

תוכן עניינים

הקדמה עמ' 1

ההתפתחות ההיסטורית של פיקוח על שכר דירה עמ' 2

הדיון בעד ונגד הפיקוח על שכר דירה עמ' 4

המדיניות בתחום הפיקוח על שכר דירה בעולם עמ' 9

סיכום עמ' 13

ביבליוגרפיה עמ' 14

הקדמה

בקיץ שנת 2011 פרצה מחאה חברתית שהמניע העיקרי לה היה מצוקת הדיור, עם עליית מחירים גבוהה, הן בשוק המכירות והן בשוק השכירות. את המחאה התחילה דפני ליף, שפונתה מדירתה בתל אביב לאחר שסירבה להשלים עם מחירי השכירות הגבוהים והקימה אוהל בשדרות רוטשילד. תשומת הלב בנושא התגברה ומשכה רבים לצאת לרחובות על מנת למחות על יוקר המחיה.

ואכן, בין השנים 2007-2011 עלו מחירי הדירות בעשרות אחוזים, כאשר מספר המשכורות הממוצעות לרכישת דירה היו מהגבוהות בעולם המערבי. בין השנים 2008-2010 לדוגמה, עלו מחירי הדירות ומחירי שכר הדירה בישראל באופן חריג ובשיעורים חדים של 41% ו-15.8% בהתאמה (נגר, סגל, 2011: 8). הסיבות לכך היו מגוונות, החל מהיצע דירות נמוך מול ביקוש גבוה, תהליכי תכנון איטיים, סביבת ריבית נמוכה אשר עודדה את ההשקעה בנדל"ן, כניסת משקיעים גדולה מחו"ל ועוד. המחאה הצליחה לעצור את עליית המחירים לזמן קצר, ובעקבותיה הוקמו ועדות דיור לאומיות והוועדה לשינוי חברתי כלכלי, ועדת טרכטנברג, שמטרתה הייתה לבחון ולהציע פתרונות ליוקר המחיה בישראל.

שוק הדיור הוא שוק מורכב למדי, כאשר הגורמים המשפיעים עליו הם רבים ומגוונים. היצע הדיור מושפע מגורמים כמו צפיפות אוכלוסין, הליכי תכנון ובנייה והתחרות בבנייה. הביקוש לדיור נקבע על ידי התפתחויות דמוגרפיות והכנסות משקי הבית, כאשר מספר יחידות הדיור, הגודל והפיזור הגיאוגרפי שלהן מושפעים מהרגולציה הקיימת בשוק הדיור ובשוק ההון, מיסוי נדל"ן ומיסים נוספים (אבידור, מואב, 2016: 9).

דיור בשכירות מגוון את פתרונות הדיור הקיימים בשוק, ומהווה פתרון קבוע עבור אנשים שאינם מעוניינים בהתקשרות פיננסית לנכס ספציפי לשנים רבות. הוא מאפשר גמישות גבוהה יותר בבחירת מקום מגורים ומכאן גם גמישות בבחירת מקומות עבודה ולימודים, וצמצום תופעת היוממות. כמו כן, השכירות יעילה בכך שהיא מאפשרת התאמה בין גודל הדירה הנדרש לגודל משק הבית. עם זאת, אי הוודאות בנוגע להמשך המגורים בדירה מהווה חיסרון משמעותי. שוק השכירות בישראל חשוף למחסור רב באינפורמציה, עלויות משמעותיות, הפרות חוזה, תיווך ומעבר, אשר יוצרים אי ודאות וכוח מיקוח לא שוויוני בין משכירים לשוכרים באשר לתקופה בה מושכר הנכס. כל זה עשוי להעלות את ההצדקה להתערבות רגולטיבית מצד הממשלה שמטרתה תהיה לאזן את שוק השכירות (אבידור, מואב, 2016: 9).

מטרת נייר עמדה זה היא לבחון את נושא הפיקוח על שכר הדירה, בהתמקד בשוק השכירות בישראל. בתחילה אציג את ההתפתחות ההיסטורית של הפיקוח על שכר דירה בעולם. לאחר מכן אזהה את האינטרסים הרלוונטיים אשר הובילו לשאיפה להתערבות בתחום ולהסדרתו על ידי הממשלה, ואסקור את העמדות השונות בעד ונגד. לבסוף, אבחן את המדיניות שנקטה בתחום במדינות שונות בעולם. לסיכום אציג את המסקנות הנובעות מהניסיון להחיל פיקוח על שכר דירה.

ההתפתחות ההיסטורית של פיקוח על שכר דירה

מקובל לחלק את הפיקוח על שכר הדירה לשלושה דורות: דור ראשון (הפיקוח הנוקשה), דור שני ודור שלישי. **פיקוח שכר דירה דור ראשון** הוא הקפאה קבועה של שכר הדירה הנומינלי מתחת למחיר השוק לשוכרים חדשים ולשוכרים קיימים. פיקוח מסוג זה התקיים בזמן מלחמות העולם: באירופה במלחמת העולם הראשונה ובארצות הברית בתקופת מלחמת העולם השנייה. תקופות המלחמה אופיינו בתנועה מסיבית של כוח עבודה לאזורים מסוימים במדינה, ולכן גם הביאו לגידול קיצוני בביקוש לדירות באותם מקומות. עקב חשש מניצול כוח השוק על ידי בעלי הדירות נאסרה בחוק העלאת שכר הדירה. גם בישראל, בשנת 1940 ותחת השלטון הבריטי, נקבעה תקרה עליונה לשכר הדירה במסגרת "חוק הגנת הדייר" (אבידור, מואב, 2016: 11).

בניו יורק, לדוגמה, פיקוח על שכר דירה הופיע לראשונה בשנות הארבעים של המאה העשרים, כאשר חיילים חזרו לעיר וחיפשו דירות עבור משפחותיהם החדשות, מה שהוביל לעלייה גבוהה מאוד של מחירי השכירות. מאז, פותחו תוכניות דיור רבות, הן ברמה המקומית והן ברמה המדינתית. כיום, ההתערבות הגדולה ביותר בדיור היא בצורת פיקוח גמיש על שכר הדירה, כאשר קבוצת מומחים קובעת בכל שנה כמה יכולים בעלי הדירות לגבות משוכריהם (Davidson, The New York Times Magazine, 23.7.13).

בשנות השבעים של המאה העשרים שונה הפיקוח ונוצרה גרסה רכה יותר שלו: **הדור השני**. פיקוח זה התפתח בשנות השבעים שאופיינו באינפלציה גבוהה במדינות מסוימות עקב משבר הנפט. בפיקוח זה הוטלה הגבלה על שיעור העלאת שכר הדירה בשכירות קיימת ובין שכירות, כתוצאה מהחשש כי בעלי דירות יעלו את שכר הדירה באופן קיצוני, מה שעלול היה לחשוף את השוכרים לאי יציבות ואי ודאות ולהעלות את הסיכוי לפינוי כלכלי: מצב בו החליט השוכר לפנות את הדירה עקב העלאה בשכר הדירה. אותן מדינות הטילו מגבלות על שיעור ההעלאה של שכר הדירה על מנת לאפשר לשוכרים יציבות. היתרון של פיקוח מסוג זה הוא שבהשוואה לקודמו, הוא אפשר התאמה טובה יותר של שכר הדירה המפוקח לשכר הדירה החופשי, ובכך הקטין את האפשרות שבעלי דירות ישאירו את הדירות שלהם לא מתוחזקות (אבידור, מואב, 2016: 12).

עם זאת, ולמרות הגמישות שבפיקוח מהדור השני, הוא היה קל יותר לעקיפה, שכן על מנת להבטיח פיקוח יעיל, נדרשת התייחסות להסדרים נוספים הנוגעים למקרה של פינוי דייר, השכרת משנה וכדומה. פעולות אלו כרוכות בעלויות גבוהות של ניהול ואכיפה, מה שמוביל להגברת אי הוודאות בכל הנוגע להשקעה בדירות להשכרה, ובהתאם להקטנה של היצע הדירות להשכרה בהמשך (אבידור, מואב, 2016: 12).

פיקוח שכר דירה דור שלישי התפתח בעקבות הדרישה לפיקוח על שכר הדירה בתחילת שנות האלפיים. פיקוח זה אפשר התאמה מלאה למחיר השוק במקרה של שוכר חדש, אך הגביל את גובה העלאת שכר הדירה בחוזים קיימים, ובכך הבטיח לשוכר יציבות מחירים לאורך זמן. מכאן, ששוכרים שגרים זמן רב בדירה ישלמו באופן ממוצע פחות, ושוכרים שגרים בדירה זמן קצר ישלמו יותר. לפיקוח מסוג זה קיימת השפעה הן על התנהגות המשכירים והן על התנהגות השוכרים (אבידור, מואב, 2016: 12).

כך למשל, המשכיר עלול לקבוע את שכר הדירה ההתחלתי גבוה יותר, על מנת להבטיח לעצמו מעין פיצוי על ההפסד הצפוי בשנים הבאות. בנוסף, יתכן כי תהיה לו נטייה לבחור בשוכרים אשר כנראה ישכרו את הדירה לטווח זמן קצר, כמו למשל סטודנטים וצעירים רווקים. בנוסף, הוא גם יכול להאיץ בשוכר לעזוב במגוון דרכים, בין אם בצורת התערבות, התעלמות מתלונותיו, עיכוב או חוסר