



משרד ראש הממשלה
Prime Minister's Office
ديوان رئيس الحكومة



המועצה הלאומית לכלכלה
The National Economic Council
المجلس الاقتصادي الوطني

תמרוץ שכירות ארוכת טווח

עמדת המועצה הלאומית לכלכלה – מוגש לצוות שכירות הוגנת

אוקטובר 2015

תקציר

בעקבות עבודת הצוות הבינמשרדי לאסדרת שוק השכירות, פורסם תזכיר "חוק שכירות הוגנת" שכלל שינויי חקיקה שמטרתם שיפור התחום בישראל. בין היתר, הטיל התזכיר מגבלות על עליית מחירי השכירות. עמדת המועצה הלאומית לכלכלה, שנציגיה לקחו חלק בעבודת הצוות, היא שהגבלת עליית מחירי השכירות בחקיקה לא תגשים את מטרות הממשלה בשוק השכירות, מן הסיבות הבאות:

- א. ההצעה אינה משיגה את מטרתה המרכזית כפי שהוגדרה על ידי הצוות. היא אינה מבטיחה ודאות ויציבות לשוכרים, מכיוון שהיא פועלת באופן עקיף בלבד ואינה מתמרצת משכירים להציע ישירות חוזים ארוכי טווח.
- ב. בטווח הקצר הגבלת המחירים תוביל לעלייה מיידית במחירי השכירות, ובהמשך ל"קפיצות" מחירים בכל שלוש שנים.
- ג. הרגולציה תיצור קשיחות רבה בשוק השכירות אשר תגביל את חופש הפעולה בו - לא רק של המשכירים, אלא גם של השוכרים.
- ד. הרגולציה המוצעת קשה לאכיפה וקלה לעקיפה. שילוב מאפיינים אלה, יחד עם קשיחותה, יוביל להיווצרות מעקפים נרחבים (חוקיים ולא חוקיים) למגבלות שיוטלו.

מכל האמור לעיל עולה חשש ממשי לפגיעה מיידית וארוכת טווח בשוק זה, על שוכריו, משכיריו, היקפו ואיכותו.

לצד זה, אין אנו סבורים כי יש לזנוח את הטיפול בשוק השכירות, להפך. בנייר העמדה להלן אנו מציעים 3 חלופות להמלצת הצוות, המתבססות על תמרוץ שכירות ארוכת טווח באמצעות מערכת המס. אנו מציעים כי יינתן תמריץ מס עבור השכרת דירה בחוזה

שכירות שאורכו לא יפחת מ-3 שנים, ושמגביל את עליית שכר הדירה הריאלי במהלך החוזה. כל החלופות מייצרות תמריץ כספי לבעל הדירה להשכירה לטווח ארוך, והן נבדלות בהשפעתן על גביית המס הכוללת משוק השכירות. כלומר, יצרנו מערך חלופות שהינו ניטרלי להיקף הגביה. החלופות המוצעות הינן:

1. **החלופה המרכזית - פטור ממס על הכנסות משכר דירה בחוזים ארוכי טווח בלבד:** ביטול הפטורים הרחבים הקיימים ממס על הכנסות משכר דירה, ומתן פטור (חלקי או מלא) למשכירים שישכירו את דירתם בחוזים ארוכי טווח. שינוי הפטור גם יביא להגדלת גביית המס מהכנסות משכר דירה.
2. **פטור ממס שבח:** מתן פטור ממס שבח בעת מכירת הדירה, בסך 5,000 ₪ עבור כל שנה בה הדירה תושכר בשכירות ארוכת טווח. מתן הפטור יקטין את הגידול העתידי הצפוי בהכנסות המדינה ממס שבח.
3. **איזון תקציבי:** יצירת תמריץ לבעל הדירה להשכירה בחוזה ארוך טווח, תוך שמירה על איזון תקציבי.

להערכתנו, תמרוץ ההשכרה לטווח ארוך באמצעות מערכת המס ישפיע באופן מרחיק לכת על שוק השכירות. בכוחו לשנות את שיווי המשקל הקיים המתאפיין בחוסר וודאות וחוסר יציבות, שגורם למוצר השכירות להיות מוצר נחות לדירה בבעלות. בכך יתאפשר למאות אלפי שוכרים שמעוניינים בכך, ליהנות משכירות ארוכת טווח שתבטיח למשק הבית יציבות במקום מגוריו וודאות מבחינת תשלומי השכירות, וזאת תוך יצירת המוטיבציה למשכירים להציע מוצר זה. החלופות המוצעות מאפשרות מדיניות גמישה יותר מאשר פיקוח מחירים, וממזערות את ההשפעות השליליות של רגולציית מחירים וחיוב בעלי הדירות להסדרים קשיחים שאינם מקובלים עליהם.

1. צוות שכירות הוגנת

ביום 24 במרץ 2014 אישר קבינט הדיור החלטה, לפיה שר האוצר ושרת המשפטים יקימו צוות בעניין "חוק השכירות ההוגנת", שמטרתו שיפור המסגרת החוקית הקיימת בעניין אסדרת יחסי שוכר-משכיר של דירת מגורים ויצירת מסגרת חוקית מתאימה להבטחת ההגינות, הסבירות והוודאות ביחסים המשפטיים בין הצדדים. עוד נקבע כי הצוות יכלול את נציגי משרד האוצר, משרד הבינוי ומשרד הפנים, ובראשו יעמוד נציג משרד המשפטים. נציגי המועצה הלאומית לכלכלה הצטרפו לצוות לבקשת משרד המשפטים.

1.1 המלצות הצוות

צוות שכירות הוגנת גיבש מספר המלצות לשיפור תחום השכירות בישראל. הצוות המליץ על אסדרה של שוק השכירות בשלושה תחומים: (1) תנאים מינימליים הכרחיים בדירה למגורים; (2) אסדרה מקיפה יותר של החובות והזכויות ביחסי שוכר-משכיר; (3) ומגבלות על מחירי השכירות – המלצה בה נתמקד במסמך זה.

הצוות המליץ על הגבלה של העלאת מחירי השכירות למשך תקופות של שלוש שנים. חוזים חדשים שייחתמו החל משנת 2015 יהוו את הבסיס לדמי השכירות המקסימליים שילקחו בשלוש השנים העוקבות לחתימת החוזה (כלומר אין הגבלה על הרמה ההתחלתית של דמי השכירות). על פי ההמלצה ניתן יהיה להעלות את שכר הדירה ב-2% לשנה לכל היותר, כאשר בסיום שלוש השנים יתחיל התהליך מחדש. נדגיש כי בעל הדירה יכול שלא לחדש חוזה עם דייר, אך מגבלת המחיר תתקיים גם לדייר חדש.²

1.2 החלופות המוצעות – יצירת תמרוץ מס להשכרה לטווח ארוך

אנו סבורים כי המלצת הצוות אינה משיגה את מטרתה. לפיכך אנו מציעים שלוש חלופות:

א. **החלופה המרכזית: תמרוץ השכרה לטווח ארוך באמצעות פטור ממס על הכנסה משכר דירה. בחלופה זו מנגנון התמרוץ קושר בין הפטור ממס על הכנסות משכר דירה לבין השכרה לטווח ארוך.** אנו סבורים כי פתרון זה טוב יותר מהפתרון שהוצע בתזכיר החוק מכיוון שביכולתו לשנות את שיווי המשקל הקיים ולהגדיל את מגוון המוצרים בשוק השכירות המקומי – על ידי יצירת מוצר חדש ונפוץ של שכירות לטווח ארוך. זאת תוך מזעור ההשפעות השליליות של חקיקה מסוג זה על ידי שימוש בתמריצים, במקום חיוב בעלי הדירות להסדרים קשיחים שאינם מקובלים עליהם. החלופה מורכבת משני חלקים:

² לדוגמא, בדירה מסוימת חוזה קיים יסתיים ב-1.6.2015, ובעל הדירה יחתום עם שוכר חדש לשנה (1.6.2016-1.6.2017) במחיר של 5,000 ₪ לחודש. בתום החוזה, בעל הדירה יכול לחתום על חוזה חדש לשנה הבאה (1.6.2017-1.6.2018), עם השוכר הקיים או עם כל שוכר אחר, בשכר דירה של עד 5,100 ₪ לחודש. בשנה לאחר מכן (1.6.2018-1.6.2017) יכול בעל הדירה להשכיר את הדירה בשכר דירה של עד 5,202 ₪ לחודש. לאחר שעברו שלוש שנים מחתימת החוזה הראשון (ב-1.6.2018), יכול בעל הדירה לחתום על חוזה חדש ללא שום מגבלות, אך החוזה שייחתם יגביל את שכר הדירה בשלוש השנים העוקבות (1.6.2018-1.6.2021).

1. **החלת המס על הכנסות משכר דירה (10% מההכנסה ברוטו) על כלל הדירות להשכרה במשק.** כלומר, ביטול כל הפטורים הקיימים כיום, הקשורים להיקף ההכנסות משכר דירה. בנוסף ביטול מסלול מס שולי ליחידים, המתיר ניכוי הוצאות. תיתכן החלה הדרגתית על פני 2-4 שנים.
2. **מתן פטור ממס (חלקי או מלא) על הכנסות משכר דירה מחוזי שכירות ארוכי טווח ל-3 שנים לפחות המונעים את עליית שכר הדירה הריאלי במהלך החוזה (כולל חוזי אופציה לשוכר).** זאת, על מנת לעודד שכירות לפרקי זמן ארוכים משנה, תוך יצירת וודאות ויציבות לשוכרים. כלומר, הפטורים כיום יוחלפו בפטור המעודד השכרה לטווח ארוך.
- ב. **חלופה ב' - פטור ממס שבח – מתן פטור ממס שבח לבעל דירה שהשכיר את דירתו בחוזה שכירות ארוך טווח.** הפטור יקוז את חבות מס השבח בעת מכירת הדירה בסך 5,000 ₪ עבור כל שנה בה הושכרה הדירה בחוזה ארוך טווח, עד לגובה חבות המס. חלופה זו תביא להקטנת הכנסות המדינה כתוצאה מהקטנת הגידול הצפוי במס השבח בעתיד. נציין כי בחלופה זו התמריץ (פר שקל) לבעל הדירה להשכיר לטווח ארוך הוא נמוך יותר הואיל והקטנת חבות המס היא עתידית (בעת מכירת הדירה), ותלויה בקיומה של חבות מס.
- ג. **חלופה ג' - תמריץ מיסוי משולב המביא לאיזון תקציבי – ניתן לייצר תמריץ להשכרה ארוכת טווח תוך שמירה על איזון תקציבי על ידי שילוב בין מספר כלים:**
 1. **ניתן להתבסס על החלופה המרכזית – מתן פטור ממס לשכירות לטווח ארוך במקביל לביטול הפטורים הקיימים – ולשלב יחד עם הפחתת הכנסות המדינה משוק השכירות, למשל על ידי הפחתה מאוזנת במס השבח הכללי או במס השבח לדירות שהושכרו בשכירות ארוכת טווח. או לחילופין, לשלב עם הפחתה מאוזנת בהכנסות מקרקע על ידי הגדלת היקף מכרזי השכירות הקונצרנית ארוכת הטווח.**
 2. **ניתן להתבסס על החלופה של מתן פטור ממס שבח ולאזנה, למשל, על ידי העלאה של מס השבח הכללי, או לחילופין, הנמכת תקרת הפטור ממס על הכנסות משכר דירה.**

משמע, החלופות המוצגות בנייר עמדה זה מתבססות כולן על יצירת תמריץ חזק למשכירים להשכיר את דירתם לטווח ארוך תוך שמירה על ניטרליות מבחינת היקף הגבייה – הצגנו חלופות שמגדילות, מקטינות ומאזנות את היקף גביית המס משוק השכירות.

מבנה המסמך יהיה כדלקמן: בפרק 2 נפרט את הרקע להמלצת הצוות. נתאר בקצרה את שוק השכירות בישראל ואת הכשלים שזיהה הצוות כדורשים תיקון, וכן נסקור בקצרה את הפיקוח על מחירי השכירות בעולם. בפרק 3 נתאר את הכשלים והקשיים בהמלצת הצוות. בפרק 4 נציג את החלופות המוצעות. נפרט את החלופה המרכזית, תוך תיאור מיסוי ההכנסות משכר הדירה בישראל, הפטור הגורף ממנו, וההשלכות האפשריות של החלת החלופה. לאחר מכן נתאר את החלופות הנוספות לתמרוץ שכירות ארוכת טווח שאינן מגדילות את גביית המס משוק השכירות.

2. רקע

2.1 שוק השכירות בישראל

נכון לשנת 2012 כ-68% מן הדירות בישראל הינן בבעלות דייריהן, בכ-8% מהדירות מתגוררים דיירים בהסדרים מיוחדים (דירה בחינם, דמי מפתח ודיור ציבורי), ובכ-24% מהדירות מתגוררים דיירים בשכירות.³ בישראל כ-2.3 מיליון דירות, ומכאן שבכ-550 אלף דירות מתגוררים בשכירות.

שיעור המתגוררים בשכירות עלה בשיעור חד בשני העשורים האחרונים, כאשר בשנת 1995 עמד על כ-16.5% (כ-250 אלף דירות).⁴ כלומר, מספר הדירות המושכרות יותר מהוכפל תוך עשרים שנה (עלייה של 120%), בעוד מספר הדירות שאינן בשכירות גדל ב-40% בתקופה זו (מ-1.25 מיליון ל-1.75 מיליון). עלייה זו נבעה בעיקר מעלייה בשיעור השוכרים בגילאי 39-20 ובפרט בקבוצת הנשואים, שם עלה שיעור השוכרים בכ-14 נקודות אחוז בין 2012-1997.⁵

שווקי השכירות מתרכזים בערים הגדולות (תרשים 1) – ארבע הערים המטרופוליניות נמצאות ב-6 המקומות הראשונים מבחינת שיעור השוכרים, המובילה בהן היא תל אביב, בה שיעור השוכרים עומד על 46.4%.

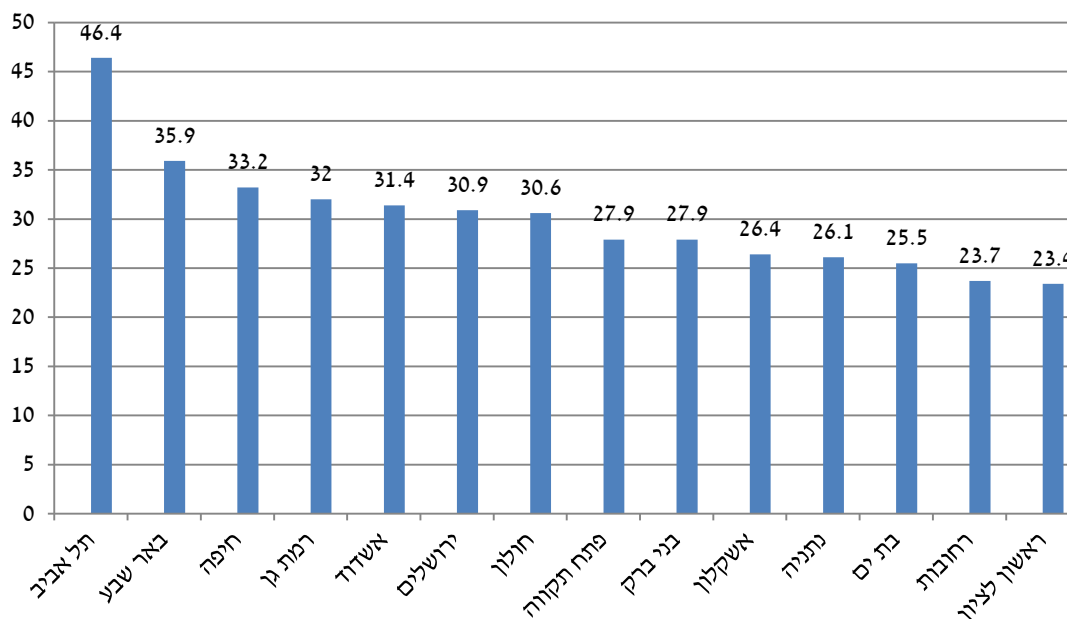
שוק השכירות מוחזק רובו ככולו בידי משקיעים פרטיים, כאשר מיעוט קטן של דירות מנוהל בידי חברות עסקיות. תמהיל אחזקה זה אינו אופייני למדינות מפותחות, שבחלקן, לצד שוק שכירות בבעלות פרטית של יחידים מתקיים שוק שכירות קונצרני גדול ומפותח.

³ בשנת 2012, התגוררו בכ-2.8% מכלל הדירות דיירי דיור ציבורי. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נוהגת להכליל את דיירי הדיור הציבורי בדירות בהן מתגוררים בשכירות. לכן לפי גישה זו שיעור המתגוררים בשכירות המפורסם על ידי הלמ"ס הוא כ-27%. אמנם דיור הדיור הציבורי אינו בעל הדירה, אך איננו סבורים שיש להתייחס אליו כשוכר רגיל ועל כן הוצאנו קבוצה זו מקבוצת הדירות בשכירות. נציין שלא ניתן לייצר את ההפרדה בכל הנתונים המוצגים להלן.

⁴ משרד הבינוי והשיכון, 2013. "אחוז משקי הבית הגרים בדירה בבעלותם – עדכון 2012 והשוואה לשנים קודמות".

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013. "הדיור בישראל – נתונים מסקר הוצאות משק הבית – 2012-1997".

תרשים 1 שיעור המתגוררים בשכירות בערים מעל 100,000 תושבים, 2012



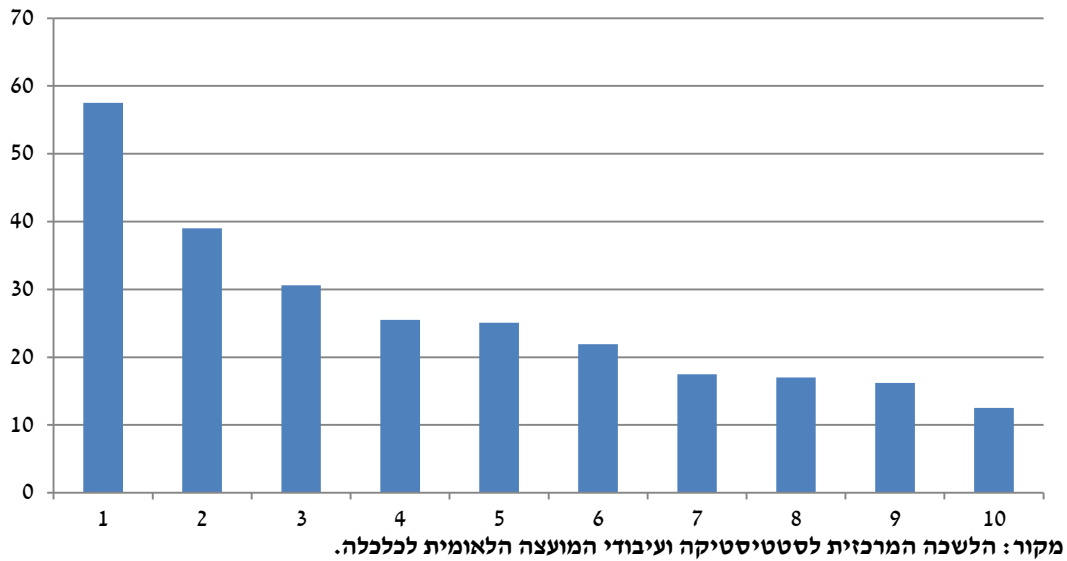
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

בממוצע, הדירות השכורות פחות איכותיות מדירות בבעלות. כך, על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההוצאה החודשית הזקופה הממוצעת על דירות בבעלות גדולה בכ-50% מההוצאה החודשית הממוצעת על דירות בשכירות. פער זה נובע מכך שתמהיל הדירות בבעלות הוא איכותי יותר. עובדה זו באה לידי ביטוי גם בגודל הדירה: 3 חדרים בממוצע בדירות שכורות מול 4.1 חדרים בממוצע בדירות בבעלות.⁶ הפער באיכות בין דירות בבעלות לדירות בשכירות מוסבר בין היתר על ידי התפלגות הדירות בבעלות ובשכירות. ביחס לעשירוני הכנסה. תרשים 2 להלן מתאר את שיעור השוכרים בכל עשירון הכנסה. ככל שהכנסת משק הבית גבוהה יותר שיעור המתגוררים בשכירות יורד, מלמעלה מ-50% בעשירון הראשון לפחות מ-15% בעשירון העשירי.

בנוגע לחוזי השכירות בישראל - יש בידינו נתונים מועטים בלבד על אופן ההתקשרות בין משכירים לשוכרים. סקר שערך משרד האוצר הצביע על פער בין התדירות הממוצעת של החלפת דירה בשכירות העומדת על 3.5 שנים, לעומת משך חוזה ממוצע בפועל שעמד על 1.5 שנים. עוד נמצא שכ-23% בלבד מהשוכרים חתומים על חוזים בני שנתיים ומעלה (כלומר 77% מהשוכרים חתומים על חוזה לשנה בודדת או פחות מכך), בעוד שכ-58% מהשוכרים היו מעדיפים לשכור דירה לשנתיים ומעלה.⁷

⁶ משרד הבינוי והשיכון, 2013. "אחוז משקי הבית הגרים בדירה בבעלותם – עדכון 2012 והשוואה לשנים קודמות".
⁷ בפועל שיעור השוכרים המעוניינים לשכור דירה לשנתיים ומעלה היה צריך להיות גבוה יותר, שכן יש מי שהיה מעוניין לשכור דירה בשכירות לטווח ארוך, אך מכיוון שחוזים אלה הם נדירים יחסית, הוא רכש דירה ועזב את שוק השכירות, ועל כן הוא אינו חלק מן הסטטיסטיקה.

תרשים 2
שיעור המתגוררים בשכירות לפי עשירונים, 2011



החל מתחילת שנת 2008 ועד סוף 2014 עלו רמות מחירי השכירות הריאליים בישראל בכ- 50% (מחירי שכר דירה חופשי). מחירי השכירות הנומינליים החודשיים הממוצעים עלו בתקופה זו מ-2,253 ₪ ל-3,749 ₪ בהתאמה (עלייה נומינלית של 66%). עלייה זו מורגשת בכל חלקי הארץ ובכל גדלי הדירות. בלוח 1 להלן אנו מפרטים את העלייה הריאלית במחירי שכר דירה לפי אזור ומספר חדרים בדירה.⁸

לוח 1
שיעור עליית שכר הדירה הריאלי בישראל לפי מספר חדרים ואזור
2014-2008

מספר חדרים/אזור	ירושלים	תל אביב	חיפה	גוש דן	הדרום	הצפון
1.5-2	43%	56%	34%	33%	25%	35%
2.5-3	41%	56%	37%	43%	44%	41%
3.5-4	36%	36%	42%	45%	53%	45%
4.5-5	51%	49%	44%	58%	63%	42%

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

⁸ נציין כי נתוני שכר הדירה החופשי המפורסמים על ידי הלמ"ס מבטאים ממוצע פשוט של הדירות הנדגמות ואינם מנכים שינויים באיכות הדירות הנדגמות. עם זאת, להערכתנו, אין מקורם של החלק הארי של שינויי המחירים בשינויים בתמהיל הדירות בין התקופות שנבדקו. כך, גם בבחינה של תתי הקבוצות – מספר חדרים ואזור – מצאנו שבכל שילוב סביר עולים מחירי השכירות באופן משמעותי, מכיוון שלא קיימות תתי קבוצות שבהן מחירי השכירות עלו במעט. כך, מצאנו כי תתי הקבוצה שעלתה בשיעור המינימלי הינה דירות 1.5-2 חדרים במחוז דרום שעלתה ריאלית ב-25%. העלייה הריאלית שנרשמה בתתי הקבוצה הבאה הייתה 33%, כאשר הממוצע עומד כאמור על כ-50%. כלומר, גם אם התרחשו שינויים משמעותיים בתמהיל הדירות המושכרות בתקופה זו, הם אינם יכולים לקזז את עליית המחירים שנרשמה, מעבר לאחוזים בודדים.

מכאן גם ניתן לאמוד את היקף שוק השכירות – בהנחה שקיימות 550 אלף דירות להשכרה, המושכרות בשכר דירה ממוצע של 3,749 ₪ לחודש, היקף תשלומי שכר הדירה בשוק השכירות הישראלי נאמד על ידינו בכ-23-25 מיליארד ₪ לשנה.⁹

2.2 קשיים מרכזיים בשוק השכירות בישראל

בדיוני צוות השכירות עלו שתי בעיות מרכזיות בשוק השכירות בישראל שיש לתת להן פתרונות.

2.2.1 רמת המחירים בשוק השכירות

כאמור, מחירי השכירות הריאליים עלו בשנים האחרונות בכ-50%. עליות מחירים אלו קשורות לבעיות הבסיסיות של שוק הדיור בישראל; הן אינן ייחודיות לשוק השכירות ונצפו ביתר שאת במחירי הדירות. עליות המחירים החדות נובעות בעיקר מבנייה מועטה יחסית לצרכי האוכלוסיה בעשור הראשון של שנות האלפיים ומקשיחות חריפה במיוחד בישראל של היצע הדירות, המאפשרת תגובה מוגבלת בלבד לעליות מחירים.

הצוות פעל על בסיס הנחת העבודה שהפתרון שיומלץ על ידו לאסדרת שוק השכירות בישראל לא נועד לתקן את העיוותים הבסיסיים שקיימים בכלל שוק הדיור בישראל, וכי סוגיות אלו מטופלות במסגרות אחרות. חקיקה שתייצר מלאכותית רמות מחירים נמוכות יותר מרמת שיווי המשקל לאורך זמן, תהווה חזרה על שגיאות העבר שנעשו בפיקוח המחירים (פירוט בהמשך). הצוות לא התעלם מהמצוקה הנובעת מרמות המחירים הגבוהות, אך סבר שפתרון בעיות אלה נמצא בצד ההיצע ובמאמץ הממשלתי המתמשך להגדלת ההיצע ולהגמשתו. וזאת, על מנת להביא לירידת מחירים כללית בשוק הדיור – בשכירות ובבעלות כאחד.

2.2.2 חוסר יציבות ואי ודאות בשוק השכירות - שכירות כמוצר נחות לבעלות

למוצר השכירות יתרונות וחסרונות לעומת דיור בבעלות:

חסרונות:

- לא ניתן להתאים ולבצע שינויים בדירה שכורה ללא הסכמתו של בעל הדירה.
- הנכס פחות שמור שכן השוכר אינו שומר עליו באותה המידה כמו בעליו.
- אי וודאות בקשר למשך ההתגוררות בדירה, הן מפני שבעל הדירה יכול לדרוש את יציאתו של השוכר (בהתאם לחוזה) והן מכיוון שבחידוש חוזה הוא יכול לבקש להעלות את המחיר לרמה שבה השוכר יעדיף לעבור לדירה זולה יותר.

⁹ הטווח מקורו בהיתכנות שדירה להשכרה לא תאוכלס במהלך השנה. עם זאת, נציין כי בסקר ההכנסות של הלמ"ס על פיו נאמדו הנתונים, נמנים משקי בית המתגוררים בשכירות ולא דירות מיועדות להשכרה, כך שכל הנראה יצירת הטווח היא הנחה שמרנית למספר משקי בית המתגוררים בשכירות.

יתרונות :

- שכירות מאפשרת לדייר גמישות גדולה יותר בבחירת מקום מגוריו, ועל כן מאפשרת גמישות רבה יותר בבחירת עבודה, מקום לימודים, ומצמצמת יוממות.
- שכירות מאפשרת גמישות בגודל הדירה הנדרש, בעיקר בעת שינויים בגודל משק הבית.
- שכירת דירה מונעת את הצורך להשקיע חלק ניכר ממשאבי משק הבית בנכס יחיד.

במדינות רבות דיור בשכירות נחשב למוצר תחליפי לדיור בבעלות, והוא מגוון את הפתרונות הקיימים בשוק. הפרטים, בהתאם להעדפותיהם והכנסתם, בוחרים בין שכירות לבעלות, והשכירות אינה נתפסת בהכרח כשלב זמני או נחות בדרך לבעלות. עבור פרטים מסוימים, שמבכרים את הגמישות שמעניק שוק השכירות ושאינם מעוניינים בכבילתם הפיננסית לנכס ספציפי לשנים רבות, שוק השכירות מהווה פתרון קבוע.

מהיכרותנו עם שוק הדיור בישראל, זה אינו המצב. על אף ששיעור השוכרים בישראל אינו נמוך (מתקרב כאמור ל-25%), השכירות בישראל נתפשת כמוצר נחות, המתאים לצעירים ולאילו שידם אינה משגת בלבד. רבים רואים בשכירות כשלב זמני, עד שיצליח משק הבית לאגור מספיק הון עצמי (עם עזרה מההורים) בכדי "להגיע לדירה".

אנו סבורים שהסיבה המרכזית להבדל בין ישראל למדינות מפותחות בהן שוק השכירות מהווה חלופה ראויה לשוק הבעלות, היא הדינמיקה והתפישות הרווחות בקשר לאורך החוזים, ומידת היציבות והוודאות הנגזרת מכך שרוב חוזי השכירות בישראל נחתמים לשנה אחת בלבד. גם אם בפועל שוכר מתגורר בממוצע כ-3 שנים בדירה שכורה, החוזה החד-שנתי מביא לכך שהוא חשוף לאי יציבות בקשר למגורים בדירה. כאשר הבטחון בקשר למגורים חשוב ביותר למשפחה, הנדרשת ליציבות במקום מגוריה מבחינת תעסוקה וחינוך הילדים, ומאפשר לה לרקום קשרי קהילה וליצור תחושה של בית.

2.3 הפיקוח על מחירי שכירות בעולם

פיקוח מחירים בשווקי השכירות החל להיות נפוץ בעולם במחצית השנייה של המאה ה-20, לאחר מלחמת העולם השנייה. בארצות מפותחות רבות חוקקו חוקים שמטרתם הגבלת המחירים בדירות בשכירות והגנה על השוכר מהוצאתו מהדירה (להלן – "הגל הראשון"). ברוח זו חוקק בישראל חוק הגנת הדייר – התשל"ב-1972. הגל הראשון התאפיין בשימוש בכלים חזקים יחסית, כגון קביעת מחיר מקסימלי מפוקח לפי סוג דירה, שלילת זכות בעל הדירה להוציא שוכר מן הדירה, וקביעת המחיר למשך שנים רבות.

לאורך השנים נערכו מחקרים אמפיריים רבים שבחנו את השפעת חקיקת הגל הראשון על שווקי הדיור. המסקנה העולה ממחקרים אלה היא חד משמעית, וקובעת שהפעלת כלים

אלה פגעה בפיתוח שוק השכירות, בדינמיות שלו, באיכות הדירות, במשכירים, ובשוכרים חדשים. כאשר הנהנים מן החקיקה היו השוכרים הקיימים בעת חקיקתה.

"There has been widespread agreement that rent controls discourage new construction, cause abandonment, retard maintenance, reduce mobility, generate mismatch between housing units and tenants, exacerbate discrimination in rental housing, create black markets, encourage the conversion of rental to owner occupied housing, and generally short-circuit the market mechanism for housing".¹⁰

החל משנות ה-70 של המאה ה-20, לאחר שנתגבשה ההבנה שפיקוח המחירים של הגל הראשון היה בעל השפעות שליליות חזקות, חוקקו בעולם חוקים חדשים, רכים יותר, לפיקוח על שוק השכירות, תוך ניסיון להימנע מטעויות העבר (להלן – "הגל השני"). דוגמאות לכלי הגל השני הינן: איפוס הרגולציה בעת עזיבת שוכר, מגבלה על העלאת שכר הדירה מעל רמה מסוימת, וקיבוע שכר דירה רק בעת החלפת שוכר. לעומת חקיקת הגל הראשון, מורכבות כלי הגל השני והשוונות הגדולה בהחלתם בין מדינות, מקשים על החוקרים בתחום להגיע למסקנות רוחביות ברורות שניתן להשליכן על מדינות, זמנים וחקיקות אחרות.

3. החסרונות בהגבלת מחירי השכירות

בסעיפים להלן אנו מפרטים את הקשיים שעולים מהמלצת הצוות, בנוגע להגבלת מחירי השכירות:

3.1 לדעתנו ההמלצה אינה משיגה את מטרתה

ההמלצה פועלת להגברת היציבות והוודאות של השוכר רק באופן עקיף. לכאורה, ההמלצה מנטרלת את התמריץ של בעל הבית להחליף שוכר במידה ושוכר חדש מוכן לשלם יותר, ועל כן השוכר מוגן מהעלאה גדולה של שכר הדירה ומהחלפתו. כלומר, השוכר יודע שכל עוד הוא שוכר "טוב", ומסוגל לשלם את שכר הדירה, הסיכוי שבעל הדירה יבקש לפנותו מהדירה הוא נמוך יחסית (מלבד במקרים של מכירת דירה, שיפוץ, מעבר קרוב משפחה וכו').

עם זאת, כפי שגם נדגים ונסביר בהמשך, במידה והתרחשה עליית מחירים, שהחוק דורש מבעל הבית שלא לגבות בגינה שכר דירה נוסף, קיימים אפיקים, חוקיים ולא חוקיים, דרכם יכול בעל הדירה לקבל את תוספת שכר הדירה מן השוכר הקיים, ואף בקלות רבה

¹⁰ Richard Arnott, "Time for revisionism on rent control?", Journal of Economic Perspectives, 1995.

יותר משוכר חדש. על כן היציבות והוודאות אינן עולות משמעותית כתוצאה מההמלצה, והיא אינה משיגה את מטרתה העיקרית.

מעבר לכך, ההצעה אינה מתמרצת את המשכירים להציע ישירות חוזים ארוכי טווח, המבטיחים יציבות מחירים ותקופת מגורים ארוכה בדירה, והמעוגנים בחוזה מוסכם בין הצדדים.

3.2 קפיצת מחירים

המלצת הצוות משתמשת במחיר השוק בשנה הראשונה (להלן - "מחיר הבסיס") על מנת לייצר מחירי מקסימום בשנים העוקבות. השימוש שנעשה במחיר השוק נועד להתחמק מקביעת מחיר גסה על ידי הרגולטור. אולם גם לגישה זו חסרון מהותי – מתן תמריצים לשינוי התנהגות המשכירים בעקבות החלת הפיקוח, אשר יבוא לידי ביטוי בראש ובראשונה בקביעת מחיר הבסיס. שינוי התנהגות זה יביא לדינמיקה בעייתית ביותר בשוק:

- א. **תתרחש קפיצת מחירים משמעותית בעת החלת החוק.** במידה והמשכיר סבור כי תתרחש עליית מחירים בשלוש השנים הקרובות, הוא יבקש לגלם את עליית המחירים העתידית כבר במחיר הבסיס. איננו סבורים כי ניתן לגלם כל עליית מחירים עתידית במחיר הבסיס, אך ברור שחלק משמעותי ממנה יגולם בו.¹¹
- ב. **בשנת איפוס תתרחש קפיצת מחירים,** שתורכב משני חלקים. החלק הראשון זהה לסעיף א' לעיל, בו מגולמות חלק מעליות המחירים העתידיות במחיר בשנת האיפוס. החלק השני הוא השלמה למחיר השוק – כלומר, ככל שבשלוש השנים הקודמות לשנת האיפוס לא גולמו כל עליות המחירים, הן תגולמנה בשכר הדירה בתקופת האיפוס.
- ג. **עיתוי קפיצות המחירים יהיה מתואם בין הדירות בשוק.** כתוצאה מכך שרוב החוזים יפתחו בשנת החקיקה, שנת החקיקה ושנות האיפוס תהיינה זהות בין רוב הדירות במשק ועל כן רוב קפיצות המחירים ינוקזו לשנים ספציפיות. בנוסף, חלק ניכר מן החוזים נחתמים בחודשי הקיץ ועל כן יש לצפות שקפיצות המחירים המשמעותיות תתנקזנה לחודשים אלו בשנים 2015, 2018 וכו'. יש לכך השלכות לא בריאות על שוק הדירור, כגון: יצירת לחצים פוליטיים לשינוי הרגולציה קודם לקפיצת המחירים המרוכזת; אי שקט חברתי כתוצאה מפגיעה מרוכזת בקבוצה גדולה של שוכרים (במידה מסוימת אפשר לחשוב על כך כהזמנה למחאה החברתית הבאה); תיאום יציאת שוכרים מן הדירות (והשלכות לכך על ענפי השיפוצים וההובלות); וקפיצת מחירים שתשפיע על הסטטיסטיקה הממשלתית,

¹¹ זאת מכיוון ששוכרים המתכוונים להתגורר מעל שנה בדירה, יסכימו למחיר בסיס גבוה יותר. לדוגמא, שוכר שהיה מוכן לשלם למשל 4,000 ₪ בשנה 1 ו-5,000 ₪ בשנה 2 במידה ותתרחש עליית מחירים, יהיה גם מוכן לשלם, למשל, 4,300 ₪ בשנה 1 ו-4,400 ₪ בשנה 2. בדוגמא זו, מחיר הבסיס יקפוץ מ-4,000 ₪ ל-4,300 ₪.

ובפרט על מדד המחירים לצרכן (מחירי השכירות הם הבסיס לכ-23% מהמדד), שהתנהגות תזזיתית שלו תשפיע על תחומים רבים אחרים במשק, כגון חוזים פיננסיים והסכמי עבודה.

3.3 קשיי אכיפה והעדר מנגנוני אכיפה ראויים

שוק השכירות בישראל פועל כיום כמעט ללא רגולציה אפקטיבית. החוקים הקיימים עמומים ואינם מאוד רלוונטיים להתנהלות שוק השכירות ועל כן אנו סבורים כי יש צורך בשינוי רגולטורי. עם זאת, המלצת הצוות אינה מצליחה להתמודד לטעמנו עם המאפיינים המבניים של שוק השכירות הישראלי, המקשים על יישום רגולציה אפקטיבית (יחסית לשווקים אחרים):

- א. **דירה הינה מוצר בעל הטרוגניות רחבה אשר אינו מאפשר יצירת תמחור סטנדרטי ועל כן גם לא מאפשר פיקוח אפקטיבי על שכר הדירה.** למשל, איך מתמחרים את רמת הגימור בדירה? כמה שווה חניה פרטית ברחוב מסוים? כמה שווה קירבה לבית ספר איכותי? ועוד דוגמאות רבות נוספות. מחיר השוק הינו מנגנון שנותן מענה על המחיר המוסכם בהינתן כל הפרמטרים הייחודיים של דירה. מנגנון פיקוח על מוצר כה מורכב נועד לכישלון, או לכל הפחות לטעויות גדולות בעת קביעת המחיר המפוקח (לכן גם בתזכיר החוק, בכדי לנסות ולהתמודד עם קושי זה, קיבוע המחיר נעשה על בסיס מחיר השוק).
- ב. **שוק השכירות מורכב ממספר רב של שחקנים קטנים.** לא רק ששוכר שוכר לרוב דירה אחת בלבד ועל כן עסקינן בלמעלה מ-500 אלף שוכרים, אלא גם שבישראל קיימים קרוב ל-200 אלף משכירים.¹² זאת מכיוון שבישראל נתח השוק של חברות עסקיות המתמחות בהשכרה למגורים הוא זניח, והמשכירים הינם אנשים פרטיים המשכירים לרוב דירה אחת בלבד. על כן, כל ניסיון רגולטורי שילווה במנגנון של פיקוח ואכיפה לא יוכל להתבסס על פיקוח ואכיפה של שחקנים גדולים, מהם ניתן לדרוש דיווח בסטנדרט גבוה.
- ג. **היקף החוזים והסרבול של מנגנוני האכיפה בשוק השכירות אינו מתמרץ במידה מספקת אכיפה על ידי השחקנים עצמם (השוכר או המשכיר).** ככל שמנגנוני האכיפה (כגון מערכת המשפט) מופעלים על ידי שוכרים או משכירים, הדבר נעשה רק במקרי קיצון, למשל כאשר שוכר אינו משלם ואינו מוכן להתפנות מהדירה. במקרים פחות קיצוניים, בהם מדובר באלפי שקלים בודדים לכל היותר, הפרוצדורה של פנייה לערכאות, גם כאשר השוכר או המשכיר מודעים לזכויותיהם, אינה תמיד שווה את העלויות הכספיות והזמן המושקעים בכך.

¹² אין בידינו נתונים מדויקים למספר המשכירים. האומדן להלן מבוסס על שיעור משקי הבית בעלי שתי דירות או יותר (8.1% בשנת 2012) כפול מספר משקי הבית (2.312 מיליון בשנת 2013) = 187 אלף משקי בית.

מאפיינים אלה מייצרים למדינה קושי מהותי בהתערבות בשוק בו נקבעים מחירים ייחודיים למוצרים ייחודיים בין חצי מיליון שוברים לבין מאתיים אלף משכירים. על כן, **כל התערבות של המדינה בשוק השכירות נדרשת להיעשות בזהירות מרבית, על מנת שלא לייצר רגולציה שאינה ניתנת לאכיפה, פיקוח ומעקב, שייתכן ותרע את המצב.**

אנו סבורים שכלל זה אינו נשמר בהמלצת הצוות, ועל אף שהיא מצליחה להתמודד עם מספר קשיים הקיימים ברגולציה מעין זו, קיים חשש ממשי לטעמנו שהחקיקה המוצעת תפגע בשוק השכירות, על שוכריו, משכיריו, היקפו ואיכותו. ראשית, "נטל ההוכחה" נופל על כתפי השוכרים – שהם הצד החלש בעסקה. שנית, לא ניתנו לשוכרים התמריצים המתאימים לתבוע את המשכירים בבית המשפט, כגון, פיצוי מינימלי. ושלישית, לא נבנתה מערכת תמריצים למשכירים, שתרתיע אותם מלעבור על החוק, כגון, קנס מינימלי משמעותי.

בנוסף, לא נקבעה חובת הקמת מאגר שכירויות ארצי אשר ביכולתו לסייע למנגנוני האכיפה. המאגר יאפשר לשוכרים להוכיח שהמשכיר אכן עבר על החוק, יאפשר לרשויות החוק לזהות משכירים שעברו על החוק, וכן יאפשר לממשלה להעריך את השפעת הרגולציה החדשה על השוק ולתקנה בהתאם. מאגר זה גם ישפר את המצב הנוכחי, בו היקף המידע המצוי בידי הממשלה על שוק השכירות הוא ספורדי ודליל באופן יוצא דופן.

3.4 התפתחות שוק שחור

תובנה ידועה בכלכלה היא שכאשר רגולטור מבקש להכריח שוק לפעול שלא במחיר שיווי המשקל נוצרים לחצי מחירים. לחצי מחירים אלה פועלים להחזיר את המחיר לרמת שיווי משקל – ונוצר שוק שחור. לשוק שחור בשוק השכירות יכולים להיות מגוון רב של מופעים. כך למשל, ייתכן שהמשכיר ידרוש מן השוכר בשנה השנייה תוספת לשכר הדירה שאינה מותרת על פי חוק ובמקרה שלא יסכים, לא יאריך לו את חוזה השכירות. או לחילופין, יבקש לנצל את מצבו הבעייתי יותר של שוכר חדש, ולכן לא יחדש את החוזה הנוכחי, וידרוש מן השוכר החדש מחיר גבוה מהמותר, מבלי שהשוכר יידע שמחיר זה אינו מותר על פי חוק (כי אין ברשותו מידע על החוזה הקודם).

ניתן גם להביא לעלייה במחיר בדרכים רכות יותר, שחלקן אף חוקיות בעליל. כך למשל, ניתן לנטרל חלק ניכר מהגבלות המחיר על ידי תכנון מתוחכם של חוזי השכירות.¹³ לחילופין, ניתן לדרוש תשלומי צד בתמורה למוצר אחר שיתומחר מעל מחיר השוק, בגובה ההעלאה האסורה בשכר הדירה. לדוגמא, בעל הבית ידרוש מהשוכר לרכוש ממנו ארון ישן

¹³ ניתן לנטרל חלק ניכר מהגבלות המחיר על ידי תכנון מתוחכם יותר של חוזי השכירות. הרגולציה המוצעת מתבססת במידה רבה על מחזור שנתי וזו גם חולשתה. שבירת ההלימה בין תחילת החוזה לבין אבני הדרך ברגולציה (שנים עגולות מיום פתיחת החוזה הראשון בשנת 2015), תאפשר לבעל הדירה להתחמק מחלק מהגבלות החקיקה ובפועל לגבות שכר דירה קרוב יותר למחיר השוק (דוגמא מצורפת בנספח).

במחיר מופקע. דרך נוספת ומוכרת היא גביית "דמי מפתח" – המשכיר יכול לדרוש מן השוכר החדש תשלום חד פעמי שאינו ניתן להחזרה, שאינו חלק משכר הדירה, כגון פיקדון גדול או דמי ניקיון.

דרך נוספת להתמודד בקלות עם הרגולציה המוצעת היא על ידי שינוי המוצר הנמכר. ניתן לדוגמא, לשנות את המוצר כך שהחווה בשנה השנייה לא יכלול שירות שנכלל בחווה בשנת הבסיס, כגון שימוש בחניה, תשלום וועד בית וכו'. כאשר מבחינת המחיר אין בכך מעבר על החוק - איכות המוצר יורדת אך לא מחירו בחווה.

נדגיש, כי יקשה מאוד על הרגולטור/מחוקק להיחשף לקיומן, להיקפן ולמאפייניהן של פרקטיקות אלה ועל כן יתקשה למנוע אותן בחקיקה. יתרה מכך, גם כאשר יתעורר חשד לקיומן, יהיה זה כמעט בלתי אפשרי להוכיח שהמחיר שנקבע אינו מבטא את מחיר השוק של המוצר הספציפי שנמכר. ניסיונות מעין אלה מביאים לחקיקת חוקים ארוכים ומסורבלים שאינם ניתנים להבנה ולאכיפה על ידי מי שאמור להיות מסוגל להשתמש בהם – השוכר. ראו למשל החקיקה באונטריו, קנדה, על 246 סעיפיה, שהשוכר הממוצע פשוט אינו מסוגל להתמודד עמה.¹⁴

3.5 פגיעה בגמישות השוק ובחופש החוזי למול חקיקה שניתנת לעקיפה בקלות

לכאורה, הרגולטור יכול להתמודד עם פרצות אלו בחוק (שפורטו לעיל) על ידי יצירת מגבלות על ההתקשרות בין שוכר למשכיר. כך למשל, ניתן לחוקק איסור על המשכיר לשנות את חווה השכירות במשך שלוש שנים, או לבוא בכל עסקה נוספת עם השוכר, וכן לחסום באופן דומה התקשרות בין משכיר לשוכר חדש.

גישה זו פסולה לטעמנו. שוק הדיור מבוסס על מגוון רב של דירות, משכירים, שוכרים וחוזים. קיבוע תנאי חווה מסוים לשלוש שנים, איסור על כל שינוי בו, ואיסור על השוכר והמשכיר לחתום על חוזים נוספים, הן מגבלות קשות ומיותרות על שוק זה, הנוגעות למרכיבים מאוד בסיסיים של חיינו. לשם המחשה, שוכר מתגורר בשכירות בחווה האוסר עליו להכניס בעלי חיים לדירה. האם הרגולציה בשוק הדיור תאסור על בעל הבית והשוכר לשנות בהסכמה את החווה ואולי גם את מחירו, כך שיתאפשר לשוכר להכניס בעל חיים לדירה השכורה בתמורה לתוספת מסוימת בשכר הדירה? זוהי דוגמא ספציפית כמובן, אך ניתן למצוא אינספור דוגמאות דומות שכל אחד נתקל בהן בעת מגורים בשכירות.

המשמעות היא שברגולציה המוצעת נדרש לבחור בין שני פתרונות רעים: (א) פגיעה חריפה בגמישות שוק השכירות ובחופש החוזי בין המשכיר לשוכר, או (ב) יצירת פתח גדול ורחב לעקיפת החקיקה ויצירת עבריינות בקרב אוכלוסייה רחבה.

¹⁴ Residential Tenancies Act, 2006

http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_06r17_e.htm

3.6 אין בעל בית ממשלתי

בעיה נוספת העולה מן הרגולציה המוצעת, היא שאין גורם שאחראי עליה בצורה מלאה. יש לציין שבעיה זו רחבה יותר ומשקפת את המצב הקיים, בו לשוק השכירות בכללותו אין בעל בית בממשלה. אין רשות או משרד הרואה עצמו כאחראי על שוק זה ושמפקידו ליצור רגולציה, לאכוף, להסדיר ולפקח – ולהבטיח שהפעילות בשוק השכירות תעמוד בסטנדרטים שייקבעו.

אנו סבורים שכפי שבמוצרי יסוד אחרים יש משרד או רשות ממשלתיים האחראים לאסדרתם, כך גם שוק השכירות, המגלגל כ-25 מיליארד ₪ בשנה וכולל למעלה מחצי מיליון שוכרים, זכאי לבעל בית ממשלתי שיבטיח כי השוק מתנהל בצורה תקינה.

סוגיה זו באה לידי ביטוי גם בהמלצת הצוות. אולם, על אף יתרונות רבים (כמו גם עלויות) ליצירת מאגר שכירויות קוהרנטי שישרת את אכיפת הרגולציה וישמש כבסיס נתונים לניתוח שוק השכירות, אף אחד ממשרדי הממשלה הרלוונטיים אינו אחראי על תפעולו. האחראיות הוטלה על השלטון המקומי, שבערים מסוימות וחזקות יתכן ויעשה עבודה טובה, אך ברור שרמה זו לא תהיה אחידה בין הרשויות המקומיות, וכן יקשה על בחינה ומעקב על רגולציה כה מקיפה.

3.7 סיכום חסרונות ההמלצה

אנו סבורים כי ההמלצה בדבר הגבלת עליית מחירי השכירות אינה מהווה פתרון מיטבי לשוק השכירות, ועל אף העבודה המקצועית שמאחוריה עולה חשש ממשי לפגיעה מידית וארוכת טווח בשוק זה ולפרטים השוכרים דירות בו.

בנוסף, אנו סבורים שמבנה החקיקה בשילוב עם הקשיים הרגולטורים הייחודיים בשוק השכירות יאפשר למשכירים רבים להתחמק מהחקיקה ומהשלכותיה השליליות (בין היתר על ידי ניצול פרצות בה). עם זאת, בהשרשת נורמות של אי כיבוד החוק אין לראות דבר חיובי.

לפיכך, אנו צופים שיתרחש טרייד-אוף בין שני מצבים גרועים. חלק מן הציבור ישמור על החוק ויסבול מהרגולציה והדבר יפגע כאמור בפעילות שוק השכירות, וחלק אחר מן הציבור לא ישמור על החוק וכך יתחמק מההשפעות השליליות של הרגולציה.

נוסיף, כי במידה והיקף גדול של משכירים יתעלמו מרוח החוק, יתכן שתיווצר דרישה ציבורית להעביר חקיקה קיצונית יותר, שתקרב אותנו לחקיקת הגל הראשון ולכשליה.

4. חלופות לתזכיר החוק

בפרק זה נפרט את החלופות שהצענו במסגרת עבודת הצוות ואשר מתמרצות את ההשכרה לטווח ארוך דרך מערכת המיסוי.

נציין כי בשנים האחרונות הממשלה קבעה לה כמטרה בשוק הדיור לעודד השכרה לטווח ארוך (בעיקר דרך עידוד ההשכרה הקונצרנית). הממשלה מקצה משאבים רבים ומוותרת על הכנסות משמעותיות מקרקע על מנת להפוך את ההשכרה הקונצרנית לכדאית. **החלופות שאנו מציגים מעצימות את הכלים בהם משתמשת הממשלה להשגת מטרתה בשוק השכירות – וזאת בעלות נמוכה יחסית, בפריסה גיאוגרפית מלאה ובאופן מיידי.**

4.1 החלופה המרכזית – מתן פטור ממס על הכנסות משכר דירה רק למשכירים שישכירו את דירתם לטווח ארוך

בסעיף זה נתאר בקצרה את המס על הכנסות משכר דירה ואת הפטור ממנו וכן את הגבייה הפוטנציאלית ללא פטור. לאחר מכן נפרט את החלופה המוצעת, יתרונותיה והשלכותיה.

4.1.1 המס על הכנסות משכר דירה והפטור ממנו - רקע

שיעור המס הבסיסי על הכנסות מהשכרת נכס למגורים על ידי אדם פרטי הוא שיעור מס הכנסה שלא מיגיעה אישית. במשך השנים התפתחו מסלולי מס מוטבים ופטורים להכנסות מהשכרת נכסי מגורים. מסלולים אלו נוצרו, ככל הידוע לנו, מרצון להגדיל את היצע הדירות להשכרה בעת העלייה מברית המועצות שהחלה בסוף שנות ה-80. להערכתנו, מסלולים אלו לא בוטלו לאחר שהצורך בהם נעלם, הן כתוצאה מקושי פוליטי בהסרת הפטורים, והן כתוצאה מקושי תפעולי של גביית מס הכנסה אישי על הכנסות אלו, הנובע מהחיכוך הרב שנוצר בין נישומים פרטיים רבים לבין רשות המסים.

כיום הנישום יכול לבחור בין שלושה מסלולי מס¹⁵:

- א. מסלול שיעור קבוע מהברוטו – המשכיר ישלם 10% מס על כל ההכנסות ברוטו משכר דירה. לא יותרו ניכויים בגין הוצאות על הדירה.
- ב. מסלול שיעור מס שולי – המשכיר יהיה חייב במס הכנסה שאינו מיגיעה אישית על ההכנסה נטו משכר דירה. כלומר ניתן לנכות הוצאות פחת, תחזוקה, ריבית וכו' מהכנסות שכר הדירה.
- ג. מסלול הפטור – נכון לשנת המס 2014, על הכנסות משכר דירה של עד 5,080 ₪ לחודש יש פטור מלא מתשלום מס וכן אין צורך כלל לדווח על ההכנסות משכירות. על הכנסות מעל רמת הפטור ועד פי 2 ממנה (10,160 ש"ח לחודש

¹⁵ לשם הפשטות חילקנו את המס לשלושה מסלולים, אך ניתן לראות במסלול הפטור ומסלול המס השולי כמסלול משותף ברמות הכנסה שונות.

בשנת המס 2014) תקרת הפטור פוחתת בשקל על כל שקל גידול בשכר הדירה. על הפער בין שכר הדירה לתקרת הפטור המתואמת ישולם מס הכנסה שאינו מיגיעה אישית בניכוי יחסי של ההוצאות.

נדגיש כי המס השולי לענייננו (סעיפים ב' ו-ג') - מס הכנסה שאינו מיגיעה אישית - הוא בתחום 31%-48% (לפני מס יסף). עם זאת, לפרטים מעל גיל 60 שיעור המס השולי הוא שיעור מס ההכנסה הרגיל שלהם (מיגיעה אישית, הנע בתחום 10%-48%, לפני מס יסף).

4.1.2 גביית המס הפוטנציאלית מהכנסות משכר דירה

להערכתנו, בהחלת מס של 10% מההכנסה ברוטו על כלל הדירות המושכרות במשק, **גביית המס הפוטנציאלית תעמוד על כ-1.9-2.3 מיליארד ₪ לשנה**. לשם השוואה, בשנת 2013 רשות המסים גבתה כ-250-300 מיליון ₪ על הכנסות משכר דירה (אומדן גס), פחות מ-15% מהגבייה הפוטנציאלית (תחת 10% מס מהברוטו).

להלן בדיקת רגישות של סך הגבייה במיסוי ברוטו של 10% ללא פטורים, לפי מספר הדירות המושכרות ושיעור העלמות המס:

לוח 2
גבייה פוטנציאלית (מיליארדי ₪)

מספר משקי הבית המתגוררים בשכירות			שיעור העלמות המס
570 אלף	550 אלף	530 אלף	
2.3	2.2	2.1	10%
2.1	2.0	1.9	20%

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

4.1.3 חוסר ההיגיון הכלכלי בפטור הקיים כיום

אנו סבורים כי לפטור ממס הקיים כיום על הכנסות משכר דירה אין היגיון כלכלי, וזאת ממספר סיבות:

א. ברמה הפיסקלית למיסוי על שוק הנדל"ן יתרון על מיסוי תחומים אחרים. עקומות הביקוש וההיצע הן קשיחות יחסית ועל כן הפגיעה בפעילות המשק היא נמוכה יחסית לפגיעה שמתרחשת במיסוי דומה של תחומים אחרים, ולכן אין היגיון בלהקל בצורה גורפת על מיסוי דווקא בהכנסה הנוצרת מענף זה.

- ב. היקף הפטור אינו קשור להיקף ההכנסות של הפרט. ייתכן מצב בו פרט בעל הכנסה גבוהה לא ישלם מס על דירה שהוא משכיר, בעוד פרט בעל הכנסה נמוכה (מלבד הדירה המושכרת) ישלם מס על הכנסותיו משכר דירה.¹⁶
- ג. שיעור המס על הכנסות משכר דירה ברוטו הוא קבוע (יחסית להכנסת המשכיר) בעוד ששיעור המס על הכנסות (נטו) שאינן מוגיעה אישית עולה בהכנסת המשכיר. על כן הפער בשיעור המיסוי בין שני המסלולים הוא גדול יותר ככל ששיעור המס השולי של הפרט גבוה יותר – כלומר ניתנת כאן הטבה גדולה יותר לבעלי הכנסות גבוהות.
- ד. הפטור מוסיף הטבת מס כבדת משקל להשקעה ישירה בענף הנדל"ן, יוצר הטיה למסלול זה למשקי הבית על פני מסלולי השקעה חלופיים, וליתרון למשקי הבית למול חברות עסקיות. כמו כן, הוא ממקד חלק ניכר מהון משקי הבית בהשקעות לא מבוזרות, ועל כן הסיכון בהשקעותיהם גבוה יחסית.
- ה. במידה והממשלה מעוניינת למסות משקיעים בשוק השכירות – בהינתן שקיימת מערכת תפעולית מתפקדת לגביית מס על שכר דירה – העלאת המס על הכנסות משכר דירה היא עדיפה מבחינה כלכלית על העלאת מס הרכישה. הפטור הרחב מונע מימוש אפשרות זו.

4.1.4 החלופה המרכזית המוצעת – פטור ממס על הכנסות משכר דירה למשכירים בחוזים ארוכי טווח בלבד

הטבת המס תינתן על פרק הזמן בשנת המס בו ניתנה לשוכר הוודאות והיציבות במגורים בדירה הרלוונטית לתקופה של שלוש שנים לפחות. כלומר במידה והחוזים/ים בתוקף בשנת המס היה: (א) חוזה ארוך טווח (3 שנים ומעלה), או (ב) חוזה עם אופציות להארכתו על ידי השוכר (לשנתיים נוספות ומעלה, ועם נקודת יציאה לשוכר מדי שנה לכל הפחות). כאשר במהלך חיי החוזה שכר הדירה הריאלי לא יעלה.

על מנת להבטיח שבחווזה לא יכללו מעקפים כאלה או אחרים, החוזה יידרש לכלול פסקה סטנדרטית המבטיחה את היותו ארוך טווח והגוברת על כל התחכמות אפשרית בחוזה.

על מנת לאזן בין גביית מס אמת ויעילות באכיפתו בשוק השכירות המאופיין בחוזים מרובים בין אנשים פרטיים, תוך יצירת בסיס נתונים מקיף המאפשר לבחון את השפעת הרגולציה, מוצע מנגנון גבייה ואכיפה כדלקמן:

¹⁶ לדוגמא, פרט בעל הכנסה של 50,000 ₪ לחודש אינו משלם מס על השכרת דירה ב-5,000 ₪ לחודש, בעוד פרט המרוויח 1,000 ₪ לחודש (ללא הכנסותיו משכירות) שמשכיר דירה ב-10,000 ₪ לחודש ישלם כ-1,000 ₪ מס לחודש על הכנסותיו מהשכרת הדירה.

- א. ימונה ממונה על השכירות, אשר תפקידו יהיה להנפיק זכאות למשכירים שהשכירו את דירתם בשכירות ארוכת טווח. הנפקת הזכאות לשנת המס תעשה בתחילת שנת המס העוקבת, לאחר שכל פרטי ההשכרה הרלוונטיים לתשלום המס והזכאות ידועים. מבקש הזכאות יצהיר בפני הממונה כי השכיר את דירתו בשנת המס שהסתיימה בשכירות ארוכת טווח בהתאם לתנאים שנקבעו, וימלא פרטים רלוונטיים לגבי החוזה והדירה שהושכרה.
- ב. הממונה על השכירות יעביר בכל שנה את נתוני הזכאות והשכירות לידי רשות המסים.
- ג. רשות המסים תנהל באופן שוטף בסיס נתונים של כל הדירות המושכרות בישראל ותחלוק בו עם הממונה על השכירות (בידיה יהיו נתוני כל הדירות בשכירות – נתוני הדירות הזכאיות יועברו לידיה ובשאר הדירות בשכירות ישולם מס).
- ד. רשות המסים תגבה את המס על הכנסות משכר דירה כדין ובהתאם לנתוני הזכאות לפטור שהועברו אליה. כל שאר הדירות תהיינה מחויבות לדיווח ולתשלום מס כדין.
- ה. נדגיש כי רשות המסים תעניק פטור לזכאים באופן אוטומטי ולא תבדוק את נכונות ההצהרה של המשכיר בדבר זכאותו לפטור למעט במקרים חריגים בלבד בהם יתעורר חשד (למשל קיום חוזים מרובים באותה דירה במשך שנת המס והצהרה בדבר זכאות לפטור).
- ו. על מנת לייצר אכיפה ראויה, הממונה על השכירות ורשות המסים יפעלו להנגיש כלי פשוט לשוכרי הדירות, שיוכלו לדווח בזמן אמת או בדיעבד על דיווחים שגויים מצד משכירים. בפרט, אם ניתן פטור ממס על הכנסות משכר דירה מבלי שנחתם חוזה שכירות ארוך טווח. כך שמנגנון האכיפה של הפטור יתבסס בעיקר על אינדיקציות ממוקדות שיתקבלו מהשוכרים ובמקצת על בדיקות מדגמיות של רשות המסים. השוכר שיידע את הרשות על העלמת המס יזכה בחלק מגביית המס, והמשכיר ייקנס.

4.1.5 החלופה תגדיל משמעותית את היקף החוזים ארוכי הטווח בישראל ותגדיל את גביית המס על הכנסות משכר דירה

נציין כי קיים קושי אמיתי להעריך את מידת ההיענות לתמריץ המוצע. ואולם, מכיוון שהיקף תמריץ המס גדול מהכנסה ממוצעת של חודש שכר דירה, הרי שזהו תמריץ משמעותי. אנו סבורים שהיקף חוזי השכירות לטווח ארוך במשק יגדל לכל הפחות בעשרות אלפי משקי בית, וייתכן שאף במאות אלפי משקי בית. על כן, לחלופה המוצעת כאן השפעה חיובית ומיידית על מאות אלפים מאזרחי ישראל באספקט חשוב בחייהם.

בנוסף, בהינתן שיווי המשקל הקיים כיום בשוק השכירות, סביר להניח כי חלק לא זניח מהמשכירים יבחר שלא להתחייב בחוזה לשלוש שנים. ומכיוון שהיקף הגבייה היום נמוך מאוד, אנו סבורים שהחלופה תביא לתוספת גבייה של מאות מיליוני ₪ בשנה ותחזיר בקלות את ההשקעה התפעולית הנדרשת. כמו כן, מיסוד האסדרה והמעקב של השוק תקטין את העלמות המס הקיימות היום.

להלן בדיקת רגישות להיקף משקי הבית שיושפעו מהחלופה (בפטור מלא) ולתוספת בהיקף הגבייה, בהתחשב בשיעור החוזים ארוכי הטווח שיחתמו, ובהנחת פוטנציאל גבייה של כ-2 מיליארד ₪ וכ-75,000 משקי בית המתגוררים כיום בשכירות לטווח ארוך.

לוח 3 הערכת השפעת החלופה (בפטור מלא)

75%	50%	25%	שיעור משקי הבית בחוזים ארוכי טווח
300,000 משקי בית	175,000 משקי בית	50,000 משקי בית	תוספת משקי בית בחוזים ארוכי טווח
0.2 מיליארד ₪	0.7 מיליארד ₪	1.2 מיליארד ₪	תוספת שנתית לגבייה

מקור: עיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

4.2 חלופה ב' – פטור ממס שבח להשכרה לטווח ארוך

בחלופה זו יינתן פטור ממס שבח על דירות שהושכרו לטווח ארוך בהתאם למאפיינים שתוארו בחלופה המרכזית (חוזה ארוך טווח למינימום שלוש שנים כאשר במהלך החוזה שכר הדירה הריאלי לא יעלה). הזכאות לפטור תינתן בכל שנה בה הושכרה הדירה לטווח ארוך. הפטור עצמו יקוּזז מחבות מס השבח בעת מכירת הדירה, בהתבסס על הזכאות שצבר המשכיר בשנים שקדמו למכירת הדירה. הפטור יהיה בסך 5,000 ₪ על כל שנה שהדירה הושכרה לטווח ארוך, ובכל מקרה לא יעלה על החבות במס השבח.

מתן פטור בדרך זו יקטין את הכנסות המדינה ממס שבח. כתוצאה מהפטורים הגורפים במס שבח שהיו נהוגים בעבר, גבייתו היום מצומצמת יחסית, והחלופה תקזז חלק מן הגידול העתידי שצפוי במיסוי השבח בעתיד.

מכיוון שנצברת כיום חבות במס שבח למרבית הדירות המושכרות, עקב עליית המחירים בשנים האחרונות והאופי הלינארי של צמצום הפטורים ממס שבח שנעשה בשנת 2013, ייווצר תמריץ מס להשכרה לטווח ארוך למרבית הדירות במשק - אך לא לכולן. בנוסף, השפעת חלופה זו תהיה חלשה יותר מהחלופה המרכזית שכן הפטור ימומש בעתיד, בעת מכירת הדירה, ולא באופן שוטף, וקיימת אי ודאות לגבי היקף החבות העתידית.

עם זאת, מכיוון שמטרתנו אינה להפוך את כלל שוק השכירות להשכרה לטווח ארוך, אלא לשנות את שיווי המשקל הנחות הקיים כיום בשוק השכירות, אנו סבורים שהחלופה סבירה ותצליח להעביר חלק ניכר משוק השכירות להשכרה לטווח ארוך.

לחלופה זו עלות למדינה שכן היא מקטינה את ההכנסות ממסים ומייצרת פטור נוסף להשקעה בדיור. עם זאת, התועלת שבה גדולה יותר לטעמנו מהפגיעה בהיקף המיסוי, שכן המצב הקיים כיום בשוק השכירות אינו סביר - מאות אלפי משקי בית נדונים לחוסר וודאות ולחוסר יציבות בקשר לביתם, ושוק השכירות אינו מהווה חלופה ראויה לשוק הבעלות.

4.3 חלופה ג' – תמרוץ השכרה לטווח ארוך תוך שמירה על איזון בגביית המס

חלופה זו מטרתה יצירת תמריץ מס להשכרה לטווח ארוך, בד בבד עם שמירה על איזון בגביית המס. ניתן להשיג מטרה זו במספר אופנים:

4.3.1 יצירת איזון תקציבי על בסיס מתן פטור ממס על הכנסות משכר דירה להשכרה לטווח ארוך בלבד

כאמור, אנו סבורים כי מתן פטור ממס על הכנסות משכר דירה רק לדירות שיושכרו לטווח ארוך יביא לגידול בגביית המס. ניתן לסתור את הגידול בגביית המס במספר אופנים, למשל:

- א. הפחתת שיעור מס השבח הכללי.
- ב. הפחתת מס השבח למי שישכיר את דירתו לטווח ארוך.
- ג. הפחתת הכנסות המדינה ממכירת קרקעות על ידי הרחבת היקף השיווקים לשכירות ארוכת טווח של חברת דירה להשכיר.

4.3.2 יצירת איזון תקציבי על בסיס מתן פטור ממס שבח על השכרה לטווח ארוך

כאמור, הפטור ממס שבח יקטין את ההכנסות העתידיות של המדינה ממס השבח. ניתן לסתור את הקטנת הכנסות המדינה במספר אופנים, למשל:

- א. העלאת שיעור מס השבח הכללי.
- ב. הגדלת הגבייה ממיסוי הכנסות משכר דירה, למשל באמצעות הנמכת תקרת הפטור המלא הקיים כיום ממס על הכנסות משכר דירה, כך שיותר משכירים יידרשו לשלם מס כלשהו על הכנסתם משכר דירה.