

## רגולציה של שוק השכירות

פרופ' עומר מואב, המרכז הבינתחומי הרצליה ואוניברסיטת וורויק, אנגליה.  
דרור אבידור, המרכז הבינתחומי הרצליה.

בשנים האחרונות, עקב העליות במחירי הדירות ומחירי שכר הדירה, עלתה השאלה האם נדרשת התערבות הממשלה בשוק השכירות באמצעות רגולציה, ובפרט פיקוח על שכר הדירה. הצעת חוק "שכירות הוגנת", שהוגשה על ידי חברי הכנסת רועי פולקמן וסתיו שפיר ועיקרה הגבלת העלאת שכר הדירה ל-2% בשנה ואסדרה של יחסי שוכר-משכיר, נדחתה ב-20 בדצמבר 2015 על ידי וועדת השרים לחקיקה. אבל, צוות שהוקם בהחלטת קבינט הדיור בראשות נציג משרד המשפטים וכולל את נציגי משרדי האוצר, הבינו והפנים עובדים על ניסוח החוק שיובא להצבעה במועד שטרם נקבע. מטרת נייר המדיניות היא להנגיש לקובעי המדיניות ולקהל הרחב מידע מבוסס מחקר עדכני אשר רלבנטי לדיון בשאלת הפיקוח על שכר הדירה.

ראשית, נסקור את התאוריה הכלכלית הבוחנת את (1) מבנה שוק שירותי הדיור והתחליפיות בין צריכתם בבעלות ובשכירות; (2) כשלי השוק המאפיינים את שוק השכירות; (3) רגולציה במובנה הרחב: אסדרת יחסי שוכר-משכיר ופיקוח על שכר הדירה; (4) השלכות אפשריות של יישום פיקוח שכר הדירה: ביקוש עודף לדירות, הקצאה לא יעילה של יחידות דיור, ירידה באיכות הנכסים, הקטנת היצע הדירות לשכירות, פגיעה באפשרות לעבור דירה ללא קנייה ומכירה, והשלכות הפגיעה בניידות על שוק העבודה, והיווצרותו של שוק שחור.

שנית, נסקור מחקרים אמפיריים ונלמד מהניסיון הקודם במדינות וערים שונות על ההשפעות השונות הנלוות לפיקוח על שכר דירה בפועל. עיקרי הממצאים של המחקר האמפירי, המבוסס בחלקו הרב על מחקרים של ה-OECD, הם שלפיקוח הדוק על שוק השכירות, ובעיקר פיקוח על שכר הדירה ההשפעות שליליות ועקביות עם התחזיות התיאורטיות. בפרט: (1) פיקוח על שכר דירה מגדיל את אחוז השוכרים המדווחים על מחסור בדיור; (2) פיקוח על שכר דירה מגדיל את אחוז השוכרים המדווחים על גג דולף – מדד לירידה באיכות הנכסים; (3) שינויים ברגולציה גרמו לפיצול השוק בין דירות מפוקחות ולא מפוקחות, בהגבלות על חוזה קיים וחוזה חדש, וגרמו להתפתחות תופעות כמו השכרת משנה ושוק שחור; (4) פיקוח על שכר דירה מקטין את ניידות המגורים, ובהתאם, הניידות בשוק העבודה יורדת גם היא.

נציג מספר מקרי מבחן, ובניהם: ניו-יורק – ניסיון ארוך עם הגבלת שכר הדירה ממלחמת העולם השנייה שלא בוטל עד היום, כלל שינויים שסרבלו את שוק השכירות ויצרו עיוותים – עדויות על איכות נכסים ירודה, השכרת משנה, רשימת המתנה למציאת דירה ותשלום שוחד, נטישת מבנים ע"י בעלי הבית. תופעות דומות בברלין, טורונטו, ברקלי וסן-פרנסיסקו, ועוד.

שלישית, נסקור את מבנה שוק הדיור בישראל ואת "משבר הדיור" ונדון בהרחבה (1) בקשיים המאפיינים את שוק השכירות בישראל: אי הודאות בשוק השכירות, ועליית מחירי שכר הדירה הנובעת מהמחסור בדירות (בכמות ובמגוון); (2) מדיניות הממשלה בשוק הדיור ובטיפול במשבר הדיור בהתייחסות לשוק השכירות; (3) הניסיון של ישראל בפיקוח על שכר דירה – חוק הגנת הדייר.

לסיום, מצד אחד ישנה תמימות דעים בין כלכלנים לגבי ההשלכות השליליות של פיקוח שכר דירה במחיר הנמוך ממחיר השוק ללא פיקוח, וכן מחקרים אמפיריים וניסיון עולמי (ומקומי) המאששים השפעות אלה. מצד שני, בשוק השכירות ישנם כשלי שוק אינהרנטיים אשר יכולים להצדיק התערבות רגולטיבית לפי התאוריה, ובפועל אכן רואים כי רגולציה של שוק השכירות היא פתרון נפוץ במדינות רבות ואהוד על הציבור הרחב וקובעי המדיניות.

אם כך, האם בישראל יש להטיל רגולציה של שוק השכירות? עליית מחירי שכר הדירה בשנים האחרונות נובעת מהמחסור בדירות להשכרה (והמחסור הכולל בדירות). מסקנת המחקר, המבוססת על ממצאים חד משמעיים, היא שאת הטיפול ביוקר הדיור יש לעשות דרך טיפול ישיר בהיצע הדירות במגוון אמצעים. יש לשים לב לכך שחלק מאמצעי המדיניות שמטרתם צמצום ביקוש לדירות להשקעה פועל בכיוון הפוך מהכיוון הרצוי של הגדלת היצע הדירות להשכרה.