

הודעה לעיתונות

בנק ישראל מפרסם קטע מתוך סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים

האחרונים שתופיע בקרוב: שוק השכירות הפרטית בישראל

- **כרבע ממשקי הבית בישראל מתגוררים בדירות שכורות הנמצאות בבעלות פרטית, שיעור דומה לממוצע במדינות OECD.**
- **שוק השכירות משמש מנגנון לדיור "בר-השגה": שכירת דירה אינה מצריכה השקעה הונית, והתאמתה לגודל משק הבית – לצרכיו ומקומו – קלה יחסית. ואולם עליית מחירי שכר הדירה מאז 2008 מעיקה על משקי הבית, בעיקר בגלל חלקה הגבוה של ההוצאה על דיור בסל הצריכה וקשיחותה.**
- **חשוב לשמור על היצע מגוון של דירות להשכרה במחיר סביר. במסגרת זאת מומלץ: להגדיל באופן מדוד את היצע הדירות, בכללן הקטנות, ולייעדן להשכרה ולמכירה – וזאת כחלק משכונות המגורים. כן מומלץ לעדכן את הסיוע הסוציאלי בשכר דירה.**
- **התערבות ישירה במחירי השכירות או במשך השכירות אינה רצויה. עם זאת, בחלק מהמדינות ניתנים תמריצים לפירמות, כי אלה מסוגלות לספק חוזי שכירות עם אופק ארוך יותר. תמרוץ זה ניתן לביצוע על ידי ייעוד של חלק מהקרקע בתוכניות הבינוי העירוניות (תב"ע) לבנייה לשם השכרה.**

א. דברים כלליים

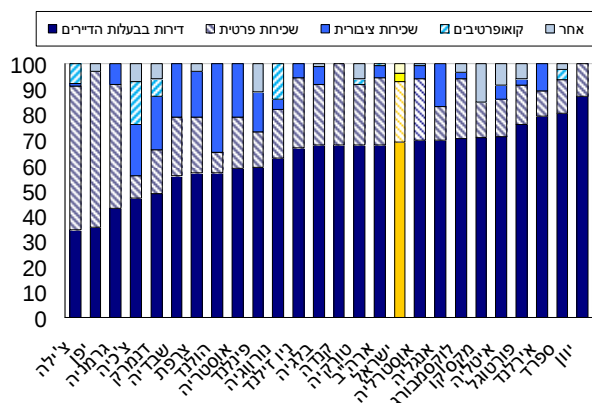
קצב עלייתם של מחירי הדירות בבעלות ומחירי שכר הדירה החל לנסוק במחצית הראשונה של 2008, וזאת לאחר תקופת מה של תנודתיות מתונה ואף ירידה במחירים. לאחר תקופה ממושכת שבמהלכה עלייתו של השכר הנומינלי הייתה מהירה מעליית מחירי הדירות – מהמחצית השנייה של 2009 השיגו קצבי עליית מחירי הדירות ושכר הדירה את קצב עליית השכר הנומינלי, וקצב עלייתם של מחירי הדירות הואץ מאוד לעומת שני האחרים (איור 1)¹. בחודשים האחרונים העלויות במחירי השכירות נובעות ככל הנראה גם מעלייה של הביקוש לדירות בשכירות – עקב ציפיות לירידת מחירי הדירות, הגורמות להתמהמהות ברכישת דירות – ואולי גם מירידה בהיצע הדירות להשכרה; זאת משום שחלק מהדירות מוצעות למכירה, בהשפעת הפטור הזמני הגורף ממס שבח. (ראו סוגייה 2 בהמשך פרסום זה). עליית מחירי השכירות במהלך השנים 2008–2010

¹ ניתוח הסיבות לעליית מחירי הדיור מופיע אצל: דובמן, פ', יי יכין וס' ריבון (2011), "שוק הדיור בישראל 2010–2008: האם התפתחה בועה במחירי הדירות?", סדרת מאמרים לדיון 2011.06, בנק ישראל, חטיבת המחקר; נגר ו' וגי סגל (2010), "שוק הדיור בישראל: גורמים מבניים במחירי הדירות ושכר הדירה 1999–2010", עבודה בתהליך, שהוצגה בכנס חטיבת המחקר של בנק ישראל, דצמבר 2010. ראו גם את התייחסותו של נגיד בנק ישראל לעליית מחירי הדירות בקישור: <http://bankisrael.org.il/press/heb/110801/110801d.htm>

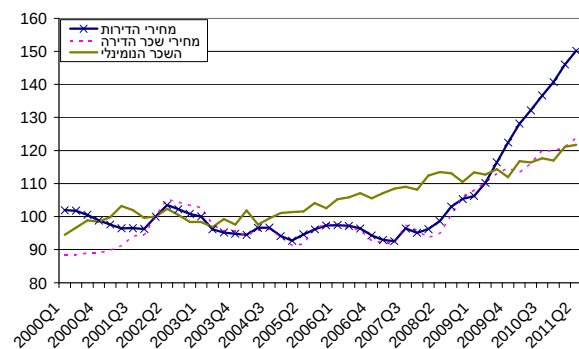
הקיפה את כל אזורי הארץ. העלויות היו גבוהות ביותר באזורי המרכז, השרון, גוש דן ותל אביב ומתונות יחסית באזורי חיפה והקריות.²

ההוצאה על דיור מהווה כרבע מסל הצריכה של משקי הבית – הנתח הגבוה ביותר בסל. ההוצאה על דיור קשיחה יחסית להוצאות אחרות, משום שגמישותם של משקי הבית ביחס לשינוי מיקום הדירה שהם מתגוררים בה, גודלה ועיתוי המעבר מצומצמת. מדינות רבות, ובכללן ישראל, מתערבות בשוק הדיור במטרה להקל על נגישות המגורים, בהיותם שירות חיוני למשקי הבית, ולהשפיע על תפוצתה הגיאוגרפית של האוכלוסייה. ההתערבויות בשוק הדיור נועדו להשפיע על הכמות, האיכות והמחיר של הדירות ושירותי הדיור ועל פיזור האוכלוסייה. התפלגות טיפוס המגורים³ (איור 2) היא תולדה של התפתחויות היסטוריות ודמוגרפיות, העדפות הצרכנים, המחירים היחסיים והמדיניות הממשלתית בשוק הדיור.

איור 2: טיפוס המגורים במדינות OECD, השיעור ממלאי הדירות, 2009



איור 1: מדד השכר הנומינלי למשרת שכיר, מדד מחירי שכר דירה ומדד מחירי דירות בבעלות¹ (רביע ראשון 2002=100)



המקור: ישראל – עיבודי בנק ישראל לסקר הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (לא היה ניתן להפריד את הדירות השייכות לקוואפרטיבים מיתר הקטגוריות); יתר המדינות: Andrews, Caldera Sánchez and Johansson (2011).

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחישובי בנק ישראל.

1. מדד מחירי שכר הדירה הוא רכיב שירותי הדיור בבעלות הדיירים במדד המחירים לצרכן, מדד מחירי הדירות לקוח מסקר מחירי הדירות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

שוק השכירות הפרטית חשוב לגיוון תקופות המגורים, אפשרויות המגורים ומחיריהן. המגורים בשכירות פרטית, ביחס לרכישת דירה, הם בני השגה כלכלית, משום שאינם מצריכים השקעה הונית, וגמישים מבחינת התאמת נכס המגורים לגודל משק הבית, צרכיו ומקומו. הגמישות מבחינת המקום באה לידי ביטוי גם בשוק העבודה – כי העלויות הכרוכות בהתאמת מקום המגורים למקום העבודה נמוכות יותר. יתרונות אלה בולטים בשכירות בשוק החופשי לעומת שכירות ציבורית, משום שהיצעה המוגבל של האחרונה מקשה מאוד על התאמת ההקצאה לשינויים בצרכים של משק הבית. ההיצע בשוק השכירות הפרטית הוא תולדה של החזר ההשקעה

² משרד הבינוי והשיכון, האגף למידע וניתוח כלכלי, התפתחות ענף הבנייה ופעילות משרד הבינוי והשיכון, ספטמבר 2011.

³ התפלגות משקי הבית בהתאם לטיפוסי המגורים: בדירה בבעלות, בשכירות פרטית, בשכירות סוציאלית, בדיור ציבורי או בצורות מגורים אחרות.

הצפוי נטו, התשואה על השקעות חלופיות ומדיניות הדיור (למשל התכנון האזורי, ייעודי הקרקע והיתרי הבנייה) והאסדרה בשוק השכירות. המחאה החברתית, שהחלה ביולי השנה, התמקדה בתחילתה בעליית מחירי הדיור – לרכישה ולהשכרה – המקשה על חלקים הולכים וגדלים של האוכלוסייה להתגורר בדיור ההולם את צורכיהם. היא התרחבה במהירה לתחומים נוספים, אולם סוגיית הדיור נותרה במוקד הדיון. בשל חשיבותו של שוק השכירות הפרטית בהצעת דיור בר השגה, מתמקדת תיבה זו במאפייני שוק השכירות הפרטית בישראל בהשוואה בין-לאומית, ודנה בהשלכות של צעדי מדיניות בשוק השכירות על היכולת להשיג דיור.

ב. שוק השכירות הפרטית בישראל ובמדינות OECD

דירות בבעלות הן טיפוס המגורים הנפוץ ביותר במרבית המדינות החברות ב-OECD, ובכללן ישראל (איור 2). טיפוס המגורים הבא בהיקפו הוא השכירות הפרטית. שונות גדולה קיימת בדפוסי המגורים השונים בין המדינות. בישראל כרבע ממשקי הבית שוכרים דירות במגזר הפרטי – שיעור דומה לממוצע בחברות OECD. בכל המדינות רוב דירות השכירות הפרטית נמצאות בבעלות יחידים, ומקצתן בבעלות של חברות עסקיות.⁴

שוכרי הדירות בישראל, בהשוואה לבעלי הדירות, הם: צעירים, מרוכזים בעיקר בערים הגדולות, וחלקם בחמישוני ההכנסה הנמוכים גדול יחסית; זאת בדומה למצב במדינות OECD. בשנת 2009 התגוררו בדירות שכורות 582 אלף ממשקי הבית בישראל.⁵ 507 אלף ממשקי הבית שכרו דירות במגזר הפרטי ויתר השוכרים (כ-75 אלף משקי בית) התגוררו בדירות שאינן בבעלות פרטית, למשל בשיכון הציבורי. למרבית שוכרי הדירות אין כלל דירה בבעלותם: כעשירית בלבד ממשקי הבית ששכרו דירות במגזר הפרטי השכירו במקביל דירה או חדר שבבעלותם.⁶ הביקוש לדירות שכורות במגזר הפרטי עלה במהלך השנים במידה ניכרת, ובמקביל ירד מספרם של שוכרי הדירות במגזר הציבורי, עקב מכירת כ-30 אלף מדירות השיכון הציבורי (כשליש מסך הדירות) במבצעי מכר בשנים 1999–2009, בלי שנרכשו דירות אחרות תחתיהן. ביחסה של ההוצאה על שכר דירה להכנסה השוונת בין חמישוני ההכנסה רבה: בחמישון התחתון מוציאים שוכרי הדירות כמחצית מהכנסתם על שכר דירה, ואילו בחמישון העליון שיעור זה נמוך מחמישית. שונות גבוהה בהוצאה על דיור ביחס להכנסה קיימת גם בין משקי הבית המתגוררים במחוזות השונים (איורים 3 ו-4).

הסיוע הסוציאלי בדיור ניתן בישראל בשלושה אופנים: (1) סבסוד שכר דירה בשוק הפרטי; (2) סבסוד משכנתאות למימון רכישה, בנייה או הרחבה של דירת מגורים בשוק הפרטי; (3) הקצאת דיור לשכירות בשיכון הציבורי ודיור מוגן לקשישים. שחיקת הסיוע הסוציאלי בדיור על כל רבדיו ושינוי אופיו, החל מאמצע שנות התשעים, באו לידי ביטוי בירידת מספר המשפחות הנהנות מהסיוע ובירידה ריאלית של כ-77 אחוזים בתקציבי הממשלה שהופנו למטרה זו בין השנים 2000 ו-2010. צמצום הסיוע נבע במידה רבה מירידת שיעורם של העולים הנהנים מהסבסוד (בשל ירידת היקף העלייה והתאקלמותם של העולים בארץ). נוסף על כך הוכנסו במהלך השנים שינויים במדיניות הסיוע: קוצץ הסיוע בדיור לחלק מהקבוצות הזכאיות, הוקשחו התנאים לקבלתו, והסיוע במשכנתאות הפך לפחות כדאי – עקב הקשחת תנאיו וירידת הריבית על משכנתאות בשוק החופשי. למרות הצמצום במספר המשפחות הנהנות מסיוע בשכר דירה בשוק החופשי,⁷ זהו אמצעי התמיכה המרכזי באוכלוסייה הנזקקת לסיוע בדיור: כ-27 אחוזים משוכרי הדירות במגזר הפרטי (137.5 אלף משקי בית, שהם כ-7 אחוזים מסך משקי הבית) קיבלו ב-2009

⁴ זאת למשל, בגרמניה, בארה"ב ובשווייץ, שבהן שוק השכירות שבבעלות פרטיות גדול במיוחד, ומעורבות בו בעיקר פירמות נדל"ן, קרנות פנסיה, חברות ביטוח וקרנות נדל"ן. אלה מחזיקות בנכסי נדל"ן להשכרה באופן ישיר, או באופן עקיף, באמצעות מכשירים פיננסיים שונים.

⁵ על פי נתוני סקר הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2009 – הסקר העדכני ביותר הנמצא בידינו. התוצאות הללו אינן מבטאות את כל התמונה העשויה להשתקף מניתוח השנים, שבמהלכן נמשכה העלייה הרצופה של מחירי הדירות להשכרה, שהחלה במחצית השנייה של 2008. נתונים אלה כוללים משקי בית המתגוררים במעונות הסטודנטים ומשקי בית השוכרים דירות בדמי מפתח.

⁶ ייתכן שחלק ממשקי בית אלה מתגוררים בארץ בשכירות ומשכירים בחו"ל דירה שבבעלותם. משקי בית המשכירים ושוכרים דירות יכולים להיות בעלים של למעלה מדירה אחת.

⁷ מספר מקבלי הסיוע בשכר דירה ירד בין השנים 2003 ו-2009 מכ-180 אלף לכ-138 אלף.

סיוע בתשלום שכר הדירה. ערכו הממוצע של הסיוע עמד בשנה זו על כ-780 ש"ח לחודש למשק בית, כך שסך ההוצאה הממשלתית על סיוע בשכר דירה עמד על 1.3 מיליארדי ש"ח. הערך הריאלי הממוצע של הסיוע בשכר דירה למשפחה זכאית נותר כמעט ללא שינוי במהלך השנים, אולם ביחס למחירי שכר הדירה, שעלו – בפרט בשלוש השנים האחרונות – הוא נשחק מאוד.

בדומה למדינות OECD, רובן המוחלט של הדירות להשכרה במגזר הפרטי בישראל הוא בבעלות משקי בית. הכנסות משקי הבית משכר דירה ממוסות לפי אחת משתי אפשרויות⁸: 10 אחוזי מס על כל ההכנסה, או לפי מס ההכנסה השולי הנגבה מהכנסות העולות על סף מסוים, סף העומד כעת על 4,680 ש"ח. עם זאת, בפועל גביית המסים ממשקי הבית נמוכה.

שני חוקים נועדו לעודד גופים עסקיים להשקיע בדיוור להשכרה: (1) החוק לעידוד בניית דירות להשכרה, התשס"ז-2007 ("חוק שטרית"), המעניק הטבות⁹ ליוזמים שיבנו דירות להשכרה. ההטבות במסלול זה משמעותיות, אולם הדרישות בחוק, למשל לגבי מבנה הדירות ומשך תקופת השכירות, מקשות על היוזמים שיבחרו להשקיע במסלול זה כך שעד כה לא נבנו כלל פרויקטים במסגרת החוק. (2) החוק לעידוד השקעות הון – אשר מעניק הטבות מיסוי ליוזמים שיבנו דירות להשכרה. מסלול זה אטרקטיבי יותר מ"חוק שטרית" בעיקר משום שהמגבלות על היוזמים לגבי גודל הדירות, שכר הדירה ומשך השכירות פחותות. בשנים 2007–2011 אושרו לבנייה במסגרת החוק לעידוד השקעות הון כ-1,100 יחידות דיור ב-27 פרויקטים שונים בכל אזורי הארץ. (אין נתונים זמינים על היקף הביצוע). נוסף על אלה נערכו על ידי משרד השיכון בשנת 2010 שני מכרזים לבנייה להשכרה – 156 יחידות דיור בירושלים ו-81 באשדוד. מכרזים אלה התקיימו ללא מחיר מינימום, והזוכים מחויבים לעמוד בקריטריונים של החוק לעידוד השקעות הון. אף על פי כן מעורבותם של גופים עסקיים בהיצע דיור להשכרה בישראל נמוכה ביותר, בעיקר בגלל התשואה הנמוכה ועלות התפעול הגבוהה של בניינים למגורים.

מספר רשויות מקומיות בישראל מקדמות בשנים האחרונות יוזמות להקמת "דיור בר השגה" – ובמסגרתן גם דירות המיועדות להשכרה. מדיניות דיור בר-השגה היא חלק מתהליך של התחדשות עירונית, אשר נועד למשוך לעיר אוכלוסיות צעירות, שיש להן פוטנציאל של תרומה לכלכלת העיר ולהתחדשותה. היוזמות, שהן בהליכי תכנון, מציעות, למשל, הקמת פרויקטי מגורים חדשים, אשר חלק מן הדירות בהם יושכרו לטווח ארוך במחיר מפוקח, ולאוכלוסייה שתעמוד בקריטריון הכנסה שתקבע הרשות המקומית. תמורת השכרת הדירות "בנות ההשגה" במשך תקופה מסוימת יוכל היזם בסופה למוכרן במחיר השוק. היוזמות מכוונות לאוכלוסייה ממעמד בינוני ובינוני-נמוך – להבדיל מהדיור הסוציאלי, המסייע למי שאינם מסוגלים כלל לשאת בעלויות הדיור.

מדינות OECD מתערבות גם הן בשוק השכירות הפרטית, בגלל החשיבות הרבה שהן מייחסות לנגישות של הדיור ולתפרוסתה הגיאוגרפית של האוכלוסייה¹⁰. סקירת המדיניות בשוק

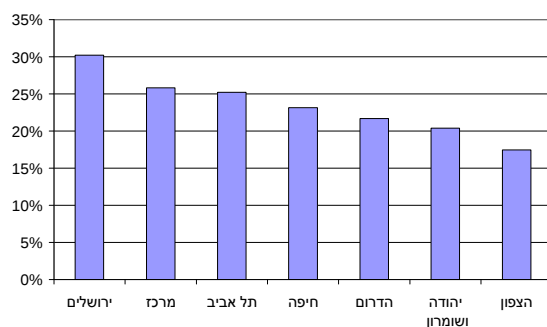
⁸ מיסוי ההכנסות מהשכרת דירה למגורים; קיימת אפשרות נוספת על המתוארות – מסלול המכיר בהוצאות המשכיר על הדירה, אך זה פחות מקובל מהשניים האחרים.

⁹ הטבות אלה כוללות פטור ממס שבח, פחת מואץ, קיזוז הפסדים מהשכרת הדירות כנגד הכנסות אחרות החייבות במס ועוד.

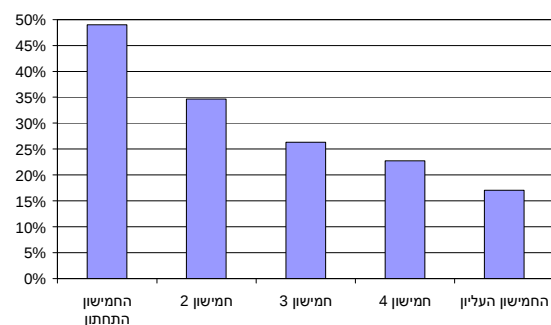
¹⁰ Department for Communities and Local Government (2010). Promoting investment in the private rented housing supply – international policy comparisons http://www.dmu.ac.uk/faculties/business_and_law/business/housing/rese

השכירות במדינות נבחרות מעלה כי: (א) מרבית הדירות במגזר השכירות הפרטי הן בבעלות משקי הבית; (2) במדינות שבהן מגזר השכירות הפרטית גדול יותר ישנם תמריצים להשקעה בדירות – למשל הטבות מס – בד בבד עם גורמים היוצרים ביקושים גבוהים לשכירות (כגון קושי לרכוש דירות, שימוש במגזר השכירות הפרטית כמסגרת לדיוור סוציאלי, רגולציה על רמת התחזוקה של הדירות המושכרות ועוד); (3) אסדרה חזקה על גובה דמי השכירות ומשך השכירות עשויה להיות גורם ממתן להשקעה בדירות להשכרה, ונדרש פיצוי כדי לשמור על תשואה סבירה למשקיעים.

איור 4: ההוצאה על שכר דירה ביחס להכנסתם נטו של שוכרי הדירות, לפי מחוז המגורים, 2009



איור 3: ההוצאה על שכר דירה ביחס להכנסתם נטו של שוכרי הדירות, לפי חמישוני ההכנסה, 2009



המקור: עיבודי בנק ישראל לסקר הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מדינות שונות מנסות לגוון את השחקנים בשוק השכירות על ידי תמרוץ חברות עסקיות להיכנס לשוק זה. לפירמות יתרונות לגודל, העשויים להביא להיקפי השקעה גדולים ולהעלות את רמת התחזוקה של הדירות שיקולי ההשקעה של פירמות הם ארוכי טווח, יחסית למשקי הבית, ולכן הן עשויות להציע דירות בשכירות לטווח ארוך¹¹. יתרון נוסף הוא שפיקוח המדינה על יחסי שוכר-משכיר ועל רמת התחזוקה של הדירות עשוי להיות פשוט יותר כשהדירות הן בבעלות פירמות. להשקעת פירמות בשוק השכירות יש יתרון גם מבחינת היציבות הפיננסית, משום שהסיכון של השקעה בשוק הדיוור נמוך מזה של השקעה בשווקים הפיננסיים.

ג. צעדי מדיניות אפשריים¹²

שוק השכירות הוא במידה רבה מקור לדיוור בר-השגה: דיוור בשכירות אינו מצריך השקעה הונית, וקל יותר להתאימו לצורכי משק הבית. בשנים האחרונות גדל שוק השכירות בישראל, וחשיבותו עלתה, בין היתר בשל עליית מחירי הדירות, צמצום היקף הדיוור הציבורי ועליית הניידות בשוק העבודה; שיעור השוכרים בישראל דומה לממוצע במדינות OECD. ואולם העלויות המתמשכות של מחירי השכירות מאז 2008 מעיקות על שוכרי הדירות בכל אזורי הארץ, בגלל קשיחות

arch/PRS.jsp; Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011). "Housing markets and structural policies in OECD countries", Economics department working paper No. 836.

¹¹ לחלופין יכולות הפירמות להציע שכירות לתקופות קצרות באזורים שבהם יש ביקוש מתמשך לדפוס מגורים כזה.
¹² חשיבותם של שוק השכירות הפרטית וצעדי מדיניות לפיתוחו מוזכרים גם בדוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי ("דוח טרכטנברג") שהוגש לראש הממשלה בנימין נתניהו בספטמבר 2011.

ההוצאה על דיור. משום חשיבותו של שוק השכירות, על מדיניות הדיור לתמוך בקיום דיור להשכרה במחיר סביר, באיכות נאותה ובפריסה מיטבית – שתתחשב במבנה שוק העבודה, בתשתיות התחבורה ובהרכב האוכלוסייה. הניתוח שערכנו מעלה המלצות מרכזיות במספר תחומים:

1. **הגדלה מדודה של היצע הדירות, בהן דירות קטנות¹³ (עד שלושה חדרים).** היצע הדירות הקטנות, בפרט דירות חדשות, מוגבל – מצב המקשה על יחידים ועל זוגות צעירים לרכוש או לשכור דירות העונות על צורכיהם. מומלץ להגדיל באופן מדוד את היצע הדירות – תוך התאמתו למחסור הקיים – וזאת גם על ידי:

❖ **הגדלת היצע הדירות הקטנות.** ראוי לקבוע בתוכניות הבינוי העירוניות כי שיעור מסוים מהדירות, כחלק משכונות המגורים הקיימות והחדשות, ובכל אזורי העיר, יהיו של 2–3 חדרים.

❖ **תמיכה בבניית דירות להשכרה בשכונות המגורים.** על רקע ההיענות הנמוכה של פירמות לתמריצי המס הקיימים, אחת הדרכים לעודד פירמות לבנות דיור להשכרה היא ייעוד להשכרה של חלק מהקרקע בתוכניות הבינוי העירוניות (תב"ע), וזאת כחלק משכונות המגורים הקיימות והחדשות ובכל אזורי העיר.

2. **עדכון הסיוע הסוציאלי בשכר דירה.** מפני חשיבותו של הסיוע בשכר דירה בתמיכה בחסרי דיור, חשוב לעדכן את סכומי הסיוע ולהדק את הקשר בין גובה ההכנסות מעבודה לסכום הסיוע בשכר דירה.

3. **התערבות בקביעת גובה שכר הדירה ו/או משך השכירות אינה רצויה.** התערבות בקביעת גובה שכר הדירה ומשך השכירות אינה רצויה, משום שמנגנונים כאלה עשויים לפגוע בנכונות להשקיע בשוק השכירות, להגביר את הביורוקרטיה וליצור שווקים משניים שבהם ייסחרו זכויות של שכירות מפוקחת.

¹³ התשובה על השכרת דירות (יחס שכר הדירה למחירה) בנות עד 3 חדרים גבוהה מהתשובה על השכרת דירות גדולות יותר—ממצא המעיד על הביקוש הגבוה יחסית לדירות קטנות להשכרה.