



משרד הבינוי והשיכון

שוק השכירות בישראל

יוני 2016

תוכן עניינים:

פרק 1 - תמונת מצב בשוק השכירות.....2

2.....הקדמה: שוק המגורים בישראל.

3.....שוק השכירות: תמונת מצב בישראל

7.....שוק השכירות: השוואה בינלאומית

פרק 2 - מטרות ויעדים בשוק השכירות וכלים מוצעים.....17

17.....כללי

18.....יצירת שוק שכירות פרטי הוגן

19.....הגדלת השכירות המוסדית / ציבורית עבור אוכלוסיות ייעודיות

פרק 1 - תמונת מצב בשוק השכירות

הקדמה: שוק המגורים בישראל

שוק המגורים מורכב ממספר אפשרויות למגורים, השונות ביניהן בסוג הבעלות על הדירה ובאופן הרגולציה של השוק. הדיירים מתחלקים לשני סוגים עיקריים: כאלה שגרים ביחידת מגורים בבעלותם וכאלה שגרים ביחידת מגורים שלא בבעלותם. בישראל, 68% מהפרטים גרים ביחידת מגורים בבעלותם, והיתר גרים ביחידת מגורים שלא בבעלותם.

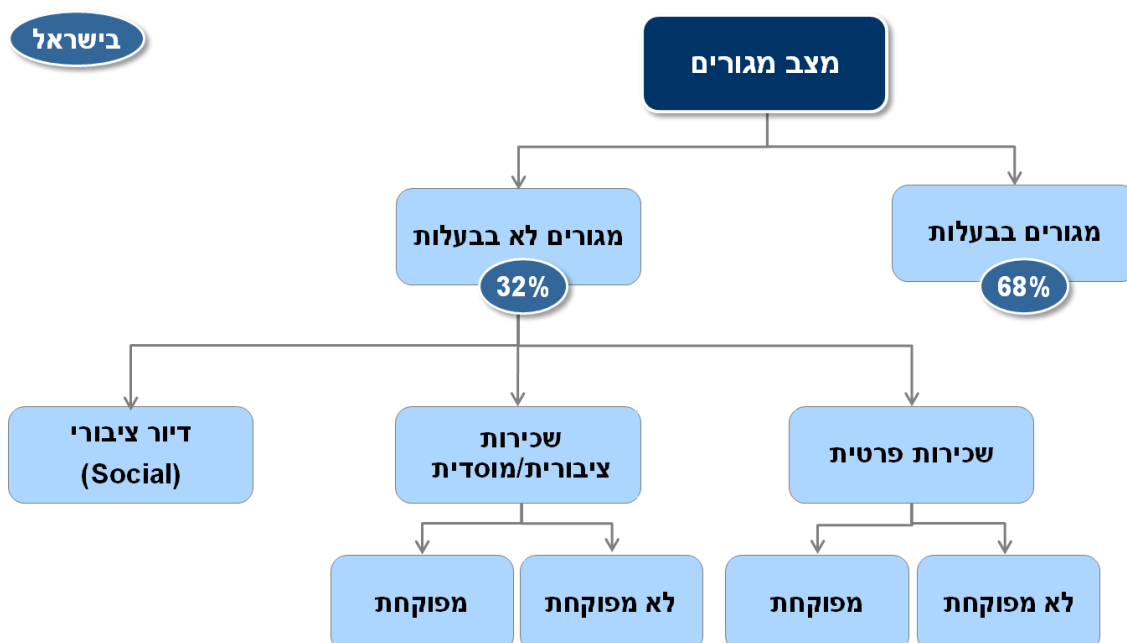
ככלל, המגורים שלא בבעלות מתחלקים לשלושה סוגים: שכירות פרטית, שכירות ציבורית / מוסדית ודיור ציבורי. השכירות הפרטית, קרי השוק בו פרטים משכירים את נכסיהם לפרטים אחרים, יכולה להיות מפוקחת על ידי רגולציה או לא מפוקחת. בישראל רובו המוחלט של השוק אינו מפוקח.

השכירות הציבורית / מוסדית מהווה אלטרנטיבה לשוק השכירות הפרטית, וכוללת מוסדות המציעים דיור להשכרה לפרטים. כמו בשכירות הפרטית, גם בשוק זה ההשכרה יכולה להיות מפוקחת או ללא פיקוח.

הסוג האחרון של המגורים שלא בבעלות הוא מגורים במסגרת הדיור הציבורי. מסגרת ממלכתית זו מציעה דיור בר-השגה, שמחירו נמוך באופן טיפוסי ממחיר השוק, עבור אוכלוסיות מסוימות בעלות זכאות לתמיכה מהמדינה.

תרשים 1, להלן, הינו תרשים סכמתי המתאר כיצד בנוי שוק מגורים טיפוסי, ואת המצב הקיים בישראל.

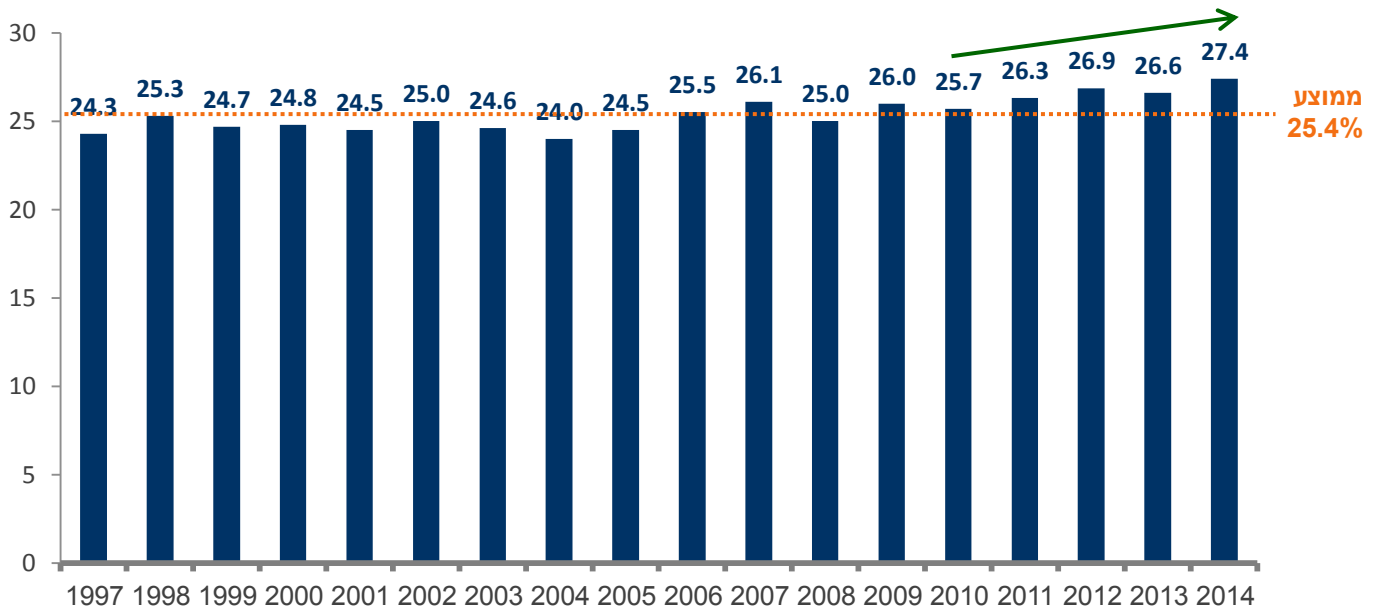
תרשים 1: שוק המגורים בישראל



שוק השכירות: תמונת מצב בישראל

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת מדי שנה מהו שיעור הגרים בשכירות בישראל, לפי סקר הוצאות משקי הבית. שיעור זה עולה בהתמדה בשנים האחרונות ובשנת 2014 עמד על שיא של 27.4%. בשנים 2010-2014, שיעור הגרים בשכירות בישראל עמד בממוצע על 25.4% (ר' תרשים 2).

תרשים 2: שיעור הגרים בשכירות בישראל¹
(אחוזים, 1997-2014)



מבחינה אבסולוטית, בכל שנה מתווספים כ-15 אלף משקי בית לשוק השכירות בישראל. מספר משקי הבית הגרים בשכירות עלה מ-469 אלף בשנת 2002 ל-650 אלף בשנת 2014. בתקופה זו, משק הבית הממוצע גדל ב-0.1 נפשות, וגודל הדירה השכורה הממוצעת גדל ב-0.1 חדרים (ר' טבלה 1).

טבלה 1: משקי בית והדירות השכורות בישראל²
(2002-2014)

שיעור הגרים בדירות בבעלות	שיעור הגרים בדירות שכורות	מספר חדרים בדירה בשכירות	מספר נפשות ממוצע למשק בית בשכירות	מספר משקי הבית הגרים בשכירות (אלפים)	
69.6%	25%	3	2.6	469	2002
69.3%	26.1%	3.1	2.7	541	2007
67.9%	26.9%	3.1	2.8	610	2012
67.3%	27.4%	3.1	2.7	650	2014

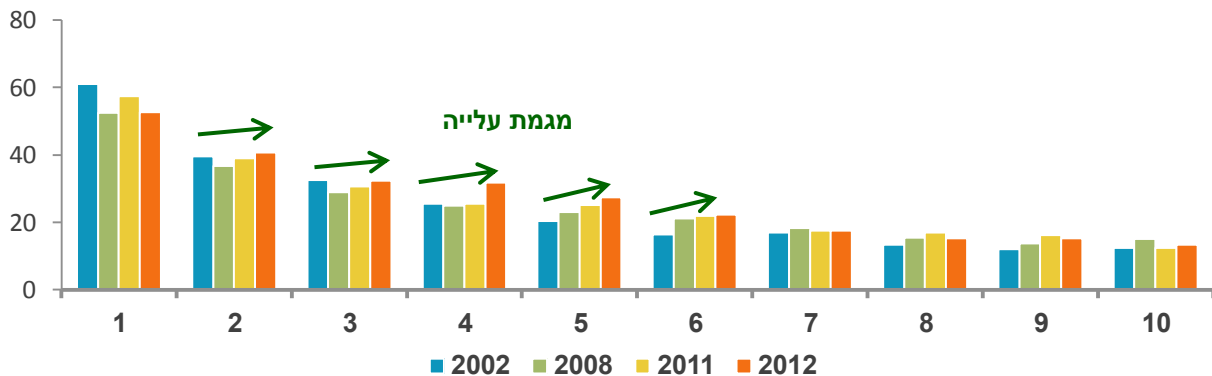
¹ מקור: למ"ס, סקר הוצאות משקי בית.

² מקור: למ"ס, סקר הוצאות משקי בית. נתון מספר נפשות למשק בית העדכני ביותר נכון לשנת 2013.

ניתן לבחון את שוק השכירות בהסתכלות על עשירוני הכנסה ומאפיינים דמוגרפיים, בכדי להבין את מגמת הגידול בשיעור השוכרים.

בחלוקה לעשירוני הכנסה, ניתן להצביע בעשור האחרון על מגמת עלייה בשיעור השוכרים בקרב שכבות הביניים (עשירונים 2-6). כפי שניתן לראות בתרשים 3, שיעור הגרים בשכירות בעשירונים הנמוכים גבוה בשנים האחרונות, אף יותר משהיה בעבר.

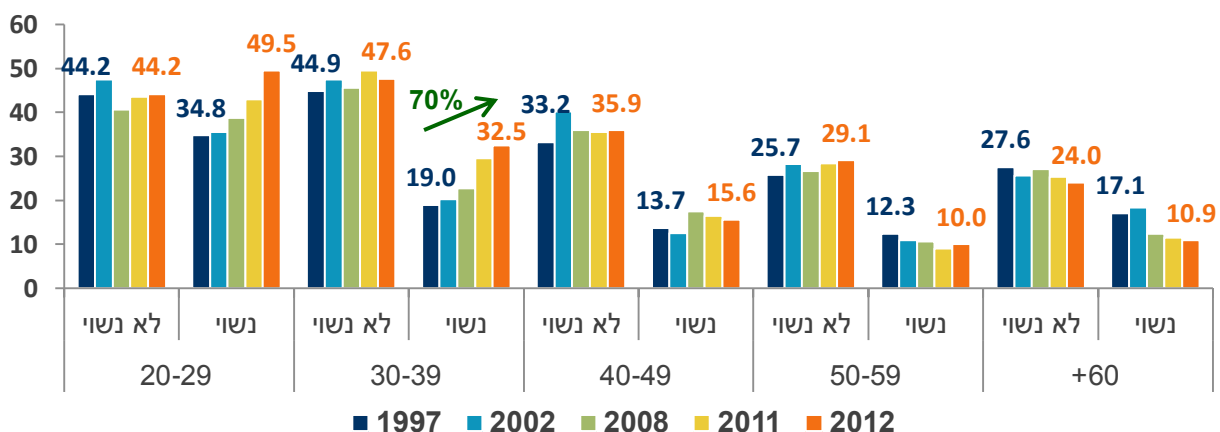
תרשים 3: שיעור הגרים בשכירות לפי עשירוני הכנסה³
(אחוזים, 2002-2012)



בחינת שוק השכירות בחלוקה לגילאים ולמצב משפחתי מלמדת כי ככלל, שיעור הגרים בשכירות בקרב הזוגות הנשואים נמוך משמעותית מזה של הלא נשואים. כמו כן, ככל שגיל השוכרים גבוה יותר, כך הסבירות שיגורו בשכירות נמוך יותר.

מגמת השינוי המרכזית היא העלייה בשיעור הגרים בשכירות בקרב הזוגות הצעירים הנשואים (גילאים 30-39). כפי שניתן לראות בתרשים 4, שיעור הגרים בשכירות בקבוצה זו עלה מ-19.0% בשנת 1997 ל-32.5% בשנת 2012, קרי עלייה של כ-70% בתוך חמש שנים בלבד.

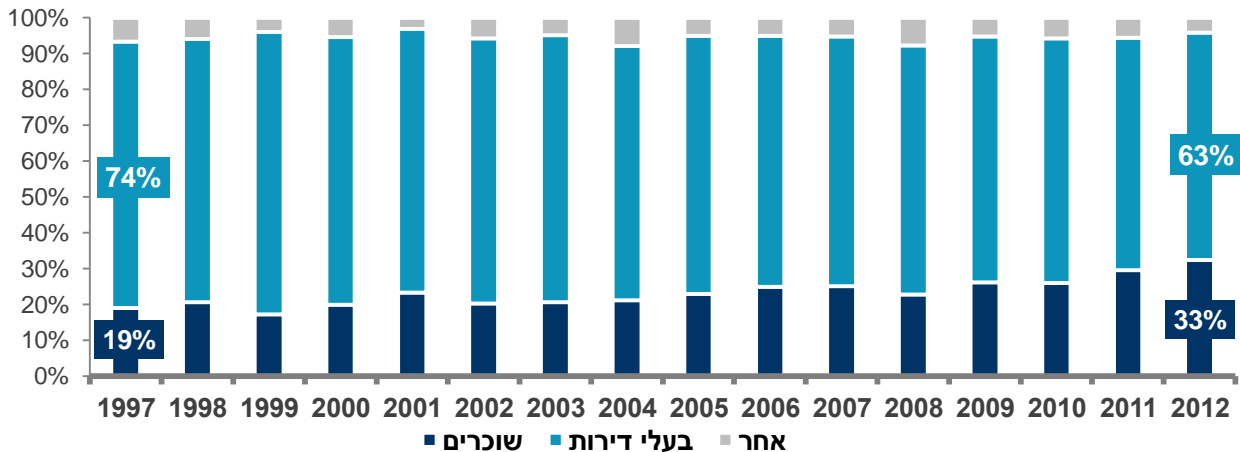
תרשים 4: שיעור הגרים בשכירות לפי קבוצות גיל ומצב משפחתי⁴
(אחוזים, 1997-2012)



³ מקור: למ"ס, סקר הוצאות משקי בית. עשירונים לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית.
⁴ מקור: למ"ס, אחוז הגרים בדירות שכורות, לפי קבוצות גיל ומצב משפחתי של ראש משק הבית.

ניתן לראות מגמה זו ביתר פירוט בתרשים 5 להלן, כאשר שיעור בעלי הדירות בקבוצת אוכלוסייה זו של הזוגות הצעירים ירד מ-74% בשנת 1997 ל-63% בשנת 2012.

תרשים 5: שיעור הגרים בשכירות ובבעלות, נשואים בגילאי 30-39⁵
(1997-2012)

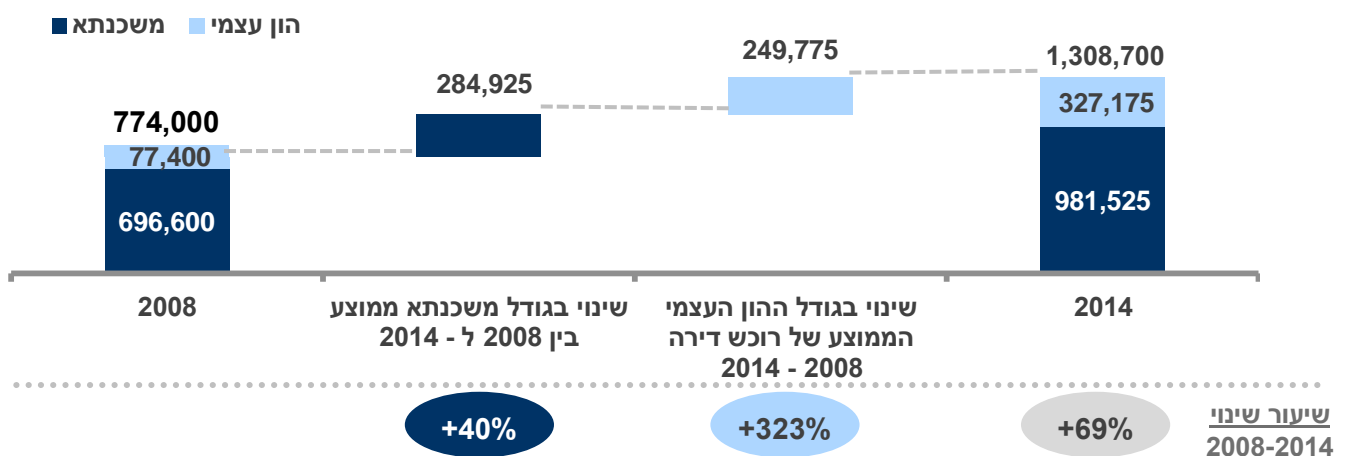


העלייה המשמעותית בשיעור הגרים בשכירות בקרב זוגות צעירים נובעת בעיקר מהגידול במרכיב ההון העצמי הנדרש לרכישת דירה. מרכיב ההון העצמי מושפע משיעור המימון המקסימאלי כפי שהיה מותר באותה העת. בשנת 2008 עמד שיעור מימון זה על 90% ואילו בשנת 2014 עמד שיעור המימון המקסימאלי על 75%. במקביל לצמצום שיעור המימון המותר עלה מחיר הדירה ממוצע.

מחיר דירה ממוצעת בשנת 2008 עמד על 0.77 מלש"ח, בעוד שבשנת 2014 מחיר דירה זו עמד על 1.31 מלש"ח, קרי חלה עלייה של 69% במחיר.

בעקבות עלייה זו, שהינה שוות ערך ל-0.53 מלש"ח, עלה סכום המשכנתא המקסימאלי לדירה ב-285 אלפי ש"ח וסכום ההון העצמי ב-250 אלף ש"ח בין השנים 2008 ל-2014. בעוד מרכיב המשכנתא עלה בכ-40% בתקופה זו, מרכיב ההון העצמי הנדרש גדל ב-320% (ר' תרשים 6).

תרשים 6: השינוי במרכיבי מחיר דירה ממוצעת לפי שיעור מימון מקסימאלי בדירה ממוצעת⁶
(2004, 2008, נומינאלי)



⁵ מקור: למ"ס, הדיור בישראל, נתונים מסקר הוצאות משקי בית 2012.
⁶ מקור: עיבודי רותם אסטרטגיה לנתוני הפיקוח על הבנקים והלמ"ס.

סיכום תמונת המצב

בהתאם להעדפה הישראלית למגורים בבעלות, שוק השכירות שימש בעבר לשלוש מטרות עיקריות: מגורים עבור אוכלוסייה שידה אינה משגת לרכוש דירה, מגורים עבור משקי בית "במעבר" (פיסי או בין שלבים במהלך החיים) ומגורים בשכירות מבחירה (הערכה של כ-4%).

בעשור האחרון, הפכו המשקיעים לגורם דומיננטי יותר בשוק הדיור, עקב ירידת הריבית, הירידה בשיעור המס הישיר ויתרונות המיסוי על רווחים משכירות. כניסת המשקיעים הביאה לשינוי באיזון בין ההיצע לביקוש בשוק השכירות.

מצד ההיצע, מספר הדירות המוצעות לשכירות גדל דרמטית, מכ-470 אלף משקי בית ב-2002 לכ-650 אלף משקי בית ב-2014 (מאז התווספו עוד כמה עשרות אלפי יח"ד שנרכשו להשקעה).

מצד הביקוש, עקב עליית מחירי הדירות התרחבה האוכלוסייה שידה אינה משגת לרכוש דירה, ונוצר פלח חדש של שוכרים: זוגות צעירים שנישאו וידם אינה משגת להון העצמי הנדרש לרכישת דירה.

מתמונת מצב זו עולה כי הגידול בשיעור הגרים בשכירות בישראל מתבסס על שוק השכירות הפרטי, זאת מכיוון שזהו ערוץ השכירות הדומיננטי (כמעט היחיד) בישראל ולמרות ששוק זה איננו מוסדר.

ברמה הלאומית נראה שיש שתי מטרות:

1. צמצום שיעור השוכרים שלא מבחירה, בעיקר זוגות צעירים, על ידי הורדת מחירי הדירות והגדלת הנשיגות, באמצעות מודלים דומי מחיר למשתכן
 2. אסדרת שוק השכירות במטרה ליצור יציבות לטווח ארוך והוגנות ביחסים בין משכירים לשוכרים
- בסקירה ההשוואתית הבינלאומית להלן, נבחן מודלים לאסדרת שוק השכירות, באמצעות שני פורמטים של מגורים:

- רגולציה על שוק השכירות הפרטי
- מודלים של דיור בבעלות ציבורית/מוסדית

שוק השכירות: השוואה בינלאומית

כללי

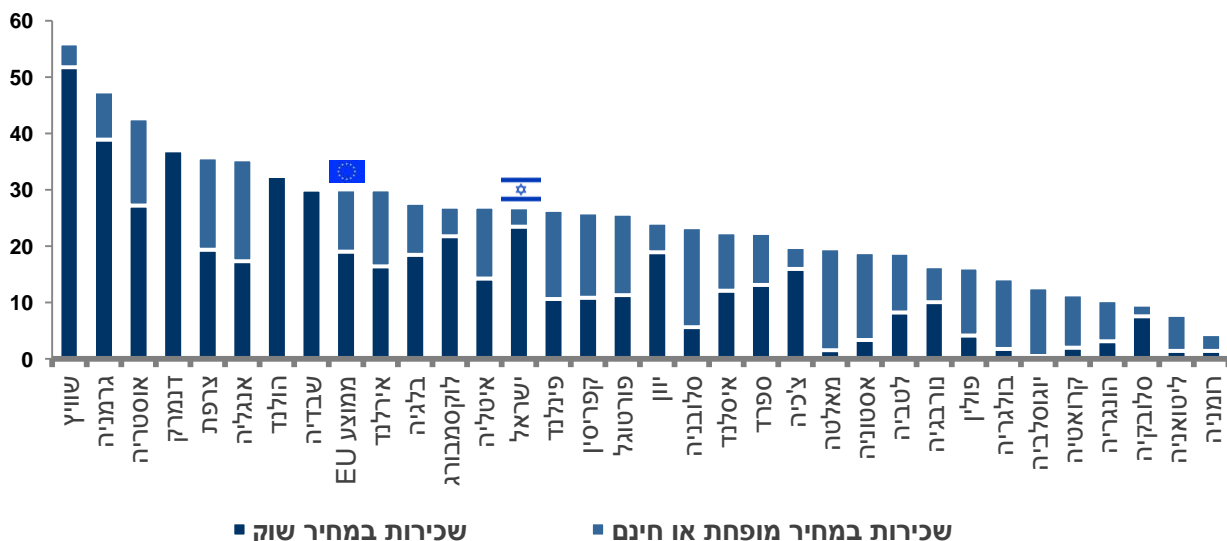
בהמשך למסקנות הפרק הקודם, נציג כעת סקירה השוואתית של שווקי שכירות במדינות שונות בעולם. מטרת סקירה זו להציג מודלים שונים, הקיימים ומיושמים במקומות שונים בעולם.

שוק השכירות בישראל לעומת האיחוד האירופי

באיחוד האירופי עומד שיעור הגרים בשכירות על כ- 30% בממוצע, בדומה לשיעור השוכרים בישראל, העומד על כ- 27%. יחד עם זאת, קיימת שונות גבוהה בשיעור השוכרים בין המדינות, כאשר במדינות מרכז אירופה שיעור גבוה של גרים בשכירות (כ- 40% עד 50%), ואילו במדינות מזרח אירופה שיעור נמוך של גרים בשכירות (כ- 10% עד 20%). כ- 35% מהשוכרים באיחוד האירופי גרים בדירות בבעלות מוסדית מול כ- 15% בלבד מהשוכרים בישראל (ר' תרשים 7).

תרשים 7: שיעור הגרים בשכירות, לפי סוג השכירות, במדינות האיחוד האירופי⁷

(אחוזים, 2013)

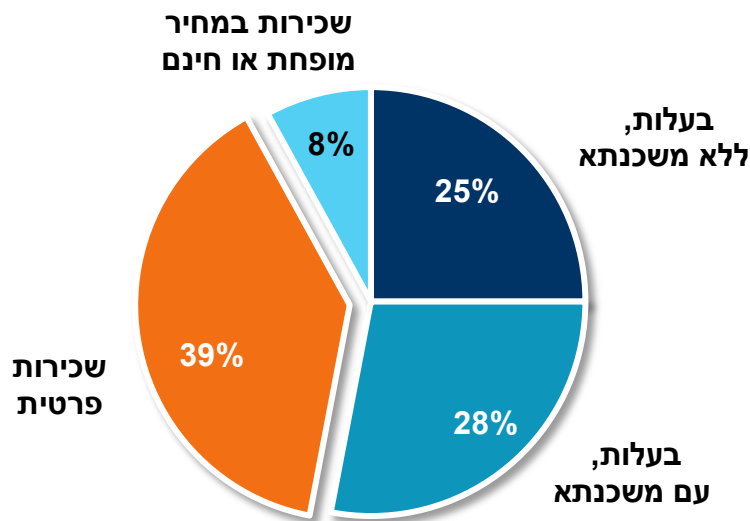


בשוק השכירות הפרטי בגרמניה, לדוגמה, בו שיעור האוכלוסייה שגרה בשכירות פרטית הוא השני בגודלו באירופה, המגורים בשכירות נחשבים לפתרון בטוח לטווח ארוך עבור משקי בית מכל שכבות האוכלוסייה.

מחקר שנערך ב-OECD מסביר את גודל שוק השכירות הגרמני דרך האיזון שמייצר החוק במדינה בשני מישורים של שוק הדירה. ראשית, החוק מביא לאיזון בין הטבות המיסוי למגורים בשכירות ולרכישת דירה בבעלות. שנית, החוק מביא לאיזון בין האינטרסים של המשכירים לבין האינטרסים של השוכרים. תרשים 8 להלן מציג את התפלגות האוכלוסייה בגרמניה לפי מצב מגורים, ממנה עולה כי כ- 40% מהאוכלוסייה מתגוררים ביחידות דירה בשוק השכירות הפרטית.

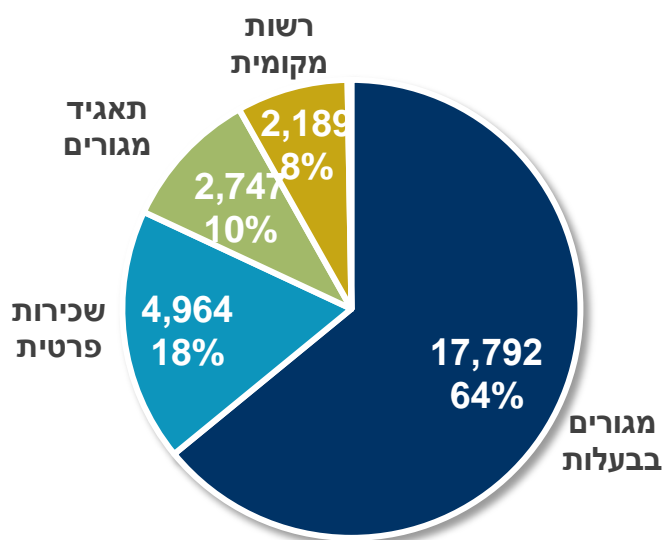
⁷ מקור: האיחוד האירופי, ממוצע 27 מדינות, Euro Stat.

תרשים 8: שיעור האוכלוסייה לפי מצב מגורים בגרמניה⁸
(2013)



דוגמא מעניינת נוספת למבנה של שוק שכירות קיימת באנגליה. במדינה זו כ-36% גרים במגורים שאינם בבעלותם, במודלים שונים. כמחצית מיחידות הדיור שאינן בבעלות הדיירים המתגוררים בהם שייכת לשוק השכירות הפרטית. המחצית השנייה של יחידות דיור אלה מושכרת לדיירים באמצעות ארגונים ללא מטרת רווח, בהם רשויות מקומיות ותאגידי מגורים, הממומנים על ידי דמי השכירות בגין הנכסים ונעזרים במימון ממשלתי. ארגונים אלה מספקים דירות למגורים בשכירות לזכאים, ביניהם בעלי הכנסה נמוכה, חסרי דירה, בעלי מוגבלויות וכדומה (ר' תרשים 9).

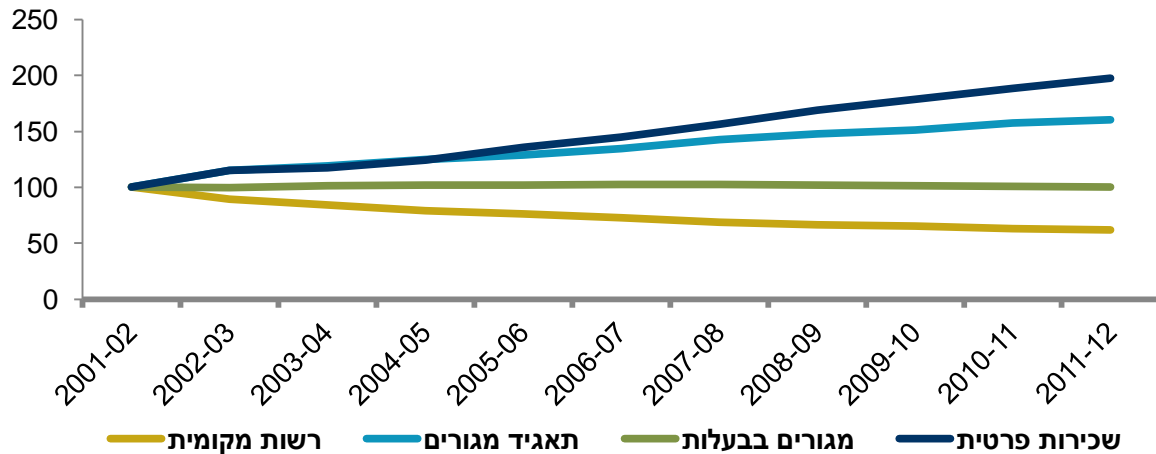
תרשים 9: מלאי יח"ד למגורים באנגליה לפי מצב מגורים⁹
(2011-2012, שנת כספים, אלפי יח"ד)



⁸ מקור: Euro Stat, 2014, A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market, OECD
⁹ מקור: UK Office of national statistics, 2014. שנת כספים באנגליה בין התאריכים 31/3-1/4.

לאורך השנים האחרונות, קיימת מגמת צמיחה בשיעור ובמלאי יחידות הדיור שאינן בבעלות הדיירים, במודלים של שכירות פרטית ושל תאגידי מגורים (ר' תרשים 10).

תרשים 10: מלאי יח"ד למגורים באנגליה לפי מצב מגורים¹⁰
(אלפי יח"ד, בשנות כספים, 2001-2012)

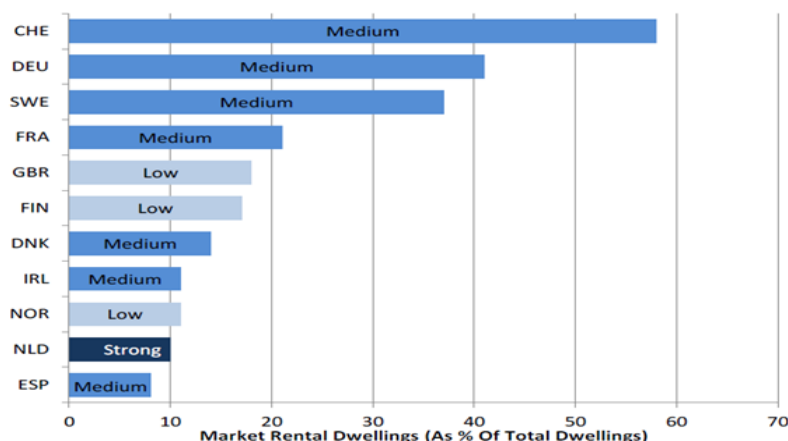


בישראל, לעומת זאת, המגורים שאינם בבעלות הדיירים נמצאים כמעט באופן בלעדי תחת המודל של שוק שכירות פרטית ללא פיקוח. כ-88% מהמגורים שאינם בבעלות נמצאים בשוק השכירות הלא מפקחת, בעוד שכ-12% נמצאים תחת מודל הדיור הציבורי.

שיעורו המשמעותי של שוק השכירות הפרטית בישראל, הן משוק הדיור כולו והן מסגמנט הדיור שאינו בבעלות, מעורר את הצורך בבחינת ואופנים שונים לאסדרתו. ממחקר שנעשה ב-OECD ובחן את שוק השכירות הפרטית במספר מדינות, עולה כי במרבית המדינות קיימת אסדרה של השוק, ברמות שונות. זאת לעומת ישראל בה, כאמור, שוק השכירות הפרטית אינו מוסדר. המחקר מלמד כי אין קשר ישיר בין רמת הרגולציה המופעלת על שוק השכירות הפרטית ובין גודלו. כלומר, רגולציה בשוק אינה מובילה בהכרח לשוק שכירות קטן יותר, במקרים רבים המצב הפוך.

בתרשים 11, להלן, ניתן לראות כי במדינות נורווגיה ופינלנד, לדוגמא, רמת הרגולציה על שוק השכירות הפרטית נמוכה, בעוד ששיעור יחידות הדיור המושכרות מסך יחידות הדיור נמוך יחסית.

תרשים 11: שיעור הנכסים בשכירות פרטית ורמת הרגולציה על שוק השכירות הפרטית¹¹
(2012)



¹⁰ מקור: UK Office of national statistics, 2014. שנת כספים באנגליה בין התאריכים 31/3-1/4.
¹¹ מקור: OECD, 2014, A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market.

רמת האסדרה משפיעה על התפתחות שוק השכירות הפרטית. כאשר יש אסדרה מאוזנת, השוק מגיע לאופטימום. אסדרה מאוזנת יכולה להביא לאיזון בין ביטחון ויציבות לשוכר ואפשרויות תשואה למשכיר, ולמנוע בצורה אפקטיבית עלייה גבוהה במחירי השכירות מחד ושל הביקוש לשכירות מאידך. בתרשים 12, להלן, מוצג תיאור סכמטי של המשמעויות השונות של העדר אסדרה, אסדרה מאוזנת ואסדרה חריפה עבור בעלי דירות, שוכרים והשוק כולו.

תרשים 12: רמות שונות של אסדרת שוק שכירות פרטית ומשמעויותיהן¹²

	העדר אסדרה	אסדרה	מאוזנת	אסדרה חריפה
בעלי דירות	<ul style="list-style-type: none"> גידול בהיצע יח"ד בשוק השכירות ובתחרותיות 	<ul style="list-style-type: none"> אפשרות השקעה בסיכון נמוך 	<ul style="list-style-type: none"> תמריץ שלילי להיכנס לשוק 	
שוכרים	<ul style="list-style-type: none"> גידול בביקוש לשכירות פרטית בטווח הקצר הקטנת הביקוש לשכירות לטווח ארוך 	<ul style="list-style-type: none"> תפיסת השכירות כפתרון ארוך טווח 	<ul style="list-style-type: none"> תמריץ חיובי להיכנס לשוק לטווח ארוך 	
שוק	<ul style="list-style-type: none"> תפיסת השוק כפתרון זמני תמריץ למעבר לדיור בבעלות 	<ul style="list-style-type: none"> יציבות בביקוש וברמות המחיר גידול יציב בהיצע יציבות במערכת היחסים בין המשכיר לשוכר 	<ul style="list-style-type: none"> השוק אינו מתפתח נגישות נמוכה למשקי בית חדשים 	

מטרות הפיקוח על שוק השכירות הפרטית

פיקוח על שוק השכירות הפרטית מיועד להשיג מספר מטרות להבטחת שוק מאוזן ויציב לאורך זמן:

1. יצירת ביטחון וודאות לשוכר
2. אכיפת מחיר תוך שמירה על רמת תשואה נאותה
3. הטבות מיסוי להוצאות עבור שמירה על ערך הדירות
4. שמירה על רמה נאותה של איכות הדירות בשכירות.

להלן סקירה השוואתית של הנעשה במדינות שונות באירופה כדי להבטיח את המטרות הללו באסדרות המקומיות של שוק השכירות.

¹² מקור: OECD, 2014, A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market.

1. כלים ליצירת ביטחון וודאות לשוכר

מהשוואה בינלאומית ניתן ללמוד, ראשית, כי בניגוד לישראל, במדינות אירופה קיימת אסדרה הבאה להגן על השוכר ולייצר עבורו תנאי ביטחון וודאות. האסדרה כוללת התייחסות למספר פרמטרים, ובהם משך החוזה, זמנים מוגדרים להודעה מראש על פינוי, וסיבות מותרות לפינוי.

לביטחון השוכר השפעה מכרעת על יציבות שוק השכירות הפרטי והביקוש לו. מתן ביטחון לשוכר הוא תנאי הכרחי ליצירת שוק שכירות לטווח ארוך.

בטבלה 2, להלן, תיאור הכלים ליצירת ביטחון וודאות לשוכר במדינות הולנד, גרמניה, צ'כיה ופינלנד.

טבלה 2: כלים ליצירת ביטחון וודאות לשוכר במדינות שונות¹³

פינלנד	צ'כיה	גרמניה	הולנד	
<ul style="list-style-type: none"> חוזים לשנה אחת, בחידוש אוטומטי 	<ul style="list-style-type: none"> החוזים הישנים הם לרוב ללא הגבלת זמן בחוזים החדשים – חלקם זמניים יותר 	<ul style="list-style-type: none"> הרוב ללא הגבלת זמן 	<ul style="list-style-type: none"> הרוב ללא הגבלת זמן זמני תחת תנאים 	משך חוזה
<ul style="list-style-type: none"> 3 חודשים לחוזים עד שנה 6 חודשים לחוזים מעל שנה 	<ul style="list-style-type: none"> 3 חודשים 	<ul style="list-style-type: none"> 3-9 חודשים 	<ul style="list-style-type: none"> 3-6 חודשים 	הודעה מראש ע"י המשכיר (לחוזה ללא הגבלת זמן)
<ul style="list-style-type: none"> חודש אחד 	<ul style="list-style-type: none"> 3 חודשים 	<ul style="list-style-type: none"> 3 חודשים 	<ul style="list-style-type: none"> 1-3 חודשים 	הודעה מראש ע"י השוכר (לחוזה ללא הגבלת זמן)
<ul style="list-style-type: none"> חובות של השוכר של חודשיים לפחות מכירת הדירה על ידי המשכיר שימוש אישי של המשכיר 	<ul style="list-style-type: none"> חובות של השוכר של מעל שלושה חודשים חריגות משמעותיות מהחוזה שימוש אישי של המשכיר 	<ul style="list-style-type: none"> חריגות משמעותיות מהחוזה חובות של השוכר שימוש אישי של המשכיר 	<ul style="list-style-type: none"> חובות של השוכר שימוש אישי דחוף של המשכיר 	סיבות מותרות לפינוי
120 יום	330 יום	331 יום	72 יום	משך פינוי דייר ממוצע (2001)

¹³ מקור: OECD, 2014, A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market.

2. כלים להבטחת איזון של מחירי השכירות הפרטית

אסדרת מחירים בשוק השכירות צריכה לפעול להגדלת הביטחון לשוכר תוך שמירה על הגמישות והתשואה למשכיר. העדר אסדרה מוחלט מוביל אומנם לעלייה מהירה בהיצע הדירות לשכירות אך פוגע בהיקפי שכירות ארוכת טווח.

בהעדר אסדרה, הפתרון של מעבר לדיור בבעלות הופך לאמצעי להשגת ביטחון ויציבות. מנגד, אכיפת יתר של שוק השכירות מביאה לצמצום ההיצע, ירידת הנגישות למשקי בית חדשים וירידת האטרקטיביות בעיני משקיעים חדשים. כלומר, רגולציה על מחיר דורשת שמירה על האיזון בין האינטרסים של השוכרים והמשכירים.

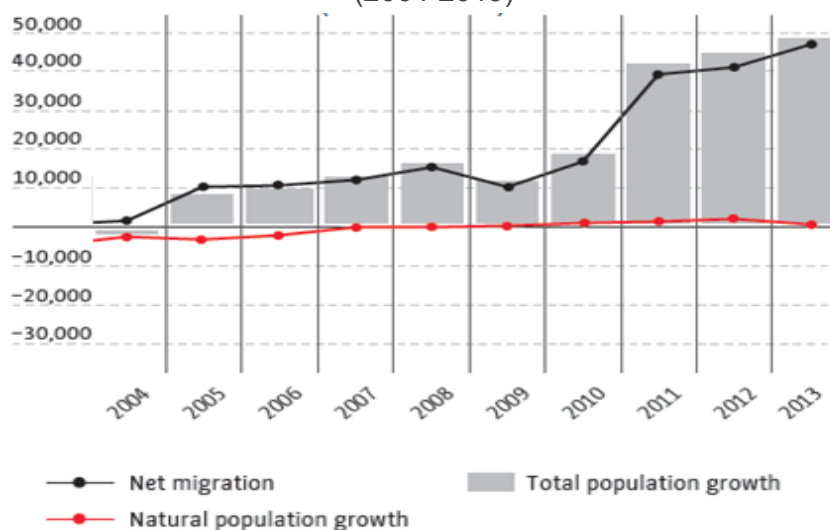
בגרמניה, לדוגמה, קיימת רגולציה המונעת עלייה דרסטית במחירי השכירות באמצעות קביעת מחיר רף אזורי אשר על פיו נקבע העדכון המותר במחירי השכירות בחוזים קיימים. מחיר הרף (ה-Mietspiegel) נקבע באמצעות בחינה אזורית של המחירים וההתפתחויות בשוק והתאמת האסדרה למגמות אלו.¹⁴

מגמות המחירים נקבעות על פי ממוצע מחירי שכירות בחוזים חדשים בשילוב עם עליית מחירים בחוזים קיימים בארבע שנים אחרונות, עבור יח"ד בעלות מאפיינים דומים. הגבלת העלאת שכר הדירה על חוזים קיימים הינה בין 10%-20% בשלוש שנים (תלוי בעיר/אזור). עדכון שכר הדירה מעל רף זה מותר רק בדירות חדשות או בשיפוץ כולל של דירה קיימת.¹⁵

ב-3/15 קבע הפרלמנט הגרמני כי בסמכות הרשויות המקומיות במדינות בתוך גרמניה לפקח על דמי השכירות לחוזים חדשים (ולא על עדכון חוזים קיימים בלבד) באזורים בהם עלו מחירי השכירות משמעותית. ברלין הייתה הראשונה ליישם את התקנה.¹⁶

שיעור הגרים בשכירות בברלין גבוה מאוד ועומד על כ-85%. בשנים האחרונות גדל הביקוש לדיור בברלין עקב הגירה משמעותית אל העיר, למרות עלייה נמוכה בגידול האוכלוסייה הטבעי (ר' תרשים 13). מנגד, היקפי גמר הבנייה, למרות מגמת הגידול המתמשך, לא הצליחו להשיג את מגמות ההגירה (ר' תרשים 14). מכאן, בעיר נוצר עודף גדול של ביקוש על היצע.¹⁷

תרשים 13: גידול האוכלוסייה בברלין (2004-2013)



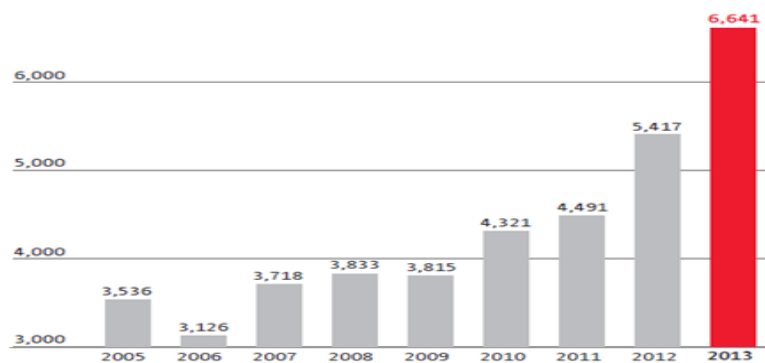
¹⁴ מקור: <http://www.wohnungsboerse.net/>

¹⁵ מקור: <http://www.wohnungsboerse.net/>

¹⁶ מקור: <http://www.wohnungsboerse.net/>

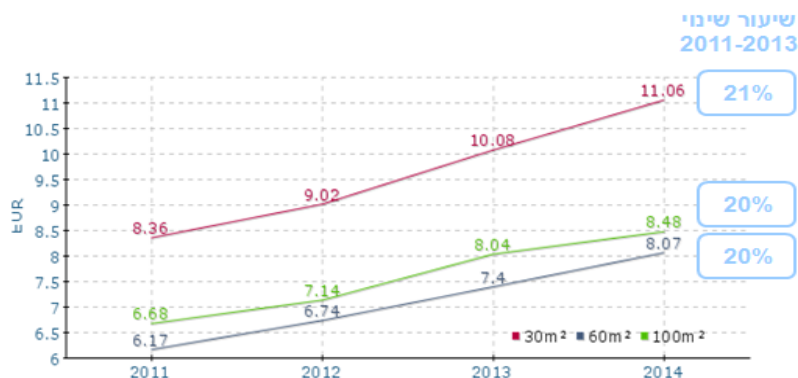
¹⁷ מקורות: דוח CBRE ברלין 2015, דוח "25 Years After the fall of the wall".

תרשים 14: גמר בנייה בברלין
(2004-2013)

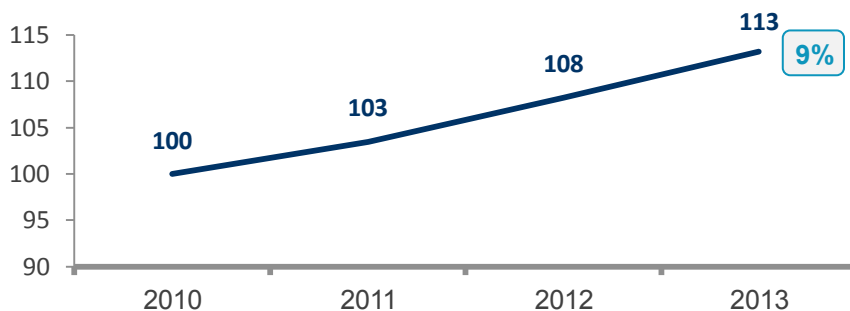


עודפי הביקוש על ההיצע בברלין הובילו לעליית מחירים משמעותית למגורים בשכירות. בהשוואה לעליית מחירי הדיור בכל גרמניה, מחירי השכירות בברלין עלו פי שניים (בשנים 2011-2013, ר' תרשימים 15 ו-16). עליות המחירים הביאו את ברלין להיות הראשונה ליישם את התקנה המאפשרת לאכוף את מחירי חוזי השכירות בדירות חדשות. החל מחודש יוני 2015, נאסר על בעלי הדירות לגבות בחוזים חדשים מעל ל-10% מדמי השכירות החציונים שנקבעו. כבר בתום החודש הראשון לאסדרת המחירים זוהתה ירידה במחירי השכירות בגובה 3%¹⁸.

תרשים 15: מחיר שכירות ממוצע למטר לפי גודל הדירה, ברלין
(2011-2014)



תרשים 16: מחיר דיור נומינאלי, גרמניה
(2010-2013, 100=2010)



¹⁸ מקורות: <http://www.wohnungsboerse.net/>, OECD.

3. שימוש בהטבות מיסוי עבור שמירה על ערך הדירות

מתוך ההשוואה הבינלאומית עולה כי השימוש בהטבות מיסוי למשכירי הדירות מאפשר לתת תמריצים לכניסת משקיעים חדשים לשוק השכירות הפרטי. הטבות המיסוי ניתנות לאחר גביית מס בגין ההכנסות משכירות. בטבלה 3, להלן, תיאור תוצאות ההשוואה הבינלאומית בנושא זה, בה ניתחנו את הנעשה במדינות גרמניה, צ'כיה, פינלנד והולנד.

טבלה 3: שימוש בהטבות מיסוי עבור שמירה על ערך הדירות במדינות שונות¹⁹

ניכויים	שיעור המס		תיאור שיטת המס על משכיר פרטי	בסיס המס	מדינה
	חברה	פרט			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ריבית משכנתא ▪ ריבית הלוואות ▪ פחת 	15%	14-45%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ מס הכנסה בגין הכנסות נוספות לעבודה, ובהן שכירות ▪ שיעור מס פרוגרסיבי 	הכנסה משכירות	גרמניה
<ul style="list-style-type: none"> ▪ תחזוקה ותיקונים ▪ פחת 	19%	15%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ מס הכנסה על סך ההכנסות של הפרט מכל התחומים – עבודה, פעילות עסקית, רווחי הון, שכירות ואחר ▪ ניתן להפחית הוצאות בגין פעילות עסקית ובגין שכירות (עד לתקרה הקבועה בחוק) 	סך ההכנסה	צ'כיה
<ul style="list-style-type: none"> ▪ תחזוקה ▪ חידוש 	24.5%	30-32%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ שיעור מס ההכנסה כולל את כל ההכנסות מעבר לשכר עבודה, ובהן הכנסה משכירות 	הכנסה משכירות	פינלנד
<ul style="list-style-type: none"> ▪ הוצאות ריבית ▪ הוצאות על הנכס 	20-25%	36.5-52%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ מס הכנסה על סך הכנסות הפרט מפעילות עסקית, עבודה בשכר ודירור 	סך ההכנסות	הולנד

4. שמירה על רמה נאותה של איכות הדירות בשכירות

באמצעות כלי חקיקה ניתן להסדיר את מערכת היחסים בין השוכר והמשכיר ולהביא לשוק שכירות יציב הנתפס בקרב השוכרים כפתרון נאות למגורים לטווח ארוך. אחד הכלים לאסדרת מערכת היחסים הינו באמצעות הגדרת סטנדרטים בסיסיים בהם צריך הנכס המושכר לעמוד על מנת שיהיה ברמה נאותה למגורים.

באירלנד, לדוגמא, החוק מחייב בעלי דירות פרטיים המשכירים דירה לעמוד במספר סטנדרטים, הבאים להבטיח רמת מגורים נאותה בנכס המושכר. בין התנאים בהם חייב לעמוד בעל הדירה: תקינות אספקת חשמל וגז, חדר רחצה נפרד, מערכת גילוי אש, זרימת מים חמים וקרים, ובחלק מהרשויות המקומיות גם מוצרי חשמל לבישול ואמצעים לכביסה וייבוש.

דייר שהנכס בו הוא מתגורר אינו עונה לתנאים שהוגדרו בחוק רשאי לפנות לרשות המקומית ולזו הסמכות לקנוס את בעל הדירה ואף לאסור את השכרתה בשנית עד להגעה לרמה נאותה של מגורים כפי שהוגדרה.²⁰

¹⁹ מקורות: OECD, 2014, A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market, Delloite, Taxation and Investment

²⁰ אתר המידע לאזרח של ממשלת אירלנד, <http://www.citizensinformation.ie/>

שכירות ציבורית / מוסדית

קיימים באירופה מספר רב של מודלים לדיור בשכירות שאינו בבעלות פרטית. המודלים נבדלים ביניהם במאפייני הגוף המחזיק את הדירה, באופן אסדרת מחיר השכירות, ובתחזוקת הנכס. טבלה 4, להלן, מתארת את מאפייני המודלים הללו בהתאם לבעלות, למחיר ולתחזוקה של הנכס. בהמשך לטבלה זו, נתאר את תאגידי המגורים באנגליה כמקרה בוחן של מודל שכירות ציבורית / מוסדית.

טבלה 4: מודלים לדיור בשכירות ציבורית / מוסדית

מודל בעלות	בעל הדירה	מחיר השכירות	תחזוקת הנכס
חברות עסקיות	▪ החברה	▪ ללא פיקוח	▪ באחריות החברה
תאגידי מגורים ללא מטרת רווח	▪ תאגיד המגורים	▪ מפוקח על ידי המדינה בשיעור מוגדר מהממוצע האזורי	▪ באחריות התאגיד, תחת תנאים מוגדרים בחוק
רשויות מקומיות	▪ המדינה	▪ קבוע ומפוקח ברמת המדינה	▪ באחריות הרשות המקומית
דיור ציבורי	▪ המדינה	▪ קבוע ומפוקח ברמת המדינה ▪ לרוב מופחת ▪ עבור אוכלוסיות ייעודיות	▪ באחריות המדינה

מקרה בוחן: תאגידי מגורים באנגליה

תאגידי המגורים באנגליה מספקים פתרון דיור מפוקח לאוכלוסיות ייעודיות. תאגידי המגורים הינם ארגונים ללא מטרת רווח המספקים פתרון מגורים למי שלא מצא פתרון דרך השוק. באנגליה קיימים כ- 1,700 גופים המספקים כ- 2 מיליון בתים לכ- 5 מיליון אנשים.²¹ מלאי יח"ד במסגרת תאגידיים אלה באנגליה גדל ב- 60% בעשור האחרון. האוכלוסיות המתגוררות בשכירות ציבורית כוללות: צעירים רווקים, בעלי מוגבלויות, דיירי רחוב ועוד.

לתאגידי המגורים חבר נאמנים האחראי על פעולת התאגיד ואינו רשאי למשוך דיבידנדים (מלבד תשלום עבור הפעילות השוטפת). שכר הדירה בדיור ציבורי מוגבל עד לגובה של 80% משכר הדירה הממוצע בשוק המקומי. טבלה 5, להלן, מציגה את השונוות בשכר הדירה בין פתרונות דיור באנגליה.

22

טבלה 5: שכר דירה ממוצע בדיור ציבורי בשכירות באנגליה²³

(פאונד, 2012/2013)

תקרת שכ"ד ציבורי	כלל הדיור הציבורי	רשויות מקומיות	תאגידי מגורים	שכ"ד ממוצע בדיור ציבורי בשכירות (פאונד) 2012/2013
114	80	74	85	אנגליה
160	105	95	116	לונדון

²¹ מקור: 2014, UK Office of national statistics.

²² מקור: 2014, UK Office of national statistics.

²³ מקור: 2014, UK Office of national statistics.

מחד, יתרונות תאגידי המגורים כוללים את העובדה שתאגידי המגורים מספק דיור במחיר מופחת לאוכלוסיות נצרכות, כמו גם שהגידול במלאי יחידות הדיור בבעלות תאגידי מגורים מספק מקור תחרותי לגידול בהיצע.

מאידך, ניתן לציין מספר חסרונות מסוימים במודל תאגידי המגורים. ריכוז אוכלוסיות נצרכות במתחמי מגורים גדולים של תאגידי המגורים לאורך זמן הובילו ליצירת שכונות מצוקה (Slums). כמו כן, נראה כי הממשל אינו מעודד הקמת תאגידי מגורים חדשים, ונדרש להוכיח כי מקימי התאגיד זיהו צורך באוכלוסייה שאינו מקבל מענה על ידי תאגיד קיים. כתוצאה, מספר יחידות הדיור החדשות שנכנסות למאגר תאגידי המגורים מוגבל ונוצרות רשימות המתנה ארוכות.

הסוגיות העולות מההשוואה הבינ"ל

המודלים הקיימים בעולם לשכירות פרטית וציבורית מגלמים מאפיינים שונים של אסדרת מחירים. שוקי השכירות בעולם מציגים את היתרונות באיזון יחסי שוכר-משכיר מול הסיכונים להאטת התפתחות שוק השכירות כתוצאה מחקיקת יתר.

בהשוואה לישראל בולטים מספר הבדלים: ראשית, בכל המדינות שנסקרו קיימת אסדרה כלשהי של שוק השכירות הפרטית. בישראל לא קיימת כל אסדרה של שוק השכירות הפרטי. שנית, בכל המדינות שנסקרו יש שוק שכירות ציבורי/מוסדי מפותח, המהווה אלטרנטיבה מול שוק השכירות הפרטי ויוצר איזונים בשוק ופתרונות לאוכלוסיות חלשות.

ההתפתחות המהירה של השכירות הפרטית בישראל בשנים האחרונות מחייבת מענה, הכולל הגדרת מדיניות ומטרות המדינה בתחום, ופיתוח כלים מתאימים להשגת המטרות, בהתבסס על הניסיון הנצבר בעולם.

פרק 2 - מטרות ויעדים בשוק השכירות וכלים מוצעים

כללי

תמונת המצב שזוהתה וההשוואה הבינ"ל מציבות שתי מטרות מרכזיות לשוק השכירות בישראל:

1. צמצום השוכרים שלא מבחירה
2. אסדרת שוק השכירות לצורך הבטחת יציבות והוגנות ממטרות אלה נגזרים שלושה יעדים לאומיים:
 1. הגדלת הנשיגות לזוגות צעירים וצמצום שיעור הגרים בשכירות שלא מבחירה
 2. יצירת שוק שכירות פרטי הוגן
 3. הגדלת השכירות המוסדית / ציבורית עבור אוכלוסיות ייעודיות

היעד הראשון שזוהה מתבצע במסגרת תהליכים ייעודיים. בהמשך פרק זה תובא הרחבה לשני היעדים הנותרים, תוך הבחנה בין הצעדים הקיימים בנושא ובין מטרות וכלים אפשריים נוספים. בתרשים 17, להלן, בין מוצגים באופן סכמטי המטרות והיעדים המוצעים.

תרשים 17: מטרות ויעדים מוצעים להגדרה בשוק השכירות



2. יצירת שוק שכירות פרטי הוגן

צעדים קיימים

הצעת חוק שכירות הוגנת, מתמרצת את בעלי הדירות לפעול בהוגנות, במספר נושאים, ביניהם אי העלאת שכר הדירה ביותר מ- 2% בשנה, עמידה בתנאים של דירה נאותה למגורים ומתן תמריץ לבעל הדירה להארכת חוזה השכירות מעל 3 שנים על ידי מתן פטור ממס שבח בעת מכירת הדירה בשלב מאוחר יותר. החוק מטיל על בעל הדירה חובת דיווח על השכרת הדירה והעברת החוזה לגוף חדש שייקרא הרשם לענייני שכירות.

מטרות וכלים אפשריים לבחינה

הבטחת שוק שכירות פרטי הוגן תשיג ארבע מטרות מרכזיות, בהן יצירת ביטחון וודאות לשוכר, שמירה על המחיר תוך הבטחת רמת תשואה נאותה, הטבות מיסוי להוצאות עבור שמירה על ערך הדירות, ושמירה על רמה נאותה של איכות הדירות בשכירות. טבלה 6, להלן, מתארת את כלים אפשריים להשגת מטרות אלו, המבוססים על הניסיון הנצבר בעולם.

טבלה 6: יצירת שוק שכירות פרטי הוגן, מטרות וכלים אפשריים לבחינה

מטרות	כלים אפשריים לבחינה (על פי הניסיון הנצבר בעולם)
יצירת ביטחון וודאות לשוכר	<ul style="list-style-type: none"> ▪ הגדרת משך חוזה סטנדרטי כחוזה ללא הגבלת זמן או בחידוש אוטומטי ▪ מתן 3 חודשי הודעה על ידי השוכר או המשכיר ▪ הגדרת הסיבות המותרות לפינוי (חריגות משמעותיות מהחוזה, הצטברות חובות, שימוש של השוכר שלא לפי היעוד)
שמירה על המחיר תוך הבטחת רמת תשואה נאותה	<ul style="list-style-type: none"> ▪ הגדרת תקרה להעלאת שכר הדירה משנה לשנה
הטבות מיסוי להוצאות עבור שמירה על ערך הדירות	<ul style="list-style-type: none"> ▪ מיסוי שכ"ד כחלק מההכנסה הכוללת של בעל הדירה/משק הבית, בניכוי עלויות קשורות (משכנתא, תחזוקה ועוד) ▪ מתן הטבות מס בגין השקעה בשמירת איכות הדירה
שמירה על רמה נאותה של איכות הדירות בשכירות	<ul style="list-style-type: none"> ▪ הגדרת הקריטריונים לשמירה על רמה נאותה של דירה בשכירות (תקינות החשמל, זרימת מים, חדר רחצה נפרד ועוד)

3. הגדלת השכירות המוסדית / ציבורית עבור אוכלוסיות ייעודיות

צעדים קיימים

עיריית תל אביב מקדמת הקמת פרויקטים של שכירות מוזלת ומפוקחת. עד כה הוקמו שני פרויקטים בדרום העיר, בהם כ- 30-50% מהדירות יועדו לשכירות מפוקחת. בעלי הדירות (פרטיים) משתפים פעולה עם העירייה ונמצאים תחת פיקוח עירוני ובתמורה הטיפול השוטף בנכס נמצא באחריות העירייה. הדירות מושכרות תחת תנאים מוגדרים מראש, בהם מחיר קבוע מראש, המוגבל בעלייה של עד 5% בשנה, חוזה אחיד הניתן להארכה עד שלוש שנים, ושמירה על סטנדרטים תחזוקתיים. בנוסף, מתחזקת העירייה מוקד טלפוני לסיוע לשוכרים בעמידה על זכויותיהם ובתביעות מול בעלי דירות.

חברת דירה להשכיר, נועדה לספק פתרונות דיור להשכרה ביוזמת המדינה. זו חברה ממשלתית בבעלות המדינה, שבסמכותה פיתוח קרקעות ושיווקן למגורים תוך פיתוח דיור להשכרה עוד משלב תכנון הקרקע. עד כה הוקצו לחברה קרקעות לבניית כ- 10,000 יח"ד וב- 07/15 אושרה להפקדה תוכנית ראשונה של החברה ובה 1,600 יח"ד, מתוכן שליש יוקצו להשכרה. הקבלן הזוכה במכרז מחויב להשכיר את הדירות שהוגדרו, ל- 20 שנה, ואז רשאי למוכרן.

מודלים אפשריים לבחינה

לצורך ביצוע פרויקט במודל חברת דירה להשכיר נדרש הקבלן לשתי התמחויות שונות: ייזום נדל"ן וניהול השכירות. מודל זה אינו מאפשר תפעול אופטימאלי של גורמים המתמחים בכל אחד מהנושאים.

אנו מציעים שני מודלים עקרוניים להגדלת השכירות המוסדית/ציבורית עבור אוכלוסיות ייעודיות:

1. קידום פרויקטים לשכירות באחריות הרשות המקומית (מודל עיריית תל אביב)
2. פיתוח שוק שכירות בבעלות מוסדית, תוך מתן הטבות מיסוי ושילוב גוף מנהל לטיפול השוטף