

מעבר לניסוי כלים? שכירות לטווח ארוך בישראל

קמילה מאיר וייסברג, יגאל צ'רני, גלעד רוזן, אמילי סילברמן

מילות מפתח

מדיניות דיור
דיור בר השגה
שכירות לטווח ארוך
ישראל

תקציר

בעשור האחרון, במיוחד מאז ימי המחאה החברתית של קיץ 2011, הפך הדיון בזכות לדיור נאות ובר השגה לסוגייה מרכזית בסדר היום הציבורי בישראל. המחאה החברתית ביקשה לקדם התערבות חברתית ופוליטית, מעורבות ציבורית, וחלוקה מחדש של משאבים ציבוריים. התביעה המתמשכת לשינויים בתחום הדיור מתקיימת על רקע פערים חברתיים-כלכליים גדלים, עליה ביוקר המחיה, ומגמה מואצת של הפיכת הדיור לערוץ מקובל להשקעה. בד בבד, בשנים האחרונות, מדינת ישראל ביצעה מהלכים מגוונים בניסיון להגדיל את היצע הדיור בחברה היהודית, לצופף את המרקם הבנוי, לייעל ולקצר את הליכי אישור וקידום תכניות, ולייצר אפשרויות דיור מוזלות לזוגות צעירים ולחסרי דיור. לצד מתן הטבות כלכליות והגדלת מלאי הדיור המתוכנן למכירה, מתפתח בעשור האחרון נתיב פעולה חדש המתבטא בקידום ועידוד של שוק הדיור להשכרה באמצעות יצירת מודל של שכירות לטווח ארוך. בהתבסס על ניתוח כתבות בעיתונות, מסמכי מדיניות, חקיקה, וראיונות עם בעלי תפקידים, מאמר זה ממפה ומנתח את ערוצי המדיניות וההתערבות המרכזיים הקיימים בתחום השכירות, בוחן את התהוותו של מוצר דיור חדש, ומעלה לסדר היום התכנוני שאלות הקשורות לשכירות ארוכת טווח.

מאיר וייסברג ק., צ'רני י., רוזן ג., וסילברמן א., (2024). מעבר לניסוי כלים? שכירות לטווח ארוך בישראל. תכנון, 21 (1).

מבוא

המדינה מקדמת מהלכים שונים בניסיון להגדיל את היצע הדיור, לצופף את המרקם הבנוי, ולייצר אפשרויות דיור מוזלות לזוגות צעירים ולחסרי דיור (Eshel & Hananel, 2019; Friedman & Rosen, 2019, 2020). לצד הטבות כלכליות והרחבת היצע הדיור במסלול שעיקרו מכון לאפשר בעלות על דירה, נעשו ניסיונות לקידום ועידוד של שוק הדיור להשכרה באמצעות תמרוץ שכירות לטווח ארוך (Alster & Avni, 2021). עבודה זאת מציעה לבחון את ערוצי הפיתוח והתמיכה בשכירות לטווח ארוך, ומעלה לסדר היום התכנוני שאלות הקשורות להיותה מוצר חדש בשוק הדיור.

רקע תיאורי

מקובל לראות בדיור מנוע לאומי לפיתוח כלכלי ואמצעי לעידוד צמיחה מקומית ואזורית. דיור מספק מצע נוח למשיבת השקעות, לתחלופה בין צורות שונות של הון, כאמצעי ליצירה של חיסכון ורווחה, ולעיצוב הסביבה הבנויה (Harvey, 1987). העניין המחודש בשוק השכירות שחזר למוקד תשומת הלב העולמית מאז אמצע שנות ה-

בראשית העשור השלישי של המאה ה-21 בישראל ניצבת בצומת דרכים. לפני למעלה מעשור, עליה ביוקר המחיה עוררה תסיסה חברתית וגל של הפגנות ומחאות ששיאן המחאה החברתית של קיץ 2011 בה דרשו חלקים גדולים מהחברה הישראלית "צדק חברתי" וחלוקה מחדש של משאבים ציבוריים (Bencherit, 2014; Schipper, 2015). באופן פרדוקסלי, על רקע פערים חברתיים-כלכליים גדלים, צמצום מתמשך בתכניות סיוע לדיור ועליה ביוקר המחיה, המחאה הציבורית הביאה את מקבלי החלטות להמשיך ולקדם סדר יום נאו-ליברלי המקדש את היגיון השוק, שלכאורה, מצמצם מעורבות ישירה של המדינה בפעילויות פיתוח ובנייה. הפעולות שנקטו הממשלות מאז, כללו חקיקת חירום שאפשרה תכנון מואץ והכפפת מערכות התכנון לשיקולים פוליטיים וכלכליים (Charney, 2017); יצירת מלאי תכנוני "על הנייר" (Rosen & Charney, 2018), והפיכת תקבולים ממיסוי על עסקאות מקרקעין נדל"ן למטרה מרכזית וזאת על חשבון עקרונות של צמצום פערים חברתיים-כלכליים, פיתוח בר-קיימא, ותכנון צודק והוגן (Hananel & Nachmany, 2021; Shamai & Hananel, 2021). זאת ועוד, בעשור האחרון

ממס חברות בתמורה לפיתוח וניהול פרויקטים של דיור להשכרה (Amann & Mundt, 2005). מערכות מימון דיור מוסדיות המתמקדות בשוק השכירות שואפות גם להתמודד עם חלק מהחסרונות של השוק השכירות הפרטי, הנשלט בעיקרו על ידי בעלי נכסים פרטיים הידועים כ- "Mom & Pop apartments". שוק זה אינו מפקח בדרך כלל ומתאפיין בהסדרי שכירות בעייתיים עבור השוכרים והמשכירים (Brill & Durrant, 2021). לאחרונה, גברה מעורבותם של גופים מוסדיים כגון חברות ביטוח, פנסייה וגמל בפרויקטים של בנייה להשכרה (Beswick et al., 2016; Hulse et al., 2019).

מחקרים באוסטרליה מראים הרחבה של שכבות הגיל הפונות לפתרונות של דיור להשכרה ופיזור רחב יותר בהכנסות משקי הבית בקרב אוכלוסייה המתגוררת בשכירות להסביר את העלויות בהיקפי השכירות במדינות כמו ארה"ב, בריטניה, ואוסטרליה, כשילוב של עליה ביוקר המחיה המקשה על האפשרות לרכוש דירה, צמצום או היעדר אפשרות של דיור סוציאלי, ורגולציה חלשה בשוק השקעות בדיור (Bate, 2021).

המשבר הפיננסי-נדל"ני של שנת 2008, משבר הסאב-פריים, והשלכותיו הפוליטיות והחברתיות קשורים לכשלים במדיניות הדיור ברחבי העולם. עידוד בעלות על דיור והשקעות מבוססת נכסים תוך כישלון בוויסות הלוואות בסיכון גבוה, עודדו ביקושים מוגברים להלוואות לרכישת דיור וליצירת "בועת נדל"ן" המשקפת קשר הדוק בין פיננסים לבין דיור (Aalbers, 2016). המשבר של 2008 שינה את שווקי הדיור ברמה הבין-לאומית, הגביר את התנדויות באפיקי ההשקעות, ופגע ביכולתם של משקי בית ממעמד חברתי-כלכלי נמוך ובינוני-נמוך להשתלב בבעלי נכסים בשוק הדיור (Fields & Hodkinson, 2018).

מגמות דיור בישראל

ישראל היא מדינה קטנה, צפופה, המתאפיינת במעורבת גדולה של השלטון המרכזי במדיניות התכנון והפיתוח (Eshel and Hananel, 2019). היצע הדיור במדינה, ובנגזרת מכך מחירו, מושפע ממספר גורמים מרכזיים: הקצאת קרקעות, תכנון ופיתוח קרקע למגורים, מיסוי, וגידול דמוגרפי. במדינת ישראל, 93% מהקרקעות הן בבעלות המדינה, שיעור זה גבוה יותר מאשר במרבית המדינות המפותחות. על פי חוק יסוד מקרקעי ישראל (1960), מנהל מקרקעי ישראל (כיום, רשות מקרקעי ישראל - רמ"י), אחראי על הקצאה, העברה, ניהול, תמחור ומיסוי של הקרקע, ועל האינטראקציה בין מדיניות הקרקעית ומדיניות התכנון. רמ"י מקצה קרקעות לבנייה למגורים בשתי דרכים. הראשונה, דרך השוק החופשי, באמצעות מכרזים כאשר הזוכה נקבע על פי גובה ההצעה לתשלום עבור הקרקע. השנייה, הקצאה לגופים

90 נבע מהעלייה בביקוש למגורים, ששיקפה המשך מגמות של צמיחה דמוגרפית, עלייה ביוקר המחיה, עליית מחירי הדיור, ושימוש גדל בדיור כאפיק השקעה פיננסי (Bryan & Rafferty, 2014; August & Walks, 2018; Nethercote, 2020). התפיסה שדיור הינו מוצר בר-השגה נפגעה כאשר הוא הפך, בדומה לנכסים מניבים כגון בנייני משרדים ומרכזי קניות, לאפיק השקעה אטרקטיבי עבור חברות ומשקיעים פרטיים. ההזדמנויות הגלומות בשוק הדיור הביאה את אחת מחברות ההשקעות הגדולות בעולם, Blackstone (Janoschka et al.), לרכוש מקבצי דיור גדולים ברחבי העולם תוך אימוץ גישה של קנייה, השבחה ומכירה (al., 2020; Christophers, 2022). צעדים אלו משתלבים היטב בכללי המשחק המבטאים מדיניות ניאו-ליברלית, דה-רגולציה, יוזמה פרטית וצמצום מעורבות ממשלתית (Harvey, 2005; Hackworth, 2007).

הפיכת דיור למוצר סחיר ולאפיק נוסף להשקעה משנה את ההתייחסות לדירה ממקום מגורים להשקעה שמטרתה להשיא רווחים פיננסיים. במקרה זה, ההיגיון הנדל"ני גובר על שיקולים של זכות, צורך, מסורת, או משמעות רגשית של בית (Madden & Marcuse, 2016). ממשלות ניאו-ליברליות ברחבי העולם עושות שימוש בדיור כדי להפיק תועלת כלכלית, כאפיק השקעה פיננסי, צינור לגביית מיסים, גם במחיר חברתי של הכבדה על עלויות הדיור וצמצום אספקת דיור בר-השגה הנתמך על ידי המדינה (Goetz, 2013). במסגרת אימוץ עקרונות ניאו-ליברליים, אספקת דיור בדומה למתן שירותי בריאות ואספקת תשתיות הפכו את המדינה מגורם המספק באופן ישיר דיור לגורם מאפשר ומקדם כאשר חברות פרטיות ויזמים הן אלה שתפסו באופן הולך וגדל את תפקיד המדינה בשוק הדיור (Berry, 2014; Walks & Clifford, 2015; Eshel & Hananel, 2019).

הבעלות על דירה ממשיכה להוות את האפשרות המועדפת של חלק גדול ממשקי הבית במדינות המפותחות, ואולם שיעור המתגוררים בשכירות הינו משמעותי וחלקו מגיע לעיתים למחצית משוק הדיור (לדוגמה בגרמניה¹). מסלול דיור אפשרי נוסף הוא דיור ציבורי (Hulse & Yates, 2017; Morris et al., 2017). חשוב לציין שבחלק מהמקרים, בהינתן מגבלות כלכליות ומערכות משכנתאות נוקשות, חלק מהאוכלוסייה נאלץ בעל כורחו להיכנס לשוק השכירות. מתוך הכרה בצורך ברגולציה בשוק השכירות, ממשלות ברחבי העולם מסייעות בדרכים שונות לאזרחים לשכור דירה באזורים מבוקשים שעל בסיס הכנסתם הם אינם יכולים להרשות לעצמם זאת (Acheampong & Earl, 2020). בקנדה, אוסטרליה ובריטניה, מדיניות הדיור משלבת מנגנוני שוק יחד עם רגולציה ממשלתית מצומצמת בה המדינה קובעת תנאים וקריטריונים לבניית מתחמים לשכירות ארוכת טווח (build-to-rent) על ידי יזמים פרטיים (Nethercote, 2020). באוסטרליה, חברות פרטיות המספקות דיור פטורות

ומחירי השכירות. עליה זו הגבירה את הקושי להיכנס לשוק הדיור, לגייס הון ולשלם לאורך זמן החזרי משכנתא, אך גם את האפשרות לשלם שכירות באזורי הביקוש (Benchetrit & Czamanski, 2009). למרות ירידה קלה במחירי הדיור בתחילת שנות ה-2000 (Nagar & Segal, 2014), המחירים המשיכו לעלות, עליה המיוחסת להורדת הריבית כתוצאה ממשבר הסאב-פריים ב-2008, ולזמינות הון להשקעה ששיקף צמיחה כלכלית בענפים מסוימים כמו ההיי-טק, ביו-טק, פיננסים, דיור ותשתיות. הריביות הנמוכות הביאו לכך שהשקעות בנדל"ן הפכו לאטרקטיביות, ועמן המריאו מחירי הדיור.

בקיץ 2011 פרץ גל מחאה חברתית בה עלתה הדרישה להורדת יוקר המחיה ובמיוחד למתן פתרונות שיאפשרו רכישת דירה (Benchetrit, 2014). כתגובה למחאות, מונתה ועדה על ידי ראש הממשלה (ועדת טרכטנברג) שהמליצה, בין היתר, על מערך צעדים שיעודדו הרחבה חדה של היצע הדיור, בניית יחידות להשכרה לטווח ארוך, עם דגש על דירות קטנות באזורי ביקוש, ודיור בר-השגה הכולל סיוע בתשלום דמי שכירות (Trajtenberg, 2012).

בשנים האחרונות, חוסר יציבות פוליטית ושינויי מדיניות תכופים בתחום הדיור, התבטאו במספר רב של יוזמות וניסויים בצורה של תכניות ממשלתיות. המעורבות הממשלתית נועדה להאיץ תהליכי תכנון ופיתוח של מגורים, להגדיל מלאי מגורים זמין בשוק, ולהקל על קבוצות אוכלוסייה שונות להיכנס לשוק הדיור באמצעות מתן סובסידיות לרכישת דירה ראשונה. לדוגמה, המדינה מעודדת את הגדלת המלאי התכנוני באמצעות מיזמי התחדשות עירונית (גבע ורוזן, 2016), והסכמי גג (Eshel & Hananel, 2019). כמו כן, מגוון תכניות נועדו לסייע לרכישת דירה ראשונה: מחיר למטרה (2014), מחיר למשתכן (2015), דירה בהנחה (2022). נוסף לכך, השתרשה ההבנה כי יש ליצור מערך מוסדי מתווך ותומך, המתבטא במעורבות והשפעה של השלטון המרכזי, ונועד לייצל ולרזז שיווק קרקעות, תכנון, וביצוע של פרויקטים. מערך זה כלל את קבינט הדיור (2013), הקמת החברה הממשלתית דירה להשכיר (2014), הרשות להתחדשות עירונית (2016), ועמידר החדשה (2016) (Charney, 2017; Alster & Avni, 2021; Geva & Rosen, 2023). לבסוף, המדינה החלה לקדם בעשור האחרון שינויים מבניים בשוק השכירות, ומעבר משוק שבעבר התאפיין כמעט באופן בלעדי בנכסים המצויים בבעלות משקי בית פרטיים (Mom and Pop landlords) לשוק שכירות מוסדית לטווח ארוך המתאפיין בבעלות של מקבצי דיור על ידי חברות נדל"ן, קרנות השקעה בנדל"ן (REIT), ומוסדות פיננסיים (חברות ביטוח, גמל, ופנסיה).

ציבוריים, בדרך כלל משרד הבינוי והשיכון וגופים דומים. לכן, באמצעות שחרור מבוקר של קרקעות וקביעת מחירים, הממשלה משפיעה ומעצבת את פעילות הבנייה למגורים ואת מחירי הדיור (Carmon, 2001). בישראל, בניגוד למדינות מפותחות אחרות, לשיעור הגבוה של גידול האוכלוסייה יש השפעה מכרעת על קצב התכנון, הבנייה והפיתוח (Orenstein & Hamburg, 2010).

באופן מסורתי, בישראל מדיניות הדיור היוותה נדבך מרכזי בבנייתה של המדינה. בשנת 1949 קבע ראש הממשלה דוד בן-גוריון שלוש משימות לאומיות: שמירה על הביטחון, קליטת עולים חדשים, והשגת רמת חיים ראויה. הדיור הוצג כחלק בלתי נפרד מהגשמת כל אחד משלושת היעדים הלאומיים, ובכך חשיבותו הרבה בתהליך בניית האומה (Sharon, 1952). מדיניות הדיור שימשה כלי לקליטת עולים חדשים ולפיזור אוכלוסייה לעבר הפריפריה (Carmon, 2001). יתרה מזאת, מדיניות הדיור נתפסה כחלק מהמאמץ לקדם התיישבות, כאשר עקרון מרכזי היה לעודד בעלות על דיור וזאת למרות שבשנותיה הראשונות של המדינה הדיור ציבורי היווה חלק לא מבוטל ממלאי הדיור (Hananel, 2017). מבחינה חברתית, עידוד הבעלות סייע לטפח תחושה של שייכות וחיבור למקום. מבחינה כלכלית, בעלות עודדה חיסכון וניידות כלכלית, ובכך אפשרה צמצום בהשקעות ממשלתיות ישירות (Margalit, 2006; Benchetrit, 2014).

לאחר מלחמת ששת הימים, וביתר שאת מאז שנות השבעים, הממשלה שינתה באופן רדיקלי את דרך פעילותה. היא הפסיקה לראות את תפקידה כספק דיור, והתמקדה בהיבטים של תכנון והבטחת ערוצי מימון וסבסוד עבור רכישת דירות בשוק החופשי. לאחר עליית הליכוד לשלטון בשנת 1977, צומצמו ערוצי התמיכה של מדינת הרווחה. הממשלה נמנעה מבנייה חדשה של דיור ציבורי וקידמה את הפרטנו (Carmon, 2001; Hananel, 2019; Shmaryahu, 2022). מרבית תכניות ההתערבות הממשלתית בשוק הדיור התמקדו בהצעת משכנתאות מסובסדות לקבוצות אוכלוסייה ייעודיות (Lewin-Epstein, 2000). בשנות ה-90, ההגירה המונית מברית המועצות לשעבר יצרה ביקושים גבוהים שעלולים היו ליצור משבר דיור. כתוצאה מכך, מדיניות הממשלה הטמיעה מספר אפיקי חירום: סבסוד שכר דירה בשוק הפרטי, הקמת מסגרות תכנון מקוצר שתפקידן להאיץ פיתוח, וחידוש בניית דיור ציבורי. עם זאת, הממשלה ראתה באפיקים אלה אמצעים זמניים בלבד (Benchetrit, 2014; Eshel & Hananel, 2019; Friedman & Rosen, 2020).

למרות מאמצי הממשלה בשנות ה-90, היצע הדיור לא הדביק את הביקוש, דבר שהשתקף בעליית מחירי הדירות

מתודולוגיה

את הזכויות והחובות של שוכרים ומשכירים. החוק נוסח באופן כללי כך שהוא אינו מפרט לדוגמה את הסטנדרטים לאיכות הדיור, ואינו מתייחס לאפשרות של העלאת שכר הדירה (חוק השכירות והשאיילה, 1971). המהלך השלישי הגיע בשנת 2017 עם חקיקתו של חוק שכירות הוגנת שנועד להגדיר תנאים לשוכרים ומשכירי דירות בשוק הפרטי (Knesset News, 2017).

שינוי תפיסתי מהותי בהתייחס לשוק השכירות התרחש בעקבות המחאה החברתית ב-2011 כשוועדת טרכטנברג (Trajtenberg,) המליצה על יצירת שוק שכירות לטווח ארוך (2012). עשור לאחר מכן, שוק השכירות לטווח ארוך נמצא עדיין בחיתוליו. ניתן למנות שלוש אסטרטגיות מרכזיות שננקטו בניסיון לקדמו: (I) הגדרה מחדש של דיור בר-השגה כהשכרה לטווח ארוך בחוק התכנון והבניה (2014) ואימוצה בתכניות בנייה עתידיות, (II) הקמת חברה ממשלתית - דירה להשכיר - האחראית על ניהול ופיקוח על פרויקטים להשכרה לטווח ארוך, ו- (III) יישום מדיניות תמריצי מס לעידוד יזמים לבנות דיור להשכרה לטווח ארוך.

בשני העשורים האחרונים, למרות הדומיננטיות של האידיאולוגיה הניאו-ליברלית כמצפן כלכלי, התחזקה ההבנה שלעיתים על השלטון המרכזי להתערב באופן ישיר בשוק הדיור² (ראו גיליון בנושא מדיניות השיכון והדיור הישראלית בכתב עת זה 16 (1) בשנת 2019). במקרה של השכרה לטווח ארוך, המדינה הייתה צריכה להמציא כמעט יש מאין את שוק השכירות המוסדי, ובכך ליצור מוצר חדש בשוק הדיור. בעוד שהמדינה מסרבת להשקיע ולפתח דיור ציבורי כאפשרות להקלת מצוקת הדיור לקבוצות אוכלוסייה נזקקות (Shmaryahu-Yeshurun, 2019; Hananel, 2022), היא ממשיכה להתערב במגוון ערוצי תמיכה, כולל תמריצים הקשורים לקרקע, למיסוי, לזכויות בניה, להליכי תכנון ופיתוח של הדיור להשכרה לטווח ארוך. כפי שהסביר בכיר לשעבר במשרד הבינוי והשיכון: "המאמץ היה לנסות ליצור חזקת דיור חדשה בצורה של שכירות מפוקחת לטווח ארוך. כך שיהיו יותר אפשרויות בשוק הדיור: בעלות, דיור ציבורי, שכירות פרטי, וגם שכירות לטווח ארוך. הרעיון היה חשוב, גם חברתית וגם כלכלית, להציע מוצר כזה" (ראיון, נובמבר 2022).

בעבר, המדינה קידמה את שוק השכירות המוסדי בעיקר באופן עקיף. המאמצים נשענים על קומץ חוקים ישנים שעודדו השקעות בתחום הדיור, כולל חוק עידוד השקעות הון (1959), וסעיף 31 לחוק מס ערך מוסף (1975). במהלך השנים האחרונות נוספו מספר חוקים ואמצעי מדיניות (רבינוביץ, 2021). בין היתר: (א) חוק לעידוד בניית דירות להשכרה במסגרת החוק לעידוד השקעות הון (2007), (ב) חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (הקלה על הפעלתן של קרנות

מחקר זה מבקש לבחון שינויים במדיניות הדיור בישראל כפי שמשתקפים בעידוד וקידום שכירות לטווח ארוך. הטענה המרכזית היא שעל אף שמרבית מאמצי השלטון המרכזי מרוכזים בעידוד בעלות על דיור, בעשור האחרון הממשלה מנסה לעודד יצירת מוצר חדש בשוק הדיור: שכירות מוסדית לטווח ארוך. המוצר החדש נחשב ככלי מדיניות שמצד אחד יסייע להקל את הלחץ בשוק הדיור לרכישה, ומצד שני יאפשר את המשך הדומיננטיות של סדר היום הניאו-ליברלי. המדינה קידמה מספר צעדים משמעותיים להכרה בחשיבות אפיק דיור זה. ניתן לזהות את תחילת שינוי הגישה בהגדרה בחוק של שכירות ארוכת טווח כדיור בר השגה (2014), ובהמשך בשינויי חקיקה שמטרתם להפוך את שוק הדיור להשכרה לטווח ארוך למוצר אטרקטיבי עבור היזמים והמשקיעים (חוק דירה להשכיר, 2014 וחוק הריטים, 2016). בעבודה זו אנו (1) ממפים את ערוצי המדיניות וההתערבות המרכזיים הקיימים בתחום השכירות, (2) בוחנים את התהוותו של מוצר חדש בשוק הדיור, ו- (3) מעלים לסדר היום התכנוני שאלות הקשורות לשכירות לטווח ארוך.

איסוף הנתונים נעשה במתודולוגיה איכותנית משולבת, שכללה איסוף וניתוח מסמכי מדיניות, מסמכי חקיקה, הודעות רשמיות לעיתונות, ועריכת ראיונות מובנים למחצה. בסה"כ נערכו 40 ראיונות עם בעלי עניין מרכזיים בשלטון המרכזי והמקומי ובמגזר הפרטי (מתוכם 16 יזמים). המראויינים הם בעלי תפקידים מרכזיים במשרדי ממשלה, ברשויות מקומיות, בגופים אקדמיים, קרנות השקעה וחברות נדל"ן. בנוסף לכך, נסקרו ונותחו 25 מסמכים סטטוטוריים, מסמכי מדיניות, ומסמכי חקיקה, ברמה המקומית והארצית הקשורים לשכירות לטווח ארוך, לדוגמה מבנק ישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, משרדי האוצר, הכלכלה, השיכון, מרכז הגר, ורשות מקרקעי ישראל. בסקירה נכללו גם מסמכים פנימיים שהתקבלו מבעלי תפקידים שרואיינו למחקר.

דין

שוק הדיור להשכרה מצוי בצומת דרכים. לאחר שנים בהן מדיניות הדיור הממשלתית התמקדה בבנייה לשם מכירה, חלה בעשור האחרון תפנית מסוימת. באופן כללי, ניתן לזהות שלוש נקודות ציון בהקשר של חקיקה בתחום השכירות. הראשונה היתה עם קום המדינה, אז הוחלט להמשיך את מדיניות המנדט הבריטי להקפאת שכר הדירה ומניעת פינוי דיירים. צעד זה נעשה על מנת לבלום את האינפלציה ולמזער מחאה ציבורית (Werczberger, 1988). המהלך השני היה בשנת 1971 כאשר הכנסת חוקקה את חוק השכירות שקבע

החוקים ואמצעי המדיניות נועדו לשפר את האטרקטיביות והכדאיות של השקעה בנתיב זה, ולשנות ולו במעט את העדפות הצרכנים. טבלה מס' 1 מסכמת את שלושת ערוצי התמיכה המרכזיים של המדינה לקידום שכירות ארוכת טווח (מדיניות קרקעית, מדיניות תכנון, ומיסוי) וזאת בהתבסס על החוקים ואמצעי המדיניות שהוזכרו לעיל.

ריט להשקעות במקרקעין) (2016), (ג) חוק מס הכנסה (פטור ממס לקופות גמל על הכנסה מהשכרה לטווח ארוך) (2012), (ד) סעיף 188 לחוק התכנון והבניה (דיור בהישג יד כמטרה ציבורית) (2014, תוקן ב- 2016), (ה) התוספת השישית לחוק התכנון והבניה (2014, תוקנה ב- 2018, וב- 2021) (ו) חוק הותמ"ל (2014 תוקן ב- 2021), (ז) הקמת חברת דירה להשכיר ושינויי חקיקה הקשורים לפעילותה (2014).

טבלה מס' 1: תחומי מדיניות עיקריים לקידום שכירות ארוכת טווח

שנה	משרד/גוף אחראי	כלי/מנגנון/חוק	תחום
עודכן ב-2023	רשות מקרקעי ישראל	מכרזים של רשות מקרקעין ישראל	מדיניות קרקעית
2016	רשות מקרקעי ישראל	אוגדן החלטות מועצת מקרקעי ישראל - מכרז דיור להשכרה	
2014	רשות מקרקעי ישראל	אוגדן החלטות מועצת מקרקעי ישראל - החרגה לדיור בהישג יד להשכרה	
מ-2014	דירה להשכיר / רמ"י	מכרזים של דירה להשכיר	
2014, תוקנה ב-2018, 2021	מנהל התכנון	התוספת השישית לחוק התכנון והבניה	מדיניות תכנון
2014, תוקן ב-2016	מנהל התכנון / משרד הפנים	סעיף 188 לחוק התכנון והבניה - דיור בהישג יד כמטרה ציבורית	
2014, תוקן ב-2021	ותמ"ל	חוק הותמ"ל	
מ-2014	דירה להשכיר	תכנון קרקע במכרזים של דירה להשכיר	
2007, תוקן ב-2018, 2021	משרד הכלכלה/רשות המיסים	חוק עידוד השקעות הון לעידוד בניית דירות להשכרה	מדיניות מיסוי
2016	רשות המיסים	חוק הריטים	
2012	רשות המיסים/ משרד האוצר	חוק מס הכנסה - פטור ממס לקופות גמל	

לשווח ארוך (חוק עידוד השקעות הון, פרק 7(1), 2007). החוק מעניק פטור ממס שבח במכירת זכות במקרקעין של בניינים להשכרה ומתן אפשרות לניכויי פחת בשיעור של 20% לקיזוז לפי פקודת מס הכנסה, ובלבד שהבניין יהיה בניין להשכרה, המוחזק בידי אותה חברה במשך תקופה

(א) חוק לעידוד בניית דירות להשכרה במסגרת החוק לעידוד השקעות הון (2007). החוק לעידוד השקעות הון נועד לתמרץ חדשנות ופיתוח כלכלי באזורי פיתוח בישראל. כחלק ממאמץ זה, מוענקות הטבות מס לחברות וגורמים פרטיים לבניית יחידות דיור המיועדות להשכרה

ידי רשות מקרקעי ישראל. הזכאים הם זוגות או יחידים מעל גיל 35 ומוגדרים כחסרי דירה³ לפי משרד הבינוי והשיכון או נכים בני 21 לפחות (רשות מקרקעי ישראל, 2021). הרשות המקומית אחראית על ניהול ותחזוקת יחידות הדיור. תקופת השכירות היא עד שש שנים וניתנת לחידוש. דמי השכירות מתעדכנים על בסיס מדד המחירים לצרכן. זכאות הדייר נבחנת כל שלוש שנים כדי להבטיח זכאות מתמשכת (משרד המשפטים, 2014). תיקון משנת 2016 אפשר שימוש מסחרי בפרויקטים להשכרה לטווח ארוך וזאת על מנת להגדיל את הכדאיות הכלכלית של הפרויקט עבור היזם, ולאפשר לשלטון המקומי לגבות ארנונה שאינה למגורים (משרד המשפטים, 2016).

(ה) התוספת השישית לחוק התכנון והבניה (2014, תוקנה ב-2018, וב-2021). התוספת קובעת את המסגרת החוקית לדיור בר השגה בישראל. תיקון 120 לחוק בשנת 2018 הגדיר דיור להשכרה לטווח ארוך והבחין בין שני טיפוסים: במחיר שוק ובמחיר מופחת (חוק התכנון ובניה, 2018). על פי החלטת ממשלה מס' 203, הזכאים הם יחידים או זוגות בני 26 ומעלה המוגדרים על ידי משרד הבינוי והשיכון חסרי דיור (מדינת ישראל, 2015). על יחידות הדיור להיות מוצעות להשכרה למשך 20 שנה לפחות, כאשר משך מינימלי של כל חוזה הוא חמש שנים (חוק התכנון ובניה, 2018). תיקון 135, משנת 2021, מאפשר לשר הבינוי והשיכון למנות שר לענייני דיור בר השגה ולקבוע קריטריונים נוספים לזכאות לדיור במחיר מופחת (חוק התכנון והבניה, 2021).

(ו) חוק הותמ"ל (2014 תוקן ב-2021). בשנת 2014 הוקמה הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל). בנוסח המקורי של החוק, 30% מכלל יחידות הדיור המוצעות במסגרת תכניות ותמ"ל היו מיועדות לדיור להשכרה לטווח ארוך – מחציתן במחיר שוק ומחציתן במחיר מופחת. התיקון לחוק משנת 2021 צמצם במחצית את היקף הדיור להשכרה לטווח ארוך (15% בסך הכל) כאשר היחס בין דיור במחיר שוק לדיור במחיר מופחת נותר על כנו (חוק ותמ"ל, 2021). משך השכירות בתכניות ותמ"ל הוא 15 שנים לפחות, והפיקוח נתון לשרי הפנים והאוצר (חוק ותמ"ל, 2014).

(ז) חברת דירה להשכיר (2014). בשנת 2013, החליט קבינט הדיור על הקמת החברה הממשלתית "דירה להשכרה" לצורך ניהול ושיווק פרויקטים להשכרה לטווח ארוך (מדינת ישראל, 2013). החברה מתכננת ומשווקת קרקעות בבעלות המדינה במחיר מופחת. החברה מציעה שני סוגי מכרזים. בסוג הראשון, שהוא הנפוץ יותר, כל היחידות הן להשכרה לטווח ארוך, כאשר 75% מהיחידות הן במחיר שוק והיתר במחיר מופחת. המועמדים הזכאים ליחידות במחיר מופחת נקבעים על ידי החלטת רשות מקרקעי ישראל. בסוג השני, 60% מהיחידות מיועדות להשכרה לטווח ארוך והיתר

כוללת של עשר שנים רצופות לפחות (רבינוביץ, 2021). החוק עודכן בשנת 2021 (משרד הכלכלה, 2021). על פי התנאים החדשים, יתקבלו בקשות לבניינים עם לפחות שש דירות בפריפריה ועשר דירות ביתר חלקי המדינה, כאשר נדרשת תקופת שכירות מינימלית של 15 שנים מתוך 18 השנים הראשונות מאז אכלוס הבניין (חוק לעידוד השקעות הון, תיקון 75, 2021). במהלך תקופת השכירות הראשונה דמי השכירות יהיו במחיר שוק ויעלו בהתאם לשינוי במדד המחירים לצרכן. מסלול זה מיועד לפיתוח דיור במחיר שוק בלבד (ראיון, ינואר 2023; ראיון, פברואר 2023).

(ב) חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (הקלה על הפעלתן של קרנות ריש להשקעות במקרקעין) (2016). התיקון לפקודת מס הכנסה (מס' 222) מסדיר את פעילותן של קרנות השקעה בנדל"ן (קרנות ריש) הנסחרות בבורסה, והעוסקות בעיקר בפרויקטים למגורים להשכרה לטווח ארוך. התיקון מתיר הכנסת מכשירים פיננסיים המאפשרים לציבור להשקיע בעקיפין בנדל"ן תוך הפקדת ניהול הנכסים בידי מוסדות בעלי מומחיות בתחום הפיננסי (חוק לתיקון פקודת מס הכנסה, מס' 222, 2016). קרנות הריש נהנות מהטבות מס שונות, למשל הקלות במס רכישה, מס שבת, מע"מ, ומס מהכנסה משכירות. המושג 'מקרקעין לצרכי דיור להשכרה' הוגדר כקרקע שתיהפך בתוך חמש שנים (שבע שנים בפריפריה) למקרקעין מניבים, היא נרכשה במרכז ממשלתי לדיור להשכרה וחלה עליה תכנית להשכרה, או ששווקה על ידי חברת דירה להשכיר למשך 15 שנים לפחות. על המקרקעין להכיל לפחות 20 יחידות דיור שמיועדות להשכרה למשך 20 שנה. במסגרת תיקון זה אין התייחסות לגובה דמי השכירות או לדיור במחיר מופחת. הפיקוח ייעשה על ידי רשות המיסים (רבינוביץ, 2021).

(ג) חוק מס הכנסה (פטור ממס לקופות גמל על הכנסה מהשכרה לטווח ארוך) (2012). החוק מתמרץ קופות גמל להשקיע בפרויקטים להשכרה לטווח ארוך על ידי הענקת פטור ממס על הכנסה המתקבלת מהשכרת דירות מגורים (רבינוביץ, 2021). החוק מגדיר בניין להשכרה כבניין המכיל לפחות שש יחידות דיור (לפחות שתי יחידות בגליל או בנגב). (חוק מס הכנסה, 2012). גם כאן בדומה לסעיף ב', אין התייחסות לגובה דמי השכירות או לדיור במחיר מופחת. הפיקוח ייעשה על ידי משרד האוצר.

(ד) סעיף 188 לחוק התכנון והבניה (דיור בהישג יד כמטרה ציבורית) (2014, תוקן ב-2016). סעיף זה מעניק לוועדות התכנון המקומיות סמכות להפקיע למטרות ציבוריות שונות (חוק התכנון והבניה, 2014). בשנת 2014 נוסף "דיור בר השגה להשכרה" לרשימת המטרות הציבוריות (משרד המשפטים, 2014). דיור בר השגה להשכרה מתייחס לדיירות המושכרות במחיר מופחת (נמוך ב-20% ממחיר השוק), המוקצות באמצעות הגרלה שעורכת הרשות המקומית, כאשר הקריטריונים לזכאות נקבעו על

הלקוחות שלנו. פרויקטים של דיור להשכרה נותנים תשואה אולי נמוכה אבל עקבית ולאורך זמן, ואנחנו מאמינים שבסוף תקופת השכירות יהיה שווי גבוה יותר לנכסים שלנו" (ראיון, פברואר, 2023).

ניתן לקבוע כי כיום המדינה על מוסדותיה השונים (כגון משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל, משרד הכלכלה, הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור) מקדמת שכירות לטווח ארוך, במקביל למדיניות המקדמת הגדלת היצע הדיור למכירה, תמיכה ברכישת דירה ראשונה לזוגות צעירים, ואפילו מתן הקלות מס למשקיעים פרטים המשכירים את דירותיהם (Mom and Pop landlords). עם זאת, יזמים פרטיים ובעלי תפקידים ברשויות המקומיות מתקשים להבין את מסלולי התמיכה השונים. יזם קרן נדל"ן בשוק השכירות טען שחוסר תקשורת בין משרדי הממשלה קשור להיעדר חזון משותף:

"אני חושב שהמדינה עדיין לא הגדירה לעצמה מה היא רוצה [לגבי שכירות לטווח ארוך]... ולכן עולים כל מיני קולות, אין איזה נתיב ברור ומוחלט, אין ראייה סדורה על מה הם רוצים משוק הדיור להשכרה. אם הייתה ראייה סדורה, היו מייצרים איזו אחידות" (ראיון, פברואר 2023).

איום ממשי המתגבר כיום את המשך פעילותו והתבססות של שוק השכירות המוסדית נובע מעליות הריבית התכופות והמשמעותיות במשק (לוי, 2023). יועץ מס חיצוני מרשות השקעות במשרד הכלכלה הסביר שרוב היזמים שהגישו בקשות להטבות מס על בניית דיור להשכרה מתחילת שנת 2022 מבקשים כיום לסגור את בקשתם או לצמצם באופן משמעותי את היקף הדירות להשכרה (ראיון, פברואר, 2023).

חוסר החלטיות והעקביות של ממשלות ישראל בקידום שכירות לטווח ארוך מתבטאת גם בהיעדר מקור מידע רשמי המרכז את הנתונים אודות מספר היחידות שנבנו ואוכלוס. להערכתנו, מדובר כיום על קצת פחות מ-5,000 דירות שאוכלסו. ברובן הגדול, הדירות הן במסגרת פעילותה של החברה הממשלתית "דירה להשכיר" והן נבנו ומנוהלות על ידי יזמים פרטיים (כ-80% מהמלאי), יתרת הדירות המאוכלסות הן בבעלות קרנות הריט. בנוסף, מלאי הדירות הנמצאות בהקמה הוא מצומצם, אולם הוא גדול משמעותית ממלאי הדירות הקיים (כ-13,500 בשלבי הקמה שונים, כעשרה אחוזים מתוכן הן בבעלות קרנות הריט). המצב הנוכחי משקף פער משמעותי בין חזונו של שר האוצר לשעבר יאיר לפיד, שהכריז בשנת 2012 על יעד של 150,000 דירות להשכרה שייבנו במשך עשור, חזון שקודם באמצעות שורה של החלטות קבינט הדיור ואשר קיבל תוקף של החלטות ממשלה (מבקר המדינה, 2015, עמ' 85), לבין המצב הנוכחי.

מיועדות למכירה. מתוך היחידות המיועדות להשכרה 40% הן במחיר שוק ו-60% במחיר מופחת (20% מתחת מחיר השוק). הזכאים הם יחידים או זוגות מעל גיל 35 המוגדרים כחסרי דירה או נכים בני 21 לפחות (רשות מקרקעי ישראל, 2021). המתחמים ישמשו לשכירות במשך עשרים שנים לפחות, ולאחר מכן הם ניתנים למכירה.

זיהוי השינויים המבניים

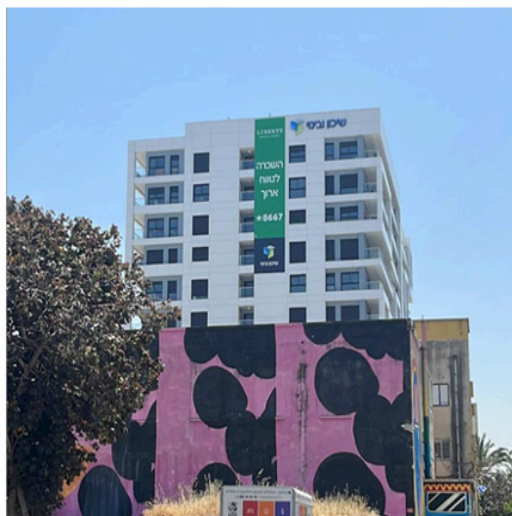
שינויי החקיקה ואמצעי המדיניות לוו בשינויים מבניים-ארגוניים. בשנת 2015, שר האוצר הנכנס משה כחלון דרש במסגרת המשא ומתן הקואליציוני לרכז את כל הסמכויות השונות בתחום הדיור במשרד האוצר. במסגרת זאת הוחלט להקים את מטה הדיור הלאומי, כזרוע המבצעת של קבינט הדיור וממשלת ישראל לתחום הנדל"ן, ועל מנת שישמש כמערך ארגוני בין-משרדי שמתמקד בהובלת פרויקטים ורפורמות בתחום הדיור. הגורמים המשתתפים במטה היו רשות מקרקעי ישראל, דירה להשכיר, מנהל התכנון, ומשרד הבינוי והשיכון. אולם, בשנת 2020, עם הקמת ממשלת ישראל ה-35, פוצלו סמכויות מטה הדיור בין משרד הבינוי והשיכון ומשרד הפנים והוחלט על הקמת מטה תכנון לאומי. עובדת בכירה לשעבר במטה הדיור הסבירה את הבעייתיות שבמהלך הפיצול:

"[אחרי פיצול הסמכויות] היו מדיניות שנוצרו על ידי כל שר [בנפרד] וקשה מאוד לראות את הקשר ביניהן... כשכל ההחלטות היו אצלנו וזה היה תחת אותו שר לא אפשרנו [שינוי מדיניות] בקלות" (ראיון, דצמבר 2022).

במקביל לריבוי הגורמים בשלטון המרכזי המעורבים בעיצוב שוק השכירות לטווח ארוך, נכנסו גם שחקנים מהמגזר הפרטי. קרנות הריט (Real Estate Investment Trusts) – מגורית ואזורים Living, הן דוגמאות לשחקנים פרטיים חדשים שנכנסו לזירת הנדל"ן המתהווה (ארנון, 2022). קרנות הריט פועלות לקידום שינויי חקיקה על מנת להגדיל את דרגות החופש שלהן ואת הכדאיות של אפיק השקעה זה, כגון קיצור התקופה שבסיומה הן תוכלנה למכור את הדירות שרכשו מבלי לפגוע בהטבות המס הנלוות (ציאון, 2023). בכיר בקרן ריט סיפר כיצד נציגיו השתתפו והשפיעו בדיוני ועדת הכספים בכנסת, ובהתייעצויות מול משרד האוצר (ראיון, אפריל, 2023). לצד קרנות הריט, גם קרנות פנסיה וחברות ביטוח פעילות בשוק השכירות לטווח ארוך (ארנון, 2022). בכיר בשותפות הראל חברה לביטוח ועץ השקד נדל"ן הסביר כי:

"חברות הביטוח רק לאחרונה התחילו להתייחס לדיור להשכרה כנכס מניב כמו כל נכס מסחרי אחר, וזה בגלל שהם הבינו שלנדל"ן יש עליית ערך מטורפת [...] בסוף אנחנו כחברת ביטוח מחפשים תשואות על הכסף שלנו ושל

צילומים: המחברים, מאי 2023. צד ימין – מתחם מגורים להשכרה לטווח ארוך של חברת אשטרם בקריית היובל, ירושלים; צד שמאל – מתחם מגורים להשכרה לטווח ארוך של חברת שיכון ובינוי סמוך לנמל חיפה.



לירידת מחירים באזורי הביקוש ויקרין על המערכת כולה. לשיטתו:

”משבר הדיור הוא משבר של המרכז [של] האזור המבוקש ביותר במדינה... המחירים בו עולים ומייצרים בועה, [וכך] המחירים גם בסביבתו [באזור] מתחילים לעלות ולעלות. צריך לצנן את הבערה, שמייצרת בסוף [עליית מחירים] גם בשוליים” (ראיון, ינואר, 2023).

יתרה מכך, בכיר לשעבר בחברת דירה להשכיר מסביר כיצד שוק השכירות המוסדי לטווח ארוך נועד להציע סטנדרטים חדשים של איכות, תחזוקה וודאות שלא ניתנו בשוק השכירות הפרטי, קרי מוצר חדש. הוא מסביר:

”המוצר שאנחנו מציעים הוא לא המחיר. המוצר פה היא היציבות, היא הוודאות, היא היכולת לדעת שלאורך זמן אתה גר במקום מסוים ואתה גם יודע כמה אתה משלם. אין הפתעות. אתה מתנהל מול גוף מוסדי ולא מול [שיקולים] של בן אדם פרטי [...] וגם, אפילו אם ביום הראשון אתה לא מקבל הנחה, אתה יודע שהמחיר יעלה צמוד למדד ובאופן קבוע אז לאורך הזמן זה מביא סוג של השגות” (ראיון, פברואר 2023). באופן דומה, בכיר לשעבר ברמ”י הסביר כי “התפקיד של דיור להשכרה מוסדית היא לא תחלופה [לדיור] לרכישה, אלא דרך לשמור על רמת הבעלות באופן ששכירות מוסדית תחליף את משקיעים הפרטיים בדיור להשכרה” (ראיון, פברואר 2023). ואולם, לשיטתו כדי לאפשר לזוגות צעירים להמשיך לרכוש דירות: “אנחנו צריכים תכנית לאומית לדיור שתאפשר לכל זוג צעיר ומשפחה את האפשרות לרכוש דירה” (ראיון, פברואר 2023).

מהי שכירות לטווח ארוך ומהן תנאיה?

השכרה לטווח ארוך הפכה בישראל, בשונה ממקומות אחרים, למילה נרדפת לדיור בהישג יד (דב”י). חוק התכנון והבנייה מגדיר שני סוגים של שכירות לטווח ארוך כדיור בהישג יד: שכירות במחיר השוק, ושכירות במחיר מופחת. יחידות דיור המוגדרות דיור להשכרה לטווח ארוך חייבות להיות זמינות להשכרה לתקופה של 20 שנה לפחות. חוזה השכירות ביחידות אלה הוא לתקופה של חמש שנים עם אפשרות להארכה של חמש שנים נוספות. דמי השכירות נשארים ללא שינוי לאותה תקופה ומתעדכנים בהתאם למדד המחירים לצרכן. הזכאות לדירות במחיר מופחת נקבעת על פי הקריטריונים של משרד הבינוי והשיכון⁴ (התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה, 2018). אולם, רק חלק קטן מהדירות בשכירות לטווח ארוך מוצעות במחיר מופחת (ברוב המכרזים של חברת דירה להשכיר 25% מהדירות להשכרה אמורות להיות במחיר מופחת, ואולם להערכתנו, מספר הדירות המוצעות בפועל במחיר מופחת הוא נמוך יותר, בין 10% ל-15%). לכן, ניתן להגדיר רק חלק משוק השכירות לטווח ארוך כדיור בהישג יד לפי ההגדרה המסורתית, על פיה ההוצאה לדיור של משק בית לא תעלה על 30% מהכנסתו (Marks & Sedgwick, 2008).

יש הטוענים שהשכרה לטווח ארוך אינה שקולה לדיור בר השגה מנקודת המבט המסורתית אלא היא מוצר דיור חדש. בכיר לשעבר בותמ”ל הסביר כי מנגנון שכירות לטווח ארוך יגדיל את היצע הדירות ואפשרויות הדיור, מהלך שיביא

משלימה לסוגיית אוכלוסיית היעד קשורה לשאלת הזמניות: האם תושבים יוכלו להישאר ולגור במערכת של שוק שכירות מוסדי לצמיתות? האם תהיינה להם אופציות מבחינת תמהיל דיור ומיקום לפי שינוי העדפותיהם במהלך חייהם? או האם שכירות לטווח ארוך היא פתרון זמני למשק בית, מנגנון המהווה גשר/ מקפצה עד לרכישת דירה?

2. היכן מוצעות דירות בשכירות ארוכת טווח, והיכן יש לעודד את הקמתן? בעוד ששוקי שכירות משמעותיים פועלים במרחבי המטרופולינים של תל אביב-יפו, ירושלים וחיפה, האם שוק כזה יתפתח במקומות נוספים ובהיקף נרחב? האם המוצר החדש יתאים לחברה החרדית ביישובים החרדיים, או בשכונות המוגדרות כחרדיות? האם יאומץ בחברה הערבית על קרקעות פרטיות או ציבוריות? כיום, בהיעדר מאגר נתונים אינטגרטיבי, קשה לאמוד את היקף השוק ואת התפתחותו.

3. כיצד יתאפיין שוק השכירות המקומי? באיזו מידה צפוי מעבר ושינוי של השוק ממצב שבו רוב שוק השכירות נשלט על ידי משקי בית פרטיים למצב בו השכירות המוסדית לטווח ארוך היא מוצר מבוקש, ומה נדרש כדי לבצע לשינוי כזה?

4. מהו תפקידן של הרשויות המקומיות בתהליך? בהינתן תפקידה המרכזי של המדינה בשוק השכירות לטווח ארוך, נשאלת השאלה האם רשויות המקומיות מעוניינות או בעלות יכולת להשפיע הן על המוצר והן על מחירו? האם הן תאמצנה גישה יזמית לפיתוח שכירות לטווח ארוך, או שתפעלנה בעיקר במסגרת "גבולות הגזרה" הנקבעים על ידי השלטון המרכזי?

5. מהם הקשרים בין שוכרים לבין בעלי הנכסים וחברות הניהול? מה המשמעות של מגורים בשכירות לטווח ארוך מנקודת מבטם של הדיירים? האם המנגנון של חברות ניהול יתאים להסדרת פעילות במתחמים המתאפיינים במספר רב של בעלי עניין?

מחקר זה בחן את התגבשותו של מוצר דיור חדש בישראל ואת מעורבותו של השלטון המרכזי בקביעת כללי המשחק. בתום עשור לניסוי הכלים, נותרו עדיין סימני שאלה רבים לגבי התאמת המוצר החדש לשוק הישראלי, כדאיותו הכלכלית, ורמת מחויבותם של מקבלי החלטות להמשך תמיכה בו. העלייה הדרמטית בשיעורי הריבית, המשך תבניות הסיוע הממשלתיות המעודדות רכישת דירה, והתחזקותו של שוק השכירות הפרטי בעקבות הקלות מס, חידדו את השאלה: האם לשכירות לטווח ארוך יש סיכוי לחולל שינוי מהותי בשוק הדיור בישראל?

לתפיסתנו, פיתוח שוק שכירות לטווח ארוך מבטא ניסיון ליצירת מסלול דיור נלווה/משלים שהוא כשלעצמו אינו מערער את פרדיגמת הדיור הדומיננטית בישראל. לצד התמיכה בשכירות לטווח ארוך ובעקבות חילופי שלטון תכופים, נפתחים חדשות לבקרים ערוצי התערבות ממשלתיים לסיוע לרכישת דירה. תכניות הסיוע ומבצעי רכישת הדירות לזוגות צעירים, ולאוכלוסיות מטרה, ממשיכים לעודד משקי בית להשתלב בשוק הדיור כבעלי נכסים. תכניות אלו, המבוססות ברובן על הגרלות, תורמות להיווצרותו של פער מרחבי (spatial mismatch) בין מיקום הזכייה, שלעיתים הינו ברירת מחדל, לבין מקום המגורים המועדף המבטא לדוגמה קרבה למקום התעסוקה, למשפחה ולחברים.

מסקנות

בעשור האחרון המשיך השלטון המרכזי במסורת ארוכת השנים של התערבות בשוק הדיור במקביל למחויבותו העמוקה לתפיסת העולם הניאו-ליברלית (Charney, 2017; Eshel & Hananel, 2019; Barak & Mualam, 2022). מסלולי ההתערבות המרובים משקפים "ניסויי מדיניות", ומערכי כוח פוליטיים משתנים (Feitelson, 2018). יצירתו של שוק שכירות מוסדית לטווח ארוך מהווה מרכיב חדש בשוק הדיור הישראלי. לאור המשך מגמות הגידול הדמוגרפי, הרצון של רבים לגור במטרופוליניים הראשיים, הביקוש למגורים ומחירי הדיור שצפויים להמשיך לעלות, היכולת לענות על הביקוש לדיור בבעלות תישאר כנראה מוגבלת. על מנת להתמודד עם הבעיה, קידמה המדינה בעשור האחרון את יצירתו של מוצר דיור חדש, דיור להשכרה לטווח ארוך. מצד אחד, זהו מוצר שאמור לשמש למגורים (use value) ובגרסתו המסובסדת – שכירות מתחת למחיר שוק, כסוג של דיור בר השגה (Friedman & Rosen, 2020). מצד שני, שכירות מוסדית מהווה ערוץ להשקעה (exchange value) עבור המגזר הפרטי. מעבודתנו עולה כי השלטון המרכזי פועל לקידום מוצר זה באמצעות מספר ערוצי תמיכה שניתן לפרשם כניסויי מדיניות בזירת התכנון, מדיניות קרקעית, חקיקה ומיסוי.

למרות המאמצים לקידום שוק השכירות לטווח ארוך, שוק זה נמצא עדיין בחיתוליו. להלן מספר שאלות המתוות מפת דרכים להמשך מחקר בתחום:

1. מי אוכלוסיית היעד? בעוד שבעבר שכירות נתפסה כפתרון לזוגות צעירים בשלבי חייהם המשפחתיים המוקדמים, כיום האוכלוסייה המבקשת לגור בשכירות מוסדית הינה מגוונת ובעלת צרכים שונים. יתרה מכך, השונות התרבותית, דמוגרפית ומרחבית המאפיינת את החברה הישראלית מחייבת יישום כלי מדיניות וערוצי התערבות מותאמים לצרכי הקהילות השונות. שאלה

תודות

מחקר זה נתמך על ידי הקרן הלאומית למדע (מענק מס' 12/002), ועל ידי מלגת מצוינות על שם פרופ' דוד עמירן באוניברסיטה העברית בירושלים.

הערות

1. לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בגרמניה, בשנת 2021, למעלה ממחצית מהאוכלוסייה (50.5%) התגוררה בשכירות.
2. חשוב להדגיש שמאז הקמתה, מדינת ישראל מעורבת באופן פעיל בעיצוב שוק הדיור באזורי ספר באופן כללי (דוגמת הנגב והגליל) (Carmon, 1994), וגם בשטחים שמעבר לקו הירוק (Allegra & Maggor, 2022; Yiftachel, 2006).
3. יחיד או משק בית שאין לו או לא היה לו בעשר השנים האחרונות, בעלות מלאה או חלקית בדירה, לרבות דירה בבנייה.
4. הקריטריונים אינם מתייחסים לרמת הכנסה או הון של המועמדים, פרט לבעלות על דירה, אלא למרכיבים אחרים כמו חלקיות משרה, מצב משפחתי, שירות צבאי, וכושר השתכרות (ממשלת ישראל, 2015).

מקורות

ארנון, א. (2022). קשר רציני לטווח ארוך: שכירות מוסדית ארוכת טווח – מאפיינים, שיקולים והשפעות בקרב משקיעים ויזמים מוסדיים בישראל. עבודת גמר לשם קבל תואר מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים.

גבע, י', ורוזן, ג' (2016). עבודה קהילתית בתהליך התחדשות עירונית, מודל חדש לקידום צדק בעיר? ירושלים, מחקרי פלורסהיימר.

הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה. (2022). הודעה לתקשורת: אוכלוסיית ישראל בפתחה של שנת 2023. (29.12.2022)

חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה) תשע"ד-2014

חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (תיקון מס' 7) התשפ"א-2021

חוק השכירות והשאלה, תשל"א-1971

חוק התכנון והבניה (התוספת השישית, סעיף 62א) התשע"ד-2014

חוק התכנון ובנייה (סעיף 188) התשע"ד-2014

חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 120) התשע"ח-2018

חוק התכנון והבניה (תיקון 135) התשפ"א-2021

חוק לעידוד בניית דירות להשכרה, תשס"ז-2007

חוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959

חוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 75) התשפ"א-2021

חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 222), התשע"ו-2016

חוק מס הכנסה (פטור ממס לקופת גמל על הכנסה מדמי שכירות בשל השכרת דירות מגורים לטווח ארוך), תשע"ב-2012

חוק מס ערך מוסף (סעיף 31) תשל"ו-1975

לוי, ד. (27.04.2023). שוק שכירות ארוכת הטווח נעצר, זה לא מעניין את האוצר. <https://www.calcalist.co.il/real-estate/article/hk9bxruqh>

מבקר המדינה (2015). דו"ח ביקורת משבר הדיור, ירושלים.

ממשלת ישראל (2013). החלטה מספר 770: הקמת חברה ממשלתית ייעודית לשם קידום דיור להשכרה במסגרת הפרויקט הלאומי לדיור

ממשלת ישראל (2013). החלטת ממשלה מס' 987: יישום הפרויקט הלאומי לדיור

ממשלת ישראל (2015). החלטת ממשלה מס' 203: הרחבת התכנית לדיור במחיר מופחת

ממשלת ישראל (2015). החלטת ממשלה מס' 546: תנאים לזכאות לדיור בשכירות ארוכת טווח

רשות מקרקעי ישראל (2021). קובץ החלטות סעיף 4.8: דיור להשכרה משרד האוצר. (2018). אודות מטה הדיור הלאומי. (18/12/2018)

משרד הכלכלה. (2018). נוהל לעניין אישור תכניות להקמה, הרחבה או רכישה של נכס שהוא בניין להשכרה למגורים בהתאם לפרק שביעי 1 לחוק לעידוד השקעות הון לשכירות מוסדית

ציאון, ה. (10.05.2023). אושר: הקלה על קרנות שמקימות פרויקטים לשכירות ארוכת טווח. Ynet ידיעות אחרונות. אוחד מתוך <https://www.ynet.co.il/economy/article/sjufbyyn3>

רבינוביץ, מ'. (2021). השכרה ארוכת-טווח בישראל: תמונת מצב והערכת המדיניות הממשלתית. תל אביב: מרכז הגר למחקר ופיתוח דיור חברתי.

רשות מקרקעי ישראל. (עודכן ב-2023) קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל. תקנות התכנון והבניה (אישור מטרה ציבורית), תשע"ה-2014 (עודכן ב-2016)

Aalbers, M. (2016). *The Financialisation of Housing. A Political Economy Approach*. Routledge.

Acheampong, P., & Earl, G. (2020). Can build-to-rent generate affordable housing outcomes? A whole-life costing approach to investment analysis. *Accounting and Finance Research*, 9(4), 85-108.

Allegra, M., & Maggor, E. (2022). The metropolitanization of Israel's settlement policy: The colonization of the West Bank as a strategy of spatial restructuring. *Political Geography*, 92, 102513.

Alster, T., & Avni, N. (2021). The divergent logics of urban regeneration in Israel: A neoliberal toolkit and national rationales. *Urban Studies*, 2719-2738, (13)59.

Amann, W., & Mundt, A. (2005). *The Austrian System of Social Housing Finance. Ingenieurgesellschaft Innovative Umwelttechnik*. Vienna, Austria.

August, M., & Walks, A. (2018). Gentrification, suburban decline, and the financialization of multi-family rental housing: The case of Toronto. *Geoforum*, 89, 124-136.

Barak, N., & Mualam, N. (2022). How do cities foster autonomous planning practices despite top-down control? *Cities*, 123, 1-12.

Bate, B. (2021). Making a home in the private rental sector. *International Journal of Housing Policy*, 21(3), 372-400. Toronto. *Geoforum*, 89, 124-136.

- Benchetrit, G. (2014). *A Decade Without a Housing Policy: The Israeli Government's Withdrawal from the Housing Market and the Social Protests of 2011*. Taub Center for Social Policy Studies in Israel. Policy Paper No. 2014.03.
- Benchetrit, G., & Czamanski, D. (2009). Immigration and home ownership: Government subsidies and wealth distribution effects in Israel. *Housing, Theory and Society*, 26(3), 210-230.
- Berry, M. (2014). Neoliberalism and the city: or the failure of market fundamentalism. *Housing, Theory and Society*, 31(1), 1-18.
- Beswick, J., Alexandri, G., Byrne, M., Vives-Miró, S., Fields, D., Hodkinson, S., & Janoschka, M. (2016). Speculating on London's housing future: The rise of global corporate landlords in 'post-crisis' urban landscapes. *City*, 20(2), 321-341.
- Brill, F., & Durrant, D. (2021). The emergence of a Build to Rent model: The role of narratives and discourses. *Environment and Planning A*, 53(5), 1140-1157.
- Bryan, D., & Rafferty, M. (2014). Political economy and housing in the twenty-first century—From mobile homes to liquid housing? *Housing, Theory and Society*, 31(4), 404-412.
- Carmon, N. (2001). Housing policy in Israel: Review, evaluation, and lessons. *Israel Affairs*, 7(4), 181-208.
- Carmon, N. (1994). Achieving population dispersal through tailor-made community planning: an Israeli experiment in the Galilee region. *Environment and Planning A*, 26(4), 639-656.
- Charney, I. (2017). A "supertanker" against bureaucracy in the wake of a housing crisis: Neoliberalizing planning in Netanyahu's Israel. *Antipode*, 49(5), 1223-1243.
- Christophers, B. (2022). Mind the rent gap: Blackstone, housing investment and the reordering of urban rent surfaces. *Urban Studies*, 59(4), 698-716.
- Eshel, S., & Hananel, R. (2019). Centralization, neoliberalism, and housing policy central-local government relations and residential development in Israel. *Environment and Planning C*, 37(2), 237-255.
- Feitelson, E. (2018). Shifting sands of planning in Israel. *Land Use Policy*, 79, 695-706.
- Feitelson, E., Horowitz-Harel, A., Levin, N., Mintz, Z., Steenekamp, G., & Zaban, S. (2021). Haste makes waste: On the implications of rapid planning in Israel. *Land Use Policy*, 103, 105312.
- Fields, D. J., & Hodkinson, S. N. (2018). Housing policy in crisis: An international perspective. *Housing Policy Debate*, 28(1), 1-5.
- Friedman, R., & Rosen, G. (2019). The challenge of conceptualizing affordable housing: definitions and their underlying agendas in Israel. *Housing Studies*, 34(4), 565-587.
- Friedman, R., & Rosen, G. (2020). The face of affordable housing in a neoliberal paradigm. *Urban Studies*, 57(5), 959-975.
- Geva, Y., & Rosen, G. (2023). In search of social equity in entrepreneurialism: the case of Israel's municipal regeneration agencies. *European Urban and Regional Studies*, 30(1), 36-49.
- Goetz, E. G. (2013). *New Deal Ruins: Race, Economic Justice, and Public Housing Policy*. Cornell University Press.
- Hackworth, J. (2007). *The Neoliberal City: Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*. Cornell University Press.
- Hananel, R. (2017). From central to marginal: The trajectory of Israel's public-housing policy. *Urban Studies*, 54(11), 2432-2447.
- Hananel, R. (2019). Public housing, national resilience, and neoliberalism: Rethinking Israel's public housing policy. *National Resilience, Politics and Society*, 1(1), 23-52.
- Hananel, R., & Nachmany, H. (2021). Housing in the face of crisis: The influence of Israel's 2011 protest on housing policy. *Political Geography*, 90, 102460.
- Harvey, D. (1987). *The Urbanization of Capital*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- Hulse, K., & Yates, J. (2017). A private rental sector paradox: Unpacking the effects of urban restructuring on housing market dynamics. *Housing Studies*, 32(3), 253-270.
- Hulse, K., Morris, A., & Pawson, H. (2019). Private renting in a home-owning society: Disaster, diversity or deviance? *Housing, Theory and Society*, 36(2), 167-188.
- Janoschka, M., Alexandri, G., Ramos, H. O., & Vives-Miró, S. (2020). Tracing the socio-spatial logics of transnational landlords' real estate investment: Blackstone in Madrid. *European Urban and Regional Studies*, 27(2), 125-141.
- Knesset News. (2017). Knesset passes Fair Rental Law specifying the minimum requirements for a space to be considered a livable apartment. Published: July 18, 2017.
- Lewin-Epstein, N., & Semyonov, M. (2000). Migration, ethnicity, and inequality: Homeownership in Israel. *Social Problems*, 47(3), 425-444.
- Madden, D., & Marcuse, P. (2016). *In Defense of Housing*. Verso.
- Mann, Y., & Hananel, R. (2022). Moving away from equality: The impact of planning and housing policy on internal migration and women's employment in Israel. *Progress in Planning*, 157, 100537.
- Margalit, A. (2006). The value of home ownership. *Theoretical Inquiries in Law*, 7(2), 467-491.
- Marks, G. N., & Sedgwick, S. T. (2008). Is there a housing crisis? The incidence and persistence of housing stress 2001-2006. *Australian Economic Review*, 41(2), 215-221.
- Morris, A., Hulse, K., & Pawson, H. (2017). Long-term private renters: Perceptions of security and insecurity. *Journal of Sociology*, 53(3), 653-669.
- Nagar, W., & Segal, G. (2014). What Explains the Developments in Home Prices and Rents in Israel between 1999 and 2010? *Israel Economic Review*, 12(1), 115-161.
- Nethercote, M. (2020). Build-to-Rent and the financialization of rental housing: future research directions. *Housing Studies*, 35(5), 839-874.
- Orenstein, D. E., & Hamburg, S. P. (2010). Population and pavement: population growth and land development in Israel. *Population and Environment*, 31, 223-254.
- Schipper, S. (2015). Towards a 'Post Neoliberal' mode of housing regulation? The Israeli Social Protest of summer 2011. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(6), 1137-1154.
- Shamai, M., & Hananel, R. (2021). One+ One+ One= A lot: The cumulative effect of Israel's flagship urban renewal policy on neighborhood diversity. *Land Use Policy*, 100, 104916.
- Sharam, A., McShane, I., Bryant, L., & De Silva, A. (2016). The barriers to re-purposing not-for-profit real property assets. *Property Management*, 34(3), 247-261.

Sharon, A. (1952). Planning in Israel. *Town Planning Review*, 23(1), 66-82.

Shmaryahu-Yeshurun, Y. (2022). In the name of "social mixing": The privatization of public housing to non-governmental organizations. *Journal of Urban Affairs*, 44(3), 343-360.

Trajtenberg, Manuel (2012). *Trajtenberg Report: Creating a More Just Israeli Society*. Prime Minister's Office. Jerusalem, Israel.

Walks, A., & Clifford, B. (2015). The political economy of mortgage securitization and the neoliberalization of housing policy in Canada. *Environment and Planning A*, 47(8), 1624-1642.

Werczberger, E. (1988). The experience with rent control in Israel: from rental housing to condominiums. *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 1(3), 277-293.

Yiftachel, O. (2006). *Ethnocracy: Land and Identity Politics in Israel/Palestine*. University of Pennsylvania Press.

קמילה מאיר וייסברג היא תלמידת מחקר במחלקה לגאוגרפיה ובמכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית בירושלים. היא זכתה במלגות הצטיינות לתלמידי מחקר מתקדמים ע"ש דוד עמירן, ופרנסיס גונטר. עבודת המוסמך של קמילה בחנה פערים ביישום של מדיניות שכירות ארוכת טווח בארץ כפי שמתבטא בהבדלי מדיניות בין השלטון המרכזי לבין עיריית תל אביב-יפו.

camila.meyerweiss@mail.huji.ac.il

פרופ' יגאל צ'רני הוא חבר סגל בביה"ס למדעי הסביבה, וסגן דיקן להוראה בפקולטה למדעי החברה ע"ש שמואל והרטה עמיר באוניברסיטת חיפה. הוא גם משמש כסגן נשיא האגודה הגאוגרפית הישראלית. הוא מפרסם בנושאי פוליטיקה ופיתוח עירוני, בניה לגובה, תכנון ונדל"ן.

charney@geo.haifa.ac.il

פרופ' גלעד רוזן הוא חבר סגל וראש המחלקה לגאוגרפיה, ושימש כמנהל המכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית בירושלים. הוא מפרסם בנושאי מדיניות דיור, התחדשות עירונית, בניה לגובה, פוליטיקה עירונית, ומעבר אנרגטי בהקשר של בניה ירוקה ומיזמי אנרגיה מתחדשת.

gillad.rosen@mail.huji.ac.il

ד"ר אמילי סילברמן היא מרצה בכירה במחלקה לגאוגרפיה ובמכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית בירושלים, מייסדת ומנהלת הקליניקה האורבנית – בית ליצירת ידע מקומי אודות צדק מרחבי ולהצמחת מנהיגות מקצועית ואזרחית בתחום. תחומי ההתמחות שלה הם מדיניות דיור, תכנון חברתי, התחדשות עירונית, דיור בר השגה, ותכנון עם קהילה.

emilysilv@gmail.com