



אורי דהן ושות'
ייעוץ כלכלי ועסקי, השקעות וגיוס הון

בחינת סוגיית הדיירות המוגנת בישראל לפי חוק הגנת הדייר (נוסח משולב), תשל"ב - 1972

תמצית ממצאים

עבודת מחקר



תוכן עניינים

1 תמצית הממצאים 7

- 1.1 רקע 7
- 1.2 שלב א' - ממצאים ראשוניים 7
- 1.3 שלב ב' - החסמים המרכזיים לפתרון בעיית הדיירות המוגנת 8
- 1.4 שלב ג' - מרחב החלופות וההצעה הנבחרת 9
- 1.5 סיכום 10

חלק א' - ממצאים ראשוניים 12

2 סקירת תופעת הדיירות המוגנת 12

- 2.1 הרקע ההיסטורי, החברתי והמשפטי של התופעה בארץ 12
- 2.2 הרקע ההיסטורי, החברתי והמשפטי של התופעה בעולם 14
- 2.3 הצגת הכוחות הפועלים, כיוונים ועוצמתם 15
- 2.4 פריסת יחס המדינה והרשויות לדיירות המוגנת 15

3 סקירה ספרותית 16

- 3.1 הקדמה בנושא דיירות מוגנת בעולם 16
- 3.2 השפעת שכירות מפוקחת על בנייה ותחזוקה של בתים להשכרה 16
- 3.3 השפעת שכירות מפוקחת על ניידות הדיירים 17
- 3.4 השפעת שכירות מפוקחת על דמי השכירות בשוק המפוקח ובשוק שאיננו מפוקח 17
- 3.5 טיעונים פילוסופיים וכלכליים בנושא שכירות מפוקחת 17
- 3.6 ממצאים מרכזיים מהסרת הפיקוח בקיימברידג', מסצ'וסטס ארצות הברית 18
- 3.7 ממצאים מרכזיים מהסרת הפיקוח בפינלנד 18

4 סקירה בינלאומית 18

- 4.1 יפן 19
- 4.2 ארה"ב 19
- 4.3 צרפת 20
- 4.4 אנגליה 20
- 4.5 אפיון הגישות השונות בין המדינות 20

5 מיפוי התופעה בישראל 22



חלק ב' - מרחב החלופות ואפיון חסמים 23

6 מטרת שלב ב' 23

7 מתודולוגיה 23

7.1 ראיונות עם בעלי תפקידים 23

7.2 סקירת פסקי דין 24

7.3 ניתוח הממצאים והסקת מסקנות 24

8 ממצאים 26

8.1 ממצאים מהראיונות 26

8.2 ממצאים מהניתוח המשפטי 29

9 מסקנות 32

9.1 המישור הכלכלי 32

9.2 המישור החברתי 33

9.3 המישור המשפטי 34



חלק ג' - מיפוי מרחב החלופות ובחירת החלופה המומלצת 35

10 מטרת שלב ג' 35

11 מתודולוגיה 35

11.1 גיבוש מרחב החלופות האפשרי לפתרון 35

11.2 בחינת החלופות לפתרון 35

12 הצגת החלופות 36

12.1 מיסים שחלים על הדייר המוגן ועל בעל הנכס 36

12.2 הצגת החלופות 37

13 אבני דרך ליישום כל חלופה 40

13.1 אבני דרך ליישום חלופה 2 40

13.2 אבני דרך ליישום חלופה 3 41

13.3 אבני דרך ליישום חלופה 4 42

13.4 אבני דרך ליישום חלופה 5 42

13.5 אבני דרך ליישום חלופה 6 42

14 הצגת תוצאות המודל המסכם 43

14.1 בחינת החלופות באמצעות מודל SWOT 43

14.2 מסקנות מהמודל האיכותי 46

14.3 מודל כמותי להערכת החלופות - מטרות ומאפיינים 47

14.4 מסקנות מהמודל הכמותי 48

14.5 סיכום המודלים 49

15 מסקנות והמלצות - החלופה הנבחרת 50



נספחים 52

חלק א' - ממצאים ראשוניים 53

נספח א: סקירת תופעת הדיירות המוגנת 53

- 1 הרקע ההיסטורי החברתי והמשפטי של התופעה בארץ 53
- 2 הרקע ההיסטורי, החברתי והמשפטי של התופעה בעולם 60
- 3 הצגת הכוחות הפועלים, כיוונים ועוצמתם 62
- 4 פריסת יחס המדינה והרשויות לדיירות המוגנת 65

נספח ב: סקירה ספרותית 66

1. תמצית ההבדלים בין שכירות מוגנת בעולם ובישראל ורקע קצר 66
2. שכר דירה - מיתוסים ומציאות 67
3. כיצד שכר דירה מפוקח דוחק החוצה דיור בר השגה 69
4. חוק הגנת הדייר בישראל - המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים 71
5. ביקורת על הטיעונים הפילוסופיים והכלכליים בנושא שכירות מפוקחת 73
6. הקצאה לא יעילה של דיור תחת שכר דירה מפוקח 73
7. שכר דירה מפוקח : האם קיימת תמימות דעים? 74
8. ממצאים מרכזיים מהסרת הפיקוח בקיימברידג', מסצ'וסטס ארצות הברית 75
9. ממצאים מרכזיים מהסרת הפיקוח בפינלנד 76
10. ממצאים מרכזיים מהסרת הפיקוח על שכר הדירה בדירות מפונות בניו יורק 76

נספח ג': סקירה בינלאומית 78

1. היסטוריית התופעה במדינות נבחרות 78
2. אפיון הגישות השונות בין המדינות 84

נספח ד: מיפוי התופעה בישראל 87

נספח ה': דמי שכירות מקסימליים על דירת 2.5 חדרים, חוק הגנת הדייר 94



חלק ב' - מרחב החלופות ואפיון חסמים 95

נספח ו' - סיכום הריאיונות 95

1. סיכום ותמלול הריאיונות 95
2. ממצאים מהריאיונות 117

נספח ז' - ניתוח משפטי 120

1. רקע משפטי - דיירות מוגנת בישראל 120
2. סקירת פסקי דין ומאמרים בנושאי חקיקה - ישראל 121
3. סיכום החקיקה בישראל 128

חלק ג' - מיפוי מרחב החלופות ובחירת החלופה המומלצת 131

נספח י' - עדכון נתוני היקף תופעת הדיירות המוגנת 131

נספח יא' - סקירה מאקרו כלכלית - השפעות אפשריות של סיום

תופעת הדיירות המוגנת. 132

נספח יב' - הצגת חלופות ליישום בישראל 133

1. ניתוח התאמה ושימויות דרכי פעולה לישראל 133
2. מיסים שחלים על הדייר המוגן ועל בעל הנכס 133
3. הצגת החלופות 135
4. ניתוח החלופות 137

נספח יג' - אבני דרך ליישום החלופות 138

1. אבני דרך ליישום חלופות ההתערבות הממשלתית 138
2. אבני דרך ליישום חלופות שינויי החקיקה 143

נספח יד' - ניתוח השלכות החלופות 143

1. חלופה 1- השארת המצב הקיים על כנו 144
2. חלופה 2- רכישת דיירות בדמי מפתח ע"י עמידר החדשה. 144
3. חלופה 3- פטור גורף ממיסים בעסקאות העברת זכויות בדמי מפתח. 145
4. חלופה 4- פטור חלקי ממיסים בעסקאות העברת זכויות בדמי מפתח. 145
5. חלופה 5- שינוי בהגדרת הדייר הנגזר וביטול מעמד הדייר הנדחה. 146
6. חלופה 6- ביטול חוק הדיירות המוגנת. 146



1 תמצית הממצאים

1.1 רקע

נתבקשנו ע"י משרד לבצע עבודת מחקר בתחום הדיירות המוגנת בישראל ("דמי מפתח") על מנת להציע דרכים לצמצום התופעה. להכנת העבודה נעשה שימוש במידע כלכלי, סטטיסטי, פיננסי, מידע ממחקרים מעשיים ואקדמאיים ומידע כללי בתחום הנדל"ן בכלל ובתחום השכירות המוגנת ("דמי מפתח") בפרט ועוד.

ערכנו אפיון יסודי של תופעת "דמי המפתח" בהיבטים משפטיים, חברתיים וכלכליים, תוך מתן ביטוי למאפייני הביקוש וההיצע, החקיקה העדכנית בתחום זה, רמות המחירים, סקירת השחקנים העיקריים ועוד. כל זאת במטרה להגדיר את אופי התופעה וממדיה וכך לאתר את דרכי הפתרון המיטביים בהיבטים חברתיים, משפטיים וכלכליים.

לאחר מכן בחנו את החסמים המרכזיים לתופעת הדיירות המוגנת וע"י כך איתרנו את מרחב החלופות האפשרי לסיום התופעה בישראל. על מנת למצוא את החסמים הרלוונטיים נבחנו סוגיות משפטיות הדנות בסיום יחסי דייר-בעל נכס וכן בוצעו ראיונות עומק עם בעלי תפקידים רלוונטיים. לבסוף, הצגנו את מרחב החלופות האפשרי לפתרון ומתוכו הצגנו את ההמלצה לדרך הפתרון העדיפה מתוך דרכי הפתרון שעלו, על מנת להביא לסיום היעיל ביותר לתופעת הדיירות המוגנת, תוך מתן ביטוי ושקלול התועלות מנקודות הראות השונות: 1. הדיירים, 2. בעלי הבתים, 3. הציבור בכללותו, 4. המדינה.

1.2 שלב א' - ממצאים ראשוניים

תופעת הדיירות המוגנת ושכר הדירה המפוקח בישראל החלה בחקיקה משנות השלושים של המאה העשרים. חקיקה זו, שחוקקה ראשית בתל אביב ולאחר מכן הורחבה לכל הארץ, הייתה חלק ממגמה עולמית שהתקיימה באותה התקופה. החוק ידע גלגולים רבים בארץ שכללו הרחבות ושינויים רבים כאשר הבולט שבהם הוא החרגה של בניינים חדשים מחוק הגנת הדייר, שבוצעה כבר בשנת 1953 (דירות חדשות שנבנות לא מחויבות בחוק הגנת הדייר). במקביל להתפתחותה של הדיירות המוגנת בארץ התפתחה תופעה נוספת שנקראה "דמי מפתח" (שעוגנה גם היא בחקיקה, בשנת 1958), תופעה זו הייתה פועל יוצא של התחרות הגבוהה על הדירות בשכירות מוגנת. נוצר נוהג לשלם לדייר היוצא ולבעל הנכס סכום כסף כלשהו, בעבור הזכות להיכנס לחוזה באותו הנכס.

מאז חקיקתו הראשונית בשנת 1933 ידע החוק גלגולים רבים ועדכונים רבים, עד אשר בשנת 1972 חוקק החוק התקף גם כיום והוא ביטל את כלל החוקים שחוקקו לפניו בתחום. במהלך השנים 1972-1982 התקבלו מספר תיקונים לחוק הכוללים בעיקר עדכון מנגנון העדכון לגובה שכר הדירה. עדכון גובה שכר הדירה המפוקח שנקבע בחוק הוביל לכך ששכר הדירה המפוקח עלה בקצב איטי בהרבה משכר הדירה בשוק החופשי.

יחס המדינה לשכירות מוגנת ולדמי מפתח השתנה באופן מהותי מאז שנת 1933 שבה לראשונה נחקקו חוקים בנושא זה ועד היום. בתחילה הממשלה ומשרדיה תמכו בחוקי הגנת שכירות וראו בהם צורך הנובע מחוסר איזון שנוצר בשוק השכירות, דהיינו ביקוש שגובר על ההיצע. ראייה לכך ניתן למצוא מהחקיקה התכופה בנושא אשר הרחיבה ומיסדה תחום זה וכן ממסקנות הוועדות השונות שמונו במהלך השנים מאז הקמת המדינה ועד לחקיקת החוק התקף להיום, חוק הגנת הדייר משנת 1972. במרוצת השנים, השתנה יחס המדינה ומוסדותיה לנושא זה. מאז שנת 1972 לא חוקקו חוקים בהקשר זה אך הותקנו מספר תקנות. מתקנות אילו ומהתייחסות במסמכים רשמיים אנו למדים כי יתכן שהמחוקק שואף כיום לצמצם או לפחות לא להרחיב את תופעת הדיירות המוגנת ודמי המפתח.



מן העבר השני, בארץ קיימות שתי קבוצות לחץ בעלות אינטרס בשימור המצב החוקי כפי שהוא כיום. קבוצת אלו הן הדיירים בדירות למגורים והדיירים בבתי העסק. קבוצת הלחץ המשמעותית הינה דיירי בתי העסק. בשל הקושי הפוליטי בביטול החוק, ברוב המדינות (כמו גם בישראל) החוק לא בוטל לחלוטין אלא אומצו גרסאות פחות נוקשות של החוק. למרות זאת, עקב ההחרגות שבוצעו לאורך השנים, תופעת הדיירות המוגנת נמצאת במגמת דעיכה משמעותית לאורך השנים, אחוז משקי הבית שגרים בדמי מפתח יורד לאורך השנים. בשנת 1973 עמד נתון זה על כ- 5.3%, בשנת 2005 עמד נתון זה על כ- 1.4% ואילו בשנת 2012 עמד נתון זה על כ- 0.6% בלבד. מצאנו כי אין השפעה מהותית על שוק הנדל"ן ועל שוק השכירות, כיוון שהיקפי התופעה קטנים מאוד יחסית לגודל השוק.

לאוכלוסייה החייה כיום בדמי מפתח בישראל המאפיינים הבאים: גיל - הפיזור של משקי הבית החיים בדמי מפתח רחב מבחינת הגיל של ראש משק הבית. יחד עם זאת, בכ- 34% ממשקי הבית שחיים בדיוור מוגן ראש משק בית בגיל 71 ומעלה. מצב משפחתי - כ- 50% ממשקי הבית החיים בדיירות מוגנת נשואים. שאר משקי הבית מתחלקים בצורה יחסית שווה בין גרושים, רווקים ואלמנים. חלוקה לעשירונים - רוב משקי הבית החיים בשכירות מוגנת נמצאים בחמשת העשירונים התחתונים (כ- 75%). רק 10% ממשקי הבית החיים בשכירות מוגנת נמצאים בעשירונים 8-10 וכ- 15% בעשירונים 6-7.

על מנת ללמוד על תופעת הדיירות המוגנת ביצענו השוואה בין התופעה בארץ לתופעה בשאר העולם, פיקוח על מחירי שכירות מתקיים בארה"ב, צרפת, שוודיה, אנגליה ועוד. ראינו כי לכל מדינה ישנה פרקטיקה ייחודית ליישום חוקים אלו, פרקטיקה אשר מייצרת הבדלים מהותיים בין המדינות השונות לבין ישראל ומקשה על השוואה בינלאומית בהקשר זה. יחד עם זאת, ראינו כי על פי מחקרים שבוצעו בנושא, בכל העולם וגם בישראל, נמצא כי כל אספקט שנבדק בתופעת הדיירות המוגנת (המשק, הדיירים, בעלי הדירות וכו') מצביע על תופעה שלילית ברמה העקרונית.

1.3 שלב ב' - החסמים המרכזיים לפתרון בעיית הדיירות המוגנת

לאחר שבשלב א' הגענו למסקנה כי תופעת הפיקוח על דמי השכירות (דיירות מוגנת) הינה תופעה בעלת השפעות שליליות בשוק השכירות (כמעט בכל פרמטר שנבדק, כולל רווחתם של הדיירים הנהנים ממעמד של דיירים מוגנים), ביצענו בחינה של החסמים המרכזיים הקיימים לפתרון בעיית הדיירות המוגנת. בחינת החסמים התבצעה ע"י ביצוע ראיונות עם אנשי מפתח כגון שופטים, עורכי דין, בעלי תפקידים רלוונטיים ועוד וכן על ידי ניתוח של פסקי דין רלוונטיים.

בבחינה שביצענו מצאנו כי קיימים חסמים בשלושה מישורים מרכזיים: מישור חברתי, מישור כלכלי ומישור משפטי. לכל מישור אפיינו את החסמים המתאימים לאותו מישור וכן את מאפייני הפתרון המתאימים לאותו החסם. במישור הכלכלי מצאנו כי קיים חסם, כיוון שהדייר המוגן מחזיק בהטבה כלכלית משמעותית (שכ"ד במחיר מופחת ביחס לשוק) בעבורה הוא שילם בעבר (דמי מפתח), אשר מהווה פגיעה כלכלית משמעותית בבעל הנכס. עוד באותו המישור, קיומה של דיירות מוגנת עשויה למנוע פיתוח סביבתי או לייצר מערך תמריצים מעוות כלכלית, בכך שהוא מוטה לטובת הדייר ולרעת כל יתר השחקנים (בעל הנכס, יזמי נדל"ן, הסביבה הקרובה ועוד).

מבחינה חברתית מצאנו כי החסם המשמעותי נובע מכך שאוכלוסיית הדיירים המוגנים הינם ברובם מבוגרים בעלי מעמד סוציו אקונומי נמוך שלא יוכלו ואף לא ירצו למצוא לעצמם סידור מגורים חלופי לזה שבו הם מחזיקים. בנוסף, מצאנו כי אין זה הוגן להפקיע מן הדיירים המוגנים את מעמדם באופן רטרואקטיבי. מבחינה משפטית מצאנו כי קיים חסם משמעותי מרכזי הנובע מהתנגשות זכויות הקניין של בעל הנכס ושל הדייר המוגן, כיוון שהם "סוג של שותפים". בנוסף מצאנו כי כל עוד לא יתבצע שינוי חקיקה, קיים סיכוי תיאורטי שהתופעה תתחדש, בפרט עקב התערבות המדינה, כך שככל שהמדינה תתערב בשוק זה, עליה לעשות זאת בהירות המתבקשת כדי למנוע עיוותים בשוק.



מכל אלה הסקנו כי הפתרון לבעיית הדיירות המוגנת צריך לכלול מספר מרכיבים מרכזיים על מנת שיוכל להביא לפתרון מהיר וצודק בסוגיה: (1) על המדיניות לפתרון לכלול מרכיב כלשהו של פיצוי כספי לצדדים, המפצה על זכות הקניין, בהיבט הכספי. (2) על המדיניות לפתרון להתחשב במאפיינים הייחודיים של הדיירים המוגנים - אוכלוסייה מבוגרת ממעמד סוציו אקונומי נמוך - הן כדי לקבל את שיתוף הפעולה הנחוץ של אוכלוסייה זו ובעיקר כדי לתת מענה לאמות מידה מוסריות של אי פגיעת המדינה באוכלוסיות חלשות. (3) המדיניות לפתרון לא יכולה לכלול ביטול מלא של החוק, כלומר כזה הכולל ביטולו בדיעבד וע"י כך פגיעה בדיירים המוגנים. (4) מדיניות הפתרון תאפשר לדיירים מוגנים להמשיך ולגור בבתייהם. (5) על מדיניות הפתרון להיות מקובלת על הדיירים המוגנים על מנת שנוכל לקבל את שיתוף הפעולה של אוכלוסייה זו. (6) על המדיניות לכלול התייחסות לביטול החוק כאשר התופעה תסתיים. בנוסף הסקנו כי מדיניות פתרון לסוגיית הדיירות המוגנת, ככל שתיושם, לייצר תוצאה טובה יותר מאשר האפשרות הפשוטה של לתת תופעה לדעוך מעצמה.

1.4 שלב ג' - מרחב החלופות וההצעה הנבחרת

בשלבם הקודמים הגענו למסקנה כי דיירות מוגנת הינה תופעה בעלת השפעות שליליות בשוק השכירות וכן אפיינו את החסמים המרכזיים לפתרון הבעיה. מתוך אפיון החסמים הסקנו מסקנות לגבי המאפיינים הרצויים של הפתרון לבעיית הדיירות המוגנת תוך מתן ביטוי ושקלול התועלות מנקודות הראות השונות: 1. הדיירים, 2. בעלי הבתים, 3. הציבור בכללותו, 4. המדינה.

הצענו 6 חלופות מרכזיות לפתרון בעיית הדיירות המוגנת, אותן בחנו בעזרת מודלים איכותיים וכמותיים: (1) הותרת המצב הקיים על כנו. (2) רכישת דירות בדיירות מוגנת פרטית ע"י עמידר החדשה וע"י כך זירוז סיום התופעה. (3) מתן פטור גורף ממס שבח וממס רכישה לכל עסקה של העברת זכויות בנכס שבו מתגורר דייר מוגן. (4) מתן פטור חלקי ממס רכישה/מס שבח. (5) שינוי הגדרת הדייר הנגזר וביטול מעמד הדייר הנדחה בחוק. (6) ביטול מלא של חוק הדיירות המוגנת.

על פי המודל איכותי (מודל S.W.O.T) ומצאנו כי חלופת הותרת המצב הקיים על כנו היא זו בעלת החוזקות המשמעותיות ביותר, כאשר אין עליה איומים ויש לה מעט חסרונות. למעשה, הותרת המצב הקיים על כנו היא האפשרות היחידה שלא תייצר התנגדות, איננה כרוכה בעלויות למדינה ואין סיכונים ביישומה - כך שהחיסרון היחיד והמשמעותי שלה הינו משך הזמן הצפוי עד לסיום התופעה.

החלופה השנייה בדירוג עפ"י מודל זה הינה קניית דירות ע"י עמידר. חלופה זו לא צפויה לייצר התנגדות מצד הדיירים או מצד בעלי הנכסים (שכן אין חובה להשתתף במבצעים המוצעים ע"י המדינה) והיא צפויה לסיים / לצמצם את תופעת הדיירות המוגנת בזמן קצר יחסית. מצד שני היא כוללת עלויות משמעותיות למדינה וייתכן כי תייצר הד שלילי בציבור (ייתכן שהיא תיתפס כ"בזבז" כספי ציבור).

החלופה השלישית בדירוג הינה שינוי חקיקה. חלופה זו צפויה לעורר התנגדות משמעותית מצד הדיירים אך היא מבטיחה סיום מהיר ו- וודאי של תופעת הדיירות המוגנת ואינה כרוכה בעלות למדינה כלל. החלופה הרביעית בדירוג הינה הקלות במס. חלופה זו לא צפויה לעורר התנגדות הן מצד הדיירים והן מצד בעלי הנכסים אך היא כוללת עלויות למדינה וכן השפעתה על פעילות השחקנים בשוק עומדת בסימן שאלה משמעותי.

על פי המודל הכמותי (שהוגדר על ידנו לצורך תמיכה במסקנות האיכותיות) נתנו ציון לכל חלופה ב- 10 אמות מידה שונות. גם עפ"י גישה זו מצאנו כי שימור המצב הקיים הינו החלופה הטובה ביותר, החלופות של הטבות במיסים ושינוי החוק מקבלות ציון כמעט זהה אך הטבות במיסים גובר על פי מודל זה על שינוי החוק ואילו רכישת דירות ע"י עמידר הינה החלופה שמקבלת את הציון הנמוך ביותר.



1.5 סיכום

במהלך ביצוע עבודת מחקר זו אספנו, סקרנו וניתחנו חומרים רבים הקשורים לתחום הדיירות המוגנת בארץ, זאת על מנת לאפיין את התופעה בהיבטים שונים, לעמוד על היקפי תופעת הדיירות המוגנת בארץ והסיבות להתפתחותה בארץ ובעולם, כאשר המטרה הייתה להצביע על פתרון אשר יוכל לסייע בסיום מהיר ככל הניתן של תופעת הדיירות המוגנת בארץ.

ראינו כי תופעת הדיירות המוגנת, כפי שהתפתחה בארץ, מאופיינת בצורה הבאה: (1) התופעה בארץ קטנה בהיקפה ביחס להיקף שוק הדיור, (2) ככלל, התופעה בישראל מצויה במגמת דעיכה מתמדת מזה עשרות שנים, (3) סכום דמי השכירות המוגנים נמוך בישראל ביחס למקובל בעולם, (4) ככלל התחום בישראל שונה מהותית מתופעות דומות בעולם, (5) בישראל מקובל תשלום דמי כניסה ("דמי מפתח") המעוגן בחקיקה ומסדיר את מערך התשלומים בין השוכר לבעל הנכס ולדייר היוצא, (6) בעולם לא מקובל תשלום ראשוני של דמי כניסה ("דמי מפתח"), (7) מהמחקרים שנעשו בתחום עולה כי תופעת השכירות המוגנת מייצרת תחזוקה ירודה של בתים לעומת כאלה שבשכירות פרטית, (8) ככלל, באזורים בהם מרוכזים דירות בדמי מפתח, ישנו תמריץ שלילי ליזמים לפיתוח האזור ולכך השלכות סביבתיות המעוותות את מנגנוני התימרוץ הכלכלי.

בנוסף ראינו כי מרחב הפתרונות לבעיית הדיירות המוגנת מתנקז לארבע מישורים עיקריים:

(1) אי התערבות והמשך דעיכת התופעה מעצמה (בעבודתנו - חלופה 1). (2) התערבות ממשלתית בשוק הדיור באמצעות רכישת דירות ע"י עמידר (בעבודתנו - חלופה 2). (3) התערבות ממשלתית בשוק הדיירות המוגנת באמצעות הקלות במיסים (בעבודתנו - חלופות 3 ו- 4). (4) התערבות ממשלתית בשוק הדיירות המוגנת באמצעות שינוי חוק הדייר המוגן (בעבודתנו - חלופות 5 ו- 6).

בניתוח האפשרויות השונות בעזרת המודלים ראינו כי התערבות ממשלתית בשוק הדיור בכל אחת מצורותיה איננה מועדפת הן מבחינת המודל הכמותי והן מבחינת המודל האיכותי. הדבר נובע מכך שההתערבות הממשלתית במקרה זה סובלת מאחד משני הפגמים המהותיים הבאים:

(1) ההתערבות איננה יכולה להבטיח את התוצאות המבוקשות - כמו במקרה של הקלות במיסים או של קניית דירות ע"י עמידר. (2) ההתערבות צפויה לעורר התנגדות מהותית ואף להגיע לדיונים בבתי משפט - כמו באפשרות של שינוי החקיקה.

שתי נקודות מפתח אלו נוגעות למהות שפתרונות אלו אמורים לייצר, כלומר לסיים את תופעת הדיירות המוגנת. ההתערבות הממשלתית במקרים אלו עלולה שלא להביא את המשק לתוצאות הרצויות (כמו חלופות 2-4), או בסופו של דבר כלל לא לצאת אל הפועל (כמו בחלופות 5 ו- 6).

החסרונות המוצגים לעיל אינם ייחודיים במהותם לפתרונות שעלו במסגרת עבודת מחקר זו והם נכונים לרוב הצורות של התערבות ממשלתית בשוק. מדוע אם כן, פעמים רבות נבחרת התערבות ממשלתית כפתרון לבעיות או כדרך הפעולה המועדפת בשוק מסוים מלכתחילה?

אפשרות זו נבחרת כאשר הפעילות המתרחשת בשוק מייצרת מצב שאיננו רצוי, ויש צורך או רצון מהותי לשנותו. כלומר במצבים שבהם היתרונות הפוטנציאליים העולים מההתערבות הממשלתית יכולים לייצר מצב שונה באופן מהותי כך שהסיכון בביצוע הפתרון משתלם. בנוסף, אפשרות כזו יכולה להיבחר כאשר קל יותר באופן יחסי לחזות את תוצאות ההתערבות ולכן יש פחות אי וודאות סביב היתרונות הצפויים במימוש חלופה מסוג זה. המצב העומד לפנינו בעבודת מחקר זו מורכב מצד אחד וקשה לחזות כיצד התערבות תייצר שינוי ואיזה שינוי ייווצר ומצד שני היא נוגעת לשוק שהיקפיו כיום קטנים.



לאחר בחינת כל החלופות המוצעות ולאור המצב הקיים בשוק הדיירות המוגנת אנו מסיקים כי לא קיימת הצדקה להתערבות כלשהי, בין אם בחקיקה ובין אם אחרת, בשוק הדיירות המוגנת. זאת כיוון שמדובר בתופעה בעלת היקפים קטנים, שהולכים ופוחתים ושאינן הצדקה כלכלית או אחרת לנסות ולסיים את התופעה בצורה יזומה, הכל כפי שנסקר בהרחבה במהלך עבודת מחקר זו.

לכן, על פי עבודת מחקר זו, המלצתנו היא לבחור בחלופה של הותרת המצב הקיים על כנו כאשר אנו ממליצים בנוסף לפעול לביטול חוק הדיירות המוגנת (לא בדיעבד) כך שלא ניתן יהיה לעשות עסקאות חדשות בדמי מפתח וזאת כדי להבטיח כי שוק הדיירות המוגנת לא יחזור ויתקיים בעתיד.