חוק הן בתחום הרגולציה הקטנה שתחוקק והן בנושאים חשובים אחרים לא פחות שאין באפשרותנו לצפות עכשיו. זהו מצב שאינו בריא למערכת.
- בנוגע לאיכות הדירות: רוצים למשל לאסור השכרת דירות שהחלונות שלהן בעייתיים. בפועל היום משכירים דירות כאלו, שהן בתהליך שיפוץ במסגרת תמ"א 38, ואנשים מוכנים לשכור אותן בשליש מחיר. האם נכון להתערב בזה ברגולציה? הדיירים בעלי הדירות יכולים להישאר לגור והשוכרים לא? וישנם אין סוף מצבים כאלו. לכן הצעתי הסדרה דרך מערכת משפטית ולא חוקים.
- בנוגע לחוזים ארוכי טווח לשלוש שנים: נראה לי שהחוק הזה לא יזיק ולא יעזור. החסרון בחוק כזה הוא שהוא לוקח את תשומת הלב הפוליטית מהבעיה האמיתית, המחסור בהיצע, ואז נתהדר בעשייה שהיא לא עשייה משמעותית. הבעיה המרכזית בישראל היא מחסור בדירות באזורי הביקוש.



#### נטע זיו

- אתחיל בהערה מתודית: ההנחה שיש לנו כאן שוק חופשי וכל התערבות זקוקה להצדקה היא בעייתית. ההנחה שלי היא שאין שוק חופשי, השוק מוגדר על ידי רגולציה. הרגולציה קובעת איפה אני יכולה לבנות, כמה אני יכולה לבנות, ופרטים רבים נוספים. לדבר על שוק הדיור כשוק חופשי שבו אנחנו מפעילים את הניתוח הכלכלי הקלאסי זה בעייתי.
- כיום אנחנו עושים רגולציה מתחת לפנס. אנחנו מסתכלים על שוק שיצרנו בעזרת רגולציה, ואז מנסים לפתור את הבעיות בעזרת רגולציה.
- אני רוצה להדגיש שבנוגע לקרוגמן, אתה עומר ציטטת את החלק הראשון של הדברים שלו, אבל קרוגמן אומר שיש בעיה של מחסור בבניית דירות. ההנחה של קרוגמן היא שצריך לייצר עוד דיור להשכרה, דיור בהישג יד.

#### עומר מואב

- אבל בשום אופן לא לפקח על המחירים.

#### נטע זיו

- אני לא מדברת על פיקוח, וגם לא על חוק הגנת הדייר הישן. אני מדברת על פיקוח מהסוג של דור שני ודור שלישי.<sup>1</sup> כל הזמן מדברים על חוק הגנת הדייר הישן -

#### צבי אקשטיין

- חוק הגנת הדייר הוא דוגמה לכישלון.

#### נטע זיו

- נכון, אבל זו ביקורת לא רלוונטית.
- הערה נוספת היא שאנחנו צריכים לדבר במונחים יחסיים. השוואה בינלאומית צריכה להתייחס להבדלי השכר בכל מקום, אחרת אין לה משמעות. נדרש לבחון את השכירות כשיעור מתוך השכר.
- בנוגע לקשישים הנשארים בדירות הנמצאות בפיקוח, אם היינו כמו בשיקגו מייצרים במיוחד דיור להשכרה עבור קשישים אז אולי הם היו עוזבים את הדירות האלו. מכיוון שאין פרויקט כזה, נוצרו כאן תמריצים בעייתיים.
- בנוגע לאפליה, מניסיוני דווקא היעדר פיקוח יוצר אפליה. שוק הדיור רווי באפליה, ואני לא רואה איך דווקא רגולציה על המחיר היא זו שתוביל לאפליה.

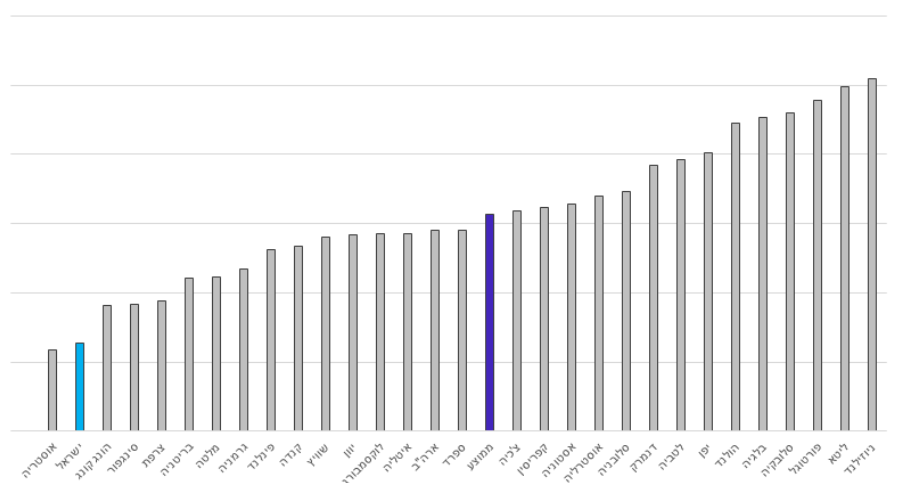
<sup>1</sup> החוקר Arnott (1995, 2003) מבחין בין שלושה דורות בהיסטוריה של הניסיונות לפקח על שכר הדירה בעולם. הדור הראשון כלל הקפאה קבועה של שכר הדירה הנומינלי ברמה כלשהי מתחת למחיר השוק, לשוכרים חדשים ולשוכרים קיימים. הדור השני כלל הגבלה על שיעור העלאת שכר הדירה, גם עבור השוכרים הקיימים וגם עבור שוכרים חדשים. הדור השלישי מגביל את שיעור העלאת שכר הדירה רק עבור שוכרים קיימים, ומתיר התאמה למחיר השוק במקרה של שוכרים חדשים. שלושת הדורות מתוארים בנייר העמדה של אבידור דרור ועומר מואב באופן מפורט.

- בנוגע לרגולציה על תנאי השכירות: כשמנסים לדבר עם יזמים ומנסים לשכנע אותם להיכנס לשוק, יש להם שני חסמים. החסם הראשון הוא חסם התשואה, וכאן באמת נדרשת עבודה, והחסם השני הוא שהשוק לא מוסדר. הם לא מוכנים להיכנס לשוק שבו קשה לפנות שוכרים. אני מוכנה לאיזו שהיא עסקת חבילה, אולי עם בית משפט ייעודי, שתגן על שני הצדדים כאן.
- דבר אחרון: דיור הוא מוצר חברתי. כמו שאנחנו כבר לא שומעים טענות נגד חוקי מגן כמו שכר מינימום וחוקי בטיחות, כך קשה לי לקבל את הטענה שאנשים יעדיפו לגור בדירה באיכות נמוכה מאוד על פני כלום. דיור הוא גם מוצר חברתי, הוא גם זכות, ולכן המצב יותר מורכב מכפי שתואר כאן.

### מיכאל שראל

- נייר העמדה מצוין לדעתי, הוא מצביע על הנזקים ומתייחס לטענות.
- דבר אחד שחסר במאמר לדעתי נוגע להשוואה בין"ל של מחירי השכירות בישראל. יש במאמר השוואה למחירי הדירות ולמדינות אחרות, אבל לדעתי הנתון הכי רלוונטי הוא מחירי השכירות יחסית למחירי הדיור. קשה למצוא על כך נתונים, אבל אלו הנתונים שאני הצלחתי למצוא:

שכר דירה כאחוז מערך הדירה, ישראל ומדינות מתקדמות\*, 2014-2015



\* מדינות מתקדמות על פי הגדרות ה-IMF  
 נתוני 2013 עבור: לוקסמבורג והונג קונג  
 מקור: Global Property Guide

- מההשוואה הזו נובע שמחירי השכירות בישראל נמוכים מאוד ביחס למחירי הדירות, בהשוואה לעולם. קשה לעשות את ההשוואה הזו באופן מושלם, אבל גם אם נעשה תיקונים כאלו ואחרים ישראל עדיין תישאר יחסית נמוכה.
- על כן אם ישנו כשל שוק בשוק הזה יתכן שזהו כשל שונה מהכשל שעליו כולם מדברים.
- הייתי רוצה להציע הצעה אחרת לכשל שוק מזו שהמאמר מתאר, בנוגע לאי סימטריה. יתכן שהמחיר הוא דווקא מתחת למחיר שיווי משקל, בגלל כל מני נושאים רגולטורים שפועלים דווקא לטובת השוכרים.
- למשל, למשכיר קשה לפנות שוכרים, ולכן המשכיר יעדיף שכר דירה נמוך יותר משיווי משקל כדי לתמרץ את השוכרים להתנהג יפה, וזה יוצר עודף ביקוש כך שהמשכיר יכול לבחור את

השוכרים הטובים יותר. זה כמו הקונספט של efficiency wages<sup>2</sup>, רק מהכיוון ההפוך. לא ברור אם זה כשל שוק במובן הפורמאלי, זו יותר בעיה של רגולציה.

- בנוגע לכך ששוכרים היו מעדיפים שכירות ארוכת טווח יותר, הסקרים שערך משרד האוצר חסרי משמעות. זה ברור שאנשים מעדיפים חוזה שכירות ארוך יותר. הם יעדיפו גם דירות גדולות יותר, ומכוניות גדולות יותר, למה לא? כל אחד רוצה יותר. מה שלא ברור הוא שהם מוכנים ויכולים לשלם על זה. לא צריך להתייחס לכך כאינפוט כלכלי.
- קריאת הצעת החוק היא חוויה מומלצת. היא כוללת סעיפי רגולציה רבים, אבל ההסבר לחוק מאוד קצר. אין נימוקים. ההסבר היחיד מתייחס לחוסר הסימטריה בעלויות מעבר בין השוכר למשכיר, הרעיון שהוא שהשוכר נכנס למן מלכודת כזו והמשכיר מנצל אותה.
- המשמעות של הנימוק הזה הוא שהשוכרים הם מטומטמים ושכחנים. זו הנחת היסוד של החוק. השוכרים נכנסים למלכודת הזו בלי להבין שבעוד שנה יהיה ניתן להעלות להם את המחיר, והם נכנסים שוב למלכודת הזו בכל פעם שחותמים על חוזה שכירות חדש. האם הגיוני להניח שהשוכרים הם מטומטמים ושכחנים? לדעתי יש פה פטרנליזם מוגזם.

#### רתם אשכנזי

- אנחנו בעיריית הרצליה עוסקים כבר זמן רב בדיוור בר השגה, כולל דיוור להשכרה. פיתחנו פרויקטים בנידון שהם מעבר למדיניות הממשלתית.
- אחד החסמים הראשונים שאנחנו נתקלים בו הוא החוק, אשר כובל לנו את הידיים. יכולנו להגיע ליחידות דיוור רבות יותר לו היה לנו יותר חופש מבחינת ועדות התכנון. לצערנו לא נותנים לערים לקבל החלטות בהתאם להעדפות התושבים.
- ההבנה שלנו קודם כל היא שמדובר בשינוי חברתי. המטרה שלנו היא לא להיות עשירים. לקחנו חברה אשר בחנה מה המשמעויות של זה, ורק אחרי שהבנו שניתן להשיג תשואה מספיקה התחלנו להתקדם. יש כאן למשל כל מני דוגמאות לפרויקטים:

<sup>2</sup> רעיון שלפיו השכר בפירמות יהיה גבוה משכר שיווי המשקל, למשל מכיוון שהפירמות רוצות לתמרץ את העובדים לפרודוקטיביות גבוהה יותר או להימנע מעלויות החלפת עובדים.

- ברגע שמתחילים לפעול עולות שאלות שלא כלולות בחוק. למשל, הנושא של מחירים מפוקחים, איך משמרים אותם, איך קובעים את המחיר.
- כשיזם פונה אלינו אנחנו דורשים שכל הדירות יהיו במחיר מתחת למחיר השוק.

#### עומר מואב

- איך אתם מחליטים מי יגור בדירות?

#### רותם אשכנזי

- אני כבר אגיע לזה. הדירות בפרויקטים האלו יהיו מושכרות למשך 15 שנים. המפרט דורש ממ"ד, חניות תת קרקעיות ועוד.
- ישנו רף מינימום שממנו אי אפשר לרדת, בהתאם לחוק החדש של מכרזי מחיר למשתכן.
- חלוקת הדירות היא בהגרלה. יש לנו חברה שמפקחת על כל הנושא הזה ותנהל את ההגרלה.
- אנחנו שמים דגש רב על אופן המימוש. אנחנו שמים גם מנגנון השמדה לתכנית: אם תוך שנתיים אין בניה בשטח אז התכנית מתבטלת והיזם הולך הביתה.
- הקשיים העיקריים שלנו הוא הנושא של סמכויות, מימון, וקרקעות מדינה חסרות על מנת לממש.

#### צבי אקשטיין

- האם הגרלה היא מוצר חברתי? מהם הקריטריונים?

#### רותם אשכנזי

- הקריטריונים לכניסה להגרלה הם שלאדם אין דירה משלו ושהוא תושב העיר.

#### מיכאל וולה

- אנחנו הכנו בעיריית תל אביב את העבודה הזו מתוך הבנה שיש דבר כזה שנקרא שוק שכירות, ויש בו בעיות. בתחילת הדרך לא הייתה הרבה התייחסות לעניין חשוב זה.
- כרבע מתושבי מדינת ישראל גרים בשכירות. מדובר גם בעניין דורי, ישנה עליה בשיעור הצעירים שגרים בשכירות – זינק מ-25% ל-40% ב-20 השנים האחרונות. זו בעיה ארצית, בכל מקום שבו יש מוסדות השכלה גבוהה, בערים המרכזיות, לא רק בתל אביב.
- ביצענו בעצמנו מחקרים בנוגע למדינות העולם, והצענו הצעת מדיניות.
- אני מאמין ששיח המתמקד בסמלים, כאשר כל צד רק מנסה להוכיח שהשני טועה, לא מוביל למקום טוב יותר. זה חלק מהעניין שקורה פה היום. אפשר לדבר על כך שסתיו שפיר מובילה בולשיויזם קיצוני ועל חוק הגנת הדייר הישן, או על כך שעומר מואב מוביל קפיטליזם קיצוני, אבל זה לא שיח שמוביל לפתרונות.

- נייר המדיניות מניח הנחה שגויה: אין ולא הייתה כוונה מעולם לפקח על מחירי השוק. לא דור א', לא דור ב', להזכיר את הגנת הדייר זה פשוט לא רלוונטי. לכן הניסיון להשוות את החלופות למה שמוצג כרגע הוא מטעה.
- בכל החלופות שנמצאות היום בדיון המחיר שנקבע בשוק החופשי, אין התערבות בעליית מחירים לאורך זמן, בחלופה הכי קיצונית יש הגבלת עליית מחירים לתקופה של שלוש שנים, לא יותר מזה. המחיר שנקבע הוא מחיר השוק.
- זה נושא שחשוב לחדד גם בנוגע לנייר המדיניות וגם בנוגע להצעות החוק.
- החוק לא יוביל לירידת מחירים, ולא מתיימר להוביל לירידת מחירים. מי שטוען את זה בתקשורת טועה או משקר. החוק לא יכול לעשות את זה, זה דבר טיפשי לנסות להשיג יעד כזה באמצעות חוק כזה. כולנו כאן מסכימים עם זה.
- אבל אני לא מסכים עם זה שאין שום בעיה בשוק השכירות. הזכר פה הכשל הממשלתי. הדבר היחיד החופשי בשוק הזה הוא רגע החתימה על החוזה. בפועל נוצרים מצבים של אסימטריה בין השוכרים למשכירים, וכן יש כאן פערי כוחות, פערי גילאים, פערי ניסיון בין שוכרים ומשכירים. וכן, חלק מהשוכרים לעיתים פועלים לא ברציונליות.
- לטעון שאין בעיה זו טענה בעייתית כרגע. המדינה מעורבת בתכנון, בשוק, בתחבורה הציבורית שלא מאפשרת לך להתרחק ממרכז העיר ששם שירותי התעסוקה, התרבות וכו'.
- הקושי בפינוי דיירים הוא תוצר נוסף של התנהלות המדינה שמשפיעה על השוק – הוא גורם לבעלי הדירות להקשיח את החוזים. חוזים דרקוניים הם בעיה משמעותית.
- בנוגע לחוזים ארוכי טווח, אנחנו מכירים מקרים שבהם דיירים לא יכולים לקבל חוזים ארוכי טווח או חוזים עם אופציה. ההנחה שהשוק מסוגל להסדיר חלק מהדברים, כגון אופציות, היא לא נכונה.

#### עומר מואב

- לרכוש אופציה, לא לקבל. אופציה רוכשים, לא מקבלים, הדייר נדרש לשלם עבורה פרמיה. זו הנקודה המרכזית כאן.

#### מיכאל וולה

- אני מקבל את ההערה, גם לרכוש את האופציה הם לא יכולים. נוצר כאן מצב שבו יש כאן שכבה של אנשים המעוניינים בשכירות ארוכת טווח ולא יכולים להשיג אותה. נתוני משרד האוצר מראים ש%58 מעוניינים בחוזים ארוכי טווח בעוד שרק %23 מצליחים להשיג כאלה. יש ביקוש למוצר הזה.
- משפחה צעירה עם ילדה שהולכת לגן צריכה לדעת שלא תצטרך לעבור עוד מעט להעביר אותה למסגרת חינוכית חדשה בגלל מעבר לדירה חדשה. זה חלק מה חוסר הסימטריה אל מול המשכיר.
- הנושא של הסדרת היחסים בין הצדדים הוא חשוב מאוד מבחינתנו.
- אני חושב שלנייר כדאי להוסיף פתרונות שאתם מציעים בנוגע לבעיות – קיצור תהליך פינוי דייר סורר – במצבו הנוכחי הוא מתמרץ בעלי דירות להחתים על חוזים דרקוניים, הקמה של הרכב משפטי ייעודי לעניין השכירות שיעל את השוק וקביעה של חוזה עירוני מומלץ שיהווה בנצ'מרק לשוק.

## גיל גן מור

- אני מנהל היחידה לזכויות חברתיות באגודה לזכויות האזרח. אנחנו באגודה לזכויות האזרח פנינו לקדם הסדרה של שוק השכירות עוד ב-2008 והיינו שותפים לכתיבת חוק זכויות השוכר והמשכיר שהניחו שלי יחימוביץ וכרמל שאמה הכהן. מה שהצענו היה הסדרה של יחסי שוכר ומשכיר, פיקוח דור שלישי, בלי התערבות במחיר הראשוני, אלא רק הגבלה מסוימת של העלייה משנה לשנה.
- אני רוצה לחבר את הנושאים שנידונו כאן לדוגמאות מהחיים שלי. יש לי שכנים ששכרו דירה ממשכיר שלא הסכים לשפץ את הדירה, והאיכות שלה הידרדרה עד שהם החליטו לעזוב. המשכיר המשיך להזניח הדירה ולמרות זאת מצא שוכרים חדשים. דוגמה שניה: כשרצינו לשכור דירה אמרו לנו הדיירים שהיו שם שתנאי לכך שימליצו לבעל הדירה שייקח אותנו הוא שנרכוש את הרהיטים והחפצים בתוך הדירה. אלו דוגמאות להזנחה, שוחד, שמצוינות במחקר שמוצג כתוצר צפוי של רגולציה אך מתרחשות כבר היום בשוק השכירות ה"חופשי". הבעיות האלו, גחמות של בעלי דירות ואי יציבות הובילו אנשים לדרוש את החקיקה הזו, ללא הבעיות לא הייתה תמיכה ציבורית בקידום החקיקה.
- בנוגע לניתוח שעשיתם, אני חושב שהוא לוקה בשתי בעיות עיקריות. הראשונה היא שחסר מידע בנוגע לדור 3 של פיקוח שכר דירה, למשל מה שבוצע באונטריו לאחרונה (2006). דבר נוסף הוא שהמחקר מראה קשר בין צמצום רגולציה להרחבת ההיצע, אך לא ברור האם זהו קשר סיבתי, שכן באותם שנים, למשל, בכל העולם וגם בישראל חל צמצום דרסטי של הדיור הציבורי וגם זה תורם להתרחבות שוק השכירות, לשם עברו אלו שאין להם דיור ציבורי.
- מהי מטרה ראויה לרגולציה? אני לא חושב שהמטרה של חוק שכירות הוגנת היא להוריד את מחירי הדיור. אני חושב שהמטרה היא קודם כל להסדיר את היחסים בין המשכירים לשוכרים. להורדת מחיר יש פתרונות אחרים.
- שוק השכירות הוא לא רק צעירים בתחילת דרכם המקצועית. חלק ניכר (30%) הם משקי בית מעוטי הכנסה עם ילדים שמקבלים סיוע בשכר דירה מהמדינה (150 אלף משקי בית), משפחות חד הוריות וכו'. לכן יש קשר הדוק בין שוק השכירות לבין מימוש הזכות לדיור.
- אני חושב שהרגולציה צריכה לתרום למימוש הזכות הזו בכמה ממדים. שוק השכירות הוא הבית של אנשים, זה לא מוצר רגיל. לכן צריך קודם כל לקדם יציבות ושכירות ארוכת טווח. למנוע חשיפה לעלויות חדות ותדירות בשכר הדירה דבר שני תנאי מגורים הולמים. דבר שלישי הוא להגביר את הנגישות לאוכלוסייה נזקקת ודבר רביעי: לצמצם פערי הכוח והידע.
- בזמנו משרד המשפטים דיבר על העלאה מתונה של שכ"ד לאורך 3 שנים ואז שחרור מפיקוח. משפחות עניות, שמהוות חלק ניכר מהשוק, זקוקות ליציבות גבוהה יותר כי הן בשכירות כחלופת מגורים קבועה ולא ירכשו דירה. אני חושב שכן צריך לחשוב כיצד בונים מנגנונים שיצרו יציבות כזו בלי להרחיק את המחיר בפועל ממחיר השוק, כדי לא ליצור את העיוותים שעליהם אתם מדברים.
- בנוגע לעלויות המעבר, זה דבר מאוד קריטי, שהופך השוכר לסחיט בעת חידוש החוזה. למשל אם יש לך ילד בגיל בית ספר. אנשים יהיו מוכנים לשלם הרבה מעבר ליכולתם על מנת להימנע ממעבר הכרוך בהוצאת הילד מהמסגרת שלו, ניתוק מהקהילה. זה ערך שקשה לאמוד, ובעלי בתים נוטים לנצל את החולשה הזאת בחידוש החוזה כדי להקפיץ המחיר.
- פיקדונות וערבויות: היכולת של אנשים מעוטי הכנסה לעמוד בדרישות האלו היא בלתי אפשרית, זה מדיר אוכלוסייה ענייה משוק השכירות. חיזוק הוודאות של המשכירים באפשרות פינוי שוכר שלא משלם בזמן סביר צריכה להיות בד בבד עם הגבלת הפיקדונות לסכום מצומצם.
- הנושא האחרון הוא שכירות מוסדית, לרבות שכירות בהישג יד. חבל לי שאין להט של כלכלנים להסדיר את החסמים של שכירות מוסדית כמו שיש להם להט לצאת נגד פיקוח על שכירות.

צריכה להיות מדיניות הרבה יותר נחושה לקידום פרויקטים של שכירות בהישג יד, בד בבד עם הרחבת הדיור הציבורי

## מעין נשר

- חברי דיברו כאן על החקיקה. הוגשה הצעת חקיקה פרטית בקדנציה הקודמת, ושרת המשפטים ושר האוצר החליטו להקים צוות בין משרדי שידון בסוגיות האלו. הצוות הגיע למסקנה שיש פה איזו שהיא תת רגולציה כפי שהיא מתבטאת בחוק השכירות: מהי דירה הולמת למגורים ומהם ההתניות שמותר ואסור בין שוכר למשכיר. בנוגע לכך היה קונצנזוס.
- הצוות ישב וגיבש חקיקה שלדעתנו היא יחסית מאוזנת. יש מחלוקות בנוגע לסעיפים מסוימים, כגון מה שעומר הזכיר בנוגע לגודל הדירות, אבל חשוב לציין שחוק התכנון והבניה קובע מגבלות בנוגע לגודל מינימלי של יחידת דיור בלי קשר לשוק השכירות.
- שני הפרקים הראשונים של הצעת החוק היו מוסכמים פחות או יותר על כולם. הבעיה הייתה עם הפרק השלישי: הצורך בוודאות. בנובמבר 2014 פורסם תזכיר להערות הציבור בנוגע לאיסור העלאת שכר דירה ל-3 שנים.
- המועצה הלאומית לכלכלה התנגדה לעניין זה. לאחר מכן התחלפו השרים, שרת המשפטים ושר האוצר החדשים התנגדו לרעיון של הגבלת ההעלאה למשך 3 שנים ובחרו בכיוון של תמריץ.
- לא היו הסכמות בתוך הצוות בנוגע לתמריץ הטוב ביותר. למשל, כמו שאמר עומר בהתחלה לגבי מס השבח, נשאלת השאלה למה צריך לסבסד דווקא את זה. בשנים האחרונות אחוז המשכנתא מההכנסה ירד, אבל אחוז שכר הדירה מההכנסה עלה, ולכן תמריץ כזה רק יגדיל את הפערים בין המשכירים לשוכרים.
- עכשיו אנחנו שוקלים תמריץ, שיעוגן בהחלטת ממשלה ולא בחקיקה, אשר יעניק וודאות מסוימת למשכירים, באופן שיפיג את החששות משוכר אשר עוזב את הדירה מבלי לשלם בנוגע למאמצים שלנו היום, אנחנו חושבים שיש בעיה של מחסור בשוק דירות מוסדי. אנחנו חלשים יחסית בחלק השוק שמנוהל על ידי גופים קונצרניים. הבעיה היא שהתשואות פה נמוכות, מוסדיים לא מוכנים להיכנס לשוק. יש כל מיני פתרונות בעולם בנוגע לזה. אנחנו החלטנו לתת הטבה בקרקע ליזמים שיבנו, יפעילו וישכירו את הדירות ל 20 שנה. הוצאנו 5 מכרזים כאלו, קבענו שהיעד ל-2016 הוא עוד 2500 דירות ואנחנו חושבים שנעבור את היעד. אנחנו מעוניינים לראות את המוצר הזה בארץ, כפי שהוא קיים במדינות אחרות, ואנחנו שמים את רוב משקלנו על הדברים האלו.
- התנאים ליזמים הם ש-75% מהדירות הם במחירי שוק והשאר 20% מתחת למחיר השוק, לפי קריטריונים של חסרי דירה והגרלה.

## צבי אקשטיין

- כשאתם עושים הגרלות ישנו סיכוי שבכל נקודת זמן חלק מהאנשים שזקוקים לדירה לא יקבלו אותה. האם זהו מנגנון חברתי חיובי?

## מעין נשר

- השאלה היא מה החלופה? שבעל הדירה ייתן אותה למקורבים שלו? בכל העולם זה מתנהל כך.

## גיל רובינשטיין

- אני יזם שבונה את הפרויקט של דיור להשכרה ברעננה.
- הפרויקטים המוסדיים לדיור להשכרה עולים למדינה הרבה כסף. המדינה מוציאה אותם למכירה ליזמים כדיור להשכרה במחיר זול ממה שהם היו נמכרים כדיור רגיל, וכך מסבסדת דיור להשכרה בתקציב שלא ידוע לציבור.
- על חמשת הפרויקטים שהזכרת, מעין, אני מעריך שהמדינה הפסידה מעל מיליארד ומאתיים מיליון שקלים. עם אותם כספים אפשר לעשות דברים אחרים.
- אחר כך בסוף מי שמקבל את הדירות המוזלות הם אנשים לפי הגרלה. יש אחד שנהנה, ויש מישהו אחר שמפסיד. אלו שאנחנו רואים כזכאים, חסרי יכולת, הם לא בהכרח עניים או זכאים. זה לא בהכרח אנשים שלא יכולים לשלם מחירי שוק.
- נקודה נוספת: למה משכיר מוסדי משכיר לתקופה ארוכה? כי הוא מקבל על כך הטבות מס. אם למשכיר פרטי יהיו הטבות מס להשכרה לזמן ארוך, הוא גם ישכיר לתקופה ארוכה.
- בפרויקט שלנו, שאנחנו מחויבים להשכיר ל-20 שנה, בחרנו מסיבות כלכליות להוזיל את מחירי השכירות ככל שתקופת השכירות מתארכת. לא כי הרגולציה קבעה את זה אלא כי זה כדאי לנו. כשהדייר מתחלף בתדירות גבוהה אז הוא לא משקיע בדירה, יש עלויות מעבר גם לנו, למשכירים, הדירה יכולה להישאר ריקה תקופה מסוימת וכך הלאה.
- כמה אחוזים מהאנשים לקחו מעל 5 שנים? 100%. כי יש הטבה במחיר השכירות.
- אני מסכים מאוד עם עופר מואב לגבי ביטול הטבות מס לשכירות קצרת טווח, ועידוד השכרה ארוכת טווח באמצעות הטבות מס. אנשים הם שונאי הפסד הרבה יותר מאוהבי רווח, ולכן המשכיר חושב כמה הוא יפסיד אם הוא ישכיר לתקופה ארוכה וזה משפיע עליו מאוד, אבל אנשים מאוד אוהבים לחשוב על הטבות מס, הם כן יושפעו מכך. אני חושב שלביטול הטבות המס לשכירות קצרת טווח תהיה השפעה על המשכירים באופן שישכירו לטווח ארוך.

## אלון אייזנברג

- אני חושב שיש כאן כשלי שוק, גם חוסר סימטריה וגם בעיות אינפורמציה.
- כשהייתי בארצות הברית הדפסתי את היסטורית האשראי שלי והגשתי אותו לחברה שהשכירה לי דירה, בישראל זה בלתי אפשרי. נושא כזה היה מוריד את עלויות הדירה, וגם מתמרץ את השוכרים והמשכירים בכיוון הרצוי.
- המדיניות המוצעת כיום לדעתי הולכת לצד הבעיות ולא מטפלת בהם.

## צבי אקשטיין

- אני מסכים עם אלון, ברוב המדינות בעולם השוק הוא אחרת, כי בכל המדינות האלו יש credit rating, והשוק מבוסס על זה. בארצות הברית זה בולט במיוחד. זה פותר חלק ניכר מהבעיות.



- דבר שני, כמעט באף מדינה אחרת אין פערי מיסים כאלו גדולים בין נדל"ן מסחרי לנדל"ן למגורים. בישראל כמעט כל הנדל"ן המסחרי מושכר על ידי חברות, וכל הנדל"ן למגורים מושכר על ידי פרטים. הסיבה לכך היא אפליית המס המשמעותית.
- מה שאתם עושים, מעין, זהו אי צדק חברתי ממדרגה ראשונה. גם מחיר למשתכן, וגם המדיניות שבה אנחנו דנים פה, כאשר קבוצה מסוימת של אנשים שעלו בהגרלה תזכה במיליארד שקלים לשנה, על חשבון הציבור הרחב.
- יהיו כאן תמריצים גבוהים לשחיתות, ואתם לא תוכלו לפקח על זה.
- אתם לוקחים שוק נדל"ן שהוא מלכתחילה בעייתי, כי המדינה היא בעלת חלק ניכר מהקרקעות, והחקיקה שלכם רק פוגעת בו.
- החקיקה שאתם עושים במקרה הטוב לא תעלה את מחירי השכירות. במקרה הסביר היא תעלה את מחירי השכירות, בנוסף ליצירתה של עוד רגולציה.
- בנוגע לחוזים ארוכי טווח, בארצות הברית ובריטניה החוזים הם לרוב לשנה. לא הראיתם בשום מקום נתון שלפיו משך ההשגה בדירה הוא נמוך יותר. גם אם המצב שונה בגרמניה, יש שם התערבות מאוד משמעותית, ולפי הנתונים לא ברור שזה מקום שאנחנו רוצים להיות דומים לו.
- אנחנו נמצאים בתקופה נוראית מבחינת הממשלה שלא יצרה מלאי תכנוני ולכן המחירים עולים, גם דיור וגם שכירות. הסיבה לכך שבישראל יש יחס יחסית נמוך בין מחירי שכירות לדיור נובעת גם היא מאפליית המס.
- בגלל מערכת המס נוצרו כאן שני שווקים נפרדים. צריך להחליט לאן אנחנו רוצים לקחת את השוק הזה, אבל התרגילים שאתם עושים הורסים אותו.

#### גילה אורון

- בנוגע לכשל במלאי התכנוני: הבעיה כיום היא כבר לא המלאי התכנוני. רק במחוז תל אביב יש מלאי תכנוני קיים של למעלה מ-90 אלף יחידות דיור. לא המלאי התכנוני הוא הבעיה, היציאה להתחלות בניה היא הבעיה.

#### צבי אקשטיין

- במחוז תל אביב יש 90 אלף יחידות דיור? אני מכיר נתונים אחרים

#### עופר רז-דרור

- על הנייר יש כל מני דברים...

#### גילה אורון

- לי יש נתונים עדכניים בנוגע למלאי התכנוני במחוז תל אביב.
- נדרש לבדוק מדוע אין מספיק יציאה להתחלות בניה. יתכן שליזמים יש תמריץ לחכות עם התחלות הבניה כי הם צופים שהמחירים יעלו, אבל המלאי התכנוני הוא לא הבעיה.

### צבי אקשטיין

- אלו לא הנתונים שמפורסמים בדרך כלל.

### מעין נשר

- בחלק מהדירות הנכללות במלאי התכנוני הזה יש התניות בתוכנית על בניה של מחלף או מט"ש כתנאי ליישום, מה שחוסם את הישום של המלאי.

### גילה אורון

- יכול להיות שיש בעיה של תשתיות.
- בנייר העמדה כתוב שצריך לצמצם את פערי הארנונה שמתמרצים עיריות לא לבנות נדל"ן למגורים. צמצום יכול להיות אחת מהשניים: או שאנחנו מורידים את הארנונה למסחר ואז יש בעיה עם רשויות חלשות שיקרסו, עם השירותים לתושבים, או שמעלים ארנונה למגורים ואז זה משפיע על יוקר המחיה.

### עומר מואב

- הכוונה שלנו היא לעשות את השינוי כך שסך גביית הארנונה יהיה זהה. גם הארנונה העסקית מגיעה בסופו של דבר על חשבון התושבים, דרך המחירים.

### גילה אורון

- אופציה אחרת היא שיותר שירותים יגיעו יותר מהממלכה מאשר מכספי הרשויות. כמובן שגם זה יגיע מכספי התושבים דרך מס ההכנסה.
- אני רוצה להתייחס לעוד דבר אחד שזה המוצר בשוק. אין מוצר בשוק שנקרא שכירות מוסדית, חשוב שהמוצר הזה יהיה בשוק. שכירות מוסדית, בשונה משכירות פרטית, היא משהו שכדאי לעשות אותה יותר ארוכת טווח. התעלמו כאן מהיתרונות שיש למשכיר לדירה שמושכרת לטווח ארוך, מבחינת יציבות, עלויות מעבר, פגיעה בדירה.
- התועלות החיצוניות שיש למשכיר מהפחתת סיכונים וטווח ארוך הם גם חלק מהיתרונות.

### עמי צדיק

- לפני מספר שנים עשינו מחקר בנושא לבקשת חברת הכנסת סתיו שפיר. אז דובר על ביטול האפשרות להעלות את שכר הדירה מעל לאחוז מסוים. אכן מצאנו שה-OECD ממליץ לא לפקח על שכר הדירה, ושזה לא מוביל למחירים נמוכים יותר.

- כתבנו מחקרים גם בנוגע לחוק שטרית, שצפינו שהוא יכשל כי ההטבות למוסדיים לא מספיקות. גם בשנות התשעים חוק עידוד השקעות הון נכשל.
- לגבי המחקר שלכם, דבר אחד שלא הזכרתם הוא ראייה רחבה יותר של מדיניות ממשלתית.
- בעשור האחרון המעורבות הממשלתית בשוק הדיור ירדה באופן משמעותי, גם בדיור הציבורי ובנושאים נוספים. עניין זה גרם, בין היתר, לעליית מחירים דרמטית, לחוסר יציבות ועוד.
- גם במדינות שאוהבות שוק חופשי כמו בריטניה וארצות הברית הוצעו תכניות של מעורבות ציבורית. במדינות שיש בהן פיקוח השוק מתנהל באופן יותר יציב ופחות מחזורי מבחינת המחירים. אני לא יודע אם יש כאן כשל שוק אבל זהו אינטרס ציבורי לנסות לייצב את זה. כיום לאור עודף ביקוש בענף מעורבות ותקצוב ממשלתי עדיף שיהיו בעיקר בסבסוד הגדלת ההיצע (תשתיות, מחלפים וכדומה).

#### חזי ברקוביץ

- יש לנו בישראל בעיית משילות קשה. אין לנו שליטה על דברים רבים.
- מה שאני מציע זה להיכנס עם רגולציה רק בנוגע לפרמטרים פשוטים. למשל, רבים מורידים הסכמים מהאינטרנט – יתכבד נא הרגולטור ויבנה באיזה שהוא אתר ממשלתי הסכם סטנדרטי שאנשים יכולים להוריד.
- אם יהיה משהו פשוט וסטנדרטי, שאותו הסכם רק הוא יהיה זכאי להטבות מיסוי, והמדינה תעמוד מאחוריו, יתכן שזה מכשיר פשוט שאפשר להתכנס אליו.
- ברגע שישנה וודאות אז לא צריך את הערבויות הגדולות.

#### נטע זיו

- יש כבר משהו כזה, אם כי אין גיבוי משפטי עבורו.

#### חזי ברקוביץ

- בנוגע לדיור בר השגה – הדיור בר השגה של תל אביב נמצא ברמלה. זה פופולזים לומר אחרת.

#### דנה הלר

- אני חושבת שהפער במבנה השוק בינינו לבין מדינות אחרות מצביע על חסמים בנושא של שכירות מוסדית. בדיון עלו אינדיקציות למספר חסמים אפשריים – פערים באופן המיסוי בין שכירות פרטית למוסדית, הגנות משפטיות חסרות לזכויות המשכיר, עפרי אינפורמציה ועוד. יש סיבה לכך שחלק מהקשיים שאנחנו מדברים עליהם – שכירות ממוצעת קצרה, תמריצים מוגבלים להשקעה מצד המשכיר, שיעור העלאת שכר דירה גבוה - נפתרים במסגרת של שכירות מוסדית. זהו שוק שמאפשר שחקנים ארוכי טווח (משכירים) שמפנימים את הערך

- הכלכלי מהאינטראקציה החוזרת עם שוכרים ויוצרים וודאות גדולה יותר לשוכרים. ולכן השיח על חסמים הוא שיח מרכזי וחשוב לצורך קביעת מדיניות ציבורית.
- ישנה חשיבות לאינפורמציה על השוכר אחרת המשכיר בוחר בחוזים קצרים כדי להימנע מסיכון של שוכר רע. בימים אלו נידון בכנסת חוק נתוני אשראי שאמור להסדיר את ה-credit scoring, כלומר ייתן מידע על ההתנהגות של הצרכן כלווה. זהו עוד אחד מהכלים שיכולים לסייע להתגבר על בעיית האסימטריה במידע. הצוות המקצועי המליץ להגדיר את אחת התכליות של השימוש בנתונים לצורך שכירות מוסדית אבל זה לא התקבל בשלב זה. השוכר יוכל להביא ביזמתו את דירוג האשראי שלו למשכיר (אך המשכיר אל יוכל להזמין ישירות).
- חסם התשואה שצוין בדיון הוא לדעתי תוצאה של חסמים אחרים. אני חושבת שדיון בחסמים הוא משהו שחסר במסמך המדיניות.
- פיקוח על חוזים ומחירים בשוק צריך להיות מוצא אחרון.

#### דורר אבידור

- בתור כותב המסמך, בשיתוף עם עומר, רציתי להודות לכולם על ההערות.
- אני נולדתי בתל אביב, שוכר דירה בתל אביב במשך שנים רבות. אני חושב שיתכן שהמחירים דווקא נמוכים מדי, בדומה למה שמיכאל אמר, לפחות לפי המהירות שבה דירות "נחטפות".
- לא יצאנו בכתיבת המסמך מתוך הנחה שיש כאן שוק חופשי, אלא ניסינו להשוות את המצב הקיים, שכולל רגולציה, למצב שיכלול עוד רגולציה. במסמך ניסינו לסקור את כל האפשרויות הקיימות, ולכן התייחסנו גם לפיקוח שכר דירה למרות שזה לא חלק מההצעות.
- בנוגע לחוקים שקשורים לדירות על בעלות, למשל הגבלה על גודל הדירה, השאלה היא האם יש היגיון בלאכוף את אותם החוקים בנוגע לדירות בשכירות.
- דבר נוסף, ציינתם שקיימת אפליה ושוק שחור כבר היום. אנחנו לא חושבים שהוא לא קיים, אלא שההצעות יגבירו אותו.
- בנוגע לרשם שכירויות – זו הקמת גוף מאפס שיצריך בירוקרטיה נוספת. גם כיום ישנה בירוקרטיה עודפת, ישנו צורך לצלם את החוזים. ניתן לייעל את הבירוקרטיה הזו, למשל לבצע רישום של החוזים וכך לאפשר את הסימטריה במידע עבור השוכרים והמשכירים.

#### עומר מואב

- ראשית אני רוצה להבהיר כמה נקודות.
- הנייר עסק בעצם יותר בפיקוח על מחיר ופחות ברגולציה, כי גם אם זה לא קיים באף הצעה כרגע הדיון הציבורי בהחלט כן עסק בזה, זה היה קיים בהצעה של סתיו שפיר ובדיון בתקשורת. לכן היה חשוב להבהיר שזה לא כיוון רצוי, והרעש שעשינו בנושא הזה אולי גם השפיע על כך שהממשלה בחרה ללכת בכיוון אחר.
- חשוב לציין שהדיון הרגולטורי כרגע לא מכוון להוריד את שכר הדירה.
- ובכל זאת, המסר שלי אליכם במשרד האוצר במשרד ראש הממשלה (המועצה הכלכלית) הוא זה: אתם תעשו נזק. אתם תצליחו לסבסד אנשים בלי לפתור שום בעיה.

- הבעיה היא זריית החול בעיניים. אם אתם רוצים להוריד את שכר הדירה אז אל תתעסקו בשטויות אלא בדרכים להגדיל את היצע הדיור. נכתב פה במכון אהרן דוח שלם שעסק בהיצע הדיור.
- לצערי הממשלה היום ממשיכה עם כל מני פתרונות קסם כמו מע"מ אפס.
- כל הרעיון של הגרלה הוא דבר אנטי חברתי ולא הוגן, שעושה סבסוד צולב על בסיס אקראי, לקחת כסף מכיס אחד ולהעביר לכיס אחר על בסיס רנדומלי.
- התייחסו כאן לפול קרוגמן, הוא אומר בדיוק את מה שאמרת - לא לפקח על שכר הדירה אלא להגדיל את ההיצע.
- לסיכום, היה דיון מאוד פורה. לצערי קשה לי להבין אנשים שמגיעים מתחום אחר וחושבים שכן ניתן לרבע את המעגל.
- הטענה למען פיקוח/רגולציה של שוק השכירות שלדעתי היא המופרכת ביותר, היא שעושים את זה במקומות אחרים. אין לנו שום עדויות שרגולציה פתרה בעיות כלשהם, ואנחנו יודעים בוודאות על נזקים רבים שהיא כן יצרה. לדעתי ניסיון לבנות משהו שלא קיים בעולם – ההצעות הקונקרטיות שעומדות על הפרק - הוא הרפתקנות מיותרת שמסיטה את המאמץ מהכיוונים הנכונים.

**נוכחים בדיון:**

שם	תפקיד
פרופ' ראסם ח'מאיסי	מתכנן וגיאוגרף, ראש המרכז יהודי ערבי, החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה
פרופ' נטע זיו	מנהלת אקדמית מרכז הגר לדיור חברתי, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב
ד"ר מיכאל שראל	ראש פורום קהלת לכלכלה; לשעבר הכלכלן הראשי במשרד האוצר
מר מיכאל וולה	ראש הצוות העירוני לנושא שכירות הוגנת, עיריית תל אביב יפו
עו"ד גיל גן-מור	מנהל היחידה לזכויות חברתיות, האגודה לזכויות האזרח
גב' מעין נשר	רכזת שיכון, אגף התקציבים, משרד האוצר
מר עופר דרור	המועצה הלאומית לכלכלה
מר טל רשף	מזכיר המועצה הארצית לתכנון ובניה, מנהל אגף מוסדות תכנון ארציים, משרד האוצר
גב' גילה אורון	הממונה על מחוז תל אביב במשרד הפנים
אדר' חזי ברקוביץ	ברקוביץ' - תכנון פיתוח והנדסה עירונית בע"מ
אדר' רותם אשכנזי	מנהלת תחום דיור בר השגה ופרויקטים עירוניים, לשכת מהנדס העיר, עיריית הרצליה
מר עמיחי פישר	ראש אגף בכיר לטיוב רגולציה במשרד ראש הממשלה
ד"ר דנה הלר	סגנית הכלכלן הראשי של הרשות להגבלים עסקיים
מר גיל רובינשטיין	חב' רובינשטיין, מקימת דיור השכרה ברעננה
מר יואב קפלן	קבוצת רקע
ד"ר סאמר חאג' יחיא	הבינתחומי
ד"ר אלון אייזנברג	אוניברסיטת ירושלים
ד"ר אפרת טולקבסקי	מנכ"לית מכון גזית גלוב לחקר הנדל"ן
מר עמי צדיק	מחלקת המחקר והמידע של הכנסת
מר ספי צביאלי	יזם
אדר' מייק סקה	מהנדס העיר הרצליה
מר ירון רוקמן	קבוצת רקע
עו"ד הילה דוידוביץ	מחלקת יעוץ וחקיקה (אזרחי) משרד המשפטים
מר אור מרגלית	סטודנט, הבינתחומי
גב' עדי ניסים	מחלקת יעוץ וחקיקה (אזרחי) משרד המשפטים
פרופ' עומר מואב	מכון אהרן למדיניות כלכלית
מר דרור אבידור	מכון אהרן למדיניות כלכלית
פרופ' צבי אקשטיין	ראש מכון אהרן למדיניות כלכלית, דיקן בית הספר אריסון למנהל עסקים ובית הספר טיומקין לכלכלה
ד"ר יצחק אורון	הבינתחומי
ד"ר אסנת ליפשיץ	הבינתחומי
ד"ר טלי רגב	מכון אהרן למדיניות כלכלית, הבינתחומי
מר אורי כץ	מכון אהרן למדיניות כלכלית
פרופ' צבי הרקוביץ	הבינתחומי
פרופ' רפי מלניק	מכון אהרן למדיניות כלכלית, הבינתחומי

הבינתחומי	ד"ר נדב לוי
הבינתחומי	ד"ר אורן לוינטל
מכון אהרן למדיניות כלכלית	גב' טלי לרום
מכון אהרן למדיניות כלכלית	מר אביחי ליפשיץ
רכזת דיור ביחידת הצעירים של עיריית תל אביב	גב' סיון שור

---

**מכון אהרן ופרויקט השולחנות העגולים:**

מכון אהרן למדיניות כלכלית החל את פעילותו בחודש מרץ 2014, וחזונו הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחוזק חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בין לאומי מעודכן. בראש המכון עומד פרופ' צבי אקשטיין, ועם חברי הדירקטוריון נמנים: פרופ' מרטין אייכנבאום, מר שלמה דוברת (יו"ר), מר ארז ויגודמן, פרופ' אמיר ירון, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דני צידון, ד"ר טלי רגב, הגב' עופרה שטראוס, מר חיים שני ומר שאול שני.

המכון יקיים מספר פעמים בשנה "שולחנות עגולים" בנושא ספציפי, אשר יהוו מקום מפגש לחוקרים, מקבלי החלטות, ובכירים במגזר העסקי והציבורי, במטרה לערוך דיונים מקיפים ועמוקים בנושאים אקטואליים. המושב יחל בהצגה קצרה של נייר רקע, ואחריה מספר הרצאות קצרות מאת חלק מהנוכחים. לאחר מכן יחל הדיון, שינוהל על ידי יו"ר השולחנות העגולים פרופ' עומר מואב, במסגרתו כל אחד מהנוכחים יוכל להביע את דעתו בקצרה ולהגיב לדבריהם של האחרים. הדיון יהיה סגור לכלי התקשורת. בסופו של המושב יפורסם לתקשורת נייר סיכום שיכלול את תקציר העמדות של הנוכחים (לאחר אישור הדוברים) והתובנות שעלו במהלך הדיון.