



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

תיאור וניתוח שוק הדירות להשכרה והשפעת רגולציה מוצעת על הגבלת שיעור העליה בשכר-דירה

א' אדר ב' תשע"ד

3 במרס, 2014

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה מוגש לח"כ סתיו שפיר בנושא תיאור וניתוח שוק הדירות להשכרה לפי פרמטרים שונים וניתוח כלכלי של השפעות רגולציה מוצעת על שוק הדירות בשכירות בעולם. לפי הצעת חוק הסדרת השכירות למגורים של חה"כ סתיו שפיר, חיליק בר ואורלי לוי-אבקסיס לבקשת השוכר, השכרת הדירה תהיה לתקופה של שלוש שנים. במקרה זה, העלייה המרבית המותרת של שכר הדירה תעמוד על 3% בכל 12 חודשים. במקרה של שכירות לתקופה של שנה, יותר למשכיר להעלות את שכר הדירה פעם ב-12 חודשים ולא יותר מ-2%.

1. שוק השכירות בישראל

1.1. כמות הדירות להשכרה

טבלה 1 להלן מציגה את התפלגות צורות החזקת דירות על-ידי משקי בית בשנת 2011, עם פירוט יישובים המונים מעל 50 אלף תושבים, לפי משקל הדירות השכורות בשוק הפרטי בסדר יורד.

טבלה 1: התפלגות צורות החזקת דירות על-ידי משקי בית (2011)¹

סך-הכול	דירות חינם	דמי מפתח	שכירות				בעלות	יישוב
			סה"כ	אחר	ציבורית	פרטית		
180,579	8,134	4,383	88,348	3,732	1,524	83,093	79,713	תל אביב -יפו
58,094	4,748	401	21,546	1,569	332	19,645	31,400	רמת גן
37,129			13,752	966	308	12,478	23,377	רחובות
109,399	4,747	1,257	38,243	3,056	3,489	31,698	65,152	חיפה
173,318	7,987	5,243	55,394	3,524	1,732	50,138	104,695	ירושלים
37,756	1,311	329	10,716	540		10,176	25,401	בני ברק
50,799	1,583		15,112	1,440	376	13,296	34,103	בת ים
25,933	396		7,004	292		6,712	18,533	כפר סבא
20,556	651	199	6,338		1,701	4,637	13,367	לוד
70,585	2,014		18,417	1,818	1,034	15,565	50,154	ראשון לציון
68,009	1,617		17,159		2,302	14,856	49,233	פתח תקווה
60,789	2,480		14,535	361	1,249	12,924	43,774	נתניה
31,050	1,172		7,000		413	6,587	22,878	הרצלייה
54,690	4,617		12,978	238	1,225	11,514	37,095	חולון
40,209	1,467		11,967	415	3,174	8,378	26,774	אשקלון
70,490	2,516		25,824	1,992	9,779	14,052	42,151	באר שבע
25,092	2,315		4,750	423		4,327	18,027	חדרה
60,429	956		14,387	1,109	2,972	10,306	45,086	אשדוד
24,180	367		4,557		934	3,623	19,257	רעננה
18,475	1,375		3,959	290	1,233	2,436	13,140	רמלה
998,042	39,999	1,068	195,389	10,276	41,647	143,467	761,586	שאר הישובים
2,215,605	90,454	12,880	587,375	32,042	75,424	479,908	1,524,896	סך-הכול

טבלה 2 להלן מציגה את התפלגות באחוזים של צורות החזקת דירות על-ידי משקי בית בשנת 2011, עם פירוט יישובים המונים מעל 50 אלף תושבים, לפי משקל הדירות השכורות בשוק הפרטי בסדר יורד.

¹ יוהרם אלבו, אגף בכיר מידע וניתוח כלכלי, משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 12 בפברואר 2014.



טבלה 2: התפלגות צורות החזקת דירות על-ידי משקי בית (2011, ב-%)²

סך-הכול	דירות חינם	דמי מפתח	שכירות				בעלות	יישוב
			סה"כ	אחר	ציבורית	פרטית		
100%	4.5%	2.4%	48.9%	2.1%	0.8%	46.0%	44.1%	תל אביב -יפו
100%	8.2%	0.7%	37.1%	2.7%	0.6%	33.8%	54.0%	רמת גן
100%	0.0%	0.0%	37.0%	2.6%	0.8%	33.6%	63.0%	רחובות
100%	4.3%	1.1%	35.0%	2.8%	3.2%	29.0%	59.6%	חיפה
100%	4.6%	3.0%	32.0%	2.0%	1.0%	28.9%	60.4%	ירושלים
100%	3.5%	0.9%	28.4%	1.4%	0.0%	27.0%	67.3%	בני ברק
100%	3.1%	0.0%	29.7%	2.8%	0.7%	26.2%	67.1%	בת ים
100%	1.5%	0.0%	27.0%	1.1%	0.0%	25.9%	71.5%	כפר סבא
100%	3.2%	1.0%	30.8%	0.0%	8.3%	22.6%	65.0%	לוד
100%	2.9%	0.0%	26.1%	2.6%	1.5%	22.1%	71.1%	ראשון לציון
100%	2.4%	0.0%	25.2%	0.0%	3.4%	21.8%	72.4%	פתח תקווה
100%	4.1%	0.0%	23.9%	0.6%	2.1%	21.3%	72.0%	נתניה
100%	3.8%	0.0%	22.5%	0.0%	1.3%	21.2%	73.7%	הרצלייה
100%	8.4%	0.0%	23.7%	0.4%	2.2%	21.1%	67.8%	חולון
100%	3.6%	0.0%	29.8%	1.0%	7.9%	20.8%	66.6%	אשקלון
100%	3.6%	0.0%	36.6%	2.8%	13.9%	19.9%	59.8%	באר שבע
100%	9.2%	0.0%	18.9%	1.7%	0.0%	17.2%	71.8%	חדרה
100%	1.6%	0.0%	23.8%	1.8%	4.9%	17.1%	74.6%	אשדוד
100%	1.5%	0.0%	18.8%	0.0%	3.9%	15.0%	79.6%	רעננה
100%	7.4%	0.0%	21.4%	1.6%	6.7%	13.2%	71.1%	רמלה
100%	4.0%	0.1%	19.6%	1.0%	4.2%	14.4%	76.3%	שאר היישובים
100%	4.1%	0.6%	26.5%	1.4%	3.4%	21.7%	68.8%	סך-הכול

מהנתונים בטבלאות לעיל עולים הדברים הבאים :

- משקל משקי בית שהם בעלי דירות עמד בשנת 2011 על כ-68.8% (כ-1.52 מיליון) ומשקל משקי בית שהם שוכרי דירות (פרטי וציבורי) עמד על כ-26.5% (כ-590 אלף).
- משקל השוכרים בשוק הפרטי עמד באותה שנה על כ-21.7% (כ-480 אלף) ומשקל השוכרים בשכירות ציבורית עמד על כ-3.4% (כ-75 אלף).
- משקל השוכרים בשוק הפרטי מסך הדירות הגבוה ביותר הוא בערים תל-אביב (46%), רמת-גן (33.8%), רחובות (33.6%), חיפה (29%) וירושלים (28.9%).
- משקל השוכרים בשוק הפרטי מסך הדירות הנמוך ביותר הוא בערים באר-שבע (19.9%), חדרה (17.2%), אשדוד (17.1%), רעננה (15%) ורמלה (13.2%).

² ש.ם.



טבלה 3 להלן מציגה את משקל השוכרים הכולל (בשוק הפרטי והציבורי) מסך הדירות בשנת 2012 לעומת שנת 2006 ב-14 יישובים נבחרים בסדר יורד. מהנתונים עולה כי בשנים 2006 עד 2012 עלה משקל השוכרים הכולל (פרטי וציבורי) ב-14 יישובים נבחרים ב-1.4 נקודות אחוז. העלייה הגבוהה ביותר הינה בבאר שבע (12.6 נקודות אחוז), אשקלון (11.1 נקודות אחוז) והירידה הגבוהה ביותר הינה ברחובות (11.5 נקודות אחוז). בשלוש הערים הגדולות חל גידול במשקל השוכרים בתקופה זו: בעיר תל-אביב חל גידול של 0.7 נקודות אחוז - ממשקל של 45.7% בשנת 2006 למשקל של 46.4% בשנת 2012. בעיר ירושלים חל גידול של 2 נקודות אחוז - מ-28.9% בשנת 2006 ל-30.9% בשנת 2012. בעיר חיפה חל גידול של 0.9 נקודות אחוז - מ-32.3% בשנת 2006 ל-33.2% בשנת 2012.

שינוי	2012	2006	יישוב
0.7	46.4	45.7	תל אביב-יפו
2.9	37.7	34.8	רמת גן
12.6	35.9	23.3	באר שבע
0.9	33.2	32.3	חיפה
0.6	32.0	31.4	נתניה
2.8	31.4	28.6	אשדוד
2.0	30.9	28.9	ירושלים
-2.8	30.6	33.4	בת ים
-0.3	27.9	28.2	פתח תקוה
1.8	26.4	24.6	חולון
11.1	26.1	15.0	אשקלון
1.7	25.5	23.8	בני ברק
-11.5	23.7	35.2	רחובות
3.1	23.4	20.3	ראשון לציון
1.4	26.9	25.5	סך-הכול

טבלה 4 להלן מציגה את סך משקי הבית, משקי הבית הגרים בשכירות (פרטית וציבורית) ומשקל השוכרים מכלל משקי הבית בשנים 2006 עד 2013.

טבלה 4: משקל משקי הבית הגרים בשכירות בשנים 2006-2013 (אלפים)⁴

שנה	סך משקי בית	משקי בית בשכירות	משקל שכירות
2006	2,007.3	511.7	25.5%
2007	2,051.6	534.9	26.1%
2008	2,087.4	535.0	25.6%
2009	2,139.3	556.2	26.0%
2010	2,166.2	556.7	25.7%
2011	2,204.1	579.7	26.3%
2012	2,258.9	607.6	26.9%
2013	2,270.0	611.0	26.9%
שינוי מצטבר	262.7	99.3	
שינוי מצטבר (ב-%)	13.1%	19.4%	1.4%

מהנתונים בטבלה עולה כי בין השנים 2006 ו-2013 גדל מספר משקי הבית בכ-262.7 אלף, גידול בשיעור מצטבר של כ-13.1%. משקל משקי הבית הגרים בשכירות עלה בכ-99.3 אלף, גידול בשיעור מצטבר של 19.4%. משקל משקי הבית המתגוררים בשכירות עלה מכ-25.5% בשנת 2006 לכ-26.9% בשנת 2013. עמד מלאי הדירות בדיוור הציבורי על כ-72.5 אלף דירות,⁵ שהיוו כ-11.8% מכלל הדירות השכורות בשנה הקודמת. כמו כן, מהנתונים עולה כי בשנים 2007 עד 2012 כמות הדירות השכורות עלתה בכ-72.7 אלף.

³ שם. מתוך [סקרי הוצאות בית של הלמ"ס](#), שנים שונות.

⁴ **מספר משקי בית:** הלמ"ס, שנתון סטטיסטי, [לוח 5.1: משקי בית לפי גודל משק בית, דת וקבוצת אוכלוסייה](#), שנים שונות. **שיעורי שכירות:** יהורם אלבו, משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 12 בפברואר 2014. מתוך [סקרי הוצאות בית של הלמ"ס](#), שנים שונות.

⁵ משרד הבינוי והשיכון, [חוברת מידע: ענף הבנייה בישראל – רבעון שלישי 2013](#), עמוד 47.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

1.2. שכר דירה ממוצע

טבלה 5 להלן מציגה את שכר הדירה לפי מספר חדרים בדירה בשנים 2006-2013.

טבלה 5: שכר הדירה לפי מספר חדרים בדירה בשנים 2006-2013 (₪)⁶

מספר חדרים	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	שינוי
2-1.5	1,854	1,827	1,838	2,120	2,255	2,401	2,586	2,645	42.7%
3-2.5	2,129	2,070	2,086	2,429	2,609	2,814	2,955	3,060	43.7%
4-3.5	2,733	2,660	2,678	3,168	3,420	3,605	3,716	3,915	43.2%
5-4.5	3,353	3,318	3,362	4,089	4,407	4,753	4,879	5,389	60.7%
סך הכול	2,304	2,304	2,330	2,736	2,941	3,135	3,288	3,497	51.8%

מהנתונים בטבלה עולה כי שכר הדירה הממוצע בשנת 2013 עמד על כ-3,497 ש"ח. שכר הדירה לדירה בת 2-1.5 חדרים עמד על 2,645 ש"ח, ושכר-הדירה לדירה בת 5-4.5 חדרים עמד על 5,389 ש"ח. כמו כן, שכר הדירה בשנים 2006 עד 2013 עלה בשיעור נומינלי של 51.8%. שיעור העלייה הגבוה ביותר היה של דירות בנות 5-4.5 חדרים (60.7%), ושיעור העלייה הנמוך ביותר היה של דירות בנות 2-1.5 חדרים (42.7%). טבלה 6 להלן מציגה את השינוי הנומינלי והריאלי במדד מחירי הדירות בבעלות ובמדד שכר דירה בשנים האחרונות.

טבלה 6: שינוי ריאלי במדד מחירי דירות בבעלות ובמדד שכר דירה בשנים 2007-2013⁷

שנה	שיעור נומינלי		שיעור ריאלי	
	דירות בבעלות	שכר דירה	דירות בבעלות	שכר דירה
2006	61.9	76.2	72.7	89.4
2007	60.9	74.6	71.1	87.0
2008	65.6	77.0	73.2	85.9
2009	74.5	86.7	80.5	93.6
2010	87.6	91.0	92.2	95.7
2011	96.9	96.4	98.5	98.1
2012	100.0	100.0	100.0	100.0
2013	108.7	103.0	107.0	101.4
שינוי מצטבר	75.6%	35.2%	47.5%	13.3%
שינוי שנתי	8.4%	4.4%	5.7%	1.8%

מהנתונים בטבלה לעיל עולה כי מדד מחירי דירות בבעלות עלה בשנים 2006 עד 2013 בשיעור נומינלי מצטבר של 75.6% ובשיעור ריאלי מצטבר של 35.2%. מדד שכר דירה עלה בשיעור נומינלי מצטבר של 13.3% ובשיעור ריאלי מצטבר של 5.7%. כמו כן, מדד מחירי דירות בבעלות עלה ריאלי בשיעור שנתי ממוצע של 5.7%, ומדד שכר דירה עלה ריאלי בשיעור שנתי ממוצע של 1.8%.

⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאגר המחירים ומדדי המחירים של ישראל, [מחירים ממוצעים של שכר דירה חופשי](#), כניסה בתאריך: 18 בפברואר 2014.

⁷ **מדד מחירי דירות בבעלות**: הלמ"ס, מאגר המחירים ומדדי המחירים, [מדד מחירי דירות \(בעלות\)](#); **שכר דירה**: הלמ"ס, מאגר המחירים ומדד המחירים, [מדד שירותי דיור](#); כניסה בתאריך: 26 בפברואר 2014. מדד שירותי דיור נכלל במדד המחירים לצרכן ומשקף בעיקר שכר דירה (כולל דירות בשוק הפרטי ודיור ציבורי). מדד ריאלי התקבל על-ידי חלוקה במדד מחירים לצרכן.



1.3. דירות להשקעה

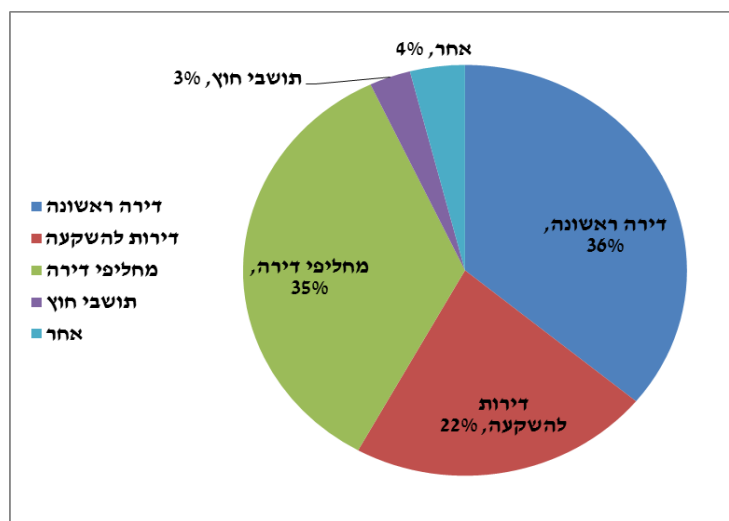
טבלה 7 להלן מציגה את משקל משקי הבית בעלי יותר מדירה אחת בשנים 2007 עד 2012.

טבלה 7: משקל משקי הבית בעלי יותר מדירה אחת בשנים 2007 עד 2012⁸

שנה	סך משקי בית	משקי בית בעלי שתי דירות ומעלה	משקל בעלי שתי דירות ומעלה
2007	2,051.6	51.3	2.5%
2008	2,087.4	68.9	3.3%
2009	2,139.3	89.9	4.2%
2010	2,166.2	97.5	4.5%
2011	2,204.1	141.1	6.4%
2012	2,258.9	178.5	7.9%
שינוי מצטבר	207.3	127.2	
שינוי (ב-%)	10.1%	247.9%	5.4 נקודות אחוז

מהנתונים עולה כי מספר משקי הבית עלה בשנים 2007 עד 2012 בכ-207.3 אלף או בשיעור מצטבר של 10.1%. מספר משקי הבית שבבעלותם יותר מדירה אחת עלה ב-127.2 אלף או בשיעור מצטבר של 247.9%. כתוצאה מכך, עלה משקל משקי הבית שבבעלותם יותר מדירה אחת ב-5.4 נקודות אחוז - מכ-2.5% בשנת 2007 לכ-7.9% בשנת 2012. ניתן לייחס את הגידול ברוכשי דירות להשקעה בשנים 2009 עד 2012 בין השאר בריבית הנמוכה ששררה במשק, אשר היוותה תמריץ כלכלי ללקיחת משכנתאות ולהשקעה בדירות על-פני חיסכון פיננסי. תרשים 1 להלן מציג את מאפייני רוכשי דירות בשנים 2012-2013.

תרשים 1: התפלגות עסקאות רכישת דירות לפי מאפיינים, ינואר 2012-אוקטובר 2013 (אחוזים)⁹



בתקופה מחודש ינואר 2012 עד חודש אוקטובר 2013 נמכרו כ-198 אלף דירות. מהתרשים עולה כי כ-36% מתוכם הם רוכשי דירה ראשונה, כ-35% הם מחליפי דירה (מהם כ-28% בעלי דירה יחידה שאינה ראשונה וכ-7% מחליפי דירה (כלומר, רכשו דירה ועדיין לא מכרו את דירתם הקודמת)), כ-22% רכשו דירה לצרכי השקעה (שהם כ-20,060 רוכשים בינואר-אוקטובר 2013) וכ-3% היו תושבי חוץ. יש לציין כי משקל רוכשי דירות להשקעה הגיע לשיא בשנת 2009 ועמד על כ-30% וירד לכ-23% בשנת 2012.

⁸ מספר משקי בית: הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי לישראל, לוח 5.1: משקי בית לפי גודל משק בית, דת וקבוצת אוכלוסייה, שנים שונות; משקל בעלי שתי דירות ומעלה: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הדו"ר בישראל – ממצאים מסקר הוצאות משק הבית 2012, לוח א: אחוז בעלי משקי בית על דירות 2003-2013, הודעה לתקשורת, 26 בנובמבר 2013.

⁹ משרד הבינוי והשיכון, חוברת מידע: ענף הבנייה בישראל – רבעון שלישי 2013, תרשים 21, עמוד 37.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

1.4. עסקאות קנייה ומכירה של דירות

טבלה 8 להלן מציגה את כמות העסקאות של קניית דירות חדשות ויד שנייה בשנים 2007-2013.

טבלה 8: כמות העסקאות של קניית דירות חדשות ויד שנייה בישראל בין השנים 2007-2013 (אלפים)¹⁰

שנה	דירות יד שנייה	דירות חדשות	סך הכול עסקאות	משקל דירות חדשות	דירות חדשות בבנייה עצמית	סך הכול דירות
2007	76.1	22.1	98.3	23%	15.3	113.6
2008	75.1	19.0	94.1	20%	15.4	109.5
2009	78.1	24.1	102.2	24%	17.1	119.3
2010	79.0	25.0	104.0	24%	17.6	121.6
2011	67.4	19.1	86.5	22%	20.4	106.8
2012	79.6	23.0	102.7	22%	20.1	122.8
2013	85.8	27.1	112.9	24%	18.1	130.9
שינוי מצטבר	9.7	4.9	14.6		2.8	17.4
שינוי מצטבר (אחוזים)	12.7%	22.3%	14.8%		18.2%	15.3%
שיעור שינוי שנתי ממוצע	2.0%	3.4%	2.3%		2.8%	2.4%

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2013 עמד מספר עסקאות הרכישה של דירות חדשות ויד שנייה בישראל על כ-112.9 אלף, גידול של כ-14.6 אלף לעומת שנת 2007, המהווים גידול בשיעור מצטבר של כ-14.8%. מספר העסקאות בדירות יד שנייה גדל בין השנים האמורות בכ-9.7 אלף, המהווים גידול בשיעור מצטבר של כ-12.7%. מספר העסקאות בדירות חדשות גדל בין השנים האמורות בכ-4.9 אלף, המהווים גידול בשיעור מצטבר של כ-22.3%. משקל הדירות החדשות שנרכשו בשנת 2013 עמד על כ-24% מכלל הדירות שנרכשו. שיעור הגידול השנתי הממוצע של סך הדירות שנרכשו בין השנים האמורות עמד על כ-2.3%, כ-2% שיעור גידול שנתי ממוצע של דירות יד שנייה וכ-3.4% של דירות חדשות.

בנוסף, עמד מספר הדירות שנבנו בבנייה עצמית על כ-18.1 אלף. מכאן, שסך הדירות שקיבלו בעלות חדשה (עסקאות רכישה של דירות חדשות ויד שנייה ודירות חדשות שנבנו בבנייה עצמית) עמד בשנת 2013 על כ-130.9 אלף, גידול של כ-17.4 אלף דירות לעומת שנת 2007, המהווים גידול בשיעור מצטבר של כ-15.3%.

1.5. ניתוח השוק

שוק הדירות בבעלות והדירות בשכירות הוא **מקומי** בעיקרו. ייתכן מצב בו באזור מסוים התפתחות השוק (היצע ומחירים) תהיה שונה מאשר באזור אחר. הניתוח להלן מתייחס לשוק ברמה הארצית.

כאמור בטבלה 7 לעיל, בשנים 2007-2012 גדל משקל משקי בית בעלי שתי דירות ויותר מ-2.5% ל-7.9%, גידול של **לפחות כ-127 אלף דירות שנרכשו למטרת השקעה**, בהנחה שכל משקיע רכש דירה אחת בלבד.

טבלה 9 להלן מציגה את התחלות הבנייה לפי יוזם בשנים 2007 עד 2013.

¹⁰ **עסקאות רכישה של דירות חדשות ויד שנייה:** משרד הבינוי והשיכון, **לוחות מסכמים**, לוח ד.1: עסקות בדירות שנרשמו בקבצי מס רכישה ומס שבח. **דירות חדשות בבנייה עצמית:** משרד הבינוי והשיכון, **לוחות מסכמים**, לוח ד.2: כמות מבוקשת של דירות חדשות במשק - מכירות קבלנים ובנייה עצמית. תאריך כניסה: 25 בפברואר 2014.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מהנתונים עולה כי בשנים 2007 עד 2012 סך התחלות הבנייה הסתכם בכ-186.3 אלף דירות, זאת לעומת לפחות כ-127 אלף דירות שנרכשו למטרת השקעה. כלומר, כמות דירות להשקעה היוותה לפחות כ-68% מסך התחלות הבנייה בשנים אלה. מנתונים אלו עולה כי למשקיעים היה חלק ניכר בביקוש לדירות בשנים האחרונות. יחד עם זאת, יש לציין כי חלק מהדירות להשקעה אינן דירות חדשות, אלא יד שנייה. אולם, בעוד הביקוש של שוכרי דירות עמד בשנים אלה על כ-72.7 אלף משקי בית (ראו בטבלה 4 לעיל), הרי כמות הדירות הנרכשת על ידי משקיעים עמדה על קרוב ל-127 אלף לפחות, פער אשר גרם לעודף היצע של לפחות כ-54 אלף דירות בשוק השכירות. אולם, למרות עודף ההיצע בשוק השכירות, מחירי

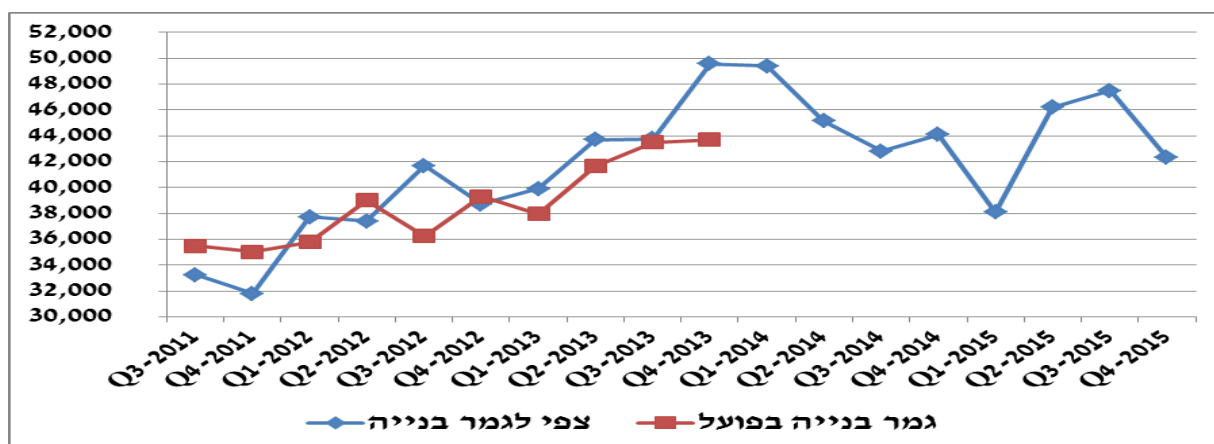
טבלה 9: התחלות וגמר בניית דירות (2007 עד 2013)¹¹

שנה	התחלות בנייה	גמר בנייה
2007	30,788	29,552
2008	33,135	30,459
2009	35,165	32,710
2010	40,476	33,316
2011	46,763	34,288
2012	42,875	37,546
2013	44,347	41,972
סך-הכול 2012-2007	186,327	160,325

השכירות המשיכו לעלות, גם אם בקצב איטי יותר ממחירי הדירות בבעלות, כמוצג בטבלה 6 לעיל. הסיבה לכך נעוצה מהגורמים לביקוש:

- **בשוק הדיור בבעלות**, הביקוש מושפע, בין היתר, מכמות התחלות הבנייה, שכן ניתן לרכוש גם דירות שבנייתן החלה אך עדיין לא הסתיימה;
 - **בשוק השכירות**, הביקוש מושפע, בין היתר, מהפיגור בקצב כניסת הדירות שבנייתן החלה לשוק (לאחר כ-8 עד 10 רבעונים)¹², קרי מכמות גמר בניית של הדירות. שכן, ניתן לשכור רק דירות שבנייתן הסתיימה.
- תרשים 2 להלן מציג נתונים על גמר בניית דירות בפועל בשנים 2011 עד 2013 וצפי גמר בניית דירות בשנים 2011 עד 2015 (לפי התחלות בנייה בפיגור של 10 רבעונים) במונחים שנתיים.

תרשים 2: גמר בניית דירות בפועל וצפי גמר בניית דירות (2011-2015)¹³



מהתרשים עולה כי שיא גמר בניית דירות צפוי בתחילת 2014. עקב כך, צפוי להיווצר עודף היצע של דירות להשכרה שנרכשו על ידי המשקיעים, אשר עשוי למתן את עליות המחירים בשוק השכירות בתקופה זו.¹⁴ יחד עם זאת, כאמור לעיל, ניתוח זה הוא ברמה הארצית, וייתכן כי באזורים מסוימים ההתפתחות תהיה שונה.

¹¹ הלמ"ס, **התחלת הבנייה וגמר הבנייה בשנת 2013**, לוח 3 – דירות לפי שלב בנייה ויוזם בנייה, הודעה לעיתונות, 3 במרס 2014.
¹² דוח בנק ישראל 2012, **פרק ב' – התוצר, השימושים וענפי המשק**, לוח ב'-11 – קשיחות ההיצע – שלב ה"ייצור" של קרקע מתוכננת לבנייה והערכה של זמן הממוצע הנדרש, עמוד 65, מרס 2013.
¹³ הלמ"ס, **התחלת הבנייה וגמר הבנייה בשנת 2013**, לוח 3 – דירות לפי שלב בנייה ויוזם בנייה, הודעה לעיתונות, 3 במרס 2014. נתונים רבעוניים מנוכי עונתיות במונחים שנתיים.

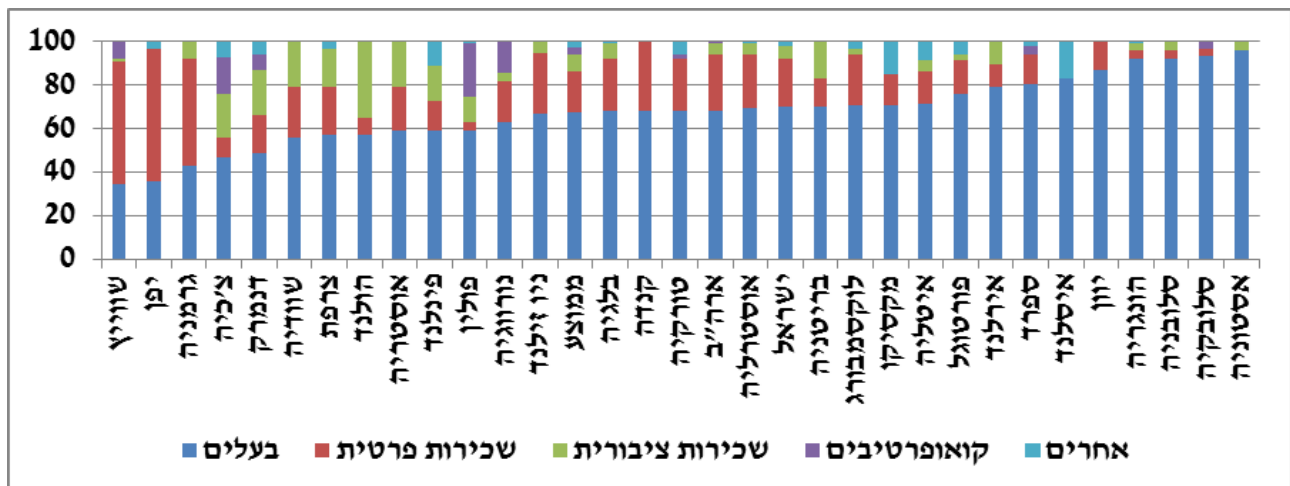


דוח בנק ישראל משנת 2011¹⁵ מעלה כי ניתן לחלק ניתן את רכישת הדירות להשקעה בשנים 2003-2009 לשת י תקופות: עד שנת 2008 ומאז שנה זו. בתקופה הראשונה מוסבר הגידול בביקוש לדירות להשקעה בסיבות הבאות: הנהגת רפורמת המיסוי הפרסונאלי בשנת 2002 שביטלה את אפליית המס שחלה לטובת המשכירים דירה בחו"ל על פני המשכירים דירה בארץ; הטלת מס על רווחי הון בשוק ההון החל משנת 2003; גידול לאורך העשור במספר הדירות שרוכשים תושבי חוץ בארץ, חלקן דירות להשקעה. הביקוש לדירות להשקעה גדל בתקופה השנייה בשל הסיבות הבאות: המשבר הפיננסי שלווה בירידת ריביות וכתוצאה מכך ירידת התשואות באפיקי ההשקעה הסולידיים; עליית סיכון ההשקעה בנכסים מסוכנים יותר, כגון מניות; תשואה על מחיר הדירה שעמדה בשנים 2006-2008 על כ-4.5% ואף יותר, בתלות באזור. כך למשל, השתנתה המגמה ששררה עד 2008, ואת תל אביב כיעד מועדף להשקעה החליפו חיפה ובאר-שבע, בשל התשואה הגבוהה בהן.

2. שוק הדירות להשכרה במדינות המפותחות

תרשים 3 להלן מציג את מבנה החזקה במדינות ה-OECD בשנת 2009.

תרשים 3: מבנה החזקה במדינות ה-OECD בשנת 2009 (אחוזים ממלאי נכסי המגורים)¹⁶



מהנתונים עולה כי נכון לשנת 2009 בישראל כ-70% מהחזקת הדירות הינה בבעלות, כ-22% בשכירות פרטית, כ-6% בשכירות ציבורית וכ-2% בצורות החזקה אחרות. במדינות המפותחות בממוצע כ-67.5% מהחזקת הדירות הינה בבעלות, כ-19% הינה בשכירות פרטית, כ-8% הינה בשכירות ציבורית, כ-2.6% הינה של קואופרטיבים וכ-3% בצורות החזקה אחרות. משקל שוק השכירות הפרטית גבוה יחסית בשוויץ, יפן וגרמניה.

לפי דוח ה-OECD¹⁷, הרגולציה בשוק השכירות בישראל בהשוואה בינלאומית היא רופפת. כך, בישראל אין רגולציה המסדירה את שיעור עליית שכר-דירה, מצב הנראה טוב בעיני ה-OECD. יחד עם זאת, לפי ה-OECD, היעדר הסדרת שוק השכירות באופן מוחלט אינה אופטימלית. כך, לפי ה-OECD, אין הגנה על המשכירים ועל השוכרים כנהוג במדינות אחרות ב-OECD, כגון תקופת הודעה מוקדמת מזערית וכללים לגבי פיקדונות של הדיירים. דוח ה-OECD ממליץ לקבוע כללים לחיזוק ההגנה המשפטית למשכירים ולשוכרים, לשם עידוד ופיתוח שוק השכירות הפרטית.

¹⁴ מבוסס על סקירה כלכלית של אלכס זבוינסקי, בית ההשקעות מיטב דש ברוקראז', [סקירה שבועית מאקרו](#), 1 בדצמבר 2013.

¹⁵ בנק ישראל, דוח שנתי לשנת 2011, פרק ב': התוצר, השימושים וענפי המשק – תיבה ב'3: ההתפתחויות המרכזיות בשוק הדירות להשקעה בשנים האחרונות, 2011.

¹⁶ ארגון ה-OECD, [סקירה כלכלית ישראל 2011](#), תרשים 1.3, עמוד 49, דצמבר 2011.

¹⁷ OECD, [OECD Economic Surveys - Israel 2011](#), December 2011;

ארגון ה-OECD, [סקירה כלכלית ישראל 2011](#), עמוד 61, דצמבר 2011.

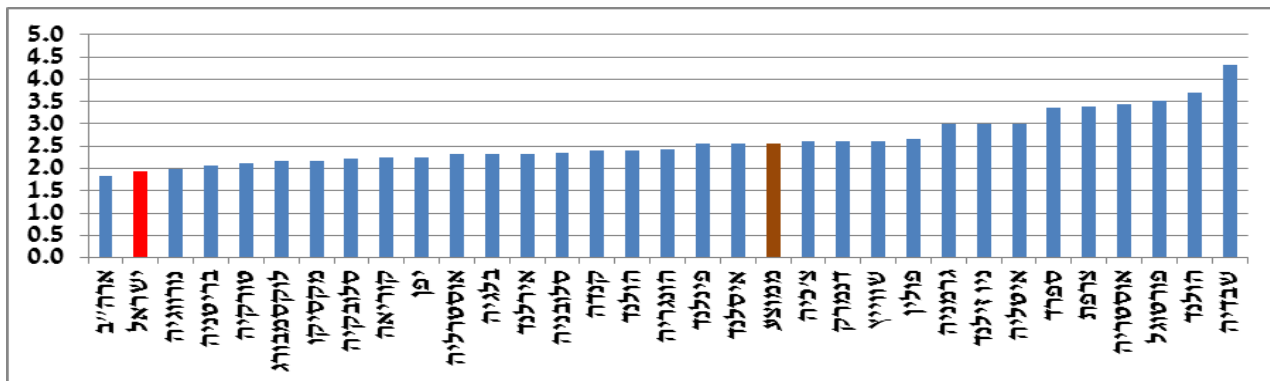


הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תרשים 4 להלן מציג את סולם דיני שוכר-משכיר בשוק השכירות הפרטיות במדינות ה-OECD בשנת 2009. סולם דיני שוכר-משכיר נע בין 0 ל-6 ועולה ככל שעולה ההגנה על השוכרים.

תרשים 4: דיני שוכר-משכיר בשוק השכירות הפרטית במדינות המפותחות בשנת 2009¹⁸



מהנתונים עולה כי נכון לשנת 2009 מדד דיני שוכר-משכיר בישראל עמד על 1.94 בהשוואה למדד של 2.55 במדינות המפותחות בממוצע. ישראל ממוקמת במקום השני הנמוך ביותר בסולם של דיני שוכר-משכיר. מדד גבוה יחסית קיים בשבדיה (4.33), בהולנד (3.71) בפורטוגל (3.53), באוסטרליה (43.4) ובצרפת (3.38). מדד נמוך יחסית קיים בטורקיה (2.11). בבריטניה (2.06) בנורבגיה (1.99), בישראל (1.94) ובארה"ב (1.83).

3. תיאור וניתוח הרגולציה המוצעת

3.1. תיאור הרגולציה המוצעת

הרגולציה המוצעת (הצעת חוק להסדרת השכירות למגורים)¹⁹ מגדירה את חובותיהם של המשכיר ושל השוכר ומנסה לאזן בין צרכי שני הצדדים, על מנת להסדיר את שוק השכרת הדירות. לפי ההצעה, לבקשת השוכר, השכרת הדירה תהיה לתקופה של שלוש שנים. במקרה זה, העלייה המרבית המותרת של שכר הדירה תעמוד על 3% בכל 12 חודשים. כמו כן, על פי ההצעה, במקרה של שכירות לתקופה של שנה, יותר למשכיר להעלות את שכר הדירה פעם ב-12 חודשים ולא יותר מ-2%. לא ניתן יהיה לפנות את השוכר מהדירה, אלא אם כן הוא לא משלם את דמי השכירות תוך 60 יום מהיום המוסכם בין הצדדים או שגרם לנוק בלתי סביר לנכס או לרכוש המשותף בבניין, או שהדירה אינה משמשת למגורים, בניגוד להצהרת השוכר.

3.2. תוצאות הגבלת שכר דירה במדינות אחרות

כאמור, לפי הצעת החוק, תוגבל העלאת שכר הדירה ל-2% בשנה בחוזה לשנה אחת או ל-3% בשנה בחוזה לתקופה של 3 שנים. יש לציין כי בשנים 2006 עד 2012 שכר הדירה עלה בשיעור שנתי נומינלי ממוצע של 4.4%, כלומר בקצב מהיר יותר מהמוצע בהצעת החוק.

השלכות פיקוח על שוק השכירות במדינות מפותחות

שוק השכירות במדינות המפותחות מושפע משורה של רגולציות בתחום שכר הדירה ויחסי שוכר-משכיר. הרגולציה מחמירה יחסית במדינות בעלות שוק שכירות מפותח (כגון: צ'כיה, גרמניה, הולנד ושוודיה). בניגוד להן, במדינות הבאות הרגולציה אינה נוקשה: פינלנד, ניו זילנד, סלובניה, בריטניה וארה"ב. מדינות רבות באירופה מפקחות גם על יחסי השוכר-משכיר, עובדה הגורמת להקשחת הרגולציה שלהן על שוק השכירות

¹⁸ OECD, [Housing and the Economy: Policies for Renovation](#), figure 4.5, p.14, 2011. Retrieved: February 27, 2014.
¹⁹ של חברי הכנסת סתיו שפיר, חיליק בר ואורלי לוי-אבקסיס.

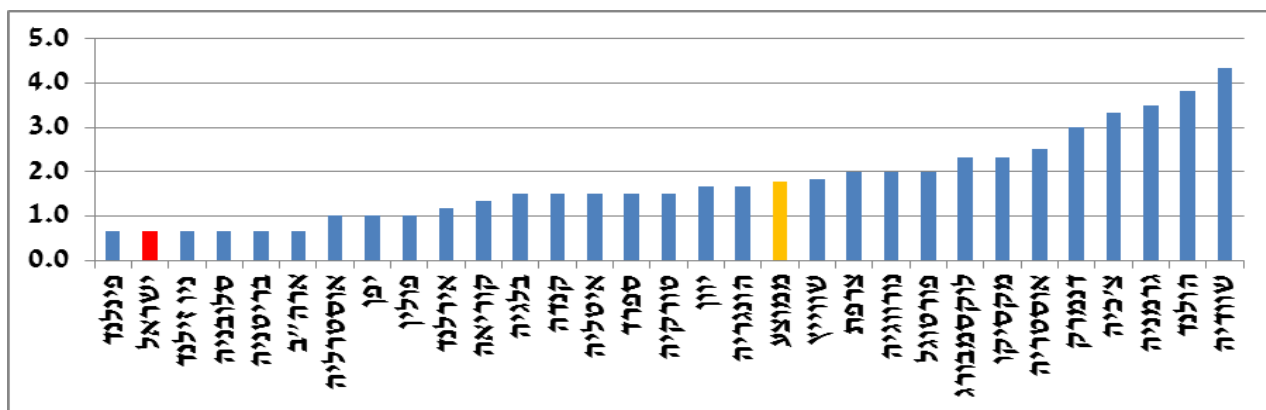


(ראו תרשים 3 לעיל). סיבה אפשרית לכך היא שאם הרגולציה אינה משולבת עם ההגנה על חזקה בדירה, הרי שבמשטרי רגולציה בהם הדייר מקבל הגנה גבוהה יותר באופן יחסי מפני העלאות מחיר השכ"ד, לבעלי הדירות יהיה תמריץ לפנות את הדיירים על מנת להעלות את מחיר השכירות.

לפי מחקר של ה-OECD,²⁰ הרגולציה בשוק השכירות באה לרוב לתקן פגמים בשוק. כך למשל, סטנדרטיזציה של חוזי השכירות נועדה למנוע מצב בו בעל הדירה יוכל לנצל את כוח השוק שלו כלפי דייריו, או מצב בו הדיירים יוכלו לחבל ברכוש של הדירה או לא לשלם את השכ"ד (כאשר לא מוטלות סנקציות על אי תשלום השכ"ד). רוב המחקרים מעלים כי בממוצע הרגולציה על השכירות פועלת במעט לטובת הדיירים, אך רגולציות אלה בקושי מיושמות. בקרב המדינות שנסקרו לעיל עולה, כי **אין הוכחה מוצקה לכך שמחירי השכירות הם נמוכים יותר במדינות בהן מונהג פיקוח קפדני יותר (על השכירות).**²¹ במקום זאת, ייתכן שהרגולציה על מחירי השכירות תביא לחלוקה מחדש של ההכנסות בקרב קבוצות שוכרים שונות. כך למשל, במדינות בהן מחירי השכירות מפוקחים, בעלי הדירות נוטים להעלות את השכ"ד עבור שוכרים חדשים על מנת לפצות את עצמם על ההפסד שנגרם להם מאי יכולתם לייקר את השכ"ד בתקופה בה דירתם היתה מושכרת, בשל מנגנון הפיקוח. מכאן, שהרגולציה יכולה להפלות בין משקי בית המחליפים דירות לרוב, לבין אלה הנשארים תקופות ארוכות באותה דירה ובשל כך נהנים מהיתרונות של הרגולציה (שכ"ד נמוך שלא מתייקר, הגנה על השוכר).

לפי מחקר ה-OECD, רגולציה מחמירה בשוק השכירות עשויה לגרום להפחתת ניידות המגורים של השוכרים, משום שהדיירים בדירות מפוקחות (על ידי הרגולציה) יסרבו לעזוב את הדירה כאשר מחירי השכירות נמוכים ממחיר השוק וכאשר ההגנה על החזקה בדירה גבוהה מאשר בפלח השוק הלא-מפוקח. באופן דומה, רגולציה קשוחה על יחסי שוכר-משכיר המגנה על הדייר, עשויה להפחית (לבעל הדירה) את התשואות על השכרת הדירה, ומכאן להקטין את התמריץ שלו להשקיע בדירה. ביחד, ההשפעות של רגולציה על היצע הדיור ועל התמריץ של הדייר להתפנות מהדירה, עשויות להקטין את התחלופה (של הדיירים) בשוק השכירות ולצמצם את ניידות המגורים. תרשים 5 מציג את הרגולציה על מחירי השכירות במדינות OECD נבחרות בשנת 2009. הרגולציה על מחירי השכירות נמדדת בסולם הנע מ-0 עד 6, כאשר עלייה בו מבטאת עלייה ברמת הפיקוח (הרגולציה) על מחירי השכירות במדינה.

תרשים 5: הרגולציה על מחירי השכירות במדינות OECD נבחרות בשנת 2009²²



²⁰ OECD, [Housing and the Economy: Policies for Renovation](#), 2011. Retrieved: February 27, 2014.

²¹ לפי מחקר ה-OECD, משקי בית השוכרים דירות במדינות בהן נהוגה רגולציה משלמים מחיר שכירות נמוך יותר, אולם בשל יישום לקוי של הרגולציה, לרבים ממשקי בית אלה ישנה רמת הכנסה שאינה מצדיקה פיקוח זה. לכן, הרגולציה הזו לא משיגה את היעד של חלוקה מחדש של ההכנסות ומצד שני היא פוגעת ביעילות השוק.

²² OECD, [Housing and the Economy: Policies for Renovation](#), figure 4.5, p.14, 2011. Retrieved: February 27, 2014.



מהנתונים בתרשים לעיל עולה כי ישראל ממוקמת במקום השני לפני אחרון, נמוך מהממוצע במדינות המפותחות. בראש הסולם ניצבת שוודיה ובתחתיתו – פינלנד.

הרגולציה יכולה להביא לכך שבעלי הדירות ישקיעו פחות בתחזוקה ובשיפור הדירות בשל הקטנת התשואה על השקעתם. למרות השפעותיה המנוגדות של הרגולציה, פיקוח שכזה המתוכנן באופן יעיל יכול להיות מוצדק במקרים בהם עלויות המעבר (בין דירות שכורות) הן גבוהות וכאשר אין ביטוח לשוכרים שיגן עליהם מפני העלאות שכ"ד חדות ובלתי צפויות. הרגולציה על השכירות אמורה לספק הגנה על השוכרים ולהימנע מיצירת אפליה בין דיירים נוכחים לבין דיירים חדשים. פתרון הולם הוא שיטה לפיה מחירי השכירות יוכלו להשתנות הן עבור חוזי שכירות חדשים והן עבור חוזים מחודשים, בעוד העלאות מחירי השכ"ד במהלך תקופת השכירות תפוקנה ותישמר הגנה הולמת על השוכרים.

מחקר של האיחוד האירופי²³ מעלה כי לרגולציה על מחירי השכירות עשויה להיות השפעה על גובה שכ"ד. הרגולציה יכולה להיות כוללת או חלקית, כלומר מתייחסת רק לחלק מהפרמטרים של השכירות (גובה שכ"ד, החזקה בנכס, איכות השכרת הנכס ועוד). ייקור מחירי השכ"ד יכול להיות מפקח ברגולציה או יכול שייאסר לחלוטין (למשל, במקרים של תנאי משבר).

השיטות, המשמשות לשם פיקוח על העלאות מחירי השכירות עבור שוכרים נוכחים והאפשרות להגבילן בחוק, משתנות ממדינה למדינה. **העיקרון המנחה הוא שהעלאות השכ"ד קשורות לקצב האינפלציה, בעיקר לשינויים במדד המחירים לצרכן.** לעיתים, רק פיצוי חלקי בצורה של ייקור השכ"ד מותר לבעלי הדירות. מודל זה נהוג בכמה מדינות אירופאיות ומכונה בשם: "הצורה החלשה של פיקוח על שכ"ד".

לפי המחקר, מחירי השכירות בחוזים ישנים נוטים לפגר אחר המחירים בחוזים החדשים. הגנה על דיירים נוכחים יכולה להקטין את מלאי הדירות המוצעות להשכרה. התוצאות של רגולציה נוקשה יכולה להיות צמצום הדרגתי של מלאי הדירות להשכרה בשוק הפרטי ולהוביל ליצירת סטנדרט נמוך של איכות הדירות ושל תחזוקתן. גם מחקרים נוספים מעלים ממצאים דומים.²⁴

יחד עם זאת, לפי המחקר, **שכר דירה אינו נקבע בשוק יעיל לחלוטין ובכמה מדינות אירופה נהוגה מידה מסוימת של רגולציה, בייחוד לגבי חוזי שכירות ישנים.**

²³ Eurostat (European Commission), [The comparability of imputed rent](#), 2010.

²⁴ Library Economist Liberty, the concise encyclopedia of economics, [Rent Control](#). Retrieved: February 28, 2014.

