

חוק הגנת הדייר בישראל

אהוד מנירב

מבוא

המשק הישראלי סובל מהתערבות ממשלתית גבוהה ביחס למשקי המערב המפותחים. השפעת הממשלה על המשק אינה מסתיימת בהתערבות ישירה במשק על ידי תקציב המדינה הכולל את גביית המסים, צריכה ציבורית ותשלומי ההעברה. הממשלה גם משפיעה על המשק דרך חוקים ותקנות שאינם מקבלים ביטוי בתקציב, ומגבילים את חופש הכלכלי. חוק הגנת הדייר בישראל הוא דוגמה קיצונית של התערבות ממשלתית כזו. כפי שיוכח במחקר זה, ממשלת ישראל פגעה בסקטור הפרטי בישראל, והתירה לעשוק את בעלי הנכסים שהשכירו דירות ובתי עסק. מצב זה נמשך מזה כ-70 שנה, מאז תקופת המנדט הבריטי, ובחסות כל ממשלות ישראל מהימין ומהשמאל כאחד, לאור יום ובאופן שיטתי.

חוקי הגנת הדייר מבוססים על כפייה ממשלתית של יחסים כלכליים בין בעלי נכסים לבין דיירים השוכרים את הנכסים. הדיירים הזכאים להגנת החוק זוכים לשלוש זכויות עיקריות: ראשית, הדייר המוגן משלם שכר דירה הנמצא תחת פיקוח ממשלתי, כאשר שיעורו נמוך מאוד ונע בין 10% ל-20% ממחיר השוק. שנית, הדייר מקבל הגנה שאינה מוגבלת בזמן מפני פינוי, גם לאחר תום חוזה השכירות. שלישית, הדייר המוגן זכאי להעביר את זכאותו לדיירים אחרים, ולקבל בתמורה פיצוי כספי משמעותי מהדייר שהזכאות מועברת אליו.

על פי הסקר הממשלתי האחרון, שנערך בשנים 1992-1993, כ-38,000 דירות ועסקים, הממוקמים ב-6,500-

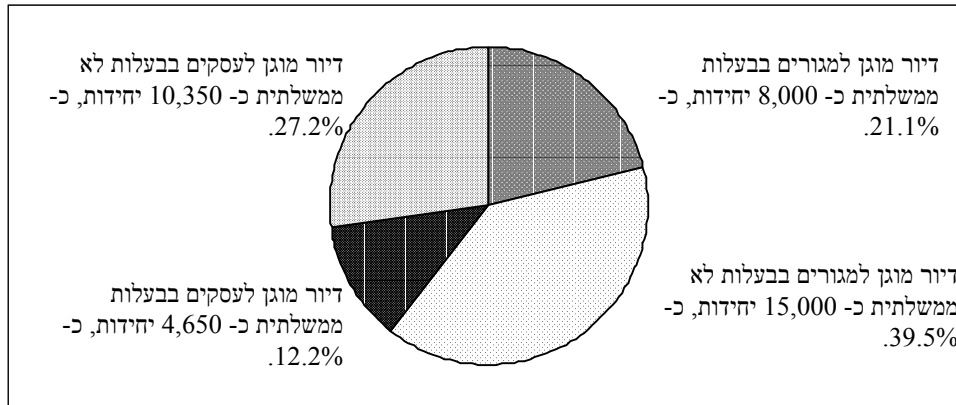
עורך מחקרי מדיניות:

אלוין רבושקה, עמית בכיר וראש החטיבה למדיניות כלכלית, ועמית בכיר, מכון הובר, אוניברסיטת סטנפורד, סטנפורד, קליפורניה, 94305, טל 5674-725(650)
עורך משנה: יוסי לסטר, עמית המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים

מבנים¹ נכללו במסגרת חוק הגנת הדייר מתוך היקף זה, כ-23,000 דירות מיועדות למגורים, ומהוות כ- 1.5% מכלל דירות המגורים בישראל.² התרשים הבא מציג את היקף הדיור המוגן בחלוקה לסוגי הדיור השונים ובהתאם לסוג הבעלות:

תרשים מס' 1

היקף הדיור המוגן בישראל, 1992 / 1993



מקור: משאבים סינרגטיים בע"מ ועזרא יועצים בע"מ, מחקר דיור מוגן (לפי חוק הגנת הדייר), חלק 2, מוגש למשרד הבינוי והשיכון - המרכז למידע וניתוח כלכלי, יולי 1994, עמ' ה- 44.

הערה: נתוני 1992/93 הם העדכניים ביותר בשנת 1998.

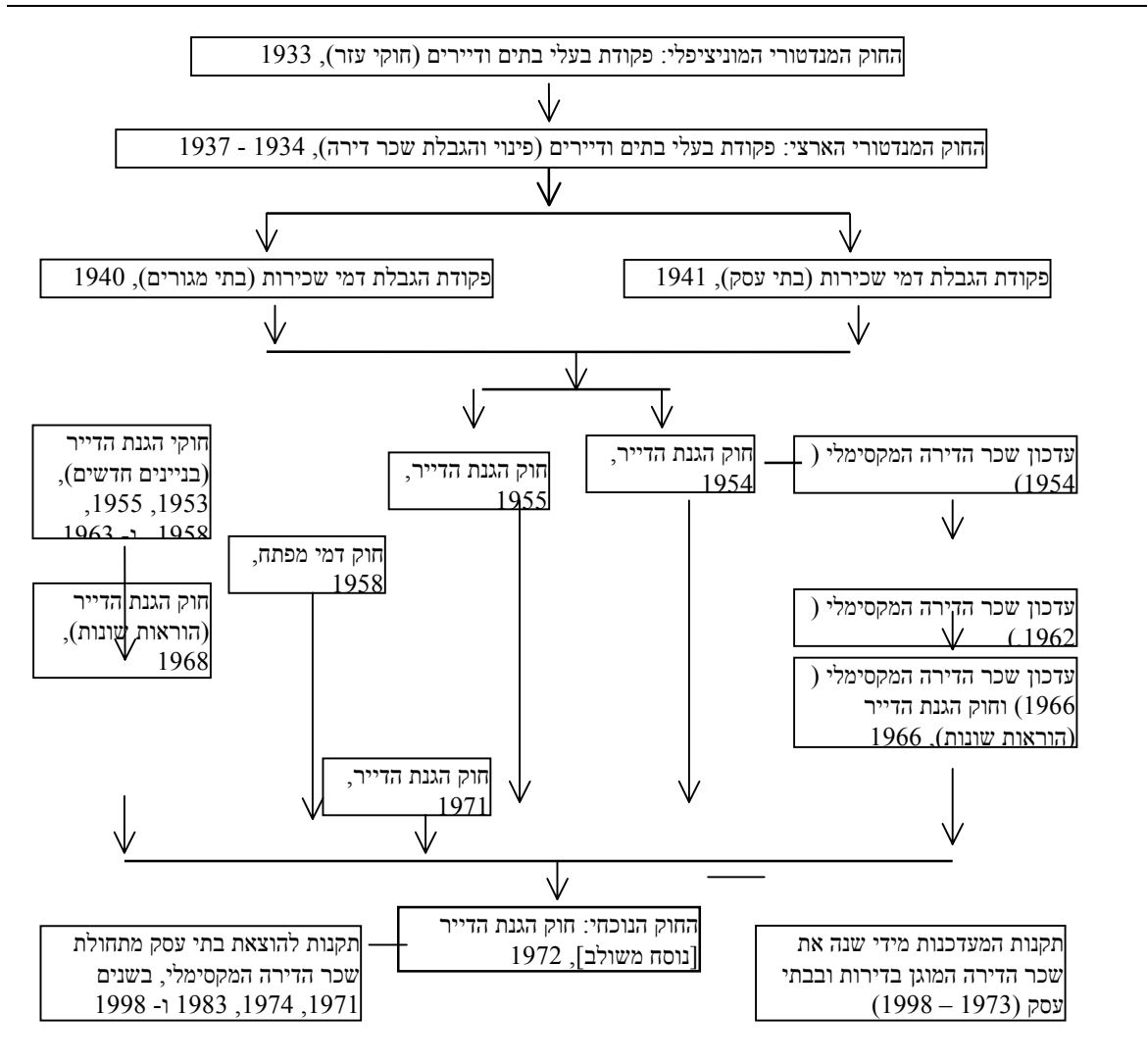
מחקר זה בוחן באופן ביקורתי את חוק הגנת הדייר בישראל, תוך התמקדות בדירות מגורים בבעלות שאינה ממשלתית. כפי שמסמך זה יוכיח, חוק הגנת הדייר בישראל הוא חוק מיושן ומשחית, שאבד עליו הכלח ושאינו כל הצדקה מוסרית או כלכלית להמשך קיומו. בנוסף, החוקים הדנים בהגנת הדייר שפורסמו לראשונה בתקופת המנדט הבריטי, הפכו במרוצת השנים לבגד מטולא ומסורבל.

חוק הגנת הדייר - סקירה היסטורית

חוק הגנת הדייר עבר גלגולים רבים במהלך השנים. התרשים הבא מציג את תהליך התהוות חוק הגנת הדייר בישראל, ואת השלבים העיקריים שעבר עד להתהוותו במתכונתו הנוכחית:

תרשים מס' 2

תהליך התהוות חוקי הגנת הדייר בישראל



מקור: עיבוד המחבר לפי חוקי הגנת הדייר ותקנות הגנת הדייר בשנים 1933 - 1998.

ארץ ישראל בתקופת המנדט הבריטי (1918 - 1948)

עד שנות ה-30 הפיתוח העירוני בארץ ישראל התבסס ברובו על הון פרטי. העולים שהגיעו מאירופה בשנים אלו הביאו עימם הרגלים של שכירת דירות למגורים. לכן, ניבנו דירות מגורים שהושכרו בעבור שכ"ד שנקבע בשוק חופשי.³ שוק השכירות למגורים התרחב בצורה משמעותית באותן שנים, ולפי אומדן לשנת 1930 כ- 50.4% מהיהודים התגוררו

בשכירות.⁴ העולים נמשכו במיוחד לתל אביב והפיתוח ביוזמה פרטית של העיר היה מרשים: בשנת 1921 היו בתל אביב 3,600 תושבים, ואילו בשנת 1935 מספרם הגיע ל-150,000.⁵

אך בתל אביב נטמנו גם זרעי הפורענות של חוק הגנת הדייר. באפריל 1933, ממשלת המנדט הבריטי אפשרה לרשויות המקומיות לחוקק חוקי עזר להגנת הדייר.⁶ תוך 48 שעות, פרסם נשיא המועצה המקומית מאיר דיזינגוף, חוק עזר להגנת הדייר בתחומי השיפוט של תל אביב. החוק קבע כי כל חוזי השכירות של נכסים פרטיים או עסקיים, יוארכו אוטומטית, כאשר שכר הדירה בהם יוקפא נומינלית.⁷ בשנת 1934 הרחיבה ממשלת המנדט את החוק והחילה אותו על כל חלקי הארץ, ואילו בשנת 1935 הורחב החוק גם על בתי עסק, כאשר מדי שנה הוארך תוקף החוק לשנה נוספת.

בתקופת מלחמת העולם השנייה נחקקו שני חוקים חדשים להגנת הדייר. הראשון משנת 1940 להגבלת שכר הדירה בדירות, והשני משנת 1941 להגבלת שכר הדירה בבתי עסק.⁸ חוקים אלו הקפואו את שכר הדירה הנומינלי בישראל, ואסרו על פינוי דיירים גם לאחר תום תקופת החוזה, כל עוד המשיכו הדיירים לשלם את דמי השכירות שנקבעו בחוק. בנוסף, נאסר על בעל דירה להשכיר את דירתו לפני שבית משפט מיוחד לשכירות יקבע את שכר הדירה הראוי לה.⁹ יש לציין כי בניגוד לחוקי הגנת הדייר הקודמים שהיו בתוקף כל פעם לשנה אחת בלבד, לחוקים אלה לא היה מועד פקיעה.

לאחר הקמת המדינה

עם קום המדינה, ממשלת ישראל אימצה את חוקי הגנת הדייר שהונהגו בתקופת המנדט הבריטי. אך המצב בו שכר הדירה הנמצא בפיקוח אינו מהווה תמורה כלכלית לבעל הדירה, גרם לעימותים רבים בין בעלי הדירות והדיירים. ממשלת ישראל לא צפתה את כל ההיבטים וההשלכות של הקפאת שכר הדירה. בנוסף, השלטון השתמש בחוקי הגנת הדייר, שנועדו למנוע עליית מחירי הדירות לתקופה מוגבלת בזמן מלחמת העולם השנייה, כדי ליצור שכ"ד זול באופן לא ריאלי, דבר שגרם ללחצים מוצדקים מצד בעלי הדירות, והקמת ועדות ציבוריות שייבחנו את המצב.

בשנת 1951 מינה שר המשפטים ועדה ציבורית להתאמת חוקי הגנת הדייר למציאות הכלכלית בארץ, בראשות השופט שמואל רפפורט. בעקבות המלצות הועדה, הוחלפו החוקים מתקופת המנדט בשני חוקים חדשים שהתקבלו בכנסת בשנים 1954 ו-1955.¹⁰ שני החוקים השאירו בעינם את הגנת הדייר מפני פינוי ואת הגבלת דמי השכירות, מתוך נימוק שהביקוש עולה במידה מרובה על ההיצע וטרם הגיעה השעה להסרת הפיקוח. לעומת זאת, הוועדה גם המליצה לאשר שכירות שאינה מוגנת לגבי דירות שהושכרו לתקופה קצרה, ובכוונת הבעלים לחזור ולהחזיק בדירה. המלצה זו יצרה בפעם הראשונה מאז שנת 1940, בסיס חוקי להתפתחות שוק שכירות חופשי. שחרור זה מהחוק, אפשר התפתחות של שוק שכירות מצומצם ל"דירות מרוהטות".¹¹

החוק משנת 1954 העלה בפעם הראשונה מאז שנת 1940, את שכר הדירה המוגן בדירות ובעסקים. שכר הדירה נקבע לפי עקרון החישוב הבא: סכום דמי השכירות ששולמו לפני ההעלאה, בתוספת אחוזים המשתנים לפי מספר החדרים בדירה.

החוק משנת 1955 קבע הסדרים נוספים. לדוגמה, החוק הסמיך את בית המשפט להרשות לדייר להשתמש במושכר למטרות אחרות מהמטרה שלשמה הושכר, ולהתיר לדייר לבצע פעולות במושכר הטעונות, לפי הסכם השכירות, את הסכמת בעל הבית. החוק גם הרחיב את ההגנה על בני משפחתו של הדייר. לדוגמה, במקרה של פטירת הדייר המוגן, אזי בן הזוג, הילדים או קרובים אחרים הופכים להיות דיירים מוגנים. התנאי היחיד הוא כי קרובים אלו התגוררו עם הדייר לפחות 6 חודשים סמוך לפטירתו.

באוגוסט 1953, בכדי לעודד את הבנייה להשכרה, נקבע בחוק מיוחד כי מושכר הנמצא בבניין שהושלם אחרי 1 ינואר 1953, ונכתב בחוזה כי השכירות לא תהיה מוגנת, יהיה משוחרר מתחולת חוק הגנת הדייר, במשך 5 שנים לאחר השכרתו. משך זמן זה הוארך בשנת 1958 בחמש שנים, ובשנת 1963 הוארך פעם נוספת בחמש שנים.¹² בנוסף, בשנת 1955 פורסם חוק אחר שקבע, בדומה לחוק משנת 1953, כי בניינים שנבנו לאחר 1 אפריל 1954 ישוחררו מתחולת חוקי הגנת הדייר לתקופה של 10 שנים.¹³ ניתן לראות כי המחוקק הבין כי תמורה שאינה כלכלית לבעלי דירות מביאה למחסור של דירות להשכרה. יחד עם זאת, העדיף המחוקק שלא לטפל בבניינים שהושפעו מחוק הגנת הדייר, אלא רק לשחרר את הבניינים החדשים מעול החוק, לתקופות זמן מוקצבות.

המגבלה על שכר הדירה הביאה לכך שדייר ששכר נכס בשכ"ד מוגן קיבל הטבה בעלת שווי כספי ניכר. לפיכך הדייר הנכנס היה מוכן לשלם תשלום חד פעמי גבוה יחסית בכדי לזכות בדירה. מצד שני, הדייר היוצא דרש תשלום עבור פינוי הדירה. תשלום מסוג זה כונה בשם "דמי מפתח", והכוונה הייתה לתשלום חד פעמי שיש לשלם בכדי לקבל את המפתח לנכס המושכר. תשלום דמי מפתח עמד בסתירה למטרת חוקי הגנת הדייר שהיו הקפאת שכר הדירה. לפיכך החוקים שנכנסו לתוקף בעת מלחמת העולם השנייה אסרו על בעל הנכס לקבל דמי מפתח. עם זאת, החוק לא אסר על הדייר היוצא לקבל דמי מפתח. איסור לא סימטרי זה מתאר באופן ברור את גישת המחוקק שהפלה לטובה את הדיירים לעומת בעלי הנכסים. ראוי להדגיש כי הדיירים שהתגוררו בדירות בעת החלת חוקי הגנת הדייר לא שילמו דמי מפתח לבעל הבית, אך היו זכאים לקבל תשלום זה כאשר עזבו את הדירה.

אך המציאות הייתה חזקה מכל חוק והמגבלה על גובה דמי השכירות הביאה באותה תקופה להתפתחות שוק שחור של דמי מפתח. בנוסף גם התפתח שוק שחור של שכירות משנה: הדיירים ששכרו את הנכסים בשכ"ד מוגן ונמוך, החלו להשכיר את החדרים לדיירי משנה בסכומים גבוהים פי 2 עד פי 5 מדמי השכירות שהם עצמם שילמו לבעל הבית.¹⁴ התוצאה הייתה למעשה העברת הרנטה מהשכרת הנכסים מבעל הבית שהיה זכאי לה, לדייר הרשמי ששכר את הנכס. יש לציין כי עיוות זה, שנוצר בעקבות חוק הגנת הדייר, אינו ייחודי ומשקף במידה רבה את התפיסה הסוציאליסטית שרווחה באותן שנים בישראל.

בספטמבר 1956 מינה שר המשפטים פנחס רוזן, את הועדה הציבורית השניה בנושא הגנת הדייר, בראשות השופט יהושע אייזנברג. תפקיד הועדה היה לברר האם יש מקום להסדיר בחקיקה את עניין דמי המפתח. במרץ 1957 המליצה הועדה להפוך את דמי המפתח לחוקיים, וחוק דמי המפתח נכנס לתוקף בשנת 1958.¹⁵

הטבלה הבאה מציגה את חלוקת דמי המפתח, התקפה גם כיום בין הדייר לבין בעל הבית. יש לציין כי בעל הבית נדרש לשלם מס הכנסה על החלק שהוא מקבל בדמי המפתח, ואילו החלק של הדייר פטור ממס. החוק קובע גם כי דייר שלא שילם כלל דמי מפתח כאשר נכנס למושכר, זכאי לקבל חלק ניכר מדמי המפתח כאשר יפנה אותו, תלוי בתקופה בה שהה במושכר. זוהי דוגמה בולטת לאופן בו חוק הגנת הדייר הפקיע רכוש פרטי מבעלי הדירות והעבירן לציבור הדיירים שגרו בשכירות.

טבלה מס' 1

חלוקת דמי המפתח בין הדייר היוצא לבין בעל הבית

אפיון הדייר	משך זמן הדיירות המוגנת (של הדייר היוצא)	חלק הדייר בדמי המפתח	חלק בעל הנכס בדמי המפתח
1 דייר יוצא שלא שילם דמי מפתח כאשר נכנס לדירה	עד 1 שנה	0%	100%
	1 - 2 שנים	22.5%	78.5%
	2 - 3 שנים	33.33%	66.67%
	3 - 5 שנים	50%	50%
	מעל 5 שנים: נכנס לפני 14 אוגוסט 1958 נכנס אחרי 14 אוגוסט 1958	66.67% 60%	33.33% 40%
2 דייר יוצא ששילם דמי מפתח כאשר נכנס	נכנס לפני 14 אוגוסט 1958 ללא התייחסות למשך הזמן	66.67%	33.33%

		נכנס אחרי 14 אוגוסט 1958:	לדירה
15%	85%	עד 1 שנה	
25%	75%	1 - 2 שנים	
33.33%	66.67%	2 - 5 שנים	
40%	60%	מעל 5 שנים	

מקור: חוק דמי-מפתח, תשי"ח - 1958, סעיפים 3-6; חוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב - 1972, סעיפים 75-78.

במאי 1958 מינה שר המשפטים פנחס רוזן, ועדה ציבורית שלישית בנושא הגנת הדייר, גם היא בראשות השופט יהושע איזנברג. באוגוסט 1960 המליצה הועדה, כמו קודמותיה, על המשכת תוקף חוקי הגנת הדייר. הועדה מצאה כי שיטת קביעת דמי השכירות בדירות כפי שהיא מוסדרת בחוק פגומה והמליצה על עדכון חד פעמי של דמי השכירות ועל שיטה חדשה לקביעת דמי השכירות. בכדי להמחיש את האבסורד והבדלי הגישה בין דמי השכירות שנקבעו בשוק חופשי לעומת דמי שכירות שנקבעו עפ"י החוק, יוצג להלן דוגמה לחישוב שכר הדירה על פי המלצת הועדה:

דירה בת שני חדרים, המצויה בירושלים, באזור ג', ובה האמבטיה והנוחיות בחדר אחד, ואין בה הסקה או מים חמים - דמי השכירות המקסימליים לדירה זו לחודש לפי המלצת הועדה, 24 לירות. הואיל והיא מצויה בירושלים, שמבחינת החלוקה הארצית היא בסוג א', אין לנכות מהשכירות ולא כלום בגלל הגורם של החלוקה הארצית. מאחר שהיא מצויה באזור ג' שבירושלים, יש לנכות מדמי השכירות 4% עד 8%, ובמוצע 6%. מאחר והאמבטיה והנוחיות בחדר אחד יש לנכות 3%. הואיל ואין בה הסקה או מים חמים יש להוריד 5%. סך הכל יש לנכות 14% מדמי השכירות המקסימליים ודמי השכירות שלה יהיו, איפוא, 20.64 לירות.¹⁶

בשנת 1962 בעקבות המלצות הועדה העלתה הממשלה את דמי השכירות. יחד עם זאת, הכנסת קבעה בחוק מיוחד הקלה לדיירים ששילמו דמי מפתח: העלאת דמי השכירות תופחת ב- 50% עד לתום 10 שנים מתחילת השכירות שבעבורה ניתנו דמי המפתח. יתר המלצות הועדה לא מומשו.

אך פתרון של קבע לא הושג ומצעד הועדות המשיך: במאי 1965 מינה שר השיכון יוסף אלמוגי ועדה ציבורית רביעית לבדיקת חוקי הגנת הדייר, בראשות השופט ד"ר יצחק רווה (להלן - ועדת רווה). בעקבות המלצות הועדה, עדכנה הממשלה את דמי השכירות בנכסים המוגנים.¹⁷ אך לאחר שנה הכנסת קבעה שוב הקלה לדיירים ששילמו דמי מפתח באופן דומה להקלה משנת 1962.¹⁸

בשנת 1968 נמשכה המגמה של צמצום תחולת החוק שהחלה בשנת 1953. מגמה זו התבטאה בחקיקה הקובעת שנכס, שהיה פנוי ביום פרסום החוק, או שנבנה אחרי תאריך זה, לא יהיה מוגן, אלא אם שולמו בעדו דמי מפתח.¹⁹

במרץ 1971, בעקבות ההמלצות הסופיות של ועדת רווה,²⁰ שונתה שיטת קביעת דמי השכירות בנכסים המוגנים.²¹ ראשית נקבעו "דמי שכירות יסודיים" שהיו דמי השכירות ששולמו בפועל בשנת 1971, כאשר הממשלה הוסמכה להעלות את דמי השכירות היסודיים. כמו כן נקבעה הקלה לדיירים ששילמו דמי מפתח, כאשר מכל העלאה של דמי השכירות היסודיים שתקבע הממשלה יופחת שלישי (33.3%) מההעלאה מיום פרסום התקנות ועד תום 15 שנה מיום תחילת השכירות.

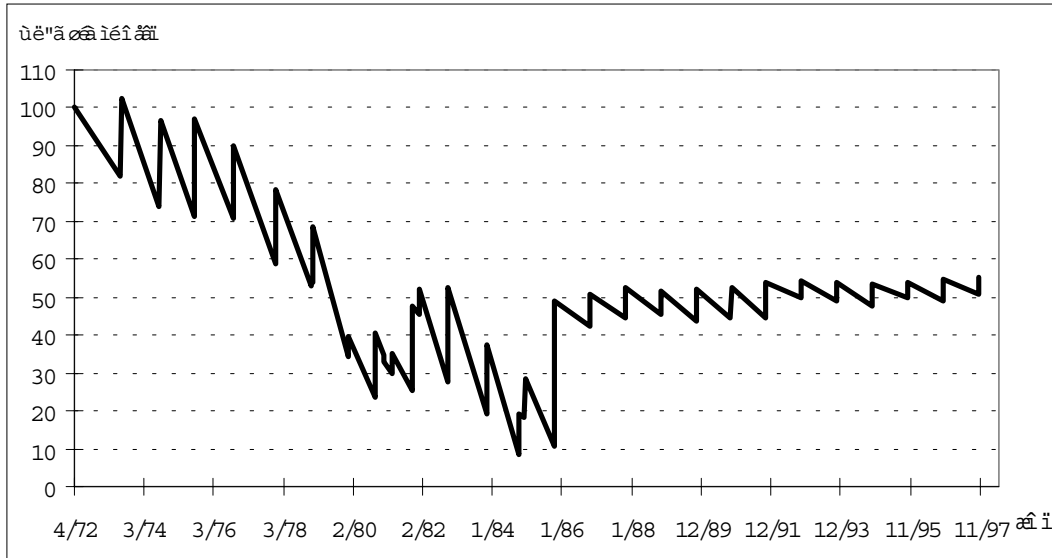
באוגוסט 1972 פורסם נוסח חוק הגנת הדייר אשר תקף גם כיום. החוק החדש שילב את כל החוקים הקודמים שעסקו בהגנת הדייר. בניגוד להעלאות שכ"ד בשנים 1954, 1962, 1966, 1971 אשר נקבעו ע"י הועדות ובעקבות לחץ ציבורי, החוק החדש אפשר לממשלה לעדכן מדי שנה את דמי השכירות.

החל משנת 1973 הממשלה מעלה מדי שנה את שכר הדירה המוגן, אך במקרים רבים העלאות אלו לא הדביקו את האינפלציה. החוק קבע כי דמי השכירות החדשים לא יעלו בשנה אחת ביותר משליש (33.3%). לדוגמה, בספטמבר 1978 החליטה הממשלה להעלות את שכר הדירה המוגן לדירות ב- 71%. אך לאור המגבלה האמורה, שכר הדירה בפועל הועלה בשנת 1979 בכ- 33.3% בלבד, ואילו יתרת ההעלאה נדחתה לשנים הבאות. בהוספת חטא על פשע, באותן שנים שיעורי האינפלציה היו גבוהים מאוד: בשנת 1979 לדוגמה האינפלציה הייתה כ- 111% לשנה. לפיכך חלה ירידה ריאלית משמעותית בשכר הדירה המוגן, הן בשל עדכון שכר הדירה שלא הדביק את האינפלציה והן בשל חלוקת העדכון על פני מספר שנים.

משנת 1972 עד 1986 הממשלה שחקה את שכ"ד המוגן הריאלי. משנת 1986 ועד היום, העדכונים נעשים במלוא עליית מדד המחירים לצרכן, אולם עדיין שכר הדירה המוגן מהווה רק כ- 56% משכר הדירה המוגן שהיה עם כניסת החוק הנוכחי בשנת 1972. התרשים הבא מציג את ההתפתחות הריאלית של שכר הדירה המוגן המקסימלי לדירות בשנים 1972 – 1998:

תרשים מס' 3

התפתחות שכר הדירה הריאלי המקסימלי לדירות לפי חוק הגנת הדייר (1972=100)



מקור: חישוב המחבר לפי חוק הגנת הדייר והתקנות לעדכון שכר הדירה בשנים 1972 - 1997.

הערה: "הקפיצות" בגרף נובעות מעדכון שכר הדירה המוגן על ידי הממשלה. בין עדכון לעדכון חלה ירידה בגרף המציינת את השחיקה שחלה בשכר הדירה הריאלי מאז העדכון האחרון.

לאורך השנים הופעלו לחצים רבים ואף איומים על מקבלי ההחלטות בכנסת ובממשלה, בכדי שלא יבטלו את ההטבות המופלגות לשוכרים. דוגמה לכך ניתן לראות לאחר המלצות וועדה ציבורית בראשות עו"ד ד"ר יהושע רוטנשטרייך שמינה שר השיכון גדעון פת בשנת 1977.²² הוועדה המליצה לבטל את תקרת שכר הדירה המוגן בבתי עסק, והמלצה זו אומצה ע"י ממשלת ישראל. לאחר פרסום התקנות נערכו בשנת 1978 הפגנות אלימות של דיירים בעסקים מוגנים, בהם הותקף פיסית השר גדעון פת שהגיע למקום.²³ בנוסף לאלימות היו גם איומים פוליטיים. לדוגמה, נציג סוחרי ירושלים, אברהם בירנבאום, אמר כי תיקון החוק יביא ל"בריחה" של 100 אלף משפחות מהמפלגה הליברלית ומהליכוד.²⁴ השיקול הפוליטי הכריע בסופו של דבר: מול כל בעל נכס שניתן לקבל את קולו בבחירות, עומדים יותר דיירים מוגנים. אקורד הסיום היה כאשר הממשלה נכנעה, התקנות בוטלו, וההזדמנות לביצוע רפורמה מקיפה בחוק הגנת הדייר גוועה.

ביולי 1980, בשל שחיקת שכר הדירה המוגן הריאלי, נתקבל תיקון בחוק שחייב את הממשלה לעדכן את שכר הדירה המוגן אחת לשנה בשיעור שינוע בין 70% לבין 100% מעליית מדד המחירים לצרכן.²⁵ בנוסף, הוחלף הסעיף המגביל את עליית דמי השכירות ב-33.3% לשנה, בסעיף המאפשר לממשלה לקבוע כי העלאת שכר הדירה תתפרס על פני תקופה.

גם תיקון זה לא מנע מהממשלה להמשיך לשחוק את שכר הדירה המוגן הריאלי. לדוגמה, באוגוסט 1980 החליטה הממשלה להעלות את שכר הדירה המוגן ב-206% בשלושה שלבים: 90% מ-1 אוקטובר 1980, 58% מ-1 אפריל 1981 ו-58% מ-1 ינואר 1982.²⁶ אך, גם העלאה זו הייתה נמוכה באופן ניכר מעליית האינפלציה מאז העדכון הקודם שהיה שבספטמבר 1978, שהסתכמה בכ-314%. שוב ניתן לראות כי הממשלה השתמשה בחוק הגנת הדייר בכדי לפגוע ברכוש בעלי הנכסים, ובכך המשיכה להפקיע חלק מרכושם הפרטי: הממשלה העלתה את שכר הדירה המוגן רק בכ-70% מעליית האינפלציה, וגם עדכון זה נפרס על פני יותר משנה.

אוזלת היד של ממשלות ישראל וחוסר האומץ לתיקון המצב נמשכו. בשנת 1982 החליטה הממשלה להקים ועדת שרים שתדון בנושא, אך מסיבות שונות הוועדה מעולם לא כונסה. גם אי-הגדרת הסמכויות וסרבול המערכת, לא תרמו למצב: בשנת 1990 מינה שר הבינוי והשיכון ועדה בראשות סגנו ובהשתתפות עובדי המשרד, לבדיקת חוק הגנת הדייר. סגן השר הכין במאי 1991 הצעה לתיקון החוק והעבירה למשרד המשפטים. המשנה ליועץ המשפטי של הממשלה במשרד המשפטים הכין הצעה אחרת לשינוי החוק, שלא התבססה על הצעתו של סגן שר הבינוי והשיכון, והעבירה אל משרד השיכון והבינוי ביולי 1991. עד סוף 1993 לא דן משרד השיכון בהצעות לשינוי החוק וממילא לא הגישן לממשלה להתחלת הליכי חקיקה. תשובת משרדי הממשלה למבקרת המדינה על העיכובים, מלמד יותר מכל על אוזלת ידה של הממשלה בטיפול בחוק הגנת הדייר. מבקרת המדינה מציינת בהקשר זה בדו"ח לשנת 1994 את הדברים הבאים:

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד [משרד השיכון והבינוי], כי הצעת סגן השר לשעבר לא הייתה מקובלת על משרד המשפטים, והצעת משרד המשפטים לא הייתה מקובלת על סגן השר, ולפיכך לא טופלו הצעותיהם.²⁷

בינואר 1995 מינה שר הבינוי והשיכון בנימין בן אליעזר, ועדה ציבורית שישית, בראשות השופט בדימוס שאול אלוני, לבדיקת הבעיות הקשורות במושכרים מוגנים. בדצמבר 1995, הועדה המליצה לבחון על בסיס אמות מידה כלכליות את הרחבת רשימת העסקים שהגבלת שכר הדירה לא חלה עליהם. המלצה אחרת של הועדה הייתה להגביל בחוק את העברת הדיירות המוגנת לקרובי הדייר.

הטבלה הבאה מציגה את דמי השכירות המקסימליים לדירות, על פי חוק הגנת הדייר. יש לציין כי ברוב המקרים הדיירים משלמים סכומים נמוכים בהרבה מסכומים אלו, בשל הסעיף בחוק כי היחס בין דמי השכירות שישולמו לבין דמי השכירות המקסימליים שנקבעו בחוק יישארו קבועים על פי היחס שנקבע בזמן הכניסה לדירה. בנוסף, אם בעל בית לא חייב את הדייר במלוא העלייה המותרת, הוא אינו יכול להשלים את ההפרש מאוחר יותר.

טבלה מס' 2

דמי השכירות המקסימליים לדירות על פי חוק הגנת הדייר ב-1998

מספר חדרים בדירה המוגנת				תקופה
4	3	2	1	
כ- \$122	כ- \$73	כ- \$36.5	כ- \$14.6	מ-1.11.97 עד 31.10.98

מקור: חישוב המחבר לפי חוקי הגנת הדייר בשנים 1954 - 1972, ובהתאם לתקנות הגנת הדייר, 1962 - 1997. הנתונים הומרו לדולרים על פי שער החליפין של הדולר בתחילת נובמבר 1997.

מרבית הדיירים המוגנים כיום שילמו דמי מפתח. על פי נתוני מפקד האוכלוסין לשנת 1995, כ- 20,000 משקי בית שילמו דמי מפתח (מתוכם כ- 14,000 משקי בית הגרים בדירה בבעלות שאינה ממשלתית).²⁸ כפי שהוזכר בתחילת המחקר, בשנת 1992/3 היו בישראל כ- 23,000 דירות מוגנות. על כן ניתן להסיק כי בעבור כ- 87% מהדירות המוגנות שולם דמי מפתח.

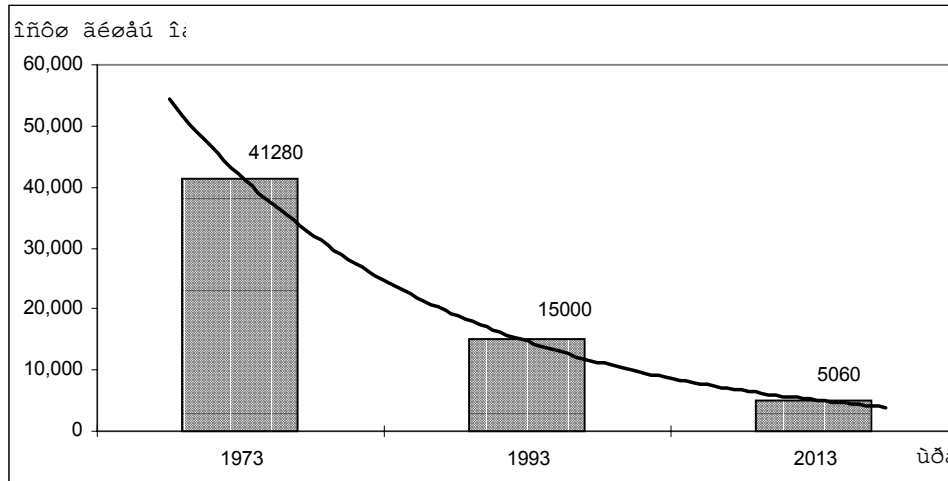
תהליך הדעיכה של תופעת הדיור המוגן בישראל

כפי שהוזכר קודם, החל בשנות ה-40 ועד שנת 1953, תופעת הדיור המוגן הקיפה את כלל הנכסים להשכרה בישראל. החל משנת 1953 דירות חדשות שנבנו לא נכללו תחת חוק הגנת הדייר, ועל כן, באופן טבעי קטנה השפעת החוק על שוק הדיור להשכרה. לדוגמה, בשנת 1973 היקף הדיור המוגן הלא ממשלתי היה כ- 5.6% מסך יחידות הדיור.²⁹ היקף זה ירד לפחות מ- 1.5% בשנת 1993.

אך לא רק משקל הדיור המוגן ירד, אלא גם המספר המוחלט של נכסים מוגנים ירד. הסיבה לכך נובעת מהעובדה שאין החוק חל על דירה שהתפתה מדייר מוגן. התרשים הבא מציג את היקף הדיור המוגן בבעלות שאינה ממשלתית בשנת 1973, מיד לאחר קבלת החוק להגנת הדייר הנוכחי, מול ההיקף בשנת 1993 ומול תחזית להיקף זה בשנת 2013:

תרשים מס' 4

היקף הדירות המוגנות בבעלות שאינה ממשלתית בישראל בשנים 1973 - 2013.



מקור: לגבי נתונים לשנת 1973: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד השיכון, סקר בעלים ודיירים מוגנים על פי חוק הגנת הדייר 1973 - סדרת פרסומים מיוחדים מס' 485 (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1975), עמ' 40, 54. לגבי נתונים לשנת 1993 והתחזית לשנת 2013: משאבים סינרגטיים בע"מ ועזרא יועצים בע"מ, מחקר דיור מוגן (לפי חוק הגנת הדייר), חלק 2, עמ' ו-8.

קצב דעיכת תופעת הדיור המוגן בישראל המוצג בתרשים לעיל מוערך לגבי דירות בכ- 5.25% לשנה, ולגבי בתי עסק בכ- 4.2% לשנה.³⁰ תהליך דעיכה זה נובע משלוש סיבות עיקריות. הסיבה הראשונה היא החזרת הדירות המוגנות לבעליהן, בשל אי העברת זכות הדיירות המוגנות לקרובי הדייר המוגן. זאת, כאשר הדייר המוגן נפטר וקרובי משפחתו לא גרו עמו, ולכן לא היו זכאים להמשך הדיירות המוגנות. הסיבה השנייה היא רכישה החדית בהסכמה של הזכויות בין הדייר לבין בעל הנכס. לדוגמה, כאשר בעל הנכס משלם לדייר דמי מפתח ומקבל לידיו את הנכס כאשר הוא חופשי מעול החוק.

הסיבה השלישית לדעיכת תופעת הדיור המוגן היא פינוי הדייר מהדירה המוגנת באופן כפוי. כפי שהוזכר קודם, חוק הגנת הדייר אינו מאפשר לבעל הבית לפנות דייר מהדירה המוגנת, גם לאחר תום החוזה ביניהם, אלא אם התקיימו נסיבות מיוחדות המפורטות בחוק. הטבלה הבאה מפרטת עילות עיקריות לפינוי, וכן מציינת באם הדייר זכאי לפיצוי מבעל הדירה:

טבלה מס' 3

עיקרי עילות הפינוי של דייר מהדירה המוגנת לפי חוק הגנת הדייר

סידור חלופי או פיצוי כספי לדייר	עילת הפינוי	
לא	הדייר לא המשיך בתשלום דמי השכירות.	1
לא	הדייר לא קיים תנאי מתנאי החוזה אשר אי קיומו מעניק לבעל הבית את הזכות לתבוע פינוי, או כאשר המושכר משמש למטרה בלתי חוקית.	2
לא	המושכר ניזוק נזק ניכר במעשה זדון מצד הדייר.	3
כן	המושכר דרוש לבעל הבית לצורך עצמי.	4
כן	בעל הבית רוצה להרוס את המושכר כדי להקים במקומו בניין אחר, או לתקנו תיקון יסודי, וקיבל את רשיון הבנייה הדרוש לכך.	5

מקור: חוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב - 1972, סעיף 131.

החוק קובע כי רק בית משפט מוסמך להורות על פינוי מושכר. במקרה ועילת הפינוי היא לצורך בנייה חדשה, ובמהלך התביעה לפינוי פקע תוקף רשיון הבנייה, רשאי בית המשפט לדחות את הדיון עד ששוב יהיה בידי בעל הבית רשיון בנייה בר תוקף. זאת ועוד, בית המשפט רשאי לסרב לאשר פינוי, על אף קיומה של עילת פינוי, אם שוכנע כי זה יהיה לא צודק לפנות את הדייר.

לסיכום, הסקירה מלמדת על חוסר היציבות התחיקתית והתלבטויות המחוקק בישראל בהקשר להגנת הדייר. בתחילה החוק היה זמני ובהיקף מוגבל, אולם במשך השנים התרחב החוק עד שכלל את כל הנכסים שהושכרו: גם דירות וגם עסקים בכל הארץ, ללא תאריך תפוגה. בתחילה אסר המחוקק לחלוטין את קבלת דמי המפתח, אולם לאחר מכן הדבר קיבל הסידור לגיטימציה בחוק. הנזקים שגרם חוק הגנת הדייר, הביאו את המחוקק לפעול לצמצום תחולת החוק על ידי הוצאת בניינים חדשים מתחולתו וכן על ידי הוצאת סוגי עסקים שונים מתחולתו. יחד עם זאת, ממשלות ישראל מאז אמצע שנות השמונים העדיפו לא לטפל בנושא מן השורש והזניחו אותו למרות העיוותים שיצר.

ניתוח

חלק זה של המחקר מנתח את תופעת הדיור המוגן בישראל ואת עיקרי הנזקים הנגרמים בעטיו למשק, לבעלי הבתים ולדיירים. קיימת הסכמה רחבה בין הכלכלנים לגבי ההשלכות השליליות של חוקי הגנת הדייר או כפי שהם נקראים בחו"ל: חוקי הפיקוח על דמי השכירות (Rent Control). במדגם שנערך בשנת 1990 בין כלכלנים החברים באגודה הכלכלית

האמריקאית, נמצא כי ההסכמה הגבוהה ביותר מבין כל הסוגיות הכלכלית שנבחנו הייתה לגבי ההשפעה השלילית של חוקי הגנת הדייר. 93.5% מהמשיבים הסכימו כי התקרה על דמי השכירות מקטינה את האיכות והכמות של היצע הדיור במשק.³¹

ראשית יוצג כיצד חוק הגנת הדייר מביא להידרדרות פיסית של המבנים. לאחר מכן יוצג כיצד חוק הגנת הדייר פוגע במוביליות במשק בכך שהוא מגביל את ניידות הדיירים.

תחזוקה לקויה של המבנים

אחת התופעות הבולטות הנלוות למגורים בדירות מוגנות היא הידרדרות מצב התחזוקה. בתים אלו גם ישנים מאוד דבר, המחמיר את בעיית התחזוקה. על פי נתונים לשנת 1973 כ- 70% מהבתים המוגנים נבנו לפני 1940, עת הוחל חוק הגנת הדייר בפעם הראשונה בישראל באופן גורף.³² כך, בהעדר קשר בין שכר הדירה לבין מצב הדירה או איכותה, בעלי הנכסים מצמצמים את תחזוקת הנכס. מנקודת ראות בעל הנכס, שכר דירה נמוך, לא מביא תמריץ להשקיע בתחזוקת הנכס, ולעתים אף אינו מכסה את עלות התחזוקה. נוסף על כך, העובדה כי בעל הבית מקבל עם החלפת דיירים חלק מדמי המפתח, נותן לו תמריץ משמעותי לעודד את יציאת הדייר מהנכס. לפיכך תחזוקה ירודה והזנחת הבניין משמשת בידי בעל הנכס גם ככלי להביא את הדייר לצאת מהמושכר.

מנקודת ראות הדייר, הנכס אינו בבעלותו ועל כן, אינו מעוניין לבצע השקעות שיישארו בנכס לאחר הפינוי. בנוסף, השקעה של הדייר לא תבוא לידי ביטוי במלואה בדמי המפתח העתידיים, כיוון שהדייר המפנה את הדירה מקבל רק חלק מדמי המפתח.

זאת ועוד, במסגרת מאבק הכוחות בין הדייר לבעל הנכס, בעל הנכס מנסה לסכל בכל דרך את ניסיונות הדייר להביא לשיפור תנאי המגורים. התוצאה הברורה היא הידרדרות רמת המבנים, איכותם חזותם ואף בטיחותם. הידרדרות הדירות המוגנות משפיעה גם על בתים שכנים בסביבה, וכך שכונות שלמות הופכות לשכונות מצוקה.

הדוגמה הבאה ממחישה את הסבל שעובר הדייר בשל התחזוקה הלקויה. במרץ 1998 פרסם עיתון העיר בתל אביב כתבה על דיירת מוגנת ששילמה דמי מפתח בשנת 1964:

הבניין... התחיל להזדקן כבר לפני הרבה שנים... אבל שלא כמו שכניו לרחוב, ישנים ושמורים היטב, הוא נראה כמו שנזרק לשכונה השקטה... הקירות מתרסקים, חדר המדרגות מטונף, ויש בו את הריח הזה השמור לבניינים שאף אחד לא מתייחס אליהם כאל בית. [בדירה] חתיכות טיה גדולות נושרות על הרצפות, ברזלי תמיכה חלודים ולבנים ישנות נחשפים טפה אחר טפה.

מנהלי הבניין טוענים בראיון העיתונאי במפורש כי דמי השכירות הנמוכים הביאו למצב זה:

[על שיפוץ הבניין:] זו השקעה בעלות גבוהה של גירוד טיח והחלפת סתימות והמון המון...אני מקווה שתוך שנתיים יהיה לי תקציב מהשכירויות ואז אוכל לעשות שיפוץ מקיף...אבל כרגע הבניין אינו מכניס מספיק כסף בשביל שאפשר יהיה להשקיע בו סכום כזה.

ביטוי אמפירי לתופעה זו ניתן לראות בסקר שדה שנערך בתל אביב בשנת 1989. הטבלה הבאה מסכמת נתונים לגבי

התחזוקה של המבנים עליהם חל חוק הגנת הדייר לעומת דירות שהם בבעלות הדיירים:

טבלה מס' 5

הבדלים בתחזוקה בין דירות בבעלות לבין דירות מוגנות, תל אביב – 1989

תחזוקה	בניין מוגן	בניין בבעלות הדייר
דלת כניסה	14.5%	23.7%
חדר מדרגות מתוחזק	64.5%	89.9%
חזית מתוחזקת	39.1%	78.1%
תיבת דואר תקינות	40.0%	71.6%
חדר מדרגות נקי	89.4%	98.6%
בניין ממול מתוחזק	52.0%	72.5%
רעש מהרחוב	51.6%	38.2%
קיומו של גן ציבורי קרוב	27.8%	37.6%

מקור: אליה ורצברגר, השלכות חברתיות וכלכליות של חוק הגנת הדייר בישראל, נייר דיון מס' 90 - 5 (תל אביב: המרכז לפיתוח על שם פנחס ספיר ליד אוניברסיטת תל אביב, פברואר 1990), עמ' 46.

בעל הנכס של מושכר מוגן חייב על פי החוק לתחזק את השטחים המשותפים, כגון חדר מדרגות וגג. הוא רשאי להטיל חצי מהעלות של תחזוקה זו על הדיירים המוגנים, אך הוא מנוע מלהגדיל את שכר הדירה בהתאם לשיפור האיכות של הדירה. בעל הבית חייב גם בניקיון ובתאורה של השטחים הציבוריים, תמורתם הוא יכול לחייב את הדיירים בסכומים שנקבעים בחוק. סכומים אלה לרוב, נמוכים באופן משמעותי מההוצאות האמיתיות בפועל.

בישראל כ- 80% מהנכסים המוגנים נמצאים בשלושת הערים הגדולות (ירושלים, תל אביב וחיפה).³³ השילוב של ריכוז הדיור המוגן בערים הגדולות בישראל, בעיקר באזורים הותיקים והמרכזיים של הישוב, יחד עם הידרדרות מצב תחזוקת המבנים, מביא לשקיעת מרכזי הערים. ניתוח גרפי של השפעת הגבלת שכ"ד על תחזוקה מוצג בנספח ב' של מחקר זה.

פגיעה במוביליות

הפיקוח על שכר דירה מקטין את הניידות של הדיירים, ובכך פוגע במוביליות וכתוצאה, גם מקטין את היעילות הכלכלית במשק. חוק הגנת הדייר יוצר תמריץ לדיירים להמשיך ולהחזיק בדירה, גם אם מקום עבודתם השתנה או כאשר פרשו מהעבודה. בנוסף, החוק מביא לכך שהדייר ידחה מקומות עבודה טובים מאלו שהוא מחזיק בגלל שהם רחוקים ממקום הדירה המוגנת בה הוא מחזיק. הכלכלן אדגר אולסן הציג כבר בשנת 1972 רשימה מכובדת של מחקרים התומכים בטענה זו.³⁴

הדייר המוגן נהנה משכ"ד נמוך בשיעור ניכר משכר הדירה שנקבע בשוק השכירות החופשית. שכ"ד המקסימלי מוערך בדרך כלל בסביבות 10% עד 20% משכ"ד לנכס דומה בשוק החופשי.³⁵ לפיכך, דייר מוגן שעוזב את הדירה לא רק שייאלץ לשלם יותר בעבור שכירת דירה בשוק החופשי או בעבור רכישת דירה, אלא גם יאבד חלק ניכר מדמי המפתח ששילם בתחילת השכירות. מנקודת ראות הדייר, כל עוד הוא נשאר בדירה המוגנת הוא זוכה לסובסידיה בשיעור ההפרש בין דמי השכירות המוגבלים בחוק ודמי השכירות החופשיים. לכן בסבירות גבוהה, הדייר לא יסתכן באובדן ההטבה ולא יעזוב את הדירה, בכך נפגם גם שוק העבודה משום שנוצר חוסר יעילות בשימוש בהון אנושי במשק.³⁶

דוגמא בולטת לתמריץ שנוצר לדייר המוגן להמשיך להישאר בדירה, ניתן למצוא במשך השהות הממוצעת בדירות המוגנות. בשנת 1973, השהות הממוצעת של דייר בנכס מוגן עמד על כ- 19 שנה בדירות למגורים.³⁷ בסקר שנערך בשנת 1983 לגבי העיר תל אביב התברר שהוותק בדירות המוגנות עלה ליותר מ-20 שנה בממוצע. זאת, לעומת ותק ממוצע כ-12 שנים בדירות בבעלות הדיירים.³⁸ בסקר האחרון, שהוזמן על ידי משרד השיכון והבינוי בישראל בשנת 1992, עלתה השהות הממוצעת לכ- 25 שנה.

אולם חוק הגנת הדייר מביא גם לניצול בלתי יעיל של כוח העבודה במשק אשר אינו מתגורר בדירות מוגנות. לדוגמה, דייר מוגן הנמצא במרכז תל אביב ופרש לגמלאות, מביא לכך שדייר אחר נאלץ לגור מחוץ לתל אביב ולנסוע כל יום לעבודה בתל אביב, הנחשבת למרכז העסקים בישראל. באופן זה, נגרמות גם עלויות נוספות למשק המתבטאות בהגדלת מערכת הכבישים, הוצאות תחבורה, בזבוז שעות עבודה, פקקי תנועה ונזקים אקולוגיים.

ביטוי נוסף לחוסר יעילות זו ניתן למצוא אם בודקים את צפיפות הדיור בדירות המוגנות לעומת צפיפות הדיור בדירות בבעלות מלאה של הדיירים (להלן- דירות בבעלות). בבדיקה שנערכה לגבי תל אביב והסביבה הקרובה בשנת 1983 התברר כי צפיפות הדיור בנכסים המוגנים היא כ- 0.73 נפשות בחדר, לעומת כ- 0.86 נפשות לחדר בדירות בבעלות. ניתן

לראות כי כאשר דיירים צריכים לשלם את מחיר השימוש בדירה באופן מלא, הם גם מנצלים באופן יעיל יותר את דירתם, בניגוד לדייר המוגן, אשר אינו משלם באופן ריאלי עבור השימוש בנכס. כלומר, חוק הגנת הדייר מביא גם לבזבז של הון במשק (דוגמה נוספת לבזבז הון מוצגת בנספח ג').

חוק הגנת הדייר פוגע בשוק הדיור להשכרה

הוכח בעבר, כי הקפאת שכ"ד בתקופה של אינפלציה או הגבלתו אל מתחת לרמת השוק החופשי גורמת להפסקת הבנייה של דירות להשכרה. כך קרה בשנת 1940, כאשר כל שוק השכירות החופשית הפך לשכירות מוגנת, ושוק השכירות החופשית נעלם לחלוטין.

כאמור, הסיבה הישירה לחיסולו של שוק הדירות לשכירות נעלמה בהדרגה בשנים 1953 עד 1968. אך מבחינת משכיר פוטנציאלי החשש מחוק הגנת הדייר לא פג עד היום. ניתן לראות שעד היום נמנעים בעלי דירות מגורים מלחתום על חוזה שכירות לתקופה העולה על שנה.

שמאי המקרקעין משה שגיב ממשרד השיכון והבינוי מצא כי המשך גויעת שוק הדיור להשכרה, לא פסקה גם לאחר שחרור המבנים החדשים מתחולת חוק הגנת הדייר. כפי שהוזכר בסקירה, שיעור המתגוררים בשכירות חופשית היה בשנת 1930 יותר מ-50%. שיעור זה ירד עד שנת 1957 ל-25.5%, והמשיך לרדת עד לשנת 1971 ל-13.0%.³⁹ בשנת 1983 ירד שיעור השכירות החופשית ל-10.7%.⁴⁰

הנהגת חוק הגנת הדייר בישראל הביאה לעיוות בהקצאת המשאבים בשוק הנדל"ן, ולמחסור בדירות להשכרה. עיוות זה, בו מצד אחד שילמו דיירים שכ"ד בלתי ריאלי על דירות מוגנות, ומצד שני - מחסור בדירות להשכרה, הכריח את ממשלת ישראל למצוא פתרונות דיור יקרים לזוגות צעירים ועולים חדשים.

השיטה בה נקטה הממשלה לאורך השנים הייתה בבניית שיכונים סוציאליים ממשלתיים ומתן משכנתאות מסובסדות לדיור בבעלות. רק בשנת 1998 לדוגמה, עמד התקציב עבור הסבסוד הממשלתי למשכנתאות על כ-1.1 מיליארד דולר.⁴¹ השקעות אלו שבוצעו מכספו של משלם המסים, היו במידה רבה מיותרות אילו שוק השכירות בישראל היה מתפקד באופן חופשי.

ההיבט המוסרי של חוק הגנת הדייר

כפי שהוצג בהרחבה בסקירה, חוק הגנת הדייר פוגע בזכויות בעלי הבתים. החוק נותן סובסידיה משמעותית לדייר הגר בדירה מוגנת, אך סובסידיה זו נשענת ברובה על לקיחת זכויות השמורות לבעל הבית. המסקנה הבלתי נמנעת היא שהחוק הפך כל דייר בשכירות לעושק פוטנציאלי של בעל הנכס.

בבסיס החוק החדש ישנה הוראה המעניקה תוקף המשכי לחוזה עם הגיעו לקצו:

דייר המחזיק במושכר לאחר שתמה תקופת השכירות, יחולו עליו תנאי השכירות כפי שהיו מוסכמים בתום תקופת השכירות או כפי ששונו לאחרונה על פי ההסכם או על פי החוק.⁴²

השופט בדימוס שאול אלוני, כתב לשר הבינוי והשיכון בשנת 1996, בנוגע לסעיף זה את הדברים הבאים:

זוהי דוגמה בוטה של התערבות המחוקק בחופש כריתת החוזים, המהווה עקרון על מקובל... משמעות ההוראה האמורה היא שעל אף העובדה שהצדדים הסכימו על מערכת יחסים לתקופה זמן מוגבלת, מערכת זו תמשך, בלא צורך בהסכמת הצדדים כל עוד מתקיימים תנאי החוזה ותנאים נוספים הקבועים בחוק.⁴³

בישראל קיים חוק יסוד: כבוד אדם וחירותו. החוק קובע במפורש כי אין פוגעים בקנינו של אדם, פרט למקרים "ההולמים" את ערכיה של מדינת ישראל ונועדים ל"תכלית ראויה" וגם זאת רק במידה ש"אינה עולה על הנדרש". הפגיעה ברכוש תושבי ישראל בהתערבותה הישירה של ממשלת ישראל, מהווה בזיון לחוק היסוד: כבוד אדם וחירותו. יש לציין כי ממשלת ישראל דאגה לכך שהחוק ייושם רק מתחילת שנות ה-90, ואינו חל על עיוותים שנוצרו לפני כן. על כן, החוק אינו יכול לשמש כמגן לבעלי הרכוש שזכויות הקניין שלהם נפגעו מחוק הגנת הדייר.

ראוי לציין כי הקשר בין זכויות רכוש פרטי לבין צמיחה כלכלית הנו קשר ברור. במדינות מערביות, המגינות בדרך כלל על זכויות הרכוש של תושביהן, קיימות כלכלות מפותחות בהרבה ממדינות עולם שלישי שאינן מגינות על זכויות אלו.

לסיכום, חוק הגנת הדייר הוא חוק גרוע, לא רק מפני שהוא חוק מנדטורי ישן משנת 1940, שאליו נוספו אינספור טלאים. החוק הוא חוק גרוע בעיקר מפני שהוא נועד במקורו לקבוצה מוגדרת מאוד של אנשים שזכו להטבה ניכרת. קבוצה זו לא נקבעה על ידי קריטריונים אובייקטיביים אלא על בסיס העובדה שגרו בשכירות לפני 1940. זאת ועוד, החוק גם גורם נזקים לדיירים בכך שהוא הופך אותם ל"אסירים" בדירות השכורות עליהם שילמו דמי מפתח, הוא פוגע בזכויות הקניין של בעלי הבתים, מביא להידרדרות מלאי הדירות בישראל, לבזבז משאבי הקרקע, ולמוביליות נמוכה של האוכלוסייה.

סקירה בינלאומית

חוקים להגנת דיירים הגרים בשכירות מוכרים בעולם בשם "חוקי פיקוח על שכר הדירה" (Rent Control). חוקים אלה הוחלו במקומות רבים בעולם בזמן מלחמת העולם השנייה, או בשנות ה-70 כאשר האינפלציה גאתה כתוצאה ממשבר הנפט. יחד עם זאת, בתקופה האחרונה, מדינות רבות ביטלו את הפיקוח או לפחות מיתנו אותו.

פיקוח על שכר דירה בארצות הברית

חוקים לפיקוח על שכ"ד הוחלו זמן קצר אחרי שארצות הברית הצטרפה למלחמת העולם השנייה. התגייסות המשק למאמץ המלחמה חייב שינוי מקום מגורים מסיבי של כוח העבודה, דבר שהשפיע על שוקי הדיור במקומות רבים. חוקי הפיקוח, שהקפואו לחלוטין את שכ"ד הנומינלי, באו למנוע עליית שכר הדירה כתוצאה מצורכי המלחמה. חוקי הגנת הדייר נמשכו גם אחרי סיום המלחמה, מתוך האמונה כי חזרת החיילים מאירופה תגרום להעלאה ניכרת בשכר הדירה. לאחר סיום מלחמת העולם השנייה חלה תנופת בנייה שהגדילה את היצע הדירות ואפשרה את ביטול הפיקוח ללא זעזוע בשוק הדיור. המקום היחידי שהמשיך את חוקי הפיקוח מתקופת המלחמה היה העיר ניו יורק.

בשנות ה-70 החל גל חדש של חוקי הגנת הדייר, שהיו פחות נוקשים מאשר החוקים שהוחלו במלחמת העולם השנייה. גל זה החל באוגוסט 1971 כאשר נשיא ארצות הברית ריצ'ארד ניקסון הטיל פיקוח כללי על שכר ומחירים, לאור התגברות האינפלציה, שבמסגרה הוקפא גם שכר הדירה. פיקוח זה פג בינואר 1973, אך ערים רבות, כדוגמת ניו יורק, ושינגטון הבירה וג'רזי סיטי, המשיכו את הפיקוח על שכר הדירה גם לאחר ביטול הפיקוח על השכר והמחירים.

בקליפורניה, שתי ערים, סנטה מוניקה וברקלי, הובילו את המדינה לחוקק חוקים נוקשים לפיקוח על שכ"ד. 10 ערים כולל סן-פרנסיסקו ולוס-אנג'לס אימצו בסופו של דבר אף הן הגבלות מתונות על שכ"ד (Rent Stabilization). כך, כמחצית מאוכלוסיית קליפורניה הייתה תחת חוקים המפקחים על שכ"ד. אך היו גם ערים חשובות בקליפורניה שלא אימצו את חוקי הגנת הדייר כדוגמת סן דיאגו שדחתה בשנת 1985 הטלת חוקים לפיקוח על שכ"ד ברוב של שני שלישים.⁴⁴

בשנת 1991 נותרו בארה"ב חוקים להגנת הדייר ב-6 מדינות: קליפורניה, קונטיקט, מרילנד, מסצ'וסטס, ניו ג'רזי, ובמדינת ניו יורק. בנוסף, היו גם חוקים להגנת הדייר במחוז של קולומביה (D.C.). יחד עם זאת, בשנות ה-90 מרבית התופעה התרכזה בארבעה מרכזים עירוניים גדולים: ניו יורק (39% מהתופעה), בלוס אנג'לס (17% מהתופעה), סן פרנסיסקו (7% מהתופעה), ושינגטון די סי (4% מהתופעה). לעומת זאת, 21 מדינות בארצות הברית אוסרות או מגבילות את האפשרות לחוקק חוקים לפיקוח על שכ"ד. מדינות אלו כוללות בין השאר את טקסס, פלורידה, צפון קרולניה ומישיגן.

על פי דין וחשבון שהגיש משרד הבינוי והפיתוח העירוני בארה"ב לקונגרס בשנת 1991, עולה כי היקף הפיקוח על שכ"ד מוערך בכ-2.8 מליון דירות, המהוות כ-10% משוק הדיור להשכרה בארה"ב.⁴⁵

חוקי הגנת הדייר בעיר ניו יורק

המקרה המפורסם ביותר של חוקי הגנת הדייר הוא בעיר ניו יורק, בה חוקי הגנת הדייר מבוססים על שתי מערכות מקבילות: חוקים לפיקוח על שכ"ד (Rent Control), וחוקים לייצוב שכ"ד (Rent Stabilization).⁴⁶

חוקים לפיקוח על שכר הדירה

הפיקוח על שכ"ד בניו יורק החל כחלק מפיקוח כללי על שכ"ד בארה"ב שהוטל בנובמבר 1943, כאשר שכר הדירה של כל הדירות הוקפא ברמות הנומינליות שהיו במרץ 1943. פיקוח זה היה חלק מהפיקוח לשעת חירום כללי שהוטל על המחירים בארה"ב בשנת 1942, במטרה למנוע עליית מחירים בתקופת מלחמת העולם השנייה.⁴⁷ בשנת 1947, לאחר סיום מלחמת העולם השנייה הוחלף החוק לשעת חירום בחוק פדרלי חדש ששחרר את הפיקוח על שכר הדירה בדירות שניבנו לאחר פברואר 1947.⁴⁸

בשנת 1950, פג תוקף החוק הפדרלי המפקח על שכ"ד, אך מדינת ניו-יורק המשיכה את הפיקוח על שכ"ד בשטח שיפוטה בחוק לשעת חירום.⁴⁹ לקראת סוף שנות החמישים מדינת ניו-יורק הייתה היחידה בארצות הברית שעדיין שמרה על פיקוח על שכ"ד. בשנת 1962, לאור חילוקי דעות בין מדינת ניו-יורק והעיר ניו-יורק, הסמיכה המדינה את העיר ניו-יורק לחוקק חוקים להגנת הדייר בתחומי העיר.

בשנת 1968 כ-60% מהדירות המושכרות בעיר ניו-יורק היו תחת פיקוח של שכ"ד. דמי השכירות עבור דירות אלה נקבעו על ידי מועצת הפיקוח על שכ"ד. עד לשנת 1970, שכ"ד בדירות מוגנות הועלו רק לעתים נדירות, ושיקפו תפישה כי שכ"ד בדירות שאינן מוגנות עולה לאור "תאוות בצע" של בעלי הדירות, כפי שהוגדר בדוח שהוגש לקונגרס בשנת 1991.⁵⁰ שכ"ד בדירות שלא היו בפיקוח היו גבוהים בכ-41% משכ"ד בדירות שנכללו תחת חוקי הפיקוח על שכ"ד. בישראל לשם השוואה, שכ"ד שאינם בפיקוח גבוה במאות אחוזים משכ"ד מוגן.

בשנת 1970 בוצעה רפורמה בחוקי הפיקוח, כאשר הוצג המושג שכ"ד בסיסי מקסימלי (Maximum Base Rent), או בקיצור MBR. ה-MBR הוא אומדן לשכ"ד המכסה את העלויות של בעל הנכס לגבי אחזקת הדירה כולל החזר הון בשיעור של 8.5% לשנה. ברוב המקרים ה-MBR גבוה באופן משמעותי משכ"ד המוגן שמשולם.

החל משנת 1970, בעל הדירה, במידה והוא מתחזק את הבית ומספק את השירותים העיקריים, רשאי להעלות את שכר הדירה בשיעור נומינלי של 7.5% לשנה, עד אשר שכר הדירה מגיע לגובה ה-MBR. לאחר ששכר הדירה מגיע לגובה ה-MBR, בעל הדירה ראשי להעלות את שכר הדירה השנתי בשיעור נומינלי של 5.4% לשנה. יש לציין כי שיעורי העלאת שכר הדירה האמורים (7.5% ו-5.4%) מהווים שיעורים אשר גבוהים לרוב, מהאינפלציה השנתית בארה"ב הנעה בשנים האחרונות בין 2% ל-3% בלבד. לאור האמור שיעורים אלה מביאים לעלייה ריאלית בשכר הדירה המוגן.

חוקים לייצוב שכר הדירה

בשנת 1969, בנוסף לחוקי הפיקוח על שכ"ד, החלה העיר ניו-יורק בתוכנית לייצוב שכר הדירה.⁵¹ תוכנית זו שהייתה גרסה מתונה יותר של פיקוח מאשר חוקי הפיקוח שהוטלו בשנת 1943, הוחלה על הדירות שלא היו תחת הפיקוח של החוקים משנת 1943. כך, גם דירות שנבנו לאחר 1947 והוצאו עקב כך מתחולת הפיקוח על שכר הדירה נכללו עתה בפיקוח תחת התוכנית לייצוב שכר הדירה.

התוכנית לייצוב שכר הדירה כללה שתי קבוצות. הקבוצה הראשונה כללה את הדיירים שעברו לדירה בשכירות אחרי 30 יוני 1971 בבניין שנבנה לפני 1947. הקבוצה השנייה כללה את כל הדירות להשכרה בבניין בני 6 יחידות דיור או יותר אשר נבנו בין 1947 ו-1974. דירות אלו לא נכללו תחת חוקי הפיקוח שהוטלו בתקופת מלחמת העולם השנייה. העלאת שכר הדירה, בדירות תחת תוכנית הייצוב נקבעות אחת לשנה על ידי מועצת השכירות. שיעור העלאת שכר הדירה מבוסס על השינוי בעלויות אחזקת הדירה כפי שנאמד בסקרים סטטיסטיים רשמיים.

בשנים 1971 - 1974 חלה רפורמה כאשר, שכר הדירה בכל הדירות המוגנות הועלה לשכר הדירה הכלכלי שנקבע בשוק השכירות, כאשר הדירה התפנתה מהדייר. כלומר, לאחר שהדייר שהתגורר בדירה המוגנת, עזב את הדירה, בעל הדירה יכול להשכירה במחירי השוק לדייר חדש, והדירה הוצאה מתחולת חוקי הגנת הדייר. אך בשנת 1974 חלה נסיגה ברפורמה כאשר הדירות שהוצאו מתחולת הפיקוח בשנים אלו, הוכנסו תחת התוכנית לייצוב שכר הדירה.⁵²

משנת 1974, שכ"ד בדירות שהיו תחת הפיקוח על שכ"ד, הועלו למחירי השוק עם פינוי הדירה. אך לאחר שהושכרו בשנית, הועברו הדירות לפיקוח תחת תוכנית הייצוב. דירות שנבנו לאחר 1974 או בנינים ישנים יותר בהם 5 דירות או פחות, נותרו ללא פיקוח. שכ"ד בדירות תחת התוכנית הייצוב, מועלים למחירי השוק עם פינוי הדייר, אך עם ההשכרה מחדש שוב יכללו תחת תוכנית הייצוב.

שתי התוכניות כוללות איסור על פינוי הדיירים והסדרים שנועדים לאכוף את שכר הדירה שנקבע. בשנת 1991 היו כ- 155,000 דירות תחת הפיקוח על שכר הדירה, וכ- 936,000 דירות תחת תוכנית הייצוב. סה"כ שתי התוכניות מקיפות כ- 58% משוק הדיור לשכירות בניו-יורק.

הנזקים שגורמים חוקים אלו לניו-יורק דומים לנזקים במקומות אחרים בעולם. כמו בישראל, גם בניו יורק, חוקי הגנת הדייר מביאים לפגיעה בתחזוקת המבנים, ולפגיעה במוביליות הדיירים. אך בנוסף לכך גם הבנייה החדשה להשכרה נפגעת. העובדה כי דירות חדשות שנבנו אחרי 1947, נכנסו בשנות ה-70 תחת חוקים המגבילים את גובה שכר הדירה, גרמה ליזמים לחשוש מהחלה מחודשת של החוק גם על דירות חדשות הוא ממשי. התוצאה היא כי בנוסף לפגיעה במוביליות ובתחזוקה, יש גם מסחור כרוני בדירות להשכרה, דבר המביא למחירי דיור גבוהים ולהמשך מגמה של העלאת שכ"ד. מדיווח שפורסם ב- הארץ בשנת 1998 בעקבות פרסום ב- בניו-יורק טיימס, התברר כי רק בשנתיים האחרונות שכ"ד בניו יורק עלה בלא פחות מ- 30%.⁵³

סיכום הסקירה הבינלאומית

במדינות רבות, ההחלטה על הטלת פיקוח על שכ"ד מתבצעת ברמת השלטון המרכזי. אך לעומת זאת, בארה"ב ההחלטה על מדיניות הפיקוח נקבעת ברמה המקומית, אם כי המדינה יכולה להשפיע על מרחב האפשרויות. באף מדינה בארה"ב אין פיקוח ארצי על שכ"ד, ורק בכ- 6 מדינות יש ערים בהן יש פיקוח כאמור.

ניתן לראות כי ישנם מספר הבדלים משמעותיים בין ישראל לארה"ב באופי החוקים. הבדל ראשון מתייחס לעובדה שבניו-יורק כאשר מתפנה דייר מהדירה המוגנת, בעל הדירה יכול לעשות בה כרצונו, כלומר, להעלות את שכר הדירה או לממש את הנכס. בישראל, הדייר יכול להעביר את הזכות המוגנת לדייר אחר, והסיכוי של בעל הדירה לצאת מהמלכוד, נמוך.

ההבדל השני הוא, שבניו-יורק אין דמי מפתח, וניתן להגדיר בעלות על הדירה בצורה ברורה. בישראל, הבעייתיות נובעת מכך שלא לחלוטין ברור כיצד מתחלקות זכויות הבעלות בין דייר ששילם דמי מפתח ובין בעל הדירה.

ההבדל השלישי הוא שבניו-יורק בעל הדירה המוגנת יכול במשך השנים להעלות את שכר הדירה המוגן באופן ריאלי, וזאת בתנאי שיתחזק את הנכס. בישראל, גם אם בעל הדירה יתחזק את הנכס, שכר הדירה יישאר באותה רמה, ועל כן, אין לו תמריץ לבצע תחזוקה כלשהי.

יחד עם זאת, ההבדלים האמורים הנם הבדלים טכניים בעיקרם. מה שמשותף לישראל ולארה"ב בהקשר זה הם הנזקים הנגרמים למשק ולבעלי הנכסים, כפי שתואר בפרק הניתוח.

המלצות

חוק הגנת הדייר מהווה כתם בהיסטוריה של מדינת ישראל, ולכן יש להסירו מהמציאות הישראלית אחת ולתמיד. גיבושה של רפורמה מפורטת בנושא ביטול חוק הגנת הדייר, חורגת מתחום מחקר זה. אך ניתן להציג את העקרונות המנחים של רפורמה מסוג זה. הרפורמה הדרושה בחוק הגנת הדייר צריכה להתבסס על שני עקרונות: עשיית צדק היסטורי עם בעלי בתים מקוריים ויורשיהם וזירוז תהליך דעיכת תופעת הדיור המוגן בישראל.

בניגוד להמלצות מוחלטות שניתנו בעבר **במחקרי מדיניות** שפורסמו במסגרת זו, הרי שהמלצות בנושא הגנת הדייר בישראל, מורכבות יותר. זאת משום שהחוק יצר התערבות גסה בחוזה פרטי בין בעל נכס ודייר, והביא למצב בו לא ניתן כיום לקבוע בוודאות את הזכויות הכלכלית שיש לכל אחד מהם על הנכס.

ניתן לחלק את האוכלוסייה המעורבת ישירות בחוק הגנת הדייר לשתיים: הקבוצה הראשונה – בעלי בתים מקוריים ודיירים מקוריים (מקוריים - מהתקופה בה הוחל החוק) או יורשיהם. הקבוצה השנייה – בעלי בתים או דיירים שנקשרו לנכס לאחר החלת החוק, ושילמו סכומים שלקחו בחשבון את הזכויות השונות הנובעות מהחוק (כמו דמי מפתח, לדוגמה).

לגבי הקבוצה הראשונה, ההמלצות הנן ברורות – יש לבטל את חוק הגנת הדייר בנכסים אלו, ולהשיב מיידית את הנכס לבעליו. לגבי הקבוצה השנייה, מוצגות להלן שלוש אלטרנטיבות לפתרון המיועדות לשים קץ לתופעה או לזרז באופן ניכר את תהליך הדעיכה שלה.

אלטרנטיבה מספר 1: זירוז הדעיכה של תופעת הנכסים המוגנים

כפי שהוזכר בסקירה, היקף הנכסים המוגנים יורד באופן טבעי לאורך השנים. אחת הסיבות המרכזיות לכך היא רכישה הודית של הזכויות בין הדייר ובעל הנכס. ניתן להאיץ את תהליך זה על ידי מתן תמריצי מיסוי שיעודדו את הצדדים להגיע להסכם. דוגמה לתמריץ מיסוי כזה יכולה להיות בפטור ממס שבה לבעל דירה המחזיק ברשותו מספר נכסים, או עדכון אחוזי הבנייה בצורה שתביא לבעל הנכס רווח עתידי מעל למחיר השוק. לדייר למשל ניתן יהיה לתת פטור ממס רכישה במידה וירכוש את הדירה מבעל הנכס.

כמו כן יש לשפר את מערכת החוקים הנוכחית. לדוגמה, יש לבטל את הצורך בקבלת היתרי בנייה כתנאי להגשת תביעות פינוי נגד דיירים מוגנים. ניתן להסתפק באישור הועדה המקומית לתכנון ובניה כי המבנה ראוי שיפונה מדייריו לשם הריסתו ובנינוי מחדש. כמו כן, ראוי לבטל את החובה להעמיד סידור חלופי בעין לרשות המפונים וקביעת סידור חלופי בכסף בכל המקרים. שיפורים אלה הינם למעשה המלצת הועדה הציבורית לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית (ועדת גולדנברג) שפורסמו בינואר 1986.⁵⁴ הדייר יוכל לבקש להמשיך להתגורר בדירה לתקופות מוגבלות תוך התחשבות בזמן הדרוש לשם הוצאת היתר הבנייה. בצורה זו עם השגת היתר הבנייה ניתן יהיה להתחיל בבנייה באופן מידי ולא רק אז להתחיל את הטיפול בפינוי הדייר. בנוסף יש מקום לפשט את ההליכים המשפטיים הדרושים לשם פינוי דייר לצורך בנייה חדשה.

אלטרנטיבה מספר 2: ביטול חוק הגנת הדייר ומתן פיצוי ממשלתי לדיירים

יש לקבוע כי בעוד 5 שנים יבוטל חוק הגנת הדייר והנכסים יועברו לבעלי הבתים. בתקופת הביניים עד לביטול החוק, בעלי הבתים והדיירים יוכלו להגיע להסכם חופשי על סיום ההתקשרות ביניהם, או להגיש תביעות חדשות לגבי העבר לבית המשפט. לאחר תקופת הביניים, במידה וישנם דיירים ובעלי בתים שלא הגיעו להסכמה ביניהם, אז הדיירים יפוצו על ידי הממשלה בסכום שיקבע. יש לשים לב, כי בצורה כזו המדינה תוכל להטיל חלק מעלות הפיצוי על בעלי בתים שיזכו להטבה ניכרת מביטול החוק. הדיירים יצטרכו לפנות בכל מקרה את הדירות או לשכור אותן מבעל הדירה במחיר השוק.

הסדר זה מוצדק משום שההתערבות הממשלה היא שיצרה את העיוות היסודי וממאיר של חוק הגנת הדייר, ועל כן, יש מקום לפיצוי ממשלתי חד פעמי בכדי להביא את התופעה לסיום. בנוסף, פתרון זה ישפר בזמן קצר יחסית את פני הערים ויביא להתפתחותן המוצאת.

אלטרנטיבה מספר 3: ביטול ההגנה המשפטית מפני פינוי.

ההגנה שאינה מוגבלת בזמן מפני פינוי תבוטל. בצורה זו בעל נכס המושכר לדייר מוגן יוכל לפנות לבית המשפט בכדי לפנות את הדייר. בית המשפט ייקבע את הפיצוי ההולם לדייר, בהתחשב בכלל העובדות שהוצגו בפניו. באופן זה, תהיה לפחות האפשרות לבעל הנכס ולדייר לדון במצבם במסגרת משפטית, דבר שכיום יכול להיעשות רק במסגרת מאוד מצומצמת העומדת ב"עילת פינוי".

לסיכום, יש לדאוג במיוחד לכך שהלקח ההיסטורי יילמד והממשלה לא תוכל עוד להתערב בחוזי השכירות החופשיים. הפיתוי של הממשלות לנצל לרעה את כוחן ולהתערב בחוזים שנחתמו באופן חופשי לא נח. כדוגמה אקטואלית נציין כי ב-1 נובמבר 1998, דווח בעיתון הארץ כי שר האוצר יעקב נאמן סבור כי יש צורך לחשוב על חקיקת חירום שתקפיא את שער הדולר בחוזי שכירות שכבר נחתמו.⁵⁵ אם נבחן את ההיסטוריה של חוקי הגנת הדייר בישראל, ניתן לומר כי תמיד ישנן "כוונות טובות" בהתערבות ממשלתית. אך התערבות זמנית הופכת לקבועה, ומרגע שיש כבר התערבות בנושא אחד ההתערבות מתרחבת לנושאים נוספים. הגיעה השעה להביא לפתרון של חוק אומלל ומאמלל זה, לא רק בגלל העיוותים הכלכליים שהוא יוצר, אלא משום שהוא פוגע בזכויות רכוש פרטי, ובחופש ההתקשרות הקיים בכל חברה מתקדמת.

נספח א'

תחולת חוק הגנת הדייר לגבי דירות מגורים בשנת 1998

חוק הגנת הדייר חל על השכרת כל הנכסים אלא אם מופיע בחוק במפורש כי נכסים מסוימים יוצאו מתחולת החוק. להלן עיקרי מאפייני הדיירים בדירות מגורים שזוכים להגנת החוק:⁵⁶

1. דייר ששילם דמי מפתח. על פי החוק, דמי מפתח מוגדרים בתור כל תמורה שאינה דמי שכירות, הניתנת בקשר לשכירות של מושכר, כאשר אין חשיבות מתי שולמו. החוק אינו מבדיל בין דמי מפתח סמליים בשיעור נמוך, לבין דמי מפתח ניכרים המהווים שיעור משמעותי משווי הנכס. כמו כן, לפי נוסח החוק יוכרו גם דמי מפתח ששולמו לפני 1958 כאשר תשלום דמי מפתח לא היו חוקיים.
2. דייר שלא שילם "דמי מפתח", אך הוא נכנס לנכס לפני שנת 1940.
3. דייר שלא שילם "דמי מפתח", אך נכנס לנכס לפני 20 אוגוסט 1968. דיירים במושכרים בבניינים שנבנו אחרי 1953 והושכרו לפני 20 אוגוסט 1968, כאשר בחוזה השכירות לא צוין במפורש שחוק הגנת הדייר אינו חל עליו.

4. א) בן זוג של דייר מוגן שנפטר, בתנאי שהשנים היו בני זוג לפחות 6 חודשים סמוך לפטירת הדייר והתגוררו יחד בתקופה זו.
- ב) אם אין בן זוג כאמור יהיו ילדי הדייר לדיירים מוגנים, ואם אין ילדים אזי קרובים אחרים. כל אלה בתנאי שהיו מתגוררים בדירה יחד עם הדייר שנפטר 6 חודשים סמוך לפטירתו ולא הייתה להם בזמן הפטירה דירה אחרת למגוריהם.
5. בן זוג של דייר מוגן שנפרד או התגרש ממנו, לאחר שהיו נשואים לפחות 6 חודשים והיו מתגוררים יחד בתקופה זו, ובן הזוג נותר בדירה בתוקף הסכם שנעשה בין בני הזוג או בתוקף פסק דין.
6. א) בן זוג של דייר מוגן שזנח אותו, לאחר שהיו בני זוג לפחות 6 חודשים סמוך ליום שהדייר המוגן חדל להחזיק בדירה, והתגוררו בדירה בתקופה זו.
- ב) אם בן הזוג לא הפך להיות דייר מוגן, אז ילדי הדייר המוגן יהפכו לדיירים מוגנים, ואם אין ילדים אזי הורי הדייר המוגן יהפכו לדיירים מוגנים. כל אלה בתנאי שהיו מתגוררים בדירה יחד עם הדייר המוגן 6 חודשים סמוך ליום בו הדייר חדל להחזיק בדירה, ולא הייתה להם בזמן הפטירה דירה אחרת למגוריהם.
7. אדם שהיה בעליו או חוכר של נכס שנמכר בהוצאה לפועל או כתוצאה של ביצוע משכנתא או פשיטת רגל או משפט חלוקה. אדם זה יהיה לדייר מוגן בנכס, אלא אם החליט בית המשפט בפסק הדין כי הנכס יימכר כפנוי.
8. אם דייר הפך להיות דייר מוגן בדירה בשל אחד מהסעיפים 4 - 6 לעיל, והוא נפטר או חדל להחזיק בנכס אזי קרובי משפחתו העונים על סעיפים 4 - 6 לעיל יהפכו לדיירים מוגנים, ובלבד שהוסיפו לגור בדירה, ולא הייתה להם דירה אחרת למגוריהם בזמן שהדייר שלפניו נפטר או חדל להחזיק במושכר.

נספח ב'

ניתוח גרפי של מגבלה על שכ"ד

פרופ' ריצ'רד ארנוט, מציג ניתוח גרפי במאמר שפורסם בשנת 1995 ב- *Journal of Economic Perspectives*.⁵⁷ הניתוח גרפי שמוצג בתרשים שלהלן מראה, בהתאם לתיאוריה הכלכלית, כיצד מגבלה על שכר הדירה מביאה להקטנת התחזוקה של הדירות.

עקומת MC (Marginal cost) מייצגת את העלות של בעל הנכס באספקת יחידה נוספת של שירותי דיור (להלן העלות השולית). על פי הגרף העלות השולית עולה מימין לשמאל, דבר המציין את העובדה כי ככול שמספקים יותר שירותי דיור (ככול שאיכות הדיור גדלה) המחיר של אספקת יחידה נוספת (אספקת איכות נוספת) עולה.

עקומת הביקוש של הדיירים לשירותי דיור מסומנת באות D (Demand schedule). עקומה זו יורדת משמאל לימין, דבר המציין כי ככול שהמחיר עבור איכות הדיור (שירותי דיור) נמוך יותר, כך הכמות המבוקשת תגדל.

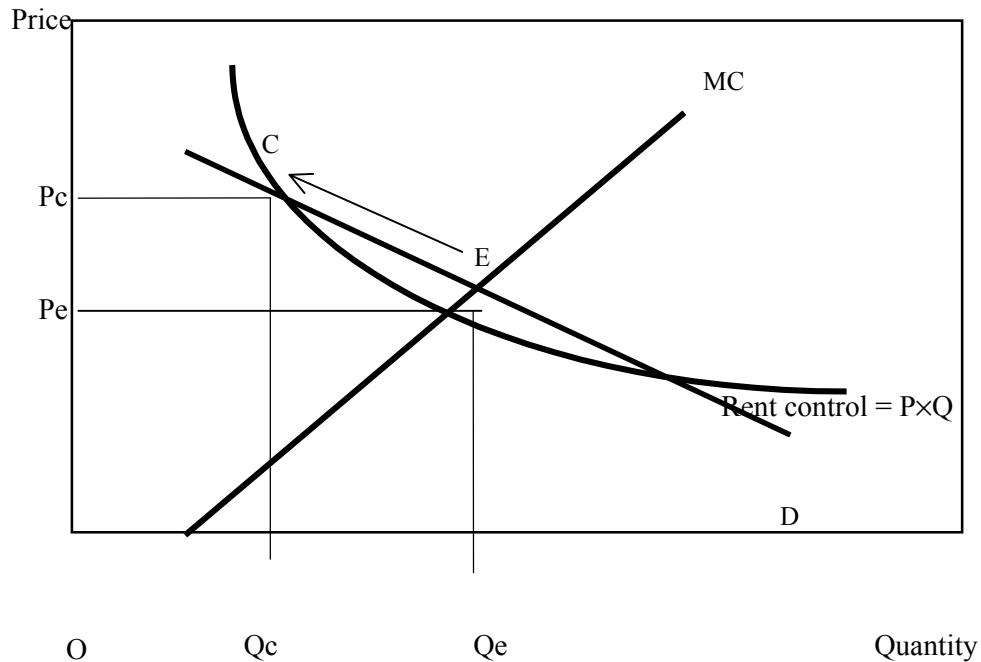
בהיעדר מגבלות, שיווי המשקל שיהיה בשוק הוא בנקודה E. בנקודה זו, הכמות של שירותי דיור המבוקשת על ידי הדיירים (Q_e) שווה לכמות של שירותי דיור המוצעת על ידי בעלי הנכס, כאשר שני הצדדים מסכימים על המחיר של כל יחידת שירותי דיור (P_e). שכר הדירה שישולם יהיה המכפלה של מחיר כל יחידת שירותי דיור במספר יחידות שירותי הדיור שהדירה מספקת, לפיכך שכר הדירה יהיה $P_e \times Q_e$, גודל המיוצג בתרשים על ידי המלבן $O P_e Q_e E$.

המגבלה על שכ"ד, כפי שכופים חוקי הגנת הדייר, מיוצגת בתרשים על ידי היפרבולה המסומנת ב-Rent control. התכונה של היפרבולה זו היא שבכל נקודה על העקומה, השטח תחת העקומה (המחיר כפול הכמות) הוא גודל קבוע. תכונה זו מייצגת את העובדה כי ללא קשר לכמות שירותי הדיור המוצעת שכר הדירה (שהוא המכפלה של המחיר בכמות) נותר קבוע. שיווי המשקל החדש שיווצר בעקבות הטלת הפיקוח על גובה שכר הדירה יהיה בנקודה C.

בנקודת שיווי המשקל החדשה C, שכר הדירה שמשולם נמוך יותר משכר הדירה החופשי ($P_e \times Q_e > P_c \times Q_c$), אך גם כמות שירותי הדיור המסופקת נמוכה יותר שכן $Q_c < Q_e$. המשמעות היא שבעל הנכס יקצף בתחזוקה עד לנקודה Q_c .

תרשים 5

משמעות מחיר המקסימום לשכ"ד בישראל



נספח ג'

דוגמה למציאות שיצר חוק הגנת הדייר

הדוגמה הבאה מובאת מתוך פסק דין של בית המשפט העליון שניתן בשנת 1974. דוגמה זו ממחישה היטב רבים מהנזקים שגורם חוק הגנת הדייר. בעיקר ראוי לשים לב, לזלזול הדייר ברכוש שאינו שלו, וניצול הלא יעיל של משאבי הקרקע והמבנים שנגרם בעקבות החוק. בשולי העניין ניתן לראות כיצד מתנהל משא ומתן בין הדייר לבין בעל הבית לאורך שנים.

בשנת 1948 שכר הדייר את הדירה מבעל הנכס, שנפטר בינתיים והוריש את הדירה לילדיו, דירה בת חדר אחד ומטבח. הדייר לא שילם דמי מפתח, אך חוק הגנת הדייר חל עליו. הדירה הושכרה למטרת מגורים. בשנת 1965 הודיעו

הדיירים ליורשי בעל הנכס כי הם מעוניינים לעזוב את הדירה ולעבור לדירה חדשה שקנו שלוש שנים קודם לכן ברעננה. בין הצדדים התפתח משא ומתן שנמשך שנים. ראשית הציע הדייר את המושכר לדייר אחר תמורת 4000 לירות, אך בעלי הבית סירבו. לאחר מכן הציע לקבל 1000 לירות תמורת הפינוי. כאשר הסכימו בעלי הנכס לשלם לו סכום זה תמורת הפינוי, דרש 2000 לירות. תוך כדי משא ומתן עבר הדייר לדירתו החדשה והפך את המושכר למחסן לביצים ועופות - תחום בו עבד.

שופט בית המשפט העליון עציוני פסק נגד הדייר, והנכס חזר לראשות הבעלים ללא פיצוי לדייר. בפסק הדין כתב השופט את הדברים הבאים:

נראה לי שזהו מקרה הממחיש את האבסורד אשר עלול להיווצר לפעמים בגין חוק הגנת הדייר. החוק הנ"ל הופך... ל"חוק הגנת התרנגולות", כמו במקרה שלנו, כאשר הדייר באותו זמן שהוא הופך את המושכר למין לול הוא עצמו גר בוילה. זהו עיוות מטרת המחוקק שהדעת אינה סובלת.⁵⁸

אהוד מנירב הינו עמית קרן קורת כמכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים בירושלים וכוושינגטון.

הערות

- 1 משאבים סינרגטיים בע"מ ועורא יועצים בע"מ, מחקר דיור מוגן (לפי חוק הגנת הדייר), חלק 2, מוגש למשרד הבינוי והשיכון - המרכז למידע וניתוח כלכלי, יולי 1994, עמ' ה-44.
- 2 הערכה זו מבוססת על ההנחות הבאות:
- א) בשנת 1995 היו בישראל כ-1,639,410 דירות המשמשות למגורים. ראה: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דירות ומבנים - סיכומים מרישומי הפוקדים, פרסומי מפקד האוכלוסין והדיר 1995, מס' 2 (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מרץ 1997), עמ' 41.
- ב) בשנים 1993 - 1995 הסתיימה בנייתם של כ-115,260 דירות. ראה: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 1997 (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1997), עמ' 398.
- ג) אומדן למספר הדירות בשנת 1992/93 (א' פחות ב'): 1,524,150.
- ד) משקל הדיור המוגן למגורים: $1.5\% = (23,000 / 1,524,150)$.
- 3 Yakir Plessner, *The Political Economy of Israel: From Ideology to Stagnation* (Albany: State University of New York Press, 1994), p. 10.
- 4 משה שגיב, *התפתחות שוק הדיור להשכרה ובנייה להשכרה בישראל*, (משרד הבינוי והשיכון, מסמך פנימי, דצמבר 1986), עמ' 4.
- 5 יגאל לוסיין, *עמוד האש: פרקים בתולדות הציונות (ירושלים: הוצאת שקמונה, 1983)*, עמ' 151, 213.
- 6 *Landlords and Tenants Ordinance (By-laws)* (1933).
- 7 *Tel-Aviv Landlords and Tenants (By-laws)* (1933).
- 8 פקודת הגבלת שכר דירה (דירות), 1940; פקודת הגבלת שכר דירה (בתי עסק), 1941.
- 9 בית הדין לשכירות עדיין פועל כיום בישראל בשנת 1998. לגבי סמכויותיו של בית הדין, ראה: חוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב-1972, סעיפים 138 ו-140ב'.
- 10 חוק הגנת הדייר, תשי"ד - 1954. [עברית], חוק הגנת הדייר, תשט"ו - 1955.
- 11 הוועדה הבינמשרדית לעידוד בניה למגורים להשכרה, דו"ח, מרץ 1987, עמ' 41.
- 12 חוק הגנת הדייר (בניינים חדשים), תשי"ג - 1953; חוק הגנת הדייר (בניינים חדשים) (תיקון), תשי"ח - 1958; חוק הגנת הדייר (בניינים חדשים), תשכ"ג - 1963.
- 13 חוק הגנת הדייר (בניינים חדשים), תשט"ו - 1955.
- 14 Plessner, *The Political Economy of Israel*, p. 105.
- 15 הוועדה הציבורית לעניין דמי המפתח, דו"ח (ירושלים: משרד המשפטים, 1957).
- 16 הוועדה הציבורית לעניין שניונים בחוקי הגנת הדייר, דו"ח (ירושלים: משרד המשפטים, 1960), עמ' 11.
- 17 תקנות הגנת הדייר (דמי שכירות בדירות ובבתי עסק), תשכ"ו - 1966.
- 18 חוק הגנת הדייר (שכירות בדמי מפתח והוראות נוספות), תשכ"ו - 1966. ראה גם: חוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב - 1972, סעיף 60.
- 19 חוק הגנת הדייר (הוראות שונות), תשכ"ח - 1968. החוק ביטל את חוקי חוקי הגנת הדייר (בניינים חדשים), משנת 1953 ומשנת 1955.
- 20 הוועדה הציבורית לבחינת חוק הגנת הדייר - דו"ח, 1954 (ירושלים: משרד השיכון, 5 יוני 1969).
- 21 חוק הגנת הדייר (הוראות שונות) (מס' 2), תשל"א - 1971.
- 22 מעריב, אוגוסט 17, 1977; מעריב, אוגוסט 22, 1977.
- 23 ראה סדרת מאמרים ב- מעריב, אוגוסט 31, 1979 עד ספטמבר 7, 1979.
- 24 ידיעות אחרונות, ספטמבר 14, 1978.
- 25 חוק הגנת הדייר (תיקון), התשמ"מ - 1980.
- 26 תקנות הגנת הדייר (דמי שכירות יסודיים ודמי שכירות בדירות), התשמ"מ - 1980.
- 27 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 44 (ירושלים: מבקר המדינה, 1994), עמ' 185.
- 28 מכתב מאילנה יעקובי, ראש גף לניתוח ופרסום מידע מפקדי בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לאבי רוזן, יו"ר התאחדות בעלי בתים, אוגוסט 10, 1998.
- 29 אליה ורצברגר, השלכות חברתיות וכלכליות של חוק הגנת הדייר בישראל, נייר דיון מס' 5-90 (תל אביב: המרכז לפיתוח של שם פנחס ספיר, פברואר 1990), עמ' 10.
- 30 שיעורים אלה חושבו בהנחה כי שיעור הדעיכה קבוע ורציף. ראה: משאבים סינרגטיים בע"מ ועורא יועצים בע"מ, מחקר דיור מוגן (לפי חוק הגנת הדייר), חלק 2, עמ' נ-2.
- 31 Richard Alston, J. R. Kearl and Michael Vaughan, "Is There a Consensus Among Economists in the 1990s?" *American Economic Review* 82 (American Economic Association, May 1992), pp. 203 - 209.

- למרות התמיכה הרחבה, לא הכל מסכמים ברמה התיאורטית לגבי התוצאות, ראה לדוגמה:
The Economist, April 8, 1995, p. 94.
 32 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד השיכון, סקר בעלים ודיירים מוגנים על פי חוק הגנת הדייר 1973, סדרת פרסומים מיוחדים, מס' 485 (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1975), עמ' טו'³¹.
- 33 משאבים סינרגטיים בע"מ ועורא יועצים בע"מ, מחקר דיור מוגן, חלק 1, עמ' 21.
- 34 Edgar O. Olsen, "An Econometric Analysis of Rent Control," *Journal of Political Economy* 80, No. 6 (November/ December 1972), pp. 1081- 1100.
- 35 ורצברגר, השלכות חברתיות וכלכליות של חוק הגנת הדייר בישראל, עמ' 12.
- 36 להוכחה אמפירית לגבי העיר ניו- יורק ראה:
 Joseph Gyourko and Peter Linneman, "Equity and Efficiency Aspects of Rent Control: An Empirical Study of New York," *Journal of Urban Economics* 26, No 1 (July 1989), pages 54-74.
 37 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד השיכון, סקר בעלים ודיירים מוגנים על פי חוק הגנת הדייר, עמ' טז'³⁷.
- 38 ורצברגר, השלכות חברתיות וכלכליות של חוק הגנת הדייר בישראל, עמ' 26 - 29.
- 39 שגיב, "התפתחות שוק הדיור להשכרה ובנייה להשכרה בישראל," עמ' 7.
- 40 Elia Werczberger, "Rent Control in Israel," in Richard J. Arnott and Jack M. Mints, *Rent Control: The Intentional Experience* (Kingston: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, 1987), p. 131.
- 41 משרד האוצר, תקציב המדינה: הצעה לישנת 1998 (ירושלים: משרד האוצר, אוקטובר 1997), עמ' 183 - 184.
- 42 חוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב - 1972, סעיף 19א.
- 43 שאול אלוני לבנימין בן-אליעזר [שר הבינוי והשיכון דאז], מאי 19 1996.
- 44 William Tucker, *How Rent Control Drives Out Affordable Housing*, Cato policy Analysis, No. 274 (Washington, D.C.: Cato Institute, 1997), p. 2.
- 45 U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, *Report to Congress on Rent Control*, September, 1991, p. 1.
- 46 הסקירה על חוקי הגנת הדייר בניו יורק מבוססים על המקורות הבאים:
 Joseph Gyourko and Peter Linneman, "Equity and Efficiency Aspects of Rent Control: An Empirical Study of New York," pp. 54- 74; U.S. Department of Housing and Urban Development, *Report to Congress on Rent Control*, September, 1991.
*U.S. Federal Emergency Price Control Act of 1942.*⁴⁷
*U.S. Federal Housing and Rent Act of 1947.*⁴⁸
 New York, *Emergency Housing Act of 1950.*⁴⁹
 U.S. Department of Housing and Urban Development, *Report to Congress on Rent Control*, September, 1991.
 New York, N.Y., *Emergency Tenant Protection Act of 1969.*⁵¹
 New York, N.Y., *Emergency Tenant Protection Act of 1974.*⁵²
- 53 הארץ, מוסף נדל"ן, 26 יולי 1998. הכתבה מבוססת על תרגום מאמר מהניו- יורק טיימס.
- 54 ראה: הוועדה הבינמשרדית לעידוד בניה למגורים להשכרה, דו"ח, עמ' 30 - 31.
- 55 הארץ, נובמבר 1, 1998.
- 56 הנספח מבוסס על חוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב - 1972, סעיפים 1 - 40; וכן על עמירם חרלה, שאלות ותשובות בחוק הגנת הדייר, מהדורה שנייה ומורחבת (חיפה: הוצאת תמר, 1991), עמ' 15 - 28.
- 57 המודל המוצג מבוסס על שיווי משקל תחרותי בשוק השכירות לדיור. הדיון מבוסס מרובו על:
 Richard Arnott, "Time for Revisionism on Rent Control?," *Journal of Economic Perspectives* 9, No. 1 (Winter 1995), pp. 99-120.
- 58 אילנה בר-טוב ו- 3 אחרים נגד מאיר זבינוביץ, ערעור אזרחי מס' 400/73, בית המשפט העליון בישראל, פסקי דין כ"ה, (1974) (722:2).