

שכירות מוסדית  
– פתרון יקר  
לבעיה לא קיימת?

אירה ארנסט דיאמנדי



בסלו תשפ"ג – דצמבר 2022  
נייר מדיניות מס' 82

## אירה ארנסט דיאמנדי



כלכלנית, בעלת תואר מוסמך מאוניברסיטת תל אביב, מייסדת משרד למחקר וייעוץ כלכלי FIRST-TLV. בעלת ניסיון רב במחקר יישומי תומך קבלת החלטות, עבור הגופים הגדולים במשק.

מתמחה במדיניות בתחום הנדל"ן. בעבר מנהלת אגף מחקר כלכלי במשרד הבינוי והשיכון.

---

# שכירות מוסדית – פתרון יקר לבעיה לא קיימת?

---

אירה ארנסט דיאמנדי



בסלו תשפ"ג - דצמבר 2022  
נייר מדיניות מס' 82

---

**שכירות מוסדית – פתרון יקר לבעיה לא קיימת?  
נדפס בישראל, בסלו תשפ"ג – דצמבר 2022**

מסת"ב 978-965-7796-01-6 ISBN



# תוכן עניינים

1	עיקרי הדברים
7	1. רקע: שוק השכירות בישראל
17	2. שוקי השכירות בעולם
27	3. מיסוד שוק השכירות
33	4. העלויות האמיתיות של פרויקטים להשכרה
47	5. סוגיות רחב
51	6. סיכום
53	נספחים





# עיקרי הדברים

**”בשנים האחרונות  
המדינה נוקטת  
צעדים מדירים  
כלפי המשקיעים  
הפרטיים, במקביל  
למדיניות שמקדמת  
פרויקטים גדולים  
להשכרה בניהול  
מוסדי תחת  
פיקוח המדינה.”**

**”פיקוח על מחירי  
השכירות, תוך  
הגבלה מלאכותית  
שלהם מתחת  
למחיר שיווי –  
המשקל בשוק  
החופשי, הוא  
דבר מזיק.”**

• שוק השכירות בישראל הוא שוק משוכלל ומבוזר. רוב הדירות להשכרה מוחזקות כיום בידיים פרטיות ומושכרות על בסיס הסכמה חוזית בין השוכר למשכיר. בעלי הדירות מסתפקים בתשואה נמוכה על הנכסים המושכרים, דבר המיטיב עם השוכרים. למרות זאת, בשנים האחרונות המדינה נוקטת צעדים מדירים כלפי המשקיעים הפרטיים, במקביל למדיניות שמקדמת פרויקטים גדולים להשכרה בניהול מוסדי תחת פיקוח המדינה, לרבות פיקוח על מחירי השכירות ואסדרת היחסים החוזיים בין הגוף המשכיר לשוכרים.

• פיקוח על מחירי השכירות, תוך הגבלה מלאכותית שלהם מתחת למחיר שיווי-המשקל בשוק החופשי, הוא דבר מזיק. מדובר בקונסנזוס מקצועי אשר מבוסס על נסיון העבר ומתועד בספרות מחקרית ענפה. נטרול מנגנון המחירים מוביל לעיוותים רבים, ביניהם פגיעה ביעילות הכלכלית על-ידי שינוי העדפות הדיירים, הידרדרות מלאי הדיוור, ירידה בהיצע הדירות לשכירות, פגיעה בניידות בשוק העבודה, תחרות שאינה דרך המחיר והיווצרות שוק שחור.

• לאורך השנים נרשמו בישראל כמה יוזמות חקיקה שניסו לקדם פיקוח על מחירי השכירות, אולם אלו כשלו, בעיקר משום שהייתה הבנה כי פיקוח על המחירים הוכיח את עצמו כדבר הרסני. אולם נראה כי הלחץ הציבורי על מקבלי ההחלטות ”לעשות משהו” הכריע בסופו של דבר. התשתית האסדרתית, שעברה שינויים ותהפוכות בתקופה האחרונה, מכניסה את הפיקוח על מחירי השכירות בדלת האחורית – במקבצי הדיוור המנוהל.

## ”אסדרה בתחום הדיור להשכרה כרוכה בעלויות ישירות כבדות.”

## ”התועלת הנובעת מהפרויקטים הללו לקבוצה מצומצמת אינה מצדיקה את עלותם הגבוהה לציבור הרחב.”

באשר לאסדרת היחסים בין הגוף המנהל לשוכרי הדירות בהיבטים החוזיים, כגון תקופת השכירות או נושאים של מפרט הדירה ותחזוקתה, העלות לציבור של אסדרה כזו גבוהה לאין שיעור מן התועלת שהיא מייצרת. כך, חוזה ארון-טווח הוא למעשה חוזה שנתי הכולל בתוכו אופציה עבור השוכר להארכת החוזה. מכיוון שלאופציה כזו יש מחיר, חוזים ארוכי-טווח יקרים בהשוואה לחוזים השנתיים (המתחדשים בהסכמת שני הצדדים). מתן האופציה ב”חינם” לשוכרי הדיור המוסדי אינו מבטל את עלותה הגבוהה, אלא מעביר אותה לכלל הציבור. באשר לתחזוקת הדירה על-ידי חברת הניהול, מהסקר החברתי של הלמ”ס עולה כי מדובר בנושא שולי יחסית מבחינת העדפותיהם של משקי-הבית.

שוק ההשכרה המוסדית בישראל לא התפתח בצורה אורגנית. בהעדר התמריצים שהמדינה מספקת ביד רחבה ליזמים הבונים להשכרה, בצורה של הטבות מס מפליגות וויתור על הכנסות ממכירת קרקעות, אין לתחום הזה היתכנות כלכלית. בניית דירות למכירה כדאית יותר לחברות העוסקות בתחום. התשואה הנמוכה על דירות להשכרה, עלויות מימון גבוהות ותזרים הכנסות נמוך לאורך זמן הרחיקו עד היום את הגופים המוסדיים משוק השכירות. לכן, מעבר לסיכונים הקיימים בהפיכת שוק השכירות לשוק ממוסד ומפוקח, אסדרה בתחום הדיור להשכרה כרוכה בעלויות ישירות כבדות. במילים אחרות, הניסיון להנדס בצורה מלאכותית את שוק השכירות מוביל לאובדן נרחב של הכנסות מדינה. התועלת הנובעת מהפרויקטים הללו לקבוצה מצומצמת אינה מצדיקה את עלותם הגבוהה לציבור הרחב.

במסגרת עבודה זו בוצע ניתוח עלות – תועלת של מדיניות הממשלה לקידום ההשכרה המוסדית. נעשתה הערכת עלויות של פרויקטים להשכרה מנקודת-המבט של המדינה (או של כלל הציבור) אל מול התועלות של השוכרים בדירות המפוקחות. העלויות כוללות אובדן הכנסות ממכירת קרקעות וכן ויתור על הכנסות ממיסים, כחלק מהמהלך האסדרתי לעידוד שוק השכירות המוסדית.



- על-מנת לאמוד את אובדן הכנסות המדינה כתוצאה מתמרצו של שוק ההשכרה המוסדית, נערכה השוואה בין פרויקטים של דיור למכירה לבין פרויקטים המיועדים להשכרה ארוכת-טווח. מכיוון שאין מדובר בפרויקטים גנריים, היה צורך למצוא בסיס משותף שיאפשר השוואה סבירה בין שני סוגי הבנייה. לכן נבחרו שני מוקדים שבהם שווקו לאחרונה קרקעות בהיקף משמעותי במרכזי רמ"י ו"דירה להשכיר" הן במרכזי קרקע רגילים והן במרכזי בנייה להשכרה – שכונת אשכול בתל-אביב והרובע המערבי בלוד. נבחנו היבטים כגון מידת התחרות במכרזים, מחירי הקרקע הסופיים ששולמו על-ידי הזוכים, וכן הכנסות המדינה הצפויות ממיסים לאורך זמן, מהוונות לערך הנוכחי. התועלת בפרויקטים להשכרה היא גובה ההנחה המצטברת לדיירי הדירות המפוקחות, מהוונת אף היא לערך הנוכחי.
- המסקנות שהתקבלו הינן חד-משמעיות – העלות הציבורית של "הכנסת" גופים מוסדיים לשוק השכירות גבוהה לאין שיעור מן התועלת של קבוצה מצומצמת של שוכרים. להלן סיכום הממצאים ברמת יחידות דיור (יח"ד) וברמת הפרויקט בתל-אביב ובלוד:

לוד – הרובע המערבי	תל-אביב – שכונת אשכול	
3	2	מספר ההצעות הממוצע במרכזי השכרה
15	13	מספר ההצעות הממוצע במכרזים חופשיים
217	627	אובדן הכנסות ממכירת קרקע ליח"ד (אלפי ש"ח)
83	507	אובדן הכנסות ממיסים ליח"ד (אלפי ש"ח)
299	1,134	סה"כ אובדן הכנסות מדינה ליח"ד (אלפי ש"ח)
443,668	947,140	סה"כ אובדן הכנסות מדינה בפרויקט (אלפי ש"ח)
85,928	249,404	הנחה מצטברת לשוכרים בפרויקט (אלפי ש"ח)

## ”המשמעות המיידית של קידום מדיניות של השכרה מוסדית היא ויתור על הכנסות – עתק ממכירת קרקע וממיסים.”

• המשמעות המיידית של קידום מדיניות של השכרה מוסדית היא ויתור על הכנסות-עתק ממכירת קרקע וממיסים. בתל-אביב מדובר בויתור על הכנסות של יותר ממיליון ש”ח לכל יחידת דיור שנבנית להשכרה (מפוקחת או חופשית). בלוד אובדן ההכנסות עומד על 299,000 ש”ח ליחידת דיור. לעומת זאת, התועלת לשוכרים בפרויקט היא מזערית. בתל-אביב ההנחה המצטברת ליחידת דיור להשכרה עומדת על 299,000 ש”ח, ובלוד היא עומדת על 58,000 ש”ח. כלומר, התועלת שהתוכנית הזו מצליחה לייצר היא בין 19% ל-26% מסך העלות הציבורית! נוסף על כך, מידת התחרות במכרזים להשכרה מוסדית היא נמוכה מאוד בהשוואה למכרזים החופשיים, וזאת בשל העובדה שמכרזי ההשכרה פונים מראש לגופים הגדולים במשק, כך שהיתר נותרים מחוץ למשחק.

• נקודה נוספת שבולטת מאוד היא האקראיות בהקצאת משאבים ציבוריים באמצעות הגרלות. בעוד בתוכניות ציבוריות אחרות הסיוע ניתן על בסיס תבחינים ברורים (לדוגמה, תוכנית הסיוע בשכר-דירה, קצבאות ישירות, סל בריאות ועוד), סבסוד שכר-דירה באמצעות הגרלות הוא אקראי כמעט לגמרי. משק-בית שהתמזל מזלו יקבל הנחה בשכר-דירה, בעוד משקי-בית אחרים לא יקבלו, וזאת ללא קשר למאפיינים חברתיים-כלכליים או אחרים. יתר על כן, מצבה הכלכלי של משפחה המתגוררת בתל-אביב טוב יותר בממוצע ממצבה של משפחה המתגוררת בלוד, ואף-על-פי-כן המשפחה בתל-אביב תקבל סיוע שגבוה פי חמישה מהסיוע שתקבל המשפחה בלוד. ברור אם כן כי התוכנית אינה תורמת להקטנת אי-השוויון בחברה, לפי כל פרמטר אפשרי, ואולי אפילו להפך.

• הציבור הרחב מפסיד מיליארדי שקלים כתוצאה ממדיניות מזיקה של מיסוד שוק השכירות, בעוד התועלת מהפרויקטים הללו לקבוצה מצומצמת של שוכרים נמוכה בסדרי-גודל. לנוכח זאת עולה השאלה מה היו השיקולים שהובילו לקידום ההשכרה המוסדית בישראל.

**”תהליך קבלת  
ההחלטות מתאפיין  
בחוסר שקיפות.  
מדובר במהלכים  
עוקפי תקציב.  
מכיוון שאין מדובר  
בסעיפי הוצאות,  
אלא בויתור על  
הכנסות ממכירת  
קרקעות וממיסים.”**

• תהליך קבלת ההחלטות בכל הקשור לקידום שכירות מוסדית מתאפיין בחוסר שקיפות. מדובר במהלכים עוקפי תקציב. מכיוון שאין מדובר בסעיפי הוצאות, אלא בויתור על הכנסות ממכירת קרקעות וממיסים, הדבר אינו בא לידי ביטוי מפורש בתקציב המדינה. בהעדר ”שורת תקציב”, הדיון הציבורי בסוגיות כבדות-משקל אלו, שגורעות מיליארדים רבים מקופת המדינה, נותר שטחי, דבר שמשאיר פתח למהלכים פופוליסטיים.

• נראה כי התוכניות השונות שהממשלה והגופים המופקדים על נושא הדיור מציעים אינן מספקות פתרון לבעיה, ואף יוצרות חוסר ודאות וזעזועים מיותרים בשוק הדיור. תוכניות אלו – כגון תוכנית ”מחיר למשתכן” בגלגוליה השונים, הכבדת המיסוי על המשקיעים הפרטיים וקידום מקבצי דיור להשכרה ארוכת-טווח – עוסקות בפתרונות של הקצאה חדשה, ולרוב לא-יעילה, של הקיים. ייתכן שהגיע הזמן להפסיק לחלק מחדש את העוגה ולהתחיל לחשוב על דרכים להגדלתה. הגדלת ההיצע היא הצעד הנכון והמאתגר ביותר. מאמר זה אינו מציע פתרונות-קסם, אבל הוא מציע לחדול מלהזיק, או בהשאלה מתחום אחר – *Primum non nocere*.





# 1. רקע: שוק השכירות בישראל

**”שוק הנדל”ן  
למגורים בישראל  
הוא שוק מבוזר.  
מרבית הנכסים  
הינם בבעלות  
פרטית ומהווים  
חלק משמעותי  
מסך הנכסים של  
משקי הבית.”**

שוק הנדל”ן למגורים בישראל הוא שוק מבוזר. מרבית הנכסים הינם בבעלות פרטית ומהווים חלק משמעותי מסך הנכסים של משקי הבית (כולל נכסים פיננסיים). על פי נתוני הלמ”ס, 72.5% מסך משקי הבית הם בעלי לפחות דירה אחת.<sup>1</sup> כמו כן, כשני שלישים ממשקי הבית מתגוררים בדירה בבעלותם.<sup>2</sup> היתר גרים בעיקר בשכירות חופשית, ואילו חלק קטן מתגוררים בדירה ציבורית בבעלות המדינה, בבתי דור מוגן, ובהסדרים כאלה ואחרים, כמו דירות דמי מפתח, מעונות, דירות בבעלות קיבוצים ועוד. מכיוון שהלמ”ס אינה מבחינה בין הסדרי המגורים השונים שאינם דירות בבעלות, ניתן להעריך כי שיעור המתגוררים בשכירות החופשית עומד בשנת 2022 על 26%-28%. זאת, על סמך העבודה של המועצה הלאומית לכלכלה משנת 2017,<sup>3</sup> ותחת ההנחה ששיעור המתגוררים בשכירות עלה בשנים האחרונות.

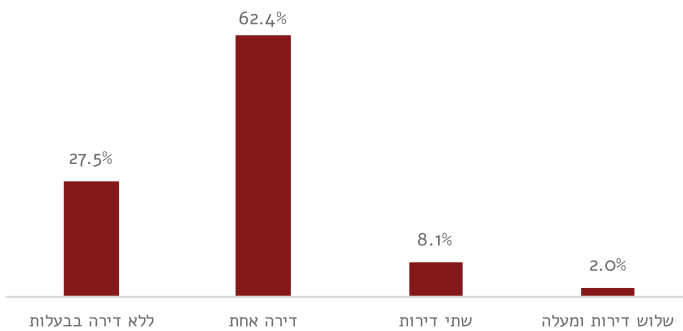
1 סקר הוצאות משקי בית לשנת 2018.

2 יצוין כי לא כל בעלי הדירות מתגוררים בדירה בבעלותם. ישנו אחוז קטן של בעלי דירות (ושהולך וגדל בשנים האחרונות), אשר גרים בשכירות במקום אחר.

3 הרכב משקי בית לפי הסדרי המגורים, המועצה הלאומית לכלכלה, 2017.

## ”התשואה על השכרה בישראל היא נמוכה מאוד דבר שמיטיב עם שוכרי הדירות.”

### תרשים 1.1: בעלות על דירות של משקי הבית



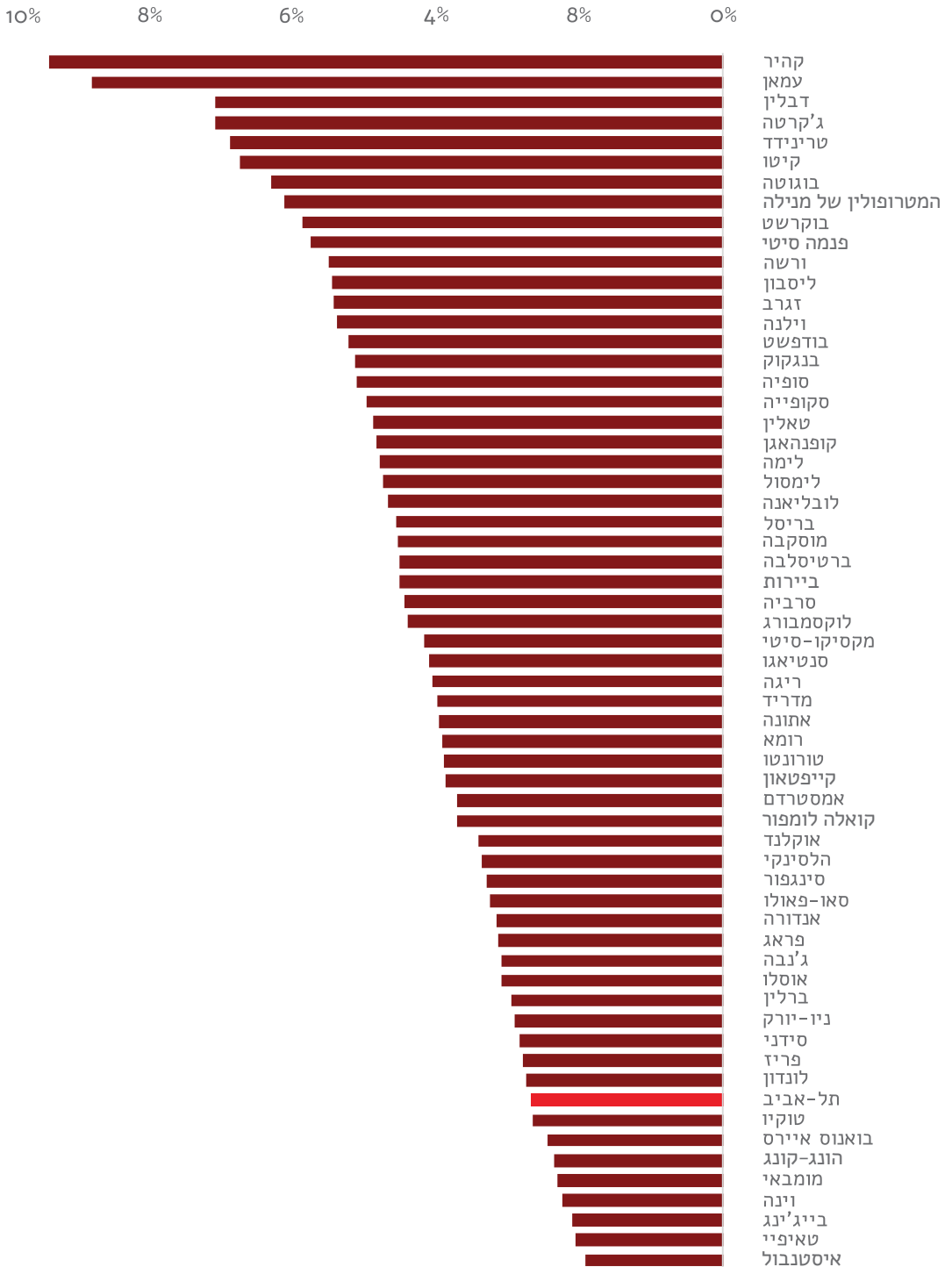
מקור: סקר הוצאות משקי הבית לשנת 2018, למ"ס

הנכסים להשכרה מוחזקים ברובם המוחלט על ידי אנשים פרטיים ומושכרים על בסיס הסכמה חוזית בין השוכר לבעל הדירה. חשוב לציין כי התשואה על השכרה בישראל היא נמוכה מאוד. בתל-אביב התשואה על השכרה היא בין הנמוכות בעולם<sup>4</sup> ונמצאת מזה שנים בירידה, דבר שמיטיב עם שוכרי הדירות (תרשים 1.2). בעלי הדירות, מצד שני, מוכנים להסתפק בתשואה הנמוכה. הסיבות להעדפת ההשקעה בדירות לא ברורות לנו לחלוטין, ייתכן שמדובר ברצון לביטוח בפני עליית מחירי הדירות (על מנת לאפשר לדור ההמשך לרכוש דירה בעתיד), כמו גם הציפייה להמשך עליית המחירים לאור קצב גידול האוכלוסייה בישראל ועוד. באשר לרוכשי דירה ראשונה, המדינה מעודדת בעלות באמצעות תכניות שונות הכוללות סבסוד נרחב, כגון "מחיר למשתכן" ונגזרותיה, וכן באמצעות הטבות מס לבעלי דירה יחידה (כגון פטור ממס שבח). ההלוואות הזולות שהיו נהוגות עד עתה (בשל הריבית האפסית במשק), לצד שיעור המינוף הגבוה הקלו מאוד על רוכשי הדירות בשנים האחרונות (על אף העלייה במחירי הדירות). כך, ניתן לומר, כי משקי הבית בישראל אוהבים לרכוש דירות, בין אם מדובר בהשקעה ובין אם לצריכת שירותי דיור. הדינמיקה הזו מובילה בין היתר לירידה בתשואות על השכרה.

למרות זאת, בשנים האחרונות נוקטת המדינה בצעדים מדירים כלפי המשקיעים הפרטיים בדיור שיש בבעלותם שתי דירות ויותר. זאת לצד מדיניות שמקדמת פרויקטים גדולים להשכרה, תוך מתן הטבות מס מפליגות למשקיעים המוסדיים, ויתור על הכנסות עתק מקרקעות המדינה ועוד. הסיבה לכך היא פשוטה – על מנת לקדם מקבצי דיור להשכרה, יש צורך "לפצות" את המוסדיים, שאינם מסתפקים בתשואה הנמוכה בשוק השכירות.

Rental Yields: Why are they Important, Global Property Guide 4  
<https://www.globalpropertyguide.com/rental-yields>

## תרשים 1.2: תשואה על שכירות בערים מרכזיות בעולם



## ”בשנים האחרונות עלו מחירי הדירות בישראל באופן ניכר. מחירי השכירות לעומת זאת, עלו בתקופה זו באופן מתון הרבה יותר.”

### מחירי הדירות ומחירי השכירות

בשנים האחרונות עלו מחירי הדירות בישראל באופן ניכר. מסוף 2008 ועד הרבעון הראשון של 2022, נרשמה עלייה ריאלית של 133% במדד מחירי הדירות<sup>5</sup>, כאשר ברקע רמת ריבית נמוכה מאוד, דבר שהוביל לעלייה בביקוש לנכסים ובפרט לעלייה בביקוש לדירות. יש לומר כי לא מדובר בתופעה מקומית בלבד, אלא בתופעה כלל עולמית. סביבת הריבית הנמוכה ברמה הגלובאלית תדלקה את מחירי הנכסים במרבית מדינות העולם.<sup>6</sup>

מחירי השכירות לעומת זאת, עלו בתקופה זו באופן מתון הרבה יותר. כך, מ-2008 ועד סוף הרבעון הראשון של 2022, חלה עלייה ריאלית של כ-35% במדד מחירי השכירות (תרשים 1.3). הפער הזה בין מחירי הדירות לבין מחירי השכירות שהלך והתרחב עם השנים משמעו ירידה מתמשכת בשיעורי התשואה על השכרת דירות. כלומר, בעלי דירות שללא ספק נהנים מעליית הערך ההוני של הנכס בבעלותם, מסתפקים בתשואה הולכת ופוחתת על השכרת הנכס.

בהקשר הזה חשוב להבחין בין הביקוש לשירותי דיור לבין הביקוש לדירות. הביקוש לשירותי דיור מבטא את הצורך במגורים כחלק מסך הביקוש לצריכה. הביקוש לשירותי דיור הוא בעל גמישות כמעט יחידתית ביחס לצריכה הכוללת ותלוי בעיקר בקצב גידול האוכלוסייה ובמאפיינים סוציאקונומיים. הסוג השני – הביקוש לדירות, נובע לא רק מהצורך במקום מגורים, אלא הוא מושפע בין היתר מגורמים פיננסיים, כגון תמריצי מיסוי, אלטרנטיבות השקעה, ובעיקר ממחיר הכסף – הריבית. כך, ניתן לראות בתרשים 1.4 את הקשר השלילי המובהק בין הריבית הריאלית במשק לבין מחירי הדירות. בתקופות של ריבית נמוכה ישנה עלייה במחירי הדירות וההפך. מחירי השכירות לעומת זאת, פחות מושפעים מגורמים פיננסיים.

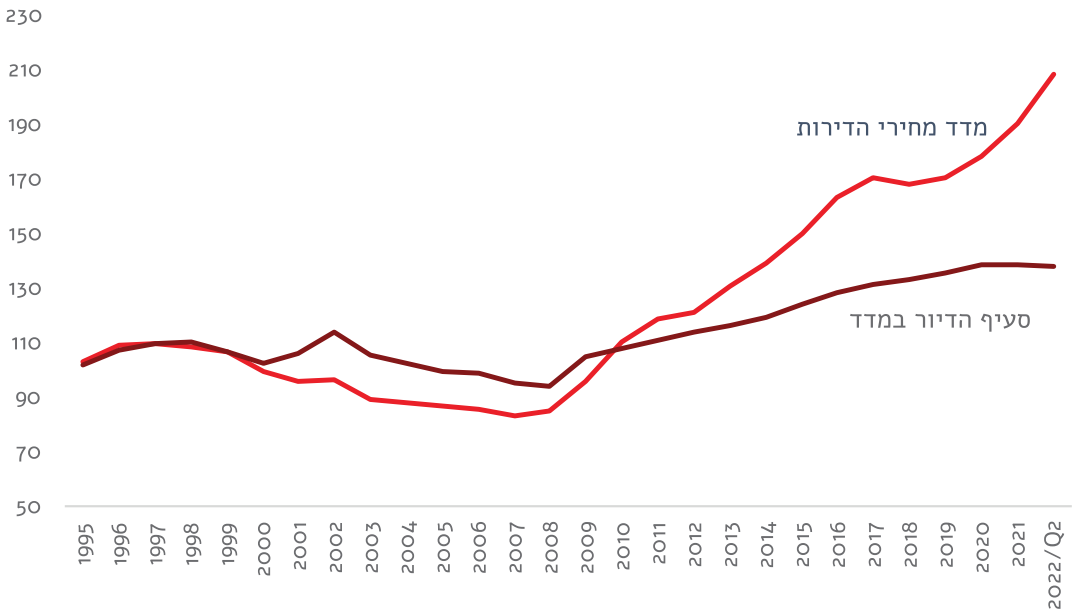
5 מדד מחירי הדירות בניכוי מדד המחירים לצרכן ללא סעיף הדיור.

6 IMF Global Housing Watch.



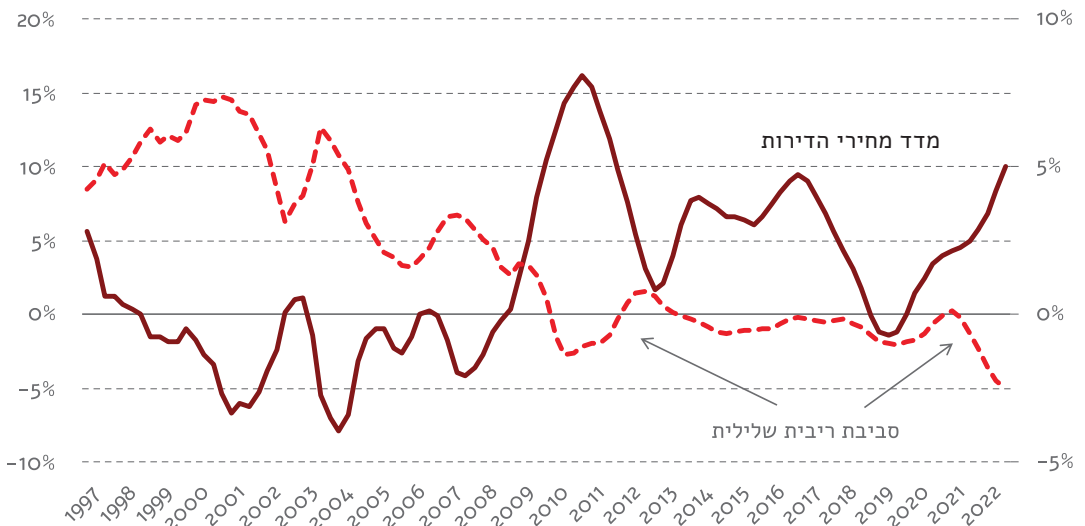
### תרשים 1.3: מחירי הדירות מול מחירי השכירות

(במונחים ריאליים, 100=1995, ממוצע שנתי)



### תרשים 1.4: "תנועת מספריים" - שיעור השינוי השנתי במדד מחירי הדירות מול הריבית הריאלית הקצרה, ממוצע נע (4 רבעונים)

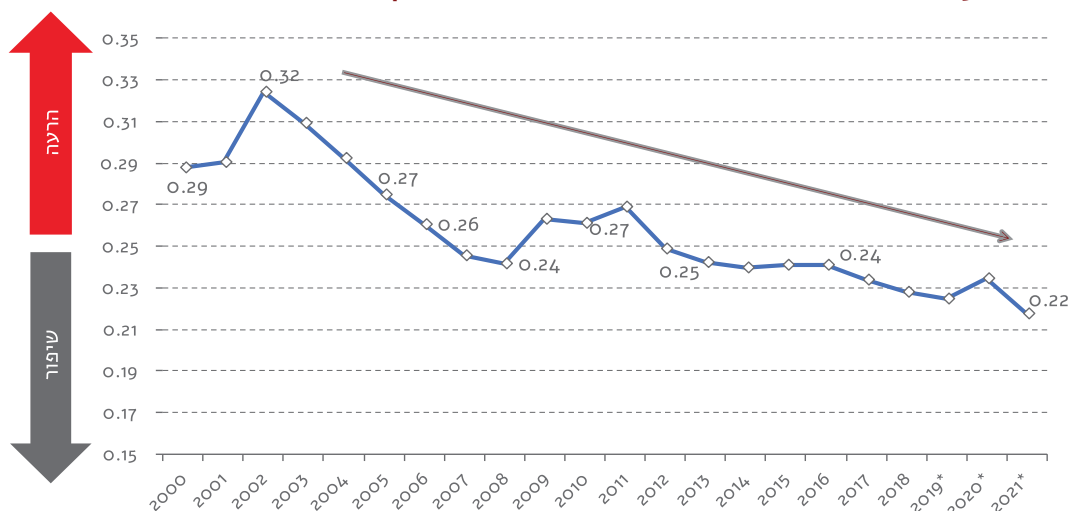
הריאלית הקצרה, ממוצע נע (4 רבעונים)



ריבית ריאלית קצרה - ריבית בנק ישראל בניכוי הציפיות לאינפלציה ל-12 חודשים  
מקור: בנק ישראל, למ"ס, עיבודי הכותבת

בשני העשורים האחרונים חל שיפור במצבם הכלכלי של משקי הבית בישראל. רמת האבטלה הנמוכה ושיעור תעסוקה הולך וגדל, תרמו לעלייה יציבה ועקבית בהכנסותיהם של משקי הבית. למעשה, שיעור הגידול ברמת ההכנסה נטו של משק בית ממוצע היה גבוה משמעותית משיעור העלייה במחירי השכירות. לכן, ככל שזה נוגע למחירי השכירות, מצבם של משקי הבית השתפר (תרשים 1.5).<sup>7</sup>

### תרשים 1.5: שכר דירה ממועד ביחס להכנסה ממוצעת למשק בית (נטו)



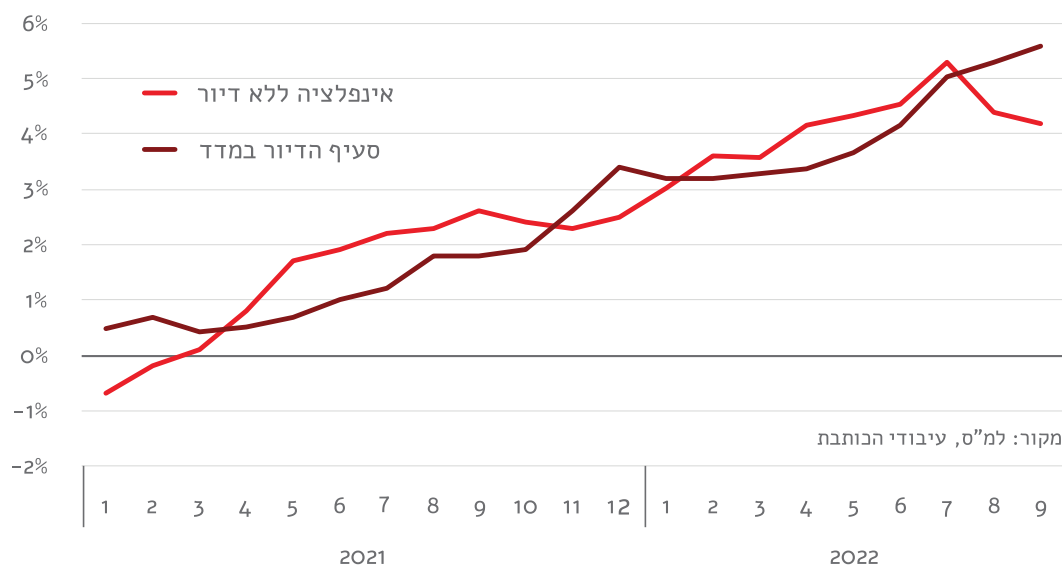
מקור: למ"ס, עיבודי הכותבת  
 הכנסה ממוצעת למשק בית לשנים 2019-2021 חושבה באמצעות קידום ההכנסה בשנת 2018 בשיעור השינוי של התוצר לנפש.  
 מחירי שכירות מותאמים לסיפוי הדיור במדד, שנת בסיס 2015

עם זאת, בשנה האחרונה נשמעים יותר ויותר קולות אשר מלינים על מחירי השכירות הגבוהים. בדרך כלל אלו הם הקולות שדוחפים ממשלות למהלכים פופוליסטיים מזיקים, רק על מנת להרגיע את הרוחות. אולם הסיבה לעליית מחירי השכירות כלל לא קשורה בשוק השכירות, או בשוק הדיור. למעשה היא לא קשורה בכלל לכלכלה הישראלית. מתחילת 2021, חלה עלייה בשיעורי האינפלציה, מעבר למה שהורגלנו לראות בעשור האחרון. חשוב להבין כי האינפלציה הגבוהה בישראל בתקופה האחרונה איננה תופעה ייחודית לישראל, אלא מדובר באירוע גלובלי. תרשים 1.6 מציג את עליית כלל המחירים במשק (ללא הדיור) אל מול העלייה במחירי השכירות (סעיף הדיור במדד). מן התרשים עולה בבירור כי מתחילת 2021 ועד ספטמבר 2022, מחירי השכירות עלו בדומה לעליית כלל המחירים במשק.

**”שיעור הגידול ברמת ההכנסה נטו של משק בית ממוצע היה גבוה משמעותית משיעור העלייה במחירי השכירות.”**

7 היחס בין השכירות הממוצעת (שכירות ממוצעת מותאמת למדד מחירי השכירות) לבין הכנסה חודשית ממוצעת נטו למשק בית, כאשר ההכנסה נטו מוגדרת כסך ההכנסות השוטפות של משק הבית לאחר ניכוי תשלומי חובה – מס הכנסה, ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. מקור: סקר ההכנסות של הלמ"ס, עיבודי הכותבת.

**תרשים 1.6: שיעור השינוי השנתי במחירי השכירות מול שיעור השינוי השנתי במדד המחירים לצרכן ללא סעיף הדיור (חודש מול חודש מקביל אשתקד)**

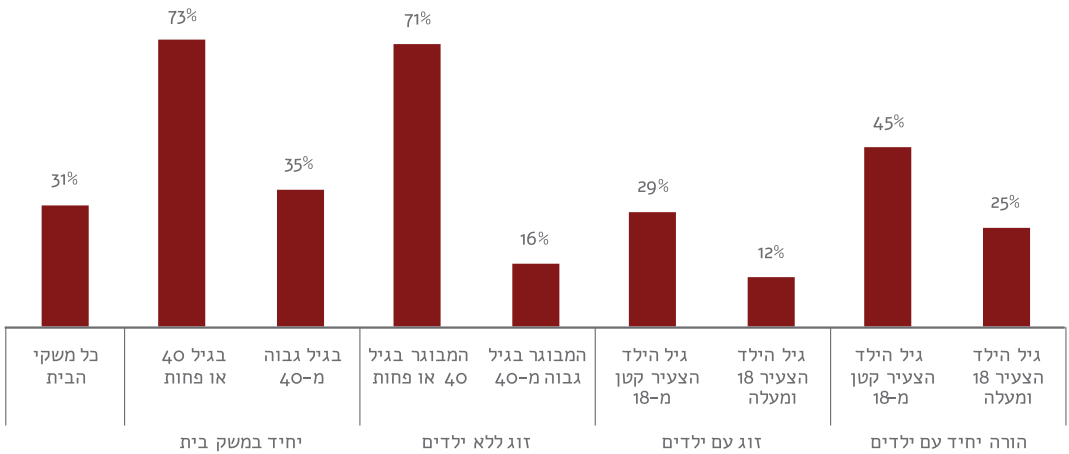


**מאפייני שוכרים**

**”בשנה האחרונה  
נשמעים יותר ויותר  
קולות אשר מלינים  
על מחירי השכירות  
הגבוהים.”**

בפילוח לפי קבוצות אוכלוסייה, כפי שניתן לראות בתרשים 1.7, רואים, כי המגורים בשכירות מאפיינים משקי בית צעירים יותר וכן משקי בית עם הורה יחיד לקטינים. שיעורים גבוהים של מתגוררים בדירות שכורות הם בקרב יחידים מתחת לגיל 40 (73%), וזוגות ללא ילדים מתחת לגיל 40 (71%). בקרב משפחות עם ילדים, שיעור גבוה יחסית של מגורים בדירות שכורות מאפיין הורים יחידים עם ילדים מתחת לגיל 18 (45%). בקרב זוגות עם ילדים, מגורים בשכירות פחות נפוצים.

## תרשים 1.7: מגורים בשכירות לפי הרכב משק בית, 2018-19



מקור: למ"ס

ממסמך של המועצה הלאומית לכלכלה בנושא השכירות<sup>8</sup> עולה כי שיעור המתגוררים בדירה שכורה גבוה בקרב גילאי 25-34. בגילאי 35 ומעלה ישנה ירידה בשיעור המתגוררים בשכירות. מכיוון שמדובר בעבודה משנת 2017 ולאור העובדה שמאז שיעור המתגוררים בשכירות עלה מעט, ניתן להניח שגם טווח הגילאים של שוכרי הדירות התרחב מעט אף הוא. עוד עולה מהמסמך כי קיים מתאם שלילי בין המגורים בשכירות לרמת ההכנסה (בכל קבוצות הגילאים), ובין מגורים בשכירות לגודל משק הבית. כמו כן, בקרב עולי ברית המועצות שיעור השוכרים הוא גבוה ביחס לכלל האוכלוסייה, גם בפילוח לפי קבוצות גיל.

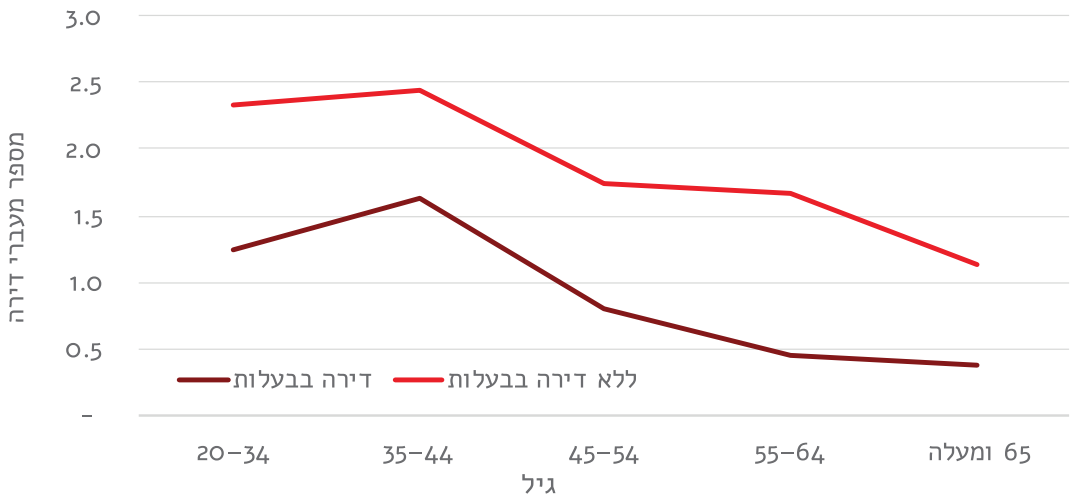
מרבית חוזי השכירות הם חוזים שנתיים. מעברי דירה נפוצים הרבה יותר בקרב שוכרים, בהשוואה לבעלי הדירות. הדבר נכון גם בחיתוך לפי גיל וגם לפי המצב המשפחתי<sup>9</sup>. בקרב שתי הקבוצות, מספר מעברי הדירה פוחת עם העלייה בגיל, במיוחד בגילאי 45 ומעלה (תרשים 1.8), מה שעשוי להצביע על כך שעם הגיל גדלה העדפת הציבות בכל הקשור למגורים. בעוד שציבות המגורים היא סוגייה חשובה, ההנחה הרווחת בדיון הציבורי כי משקי הבית מעדיפים בהכרח יציבות על פני גמישות היא מרחיקת לכת ולא מבוססת, וודאי ככל שמדובר באנשים צעירים ומשפחות בתחילת דרכן. הנתונים הקיימים מתארים מצב נתון – חוזים לתקופה קצרה. אולם כלל לא ברור שהמצב הזה משקף את ההעדפה של בעלי הדירות ולא של השוכרים. בנוסף, חשוב להדגיש כי חוזה רב שנתי הוא למעשה

8 הרכב משקי בית לפי הסדרי המגורים, המועצה הלאומית לכלכלה, 2017.

9 הסקר החברתי של הלמ"ס, 2019.

חוזה שכולל בתוכו אופציה עבור השוכר. ומכיוון שלאופציה יש מחיר, מטבע הדברים חוזים רב שנתיים הינם יקרים יותר בהשוואה לחוזים השנתיים המתחדשים בהסכמת שני הצדדים – השוכר והמשכיר. ייתכן שמשקי בית צעירים יותר יעדיפו חוזה שנתי לא רק בגלל הגמישות שהוא מאפשר, אלא גם בגלל מחיר האופציה. הנקודה היא שיש חיה כזו – חוזים ארוכי טווח, בניגוד לטענות הרבות שמגורים בשכירות כרוכים בהכרח בחוסר יציבות ובחוסר וודאות עבור השוכרים.

**תרשים 1.8: מספר מעברי דירה ממוצע\* בעשור, לפי גיל ובעלות על דירה**

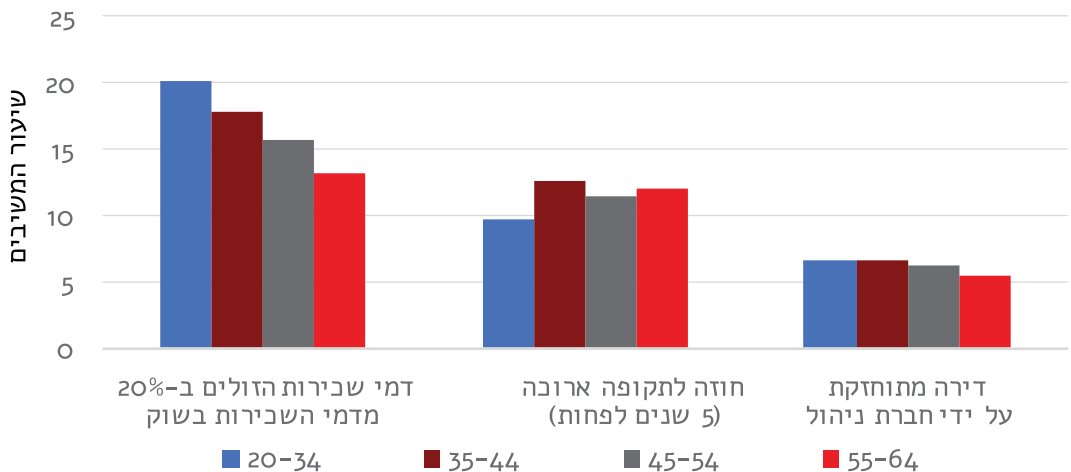


מקור: הסקר החברתי 2019, למ"ס ועיבודי הכותבת\* ממוצע משוקלל על בסיס קבוצת גיל ומספר מעברי הדירה, הונח כי "3 מעברי דירה ויותר" הם 4 מעברי דירה בממוצע. אין להנחה הזו משמעות בכל הקשור למגמת הגרף, אולם ייתכן והמספרים האבסולוטיים המוצגים כאן אינם מדויקים.

## האם משקי הבית מעדיפים לגור בשכירות?

במסגרת הסקר החברתי של הלמ"ס ל-2019, נבחנה סוגיית המגורים בשכירות ארוכת טווח בקרב בני 20 ומעלה. בפרט, נשאל מהם התנאים שבהם היו מעדיפים מגורים בשכירות ארוכת טווח על פני דירה בבעלות. רק 16% השיבו כי היו מוכנים לוותר על דירה בבעלות לטובת מגורים בשכירות ארוכת טווח. בנוסף, נראה כי הנושא שמעסיק יותר מכל את הנשאלים, הוא המחיר. הנושא השני בחשיבותו הוא משך חוזי השכירות, כפי שניתן לראות בתרשים 1.9. נושא פחות חשוב הוא זהות הגוף שמתחזק את הדירה.

**תרשים 1.9: תנאים להעדפת מגורים בשכירות על פני מגורים בדירה בבעלות, לפי קבוצת גיל**



לסיכומו של עניין, מרבית משקי הבית מעדיפים לגור בנכס בבעלותם. המיעוט שכן ישקול לוותר על רכישת דירה לטובת מגורים בשכירות יעשה כן אם המחיר יהיה אטרקטיבי מספיק. סוגיות כמו משך החוזה ותחזוקה הם נושאים משניים יחסית, במיוחד בקרב הצעירים. לאור זאת, עולה השאלה האם המדינה מנסה לפתור את הבעיה הנכונה? בהתחשב בכך שאחד הטעונונים המרכזיים בעד השכירות המוסדית הוא הבטחה של יציבות מגורים לאורך זמן בדירות מתוחזקות ו"ראויות למגורים".



## 2. שוקי השכירות בעולם

**”אמצעים כמו פיקוח מחירים דרך הגבלה מלאכותית של המחירים או לחילופין מנגנוני ייצוב שונים שנועדו לאסדר את שיעור עליית המחירים מובילים במרבית המקרים לתוצאות בלתי רצויות.”**

שיעור הגרים בשכירות במדינות מערביות הוא גבוה יחסית לממוצע ה-OECD. בערים מרכזיות וצפופות, מגורים בשכירות נפוצים יותר בהשוואה לאזורים הפריפריאליים. השילוב של מחירי הדירות הגבוהים וצפיפות אוכלוסין, מהווה כר פורה ליוזמות אסדרה של שוק השכירות. במקרים רבים מדובר באסדרה מקומית, כשהרקע הוא בדרך כלל לחץ ציבורי שנובע מעליית מחירי השכירות והדירות. כמו כן, הנימוקים בעד התערבות הממסד בשוק השכירות כוללים יצירת וודאות עבור השוכרים, שמירה על גיוון סוציאלי ועוד. אבל, בשורה התחתונה, מדובר בהתערבות שהיא במהותה פוליטית.

יחד עם זאת, אמצעים כמו פיקוח מחירים דרך הגבלה מלאכותית של המחירים או לחילופין מנגנוני ייצוב שונים שנועדו לאסדר את שיעור עליית המחירים מובילים במרבית המקרים לתוצאות בלתי רצויות. פיקוח מחירים שוחק את היצע הדירות לאורך זמן, דרך פגיעה בתמריצי הבעלים להשכיר ולתחזק את הנכסים. כמו כן, מכיוון שבטווח הקצר והבינוני היצע הדירות קשיח, הורדת מחירים בצורה סינטטית במקום אחד תוביל בהכרח לעליית מחירי השכירות בשוק הלא מפוקח.<sup>10</sup>

אלה הן רק חלק מהבעיות בפיקוח מחירים, למעשה קיים קונצנזוס רחב בקרב הכלכלנים כי פיקוח מחירים הוא הרסני עבור שוק הדירות,<sup>11</sup> הוא מיטיב עם מעטים על חשבון הציבור הרחב ולא מספק פתרון לבעיית ההיצע הנמוך ממילא באזורי הביקוש, נהפוך הוא.

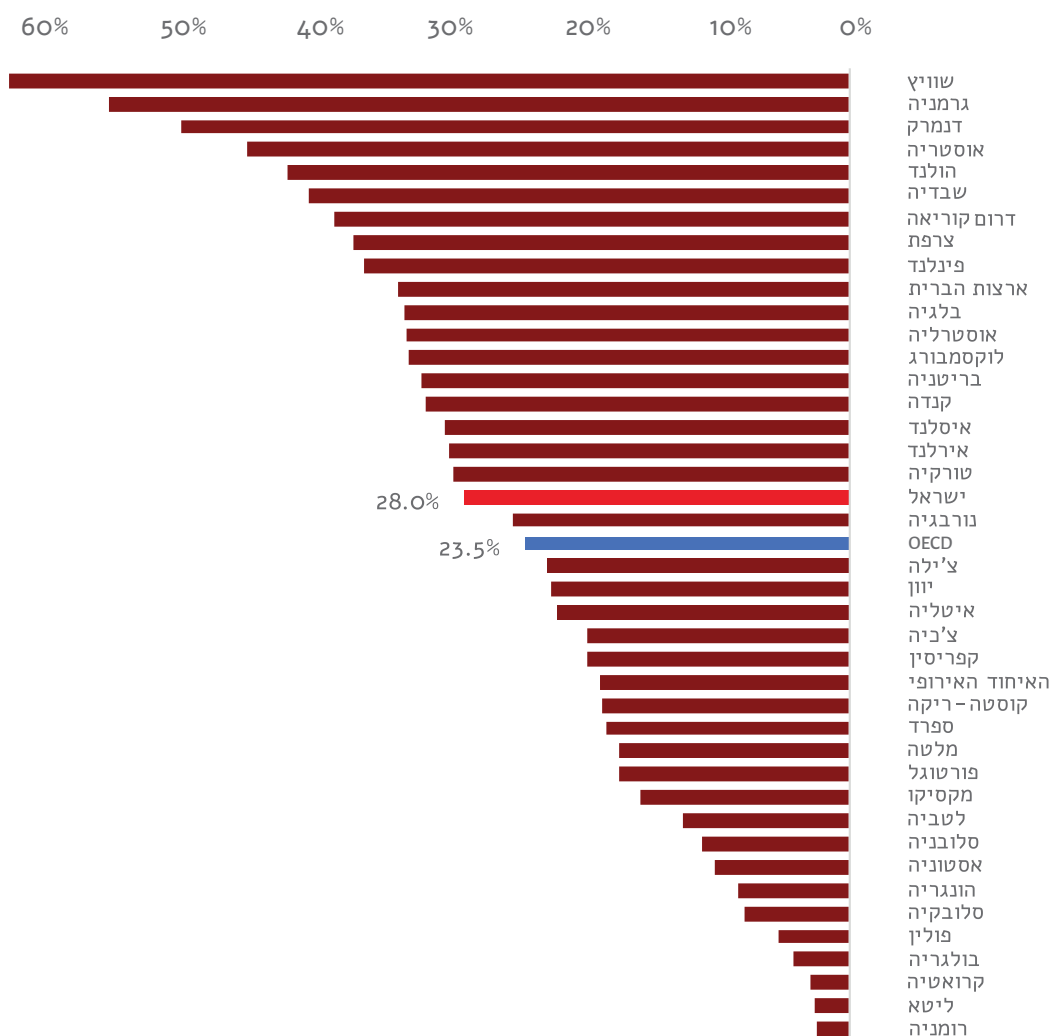
Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries, Andrews, 10  
Sanchez and Johansson, 2011

The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and  
Inequality: Evidence from San Francisco, Diamond et al., 2019

.Time for Revisionism on Rent Control, Arnott, 1995 11

ניתן לראות כי קיימת שונות גבוהה בין המדינות בכל הקשור לסידורי המגורים של האוכלוסייה. שיעור המתגוררים בשכירות גבוה במיוחד בשוויץ, גרמניה, אוסטריה, הולנד וחלק מהסקנדינביות. מגורים בבעלות נפוצים בעיקר במדינות מזרח אירופה. בנוסף, דיור סוציאלי/מסובסד בשיעורים גבוהים קיים בבריטניה, אירלנד, פינלנד ובצרפת. במקומות בהם שיעור השוכרים גבוה בדרך כלל קיימת אסדרה של שוק השכירות במידה כזו או אחרת. על פי רוב, מדובר בתופעה מקומית שמתמקדת באזורים עירוניים צפופים.

## תרשים 2.1: שיעור הגרים בשכירות במדינות העולם (2020, או נתון אחרון זמין)



מקור: OECD Affordable Housing Database, ישראל - סקר הוצאות משקי בית 2018



# ”במצב שבו מחירי השכירות נמוכים משווי המשקל בשוק (ללא הפיקוח), נוצרים עיוותים רבים, אשר נובעים מהפער שבין הביקוש לשירותי הדירה לבין ההיצע.”

פיקוח שכר דירה הוא הגבלה מלאכותית של מחירי השכירות, או לחילופין הגבלת שיעור העלאת שכר הדירה. במצב שבו מחירי השכירות נמוכים משווי המשקל בשוק (ללא הפיקוח), נוצרים עיוותים רבים, אשר נובעים מהפער שבין הביקוש לשירותי הדירה לבין ההיצע. במאמר של מכון אהרון משנת 2016, מוצגת סקירה על השפעותיו המזיקות של פיקוח מחירי השכירות, כולל ניסיון אמפירי ומקרי בוחן מהעולם.<sup>12</sup> ההשלכות של פיקוח המחירים, על פי כותבי המאמר ובתמיכת מחקר אמפירי נרחב, הן כדלהלן:

**פגיעה ביעילות הכלכלית** – נטרול מנגנון המחירים באמצעות פיקוח שכר דירה, מגדיל את הסיכוי שמשקי הבית יישארו בדירה המפוקחת לאורך זמן, גם כשזו כבר אינה מתאימה לצרכיהם והעדפותיהם. כתוצאה מכך, נוצר אובדן של רווחה. דוגמה בולטת לכך היא הישארות של קשישים בדירות גדולות מדי (לאחר שהילדים גדלו ועזבו את הבית). בסופו של דבר פיקוח שכר דירה מקטין את מהירותו של מחזור הדירה.

**ירידה באיכות הנכס** – הידרדרות מהירה של מלאי הדיור הקיים בהשוואה לשוק החופשי. פיקוח שכר דירה יוצר תמריץ שלילי לבעלי הדירות לתחזק את הנכסים.

**הקטנת היצע הדירות לשכירות** – הפגיעה בתשואה של בעלי הדירות מהשכרת הנכס פוגעת במלאי הקיים להשכרה, ואף בבניית דירות מגורים בכלל. במקרה של פיקוח מחירים, עולה הסבירות כי בעלי הבתים יעדיפו למכור את הנכסים, או להסב אותם לשימוש עצמי. כמו כן, ייתכן כי רגולציה כזו תוביל לצמצום ההשקעות בדירות, הקטנת היקפי הבנייה לשכירות ובכלל.

**פגיעה בניידות בשוק העבודה** – הקצאה לא יעילה פוגעת בניידות בשוק העבודה. דיירי הדירות המפוקחות עשויים שלא לעבור למשרות שמתאימות להם יותר, רק כדי לא לעזוב את הדירה המפוקחת, או לבזבז זמן ומשאבים בהגעה למקומות מרוחקים ממקום המגורים. חוסר היעילות עשוי לבוא לידי ביטוי בחוסר הלימה בין העובדים למשרות וכן בעלייה אפשרית באבטלה בקרב מי שיכול היה למצוא תעסוקה במקומות אחרים.

12 רגולציה של שוק השכירות בישראל, דרור אכידור ועומר מואב, מכון אהרון, 2016.

---

**תחרות שאינה דרך המחיר ושוק שחור** – תחרות שאינה דרך המחיר לצד עודף ביקוש לשכירות, מאלצת את בעל הדירה לבחור שוכרים על פי קריטריונים אחרים. זהו פתח לאפליה על בסיס מאפיינים כמו דת, מגדר, מוצא וכו'. לכן פיקוח מקטין את הנגישות למגורים בשכירות של אוכלוסיות שעשויות לסבול מאפליה. בנוסף, במקרה של פיקוח עלול להיווצר "שוק שחור" שבו נוצר תמריץ לשוכרים להציע לבעל הדירה או לדייר המתפנה תשלום עבור הזכות לגור בדירה המפוקחת, או לחילופין השכרת רהיטים או שכר דירה נוסף המועבר במזומן.

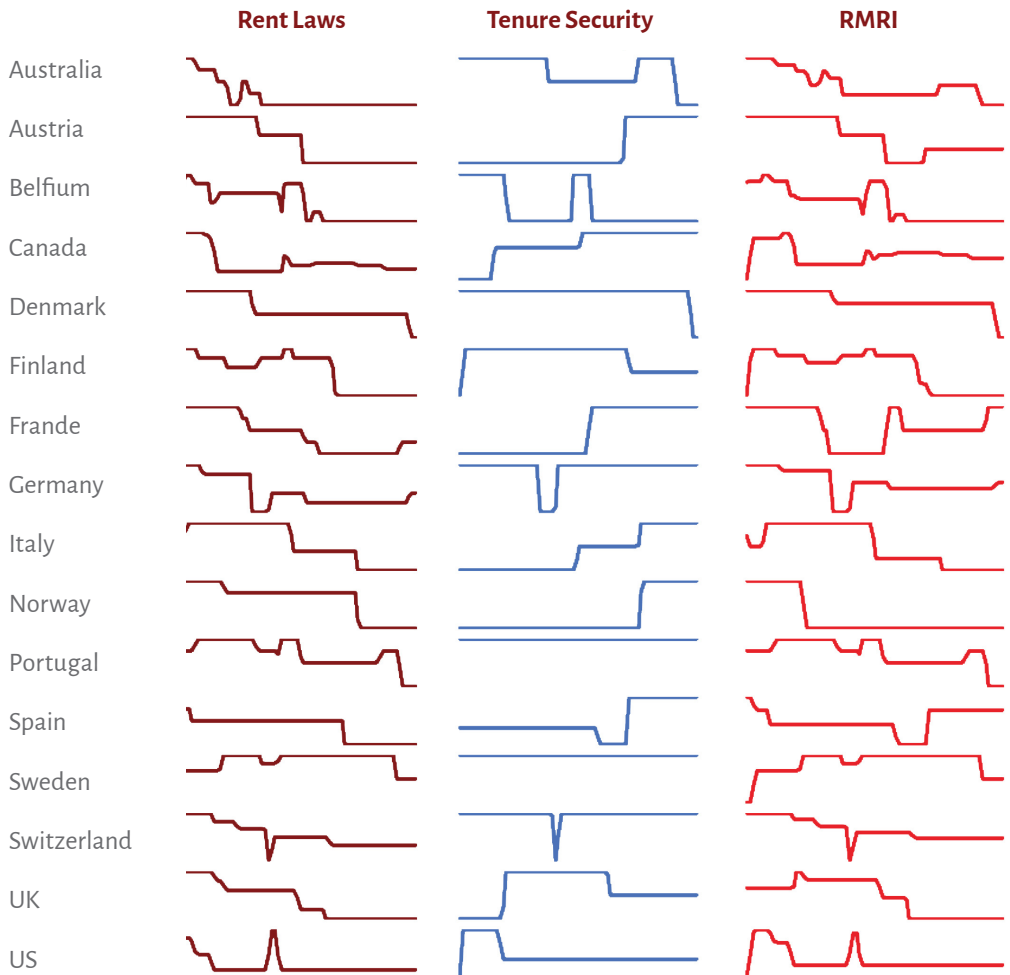
**שיקולים חלוקתיים** – אם שוק השכירות נמצא בתחרות משוכללת, מחירי הקרקע והדירות יותאמו באופן שבו התשואה של המשקיעים תישמר. לכן, הדעה הרווחת כי הפיקוח מיטיב עם השוכרים ופוגע בבעלי הנכסים הינה שגויה. הנקודה הזו חשובה במיוחד, שכן אנו נראה במספרים, שחור על גבי לבן, כיצד היא באה לידי ביטוי (ראו פרק 4).

ההשוואה בין מנגנוני הפיקוח והשפעתם על שוק הדיור היא מורכבת. קיימים פערים גדולים בכל הקשור לחקיקה ומדיניות הדיור, תמריצי מיסוי, התפתחויות היסטוריות ועוד. יחד עם זאת ישנם שני מאפיינים משותפים כמעט לכל המדינות המפותחות. ראשית, **פיקוח על שכירות ופיקוח שכר דירה בפרט הוא תופעה היסטורית**. במאה השנים האחרונות, היו מספר אפיזודות שהובילו להידוק רגולטורי משמעותי בתחום מחירי השכירות. בתקופת מלחמת העולם השנייה חוקקו במקומות רבים באירופה ובארצות הברית, חוקים ותקנות לצורך הגנה מירבית על הדיירים (מתוך חשש מוצדק אולי, לפיננים על ידי בעלי הנכסים). גם הניסיון להתמודד עם שיעורי אינפלציה

גבוהים בתקופת המשבר הכלכלי של תחילת שנות השבעים, בא לידי ביטוי בין היתר בהרחבת הפיקוח על מחירי השכירות. עם זאת, יש לומר כי התמודדות עם עליית המחירים באמצעות פיקוח מחירי השכירות היא צעד פופוליסטי ושטחי, הנובע מחוסר הבנה כלכלית בסיסית ונועד בעיקר להרגיע ולרצות את האוכלוסייה. שנית, **תהליכי הפחתת הרגולציה בתחום המחירים** באמצעות הסרת המגבלות משוק השכירות משותפים כמעט לכל המדינות המפותחות. התהליכים הללו מתרחשים באיטיות, לאורך שנים רבות, בדרך רצופת מכשולים וכמעט תמיד בצורה לא לינארית. ובכל זאת, מה שאנו רואים כיום בשוק השכירות בעולם המתקדם הוא תוצאה של צמצום הרגולציה (עד כדי מקרים נקודתיים).

לוח 2.1 מציג מדדים של רגולציה בשוק השכירות הפרטית במדינות מערביות משנת 1940 ועד 2017. העמודה הראשונה (Rent Laws) מתארת את מידת הפיקוח בתחום מחירי השכירות (בסקאלה שבין 0 ל-1, כאשר 1 הוא פיקוח מרבי). העמודה השנייה (Tenure Security) מתארת את מידת הפיקוח בתחום הגנת הדייר ואסדרת היחסים בין בעלי הדירות לשוכרים. RMRI הוא שקלול של השניים וכן מדד שמתייחס להקצאה של הדירות על ידי המדינה, דבר שאינו רלוונטי למדינות בטבלה.<sup>13</sup> ניתן לראות כי עם השנים העולם מתקדם לכיוון הפחתת רגולציה בכל הקשור למחירי השכירות. בתחום של אסדרת יחסי שוכר-משכיר לא ניתן לומר משהו חד משמעי על בסיס הנתונים הללו. ישנן מדינות שמהדקות את הרגולציה בנושא ולחילופין ישנן כאלה שמשחררות. אולם, כפי שנראה בהמשך, כמעט בכל המקומות קיימת אסדרה של יחסי שוכר-משכיר במידה כזו או אחרת.

לוח 2.1: התפתחות הרגולציה בשוק השכירות (1940-2017)<sup>14</sup>



**”עלות הרגולציה הישירה והעקיפה, אינה מצדיקה את ההטבה לקבוצה צרה יחסית – דיירי הדיור המפוקח.”**

במרבית המקומות בהם קיים פיקוח על מחירי השכירות מדובר בפיקוח דור שני. להבדיל מפיקוח דור ראשון שקבע מחיר מקסימום אותו רשאי המשכיר לגבות (כיום נחלת העבר), פיקוח דור שני מייצר מנגנון של ”ייצוב מחירים” באמצעות הגבלת שיעור העלאת דמי השכירות בחוזים ממשיכים או בחוזים חדשים. המטרה היא להבטיח יציבות ורמה מסוימת של וודאות עבור השוכר לגבי גובה דמי השכירות. אולם בכל מקרה, עלות הרגולציה הישירה והעקיפה, אינה מצדיקה את ההטבה לקבוצה צרה יחסית – דיירי הדיור המפוקח.

בנוסף, פיקוח המחירים ככלל אינו חל על בנייה חדשה או על דירות יוקרה. זאת במטרה לאפשר דיור מוזל לאוכלוסיות חלשות יותר,

<sup>14</sup> Rental Market Regulation Index, DIW Berlin, BS University of Regensburg

כמו גם מתוך הבנה כי פיקוח מחירים פוגע בתמריצי היזמים להקמת יחידות דיור חדשות. כך, באוסטריה פיקוח מחירי השכירות חל על דירות שנבנו לפני 1953<sup>15</sup>. בדנמרק, פיקוח שכר דירה הוסר מהדירות החדשות ב-1991, כחלק מצעדי הממשלה להתמודד עם היצע נמוך של נדל"ן למגורים. בהולנד, שבה כ-75% מהדירות להשכרה הן בבעלות מוסדית (Housing Associations) וקיימת התערבות ממשלתית נרחבת בשוק הדיור והשכירות, פיקוח המחירים חל על דירות שמושכרות בשכר דירה חודשי עד 763 אירו.<sup>16</sup> גם בארצות הברית פיקוח המחירים מתמקד בדירות יותר "נחותות". בסן פרנסיסקו פיקוח מחירים לא חל על יחידות דיור שנבנו אחרי 1979, על בתים פרטיים ועל דירות בבעלות פרטית גם אם נבנו לפני 1979. בניו-יורק, פיקוח וייצוב המחירים חל על דירות שנבנו לפני 1974, לרוב בבניינים בהם 6 דירות ויותר, כמו כן דירות יוקרה אינן מפוקחות. בשורה התחתונה, פיקוח מחירים שנוצר מסיבות היסטוריות הולך ודועך במרבית המדינות. מלאי הדירות המפוקחות הולך ופוחת הן ביחס לאוכלוסייה והן אבסולוטית (בגלל הסבה של דירות מפוקחות לדירות שהפיקוח אינו חל עליהן, בין היתר תוך ניצול פרצות באסדרה הקיימת).

## המקרה של ברלין

במטרה להילחם ביוקר הדיור בברלין, העבירה קואליציית השמאל הסוציאליסטית חוק להקפאת מחירי השכירות. החוק שנכנס לתוקף ברבעון הראשון של 2020, קבע כי בכל הדירות שנבנו לפני 2014 (כ-90% מכלל הדירות בעיר), יישאר שכר הדירה כפי שהוא היה ביוני 2019, למשך חמש שנים. בנוסף לכך הוחלט כי הדיירים המתגוררים בדירות הללו יוכלו לטעון לשכר דירה מופרז ולהוריד את המחיר אף מעבר לכך. כעבור שנה בוטל החוק על ידי בית המשפט הפדראלי, אולם בינתיים התקבלו נתונים על תוצאות הרגולציה, דבר שמאפשר הצצה לניסוי של פיקוח שכר הדירה.

מחקר שפורסם על ידי כלכלנים ממכון מינכן<sup>17</sup> העלה כי פיקוח שכר הדירה פיצל את שוק הנדל"ן בברלין לשני שווקים: החלק הגדול – כמיליון וחצי דירות מפוקחות שנבנו לפני 2014 וחלק קטן יותר של

Rental Regulation, OECD Affordable Housing Database 15  
<https://www.oecd.org/els/family/PH6-1-Rental-regulation.pdf>

Rented Housing, Government of the Netherlands 16  
<https://www.government.nl/topics/housing/rented-housing>

One Year of Rent Cap: How Has the Berlin Real Estate Market Developed, 17  
Mathias Dolls, Clemens Fuest, Florian Neumeier, Daniel Stohlker, ifo Institut, Munchen, 2021 תרגום המאמר וכן תרשימים בחלק זה – מבלומברג, נאן  
<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-03-02/berlin-s-rent-controls-are-proving-to-be-the-disaster-we-feared>

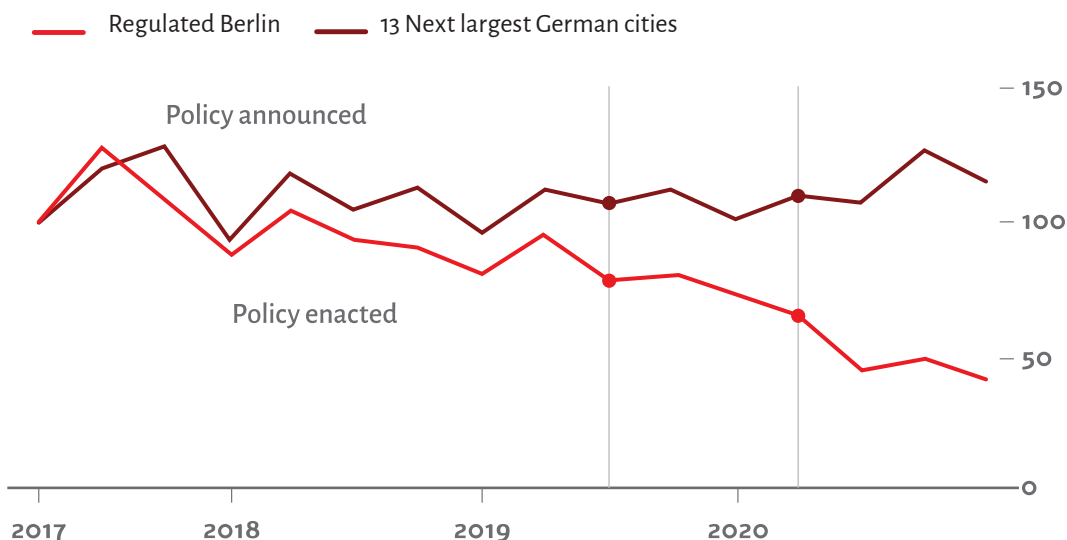
דירות חופשיות, חדשות יחסית. מסקנות המחקר הינן חד משמעיות: (1) פיקוח מחירים מוביל לעליית מחירים בשוק החופשי, מעבר למוצע בערים דומות, דבר שמדיר אוכלוסיות חדשות מהעיר. (2) ירידה בערכן של הדירות המתאימות להגדרות הפיקוח, כתוצאה מירידה בדמי השכירות שרשאים המשכירים לגבות מהשוכרים. (3) ירידה בהיצע הדירות המפוקחות לצד עליית ההיצע בשוק הלא מפוקח.

מסקנות המחקר לגבי היצע הדירות המפוקחות דומות למסקנות של מחקרים רבים אחרים בנושא – פיקוח שכר דירה מקטין את ההיצע. ניתן לראות בתרשים 2.2 את הירידה החדה במספר הדירות המפוקחות המפורסמות להשכרה, בעוד שבקבוצת הייחוס לא חל כל שינוי בהיצע הדירות להשכרה. לעומת זאת, מספר הדירות החדשות המפורסמות להשכרה עלה בעקבות ההכרזה על מדיניות הפיקוח. כמובן שהשוק החופשי אינו יכול לסגור את הפער היות ומדובר בשוק קטן בהרבה.

### תרשים 2.2: דירות מפורסמות להשכרה בשוק המפוקח

#### There Are Almost No Retulated Apartments Anymore

Listing of rent-controlled units have dropped sharply



Source: Ufo Institute, immowelt.de

Note Q1 2017= 11

BLOOMBERG

## תרשים 2.3: דירות מפורסמות להשכרה בשוק החופשי

### Whereas the Extra Supply of Unregulated Units Can't Pick Up the Slack

Listings in new apartments in Berlin are only slightly outpacing those in other cities



Source: Ufo Institute, immowelt.de

Note Q1 2017= 11

BLOOMBERG

המקרה של ברלין מציג באופן ברור את ההשפעות ההרסניות של פיקוח מחירים על שוק השכירות בעיר, אף שמדובר בתקופה מאוד קצרה, בה הנזקים שנגרמו כתוצאה מהעיוותים שנוצרו לא הספיקו לבוא לידי ביטוי מלא, כפי שתואר בתחילת פרק זה.

## אסדרת יחסי שוכר-משכיר

במרבית המדינות המפותחות קיימת אסדרה של יחסי שוכר-משכיר במידה כזו או אחרת. החקיקה מתייחסת לנושאים כגון משך החוזים, תנאים לסיום חוזה שכירות באופן חד-צדדי, פיקוח על מאפיינים פיזיים של דירות להשכרה ועוד. להלן עיקרי הממצאים מהשאלון התקופתי QuASH של ה-OECD הסוקר 40 מדינות, בנושאי דיור, בכלל זה אסדרת שוק השכירות.<sup>18</sup>

משך חוזה השכירות נקבע במרבית המדינות באופן חופשי, תוך הסכמה בין השוכר למשכיר. משך החוזה הטיפוסי במדינות OECD הוא שנה אחת ובמדינות כמו קנדה, אירלנד, פולין ובריטניה אף פחות מכך. בדנמרק, גרמניה, לוקסמבורג, הולנד ושבדיה מרבית חוזי השכירות הם פתוחים, בדרך כלל לטובת הדיירים. התנאים לסיום חוזה (שלא במועד, או בחוזים פתוחים) משתנים מאוד בין מדינה למדינה. בכל המדינות אי תשלום שכירות מהווה עילה מוצדקת לסיום החוזה. במרבית המדינות ניתן לסיים חוזה שכירות אם בכוונת בעל הדירה לעבור לגור בנכס (תוך מתן התראה מראש כפי שהיא מוגדרת בחוק). גם שיפוץ נרחב הוא סיבה מוצדקת לסיום החוזה, אם כי במדינות כמו בלגיה הדבר אפשרי רק כעבור שלוש שנות שכירות ובגרמניה ניתן לסיים את החוזה באופן חד צדדי רק אם המבנה מתוכנן לעבור הריסה.

באשר למאפיינים הפיזיים של דירות מושכרות, במרבית המדינות קיימת הגדרה של מהי דירה ראויה למגורים, אולם בדרך כלל זו נקבעת במסגרת חוקי התכנון והבנייה ומתייחסת לכלל הדירות בין אם הן מיועדות להשכרה או למגורי הבעלים. במרבית המדינות קיימת דרישה מינימלית לתנאי מגורים ראויים, אך זו מתייחסת בעיקר לנושאים של בטיחות, סניטציה ובריאות הציבור.





## 3. מיסוד שוק השכירות

**”אין היצע נפרד  
להשכרה והיצע  
נפרד למגורים  
בבעלות. הגדלת  
היצע להשכרה  
ארוכת טווח היא  
בשום אופן לא  
הגדלת היצע, אלא  
התערבות בהקצאת  
דירות מגורים.”**

בישראל היו מספר יוזמות חקיקה (לרוב מהצד השמאלי של המפה הפוליטית) בעניין פיקוח שכר דירה, אך אלו כשלו בעיקר משום שבכל זאת הייתה הבנה כי פיקוח מחירים הוא דבר מזיק. אולם, נראה כי הלחץ הציבורי על מקבלי ההחלטות “לעשות משהו” הכריע בסופו של דבר. הרגולציה (עליה יורחב בהמשך פרק זה) מכניסה את הפיקוח על מחירי השכירות בדלת האחורית. מה שלא פחות חמור ואולי אף יותר, הוא העלות הציבורית העצומה של יישום מדיניות זו, לעומת התועלת המזערית עבור שוכרי הדירות.

בשנים האחרונות בוצעו בישראל מספר צעדים רגולטורים שמטרתם המוצהרת היא הגדלת היצע הדירות להשכרה ארוכת טווח, זאת בהתעלם מעובדה פשוטה שאין היצע נפרד להשכרה והיצע נפרד למגורים בבעלות. היצע הדירות בטווח הקצר הינו קשיח, כל דירה שנבנית משמשת להשכרה או למגורי הבעלים, בהתאם לצרכיהם והעדפותיהם של משקי הבית. מכיוון שמדובר במשחק סכום אפס, חשוב להבהיר כי “הגדלת היצע להשכרה ארוכת טווח” היא בשום אופן לא הגדלת היצע, אלא התערבות בהקצאת דירות מגורים. לצד הניסיון לקדם בעלות מוסדית, מזה מספר שנים נלחמת המדינה במשקיעים הפרטיים בדירות, באמצעות העלאות מיסים, הטלת מגבלות על שיעורי המינוף לרכישת דירה שנייה ומעלה ויצירת תדמית כללית שלילית. המשקיעים הפרטיים מככבים כמעט בכל סקירות הנדל”ן של האוצר ומסומנים באופן שניתן לחשוב שהם הבעיה המרכזית של שוק הנדל”ן הישראלי. הטענה המרכזית שעומדת בבסיס “רדיפת המשקיעים הפרטיים” גורסת כי הם תורמים לירידה בהיצע הדירות המשמשות את רובשי הדירה הראשונה. ואולם, אם אכן ההיצע נמוך יחסית לביקוש, הרי

## ”ללא התמריצים שעלותם לציבור גבוהה לאין שיעור מהתועלת הנובעת מהקמת דיור להשכרה, לא היה מתקיים בישראל שוק השכרה מוסדי.“

שהתערבות במנגנוני השוק החופשי היא וודאי לא הפתרון להגדלת היצע הדירות. יתר על כן, הנזק הפוטנציאלי הכרוך במהלכים של מיסוד השוק הינו גבוה מאוד, וכך גם עלויות הרגולציה.

בפרק זה תובא סקירה קצרה אודות התשתית הרגולטורית למיסוד שוק השכירות בישראל, תוך התייחסות לתמריצים העיקריים להשכרה מוסדית – תמריצי מס והרחבת זכויות תכנוניות, זאת לצד הקצאת קרקעות ייעודיות לבניית דיור להשכרה ארוכת טווח.

חשוב לציין כי ללא התמריצים הללו שעלותם לציבור גבוהה לאין שיעור מהתועלת הנובעת מהקמת דיור להשכרה, לא היה מתקיים בישראל שוק השכרה מוסדי. זאת מכיוון שהתשואה בפרויקטים להשכרה משמעותית נמוכה בהשוואה לפרויקטים המיועדים למכירה, וכלל לא ברור האם יש לפרויקטים הללו היתכנות כלכלית ללא תמיכה ממשלתית. אולם את הדיון בנושאי עלויות ותועלות נשאיר לפרק הבא.

### הטבות מס לשכירות מוסדית

**חוק עידוד השקעות הון:** בסוף שנת 2021 אושר חוק ההסדרים 2021-2022 אשר כלל רפורמה בתחום השכירות המוסדית, בפרט התאמת תמריצי מיסוי בפרק השביעי לחוק לעידוד השקעות הון העוסק בשכירות מוסדית. במסגרת הרפורמה נקבעו שיעורי מס מופחתים על ההכנסה החייבת או על השבח הריאלי ממכירת דירות להשכרה, שיעורי מס מופחתים על ההכנסה החייבת מהשכרה וקביעת פחת מואץ. הטבות המס יינתנו בכפוף לכך שהדירות יושכרו במשך תקופה ארוכה של 15 שנים לפחות מתום הבנייה, ובחוזים ארוכי טווח (חוזים ל-5 שנים עם אופציה ל-5 שנים נוספות). מכירת הדירות תתאפשר לאחר 15 שנות השכרה, עם תמריץ למכירה לאחר תקופה ארוכה יותר (20 שנות השכרה). ובהתאם, שיעור מס החברות יעמוד על 11%-5% (29%-24% ליחידים) בהתאם למשך תקופת השכרה. שיעור הפחת המואץ במסגרת הפרק השביעי עומד על 20%.

**תיקון 222 לפקודת מס הכנסה (חוק הריטים):** תיקון 222 לפקודת מס הכנסה 2016, קובע הסדרי מס מיטיבים לקרנות השקעה במקרקעין המתמקדות בהשקעה בדירות להשכרה. ההקלות במסגרת התיקון נוגעות לתמריצי מס, כגון מס רכישה, מס שבח, מע"מ והכנסות משכירות. בנוסף, במסגרת התיקון עלה שיעור המינוף של הקרנות ל-80% וכן האפשרות להיכנס להשקעה בשלבים מוקדמים של הפרויקט.

## זכויות תכנוניות

**התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה (תיקון 120):** בתחילת 2018 אישרה הכנסת תיקון בחוק התכנון והבנייה בנושא דיור בהישג יד, שהוא דיור להשכרה ארוכת טווח, לפי הגדרתו בחוק. התיקון הרחיב את סמכויותיהן של ועדות התכנון המחוזיות והמקומיות, בעניין הוספת זכויות בנייה על מנת לעודד בניית יחידות דיור להשכרה. כך, ועדה מחוזית מוסמכת לקבוע תוספת זכויות לדיור להשכרה ארוכת טווח ללא הגבלה, בתנאי שלפחות רבע מהדירות יהיו במחיר מופחת. ועדה מקומית יכולה לקבוע תוספת זכויות של עד 25%. יחידות הדיור יושכרו לתקופה של 20 שנים לפחות, עם אפשרות לחוזים ארוכי טווח של חמש שנים (בתוספת אופציה). הדירות יושכרו במחירי שוק והדירות במחיר מופחת יושכרו במחיר הנמוך ב-20% מ"מחיר השוק" כפי שייקבע על ידי השמאי הממשלתי, כאשר בסמכותה של הרשות המקומית לקבוע גובה הנחה שונה בקרקעות שאינן קרקעות בניהולה של רשות מקרקעי ישראל. בדירות המפוקחות "מחיר השוק" יתעדכן אחת לחמש שנים על ידי השמאי הממשלתי. העלאת שכר הדירה תתאפשר בהתאם לשיעור האינפלציה ולא מעבר לכך. הדירות במחירי שוק יושכרו באופן חופשי בעוד שיחידות הדיור במחיר מופחת יושכרו באמצעות הגרלות בין הזכאים.

**חוק הותמ"ל:** חוק זה מהווה את התשתית להקמת הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור שמטרתה המוצהרת היא הגדלה מהירה של היצע יחידות הדיור ויצירת מלאי תכנוני של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך, חלקו במחיר מופחת. החוק מתמרץ כניסה של משקיעים מוסדיים לתחום ההשכרה באמצעות הקצאת יחידות דיור להשכרה בתוכניות המקודמות על ידי הוועדה. החוק קובע כי במתחמים המקודמים על קרקע מדינה, 30% מיחידות הדיור יוקצו להשכרה ארוכת טווח (מחציתן במחיר מופחת), עם החרגות במקומות בהם אין כדאיות כלכלית להקמת דיור להשכרה.

בשנים 2015-2020 אושרו בתכניות הותמ"ל כ-45 אלף יחידות דיור להשכרה ארוכת טווח (כמחציתן יחידות דיור להשכרה במחיר מופחת), שהן כ-22% מסך יחידות הדיור המאושרות במסלול הרגיל.<sup>19</sup> מרבית התכניות בהן נקבע שיעור של 30% לשכירות ארוכת טווח נמצאות באזור תל-אביב והמרכז.

19 מגמות וסוגיות בפעילות הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2021.

בהתחשב בכך שהותמ"ל הוא הגוף התכנוני המשמעותי בישראל, המאשר את מרבית התכניות לבנייה, ואם ניקח בחשבון את קצב אישור התכניות, בפרט כאלה שכוללות דיור להשכרה, בטווח הבינוני יהפוך שוק השכירות בישראל לשוק ממוסד ומפוקח. המשקיעים הפרטיים יידחקו החוצה על ידי חברות גדולות ומשוק מבוזר יהפוך שוק השכירות לשוק ריכוזי וממוסד.

## הקצאת קרקע לבניית דיור להשכרה

**חברת "דירה להשכיר":** חברת דירה להשכיר היא חברה ממשלתית שהוקמה בסוף 2013 והחלה את פעילותה בספטמבר 2014. מטרת החברה היא לקדם פרויקטים של דיור להשכרה מוסדית ארוכת טווח. החברה עוסקת בקידום תכנון סטטוטורי, איתור ושיווק קרקעות והיא למעשה הזרוע הביצועית של הממשלה וגורם מתכלל בכל הנוגע לקידום מקבצי דיור גדולים להשכרה. נכון להיום, דירה להשכיר היא הגוף המשמעותי ביותר בקידום פרויקטים להשכרה מוסדית. עד כה אוכלסו למעלה מאלפיים יחידות דיור, מרביתן במעגל הראשון של אזורי הביקוש. בנוסף, לאחרונה חלה עלייה משמעותית בהיקף הפרויקטים שבצנרת. בין 2018 ועד סוף המחצית הראשונה של 2022 נמכרו קרקעות לבנייה של למעלה מ-7,000 יחידות דיור להשכרה.<sup>20</sup> בנוסף, על פי אתר החברה, כ-1,300 יחידות דיור נמצאות בתהליכי שיווק.<sup>21</sup> בשלב זה מדובר באחוז קטן יחסית מסך הדירות המושכרות, אולם ההשכרה המוסדית נמצאת במגמת עלייה, ומהווה חלק הולך וגדל בתוכנית הדיור הממשלתית.<sup>22</sup> כמו כן, בשנת 2021 שיווק הקרקעות להשכרה מוסדית עמד על כ-10% מסך שיווקי קרקע מדינה על ידי רשות מקרקעי ישראל.

20 החלק הארי של הקרקעות להשכרה מוסדית שווקו בשנים 2021-2022.

21 פרויקטים בהקמה – דירה להשכיר.

22 תכנית הדיור הממשלתית 2022-2025.

## הדרת המשקיעים הפרטיים משוק הדיור

לצד קידום פרויקטים להשכרה מוסדית, מזה מספר שנים פועלת המדינה להוצאת המשקיעים הפרטיים משוק הדיור. הדבר בא לידי ביטוי בצורות שונות – החל מהכבדת המיסוי על המשקיעים הקטנים וכלה בקידום של תדמית שלילית כאספני דירות ולעתים אף גרוע מכך. בנוסף, קיימת תחושה כללית כי המשקיעים הקטנים נמצאים "על הכוונת" של משרד האוצר ושל כל העוסקים בפתרונות משבר הדיור. השינויים התכופים במיסוי דירות להשקעה מכניסים חוסר וודאות ולחץ לשוק הדיור הרווח ממיילא. בנובמבר 2021 הועלה (שוב) מס הרכישה על דירה שנייה ומעלה ל-8%, החל מהשקל הראשון. זאת לעומת מס מדורג ומתון הרבה יותר לבעלי דירה יחידה.

לא אחת התבטאו שרים בממשלה, חברי כנסת ופקידים בכירים נגד המשקיעים הפרטיים בדירות. כמו כן, סקירות הנדל"ן של משרד האוצר עוסקות בצורה קבועה ברוכשי דירה שנייה ומעלה, שמצטיירים בתור המתחרים העיקריים על דירות המגורים של הזוגות הצעירים. הנרטיב הזה מהדהד ומועצם בתקשורת הכלכלית ותורם לתדמית השלילית עד כדי רדיפה של ממש של אנשים פרטיים שבחרו להשקיע בדירות. מעניין לראות, כי היחס השלילי להשקעה בדירות משתנה ב-180 מעלות, כאשר מדובר ברכישת דירות על ידי גופים מוסדיים, כמו קרנות ריט ורוכשי מקבצי הדיור להשכרה.

הרחקת המשקיעים הפרטיים משוק הדיור באמצעות הכבדת מיסוי ונרטיב פוגעני, לצד קידום השכרה מוסדית היא לא רק חוסר צדק מוחלט, זהו גם צעד חסר היגיון כלכלי בבסיסו. אם רוכשי הדירות להשקעה מתחרים ברוכשי דירה ראשונה, הרי שגם המוסדיים מתחרים באוכלוסייה זו בדיוק.





## 4. העלויות האמיתיות של פרויקטים להשכרה

עד כה, ראינו כי אין הצדקה להתערבות ממשלתית בשוק השכירות בישראל. מדובר בשוק משוכלל שמתפקד על בסיס הסכמים חוזיים, וודאי שאינו עונה להגדרה של כשל שוק. גם מחירי הדירות הגבוהים בישראל, אינם תוצאה של כשל שוק, אלא נובעים מגורמי רקע אחרים – היצע שאינו מספיק להדביק את הביקושים ורמת הריבית האפסית במשק עד לא מזמן. עם זאת, ההתערבות בשוק השכירות תופסת תאוצה בשנים האחרונות – בין אם מסיבות פוליטיות או אחרות. מה שמאוד ברור, הוא המחיר הבלתי נתפס של ההרפתקה הזו שנקראת "שכירות מוסדית". מיליארדים של שקלים אמיתיים שמתנדפים וימשיכו להתנדף מהקופה הציבורית, ככל שהמדינה תבחר להמשיך ולקדם את האיוולת הזו.

בפרק זה יוצגו העלויות הישירות של הפיכת שוק השכירות לשוק מאורגן וממוסד לצד התועלות הכמעט זניחות לשוכרי הדירות. בפרט, אובדן הכנסות המדינה במיליארדים, כתוצאה ממכירת קרקעות לבנייה להשכרה וכתוצאה מתמריצי המס ליזמים ולגופים המוסדיים, שמצליח לייצר הטבה מינורית לקבוצת אוכלוסייה מצומצמת.

### 4.1 מתודולוגיה

על מנת לאמוד את אובדן הכנסות המדינה כתוצאה מתמרוץ שוק ההשכרה המוסדית, בוצעה השוואה בין פרויקטים של דיור למכירה לבין פרויקטים המיועדים להשכרה ארוכת טווח. מכיוון שלא מדובר בפרויקטים גנריים, היה צורך למצוא בסיס משותף שיאפשר השוואה סבירה בין שני סוגי הבנייה. לכן, נבחרו שני מוקדים בהם שווקו

לאחרונה קרקעות בהיקף משמעותי במרכזי רמ"י ודירה להשכיר, הן במרכזי קרקע רגילים והן במרכזי בנייה להשכרה. המקומות בהם בוצעה השוואה בין פרויקטים להשכרה לבין פרויקטים רגילים הם שכונת אשכול בתל אביב והרובע המערבי בלוד. נבחנו היבטים כמו מידת התחרות במרכזים, מחירי הקרקע הסופיים ששולמו על ידי הזוכים וכן הכנסות מדינה צפויות ממסים לאורך זמן מהוונות לערך נוכחי.

**אבדן הכנסות מקרקע** – הפער בין מחיר קרקע מפותחת במרכזים רגילים לבין מחיר הקרקע במרכזי השכרה. החישוב הוא ליחידת דיור וכן למ"ר בנוי.

**אבדן הכנסות ממסים** – כפי שהראינו בפרק הקודם, בנייה להשכרה מתומרצת בהטבות מס משמעותיות. מעבר להפחתת שיעורי המס בפרויקטים להשכרה, חשוב לזכור כי מבנה ההכנסות של הפרויקטים הללו שונה מהותית מפרויקטים של מכירת דירות. בעוד שבעסקאות מכירה ההכנסות החייבות במס מתקבלות כמעט מיידית, בפרויקטים להשכרה ההכנסות החייבות פרוטות לאורך שנים רבות. לצורך חישוב הפערים בהכנסות ממסים בשני סוגי הפרויקטים, נבנו תזרימי הכנסות עתידיים בשני סוגי הפרויקטים, כולל המסים הנגזרים מכך. תזרימי ההכנסות הווננו בשיעור של 5% (הסבר יובא בהמשך). להלן ההנחות העיקריות ששימשו בבניית תחזית תזרימי ההכנסות. בנוסף יש להוסיף לחישוב את הפער במע"מ הנגזר ממחיר הקרקע. אף ששיעור המע"מ המשולם על הקרקע זהה בשני סוגי הפרויקטים, מחיר הקרקע בדיור להשכרה נמוך יותר (כפי שנראה בהמשך) ממחיר הקרקע בפרויקטים למכירה. כתוצאה מכך, גם תקבולי המע"מ על ידי המדינה הנגזרים ממחיר הקרקע להשכרה נמוכים יותר.

#### **תחזית הכנסות המדינה ממסים בפרויקטים חופשיים – הנחות בסיס:**

- משך הבנייה הוא שלוש שנים במוצע. בתום הבנייה יימכרו כל הדירות בפרויקט במחיר השוק.
- מס חברות בשיעור של 23% על הרווח היזמי בפרויקט.
- מע"מ בשיעור של 17% על הרווח היזמי (תחת ההנחה שהיזם מזדכה על מע"מ תשומות).
- רוכשי דירות בפרויקטים החופשיים ישלמו מס רכישה בהתאם למדרגות המס המקובלות. שטח עילי ליחידת דיור



בתל-אביב עומד על 115 מ"ר ובלוד על 122 מ"ר. הנתון הזה מבוסס על התכניות המפורטות של כל אחד מהמתחמים.<sup>23</sup> יש לציין כי על פי התכניות הקיימות, אין כמעט הבדל במאפיינים הפיזיים של הפרויקטים החופשיים לעומת הפרויקטים המיועדים להשכרה מוסדית.

**• תחזית הכנסות המדינה ממסים בפרויקטים של השכרה – הנחות בסיס:**

- משך הקמת הפרויקטים הוא שלוש שנים בממוצע. בתום הבנייה, יושכרו כל הדירות בפרויקט לתקופה של 20 שנה. בתום תקופת ההשכרה כל הדירות יימכרו במחירי השוק.
- הדירות החופשיות בפרויקטים יושכרו במחירי שוק, ואילו הדירות המפוקחות יושכרו בהנחה משמעותית, בהתאם למה שנקבע במכרז וכתלות בשטח הדירה המושכרת. בתל אביב נע מחיר השכירות המקסימאלית למ"ר עילי בין 72 ש' לדירה גדולה לבין 88 ש' לדירה קטנה (לא כולל מע"מ). דמי האחזקה יעמדו על 5.3 ש' למ"ר לכל היותר. בלוד, יעמוד מחיר השכירות בטווח שבין 35-44 ש' למ"ר עילי, דמי האחזקה יעמדו על 4.3 ש' למ"ר לכל היותר. על כל פנים, מחיר השכירות של דירה מפוקחת לא יעלה על 80% ממחיר השכירות החופשית.
- מחיר השכירות בשוק החופשי מייצג תשואה להשכרה של 2.8% בתל אביב ותשואה של 3.2% בלוד.
- עליית מחירי השכירות בקצב שנתי של 2.5% בקצב האינפלציה הצפויה.<sup>24</sup> עליית מחירי הדירות בקצב שנתי של 4.5% (מדובר בעלייה ריאלית של 2%, הדבר תואם את קצב עליית מחירי הדירות ההיסטורי, מ-1995 ועד 2021)
- שיעור המימון הפרויקט יעמוד על כ-25.50% מחיר האשראי – 4%.
- עלויות שוטפות יעמדו על 15% מסך ההכנסות מהשכרת דירות.

23 תמל/3001 בתל אביב ותמל/1087 בלוד.

24 צפייות לאינפלציה שנחית ארוכת טווח כפי שהן באות לידי ביטוי בפערי התשואות בין איגרות החוב הממשלתיות, השקליות וצמודות המדד, לתקופה של כ-10 שנים.

25 הנחה שמרנית לאור העובדה כי ניתן להגדיל את רמת המינוף ל-80%.

- דמי הניהול ישולמו על ידי השוכרים ויכסו באופן מלא את עלויות תחזוקת המבנה.
- מס חברות מופחת של 11% (במקום 23%) ב-5 השנים הראשונות להשכרה, 9% בשנים 106, 7% בשנים 11-15 ו-5% לאחר 15 שנים של השכרה.<sup>26</sup>
- פחת מואץ של 20% (במקום 4%).
- פטור ממע"מ על הכנסות משכירות וממכירת הדירות כעבור תקופת ההשכרה. מנגד, לא ניתן לקזז תשלומי מע"מ מעלויות הבנייה.
- מס רכישה ישולם בסוף התקופה, עם מכירת הפרויקט. בפרויקטים להשכרה קיימת הטבה במס הרכישה כאשר הרוכש הוא גוף מוסדי, כמו קרן רי"ט. במקרה כזה, יעמוד שיעור מס הרכישה על 0.5%, נמוך משמעותית משיעור המס החל על רוכש פרטי.

### הנחות נוספות והערות:

- תזרימי ההכנסות הנומינליים הווננו על פני זמן בשיעור של 5%. שיעור ההיוון הוא למעשה מחיר החוב הממשלתי (תשואה על אג"ח שקלית ל-9 שנים עמדה באוקטובר 2022 על כ-3.4%), בתוספת רמת סיכון מסוימת שכרוכה בפרויקטים יזמיים. לצורך השוואה, שיעור ההיוון בתחום המסחר והמשרדים, כפי שהוא מופיע בסקירת השמאי הממשלתי<sup>27</sup> עומד על 7%. בנוסף, תזרימים עתידיים מפרויקטים להשכרה, מהוונים בדוחותיה של אזורים ה.פ. ליונינג לשנת 2021 בטרם החלה הריבית במשק לעלות, בשיעור של 5%. על כן, שיעור היוון של 5% משקף רמת סיכון נמוכה יחסית, קרי, וודאות גבוהה לתקבולי מס מהפרויקטים להשכרה. יצוין, כי שיעור היוון גבוה יותר, יחדד את מסקנות המאמר.

26 שינוי מסלול הסבות המס של בניין להשכרה למגורים בחוק לעידוד השקעות הון ובקרתן להשקעות במקרקעין (קרן ריט), חוזר לקוחות, 23 Deloitte, נובמבר 2021.

27 סקירת שיעורי תשואה בנכסים מניבים – מחצית ראשונה של שנת 2021, אגף שומת מקרקעין, משרד המשפטים, 22 דצמבר 2021.

- חשוב לציין כי בממוצע, שווקה הקרקע לבניית פרויקטים להשכרה בעיתוי מאוחר יותר. כך, בתל-אביב נסגרו מכרזי ההשכרה בדצמבר 2021 ובאפריל 2022, לעומת מכרזי בנייה רוויה שנסגרו באוגוסט 2021. גם בלוד, ניתן לומר שהקרקע להשכרה שווקה מאוחר יותר. הפערים הללו בעיתוי שיווק הקרקעות לא נלקחו בחשבון בחישוב שיובא בהמשך, אולם חשוב לומר כי בסביבת מחירים עולה, הדבר אף מחדד את מסקנת המאמר לפיה המדינה מוותרת על הכנסות עתק משיווק קרקע כשהיא בוחרת לכפות בנייה להשכרה ארוכת טווח.
- תזרים ההכנסות עבור כל הפרויקטים מתחיל בתקופה עם מסירת הקרקע לזים.
- מחיר השוק למ"ר חושב בשיטת bottom-up, על בסיס מחיר הקרקע ששולם במסגרת המכרז, מבנה עלויות הבנייה, שיעור הרווח היזמי המקובל בשוק, מיסים ועוד.<sup>28</sup> בנוסף, בוצע תיקוף למספר שהתקבל על בסיס נתוני רשות המסים על עסקאות נדל"ן. מבנה העלויות בשלב הקמת הפרויקטים הוא כדלהלן:

#### לוח 4.1: רכיבי עלויות הדירה לפי סוג בנייה ואזור גיאוגרפי (למ"ר עילי – עיקרי ושירות)

לוד (מרכז) בנייה מרקמית	תל אביב בנייה מרקמית ומגדלית	
40.0%	49.1%	קרקע
24.1%	12.3%	בנייה ישירה למ"ר עילי
6.4%	4.4%	עלויות נלוות
15.0%	19.6%	רווח יזמי
14.5%	14.5%	מע"מ
100.0%	100.0%	סה"כ
19,283	53,527	מחיר דירה למ"ר עילי (ש)
122	115	שטח ממוצע של יח"ד בפרויקט (מ"ר)
2,346,958	6,135,437	מחיר הדירה (ש)

<sup>28</sup> החישוב נשען על מחקר שבוצע על ידי חברת פז כלכלה ומחירון דקל עבור משרד השיכון, רכיבי עלויות הבנייה למגורים ומשקלם במחיר הדירה. מדובר בעבודה משנת 2015 המתבססת על נתונים מוקדמים יותר, לכן בוצעו התאמות על מנת לשקף בצורה נכונה את עלויות הבנייה ב-2022. החישוב המפורט מופיע בנספח 1.

לאור עידודה של המדינה ופעלתנותם של גופים כמו הותמ"ל ודירה להשכיר, ייתכן שבמרכזי קרקע להשכרה תהיה תוספת של זכויות בנייה (מעבר לתוספת במכרזים הרגילים). טענה זו לא נבדקה אמפירית במסגרת עבודה זו, בהיעדר נתונים זמינים. אולם, ככל שקיימת הרחבת זכויות עודפת בפרויקטים להשכרה בהשוואה לפרויקטים "רגילים" כך גדל אובדן הכנסות המדינה ממכירת קרקעות לבנייה. לגבי התקבולים ממיסים, ייתכן שהרחבת זכויות הבנייה תניב הכנסות גבוהות יותר ממיסים לאורך זמן. על כל פנים, קיימת חשיבות לדיון על בנייה עודפת, בפרט שאלת הנזק שבנייה כזו יוצרת לעומת התועלת. תחת ההנחה כי הליכי התכנון משקפים מדיניות נכונה שמתאימה לקרקע, תוספת זכויות גורפת עלולה להביא לבניית יתר, דבר שפוגע בסופו של יום באינטרס הציבורי.

## 4.2 תל אביב – פרויקט שכונת אשכול (שדה דב)

שכונת אשכול ממוקמת בצפון מערב תל אביב, בין צומת הרחובות לוי אשכול ושל"י עגנון ועד החלק הדרומי של מה שהיה בעבר הטרמינל בשדה דב. מדובר בתכנית מועדפת לדיור 3001, שהיא למעשה חלק מרובע שדה דב.<sup>29</sup> בשנים הקרובות, צפויות להיבנות על 341 דונם של שכונת אשכול כ-4,000 יחידות דיור, לצד שטחי מסחר, מבני ציבור ועוד. במסגרת התוכנית, שיווקה רשות מקרקעי ישראל יחד עם חברת "דירה להשכיר" מגרשים לבנייה של כ-2,400 יחידות דיור,<sup>30</sup> כשליש מהן מיועדות להשכרה ארוכת טווח. מחצית מהדירות שייבנו להשכרה, יושכרו במחיר מפוקח. המחיר המקסימאלי שנקבע במסגרת מכרזי הקרקע תלוי בשטח הדירה המושכרת ונע בין 72 ל-88 ש"ל למ"ר עילי בתוספת מע"מ. כמו כן, לסכום זה יתווספו דמי אחזקה של 5.3 ש"ל למ"ר (בתוספת מע"מ). הבנייה בשכונת אשכול הינה בנייה מרקמית ומגדלית – במסגרת הפרויקט ייבנו בניינים בני 9 קומות לצד מגדלים בני 39 קומות. ההבדלים הפיזיים בין הדירות המיועדות למכירה חופשית לדירות להשכרה הינם זניחים, ראו נספח 2. הדבר מאפשר השוואה טובה בין הכנסות המדינה מבנייה חופשית לעומת בנייה להשכרה.

29 רובע שדה דב (תא/4444) היא תכנית מתאר המשתרעת על פני 1,500 דונם בצפון מערב תל אביב. התוכנית כוללת כ-14 אלף יחידות דיור, שטחי מסחר, מלונאות ועוד.

30 מכרזים 327/2021 ו-72/2021 המיועדים להשכרה (שווקו באפריל 2022 ודצמבר 2021 בהתאמה), מכרז 62/2021 בנייה רוויה המיועדת למכירה בשוק החופשי (שווק באוגוסט 2021).

## אובדן ההכנסות מקרקע וממסים במכרזים להשכרה

הלוח הבא מציג את תוצאות המכרזים להשכרה מול המכרזים החופשיים, בפרט מחיר הקרקע הסופי כפי שנקבע במסגרת המכרז ומחיר הקרקע למ"ר בנוי. ישנם מספר הבדלים בולטים בין שני סוגי המכרזים, דבר שיש לו השלכות ישירות על הכנסות המדינה.

### לוח 4.2: סיכום תוצאות מכרזי הקרקע בשכונת אשכול<sup>31</sup>

סוג המכרז	מספר הצעות ממוצע	סה"כ יח"ד	שטח כולל ליח"ד (מ"ר) 33	שטח עילי ליח"ד (מ"ר) 32	מחיר קרקע מפותחת, ממוצע למ"ר עילי בש"ח (ללא מע"מ)	מחיר קרקע מפותחת, ממוצע בש"ח (ללא מע"מ)
דזור להשכרה	2	835	187	115	20,831	2,387,700
שוק חופשי	13	1,574	184	111	26,301	2,921,757
פער בהכנסות ממכירת קרקע					5,470	534,057
כולל מע"מ					6,400	624,847

**”המכרזים החופשיים הם משמעותית יותר תחרותיים. המחיר ששולם עבור הקרקע במכרזי ההשכרה נמוך בכ- 21% בהשוואה למכרזים החופשיים.”**

כפי שניתן לראות בלוח 4.2, המכרזים החופשיים הם משמעותית יותר תחרותיים. בעוד שמספר ההצעות הממוצע במכרז חופשי עמד על 13, מספר ההצעות במכרזי ההשכרה היה 2 בלבד! הסיבה לכך נעוצה בכך שמכרזי השכרה פונים באופן אינהרנטי ליזמים הגדולים במשק. חברות בנייה בינוניות וקטנות, ואף חברות גדולות רבות, יתקשו להתמודד במכרז השכרה, מכיוון שלא מדובר בפרויקט שמניב הכנסות ממכירת דירות. ניהול פרויקט השכרה לאורך שנים רבות כרוך באיטנות פיננסית גבוהה שתאפשר לספוג תזרים שלילי משמעותי ולאורך זמן. למידת התחרותיות של המכרז השלכות ישירות על מחיר הקרקע. ככל שמספר המשתתפים גבוה יותר, כך ניתן לצפות למקסום ההכנסות על הקרקע.

המחיר ששולם עבור הקרקע במכרזי ההשכרה נמוך בכ- 21% בהשוואה למכרזים החופשיים. כך, בפרויקט שדה דב, המדינה הלכה למעשה וויתרה על הכנסות של למעלה מחצי מיליון ₪ (לפני מע"מ) לכל יחידת דזור ששווקה להשכרה. יודגש כי מדובר

31 מדובר בלוח מסכם, את תוצאות המכרזים ניתן לראות באופן מפורט בנספח 4.

32 שטח עילי – עיקרי ושירות (ולא כולל מרפסות, מרתפי חניה, מחסנים).

33 השטח הבנוי הכולל חלקי מספר הדירות בפרויקט. זהו שטח עילי ועיקרי ושירות) וכן שטחי המרתפים, החניות והמרפסות.

על ההכנסות ממכירת הקרקע בלבד, בלי לקחת בחשבון את אובדן ההכנסות ממיסים, נושא שאתייחס אליו בהמשך. על מנת להדגיש את גודל העניין, שיווק 835 דירות להשכרה גרר וזיתור על הכנסות של כ-440 מיליון ש"ח (למעלה מחצי מיליארד ש"ח כאשר לוקחים בחשבון את המע"מ).

על מנת להעריך את אובדן ההכנסות ממיסים בפרויקטים להשכרה, בוצעה השוואה של תקבולי המס בין פרויקטים למכירה לפרויקטים המיועדים להשכרה ארוכת טווח. כל ההכנסות הווננו בשיעור אחיד של 5%, כדי שניתן יהיה להשוות בין זרמי ההכנסות לאורך זמן. הלוח הבא מציג את הפערים בהכנסות ממכירת קרקע וממיסים בשני סוגי הפרויקטים.

### לוח 4.3: הכנסות צפויות למ"ר עילי בפרויקטים חופשיים מול פרויקטים להשכרה, מהוונות בשיעור של 5%

הערות	פער למ"ר	השכרה	מכירה	
ראו לוח 4.2	5,470	20,831	26,301	מחיר הקרקע למ"ר עילי
ראו לוח 4.2	930	3,541	4,471	מע"מ קרקע
פרויקטים למכירה – מס של 23% על הרווח היזמי. פרויקטים להשכרה – שיעור מס מופחת על הכנסות חייבות משכירות ומכירה בסוף תקופת ההשכרה.	(421)	2,802	2,381	מס חברות
פטור ממע"מ בפרויקטים להשכרה, מנגד לא ניתן להזדכות על מע"מ תשומות	1,760	-	1,760	מע"מ רווח יזמי
בפרויקטים החופשיים היזם מזדכה על מע"מ תשומות מול עסקת המכירה	(1,381)	1,381	-	מע"מ תשומות
פחת מואץ של 20% בפרויקטים להשכרה, זו למעשה הטבה של מגן מס על ההכנסות החייבות של החברה.	1,801	(1,801)	-	פחת מואץ (מגן מס)
מס החל על הרוכשים בעת ביצוע העסקה. בפרויקטים להשכרה קיימת הטבת מס כאשר הרוכש הוא מוסדי. ההנחה כי הדירות להשכרה יימכרו בסוף התקופה.	1,737	240	1,977	מס רכישה
	9,896	26,993	36,889	הכנסות המדינה ממיסים ומקרקע בש"ח (למ"ר)
	1,134,300	3,094,057	4,228,357	הכנסות המדינה ממיסים ומקרקע ליח"ד בשטח של 115 מ"ר

**”מדובר באבדן  
הכנסות של למעלה  
ממיליון ש’ לכל  
יחידת דיור.”  
שנבנית להשכר.”**

**”קל לראות כי  
אובדן הכנסות של  
כמעט מיליארד  
ש’ על מנת לייצר  
תועלת של 250  
מיליון ש’, הוא  
צעד חסר  
היגיון, וזאת  
בלשון המעטה!”**

**כאשר המדינה מקדמת פרויקטים להשכרה ארוכת טווח באחת  
השכונות היקרות בישראל, היא למעשה מוותרת על הכנסות  
של 9,896 שקלים למ”ר עילי. על מנת לסבר את האוזן, מדובר  
באבדן הכנסות של למעלה ממיליון ש’ לכל יחידת דיור שנבנית  
להשכרה, וכ-947 מיליון ש’ לפרויקט כולו.<sup>34</sup>**

לאור המספר שנראה גבוה, ראוי לשאול מה התועלת שצומחת מכך  
לשוכרי הדירות. האם ייתכן שבמבחן עלות-תועלת קיימת הצדקה  
לוויתור על כספי המדינה בהיקף של כמעט מיליארד שקלים, על  
מנת לאפשר הנחה בשכר דירה לקבוצה מצומצמת של שוכרים  
באזור היקר ביותר במדינה. ובכן התשובה היא חד משמעית לא.  
ההנחה הממוצעת המצטברת ליחידת דיור להשכרה עומדת על  
כ-299 אלפי ש’<sup>35</sup> מהוונת על פני זמן.<sup>36</sup> ברמת הפרויקט, מדובר על  
הטבה מצטברת של כ-250 מיליון ש’.<sup>37</sup> קל לראות כי אובדן הכנסות  
של כמעט מיליארד ש’ על מנת לייצר תועלת של 250 מיליון ש’, הוא  
צעד חסר היגיון, וזאת בלשון המעטה!

בהקשר הזה חשוב גם לומר כי ייתכן שהתועלת הנובעת מבזבז כל  
כך בוטה של כספי ציבור היא אף יותר נמוכה ממה שהוצג פה בחישוב  
פשוט. מכיוון שמדובר בתכנית שבבירור מעוותת את התמריצים של  
משקי הבית, ייתכן שבהיעדר ”ההנחה” שמספקת המדינה, אותם  
שוכרים היו בוחרים לשכור או לרכוש דירה במקום אחר.

כאשר מסתכלים על העלויות והתועלות הישירות מפרויקטים  
להשכרה, מצטיירת תמונה עגומה. אין ספק כי מחירי השכירות  
בתל-אביב הינם גבוהים מאוד ואף נמצאים במגמת עלייה לאורך  
זמן, דבר שבהחלט מדיר אוכלוסיות שונות מהעיר. אולם, קידום  
דיור להשכרה ארוכת טווח בבעלות מוסדית הוא לא הפתרון. וודאי  
ניתן למצוא שימוש ראוי יותר לכספי ציבור מלסבסד שכר דירה של  
15 אלף ש’ לקבוצה מצומצמת מאוד של שוכרים באזור היקר ביותר  
בתל-אביב.

34 835 יחידות דיור להשכרה ששווקו בשכונת אשכול.

35 ההנחה המהוונת ליחידת דיור מפוקחת עומדת על כ-597 אלפי ש’. מכיוון  
שרק 50% מהדירות הינן בפיקוח מחירים, ההנחה הממוצעת ליחידת דיור  
להשכרה היא למעשה מחצית מהסכום הזה, כלומר כ-299 אלפי ש’.

36 למטן הפשטות הונח כי שיעור ההיוון של משקי הבית הינו 5% - כשיעור ההיוון  
של הכנסות המדינה. כפועל, נכון להוון את ההנחה שמקבלים משקי הבית  
כשיעור גבוה יותר. לכן למעשה ההטבה שתתקבל כתוצאה מפיקוח שכר דירה  
היא אף מצומצמת יותר. דבר שמחדד אף יותר את מסקנות העבודה הזו.

37 299 אלפי ש’ מוכפלים ב-835 יחידות הדיור להשכרה.

נקודה נוספת שבולטת מאוד היא האקראיות בהקצאת משאבים ציבוריים באמצעות הגרלות. בעוד שבתוכניות ציבוריות אחרות הסיוע ניתן על בסיס קריטריונים ברורים (לדוגמה – תוכנית הסיוע בשכר דירה, קצבאות ישירות, סל בריאות ועוד), סבסוד שכר דירה באמצעות הגרלות הוא רנדומלי כמעט לגמרי. משק בית שהתמזל מזלו יקבל הנחה בשכר דירה בעוד שמשקי בית אחרים לא, ללא קשר למאפיינים סוציו-אקונומיים או אחרים. יתר על כן, מצבה הכלכלי של משפחה המתגוררת בתל אביב במוצע טוב יותר ממצבה של משפחה המתגוררת בלוד. ואף על פי כן, המשפחה בתל אביב תקבל סיוע שגבוה משמעותית מהסיוע שתקבל המשפחה בלוד (כפי שיוצג בהמשך). ברור כי לפי כל פרמטר אפשרי, התוכנית אינה תורמת להקטנת אי השוויון בחברה. אולי אפילו להפך.

### 4.3 לוד – הרובע המערבי

הרובע המערבי הוא רובע מגורים חדש בצפון מערב לוד, בסמוך למושב ניר צבי<sup>38</sup>. מדובר בתוכנית תמל/1087, בהיקף של כ-11 אלף יחידות דיור, מבני ציבור, שטחי מסחר ותעסוקה. בשנים 2022/2021 שווקה רשות מקרקעי ישראל, יחד עם חברת דירה להשכיר, קרקעות לבניית 1,483 דירות להשכרה ארוכת טווח, מחציתן במחיר מקסימום אשר נע בין 35 ל-44 ש"ל למ"ר עילי בתוספת מע"מ. כמו כן, לסכום זה יתווספו דמי אחזקה של 4.3 ש"ל למ"ר (בתוספת מע"מ). כמו כן, מחיר השכירות בפיקוח לא יעלה על 80% ממחיר השכירות בשוק החופשי. כמו כן, שווקו בתקופה זו ברובע המערבי קרקעות לבניית 890 יחידות דיור למכירה בשוק החופשי<sup>39</sup>. הבנייה בשכונת אשכול הינה בעיקרה בנייה מרקמית – במסגרת הפרויקט ייבנו בניינים בני 7-12 קומות. ההבדלים הפיזיים בין הדירות המיועדת למכירה חופשית לדירות להשכרה הינם זניחים, ראו נספח 3. הדבר מאפשר השוואה טובה בין הכנסות המדינה מבנייה חופשית לעומת בנייה להשכרה.

38 תכנית תמל/1087, לוד הרובע המערבי, מינהל התכנון.

39 מכרזי קרקע להשכרה: 298/2021, 297/2021, 211/2021, 294/2021, 303/2021. מכרזים חופשיים: 6/2022, 143/2021.

בנוסף למכירת קרקעות לבנייה חופשית ולדיור להשכרה, נמכרו באזור קרקעות במסגרת תכניות מחיר מטרם ומחיר מופחת. לא התייחסנו בשלב זה לתוכניות הללו.



## אובדן ההכנסות מקרקע וממסים במכרזים להשכרה

הלוח הבא מרכז את תוצאות מכרזי הקרקע לפי סוג המכרז. גם כאן ניתן לראות בבירור את הפערים במחירי הקרקע בין המכרזים החופשיים לבין מכרזי ההשכרה.

### לוח 4.4: סיכום תוצאות מכרזי הקרקע ברובע המערבי בלוד<sup>40</sup>

מחיר קרקע מפותחת, ממוצע למ"ר עילי (ללא מע"מ)	מחיר קרקע מפותחת, ממוצע ליח"ד (ללא מע"מ)	שטח עילי ליח"ד (מ"ר) <sup>41</sup>	שטח כולל ליח"ד, (מ"ר) <sup>42</sup>	סה"כ יח"ד	מספר הצעות ממוצע	
5,925	721,165	122	197	1,483	2.8	דיוור להשכרה
7,705	949,224	123	200	890	14.5	שוק חופשי
1,779	228,058					פער בהכנסות ממכירת קרקע
2,082	266,828					כולל מע"מ

## "מחיר הקרקע המפותחת במכרזי ההשכרה נמוך ב-24% מהמחיר ששולם במכרזים החופשיים."

גם במקרה של לוד, המכרזים החופשיים הם משמעותית יותר תחרותיים. בעוד שמספר הצעות הממוצע במכרז חופשי עמד על 14.5, מספר הצעות במכרזי ההשכרה היה מתחת ל-3 בממוצע.

מחיר הקרקע המפותחת במכרזי ההשכרה נמוך ב-24% מהמחיר ששולם במכרזים החופשיים. כך, בפרויקט הרובע המערבי בלוד, המדינה וויתרה על הכנסות של 228 אלף ש, לכל יחידת דיוור ששווקה להשכרה, למעלה מרבע מיליון ש כאשר לוקחים בחשבון גם את המע"מ. מדובר על אובדן הכנסות מקרקע של כ-400 מיליון ש לכלל יחידות הדיוור ששווקו להשכרה עד כה.

אובדן הכנסות המדינה ממסים מוצג בלוח 4.5. בדומה לפרויקט שדה דב, בוצעה השוואה של תקבולי המס בין הפרויקטים החופשיים לבין הפרויקטים המיועדים להשכרה ארוכת טווח. כל ההכנסות הווננו בשיעור של 5%.

40 מדובר בלוח מסכם, הלוח המפורט בנספח 5.

41 שטח עילי – עיקרי ושירות (לא כולל מרפסות, מרתפי חניה, מחסנים).

42 השטח הבנוי הכולל חלקי מספר הדירות בפרויקט.

**לוח 4.5: הכנסות צפויות למ"ר עילי בפרויקטים חופשיים מול פרויקטים להשכרה, מהוונות בשיעור של 5%**

הערות	פער למ"ר	השכרה	מכירה	
ראו לוח 4.4	1,779	5,925	7,705	<b>מחיר הקרקע למ"ר עילי</b>
ראו לוח 4.4	303	1,007	1,310	<b>מע"מ קרקע</b>
פרויקטים למכירה – מס של 23% על הרווח היזמי. פרויקטים להשכרה – שיעור מס מופחת על הכנסות חייבות משכירות ומכירה בסוף תקופת ההשכרה.	(472)	1,130	658	<b>מס חברות</b>
פטור ממע"מ בפרויקטים להשכרה, מנגד לא ניתן להזדכות על מע"מ תשומות	486	-	486	<b>מע"מ רווח יזמי</b>
בפרויקטים החופשיים היזם מזדכה על מע"מ תשומות מול עסקת המכירה	(907)	907		<b>מע"מ תשומות</b>
פחת מואץ של 20% בפרויקטים להשכרה, זו למעשה הטבה של מגן מס על ההכנסות החייבות של החברה.	1,183	(1,183)		<b>פחת מואץ (מגן מס)</b>
מס החל על הרוכשים בעת ביצוע העסקה. בפרויקטים להשכרה קיימת הטבת מס כאשר הרוכש הוא מוסדי. ההנחה כי הדירות להשכרה יימכרו בסוף התקופה.	87	86	173	<b>מס רכישה</b>
	2,458	7,873	10,331	<b>הכנסות המדינה ממסים ומקרקע בש"ח (למ"ר)</b>
	299,169	958,219	1,257,389	<b>הכנסות המדינה ממסים ומקרקע ליח"ד בשטח של 122 מ"ר</b>

**”אבדן הכנסות  
של כ-299 אלף  
ש”ח ליחידת דיור  
להשכרה לעומת  
הנחה ממוצעת  
של כ-58 אלף ש  
לדירה מושכרת.”**

**”עלויות עקיפות  
ואובדן רווחה  
ציבורית נובעות  
מעיוותים בתמריצי  
השוכרים, בנייה  
עודפת, וסיכוי  
גבוה לטעות  
כאשר עוסקים  
בתכנון מרכזי.”**

בפרויקט ההשכרה בלוד ויתרה המדינה על הכנסות של 2,458 ש"מ ע"י. מדובר באבדן הכנסות של כ-299 אלף ש"ח ליחידת דיור להשכרה ו-444 מיליון ש"ח לפרויקט ההשכרה כולו.<sup>43</sup> גם כאן, התועלת לשוכרי הדירות נמוכה משמעותית מהמחיר אותו משלמת המדינה. גובה ההנחה הממוצעת על פני זמן לדירה מושכרת מתורגמת לכ-58 אלף ש"ח, הטבה כוללת של 86 מיליון ש"ח ברמת הפרויקט.<sup>44</sup> בשורה התחתונה, זה אומר שוויתור על הכנסות של 444 מיליון ש"ח מכספי הקופה הציבורית, מייצר תועלת של 86 מיליון ש"ח בלבד! זאת מבלי להיכנס למשמעות של הוספת 1,500 יחידות דיור להשכרה מוסדית בשולי הפריפריה החברתית, ברשות מקומית עם דירוג סוציו-אקונומי נמוך.

חשוב לציין כי מה שהוצג כאן, מייצג את העלויות הישירות של המדינה בפרויקטים ספציפיים. הראינו כי גם בתל-אביב וגם בלוד,<sup>45</sup> המדינה מפסידה מיליארדים מכספי ציבור כתוצאה מקידום פרויקטים להשכרה ארוכת טווח. הראינו כי התועלת הישירה מפרויקטים להשכרה נמוכה בסדרי גודל מההשקעה הכרוכה בכך. זאת לצד עלויות עקיפות ואובדן רווחה ציבורית שלא כימתנו בשלב הזה של העבודה – העלויות הללו נובעות מעיוותים בתמריצי השוכרים, בנייה עודפת, וסיכוי גבוה לטעות כאשר עוסקים בתכנון מרכזי (לדוגמה – שיווק דיור להשכרה בהיקפים גדולים במקום שבו ממילא הביקוש לשכירות נמוך, עלול לייצר שכונות "סלאמס").

מה שלא פחות חמור, זה שכל העסק הזה עובר מתחת לרדאר הציבורי, בזמן שמיליארדים מכספי ציבור יורדים לטמיון. החלטות שמתקבלות במחשכים, במסלולים עוקפי תקציב, ללא נימוק או הסבר לציבור איך ייתכן שהציבור מפסיד 80% מהכסף בפרויקטים הללו. התנהלות שכזו, אין לה אח ורע בשום מקום אחר. כך, לדוגמה, לא יעלה על הדעת שמנהל השקעות יפסיד 80% מהתיק מבלי לתת לכך דין וחשבון ללקוחותיו. זו סוגיה שצריכה להדאיג את הציבור הישראלי.

43 1,483 יחידות דיור להשכרה ששווקו ברובע המערבי בלוד.

44 58 אלפי ש"ח מוכפלים ב-1,483 הדירות להשכרה.

45 קיימת אינדיקציה לכך שהמצב אינו שונה גם במקומות אחרים בהם שווקו יחידות דיור להשכרה מוסדית, זאת על בסיס נתונים חלקיים.





## 5. סוגיות רוחב

### מתחרות לשוק ריכוזי – חוסר היעילות של התכנון המרכזי

קידום פרויקטים להשכרה מוסדית בהיקפים גדולים, במקביל להדרת המשקיעים הפרטיים וחברות בינוניות וקטנות, עלולה להוביל ליצירת שוק שכירות ריכוזי, המוחזק בידי מספר מצומצם של חברות גדולות, וודאי ברמה המקומית. זה אולי לא נראה כך בעת, מכיוון שההשכרה המוסדית נמצאת רק בתחילת הדרך ואינה מהווה נתח משמעותי בשוק. אולם, ללא ספק המגמה הזו תוספת תאוצה בשנים האחרונות. בעוד שהמשקיעים הפרטיים מודרים באופן מפורש, הן באמצעות חקיקה והן בשיח הציבורי, החברות הבינוניות והקטנות מתקשות דה פקטו להתמודד במכרזים של דיור להשכרה. הדבר בא לידי ביטוי ברמת התחרותיות הנמוכה במכרזי הקרקע, כפי שראינו בפרק הקודם. הסיכונים הנובעים מריכוזיות בשווקים הם מגוונים. שוק ריכוזי מאופיין בפגיעות יתר (fragility). במיוחד כשמדובר בשוק קטן כמו השוק הישראלי.

גודלו של שוק שכירות משוכלל נקבע על ידי כוחות היצע וביקוש. כך, במקומות מרכזיים ישנן יותר דירות להשכרה בהשוואה למקומות מרוחקים יותר. הסיכון הכרוך בהקצאה של דירות להשכרה בצורה מלאכותית ומהונדסת הוא בהכנסת עיוותים שקשה יהיה להתמודד עמם בהמשך. מחיר הכשלון של תכנון מרכזי בתחום הדיור הוא ביצירת שבונות עוני (סלאמס). הדבר נכון כפליים כשאינן למתכנן המרכזי תכנית סדורה על איך אמור שוק השכירות להיראות. והנה,

נראה כי הקריטריון היחיד שמוביל כיום את הקצאת הקרקעות לבנייה להשכרה הוא עצם קיומה של קרקע זמינה לבנייה. הדבר בא לידי ביטוי הן בחקיקה והן בביצוע עצמו. דוגמה בולטת לכך היא שיווק של קרקע לבניית 1,500 יחידות דיור להשכרה בלוד, רשות מקומית בעלת דירוג סוציו-אקונומי נמוך עם שוק שכירות מצומצם.

## שכירות מפקחת משמעה עליית מחירים

קביעת מחירי השכירות מתחת למחיר השוק, באופן מלאכותי, מגדילה את הביקוש לשירותי דיור ובכך מעלה את המחירים בשוק הלא מפקח, זאת לצד שלל של בעיות חברתיות שיוצרת השכירות המפוקחת. הדוגמה של ברלין לעיל ודוגמאות רבות אחרות מהעולם ממחישות זאת היטב. כמו כן, חשוב לזכור כי פיקוח על מחירי השכירות מיטיב עם קבוצה מצומצמת של שוכרים על חשבון קבוצה רחבה הרבה יותר: פעם אחת דרך הוויתור על הכנסות המדינה מקרקע וממסים ופעם שנייה דרך עליית המחירים בשוק החופשי. באופן אירוני, עליית מחירי השכירות החופשית תוביל בסופו של דבר גם לעליית המחירים של שכר הדירה שבפיקוח (היות ונקבע כי שכר הדירה המפוקח יעמוד על 80% משכר הדירה החופשי). בנוסף, מנגנון הקצאת הדירות באמצעות הגרלות הוא בלתי הוגן ובלתי שוויוני. אין שום הוגנות בהקצאה של משאבים ציבוריים בצורה אקראית. יתר על כן, כפי שצוין קודם, מנגנון ההגרלות, בניגוד למנגנון המחירים בשוק החופשי מייצר עיוותים רבים בכל הקשור לבחירה של מקום מגורים, תוך פגיעה ברווחה של משקי הבית.

## היעדר שקיפות

התמריצים שמספקת המדינה ביד רחבה לגופים מוסדיים על מנת לקדם שוק שכירות ארוכת טווח מאופיינים בחוסר שקיפות, משום שבאופן אינהרנטי מדובר במהלכים עוקפי תקציב. מכיוון שלא מדובר בסעיפי הוצאות, אלא בויתור על הכנסות ממכירת קרקעות וממסים, הדבר אינו בא לידי ביטוי מפורש בתקציב המדינה בהיעדר "שורת תקציב", הדיון הציבורי בסוגיות כבדות משקל שגורעות מיליארדים רבים מקופת המדינה, נותר שטחי. יתר על כן, הציבור כלל אינו מודע למיליארדים הנעלמים וייתכן שאף חלק גדול ממקבלי החלטות בדרג הבכיר ביותר אינו מודע לכך.

**"קביעת מחירי השכירות מתחת למחיר השוק, באופן מלאכותי, מגדילה את הביקוש לשירותי דיור ובכך מעלה את המחירים בשוק הלא מפקח, זאת לצד שלל של בעיות חברתיות שיוצרת השכירות המפוקחת."**

**"התמריצים שמספקת המדינה ביד רחבה לגופים מוסדיים על מנת לקדם שוק שכירות ארוכת טווח מאופיינים בחוסר שקיפות."**

## ”וויתור על הכנסות של מיליארדים מכספי ציבור בפרויקטים להשכרה עבר מתחת לרדאר הציבורי.”

כך, נוצר מצב שהגופים שאמורים לפקח על השוק עושים כרצונם במשאבי המדינה, מבלי לתת דין וחשבון לציבור. יתר על כן, תהליך קבלת ההחלטות של רשות מקרקעי ישראל ושל חברת דירה להשכיר בכל הקשור למכירת קרקעות ליזמים, הוא לוט בערפל. לא ברור אילו שיקולים מובילים את הגופים הללו מעבר לכותרת הסתמית של ”קידום שוק שכירות ארוכת טווח”. כמו כן, נראה שהוויתור על הכנסות של מיליארדים מכספי ציבור בפרויקטים להשכרה עבר מתחת לרדאר הציבורי. לא התקיים דיון ציבורי על התועלת שבפרויקטים הללו או על עלותם הגבוהה לציבור.

### עיוות תמריצים

אחת הבעיות המרכזיות של מעבר משוק חופשי לשוק מנוהל, היא בעיוות תמריצי החברות. חברה שעיקר הרווחים שלה מגיע מהטבות מהמדינה אינה בעלת זכות קיום. לא כל שכן כאשר הערך אותו החברה מייצרת נמוך משמעותית מהמחיר אותו משלמת המדינה.

### עלויות המנגנון הרגולטורי

רגולציה של שוק השכירות כרוכה בעלויות של המנגנון הרגולטורי. החל מפקוח על מחירי השכירות, דרך טיפול בנושאים של מיסוי, וכלה בניהול של מנגנוני הגרלות לצורך הקצאת הדירות שבפקוח לזכאים לכך.

### עלויות הציות והעלויות החברתיות

בשוק שכירות חופשי, בו משך השכירות, גובה השכירות וזהות השוכרים נקבע בהסכמה, גם היכולת לצאת מהחוזה היא פשוטה ולכן יחסי שוכר ומשכיר מתנהלים לרוב על מי מנוחות. לשוכרים אין תמריצים ”להתבצר” בדירות ולמשכירים צריכה להיות סיבה מאוד מיוחדת לפנות דיירים.

בסביבה בה מתקיים משולש שוכר-תאגיד-רגולטור, היחסים בין השוכרים למשכירים יהיו לעומתיים יותר. למשכיר מוסדי ארוך טווח יש תמריצים גדולים להזניח את הדירות והמבנים ולדחות שיפוצים ותחזוקה לסוף החוזה הארוך. הדיירים מהצד השני יכולים להרגיש ”מוגנים” הן בזכות הרגולציה על המשכיר והן בזכות הכוח הפוליטי הניתן לדיירי שכירות ארוכת הטווח בזכות מעמדם המשפטי.

---

ניתן ללמוד על כך מתחום הדיור הציבורי (אליו ניתן להתייחס כשכירות בהנחה משמעותית לטווח ארוך מאוד), החברות המשכנות שהן גם הרגולטור נמצאות במאבק תמידי מול השוכרים, עמידר למשל מנהלת עשרות אלפי תיקים משפטיים מול דייריה, מצד שני, הדיירים גרים פעמים רבות בתת תנאים ובדירות לא משופצות על גבול הלא ראויות למגורים. שתי הבעיות האלה כמעט ואינן קיימות בשוק החופשי היות ושוכרים ומשכירים שם פשוט יכולים להיפרד לשלום. במצב של דיור ציבורי או שכירות ארוכת טווח המשכירים והשוכרים כבולים זה לזה. העלויות הישירות ואובדן התועלת הן עצומות.



---



# סיכום

---

מאמר זה התמקד בשאלה, האם שכירות ארוכת טווח בניהול מוסדי, עם אלמנטים של פיקוח מחירים, עשויה להוות אלטרנטיבה טובה למצב הקיים כיום – שוק שכירות משוכלל בבעלות פרטית, עם אוכלוסייה שהעדפתה היא מגורים בדירה בבעלות. הובאה התייחסות רחבה לנזקי פיקוח המחירים, על בסיס מחקר קיים וניסיון אמפירי מהעולם. בוצעה הערכה של העלויות הישירות הכרוכות בקידום פרויקטים להשכרה ארוכת טווח אל מול התועלות עבור השוכרים. המסקנות אינן משתמעות לשתי פנים: העלויות הישירות למדינה כתוצאה מקידום פרויקטים להשכרה מוסדית גבוהות בסדרי גודל מהתועלת לציבור. לבסוף הובא דיון בסוגיות רוחב, שהן במילים אחרות, העלויות העקיפות של השכירות המוסדית. נקודה חשובה שהודגשה לאורך המאמר, היא נושא היעדר השקיפות בכל הקשור למנגנון קבלת ההחלטות. זכותו של הציבור להיות מעורה בשיקולים הענייניים שהובילו לקידום ההשכרה המוסדית בישראל.

## ממעורבות יתר להגדלת היצע

נראה כי הפתרונות שמציעה הממשלה והגופים האמונים על נושא הדיור אינם מספקים ואף מכניסים חוסר וודאות וכאוס לשוק הדיור. תכניות שונות כמו מחיר למשתכן בגלגוליה השונים, הכבדת המיסוי על המשקיעים הפרטיים, קידום מקבצי דיור להשכרה ארוכת טווח – כל אלה עוסקים בפתרונות של הקצאה מחדש של הקיים. ייתכן שהגיע הזמן להפסיק לחלק את העוגה ולהתחיל לחשוב על דרכים להגדלתה.

תהליך בניית דירה בישראל הוא ארוך ומסורבל, רווי בירוקרטיה וחסמים. קצב התחלות הבנייה אינו מספיק להדביק את הביקושים הגבוהים בשנים האחרונות, דבר שתורם לעלייה במחירי הדירות. יחד עם זאת, נראה כי יש מקום להגדלת ההיצע על ידי שחרור קרקעות לבנייה למגורים, שחרור החסמים הקיימים וקידום פרויקטים של התחדשות עירונית במקומות בהם יש לכך היתכנות כלכלית. כמו כן, היות וישראל היא מדינה עירונית, יש צורך בהגדלת צפיפות האוכלוסין במרכזי הביקוש, בדומה לערים המרכזיות במדינות המערב.

חשוב בהקשר הזה להדגיש את תפקידו של השלטון המקומי בתהליך הגדלת ההיצע. הרשויות המקומיות הן שחקן מרכזי בכל שזה נוגע לקצב הבנייה בשטחן. ביכולתן להשפיע באופן ניכר על שלבי התכנון, שיווק הקרקעות וקצב פיתוח הנדל"ן, באמצעות שליטה במתן היתרי בנייה ואישורים נוספים הנדרשים לאורך התהליך. אולם, לרשויות המקומיות תמריץ שלילי לפתח נדל"ן למגורים, בניגוד לנדל"ן מסחרי. התושבים (בניגוד לעסקים), צורכים בממוצע שירותים בעלות שגבוהה מההכנסות שהם מייצרים עבור הרשות. מחקר של פורום קהלת לכלכלה<sup>46</sup> מתייחס בהרחבה לסוגיה זו, תוך הצעה של פתרון שעיקרו מתן תמריצים לרשויות באמצעות "מענקי גולגולת", לצד צמצום מעורבות השלטון המרכזי בקביעת תעריפי הארנונה. הפתרון המוצע ישרת מספר מטרות, ביניהן, הקטנת התמריץ השלילי של הרשויות המקומיות לקידום בנייה למגורים בתחומן. זאת, בניגוד למדיניות של הסכמי גג הנהוגה כיום – שיטה נקודתית ובלתי שקופה, המשיתה עלויות כבדות על כלל אזרחי המדינה, ובמיוחד על תושבי הפריפריה.

46 תפקידן והעדפותיהן של הרשויות המקומיות בפיתוח נדל"ן למגורים, סנדרין פיטוסי, איתמר יקיר, מיכאל שראל, פורום קהלת 2015.

## נספח 1: רכיבי עלויות הבנייה וגזירת מחיר מכירה למ"ר Bottom-Up

חישוב עלויות הבנייה, נשען על מחקר שבוצע על ידי חברת פז כלכלה ומחירון דקל עבור משרד השיכון, רכיבי עלויות הבנייה למגורים ומשקלם במחיר הדירה. מדובר בעבודה משנת 2015 המתבססת על נתונים מוקדמים יותר. מאז חלו שינויים במבנה העלויות. לפיכך בוצעו התאמות למחקר של פז, על בסיס מחיר הקרקע כפי ששולם בפועל במסגרת מכרזי המקרקעין של רמ"י. כמו כן, הונח כי הייתה עלייה של 30%-1-20% בעלויות הבנייה בתל אביב ובלוד בהתאמה (מ-2015 ועד אמצע 2022). לצורך השוואה, מתחילת 2015 ועד אוגוסט 2022, מדד מחירי התשומות בבנייה למגורים עלה ב-20%.

עלויות בנייה – תל אביב, שכונת אשכול (בנייה מרקמית ומגדלית)

הערות והנחות	חלק יחסי (מעוגל)	מחיר למ"ר (פד) 2015	מחיר למ"ר 2022 (לאחר התאמות)	
מחיר קרקע מפותחת למ"ר עילי, כפי ששולם בפועל במכרזי רמ"י. לא כולל מע"מ.	49%	7,760	26,301	מחיר הקרקע (למ"ר)
עלייה של 30% בעלויות הבנייה ובעלויות הנוספות מ-2015 ועד 2022.	12%	5,068	6,588	בנייה עילית
	4%	1,816	2,360	עלויות נוספות
הנחה כי שיעור הרווח היזמי לא השתנה בין 2015 ל-2022.	20%	4,352	10,500	רווח יזמי
	85%	18,996	45,750	סה"כ מחיר למ"ר
	15%	3,229	7,777	מע"מ
	100%	22,225	53,527	מחיר משוקלל למ"ר (כולל מע"מ)
			115	שטח עילי ליח"ד
			6,135,437	מחיר מכירה ליח"ד

עלויות בנייה – לוד, הרובע המערבי (בנייה מרקמית)

הערות והנחות	חלק יחסי (מעוגל)	מחיר למ"ר (פד) 2015	מחיר למ"ר 2022 (לאחר התאמות)	
מחיר קרקע מפותחת למ"ר עילי, כפי ששולם בפועל במכרזי רמ"י. לא כולל מע"מ.	40%	2,069	7,705	מחיר הקרקע (למ"ר)
עלייה של 20% בעלויות הבנייה ובעלויות הנוספות מ-2015 ועד 2022. בדומה לעליית מדד מחירי התשומות בבנייה למגורים.	24%	3,867	4,640	בנייה עילית
	6%	1,030	1,236	עלויות נוספות
הנחה כי שיעור הרווח היזמי לא השתנה בין 2015 ל-2022.	15%	1,485	2,900	רווח יזמי
	85%	8,451	16,481	סה"כ מחיר למ"ר
	15%	1,437	2,802	מע"מ
	100%	9,888	19,283	מחיר משוקלל למ"ר (כולל מע"מ)
			122	שטח עילי ליח"ד
			2,346,958	מחיר מכירה ליח"ד

נספח 2: נתונים מתוך טבלת זכויות והוראות בנייה, תמל/3001, שכונת אשכול

קומות מתחת לכניסה הקובעת	קומות מעל הכניסה הקובעת	שטח מרפסות (מ"ר)	שטח מתחת לכניסה הקובעת – שירות (מ"ר)	שטח מעל הכניסה הקובעת – שירות (מ"ר)	שטח מעל הכניסה הקובעת – עיקרי (מ"ר)	מספר יח"ד	מגרש	ייעוד	מספר רמ"י, רמ"י
5	9	3,948	16,582	7,020	21,050	282	106	השכרה	327/2021
5	39	3,206	13,469	10,180	18,910	229	106	השכרה	327/2021
5	9	1,330	5,590	2,370	7,090	95	109	השכרה	72/2021
5	39	3,206	13,469	10,180	18,910	229	109	השכרה	72/2021
5	9	2,856	11,999	5,080	15,230	204	101	חופשי	62/2021
5	35	2,828	11,882	8,980	16,703	202	101	חופשי	62/2021
5	9	3,206	13,469	5,700	17,090	229	107	חופשי	62/2021
5	39	3,206	13,469	10,180	18,910	229	107	חופשי	62/2021
5	9	3,220	13,525	5,730	17,170	230	110	חופשי	62/2021
5	9	3,514	14,766	6,250	18,740	251	111	חופשי	62/2021
5	39	3,206	13,469	10,180	18,910	229	111	חופשי	62/2021

נספח 3: נתונים מתוך טבלת זכויות והוראות בנייה, תמל/1087, הרובע המערבי, לוד

מספר מכרז, רמ"י	ייעוד	מגרש	מספר יח"ד	שטח מעל הכניסה הקובעת – עיקרי (מ"ר)	שטח מעל הכניסה הקובעת – שירות (מ"ר)	שטח מתחת לכניסה הקובעת – שירות (מ"ר)	שטח מרפסות (מ"ר)	קומות מעל הכניסה הקובעת	קומות מתחת לכניסה הקובעת
298/2021	השכרה	205	82	7,600	2,400	4,700	990	7	2
298/2021	השכרה	206	92	8,400	2,680	5,800	1,110	7	2
298/2021	השכרה	209	46	4,200	1,340	2,900	560	7	2
297/2021	השכרה	217	72	6,800	2,120	4,700	870	7	2
297/2021	השכרה	218	72	6,800	2,120	4,540	870	7	2
297/2021	השכרה	312	100	9,200	2,900	6,300	1,200	12	3
297/2021	השכרה	313	100	9,200	2,900	6,300	1,200	12	3
211/2021	השכרה	210	98	9,400	2,900	6,500	1,180	7	2
211/2021	השכרה	215	46	4,200	1,340	2,900	560	7	2
211/2021	השכרה	306	100	9,200	2,900	6,300	1,200	12	3
294/2021	השכרה	308	150	13,800	4,350	9,450	1,800	12	3
294/2021	השכרה	310	150	13,800	4,350	9,450	1,800	12	3
303/2021	השכרה	324	150	13,800	4,350	9,450	1,800	12	3
303/2021	השכרה	341	100	9,200	2,900	6,300	1,200	12	3
303/2021	השכרה	342	125	11,700	3,650	8,010	1,500	12	3
6/2022	חופשי	211	49	4,700	1,450	3,250	590	7	2
6/2022	חופשי	212	64	6,000	1,880	4,160	770	7	2
6/2022	חופשי	311	150	13,800	4,350	9,450	1,800	12	3
6/2022	חופשי	107	75	7,500	2,250	5,130	900	5	2
6/2022	חופשי	108	75	7,500	2,250	5,130	900	5	2
6/2022	חופשי	109	77	7,300	2,270	5,060	930	7	2
143/2021	חופשי	309	200	18,400	5,800	12,600	2,400	12	3
143/2021	חופשי	305	200	18,400	5,800	12,600	2,400	12	3

## נספח 4: תוצאות מכרזי קרקע בשכונת אשכול, תל אביב

מספר הצעות / למגרש / מתחם	קרקע מפותחת ליחידת דיור (מיליוני ש"ח)	הצעה זוכה (ללא מע"מ, מיליוני ש"ח)	תאריך החלטה	שיעור הדירות בביקוח	מתוכן להשכרה	סה"כ יח"ד	תאריך החלטה	ייעוד	מספר מכרז, רמ"י	מגרש
2	2.3	1,118	10/4/2022	50%	511	511	10/4/2022	השכרה	327/2021	106
2	2.5	794	2/12/2021	50%	324	324	2/12/2021	השכרה	72/2021	109
14	2.8	1,093	23/8/2021	-	-	406	23/8/2021	חופשי	62/2021	101
11	3.3	1,458	23/8/2021	-	-	458	23/8/2021	חופשי	62/2021	107
16	2.9	634	23/8/2021	-	-	230	23/8/2021	חופשי	62/2021	110
11	2.7	1,253	23/8/2021	-	-	480	23/8/2021	חופשי	62/2021	111

## נספח 5: תוצאות מכרזי קרקע ברובע המערבי בלוד

מספר הצעות למגרש/ מתחם	קרקע מפותחת ליחידת דיור (אלפי ש"ח)	הצעה זוכה (ללא מע"מ, מיליוני ש"ח)	הוצאות פיתוח (ללא מע"מ, מיליוני ש"ח)	שיעור הדירות בפיקוח	מתוכן להשכרה	סה"כ יח"ד	תאריך החלטה	ייעוד	מספר מכרז, רמ"י	מגרשים
1	703	123	32.1	50%	220	220	24/3/2022	השכרה	298/2021	,502 ,602 902
2	735	206	47.3	50%	344	344	3/3/2022	השכרה	297/2021	,712 ,812 ,213 313
3	855	175	33.6	50%	244	244	24/2/2022	השכרה	211/2021	,012 ,512 603
4	855	218	38.7	50%	300	300	26/12/2021	השכרה	294/2021	,803 013
4	525	146	51.4	50%	375	375	13/6/2022	השכרה	303/2021	,423 ,143 243
10	891	197	37.4	-	-	263	11/5/2022	חופשי	6/2022	,112 ,212 113
10	1,016	189	41.9	-	-	227	11/5/2022	חופשי	6/2022	,701 ,801 901
22	959	167	24.6	-	-	200	26/10/2021	חופשי	143/2021	903
16	940	163	24.9	-	-	200	26/10/2021	חופשי	143/2021	503



## חברות נוספות בסדרה



סיוון תשפ"ב - יוני 2022



כסלו תש"פ - נובמבר 2015  
נייר מדיניות מס' 20



סיוון תשע"ד - יוני 2014  
נייר מדיניות מס' 7



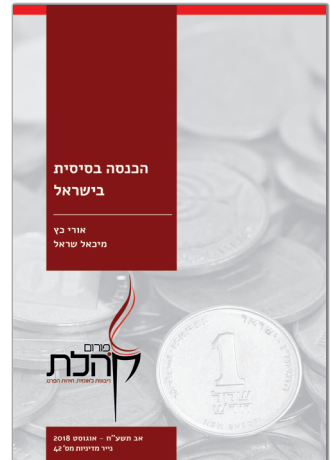
כסלו תש"פ - דצמבר 2019  
נייר מדיניות מס' 54



שבט תשע"ט - דצמבר 2018  
נייר מדיניות מס' 48



סיון תשע"ט - יוני 2019  
נייר מדיניות מס' 50



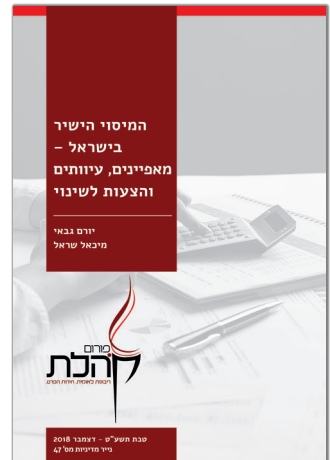
אב תשע"ח - אוגוסט 2018  
נייר מדיניות מס' 47



תשרי תשע"א - ספטמבר 2020  
נייר מדיניות מס' 64



אדר א' תשע"ו - מרץ 2016  
נייר מדיניות מס' 25



סבת תשע"ט - דצמבר 2018  
נייר מדיניות מס' 47



## פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.

## פורום קהלת לכלכלה

פורום קהלת לכלכלה מקדם מדיניות תומכת צמיחה, תחרות וחירות, באמצעות מחקר כלכלי וחברתי והכנת וקידום הצעות מדיניות. פעילות הפורום ופרסומיו מכוונים למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, ומטרתם לגבש תמונה מדויקת של המציאות הכלכלית והחברתית בישראל, לאתגר תפיסות מקובלות, ולקדם שגשוג כלכלי וחברתי.



**פורום קהלת (ע"ר)**

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

[office@kohelet.org.il](mailto:office@kohelet.org.il)

[www.kohelet.org.il](http://www.kohelet.org.il)

ISBN 978-965-7796-01-6



9 789657 796016