



המכללה לביטחון לאומי

מחזור מ"ז 2019-2020

עבודת גמר

בנושא

כלכלה – פיקוח על מחירי שכר דירה

ד"ר עומר מואב

מגישים:

אבי קינן

חלי קונטנטה

אביעד אטיה

הקדמה

בקיץ שנת 2011 פרצה מחאה חברתית שהמניע העיקרי לה היה מצוקת הדיור, עם עליית מחירים גבוהה, הן בשוק המכירות והן בשוק השכירות. את המחאה התחילה דפני ליף, שפונתה מדירתה בתל אביב לאחר שסירבה להשלים עם מחירי השכירות הגבוהים והקימה אוהל בשדרות רוטשילד. תשומת הלב בנושא התגברה ומשכה רבים לצאת לרחובות על מנת למחות על יוקר המחיה.

בין השנים 2007-2011 עלו מחירי הדירות בעשרות אחוזים, כאשר מספר המשכורות הממוצעות לרכישת דירה היו מהגבוהות בעולם המערבי. בין השנים 2008-2010 לדוגמה, עלו מחירי הדירות ומחירי שכר הדירה בישראל באופן חריג ובשיעורים חדים של 41% ו-15.8% בהתאמה (נגר, סגל, 2011: 8). הסיבות לכך היו מגוונות: **החל מהיצע דירות נמוך מול ביקוש גבוה, תהליכי תכנון איטיים, סביבת ריבית נמוכה אשר עודדה את ההשקעה בנדל"ן, כניסת משקיעים גדולה מחו"ל ועוד.** המחאה הצליחה לעצור את עליית המחירים לזמן קצר, ובעקבותיה הוקמו ועדות דיור לאומיות והוועדה לשינוי חברתי כלכלי, ועדת טרכטנברג, שמטרתה הייתה לבחון ולהציע פתרונות ליוקר המחיה בישראל.

שוק הדיור הוא שוק מורכב למדי, כאשר הגורמים המשפיעים עליו הם רבים ומגוונים. היצע הדיור מושפע מגורמים כמו צפיפות אוכלוסין, הליכי תכנון ובנייה והתחרות בבנייה. הביקוש לדיור נקבע על ידי התפתחויות דמוגרפיות והכנסות משקי הבית, כאשר מספר יחידות הדיור, הגודל והפיזור הגיאוגרפי שלהן מושפעים מהרגולציה הקיימת בשוק הדיור ובשוק ההון, מיסוי נדל"ן ומיסים נוספים (אבידור, מואב, 2016: 9).

דיור בשכירות מגוון את פתרונות הדיור הקיימים בשוק, ומהווה פתרון קבוע עבור אנשים שאינם מעוניינים בהתקשרות פיננסית לנכס ספציפי לשנים רבות. הוא מאפשר גמישות גבוהה יותר בבחירת מקום מגורים ומכאן גם גמישות בבחירת מקומות עבודה ולימודים. כמו כן, השכירות יעילה בכך שהיא מאפשרת התאמה בין גודל הדירה הנדרש לגודל משק הבית. עם זאת, אי הוודאות בנוגע להמשך המגורים בדירה מהווה חיסרון משמעותי. שוק השכירות בישראל חשוף למחסור רב באינפורמציה, עלויות משמעותיות, הפרות חוזה, תיווך ומעבר, אשר יוצרים אי ודאות וכוח מיקוח לא שוויוני בין משכירים לשוכרים באשר לתקופה בה מושכר הנכס. כל זה עשוי להעלות את ההצדקה להתערבות רגולטיבית מצד הממשלה שמטרתה תהיה לאזן את שוק השכירות (אבידור, מואב, 2016: 9).

מטרת נייר מדיניות זו היא: **לבחון את נושא הפיקוח על שכר הדירה, בהתמקד בשוק השכירות בישראל.** בתחילה נציג את ההתפתחות ההיסטורית של הפיקוח על שכר דירה בעולם. לאחר מכן נזהה את האינטרסים הרלוונטיים אשר הובילו לשאיפה להתערבות בתחום

ולהסדרתו על ידי הממשלה, ונסקור את העמדות השונות בעד ונגד. לבסוף, נבחן את המדיניות שנקטה בתחום המדינות שונות בעולם. חלופות מוצעות ולסיכום נציג את המסקנות הנובעות מהניסיון להחיל פיקוח על שכר דירה.

התפתחות היסטורית של פיקוח על שכר הדירה

ניתן לחלק את הפיקוח על שכר הדירה לשלושה דורות: דור ראשון (הפיקוח הנוקשה), דור שני ודור שלישי. פיקוח שכר דירה דור ראשון הוא הקפאה קבועה של שכר הדירה הנומינלי מתחת למחיר השוק לשוכרים חדשים ולשוכרים קיימים. פיקוח מסוג זה התקיים בזמן מלחמת העולם: באירופה במלחמת העולם הראשונה ובארצות הברית בתקופת מלחמת העולם השנייה. תקופות המלחמה אופיינו בתנועה מסיבית של כוח עבודה לאזורים מסוימים במדינה, ולכן גם הביאו לגידול קיצוני בביקוש לדירה באותם מקומות. עקב חשש מניצול כוח השוק על ידי בעלי הדירות נאסרה בחוק העלאת שכר הדירה. גם בישראל, בשנת 1940 ותחת השלטון הבריטי, נקבעה תקרה עליונה לשכר הדירה במסגרת "חוק הגנת הדייר" (אבידור, מואב, 2016: 11).

בניו יורק, פיקוח על שכר דירה הופיע לראשונה בשנות הארבעים של המאה העשרים, כאשר חיילים חזרו לעיר וחיפשו דירות עבור משפחותיהם החדשות, מה שהוביל לעלייה גבוהה מאוד של מחירי השכירות. מאז, פותחו תוכניות דיור רבות, הן ברמה המקומית והן ברמה המדינית. כיום, ההתערבות הגדולה ביותר בדיור היא בצורת פיקוח גמיש על שכר הדירה, כאשר קבוצת מומחים קובעת בכל שנה כמה יכולים בעלי הדירות לגבות משוכריהם (Davidson, The New York Times Magazine, 23.7.13).

בשנות השבעים של המאה העשרים שונה הפיקוח ונוצרה גרסה רכה יותר שלו: הדור השני. פיקוח זה התפתח בשנות השבעים שאופיינו באינפלציה גבוהה במדינות מסוימות עקב משבר הנפט. בפיקוח זה הוטלה הגבלה על שיעור העלאת שכר הדירה בשכירות קיימת ובין שכירויות, כתוצאה מהחשש כי בעלי דירות יעלו את שכר הדירה באופן קיצוני, מה שעלול היה לחשוף את השוכרים לאי יציבות ואי ודאות ולהעלות את הסיכוי לפינוי כלכלי: מצב בו החליט השוכר לפנות את הדירה עקב העלאה בשכר הדירה. אותן מדינות הטילו מגבלות על שיעור ההעלאה של שכר הדירה על מנת לאפשר לשוכרים יציבות. היתרון של פיקוח מסוג זה הוא שבהשוואה לקודמו, הוא אפשר התאמה טובה יותר של שכר הדירה המפוקח לשכר הדירה החופשי, ובכך הקטין את האפשרות שבעלי דירות ישאירו את הדירות שלהם לא מתוחזקות (אבידור, מואב, 2016: 12). עם זאת, ולמרות הגמישות שבפיקוח מהדור השני, הוא היה קל יותר לעקיפה, שכן על מנת להבטיח פיקוח יעיל, נדרשת התייחסות להסדרים נוספים הנוגעים למקרה של פינוי דייר, השכרת משנה וכדומה. פעולות אלו כרוכות בעלויות גבוהות של ניהול ואכיפה, מה

שמוביל להגברת אי הוודאות בכל הנוגע להשקעה בדירות להשכרה, ובהתאם להקטנה של היצע הדירות להשכרה בהמשך (אבידור, מואב, 2016: 12).

פיקוח שכר דירה דור שלישי התפתח בעקבות הדרישה לפיקוח על שכר הדירה בתחילת שנות האלפיים. פיקוח זה אפשר התאמה מלאה למחיר השוק במקרה של שוכר חדש, אך הגביל את גובה העלאת שכר הדירה בחוזים קיימים, ובכך הבטיח לשוכר יציבות מחירים לאורך זמן. מכאן, ששוכרים שגרים זמן רב בדירה ישלמו באופן ממוצע פחות, ושוכרים שגרים בדירה זמן קצר ישלמו יותר. לפיקוח מסוג זה קיימת השפעה הן על התנהגות המשכירים והן על התנהגות השוכרים (אבידור, מואב, 2016: 12).

כך למשל, המשכיר עלול לקבוע את שכר הדירה ההתחלתי גבוה יותר, על מנת להבטיח לעצמו מעין פיצוי על ההפסד הצפוי בשנים הבאות. בנוסף, יתכן כי תהיה לו נטייה לבחור בשוכרים אשר כנראה ישכרו את הדירה לטווח זמן קצר, כמו למשל סטודנטים וצעירים רווקים. בנוסף, הוא גם יכול להאיץ בשוכר לעזוב במגוון דרכים, בין אם בצורת התעמרות, התעלמות מתלונותיו, עיכוב או חוסר ביצוע של תיקונים בדירה. כמו כן, הוא ינסה לגבות את שכר הדירה הגבוה ביותר שיוכל להשיג, וישקיע בדירה פחות ופחות ככל שהשוכר יישאר בה זמן רב יותר (אבידור, מואב, 2016: 13). השוכר, מצד שני, יעדיף להישאר בדירה זמן רב יותר, גם במקרה בו היא כבר אינה מתאימה לצרכיו וחל גידול בעלויות העקיפות של אי ההתאמה לדירה, כמו למשל שינוי בהעדפותיו, הכנסתו, מקום עבודתו ו/או מצבו הדמוגרפי. כלומר, הוא יעדיף לסבול עלויות בשל אי התאמה לדירה על מנת ליהנות משכר דירה נמוך יותר לאורך זמן. כמו כן, הוא יצטרך להחזיק בעלויות לתחזוקת הדירה, עקב חוסר ההשקעה מצד בעל הדירה (אבידור, מואב, 2016: 13).

לסיכום, פיקוח על שכר דירה החל להתקיים במדינות שונות בעולם בעיקר כתגובה למצבי משבר, כמו מלחמות העולם, האינפלציה הגבוהה בשנות השבעים ולאחר מכן שוב התעוררה דרישה להתערבות בתחילת שנות האלפיים. ההשפעות השליליות שנלוו לפיקוח העל המחירים גרם לשינויים בין סוגי הפיקוח, כאשר עם התקדמות סוגי הפיקוח גדלה הגמישות והפיקוח הפך להיות פחות הדוק.

הדיון בעד ונגד הפיקוח על שכר דירה

אחד הנושאים בהם קיימת הסכמה רחבה של כלכלנים הוא בנושא הפיקוח על שכר דירה. בשנת 1992, מצא סקר של איגוד הכלכלה האמריקני כי 93% מחבריו מסכימים שקביעת תקרה על דמי השכירות מפחיתה את כמות הדירות להשכרה ואת איכותן. תופעות לוואי שליליות של פיקוח על שכר הדירה הן שכר דירה גבוה על דירות לא מפוקחות כיוון שלשוכרים נואשים אין לאן ללכת, והיעדר בנייה של דירות חדשות, בשל חששם של המשקיעים כי הפיקוח יורחב. בנוסף, יחסי שכירות גרועים בין שוכרים למשכירים, כאשר האחרונים נוקטים

באסטרטגיות מגוונות על מנת לכפות בכוח על השוכרים לצאת מהדירה. פיקוח על שכר דירה גם פוגע באמון של אנשים ומסית אותם אחד כנגד השני, בשל הגידול בביקוש והתחרות על הדירות (Krugman, The New York Times, 7.6.2000).

בישראל, ובעקבות המחאה של קיץ 2011 ועליות המחירים בשוק הדיור והשכירות, עלתה שוב לסדר היום הציבורי השאלה האם על הממשלה להסדיר את שוק השכירות וכיצד. על רקע מצוקת הדיור והדין הציבורי בנושא, הגישו בתחילת שנת 2014 חברי הכנסת סתיו שפיר וחיליק בר "המחנה הציוני" ואורלי לוי מ"ישראל ביתנו" הצעת חוק לאסדרה של שוק השכירות ולפיקוח על שכר הדירה (אבידור, מואב, 2016: 5).

בין השנים 2006-2013 גדלו משקי הבית בשיעור מצטבר של כ-13.1%. משקל משקי הבית הגרים בשכירות עלה בכ-99.3 אלף, שיעור מצטבר של 19.4%, ובין השנים 2007-2012 עלתה כמות הדירות השכורות בכ-72.7 אלף. שכר הדירה הממוצע בשנת 2013 עמד על כ-3500 ₪ כמעט, ובין השנים 2006 ל-2013 הוא עלה בשיעור נומינלי של 51.8%, כאשר שיעור העלייה הגבוה ביותר היה של דירות בנות 5-4.5 חדרים, 60.7% (אגמון, 2014: 3-4).

השוק להשכרת דירות בישראל הוא תחרותי למדי, ושני כשלים מרכזיים מתקיימים בו. הראשון נוגע לעלויות המעבר של שוכרי הדירות, שהן גבוהות יותר מאשר העלויות של מציאת דייר חדש עבור משכירי הדירות. השני הוא חמור יותר, ונוגע להיצע הנמוך של דירות, בין השאר בשל הביורוקרטיה הנוקשה הנהוגה בישראל (כץ, 2016: 13.1.16).

בעקבות הצעת החוק הוקם צוות "חוק שכירות הוגנת" שכלל את נציגי משרד האוצר, משרד הבינוי, משרד הפנים ומשרד המשפטים. המטרה הייתה להתמודד עם שני אתגרים מרכזיים בשוק השכירות בישראל: מחירי השכירות הריאליים, אשר עלו בין השנים 2008-2014 בכ-50%, וחוזת השכירות החד שנתי הנפוץ, אשר יוצר חוסר יציבות ואי ודאות של השוכר לגבי המשך מגוריו בדירה השכורה (אבידור, מואב, 2016: 5).

על פי דו"ח של ארגון ה-OECD משנת 2011, הרגולציה בשוק השכירות בישראל היא חלשה למדי, כאשר בשנת 2009, ישראל הייתה ממוקמת במקום השני לפני אחרון (פינלנד) בכל הנוגע לרגולציה במחירי השכירות. אין רגולציה המסדירה את שיעור עליית שכר הדירה, שזהו מצב דווקא טוב, אך היעדר הסדרת השוק בכלל הוא מצב שאינו אופטימלי. אין הגנה על המשכירים והשוכרים, כפי שנהוג במדינות אחרות, כמו תקופת הודעה מוקדמת ונהלים לגבי פיקדונות הדיירים. הדו"ח המליץ על קביעת כללים לחיזוק ההגנה המשפטית לשני הצדדים: המשכירים והשוכרים, כדי לפתח ולעודד את שוק השכירות הפרטית (אגמון, 2014: 8, 11).

בסופו של דבר, אושר בשנת 2017 בישראל "חוק שכירות הוגנת" בתמיכתם של 64 חברי כנסת. החוק היה מורכב משש הצעות חוק פרטיות שונות, חלקן מממשלות קודמות, אשר מוזגו להצעת חוק אחת, והוא נידון בממשלה במשך תקופה של מעל לשנתיים. החוק מסדיר את

היחסים שבין השוכר למשכיר וקובע כי דירה אינה ראויה למגורים אם אין בה שירותים, מערכת ביוב, מערכת חשמל, תאורה, כולל תאורה טבעית, פתחי אוורור ומערכת לאספקת מי שתייה. עם זאת, החוק לא כלל התייחסות להעלאת שכר הדירה, אשר הייתה מרכיב משמעותי בהצעת החוק המקורית של חברי הכנסת סתיו שפיר ורועי פולקמן. בנוסף, לא הוקם רשם שכירויות שתפקידו לאסוף מידע על שוק השכירות ולסייע במעקב (דניאלי, כלכליסט, 17.7.17).

החוק היה כמובן תוצאה של המחאה החברתית שהחלה בקיץ 2011, ושפיר כינתה אותו "חוק המחאה החברתית". טענתם של מצדדי החוק הוא כי הדור הצעיר מופקר למחירי דיור בלתי אפשריים ונדחק לשוק השכירות, שוק פרוץ ומופקר על ידי הממשלה. לדעתם, החוק הוא אפקטיבי לאזורי הביקוש בישראל, כיוון שרק כאשר יש דירות איכותיות עם רמת אחזקה מספקת, ויחסים מסודרים בין השוכרים למשכירים, הרעיון לשכור דירה יהווה תחליף אמיתי לרכישה של דירות בשלב מוקדם מדי בחיים (דניאלי, כלכליסט, 17.7.17).

החוק מתייחס לחוזה השכירות ולפרטים אשר צריכים להיכלל בו, כמו תיאור הדירה, תקופת השכירות ודמי השכירות. סעיפי החוק קובעים כי המשכיר רשאי לגבות ערובה מראש בגובה של עד שליש מדמי השכירות עבור כל התקופה, אך לא יותר מפי שלושה מדמי השכירות לחודש. כמו כן, הוא נושא באחריות לתיקון ליקויים בדירה, או במקרה שהשוכר עושה זאת הוא יוכל להוריד את עלות התיקון משכר הדירה. החוק קובע גם מהי דירה ראויה למגורים וכי צריכה להיות מחיצה בין השירותים לחלל המגורים עצמו. סעיף בולט הוא בנושא התיווך, כאשר הוחלט כי הצד אשר הפעיל מתווך הוא זה אשר יישא בעלויות, בכוונה למנוע מצב בו השוכר משלם את דמי התיווך, על אף שהשירות התבקש על ידי המשכיר (דניאלי, כלכליסט, 17.7.17).

בעד פיקוח על שכר דירה

שאלתה "פיקוח על שכר דירה" במנוע החיפוש גוגל מעלה 201 אלף תוצאות (גוגל, 2020). מעבר מהיר על התוצאות בעמודים הראשונים מציגה תמונה ברורה וחדה – רוב התוצאות מצביעות על כך שפיקוח על שכר דירה הינו מהלך כלכלי שגוי המוביל לתוצאות הפוכות מהצפוי. עם זאת לא ניתן להתעלם שמחירי שכר הדירה בערים המובילות בישראל הינן מהגבוהים בעולם. בחינה של היחס בין דמי השכירות החציוניים לבין רמת ההכנסה באזור בשנת 2017 ממקם את תל אביב כגבוהה ביותר יחסית לערים מובילות בעולם כגון – ניו יורק, לונדון, מדריד, פריז וברלין (זיו, ואחרים, 2017, עמ' 47).

בסדרת הכתבות "בעל הבית השתגע" של מציג הכתב הכלכלי של ערוץ 10 מתן חודורוב טענות בעד פיקוח על שכר דירה. חודורוב כינה את שוק השכירות בישראל "ג'ונגל פרוע", בטענה כי מחירי השכירות עולים בכל שנה ללא פיקוח. הוא ביקר באמסטרדם, שם שכר הדירה

כפוף לטבלה מפורטת שמפורסמת על ידי הממשלה וזכויות השוכרים מוגנות, ובנוסף, הוא ביקר בניו יורק, שם מתקיימת רגולציה כבדה על מחירי השכירות ותקנות מחמירות בנושא (גרשוני, 2017).

ואכן, גם במדינות ובערים אחרות בעולם מתקיים דיון בסוגיית הפיקוח על שכר הדירה. במנהטן, למשל, בה מתקיים פיקוח על שכר דירה, קיים החשש שאם הפיקוח יוסר לחלוטין מנהטן תהפוך להיות מאוכלסת במהירות רק על ידי אוכלוסייה ממעמד הביניים ואנשים עשירים בלבד (Davidson, The New York Times Magazine, 23.7.13).

רגולציה של שכר הדירה בעולם נועדה בעיקרון להוריד את רמת המחירים ולהגביר את ביטחון המגורים בקרב השוכרים. כפי שצוין, מדינות מסוימות הפעילו רגולציה שונה בזמנים שונים ובנסיבות מקומיות שונות, כאשר שלושה גלים עיקריים נצפו: פיקוח נוקשה על שכר הדירה בזמן מלחמות העולם, פיקוח רך יותר בשנות השמונים בתקופת ההיפר-אינפלציה ומשבר האנרגיה בצורת הגבלת העלאת שכר הדירה והרחבה של סעיפי הסדרת היחסים בין משכיר לשוכר, ובשנות האלפיים, עם התפתחות השכירות הפרטית, המשך המגמה של ריכוך הפיקוח והתאמת שכר הדירה למחיר השוק (אבידור, מואב, 2016: 17).

אחד הטיעונים המוביל בעד פיקוח על שכר דירה נובע מכך שהשוק אינו שוק יעיל לחלוטין. שוק הדיור דומה לשוק העבודה בו קיים כשל שוק הדורש התערבות ממשלתית. התערבות בשוק העבודה מגיעה לכדי ביטוי בשכר מינימום, באופן דומה תומכי ההתערבות הממשלתית דורשים מחיר מפקח לשכר דירה.

במחקרו של ד"ר ניר מועלם מוצגים שישה כלים מרכזיים למימוש פיקוח על שכר דירה (לעיתים במשולב): (1) פיקוח באמצעות "הקפאה" מוחלטת (2) פיקוח באמצעות הקפאה חלקית החלה על חלק מטיפוסי הדירות או דירות בטווח מחירים מסוים (3) רף מירבי לשיעור ההעלאה השנתית המותר (4) קביעת מחיר כאחוז משווי הנכס (5) הבחנה בין מחיר שכירות בדירות חדשות מול ישנות (6) "איפוס" פיקוח בהחלפות דיירים.

כאשר בוחנים את הפיקוח על שכר הדירה ככלי בעל מנעד ולא ככלי בינארי קשיח ניתן למצוא בו שימושים יעילים. פיקוח שלוקח בחשבון ניתוח של האוכלוסייה ושוק הדיור יכול להניב פיקוח מותאם לדירות בטווח מחירים מסוים או להגביל את עליית המחירים כנגזרת של מדד המחיר לצרכן. בנוסף, פיקוח המונע קפיצות דרמטיות יכול לאפשר שולי רווח מספקים עבור בעלי נכסים ויזמים ומנגד להגן על השוכרים (מועלם, 2014).

בחינה של הקולות בעד ונגד שכר דירה מעלה שעיקר התומכים בפיקוח אינם כלכלנים ובחלקם הגדול פוליטיקאים. אך ניכר שלאורך זמן גם הפוליטיקאים מבינים שהפתרון לשכר דירה הולם אינו דרך פיקוח על שכר הדירה עצמו אלא דרך מנגנונים שונים. בראיון בדה-מרקר עונה חברת הכנסת סתיו שפיר שהיא מבינה שהדרך הנכונה לייצר שינוי בשוק השכירות אינו דרך פיקוח

על שכר דירה אלא דרך מתן תמריצים לבעלי דירות להשכרה ארוכת טווח, שיפוץ דירות וכולי (מירובסקי, 2018). חברת הכנסת סתיו שפיר הינה מהמזוהות ביותר עם חוק לשכירות הוגנת שב-2014 ביקש להגביל את עליית שכר הדירה.

ניתן לומר שפיקוח על שכר דירה הינו כלי המיושם בעיקר מהגיון פוליטי-סוציאליסטי ולא מתוך תפיסה כלכלית מסודרת. רוב הכלכלנים רואים בצד זה כגורם שלילי הפוגע בשוק השכירות. מולם טוענים הפוליטיקאים שבדומה לשכר מינימום נדרשת לעיתים התערבות ממשלתית להגנה על האזרח גם אם אינה עולה בקנה אחד עם ההיגיון הכלכלי.

נגד פיקוח על שכר דירה

החוק קובע מהי דירה ראויה למגורים, אך מכיוון שהאיכות נקבעת לפי הביקוש וההיצע בשוק תחרותי, ניסיון לאכוף קריטריונים מסוימים בנוגע לאיכות הדירות, יוביל להוצאתן מהשוק של דירות זולות באיכות נמוכה. בעלי הדירות ימכרו או ישפצו אותן וישכירו במחיר גבוה יותר, וכך, ייעלמו מוצרים זולים מהשוק, מה שיפחית את ההיצע ויעלה את המחירים בסופו של דבר (כץ, 13.1.16). במקרה של פיקוח על השכירות יפחיתו בעלי הדירות או אף יעצרו לחלוטין את הוצאותיהם על תיקונים ותחזוקה של הדירה על מנת למזער הפסדים, וכן לתת תמריץ לשוכרים לעזוב את הדירה. השוכרים בדירות המפוקחות אמנם ישלמו מחיר נמוך יחסית למחיר השוק, אך איכות שירותי הדיור וכל תחזוקת הבניין תרד בהתאמה ובאופן משמעותי (אבידור, מואב, 2016: 15).

באופן דומה, אם הממשלה תנסה לאכוף קריטריונים מסוימים בנוגע למחיר, או תאסור על העלאת מחירים, התוצאה תהיה שוב הוצאה של דירות מהשוק, מכיוון שהמחיר נקבע לפי הביקוש וההיצע. בעלי הדירות האיכותיות ימכרו את הדירות, ובעלי דירות אחרות לא ישפצו את דירותיהם ויזניחו אותן לרמת האיכות שמצדיקה את המחיר המשולם. גם בנושא חוסר הסימטריה בין עלויות המעבר של שוכרים לבין המשכירים הרגולציה המוצעת לא תורמת דבר, וחוסר הסימטריה נשאר, ללא הגנה על השוכרים, כיוון שקשה מאוד לאכוף את כל הנושא (כץ, 13.1.16). פיקוח על שכר דירה יפגע בתשואה של בעלי הדירות מהנכס, כאשר בעלי הדירות ימכרו או יסבו את הדירות המשמשות לשכירות לדירות מגורים בבעלות עצמית, ויפנו להשקעות אלטרנטיביות משתלמות יותר. בנוסף, התחלה של רגולציה והחשש מפני צעדים נוספים בהמשך, יובילו לצמצום ההשקעות ולפגיעה בבניית דירות לשכירות בפרט ולמגורים בכלל (אבידור, מואב, 2016: 15).

באשר לאכיפת הפיקוח, הרי ששוק השכירות קשה מאוד לפיקוח, כיוון שהעסקה מתבצעת בתוך דירות של אנשים פרטיים, שלאף אחד מהם אין תמריץ ללכת למשרד הפנים ולדווח על העסקה שביצעו ועל המחיר האמיתי שסוכם. גם אם יקום מנגנון פיקוח ציבורי אשר עלותו תהיה גבוהה ועל חשבון משלם המיסים, רוב הסיכויים הם שהוא לא יצליח לאכוף את החוקים,

והתוצאה תהיה שוק שחור עצום בו אנשים ישלמו שוחד של עשרות אלפי שקלים רק על מנת לקבל דירות במחיר מפוקח (כץ, 13.1.16).

בנוסף, במצב מפוקח בו קיים עודף ביקוש לשכירות, לכל דירה יש שוכרים פוטנציאליים רבים, כלומר תחרות שאינה דרך המחיר. כתוצאה מכך, עלול בעל הדירה לבחור על בסיס מאפיינים של דת, מגדר ומוצא, ובכך להקטין את הנגישות למגורים בשכירות לאוכלוסיות שעלולות לסבול מאפליה. התפתחות של שוק שחור, כאמור, תייצר תמריץ לשוכרים להציע לבעל הדירה או לדייר שמתפנה תשלומי שוחד עבור הזכות להיות הדייר בדירה המפוקחת. שוק שחור בין שוכרים על חשבון בעל הדירה מקטין את התמריץ להשכרת הדירה ומעמיק את המחסור בדירות בשוק (אבידור, מואב, 2016: 16).

דוגמה נוספת להקצאה לא יעילה של יחידות דיור במקרה של פיקוח היא המקרה של "חוק הגנת הדייר" בישראל (1954), שקבע תקרה עליונה לשכר הדירה. אך בפועל, נהנו השוכרים מיתרון נוסף, והוא ביטחון כמעט מוחלט מפינוי הדירה כנגד רצונם. מצב זה אפשר להם למעשה את השליטה בנכס, וכתוצאה מכך התפתחו שתי תופעות עיקריות: דמי מפתח (מכירת הזכות להיות דייר) ושכירות משנה. למרות שתשלום דמי המפתח לא היה חוקי, הוא היה כה נפוץ עד שבשנת 1958 אף עוגן בחוק. החוק קבע כי שוכר חדש צריך לשלם לדייר המוגן 60% מדמי המפתח המשולמים על ידי הדייר החדש, ובעל הדירה קיבל את 40% הנותרים. במקרה של שכירות משנה, דיירים בדירות מפוקחות גבו משוכרי המשנה שכר דירה שהיה גבוה יותר משכר הדירה שהם שילמו בפועל (אבידור, מואב, 2016: 24).

בנוסף, הדעה הרווחת היא כי פיקוח שכר דירה מיטיב עם השוכר ופוגע במשכיר, אך ההשפעה על החלוקה היא מורכבת יותר. כיוון ששוק השכירות נמצאת בתחרות מתמדת, מחירי הקרקע והדירות יותאמו כך שהתשואה של המשקיעים לא תיפגע (אבידור, מואב, 2016: 16). הרגולציה במחירי השכירות מביאה לחלוקה מחדש של ההכנסות בקרב קבוצות שוכרים, כאשר בעלי הדירות נוטים להעלות את שכר הדירה עבור שוכרים חדשים על מנת לפצות את עצמם על ההפסד שנגרם להם כתוצאה מהאיסור להעלות את שכר הדירה בזמן בה דירתם הייתה מושכרת, ובכך מפלה בין משקי בית המחליפים דירות באופן תדיר יותר לבין אלו הנשארים לתקופה ממושכת יותר בדירה (אגמון, 2014: 10).

כמו כן, באופן הפוך למטרות אותן אמור הפיקוח לשרת, הגנה על האוכלוסיות החלשות ביותר בחברה, רגולציה על איכות הדירות תפגע דווקא באותם אנשים שרכשו עד כה את הדירות באיכות הנמוכה ביותר: עובדים זרים, סטודנטים, משפחות חד הוריות ואנשים נוספים אשר העדיפו לגור באזורי הביקוש בדירה זולה, קרוב למקומות העבודה והלימודים שלהם ללא צורך ברכישת רכב (כץ, 13.1.16).

בסופו של דבר, החוק לשכירות הוגנת מתייחס רק לדרישות מינימליות שדירה להשכרה צריכה לעמוד בהן, אך לא מגביל את מחירי השכירות. עוד בתחילת החקיקה, הזהירו רבים מפני הרצון להגביל את שכר הדירה ומפני התוצאות הבלתי רצויות שעלולות להתרחש. הרצון להגביל את שכר הדירה אמנם נובע מכוונה טובה לסייע ולהגן על השוכרים, בטענה כי אנשים רבים בוחרים לגור בשכירות ולא לרכוש דירה בשל מחירן הגבוה של הדירות בישראל, ובכך הם מגדילים את הביקוש לשכירות ואת מחירי השכירות בהתאם. עם זאת, העלייה של מחירי שכר הדירה בישראל מוסברת בעיקר על ידי המחסור בדירות, שהחל משנת 2005 (נגר, סגל, 2011: 11). מכאן, שבשוק השכירות הביקוש מושפע מהפיגור בקצב כניסת הדירות שבנייתן החלה, שכן ניתן לשכור רק דירות שבנייתן הסתיימה (אגמון, 2014: 7).

המחסור בדירות להשכרה יוצר מצב בו צריך לחלק אותן בין הרבה מאוד אנשים שמעוניינים בהן, ומסיבה זו נחטפות דירות בתל אביב, אנשים מתפשרים על איכות הדירות וחולקים אותן עם שותפים. במצב של מחסור בדירות יש למשכירים יכולת בחירה משמעותית בין השוכרים, לעומת השוכרים אשר נאלצים להילחם על כל דירה. לכן, הגבלת מחירי השכירות לא תגדיל לפתע את כמות הדירות, ומכאן שהיא גם לא יכולה לפתור את הבעיה (קרנגילד, 2019: 9.29).

בנוסף, הטענה כי רבים בוחרים במגורים בשכירות בשל המחיר הגבוה של הדירות, ובכך מגדילים את הביקוש לשכירות ואת מחירי השכירות, היא מוטעית, כיוון שעל כל דירה שלא נרכשה קיימת דירה שנרכשה לצורך השקעה והשכרה, ולכן כל תוספת לביקוש לדירות להשכרה מלווה באופן מידי בתוספת של דירה להשכרה, ולכן לא קיימת השפעה על מחירי השכירות. כלומר, הבחירה לוותר על רכישת דירה לא מעלימה את הדירה מהשוק, והיא תופיע כהיצע של דירה להשכרה (אבידור, מואב, 2016: 9).

בעיה נוספת ומשמעותית מאוד שיוצר פיקוח על שכר דירה היא הירידה במוביליות השוכרים. הפיקוח מנטרל את מנגנון המחירים ולכן מקטין את הסבירות שמשפחות יעברו לדירה שתתאים לצרכיהן. ככל שהפיקוח הדוק יותר, כך ההשפעה גדולה יותר. משפחות מתרחבות בשל נישואין, או קטנות בשל גירושין, קיימים שינויים בהכנסה ובמקום העבודה, אך תחת פיקוח, שוכרים ישאפו להישאר בדירה המפוקחת גם היא אינה תואמת את הצרכים המשתנים שלהם (אבידור, מואב, 2016: 14). כלומר, אם אדם מתגורר בדירה עם שכירות נמוכה באופן יחסי לסביבה, הוא ירצה להישאר בדירה ולא יעזוב גם אם יקבל הצעות עבודה טובות יותר, וגם אם הדירה כבר לא מתאימה למצבו המשפחתי. מצב זה מונע התקדמות אישית, מקצועית וחברתית, והביא לביקורת חריפה מצד ארגון ה-OECD על הרגולציה הכבדה הננקטת במדינות מסוימות, כמו הולנד, למשל (גרשוני, 2017).

בנוסף, פיקוח על השכירות אינו ממריץ קשישים לפנות דירות שהיו מפנים בדרך כלל אם זה היה מביא להפחתה משמעותית בשכר הדירה ומסייע לשפר את איכות חייהם בתחומים

אחרים. כמו כן, המחסור בדיור אשר נלווה לפיקוח על השכירות מגדיל באופן משמעותי את המאמץ והזמן הדרושים לחיפוש אחר דירה חדשה מתאימה יותר, ומכאן שבאופן כללי מקטין את מהירותו של מחזור הדיור (אבידור, מואב, 2016: 14).

פגיעה נוספת הקשורה למוביליות השוכרים והיא רחבה יותר היא הפגיעה בניידות בשוק העבודה. כפי שצוין, תחת פיקוח שוכרים עשויים שלא לעבור למשרות שמתאימות להם יותר, גם במחיר של קידום ועלייה במשכורת, רק על מנת להישאר בדירה המפוקחת. חוסר היעילות יבוא לידי ביטוי במידה גוברת של חוסר הלימה בין עובדים למשרות, ובנוסף, האבטלה עלולה לגדול בקרב אנשים אשר היו יכולים למצוא משרות במקומות אחרים (אבידור, מואב, 2016: 15).

בסופו של דבר, פיקוח על שכר דירה מהווה תמריץ שלילי לבנייה חדשה, מביא להזנחה של מבנים ישנים, תחזוקה לקויה, ירידה במוביליות השוכרים והקצאה לא יעילה של יחידות הדיור, יוצר שוק שחור וכן תורם להעדפת מגורים בבעלות על פני שכירות. כל זה פוגע בסופו של דבר ביעילותו של שוק הדיור בכללותו. בחלק הבא, אבחן את המדיניות הננקטת בעולם בנושא הפיקוח על שכר הדירה.

המדיניות בתחום הפיקוח על שכר דירה בעולם

שווקי הדיור במדינות שונות בעולם הם מגוונים, וכך גם הגורמים המשפיעים על המבנה והתפקוד של שוק השכירות, כמו צפיפות אוכלוסין, תנאים מקרו-כלכליים, התפתחויות דמוגרפיות וחברתיות וכן מדיניות הממשלה. בנוסף, הרגולציה הקיימת בשווקים נוספים, מיסוי הנדל"ן ושוק ההון, גם היא משפיעה על המבנה והתפקוד של שוק השכירות. כמו כן, קיימים הבדלים משמעותיים בצורת הרגולציה המופעלת בכל מדינה. יש לציין, כי פיקוח על השכירות הוא רק מרכיב אחד אפשרי של רגולציה בשוק השכירות, כאשר במקרים רבים הרגולציה מסדירה גם את יחסי המשכיר והשוכר בהיבטים אחרים. אסדרה של יחסים אלו, על מנת לאזן בין כוח השוכרים למשכירים, מומלצת על ידי דו"ח ה-OECD משנת 2011, אך ללא הפיקוח על שכר הדירה (אבידור, מואב, 2016: 17).

מכאן, ששוק השכירות במדינות בעולם מושפע מרגולציות בתחום שכר הדירה והיחסים בין השוכר למשכיר. במדינות בעלות שוק שכירות מפותח, כמו גרמניה, הולנד, שוודיה וצ'כיה הרגולציה מחמירה יחסית, לעומת מדינות כמו פינלנד, ניו זילנד, בריטניה וארצות הברית, בהן הרגולציה אינה נוקשה. הרגולציה בשוק השכירות באה לרוב לתקן פגמים, ולמנוע מצב בו בעלי דירות יוכלו לנצל את כוח השוק כלפי הדיירים שלהם, או מצב בו הדיירים יחבלו ברכוש הדירה או לא ישלמו את שכר הדירה. ברוב המדינות, אין הוכחה לכך שמחירי השכירות נמוכים יותר במקומות בהם נהוג פיקוח קפדני על שכר הדירה (אגמון, 2014: 9-10).

בשנים האחרונות החלה חקיקה לפיקוח על שכר דירה ברמת המדינות בארצות הברית. מדינת אורגון, למשל, העבירה בשנה שעברה חוק אשר מגביל את העלאת שכר הדירה השנתית לתקרה של 7% בתוספת האינפלציה המקומית. בבית המחוקקים של קולורדו הציגו הצעת חוק לביטול האיסור על פיקוח שכר דירה, אשר יאפשר לרשויות מקומיות לקבוע תקרה להעלאת שכר הדירה, וגם בניו יורק שוקלים לבצע מהלך זה. אמצעים אלו לפיקוח על שכר דירה תפסו תאוצה לאחר שהדמוקרטים הגדילו את כוחם בכמה מבתי המחוקקים בבחירות האחרונות (גלובס, 10.5.19).

אך הידוק הפיקוח על שכר הדירה גורם לחשש בקרב חברות גדולות אשר מחזיקות בבנייני דירות להשכרה, כאשר בניו יורק, בה הצעת החוק להגבלת העלאת דמי השכירות ברמת המדינה זוכה לתמיכה מצד יו"ר ועדת הדיור בסנאט של המדינה, ירדו מכירות הבניינים למגורים בשכירות ברבעון הראשון של שנת 2019 לרמתן הנמוכה ביותר מזה שש שנים. רוב הצעות החוק בניו יורק מתמקדות בדירות בהן כבר קיימות הגנות על דיירים, אך החשש הוא כי תוספת של רגולציה בשוק השכירות תקפיץ את דמי השכירות בשוק הרחב, מה שיוביל לפחות השקעה ולהיצע נמוך יותר של דירות (גלובס, 10.5.19).

בעיר ניו יורק, חוקי פיקוח על שכר הדירה הופיעו לראשונה בזמן מלחמת העולם השנייה, וגם לאחר שבוטלו, נשארו דירות מוגנות שעליהן לא חל הביטול. בשנות השבעים הוטל פיקוח על שכר דירה מתון יותר אשר הגביל את גובה העלאת שכר הדירה, ושונן סעיפים בחוק בניסיון לייצר איזון. בפועל, שוק השכירות הפרטית מורכב מתת קבוצות של דירות אשר כפופות לחוקים שונים, כאשר נתונים מכל התקופות מראים ירידה במוביליות של שוכרים בדירות מפוקחות ומוביליות יתר בקרב שוכרים בדירות שאינן מפוקחות, מתוך תקווה להשיג דירה בפיקוח. בנוסף, כ-20% מהשוכרים גרים בדירה שאינה מותאמת להם, כלומר יש בה יותר או פחות חדרים מזו שבה היו מתגוררים אילו היה שכר הדירה נקבע בשוק החופשי (אבידור, מואב, 2016: 20).

ואכן, הפיקוח על השכירות בניו יורק יוצר בעיות קשות. קיימים סכסוכים בלתי פוסקים בין דיירים למשכירים, והשופטים דנים בעשרות תיקים כאלה ביום. המשכירים מזניחים את הדירות, ולעתים מנסים לגרש את הדיירים בדרכים לא הגונות, כמו ניתוק החימום ואף התנהגות בריונית, וכל זאת מהסיבה שרק יציאת השוכר הנוכחי מאפשרת להם להעלות את דמי השכירות לשוכר הבא (גרשוני, 2017).

תופעת הבריונות הנהוגה בניו יורק מעודדת גם התנהגות לא מוסרית. בשוק שאינו מפוקח, אנשים מוסריים מצליחים יותר, כיוון שמשכיר אשר רוצה להשכיר דירה, רצוי שתהיה עליו חוות דעת טובה מצד הדייר הקודם. אך בשוק מפוקח, מי שמצליח הם בדרך כלל יזמים חסרי עכבות מוסריות, אשר אינם בוחלים בשום התנהגות על מנת לגרש דיירים ולהפוך את דירתם לדירת

יוקרה פטורה מפיקוח. הפיקוח גם גורם לאפליה, משום שאם המחיר קבוע, אין את היכולת לבחור דיירים לפי המחיר הגבוה יותר. יש הרבה ביקוש ומעט היצע, והמשכיר יכול להפלות את השוכרים על רקע גזעי ותרבותי (גרשוני, 2017).

במנהטן, לדוגמה, בעלי הכנסות גבוהות משלמים שכר דירה נמוך מאוד, בעוד בעלי הכנסות נמוכות עוזבים את העיר או גרים בדיור ממשלתי בפריפריה. דווקא הפיקוח הוא זה שהופך את הדיור המפוקח לפחות בר השגה עבור אנשים שאינם יכולים להרשות זאת לעצמם, ובכך פוגע במטרות שרצה להשיג. בפועל, קיימים שני ערוצים להשכרה במנהטן: חצי מהדירות נמצאות תחת פיקוח שכר דירה, דיור ציבורי או תכנית ממשלתית כלשהי, בעוד החצי השני של הדירות הוא שוק חופשי, ומי שלא היה בר מזל מספיק על מנת לזכות בדיור המפוקח, נאלץ להתמודד עם מחירי השוק החופשי (Davidson, The New York Times Magazine, 23.7.13).

הפיקוח על הדירות במנהטן מדגים היטב את חוסר המוביליות שנוצר כתוצאה מכך. תוכניות הדיור השונות יוצרות מניע גבוה לאנשים להישאר בדירות שאינן משרתות את צורכיהם יותר, הן משום שמשפחתם גדלה, או ילדיהם התבגרו ועזבו את הבית, ואפילו אם מקום העבודה שלהם התרחק ממקום מגוריהם. מצב זה משפיע גם על היצע הדירות הקטן, כאשר בכל חודש פנויות רק בין עשרים לשלושים יחידות דיור בכל האזור (Davidson, The New York Times Magazine, 23.7.13).

שוק השכירות בהולנד גם הוא סובל מחוסר יעילות בשל הפיקוח על שכר הדירה. הוא מורכב מ-31% שכירות ציבורית מפוקחת, ושוק שכירות פרטית המהווה רק 2.5%. אפקט הקיבעון אכן חזק בדירות המפוקחות, כאשר ישנם תורים ארוכים להשגת דירה, ודיירים רבים בדיור הציבורי הם בעלי הכנסות גבוהות. התחרות בין משקיעים פרטיים לעמותות הדיור הופכת את ההשקעה במגורים לשכירות פרטית ללא כדאית ולא משתלמת, וכך מגביל הפיקוח על שכר הדירה ומקשה על בניית דירות נוספות לשכירות (אבידור, מואב, 2016: 21).

בנוסף, אחת ההשלכות של חוקי הגנת הדייר הנוקשים בהולנד היא כי משכירים מעדיפים להשכיר את דירתם לזרים שבאים לזמן מוגבל, או לסטודנטים וקשישים, בשל התחלופה המהירה. בנוסף, הפיקוח יוצר מצוקת דיור חריפה, כאשר דיירים נשארים לגור בדירות למשך שנים רבות, גם במחירים נמוכים מאוד. לכן המעבר לגור בעיר הוא קשה מאוד, ובשביל לקבל דיור ציבורי יש להמתין בערך כעשרים שנה. בשל המגבלות הנוקשות שמטילה הממשלה, ההשכרה הפכה להיות לא משתלמת במקרים רבים, ואלפי דירות נותרות ריקות. כתוצאה מכך ההיצע קטן והביקוש עולה, מה שגורר עמו עליית מחירים (גרשוני, 2017).

ההיצע הנמוך גם מביא לעלייה בצפיפות המגורים, עם פחות דירות להשכרה, ויותר אנשים שגרים בצפיפות: עם שותפים, או נשארים לגור עם ההורים. הפיקוח בהולנד יצר גם שוק שחור, כאשר אנשים משכירים לדיירי משנה באופן לא רשמי, או משלמים באופן שחור על מנת לעקוף

את הרגולציה או להתקדם בתור. תוצאה נוספת של הפיקוח היא הגידול בהיצע של דירות יוקרה על חשבון דירות פשוטות יותר, כיוון שאין עליהן פיקוח. בדרך זו תורם הפיקוח דווקא להרעת מצבם של החלשים בחברה. גם בניו יורק קיימות רשימות המתנה ארוכות והגרלות לדיר ציבורי, והעדפה של בניית דירות יוקרה, כאשר כל המכלול הזה גורם בסופו של דבר לעלייה במחירי הדיר (גרשוני, 2017).

בנוסף לכך, בהולנד קיימת שיטת נקודות אשר מאפשרת לשפץ דירה על מנת להוציא אותה מהפיקוח, מה שגורם למשכירים לשפץ את הדירות באופן לא הגיוני, כמו לשים כיורים בחדר השינה, על מנת לצאת מהפיקוח. הן בניו יורק והן באמסטרדם קיימים סכסוכים רבים בין משכירים לשוכרים סביב חוסר ההשקעה בתחזוקת הדירה. כלומר, הפיקוח על שכר דירה אינו מבחין בין עניים לעשירים, מה שמביא לכך שגם באמסטרדם וגם בניו יורק חיים בדיר ציבורי ובדיר מפוקח אנשים אמידים רבים אשר משלמים שכר נמוך מאוד. בנוסף, מערכת הפיקוח דורשת כסף רב לכוח אדם לשם פיקוח ובקרה. כך למשל, בהולנד עלות המדיניות מוערכת בכשמונה מיליארד אירו בשנה (גרשוני, 2017).

גם במנהטן עלויות הפיקוח על שכר הדירה הן גבוהות מאוד, ובאות על חשבון מיליארדי דולרים לטובת פיתוח. בנוסף, הפיקוח יוצר מעין מערכת של "לוטו", בה אנשים ברי מזל יכולים לגור בדירות מפוקחות באזורים הטובים של העיר בתשלום מזערי, לעומת כל שאר חסרי המזל אשר נדחקים הצידה (Davidson, The New York Times Magazine, 23.7.13). כך למשל, בניו יורק, ראש העיר אד קוץ' החזיק בדירה מפוקחת למשך 12 שנים בזמן שלא גר בה בכלל, רק על מנת להמשיך וליהנות ממחיר השכירות הנמוך לאחר שיפרוש מהפוליטיקה (קרנגבילד, 29.9.19).

גם בברלין הוחלט לאחרונה להחיל פיקוח על שכר דירה, בעקבות עלייה חדה במחירי שכר הדירה בשנים האחרונות. ברבעון הראשון של שנת 2019 עלו מחירי השכירות ב-7%, והם הוכפלו בעשור האחרון בשל צמיחתה של העיר והפיכתה למוקד של מחפשי עבודה. כתוצאה מכך צנחה מנייתה של איי. די. או. גרופ ב-13% והיא איבדה 28% משווייה תוך שבועיים, בעקבות ההחלטה לאשר את הקפאת שכר הדירה לחמש השנים הקרובות על כ-1.4 מיליון נכסים (דה מרקר, 19.6.19).

על פי הצעת החוק החדשה, תורשה העלאת שכר דירה של 1.2% בשנה בחמש השנים הבאות, וכן, אם יוכיח המשכיר כי בעבר גבה מחיר נמוך יחסית והוא זקוק להכנסה מהדירה על מנת להתקיים כלכלית, ועדת מיוחדת תשקול להעניק לו היתר להעלות את שכר הדירה. תוכנית זו חלה על כל הדירות המושכרות בברלין, כולל דירות מרוהטות המושכרות כדירות נופש. אך הצעת החוק לא מגדילה את מספר הדירות, ובמצב בו המחירים יורדים הביקוש לדירות להשכרה יגדל, אך בעלי הדירות יעדיפו כמובן לחפש מקורות השקעה חדשים

ומשתלמים יותר. בעלי דירות קיימים ינסו למזער הפסדים ולא ישקיעו בשיפוץ הדירות ובתחזוקתן ובטווח הזמן הארוך דירות רבות יסבלו מהזנחה (קרנגבילד, 29.9.2019).

המציאות הזו כבר החלה להתמשש, כאשר עם עזיבת דיירים קודמים החברות המשכירות החלו לשפץ בזריזות את המבנה על מנת להעלות את שכר הדירה עד כמה שהן יכולות מבחינה חוקית ולמקסם את ההכנסות שלהן. החוק פוגע לא רק בהכנסות חברות הנדל"ן הגדולות אלא גם בעסקים אחרים, כמו חברות שיפוצים, למשל, אשר עבודתן כבר אינה נדרשת. אנשים שאינם מוצאים דירה פונים לאלטרנטיבות אחרות כמו Airbnb ואף נוצר שוק שחור בו נמכרות דירות מפוצלות ברמה נמוכה במחירים גבוהים, כמו גם הישארות של שוכרים בתוך דירות שאינן מתאימות להם בשל החשש שלא יוכלו למצוא דירה אחרת עקב המחסור הקיים (קרנגבילד, 29.9.19).

מכאן, שמרבית הניסיונות בעולם לפקח על שוק השכירות לא הצליחו והתוצאות שלהם היו שווקים שחורים ועיוותים נוספים. בשטוקהולם, אנשים משלמים שוחד של עשרות אלפי דולרים על מנת להשיג דירה בפיקוח, בניו יורק דיירים מסרבים לפנות דירות מפוקחות שקיבלו לפני עשרות שנים, ובברלין פועלים משכירי דירות בדרכים מפוקפקות על מנת לפנות שוכרים כדי שיוכלו להעלות את מחירי הדירות (כץ, 13.1.16).

חלופות מוצעות לפיקוח על שכר דירה

1. הגדלת היצע הדירות היא הפתרון המרכזי להורדת שכר הדירה, במיוחד במרכז הארץ, שם הביקוש למגורים בשכירות רב והמחירים גבוהים (רגולציה של שוק השכירות בישראל דרור אבידור ועומר מואב*נייר מדיניות / 2016.04 יולי, עמ' 3), במיוחד בתל אביב ובערים הגדולות שבהן הביקוש למגורים בשכירות גבוה וישנו לחץ לעליית מחירים. יש לבצע רפורמות בתכנון שתבאנה ליצירת מלאי תכנוני זמין לבנייה באזורי הביקוש בכמות מספקת, לצמצום פער הארנונה למגורים והארנונה לשטחי מסחר המהווה תמריץ לרשויות המקומיות לפיתוח נדל"ן מסחרי על פני נדל"ן למגורים, ולפישוט הבירוקרטיה המסורבלת בהליכי אישור התכנון והבנייה כפי שהומלץ בדוח מבקר המדינה, ניירות ה-OECD - והבנק העולמי (רגולציה של שוק השכירות בישראל דרור אבידור ועומר מואב*נייר מדיניות / 2016.04 יולי, עמ' 8). משלחת קרן המטבע הבינלאומית הדגישה בשנת 2015 מתייחסת לניהול הסיכונים עליית מחירי הדיור בישראל. על פי משלחת קרן המטבע, **הגדלת היצע הדיור היא קריטית להכלת העליות של מחירי הדיור**. מחירי הדיור עלו באופן חד בשנים האחרונות, כאשר הביקוש – שהתחזק עוד יותר עקב שיעורי הריבית הנמוכים – עלה, וההיצע לא עמד בקצב. בהקשר זה, המשלחת מברכת על כוונות הממשלה החדשה להגדיל את ההיצע על ידי אמצעים שונים ולרכז מספר רשויות הקשורות לדיור במשרד

אחד לטובת קיצור תהליך התכנון (hon), מדריכים פיננסיים: קרן המטבע: "הגדלת היצע הדיור היא קריטית להכלת העלויות של מחירי הדיור", כלכליסט, 2015). הכלכלן הראשי של אקסלנס מציין כי על מנת שידיהם של צרכני הדיור תהיה על העליונה, בממשלה יהיו חייבים להמשיך ולהגדיל את היצע הדירות למגורים במקביל. ללא הגדלת היצע לא יעבור הרבה זמן עד שהיושבים על הגדר יתייאשו ויחזרו ב'ריצת אמוק' אל השוק (הלל קורן, גלובס, בלי הגדלת היצע - יושבי הגדר יחזרו באמוק לשוק הדיור", 1/8/2017). משנת 1990 שיווק הקרקעות למטרת דיור – הן ברמה ארצית והן ברמה אזורית – הינו באופן עקבי בכמות פחותה מהנדרשת בכדי לענות על הביקוש שמקורו הגידול במספר משקי הבית במשק. מגבלת היצע זמין של קרקעות המיועדות לבנייה למגורים גורמת לשחיקה במלאי הדירות הכלל ארצי והאזורי, ולעלייה בצפיפות. הירידה המתמדת במלאי הדירות למשק בית גורמת לעלייה ארוכת טווח במחירי הדירות בכל אזורי הארץ ובכל שכבות האוכלוסייה, פוגעת ביכולת של משקי הבית לרכוש דירה למגורים ומגדילה צפיפות וביקוש לשכירות. עליית מחירים זו אף התעצמה ב-10 השנים האחרונות. בזמן שמלאי הדירות למשק בית ירד מכ-1.01 דירות למשק בית בסוף שנת 2006 לכ-0.95 דירות למשק בית בסוף שנת 2017 – המחירים הריאליים של דירות עלו בשיעור מצטבר של כ-90%, בלי כל קשר לעלייה של כ-4% בלבד במחירי תשומות הבנייה. על פי תוצאות מחקר של מכון אהרון למדיניות כלכלית בבית ספר טיומקין לכלכלה (האם יש בועה במחירי הדירות, צבי אקשטיין, תמיר קוגוט, וסרגיי סומקין, המרכז הבינתחומי הרצליה, 2017), לא התקיימה בועה במחירי הדירות בשנים 2007–2017, אלא השחיקה בהיצע הדיור למשק בית והירידה בריבית למשכנתאות הן שגרמו לעלייה חדה במחירי הדירות. כדי למתן את עליית מחירי הדירות בשלוש השנים הבאות יש לבנות כ-80 אלף יחידות דיור בשנה – כ-60 אלף יחידות דיור עבור משקי הבית החדשים, כ-20 אלף יחידות דיור לסגירת המחסור, ויחידות דיור נוספות כמענה לביקוש של משקי הבית הרואים בדיור נכס להשקעה.

2. **פטור ממס על הכנסות משכר דירה בחוזים ארוכי טווח – בלבד (תמרוץ שכירות ארוכת טווח עמדת המועצה הלאומית לכלכלה מוגש לצוות שכירות הוגנת – אוקטובר 2015, עמ' 1):** 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 הגדלת גביית המס מהכנסות משכר דירה. החלופה מורכבת משני חלקים:

א. **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. להערכתנו, בהחלת מס של 10% מההכנסה

ברוטו על כלל הדירות המושכרות במשק, גביית המס הפוטנציאלית תעמוד על כ - 1.9 1.3 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). (תמרוץ שכירות ארוכת טווח עמדת המועצה הלאומית לכלכלה מוגש לצוות שכירות הוגנת - אוקטובר 2015, עמ' 17).

ב. 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. החלופה תגדיל משמעותית את היקף החוזים ארוכי הטווח בישראל ותגדיל את גביית המס על הכנסות משכר דירה (תמרוץ שכירות ארוכת טווח עמדת המועצה הלאומית לכלכלה מוגש לצוות שכירות הוגנת - אוקטובר 2015, עמ' 19) 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.

3. 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. משמעויות:

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 יקוזז 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. **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 (תמרוץ שכירות ארוכת טווח עמדת המועצה הלאומית לכלכלה מוגש לצוות שכירות הוגנת- אוקטובר 2015, עמ' 20). 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 וחוב בעלי הדירות להסדרים קשיחים שאינם מקובלים.

סיכום

מתחילת שנות האלפיים עלתה הדרישה בעולם לפיקוח על שכר דירה, כחלק מהאמצעים להגן על השוכרים ולספק להם ודאות ויציבות גבוהה יותר בשוק הדיור. גם בישראל עלה הדיון לסדר היום הציבורי, בעיקר לאור עליות המחירים הגבוהות משנת 2008 והמחאה הציבורית שהתעוררה בעקבות משבר הדיור. רבים טענו כי התערבות הממשלה בנושא היא הכרחית, ודרשו פיתוח של רגולציה בשוק השכירות ופיקוח משמעותי על העלאת שכר הדירה.

נייר עמדה זה בחן את נושא הרגולציה של שוק השכירות ובפרט הפיקוח על שכר דירה במדינת ישראל לאור המתרחש במדינות אחרות בעולם. שוק השכירות מגוון את אפשרויות הדיור, ומשמש כחלופה לרכישת דירה עבור צעירים, או כל מי שאינו יכול או לא מעוניין לרכוש דירה מסיבות שונות. השכירות מאפשרת שינוי של מקום מגורים בקלות יחסית לאור שיקולים אישיים, משפחתיים ומקצועיים, ולכן החשיבות בשמירה על שוק גמיש המאפשר התאמה של

דיור לצרכים שונים של שוכרים. עם זאת, נמצא כי רגולציה ופיקוח על שכר דירה פוגעים בגמישות זו.

רגולציה ופיקוח על שכר דירה הוא נושא שלהשלכות הלא רצויות שלו קיימת הסכמה רחבה בקרב רוב הכלכלנים בעולם. הניסיון ההיסטורי בעולם מראה כי במדינות בהן קיים פיקוח על שכר הדירה קיימת תחזוקה לקויה של דירות, חוסר התאמה של דירות לצרכי המשפחה, ירידה במוביליות השוכרים ובניידות התעסוקתית, וכן חוסר אטרקטיביות למשקיעים שמוביל להשקעה נמוכה בבנייה של דירות חדשות, מה שמביא בתורו למחסור בדירות שבסופו של דבר גורם לעליית מחירים. בנוסף, רגולציה בשוק השכירות מביאה להתפתחות של שוק שחור, והתנהגויות לא רצויות ואף בלתי חוקיות של שוכרים ומשכירים כאחד, כמו שוחד, בריונות ואפליה.

מכאן, שהתוצאות השליליות של פיקוח על שכר דירה משפיעות הן על שוק השכירות ובהמשך גם על שוק הדיור ושוק העבודה. גם המלצות ה-OECD להסדרת שוק השכירות לא כוללות המלצה לפיקוח על שכר דירה. הניסיונות להסדרת היחסים בין השוכרים למשכירים בנושאים שונים, כמו תחזוקת הדירה וקיומם של תנאים מסוימים בחוזה אינם תורמים לאיזון, וגם בישראל, חוק שכירות הוגנת לא ממש מועיל לציבור השוכרים.

התובנה המרכזית שעולה מהמחקר שבוצע הוא שסוגיית פיקוח שכר דירה הינה סוגייה פופוליסטית בעיקרה ולא כלכלית. המטרה הכלכלית היא לייצר מנגנונים כלכליים שמתמרכים את השוק להגיע לאיזון בריא יותר במשק. מכאן שפיקוח שכר הדירה הינו כלי ולא מטרה. בסופו של דבר, הביקוש וההיצע בשוק הדירות הם אלו שקובעים את גובה שכר הדירה, ואת כמות הדירות ואיכותן. הגורם לעלייה במחירי השכירות הוא תוצאה של בנייה מועטה ביחס לביקוש הגבוה ולכן, הטיפול היעיל והנכון הוא בצד ההיצע של דירות חדשות ולא דרך רגולציה של שוק השכירות. כלומר, הגדלת היצע הדירות היא כנראה הפתרון המתאים להורדת שכר הדירה, במיוחד באזורים בהם הביקוש למגורים בשכירות הוא גבוה, כמו במרכז הארץ, למשל.

ביבליוגרפיה:

- אבידור, ד., מואב, ע. (2016), רגולציה של שוק השכירות בישראל, נייר מדיניות, הבינתחומי הרצליה, מכון אהרן למדיניות כלכלית.
- אגמון, ת. (2014), תיאור וניתוח שוק הדירות להשכרה והשפעת רגולציה מוצעת על הגבלת שיעור העלייה בשכר דירה, הכנסת, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיתוח תקציבי.
- נגר, ו., סגל, ג. (2011), "מה מסביר את התפתחות מחירי הדירות ושכר הדירה בישראל בשנים 1999-2010?" סקר בנק ישראל 85, עמ' 7-59.

כתבות

- גרשוני, ה. "מתן חודורוב השתגע: פיקוח על שכירות הוא יוזמה מסוכנת", מידה, 10.2.17.
- דניאלי, ע. "חוק שכירות הוגנת אושר, הפיקוח על המחיר נשאר בחוץ", כלכליסט, 17.7.17.
- דרור ניר קסטל "חדשות" התקנות החדשות בניו יורק מגבילות את הפיקוח על השכר", הון - מדריכים פיננסים. 2019.
- כץ, א. "פיקוח שכר דירה: עשרת הדיברות להתערבות בשווקים תחרותיים", הארץ, 13.1.16.
- קרגנבילד, ט. "ברלין מחוקקת פיקוח שכר דירה ומשום מה כל שיפוצי הדירות נעצרו", כלכלה קלה, 29.9.19.
- "ברלין הקפואה את שכר הדירה - זורקה את איי. די. או גרופ לרחוב", סוכנויות הידיעות, דה מרקר, שוק ההון, 19.6.19.
- "האיום החדש על קרנות ריט בארה"ב", נדלין בארה"ב, וול סטריט ג'ורנל, גלובס, 10.5.19.
- Davidson, A. "The Perverse Effects of Rent Regulation", The New York Times Magazine, 23.7.13.
- Krugman, P. "Reckonings; A Rent Affair", The New York Times, 7.6.2000.
- https://www.nytimes.com/2013/07/28/magazine/the-perverse-effects-of-rent-regulation.html?pagewanted=all&_r=3&fbclid=IwAR2lUIGTk_nISKoe6tGjHGTICCGAv2XtAn6mSzY3dlKuPnakyGZtr0RaUE
- http://www.forum15.org.il/uploaded_files/documents/%D7%A9%D7%95%D7%A7%D7%94%D7%A9%D7%9B%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA%D7%A2%D7%A8%D7%A9%D7%A7

7%99%D7%9D %D7%A0%D7%91%D7%97%D7%A8%D7%95%D7%AA %D7%91%D7
%A2%D7%95%D7%9C%D7%9D -
%D7%9E%D7%A8%D7%9B%D7%96 %D7%94%D7%92%D7%A8 %D7%91%D7%90%
D7%95%D7%A0%D7%99%D7%91%D7%A8%D7%A1%D7%99%D7%98%D7%AA %D7
%AA%D7%9C %D7%90%D7%91%D7%99%D7%91, %D7%9E%D7%A8%D7%A5 2017
_U4755.pdf