

26.12.2018

לכבוד חה"כ משה גפני
יו"ר ועדת הכספים
כנסת ישראל

שלום רב,

עמדת מרכז הגר¹ ביחס להצעת חוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 74) (עידוד בניית דירות מגורים להשכרה), התשע"ז-2017

לקראת הדיון הקבוע ליום 2.1.19, ובהמשך להערותינו שהועלו בדיון מיום 28.11.17 ובנייר המדיניות שנשלח לכבודו בדצמבר 2017, נבקש להביא את עמדתנו העדכנית ביחס להצעה, לאור הערות הוועדה והחלופות שהוצעו במהלך הדיונים:

1. בראשי הדברים נציין כי רוב הערותינו שהועלו בעבר על הכתב תואמות את עמדת חברי הוועדה הנכבדה. כך ביחס לצורך להקל על התנאים המוצבים בפני המשכיר על מנת ליהנות מההטבות המוצעות (הקטנת סך יחידות הדיור הנדרש בהגדרת "בניין להשכרה"; הגמשת אחוז הדירות המיועדות להשכרה מתוך סך הדירות) וכן הגדלת ההטבות ביחס לבניית דירות להשכרה בפריפריה.
2. בנייר זה נבקש להתייחס לשני נושאים נוספים שלדעתנו יש להידרש אליהם: הצורך לוודא שהשכירות שכנגדה ניתנת ההטבה, אכן תבטיח שכירות בהישג יד – **שכירות לטווח ארוך מנקודת מבטו של השוכר ואף שכירות במחיר מופחת**; והצורך לבחון אפשרות להרחיב את ההטבות גם ביחס לשוק השכירות הקיים.
3. יצויין כי סוגיות אלו – כמו גם נושאים נוספים שנדונו בוועדה – קשורות לשאלת תכלית ההצעה. להבנתנו, מטרת הממשלה הן עידוד חברות להיכנס לשוק השכירות; ועידוד בנייה חדשה המיועדת להשכרה. על אף שאיננו חולקים על מטרת אלו, אנו סבורים שהטבות לחיזוק שוק השכירות צריכות להינתן כדי לעודד שכירות יציבה וארוכת טווח; ואנו רואים בהצעת החוק הזדמנות לתמוך במאמצייהן של הרשויות המקומיות לייצר מלאי של דיור להשכרה ארוכת טווח ואף במחיר מופחת. להבנתנו, זו גם עמדת הוועדה הנכבדה. אנו סבורים שההצעה, שהונחתה כאמור על ידי תכליות אחרות, לא משיגה את המטרה החשובה של שיפור שוק השכירות, ועל כן אנו מציעים לבחון שינויים במודל שהוצע, כמפורט להלן.

¹ **מרכז הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי** הוקם על מנת לפתח ידע וכלים חדשים בתחום הדיור ולקדם מדיניות שתאפשר דיור הולם, נגיש ובהישג יד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. המרכז עוסק במחקר אקדמי יישומי בתחום של דיור בהישג יד והתחדשות עירונית, בליווי פרויקטים 'מחוללי שינוי', בגיבוש הצעות חקיקה ופיתוח כלי מדיניות חדשים. המרכז פועל באייה רב-תחומית ומעסיק אנשי מקצוע מתחום המשפט, התכנון, והכלכלה. מידע נוסף על מרכז הגר ניתן למצוא באתר האינטרנט של המרכז: www.israhc.org

א. הבטחת שכירות בהישג יד כנגד מתן הטבות – שכירות לטווח ארוך ובמחיר מופחת

4. הצעת החוק ביקשה ליתן הטבות מס כנגד השכרת דירות לתקופות של חמש, עשר או חמש-עשרה שנים, ובלבד שממוצע דמי השכירות של יחידות הדיור ב"בניין", כהגדרתו, לא יעלה על 6,000 ש"ח. הוועדה הנכבדה העירה כי יש לאפשר את מתן הטבות גם ליחידים ולהפחית את היקפי הבניה הנדרשים ואת שיעור הדירות המיועד לשכירות. עם זאת, עד כה לא הוצעו נסחים אחרים לתוצר שכנגדו ניתנת ההטבה, ושאמור להיות בראש ובראשונה שכירות לטווח ארוך. חלק מחברי הוועדה הנכבדה כבר הביעו מורת רוח מהסכום הגבוה שנקבע כממוצע שכה"ד שיאפשר את ההטבה, שלא יבטיח הגנה לשוכרים, ועל המנגנון עצמו של חישוב ממוצע "בנייני" בלבד, ללא כל הוראה בדבר שכירות לטווח ארוך.
5. מכיוון שלהבנתנו מטרת ההצעה, כפי שרואה אותה גם הוועדה, היא לעודד שכירות יציבה לטווח ארוך מנקודת מבטו של השוכר – להבדיל מעידוד העמדת הנכס להשכרה מנקודת מבטו של המשכיר – אנו סבורים כי יש לאחוז את השור בקרניו, ולהידרש לעיצוב התוצר שכנגדו ניתנת הטבת המס, כשכירות לטווח ארוך, ולא רק לסמוך על כוחות השוק שיגנו על השוכר דרך חישוב ממוצע שנתי.
6. עיצוב שכירות כשכירות לטווח ארוך מנקודת מבטו של השוכר, מחייב עידוד המשכיר לאפשר תקופות שכירות ארוכות, החורגות משנה, או כוללות אפשרות להארכות חוזי השכירות על פני כמה שנים. קביעת תקרה (גבוהה) לממוצע "בנייני" של דמי שכירות לא תגן על שוכרים מפני עליית מחירי השכירות, ככל שהממוצע יהיה נמוך יותר מהתקרה בתחילת השכירות (למשל, 4,000 ש"ח) ויעלה עד לתקרה במשך השנים. משכך, אנו סבורים ששכירות ארוכת טווח מחייבת גם בחינת תקופות השכירות דרך חוזי השכירות.
7. לאחרונה התקבל מנגנון זה בחקיקה, שעניינה שכירות ארוכת טווח. במסגרת תיקון 120 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, שביקש לאפשר לגורמי התכנון להגדיל את אחוזי הבניה בתכנית בתמורה ליעוד חלק מהדירות לדיור בהישג יד, נקבעה בסעיף 1 לתוספת השישית הוראה המגדירה שכירות לטווח ארוך. שכירות ארוכת טווח הוגדרה כ"השכרה של יחידת דיור למגורים לתקופה כוללת שלא תפחת מעשרים שנה יחידת הדיור תשמש להשכרה לאותו אדם יחיד ובני משפחתו לתקופת השכירות [העומדת על שנה – א.כ.], ובלבד שתיתן לאותו אדם זכות ברירה לשכור את יחידת הדיור למגורים לתקופות שכירות נוספות שלא יפחתו מחמש שנים במצטבר....". בהתאם, גם סעיף 2 לחוק לקידום הבניה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), תשע"ד-2014, מפנה להגדרה זו.
8. הגדרה זו, המאפשרת לשוכר להאריך את חוזי השכירות למשך תקופה של חמש שנים, מספקת הגנה, לכל הפחות משלימה, לזו שקבועה כיום בהצעה. בנוסף, להצעת החוק פוטנציאל להיות כלי משלים לתיקון 120 לחוק התכנון והבניה, לשם עידוד שכירות ארוכת טווח ושכירות ארוכת טווח במחיר מופחת, על ידי מתן תמריצים הן מתחום התכנון והן מתחום המס.
9. אנו סבורים כי אין להעמיד את היזם בפני בחירה בין הטבות תכנוניות עבור שכירות מסוג אחד, לבין הטבות מס לשכירות מסוג אחר, ויש לשאוף להאחדה על מנת למקסם את התמריצים שנועדו לאותה מטרה ציבורית.

10. עוד נציין, שהמנגנון שנקבע בחוק התכנון והבניה מבקש להבטיח שהנכס יועמד להשכרה למשך 20 שנים. הגם שאנו מאמינים שיש לאפשר למשכיר "נקודות יציאה" בתום 5, 10 ו-15 שנים של השכרה מבלי שיאבד לגמרי את הטבות המס, אנו סבורים כי יש לשאוף לקביעת דרגת הטבה נוספת ככל שתקופת ההשכרה תעמוד ל-20 שנים, בחפיפה עם הוראות חוק התכנון והבניה.

11. כמו כן, חוק התכנון והבניה מתמרץ יזמים להשכיר לפחות חלק מהדירות במחיר מופחת, כהגדרתו בתוספת השישית (סעיף 63 לחוק). הסעיף מבקש להבטיח שלפחות חלק מהדירות שכנגדן ניתנים אחוזי בניה נוספים, יעמדו גם לרשות שוכרים בעלי הכנסה בינונית ו/או נמוכה. הוראה זו חיונית במיוחד לשוק השכירות באזורי ביקוש גבוה ואזורים שעוברים התחדשות עירונית, משום שבאזורים אלו מתגוררים כיום שוכרים בעלי הכנסה נמוכה יחסית, שלא יוכלו לעמוד במחירי השכירות לאחר תהליך ההתחדשות.

12. נוכח כל האמור, ובהמשך להערות חלק מחברי הוועדה הנכבדים, אנו מבקשים להציע את השינויים הבאים בהצעה:

א. הפחתת הסכום הקבוע כיום כממוצע שכר הדירה ב"בניין" מ-6,000 ש"ח, תוך אבחנה בין 'איזורי ביקוש' ל-"פריפריה" כהגדרתה בנוסח המוצע על ידי הוועדה (כך שבזו האחרונה ממוצע השכירות יהיה נמוך יותר).

ב. להתנות את ההטבות המוצעות בהסכם שכירות הכולל אפשרות להאריך את תקופת השכירות למשך 5 שנים ללא שינוי בתנאי השכירות ו/או תוך מתן אפשרות מוגבלת לעדכון שכר הדירה בתוך תקופה זו.

ג. להתאים בין הצעת החוק לחוק התכנון והבניה בדרך של עידוד היזם להעמיד את הנכס להשכרה לתקופה של עד 20 שנים.

ד. הוספת אפשרות להטבה נוספת לזו המוצעת כבר, לפרוייקטים שייעדו 25% מיחה"ד להשכרה, לשכירות במחיר מופחת כהגדרתה בחוק התכנון והבניה.

ב. פתיחת האפשרות למתן ההטבות בפני משכירים קטנים בשוק הקיים

13. ההצעה ביקשה לאפשר הטבות במסלול הירוק לחברה שתבנה מתחמים גדולים, שאחוז ניכר מהדירות בהם ינוהלו על ידה כדירות להשכרה. במהלך הדיונים, סברה הוועדה כי יש לאפשר את ההטבות המוצעות גם ליחידים, ולהפחית את דרישות הסף לפרוייקט (מספר הדירות ב"בניין", אחוז הדירות המיועד להשכרה), וזאת מאחר שהוועדה סברה שהמטרה העיקרית של ההצעה אינה בהכרח עידוד בניה מוסדית של דיור להשכרה, או עידוד חברות להיכנס לשוק השכירות, כי אם שיפור שוק השכירות. כאמור, גם לתפיסתנו החוק נועד לעודד שכירות יציבה לטווח ארוך מנקודת מבטו של השוכר.

14. משכך, אנו מבקשים לתהות מדוע הטבות מס ניתנות רק למשכירים "גדולים", שיש ביכולתם להקים מיזמים הכוללים מספר רב של דירות (לפחות 10 כמוצע בנוסח החלופי מטעם הוועדה) ולא למשכירים "קטנים", שיכולה להיות להם גם רק דירה אחת להשכרה, דרך תיקון עקיף לחוקים אחרים. כמו כן,

יש לתהות מדוע ההטבה ניתנת רק לבניה חדשה, ולא לדירות קיימות בשוק השכירות, שמהוות את רוב שוק השכירות כיום.

15. נוכח האמור, אנו מציעים לבחון מתן הטבת מס במסגרת תיקונים עקיפים למשכירים שיעמדו בתנאי ההשכרה המוצעים, ללא קשר לזהות המשכיר ומספר הדירות המושכרות על ידם; ולהחיל אותן גם על בניה קיימת. ברור לנו שהרחבה מעין זו תחייב בחינה של היבטים רבים שעד כה לא היו חלק מהדיון אך בחינה זו טומנת בחובה גם פוטנציאל לשינוי משמעותי בשוק השכירות בישראל.



אלעד כהנא, עו"ד
מנהל תחום קידום מדיניות

בברכה,



סבסטיאן ולרשטיין
מנהל



פרופ' נטע זיו
מנהלת אקדמית