

השכרה ארוכת-טווח בישראל

**תמונת מצב והערכת
המדיניות הממשלתית**

**כתיבה: עו"ד עו"ס מתן רבינוביץ
עריכה: פרופ' נטע זיו**

Israel Affordable
Housing Center
The Buchmann
Faculty of Law
Tel Aviv University

هاجر - بحث وتطوير
الإسكان الاجتماعي
كلية بوخمان
للحقوق
جامعة تل أبيب

הגר - מחקר ופיתוח
דיוור חברתי
הפקולטה למשפטים
ע"ש בוכמן
אוניברסיטת תל אביב



השכרה ארוכת-טווח בישראל

תמונת מצב והערכת המדיניות הממשלתית

כתיבה ומחקר: עו"ד עו"ס מתן רבינוביץ

עריכה: פרופ' נטע זיו

ע. מחקר: סתו רוזנבאום, מתמחה מתכנית עמיתי אברט לצדק חברתי

הגר- מחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי

יוני 2021

ברצוננו להודות למכון אלרוב לחקר הנדל"ן באוניברסיטת תל אביב שבזכות תמיכתו הנדיבה
התאפשרה כתיבתו של דוח זה.

צילום השער: ויטמינה פולזנובה, Unsplash



תמצית

בעשור האחרון, וביתר שאת לאחר אימוץ המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("ועדת טרכטנברג"), ישראל החלה ביישום מספר צעדים על מנת לעודד בנייה למגורים המיועדת להשכרה ארוכת-טווח. בנייר מדיניות משותף שפורסם ב-2015 על ידי 'הגר' – מחקר ופיתוח מדיניות חברתי ומכון אלרוב לחקר הנדל"ן באוניברסיטת תל אביב, נבחנה מדיניות הממשלה בנושא והוצגו מספר תובנות וכיווני פעולה.¹ מאז פורסם נייר מדיניות זה, כלי המדיניות המשיכו להתפתח ולהשתכלל ומטרת עבודה זו היא לספק תמונת מצב עדכנית של המדיניות והרגולציה המשמשת לעידוד השכרה ארוכת-טווח בישראל. לאחר תיאור קצר של שוק השכירות הישראלי, נציג בחלק הראשון של עבודה זו סקירה של 14 דינים מרכזיים (חוקים, תקנות והחלטות ממשלה) הנוגעים לשוק הדיור להשכרה ארוכת-טווח בישראל. בחלק השני של עבודה זו, נציג נתונים אודות היקף הפעילות בתחום ההשכרה לטווח-ארוך במסגרת הכלים הקיימים; בחלק השלישי ננתח את המצב כיום בתחום זה, על בסיס סקירת הרגולציה, נתונים ושיחות שקיימנו עם אנשי ונשות מפתח בתחום. לבסוף, נציג מספר המלצות וכיווני פעולה לצורך פיתוח הולם והסרת חסמים ביצירת שוק הדיור להשכרה ארוכת-טווח בישראל. מסקירתנו ניתן להתרשם כי, הדינים השונים בנויים משכבות שונות של תמריצים – קנייניים, תכנוניים ומיסויים – שאמורים (גם אם לא בהכרח בכוונת מכוון) להשלים זה את זה. דינים אלו פונים לסוגים של שונים שחקנים באפיקי פיתוח שונים ואת תמונת המצב הרגולטורית בתחום ניתן לאפיין כ-'ביזור רגולטורי' – התקיימותם של דברי חקיקה שונים בתחום מסוים שפועלים בצורה שאיננה תמיד קוהרנטית או סינרגית, וללא גורם מתכלל. חוסר אחידות זה ניכר בהגדרות השונות שניתנות לדיור להשכרה, סוגי 'המוצר' השונים והלא אחידים המוצעים בשוק (תקופות השכרה משתנות ותנאי השכרה ברמות יציבות והוגנות משתנות) ותמרוץ של שחקנים שונים, לעיתים זה על חשבון זה. עוד מצאנו, כי שני האפיקים הבולטים ביותר לייצור דיור להשכרה ארוכת-טווח הם שיווק קרקעות מדינה וייעוד של חלקן לשכירות ארוכת-טווח באמצעות חברת 'דירה להשכיר', וכן תמריצי מיסוי מכוח חוק עידוד השקעות הון הממומשים בעיקר בפרויקטים קטנים (86% מהפרויקטים הם של עד 29 דירות, מחציתם עד 10 דירות). בבחינה של שוק השכירות כולו, נראה שהרגולציה הקיימת מכילה עיוות משמעותי המתמרץ דווקא השכרה של דירות על ידי פרטיים ועל ידי יזמים בפרויקטים קטנים מכח חוק עידוד השקעות הון, בכפוף למגבלות מצומצמות יחסית שאינן יוצרות את התוצר הראוי מבחינה ציבורית. על בסיס הממצאים המפורטים בהרחבה במסמך, אנו מציעים שורה של המלצות: הקמת רשות ממשלתית לקידום דיור להשכרה ודיור בהישג יד, שתתכלל את הנושא ותפעל בהתאם לתכנית רב-שנתית ויעדים מדידים; יצירת מתווים אפשריים ותיקוני חקיקה שיגדילו את קצב התכנון והביצוע של דיור להשכרה ארוכת-טווח, כולל בקרקעות פרטיות ובקרקעות לצרכי ציבור; קביעת הגדרה אחידה ורף מינימלי לדיור להשכרה ארוכת-טווח כתנאי לקבלת הטבות ציבוריות; שורה של תיקוני חקיקה נוספים שנועדו לאזן ולהשוות בין המסלולים השונים ולתקן עיוותים קיימים ולבסוף, בחינה מחודשת של התוויות המדיניות הקיימת כך שתכלול עיסוק משמעותי בסוגיית המחיר הסופי של הדירות במסלולים אלו, באופן שיתאימו למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה ובינונית, המהווים את החלק הארי של שוכרי הדירות בישראל.

¹ ישורון, לרמן, צ'רניאבסקי ואח', 'השכרה ארוכת טווח בישראל: בחינת מדיניות הממשלה – נייר מדיניות', מרכז הגר ומכון אלרוב לחקר הנדל"ן, אוניברסיטת תל אביב, 2015.



תוכן עניינים

4	<u>מבוא</u>
7	<u>מתודולוגיה</u>
8	<u>חלק ראשון - סקירת כלי המדיניות הקיימים לעידוד השכרה ארוכת-טווח</u>
8	• <u>חוק הותמ"ל</u>
10	• <u>התוספת השישית</u>
11	• <u>תקנות מטרה ציבורית</u>
12	• <u>צו התר"ב צרכי ציבור</u>
13	• <u>סעיף 4.8 לאוגדן החלטות רמ"י</u>
14	• <u>סעיף 4.13.12 לאוגדן החלטות רמ"י</u>
14	• <u>החלטות ממשלה בעניין חברת 'דירה להשכיר' וסמכויותיה</u>
15	• <u>חוק עידוד בניית דירות להשכרה</u>
16	• <u>חוק הריטים</u>
17	• <u>חוק קופות גמל</u>
18	• <u>חוק עידוד השקעות הון</u>
19	• <u>סעיף 31 לחוק מע"מ</u>
20	• <u>חוק שכירות הוגנת</u>
20	• <u>חוק מס הכנסה</u>
22	<u>חלק ראשון – סיכום</u>
25	<u>חלק שני - נתונים אודות היקף יחידות דיור להשכרה</u>
25	• <u>דירה להשכיר</u>
26	• <u>רשות המיסים</u>
28	• <u>משרד הכלכלה והתעשייה</u>
30	• <u>ותמ"ל</u>
30	• <u>קרנות ריט (REIT)</u>
31	• <u>מיסוי לשכירות פרטית</u>
32	<u>חלק שני – סיכום</u>



34 **חלק שלישי - ניתוח הנתונים וכלי המדיניות הקיימים**

- 34 • הרגולציה – ביזור רגולטורי תורם לחוסר קוהרנטיות ולאפקטיביות נמוכה של חלק מהכלים
- 37 • 'המוצר' – חוסר אחידות ותמרוץ מוצרים נחותים מבחינת התועלת הציבורית
- 38 • השחקנים – התמריצים מעדיפים שחקנים קטנים
- 39 • איסוף וניטור מידע
- 40 • מחירי השכירות וזהות השוכרים

42 **חלק רביעי - המלצות וכיוונים לפיתוח**

47 **ביבליוגרפיה**

- 49 נספח א' – התשתית הרגולטורית לצורך עידוד דיור להשכרה – טבלה משווה
- 51 נספח ב' – תשובת רשות המיסים לבקשת חופש מידע



מבוא

ישראל מתמודדת מזה למעלה מעשור עם עליות מחירים דרמטיות בשוק הדירור. במהלך השנים 2007-2017 עלו מחירי הדירות בישראל במצטבר בכ-90%, באופן שהגביר את הקושי ביכולת לרכוש דירה.² במונחי משכורת ממוצעת, בשנת 2017 מספר המשכורות הדרושות לרכישת דירה עמד על כ-145, כאשר, לצורך ההשוואה, בשנת 1989 נדרשו 65 משכורות בלבד לרכישת דירה.³ לצד העלייה במחירי הדירור, מחירי שכר הדירה הממוצעים עלו מאז שנת 2006 בלמעלה מ-4.60%.⁴ לפי נתוני הלמ"ס, בשנת 2018 היו כ-730 אלף משקי בית בישראל הגרים בשכירות שהם 28% מסך משקי הבית, בעוד כשני שליש ממשקי הבית בישראל הם בעלי דירה אחת לפחות.⁵ בפילוח לפי קבוצות גיל, שיעור המתגוררים בשכירות בגילאים 25-39 הוא הגבוה ביותר ונע בין 35% בגילאים 25-29 ל-28% בגילאים 35-39.⁶

ככלל, שיעור משקי הבית המתגוררים בשכירות משתנה בהתאם לאזור הגיאוגרפי - כמחצית מהשוכרים מתגוררים במחוזות תל אביב ומרכז, כאשר בתוך מחוז תל אביב שיעור השוכרים הוא הגבוה ביותר ועומד על כ-35%. שוק השכירות בישראל מתאפיין בדירות קטנות ובמשקי בית קטנים, 63.3% מהשוכרים גרים בדירות שלושה חדרים או פחות, וב-69.3% ממשקי הבית בשכירות מתגוררים עד 3 נפשות.⁷ שיעור השוכרים במגזר הערבי נמוך ועומד על 11.2% בהשוואה ל-29.6% שוכרים באוכלוסייה היהודית. בקרב משקי הבית היהודיים אחוז השוכרים החילונים מעט גבוה מהשוכרים החרדים והדתיים ועומד על 32.7% לעומת 28.7% ו-27% בהתאמה.⁸ כמו כן, בשנת 2015 יותר משני שליש ממשקי הבית שגרו בדירות שכורות, השתייכו לחמשת עשיריני ההכנסה הנמוכים, כאשר היקף משקי הבית הגרים בשכירות יורד עם העלייה בעשירונים.⁹ מאפיין בולט נוסף של שוק השכירות הישראלי הוא כי רובם המוחלט של משכירי הדירות הם אנשים פרטיים וחלקו של שוק הדירור המוסדי - זניח. כמו כן, שוק השכירות מתאפיין בחוזים לתקופות קצרות משמעותית מהצורך וממשך המגורים של הדיירים - למעלה מ-90% מההסכמים בשוק השכירות ב-2015 נחתמו למשך שנה אחת בלבד, בעוד בפועל יותר ממחצית מהשוכרים מתגוררים בדירה השכורה במשך 3 שנים ויותר.¹⁰ הדין המרכזי המסדיר את שוק השכירות בישראל הוא חוק השכירות והשאלה, תשל"א-1971, אשר קובע הוראות, דיספוזיטביות ברובן, אודות היבטים שונים ביחסים בין הצדדים להסכם שכירות. בפועל, יחסים אלו - לרבות גובה ודרך תשלום שכר הדירה, סוגי הביטחונות, חובות תיקון ועוד - מבוססים על הסכמות חוזיות בין הצדדים, הנערכות במסגרת שוקית ובהתאם לחופש החוזים הנהוג בישראל. תיקון לחוק השכירות והשאלה מ-2017 ביקש להסדיר את תחום השכירות למגורים, להגביר את הוודאות לגבי החיובים המוטלים על הצדדים

² ראו מדד שמפרסם מכון אלרוב לגבי היכולת לרכוש דירה, ממצאי רבעון רביעי 2020, ובין יתר: איור 1.1 שמעיד על הגדלת ההחזר החודשי הממוצע בעשור האחרון; איור 2.1 שמעיד על הגדלת ההון העצמי הדרוש בעשור האחרון; איור 3.1 שמעיד על עליית מחירי הדירות בעשור

האחרון: https://alrov.tau.ac.il/wp-content/uploads/2021/03/Madad2020Q4_DB_210310.pdf

³ אקשטיין, צ. קוגוט, ת. וסומקין, ס. האם יש בועה במחירי הדירות, מכון אחרון למדיניות כלכלית, 2018.

⁴ מתן שחק, נתונים על שוק השכירות בישראל, הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2016.

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקר הוצאות משק בית 2018, (2018).

⁶ רז-דרור, ע. ושמיר, א. על השכירות, המועצה הלאומית לכלכלה, 2017.

⁷ רז-דרור, ע. ושמיר, א. על השכירות, המועצה הלאומית לכלכלה, 2017.

⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקר הוצאות משק בית 2018, (2018).

⁹ מרכז המידע והמחקר של הכנסת, נתונים על שוק השכירות, מענה לפניית של ח"כ יוליה מלינובסקי, נשלח ב-14.12.2016.

¹⁰ רז-דרור, ע. ושמיר, א. על השכירות, המועצה הלאומית לכלכלה, 2017.



ולקבוע הסדרים הוגנים כלפי שוכרי הדירות, תוך הותרת הגמישות הנדרשת לאור אופיו המגוון של השוק.¹¹ עם זאת, נראה כי גם לאחר התיקון, השאיפה להגברת הוודאות וליצירת הסדרים המיטיבים עם שוכרי דירות איננה מתממשת, ויש שטענו כי הוא אף צפוי להביא לפגיעה ברווחת השוכרים, במיוחד החלשים ביותר.¹² לסיכום ניתן לומר, כי שוק השכירות הפרטית בישראל מאופיין במחירים מאמירים, הטיה במאזן הכוחות והיחסים החוזיים לטובתו של המשכיר, והיעדר יציבות.

בעשור האחרון, וביתר שאת לאחר אימוץ המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("ועדת טרכטנברג"), ישראל החלה בנקיטת מספר צעדים על מנת לעודד בנייה למגורים המיועדת להשכרה ארוכת-טווח. צעדים אלו הניבו שורה של הסדרים רגולטורים חדשים בתחום התכנון, המיסוי ובמדיניות ניהול המקרקעין שבבעלות המדינה. במסגרתם אף הוקמה בשנת 2013 חברה ממשלתית ייעודית לנושא: 'דירה להשכיר' - החברה הממשלתית לדיוור ולהשכרה בע"מ.¹³

בשנת 2015, 'הגר-מחקר ופיתוח מדיניות דיוור חברתי' ומכון אלרוב לחקר הנדל"ן, שניהם מאוניברסיטת תל אביב, פרסמו נייר מדיניות שעסק בבחינת מדיניות הממשלה דאז בקידום השכרה ארוכת-טווח בישראל.¹⁴ מסמך זה הציג ניתוח השוואתי של המסלולים השונים דרכם ניסתה הממשלה לעודד בנייה למגורים המיועדת להשכרה ארוכת טווח – חלופת הממשלה (מכרזים להשכרה ארוכת טווח), חלופת 'תיקון 101' (תוספת זכויות לצורך דיוור להשכרה בקרקעות פרטיות), חלופת השלטון המקומי (בניה ותפעול עירוניים או באמצעות שיתוף פעולה עם השוק הפרטי) והסדרת יחסי שוכר-משכיר. נייר המדיניות בחן את המסלולים ביחס למספר פרמטרים: היכולת לייצר שוק לשכירות ארוכת טווח שלא מוגבל באופן מובנה בזמן או בהיקף; היכולת להגדיל את נתח השוק לשכירות ארוכת טווח והיצע הדירות בכלל; היכולת לספק פתרונות לאוכלוסייה ברמות הכנסה בינונית ונמוכה; עלות הסבסוד הציבורי; היכולת לספק פתרונות דיוור מוטי נגישות (בנגישות לתחבורה ציבורית); היקף הסיוע הכספי לזכאים; זמינות ליישום; והיכולת לייצר השפעות חיצוניות חיוביות.

על בסיס הניתוח, הצביע נייר המדיניות על מספר תובנות:

1. אין חלופה המצליחה לבדה לעמוד בכל המטרות, ולכן על מנת לפתח שוק של שכירות ארוכת טווח בראייה כוללת ראוי לשלב בין כלי מדיניות מגוונים המשלימים זה את זה.
2. כלי המדיניות הקיימים ברמה הלאומית נושאים בחובם עלות כלכלית גבוהה מאוד, והם אינם מכוונים למנעד רחב של אוכלוסיות ובפרט לא לאוכלוסיות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה. הומלץ, אם כן, לשכלל את החלופות הלאומיות הקיימות, ובכלל זה מנגנוני מימון ישיר ועקיף, כך שהתועלת החברתית תהיה גבוהה יותר לאור העלות הציבורית הכרוכה בהן.

¹¹ דברי הסבר להצעת חוק השכירות והשאיילה (תיקון), התשע"ו-2016.

¹² לוין-שנור, ר. ופרוקציה, י. עוד על חוק השכירות וההוגנת (חוק השכירות והשאיילה) (תיקון) התשע"ז-2017, משפטים על אתר יב, 2017 - תשע"ט.

¹³ ראו באתר החברה: <https://www.aprent.co.il>

¹⁴ ישורון, לרמן, צ'רניאבסקי ואח', השכרה ארוכת טווח בישראל: בחינת מדיניות הממשלה – נייר מדיניות, מרכז הגר ומכון אלרוב לחקר הנדל"ן, אוניברסיטת תל אביב, 2015.



3. למדיניות שנועדה להסדיר את היחסים בין שוכר למשכיר יש יתרון יחסי מבחינת היכולת לייצר שוק לשכירות ארוכת-טווח בהיקף רחב וזמין. ראוי לשקול חלופה זו ליישום מהיר הן עקב יכולתה לשפר את שוק השכירות בכללותו, והן ככלי שעשוי לתמוך ואף להשלים חלופות אחרות.
4. לכלי המדיניות המופעלים ברמה המקומית יש יתרון ביצירת השפעות חיצוניות חיוביות וכוחם יפה כחלק מתהליכי פיתוח עירוניים. כמו כן, יש בחלופות אלו הזדמנות לתת מענה לאוכלוסיות בעלות הכנסה בינונית (ואף נמוכה). לרשויות מקומיות, אם כן, מומלץ לעשות שימוש בכלים אלו, גם אם מבחינת השוק בכללותו כלים אלו מוגבלים ביכולתם לייצר שינוי בהיקף נרחב.

מאז פורסם נייר מדינות זה, כלי המדיניות המשיכו להתפתח ולהשתכלל – היקף שיווקי חברת דירה להשכיר התרחב, תיקון 101 הוחלף בתיקון 120, שכלל הרחבת סמכויות והגדרה משופרת לדיור להשכרה ודיור בהישג יד, תוקנו 'חוק הריטים' ותקנות 'מטרה ציבורית'. לצד אלו, ולהמשך עליות המחירים בשוק הדיור, בשנתיים האחרונות נראה ששוק ההשכרה ארוכת-הטווח תופס תאוצה, עם כניסתם של יותר שחקנים – חברות גדולות ובינוניות וכן יזמים קטנים.

במסמך זה נבקש לבחון את אופן יישום כלי המדיניות השונים לצורך קידום השכרה ארוכת טווח בישראל, לאתר את ההזדמנויות והחסמים הטמונים ביישום כלים אלו, ולהציע תוספות או שינויים נדרשים בכלים הקיימים על מנת לעודד את פיתוחו של שוק הדיור להשכרה ארוכת הטווח בישראל.



מתודולוגיה

עבודתנו שילבה בין איסוף כמותי של נתונים, שיחות עם בעלי עניין ושחקנים מרכזיים בשוק הדיור להשכרה ארוכת טווח וניתוח הרגולציה הקיימת. לשם כך חילקנו את עבודתנו למספר חלקים: בחלק הראשון, סקרנו את ההסדרים הרגולטוריים הקיימים, שנועדו להסדיר ולתמרץ את שוק הדיור להשכרה ארוכת טווח בישראל. לשם כך, סקרנו 14 מקורות דין שונים תוך התמקדות במספר רכיבים: ההגדרה לדיור להשכרה, התייחסות לדמי השכירות, תנאי הזכאות וזהות הגורם הרגולטורי המפקח. בחלק השני ביקשנו להציג נתונים אודות היקפי השיווק, התכנון והבנייה של דירות להשכרה ארוכת-טווח במסלולים השונים, זאת על בסיס נתונים זמינים וכאלו שהועברו אלינו מגורמים ממשלתיים שונים בעקבות בקשת חופש מידע; בחלק השלישי, הצענו ניתוח המבוסס על סקירת הרגולציה והנתונים ותובנות מראיונות שקיימנו עם שבעה נציגים של גופים רלוונטיים – נציגי משרד האוצר, חברת דירה להשכיר, קרנות הריט מגורית ואזורים ליוויניג, והחברות היזמיות פרשקובסקי וקבוצת גולדן-ארט נדל"ן. לבסוף, בחלק הרביעי לעבודתנו גיבשנו מספר המלצות והצעות לתיקון ושיפור הרגולציה בתחום.



חלק ראשון - סקירת כלי המדיניות הקיימים לעידוד השכרה ארוכת-טווח

בישראל קיימת תשתית רגולטורית שמטרתה תימרון ויצירת תשתית לשוק השכרה ארוכת-טווח, הכוללת כלים המתמקדים בהקצאת קרקעות, הענקת זכויות תכנוניות ומתן הטבות מס. להלן נסקור את הכלים והדינים השונים הנוגעים לשכירות ארוכת-טווח, תוך התמקדות בסיווג הכלי וההגדרות הכלולות בו, באופן שיאפשר לנו מבט השוואתי על הכלים ואיתור נקודות הדורשות הבהרה, האחדה או התייחסות אחרת. כמו כן, נסקור מספר דינים החלים על השכרה פרטית בישראל. סקירה זו תהווה תשתית להמשך הדיון באפקטיביות והתועלות המתקבלות מהכלים השונים.

תמצית הסקירה הנוגעת לכלים לעידוד השכרה ארוכת-טווח מוצגת בטבלה המצורפת כנספח א' לעבודה זו.

1. חוק לקידום בנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד - 2014 להלן: 'חוק הותמ"ל

רקע: חוק זה נחקק כחלק מניסיונות הממשלה להתמודד עם עליית מחירי הדיור והצורך בהגדלת והאצת היקפי התכנון והוא מהווה את התשתית להקמת הותמ"ל - הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור. על פי דברי ההסבר להצעת החוק, הוא נועד לשמש כנדבך בהתמודדות הממשלה עם עליית מחירי הדיור, והוא נלווה לצעדים נוספים ובהם מתן תמריצים לכניסת משקיעים לשוק מוסדר של השכרה ארוכת טווח.¹⁵

החוק נחקק כהוראת שעה למשך ארבע שנים, וזו הוארכה ותוקנה מספר פעמים. מטרת החוק הן הגדלה מהירה של היצע הדירות, יצירת היצע של דירות להשכרה ארוכת טווח וכן היצע של דירות להשכרה ארוכת טווח במחיר מופחת. הותמ"ל מוסמכת להכריז על מתחמים מועדפים בקרקע שמרביתה (80% ומעלה) הוא מקרקעי ישראל (לרבות קרקעות בבעלות רשות מקומית) וכוללת לפחות 750 יח"ד או שהיא נמצאת ביישוב מיעוטים וכוללת לפחות 200 יח"ד, או שהיא מתחם פינוי בינוי ברשות מקומית שמונה למעלה מ-10,000 תושבים שכוללת לפחות 500 יח"ד, או שהיא קרקע מרובת בעלים שכוללת לפחות 750 יח"ד. עוד קובע החוק כי במתחמים מועדפים שמרביתם או כולם מקרקעי ישראל יהיו לפחות 15% מיחידות הדיור להשכרה ארוכת טווח ולפחות 15% נוספים להשכרה ארוכת טווח במחיר מופחת. הממשלה רשאית להחליט על שיעורי יחידות דיור שונים מאלה בהתאם למיקום התכנית, מאפייני היישוב או היצע הדירות להשכרה ברשות המקומית הרלוונטית. גם מתוך קרקעות של רשות מקומית שנכללות במתחם כזה, יהיו לפחות 30% מיחידות הדיור מיועדות להשכרה ארוכת טווח, וכמחצית מתוכם לדיור להשכרה במחיר מופחת. לגבי קרקעות מרובות-בעלים לפחות 15% מיחידות הדיור בקרקעות שנמצאות בתחום התכנית והן בבעלות המדינה (ככל שישנן קרקעות כאלו בתחום התכנית) תיועדנה לדיור להשכרה ארוכת-טווח, ומחצית מתוכם לדיור במחיר מופחת.

¹⁵ הצעת חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד 2014, הצעות חוק הממשלה 841, 3.2.2014.



חלק ראשון – סקירת כלי המדיניות הקיימים

נכון למועד כתיבת שורות אלו עומד תזכיר תיקון מס' 7 לחוק קידום בנייה במתחמים מועדפים לדיור בפני אישורה של הכנסת. התיקון כולל הארכת תוקף של פעילות הותמ"ל, הותרת והרחבת המסלול שעוסק באישור תכניות לפינוי בינוי, הגדלת היצע הקרקע המתוכננת לאוכלוסייה הערבית והחרדית, תכנון במתחמים אסטרטגיים הכוללים לפחות 2,500 יחידות דיור, וכן פיתוח מוטה תחבורה ציבורית. התיקון ממשיך בהחרגת מתחמי פינוי בינוי מהחובה לכלול דיור להשכרה ארוכת-טווח ודיור במחיר מופחת בתחומן, ואף מחריג באופן דומה מתחמים מוטי תחבורה ציבורית.¹⁶

סוג התמריץ: תכנוני – ייעוד והקצאה של חלק מקרקעות המדינה לצורכי דיור להשכרה הן במחיר השוק והן במחיר מופחת.

הגדרה לדיור להשכרה: הפנייה לתוספת השישית לחוק התכנון והבניה, שם מוגדר 'דיור בהישג יד' כאחד משניים - דיור להשכרה ארוכת-טווח או דיור להשכרה במחיר מופחת. חוק הותמ"ל כולל שינוי אחד בהגדרה – התקופה המינימלית להשכרה של יחידות הדיור היא 15 שנים מהמועד בו לפחות חצי מהדירות באותו בניין אוכלסו, זאת פרט לשני מצבים חריגים בהם התקופה שנקבעה היא 20 שנים לפחות (ראו להלן).

תקופת ההשכרה:¹⁷ לפחות 15 שנים מיום שלפחות חצי מהדירות באותו בניין אוכלסו, פרט לשני חריגים בהם תקופת השכירות תהיה 20 שנים (כמו בתוספת השישית): הראשון, הוא עבור יחידות בקרקע של רשות מקומית שנמצאת בתחום תכנית שעיקרה מקרקעי (ישראלי); השני, הוא עבור יחידות בקרקע בבעלות פרטית בתחום תכנית על קרקע מרובת בעלים.

דמי השכירות: בדיור להשכרה - על פי מחיר השוק, ובדיור להשכרה במחיר מופחת – 80% ממחיר השוק.

זכאות: בהתאם לתקנות שיוקנו מכוח התוספת השישית לחוק התכנון והבניה.

פיקוח: שר האוצר מחויב לדווח כל חצי שנה לוועדת הפנים והגנת הסביבה על יישום החוק.

תנאים והגבלות נוספים: החוק מאפשר לחרוג מההקצאות הקבועות לדיור להשכרה במחיר שוק ובמחיר מופחת במקרים חריגים או בקרקעות במחוזות הצפון והדרום. כמו כן, מאפשר החוק לקבוע במסגרת תכנית מועדפת שימושים נוספים, לרבות למסחר ולתעסוקה.

¹⁶ תזכיר חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) (תיקון מס' 7), התש"ף-2020.
¹⁷ יש להבחין בין תקופת ההשכרה, מתייחסת לתקופה אותה מחויב המשכיר להעמיד את יחידת הדיור להשכרה, לרוב על מנת להיות זכאי להטבות מכח הדין, לבין תקופת השכירות המוצעת לשוכר. חלק מהדינים מחייבים את המשכיר להציע גם תקופת שכירות מינימלית לשוכר ואילו חלקם שותק בעניין זה. ככלל, אנו נציין את תקופת ההשכרה וכשהדין מתייחס לכך, נציין גם את תקופת השכירות המוצעת לשוכר.



2. חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965 (התוספת השישית - דיוור בהישג יד) להלן: 'התוספת השישית'

רקע: ב-5.2.2018 אישרה הכנסת את תיקון 120 לחוק התכנון והבניה בנושא דיוור בהישג יד, אשר כולל הנחיות חדשות לקביעת זכויות בניה לדיוור בהישג יד, וכן הגדרה חדשה למושג זה. על פי ההגדרה, דיוור בהישג יד הוא אחד משניים – דיוור להשכרה ארוכת-טווח או דיוור להשכרה במחיר מופחת (שגם היא ארוכת טווח).¹⁸ התיקון כלל הוספת סמכויות לוועדות התכנון לקבוע תוספת זכויות בניה בתכניות, כתמריץ לבניית יחידות דיוור להשכרה ארוכת-טווח, כדלהלן: ועדה מחוזית מוסמכת לקבוע תוספת זכויות לדיוור להשכרה ארוכת-טווח ללא הגבלה, לפחות 25% מתוכן יהיו יחידות דיוור להשכרה במחיר מופחת. ועדה מקומית-עצמאית יכולה לקבוע תוספת זכויות בניה של עד 25%.¹⁹ הגדלת הזכויות מותנית בכך שהתכנית היא בתחום רשות עירונית, ובקרקע פרטית או מקרקעי ישראל שהוכרה לדורות, לפחות 25% מתוכן יהיו יחידות דיוור להשכרה במחיר מופחת. ועדה מקומית מוסמכת לתוספת זכויות בניה בהיקף של עד 20% מהשטח הכולל שאישרה הועדה המחוזית, בתנאי שכל הקרקע הינה מקרקעי ישראל והתכנית הוגשה על ידי רשות מקרקעי ישראל. כמו כן ובכל מקרה, כלל יחידות הדיוור תהיינה להשכרה ארוכת-טווח.

סוג התמריץ: תכנוני - הרחבת סמכויות ועדות התכנון בדרך המאפשרת תוספת זכויות בנייה משמעותית כתמריץ לבניית יחידות דיוור בהישג יד.

הגדרת דיוור להשכרה: דיוור בהישג יד על פי התוספת הוא, כאמור, אחד משניים - דיוור להשכרה ארוכת-טווח או דיוור להשכרה במחיר מופחת. השכרה לטווח-ארוך מוגדרת בתוספת כהשכרה לתקופה של לפחות 20 שנים, בדמי שכירות שאינם ניתנים להיוון, והשכרתם תיעשה תוך מתן אופציות לתקופה מצטברת של לפחות חמש שנים לדייר. דיוור להשכרה במחיר מופחת מוגדר באופן דומה, אך ההשכרה נעשית במחיר מופחת לזכאים.

תקופת ההשכרה: יחידות הדיוור שנבנות על פי התוספת צריכות להיות מושכרות לתקופה מינימלית של 20 שנה, כאשר לכל שוכר תוצע אופציה לשכור לתקופות מצטברות של לפחות חמש שנים וללא אפשרות להיוון השכירות.

דמי השכירות: בדיוור להשכרה ארוכת-טווח יהיו דמי השכירות לפי מחיר השוק. בדיוור להשכרה במחיר מופחת יהיו דמי השכירות - 20% פחות ממחיר שקבע השמאי הממשלתי ולא יעלו על תקרת דמי השכירות המופחתים (המחיר הממוצע הארצי של שכ"ד חופשי לדירה בגודל 4.5-5 חדרים לפי פרסומי הלמ"ס מוכפל ב-1.1). לרשות המקומית סמכות לקבוע, עבור קרקע שהיא לא מקרקעי ישראל, שיעורים שונים של הפחתה וישנה הגבלה על העלאת דמי השכירות. את דמי השכירות, הרגילים והמופחתים, ניתן להעלות אחת לשנה בשיעור עליית המדד

¹⁸ לאור מטרות מחקר זה, אנו נתמקד בעיקר בחלק בתיקון שנוגע להשכרה ארוכת טווח. להסבר מפורט אודות התיקון, בדגש על דיוור להשכרה במחיר מופחת, ראו: מרכז הגר, *כלים תכנוניים ליצירת דיוור בהישג יד*, 2019.
¹⁹ זאת, בנוסף לסמכויות שהוקנו במסגרת תיקון 101 לעודדות מקומיות להוסיף, במקרקעין ישראל בלבד, עד 20% מזכויות הבניה לצורך דיוור בהישג יד,



וסכום נוסף שיכול השר לקבוע בתקנות. לאחר חמש שנים ניתן לעדכן את מחיר השוק על פי קביעת השמאי הממשלתי.

זכאות: הדירות במחירי השוק מושכרות באופן חופשי. יחידות דיור להשכרה במחיר מופחת יושכרו רק לזכאי שעלו בגורל בהגרלה. זכאי מוגדר כמי שעומד בתנאי הסף שנקבעו בהחלטת ממשלה 203 (דר/13), קרי חסר דירה שהוא זוג או יחיד בן 26.²⁰

פיקוח: התוספת קובעת כי שר האוצר ימנה מבין עובדי משרדו מנהל לעניין דיור בהישג יד ובהיעדר מינוי כזה, ישמש בתפקיד מנכ"ל משרד האוצר. על פי החלטת ממשלה 35 שהתקבלה ב-31.5.2020 הועברה סמכות זו למשרד הבינוי והשיכון.

תנאים והגבלות נוספים: כל היחידות לדיור בהישג יד במתחם מסוים יהיו בבעלות אחודה; הבעלים מחויבים באחזקה תקינה באופן ישיר או באמצעות מי מטעמם ורשאים לגבות בגין כך תשלום; התוספת כוללת הוראות שונות בנושא העברת זכויות ורישום בפנקסי המקרקעין, לגבי פיקוח על התחום ולגבי האפשרות להטלת עיצום כספי על בעלים.

3. תקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית), תשע"ה - 2014 להלן: תקנות מטרה ציבורית

רקע: סעיף 188 לחוק התכנון והבניה מסמיך ועדה מקומית להפקיע שטח שנקבע בתכנית לצרכי ציבור. הסעיף מגדיר צרכי ציבור כשורה ארוכה של מטרות, ומסמיך את שר הפנים לאשר מטרות ציבוריות נוספות לצורך הפקעה, במסגרת של תקנות. תקנות מטרה ציבורית הותקנו בשנת 2014 והגדירו 'דיור בהישג יד להשכרה' כמטרת ציבורית, בכפוף לשורה של תנאים הקבועים בתקנות – קביעת דמי השכירות המופחתים, תנאי הגרלה ותנאי זכאות, הטלת חובה שהבניין כולו ישמש להשכרה והטלת האחריות על הפעלה, ניהול ואחזקה תקינה על הרשות המקומית או גוף ממשלתי.²¹ התקנות תוקנו בשנת 2016 והוספו להן הוראות בדבר האפשרות לתוספת שטח מסחרי שהיקפו לא עולה על 20% מסך זכויות הבנייה והקצאה של הרשות המקומית של עד 50% מיחידות הדיור לבני המקום. כל יחידות הדיור שיוקמו מכוח תקנות אלו חייבות להיות מיועדות לדיור בהישג יד להשכרה.²²

סוג התמריץ: קנייני ותכנוני - הקצאת קרקע באמצעות הפקעה והרחבת שימושים אפשריים. בניה ותפעול עירוניים עם או בלי שת"פ עם יזם.

²⁰ בהחלטה נקבע לגבי יחיד הגיל 35, אך התוספת מקלה וקובעת גיל 26. החלטה מספר דר/13 של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור ("קבינט הדיור") מיום 22.06.2015

²¹ תקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית), התשע"ה-2014, קובץ התקנות 7435, 5.11.2014

²² תקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית)(תיקון), התשע"ז-2016, קובץ התקנות 7742, 19.12.2016



הגדרה לדיור להשכרה: התקנות כוללות הגדרה ל-'דיור בהישג יד להשכרה': דיור להשכרה במחיר מופחת המאושר כמטרה ציבורית, לרבות מסחר נלווה.

תקופת ההשכרה: הדירות ישמשו לדיור בהישג יד להשכרה ארוכת-טווח כל עוד לא ישונה הייעוד או השימוש בהן, כך שבניגוד לחלופות אחרות הדירות אינן הופכות לסחירות בשוק לאחר פרק זמן מסוים. תקופת השכירות עבור שוכר, תהיה עד שש שנים במצטבר, אלא אם תקופת השימוש לפי התכנית מסתיימת לפני כן או שהוא אינו עומד בתנאי הזכאות יותר (למשל – רכש דירה).

דמי השכירות: שיעור ההפחתה עומד על 20% ממחיר השוק באותו אזור לפי קביעת הרשות המקומית, אך היא רשאית להפחיתו בשיעור אחר ללא הגבלה, בתנאי שההפחתה תחול על כל יחידות הדיור בבניין. העלאת דמי השכירות מוגבלת לעליית המדד בתוספת 1%, לא יותר מפעם בשנה. עם תום תקופת השכירות של השוכר (עד שש שנים) ניתן לעדכן את דמי השכירות על פי מחיר השוק העדכני. לדמי השכירות המופחתים יתווספו דמי ניהול, בדומה לדמי הניהול ואחזקה במחירי השוק.

זכאות: בהתאם לקריטריונים שייקבעו בהחלטות מועצת רשות מקרקעי ישראל וכל עוד הוא 'חסר דירה'. הרשות המקומית יכולה להקצות עד 50% לבני המקום.

פיקוח: הרשות המקומית או חברה עירונית מטעמה או גוף ממשלתי.

תנאים והגבלות נוספים: כל יחידות הדיור מכוח התקנות יהיו להשכרה ארוכת-טווח במחיר מופחת, אולם ישנה אפשרות ליעד עד ה 20% מסך זכויות הבנייה למסחר נלווה. התקנות כוללות הוראות לגבי חלוקת הדירות באמצעות הגרלה, דמי תחזוקה ועניינים נוספים הנוגעים ליחסי שוכר-משכיר.

4. צו התכנון והבניה (צורכי ציבור נוספים), תשע"ו-2016 להלן: צו הת"ב צרכי ציבור

רקע: סעיפים 62א(1א)(5) ו-6(6) לחוק התכנון והבניה מקנים סמכות לוועדה מקומית עצמאית לעשות אחד משלוש - להגדיל שטחים לצרכי ציבור בתכנית תקפה (גם אם הדבר כרוך בהקטנת שטחים אחרים לצרכי ציבור); להוסיף שימושים למגרש לצרכי ציבור בתכנית תקפה; להגדיל את השטח המותר לבנייה לצרכי ציבור במגרש המיועד לכך. הצו האמור קובע ש'דיור בהישג יד להשכרה' יחשב כצרכי ציבור לצורך סעיפים אלו.

סוג התמריץ: קנייני ותכנוני - הקצאת קרקע לצרכי ציבור תוך אפשרות להגדלת שטחים והרחבת שימושים.

הגדרה לדיור להשכרה: הצו נוקט בלשון זהה לתקנות מטרה ציבורית - 'דיור בהישג יד להשכרה'.

תקופת ההשכרה: הצו אינו מגדיר זאת, אך לשון ההגדרה מצביעה על הפניה לתקנות מטרה ציבורית.

דמי השכירות: הצו אינו מגדיר זאת, אך לשון ההגדרה מצביעה על הפניה לתקנות מטרה ציבורית.

זכאות: הצו אינו מגדיר זאת, אך לשון ההגדרה מצביעה על הפניה לתקנות מטרה ציבורית.



פיקוח: הצו אינו מגדיר זאת, אך לשון ההגדרה מצביעה על הפניה לתקנות מטרה ציבורית.

תנאים והגבלות נוספים: הצו אינו מגדיר זאת, אך לשון ההגדרה מצביעה על הפניה לתקנות מטרה ציבורית.

5. אוגדן החלטות מועצת מקרקעי ישראל – סעיף 4.8 מכרז דיור להשכרה (לשעבר החלטה 1466) להלן: סעיף 4.8 לאוגדן החלטות רמ"י

רקע: סעיף זה נכלל באוגדן החלטות מועצת מקרקעי ישראל וקובע מסלול לשיווק מתחמים המיועדים להשכרה ארוכת טווח ביחד עם 'דירה להשכיר'.²³ על בסיס סעיף זה פורסם נוהל 'שיווק דיור להשכרה – מסלול ייחודי' שכולל פירוט לאופן השיווק, לרבות דגשים והנחיות מיוחדות למכרז.²⁴

סוג התמריץ: הקצאה ושיווק קרקעות בבעלות המדינה.

הגדרה לדיור להשכרה: אין.

תקופת ההשכרה: השיווק יחייב השכרה לתקופה של לפחות 20 שנים לאחריה ניתן יהיה למכור את הדירות. ניתן לקבל אישור מיוחד לקיצור התקופה, אך בכל מקרה לא פחות מ-10 שנים. הסכמי השכירות מול השוכר יהיו לתקופה מינימלית של 3 שנים ועד 10 שנים.

דמי השכירות: 75% מיחידות הדיור המשווקות להשכרה ארוכת-טווח יושכרו במחיר שוק כפי שייקבע במכרז. 25% מהדירות המשווקות יושכרו במחיר מופחת של 80% ממחיר השוק כפי שייקבע שמאי מטעם 'דירה להשכיר'. ניתן יהיה לעדכן את שכר הדירה באופן שנתי על מנגנון שתיקבע ועדת המכרזים, אך לא פחות ממדד המחירים לצרכן.

זכאות: בהתאם לתנאי הזכאות שנקבעו לתכנית 'מחיר למשתכן' בסעיף 4.7 לאוגדן ההחלטות, שעיקרן: אזרח ישראל, חסר דירה שהוא יחיד מגיל 35 ומעלה או נכה מעל 75% או זוג נשוי (או שעומד להנשא בתוך 3 חודשים), הורה עצמאי או הורה גרוש. ניתן להקצות עד 20% לבן מקום המוגדר כ-חסר דירה, שמקום מגוריו הקבוע ב-3 השנים האחרונות או ב-4 שנים מתוך 10 השנים האחרונות, שקדמו לתאריך הגשת בקשת הזכאות, הוא בתחום שיפוטה של הרשות המקומית שבה ייבנה המיזם.

פיקוח: חברת 'דירה להשכיר'.

תנאים והגבלות נוספים: ניתן לשווק כחלק מהמכרז גם שטחים לשירותים, מסחר, משרדים, וכיוב', עד לשיעור של 50% מכלל יחידות הדיור במתחם. בנוסף, ניתן להעביר את הזכויות המשווקות אך ורק בצורה אחודה ותוך שמירה על יעדי ההקצאה. כמו כן, גודל הדירות לא יעלה על 120 מ"ר באזור עדיפות לאומית ו-100 מ"ר באזורים אחרים.

²³ קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, מתוך אתר רשות מקרקעי ישראל: <https://apps.land.gov.il/CouncilDecisions/#/main> (הנוסח על פיו נעשתה הסקירה עדכני ל-13.5.2021).

²⁴ נוהל רמ"י 32.01B שיווק דיור להשכרה – מסלול ייחודי שפורסם ב-22.3.2021.



6. אוגדן החלטות מועצת מקרקעי ישראל – סעיף 4.13.12 החרגה לדיור בהישג יד להשכרה להלן: סעיף 4.13.12 לאוגדן החלטות רמ"י

רקע: הסעיף הוא חלק מסעיף רחב יותר, 4.13, העוסק בהקצאת קרקע לרשויות המקומיות, לצרכים שונים. הסעיף קובע תנאים להקצאת קרקע לרשות מקומית לדיור בהישג יד להשכרה כמטרה ציבורית, בהתאם לסעיף 188 לחוק התכנון והבניה ולתקנות מטרה ציבורית.

סוג התמריץ: הקצאת קרקעות בבעלות המדינה.

הגדרה לדיור להשכרה: אין, קיימת הפנייה להגדרה של דיור בהישג יד להשכרה בתקנות מטרה ציבורית.

תקופת ההשכרה: אין התייחסות מפורשת. בפועל על פי תקנות מטרה ציבורית.

דמי השכירות: אין התייחסות מפורשת. בפועל על פי תקנות מטרה ציבורית.

זכאות: אין התייחסות מפורשת. בפועל על פי תקנות מטרה ציבורית.

פיקוח: אין התייחסות מפורשת. בפועל על פי תקנות מטרה ציבורית.

תנאים והגבלות נוספים: הקצאת קרקע שהיתה ביעוד לצרכי ציבור לפני כניסת התקנות לתוקף (2014) תוכר בסכום סמלי ל-49 שנה לצורך דיור בהישג יד להשכרה. קרקע שלא היתה ביעוד לצרכי ציבור לפני כניסת התקנות לתוקף, תוכר בסכום סמלי למשך 49 שנה בכפוף לכך שהיא מיועדת גם לצרכי ציבור אחרים וכי שיעור הזכויות לצורך דיור בהישג יד להשכרה לא יעלה על 15% מסך זכויות הבניה למגורים. כמו כן, שיעור ההפרשה צריך לעמוד בתדריך התכנון להקצאת צרכי ציבור.

7. החלטות ממשלה בעניין חברת 'דירה להשכיר' וסמכויותיה:

ממשלת ישראל קיבלה שורה של החלטות בשנים האחרונות בנושא החברה הממשלתית 'דירה להשכיר', סמכויותיה ופעילותה.²⁵ במסגרת **החלטה דר/31** שקיבל 'קבינט הדיור' ב-29.3.2013 הוחלט על הקמת 'דירה להשכיר' כחברה ממשלתית לשם קידום דיור להשכרה שתשמש זרוע ביצועית לצורך קידום ותכנון פרויקטים של דיור להשכרה. מטרות החברה הוגדרו כאיתור מתחמים לפיתוח, קידום תכנון סטטוטורי, ביצוע הסדרים קניינים, ניהול שיווק במסגרת מכרזים והפעלה של מנגנוני פיקוח ובקרה על הזוכים במכרזים. החברה, ביחד עם רשות מקרקעי ישראל, מפרסמת מכרזים בהם הזוכה חותם על חוזה חכירה מהוון (ללא הסכם פיתוח) לתקופה של 98 שנים, עם אופציה ל-98 שנים נוספות, בגין המקרקעין שמוצעים במכרז, לצורך תכנון, הקמה והפעלה של מתחם מגורים בהשכרה ארוכת טווח למשך תקופה שלא תפחת מ-20 שנה.

²⁵ כלל החלטות הרלוונטיות מופיעות תחת 'החלטות ממשלה' באתר החברה: <https://www.aprent.co.il/template/?Cid=1&Pid=6>



בהחלטה דר/33 שהתקבלה על ידי קבינט הדיור ב-18.11.2013 נקבעו הסדרים נוספים לפעילותה של החברה ולממשקי העבודה שלה מול רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון. בין היתר נקבע שם כי מתחם או מגרש המיועד לשכירות, ויימצא באחריות החברה, הוא כזה שלפחות 30% מיחידות הדיור בו מיועדות לשכירות. בהחלטה דר/143 שקיבל 'קבינט הדיור' ב-22.6.2017 הורחבו סמכויותיה של 'דירה להשכיר', כך שיתאפשר לה לתכנן ולהוות זרוע ביצועית של הממשלה לעניין זה גם בקרקעות פרטיות. סמכויות אלו יחולו בתכניות הכוללות לפחות 750 יחידות דיור ובהן אין מחזיק שאינו גוף ציבורי ביותר מ-15% משטח הקרקע. ההחלטה מאפשרת לחרוג ממגבלה זו גם בקרקעות בהן יש גוף שאינו ציבורי שמחזיק בין 15% ל-50% משטח הקרקע, זאת באישור מראש של הוועדה לקידום ופיתוח²⁶ ובכפוף לכך שהוכח לוועדה כי בלי מעורבות ממשלתית יש סבירות נמוכה לפיתוח הקרקע, וכן כי הוועדה עצמה תפעל לפי אמות מידה שוויוניות. כמו כן, ומתוך הבנה של החברה בצורך להגדיל את המלאי גם באפיק של קרקעות פרטיות, היא פועלת במסלול המכונה 'השכר ומהר', במסגרתו היא פועלת לצורך רכישה של צבר דירות מקבלנים ומשכירה אותם לטווח ארוך בהתאם לכללים ולתנאים המקובלים על ידי החברה.

עיקר תנאי המכרזים: המכרז ללא מחיר מינימום לקרקע, עלויות הפיתוח נקבעות בחוברת המכרז. 25% מיחידות הדיור יושכרו בשכר דירה מפוקח לזכאים על פי החלטת מועצת מקרקעי ישראל, שכר הדירה המפוקח נקבע על ידי שמאי מטעם דירה להשכיר ומהווה 80% משכר הדירה בשוק החופשי. לשכר הדירה המפוקח יתווספו דמי אחזקה. שאר הדירות יושכרו במחירי השוק לתקופה של 5 שנים עם אופציה להארכה של 5 שנים נוספות. הדירות בשכר דירה מפוקח יושכרו לתקופה של 3 שנים עם שתי אופציות להארכה, הראשונה ל-3 שנים והשנייה ל-4 שנים, כך שבסה"כ תקופת השכירות לא תעלה על 10 שנים לאותו שוכר. בתום תקופת ההשכרה רשאי המשכיר למכור את יחידות הדיור כדירות מגורים.

8. חוק לעידוד בניית דירות להשכרה, תשס"ז-2007 להלן: חוק עידוד בניית דירות להשכרה

רקע: החוק חל על חברות שמוגדרות בסעיף 1 כ-"חברה בעלת בניין להשכרה". ומעניק תמריצי מס שונים לחברות המחזיקות בניינים להשכרה ארוכת-טווח. מדובר במסלול ייחודי לקבלת תמריצי מס, וחברה שבוחרת בו אינה יכולה לדרוש הקלות מכוח מסלולים אחרים או לשנות מסלול לאחר בחירתה.

סוג התמריץ: תמריצי המיסוי מתחלקים לשתי קבוצות: פטור ממס שבח במכירת זכות במקרקעין שהם בניין להשכרה; ומתן אפשרות לניכוי פחת בשיעור של 20% כהפסדים המותרים לקיזוז לפי פקודת מס הכנסה, ובלבד שהבניין יהיה בניין להשכרה, המוחזק בידי אותה חברה במשך תקופה כוללת של עשר שנים רצופות לפחות.

26 הועדה ממונה על ידי שר האוצר והוקמה מכח החלטת ממשלה 125 – החלטה דר/2 עדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור ("קבינט הדיור") מיום 08.06.2015 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 25.06.2015.



חלק ראשון – סקירת כלי המדיניות הקיימים

הגדרה לדיור להשכרה: 'השכרה' מוכרת בחוק אם הדירה מושכרת תמורת דמי שכירות עיתיים, שאינם ניתנים להיוון ולתקופה של לפחות שנה. 'בניין להשכרה' מוגדר כמבנה קבע בו לפחות 16 דירות בארבע קומות, שהשטח העיקרי הממוצע שלהן אינו עולה על 100 מ"ר, שלפחות 70% מהדירות בו מושכרות למגורים ושבנייתו הסתיימה לאחר 31/12/2006.

תקופת ההשכרה: על מנת להיות זכאי להטבה בפחת, צריך הבניין להיות בניין להשכרה לתקופה של לפחות 10 שנים. על מנת להיות זכאי לפטור ממס שבח על המכירה להיות של מלוא הזכויות, לאחר שהבניין עמד להשכרה לפחות 10 שנים ושהתקופה הכוללת בה יהיה הבניין להשכרה (אצל המוכרת והקונה) לא תפחת מ-25 שנים.

דמי השכירות: סמכות לקבוע בתקנות (טרם הותקנו) הגבלות על גובה שכר הדירה, לרבות על שיעור ההעלאה האפשרי.

זכאות: אין התייחסות. ניתן לקבוע בתקנות הוראות בדבר תשלום של המדינה לחברה בגין זכאי לסיוע בשכר דירה המתגורר בבניין אותו משכירה החברה.

פיקוח: שר הבינוי והשיכון ממונה על ביצוע הוראות החוק ואילו שר האוצר ממונה על ביצוע הוראות החוק הנוגעות לפטורים ממס.

תנאים והגבלות נוספים: החוק קובע מספר מנגנונים לשם פיקוח שהחברות שבונות בניינים לשכירות ארוכת-טווח יעמדו בדרישות החוק וכן חובה לרישום הערה בפנקס רישום המקרקעין.

9. חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 222) התשע"ו - 2016 (קרנות ריט להשקעה במקרקעין לדיור להשכרה) להלן: חוק הריטים

רקע: בשנת 2005 הוסף לפקודת מס הכנסה מכשיר השקעה המכונה קרן להשקעות במקרקעין (REIT). מטרת המכשיר היא לאפשר לציבור הרחב לרכוש מניות בקרן, אשר משקיעה את כל משאביה בנכסי נדל"ן מניבים ומחויבת לחלק באופן שוטף את כל רווחיה לבעלי מניותיה.²⁷

חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 222), התשע"ו-2016 קובע הסדרים חדשים הבאים להקל ולעודד את הפעלתן של קרנות להשקעות במקרקעין, המתמקדות בהשקעה במיזמים להשכרה למגורים. התיקון חל על חברות ציבוריות, שמניותיהן נסחרות בבורסה, ומתקיימים בהן תנאים נוספים שנקבעו בחוק ואשר רכשו מקרקעין לצורכי דיור להשכרה או מקרקעין מניבים לצורכי דיור להשכרה. העידוד להקים ולנהל קרנות אלה

²⁷ רשות המיסים, חוזר מס הכנסה מספר 4/2018, בנושא: קרן השקעות בנדל"ן, 8.2.2018.



מתבטא במתן הקלות שונות לעודד יצירתם של כלים פיננסיים נוספים שיאפשרו לציבור השקעה במקרקעין באופן עקיף וניהולם בידי גוף מומחה וייעודי.²⁸

הצעת חוק שהונחה על שולחנה של ועדת הכספים (טרם אושרה) ביקשה להיטיב עם התנאים וההקלות להם זוכות קרנות ריט בשני היבטים עיקריים – צמצום ההגבלה על מכירה ל-10 שנים במקום 20 שנים כפי שקיים היום, ומתן הלוואות בערבות המדינה לקרנות ריט לצורך השקעה במיזמי דיוור להשכרה ארוכת טווח, בדגש על מיזמים שיכללו דיוור במחיר מופחת.²⁹

סוג התמריץ: תמריצי מס. הקלות במס רכישה, שבח, מע"מ והכנסה משכירות. כמו כן, הגדלת אפשרות המינוף ל-80% ואפשרות לקרנות להיכנס בשלבים מוקדמים של הפרויקט.

הגדרה לדיוור להשכרה: התיקון כולל הגדרה ל'מקרקעין לצורכי דיוור להשכרה' שמוגדרת כקרקע שתהפך למקרקעין מניבים בתוך 5 שנים (בפריפריה – 7) ואשר נרכשה במכרז ממשלתי לדיוור להשכרה או שחלה עליה תכנית להשכרה או ששווקה על ידי 'דירה להשכיר' ל-15 שנים לפחות או שבמקרקעין היו או נבנו לפחות 20 יח"ד שמיועדות להשכרה למשך 20 שנה (בכפוף לאישור מראש של 'דירה להשכיר' ולאחר מכן אישור שנתי לפיו כל היחידות שימשו להשכרה). התיקון גם כולל הגדרה ל'מקרקעין מניבים לצורכי השכרה', על פיה הם 'מקרקעין לצורכי דיוור להשכרה' שהשכרת יחידות הדיוור בה כבר מתרחשת.

תקופת ההשכרה: התיקון מתנה את ההטבות בהשכרה לתקופה של לפחות 15 שנה או 20 שנה בחלופה בה ההטבות ניתנות בכפוף לאישור שנתי מראש של 'דירה להשכיר'.

דמי השכירות: אין התייחסות לגובה דמי השכירות הנגבים.

זכאות: אין התייחסות לזהות הזכאים לשכור.

פיקוח: רשות המיסים.

10. חוק מס הכנסה (פטור ממס לקופת גמל על הכנסה מדמי שכירות בשל השכרת דירות מגורים לטווח ארוך), תשע"ב-2012 להלן: חוק קופות גמל

רקע: חקיקת החוק היתה חלק ממהלך רחב יותר להעניק תמריצים והקלות שמטרתם להתמודד עם משבר הדיוור בעקבות המחאה החברתית, והחלטת ממשלה 3756 לאמץ את דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשותו של פרופ' מנואל טרכטנברג.³⁰ החוק נועד לתמרץ קופות גמל להשקיע בפרויקטים להשכרה ארוכת-

²⁸ התיאור מתוך אתר הכנסת:

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=LawReshumot&lawitemid=574545>

²⁹ דותן לוי, בכנסת מסייעים לקרנות הריט: הצעת חוק תוריד את תקופת האחזקה מ-20 ל-10 שנים, כלכליסט 4.11.2020

³⁰ נוסח ההחלטה ודוח הוועדה, מתוך משרד ראש הממשלה: https://www.gov.il/he/departments/policies/2011_des3756



טווח על ידי הענקת פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירות מגורים בידי קופת הגמל ומתוך הנחה, כי מדובר במסלול השקעה סולידי ואטרקטיבי עבור גופים אלו.³¹

סוג התמריץ: פטור ממס על הכנסה מהשכרה למגורים בידי קופת גמל.

הגדרה לדירור להשכרה: החוק מגדיר בניין להשכרה ככזה ש: (א) מכיל לפחות 6 יחידות דירור בגודל מינימלי של דונם (לפחות 2 יחידות אם מדובר בגליל או בנגב); (ב) נקנה במכרז (לתקופה של לפחות 15 שנים) או בקרקע מיועדת להשכרה לפחות ל-20 שנה או ששווק על ידי חברת 'דירה להשכיר'; (ג) כל הדירות בבניין משמשות למגורים.

תקופת ההשכרה: 15 שנים אם שווק ע"י 'דירה להשכיר' ולחלופין, לפחות 20 שנה אם על הבניין חלה תכנית המייעדת את השטח להשכרה.

דמי השכירות: אין התייחסות לגובה דמי השכירות הנגבים.

זכאות: אין התייחסות לזהות הזכאים לשכור.

פיקוח: שר האוצר

תנאים והגבלות נוספים:³² הפטור מותנה בכך שקופת הגמל תהיה בעלים של לפחות 100 דירות להשכרה ארוכת-טווח (או 50 בנגב ובגליל), שהיא איננה מספקת שירותים נלווים להשכרה וכי לא הוגשה תכנית המשנה את ייעוד הקרקע מהשכרה למשך 15 שנים לפחות מסיום הבניה (עבור קרקע שלא נרכשה במכרז). כמו כן, בחירה של קופת גמל בקבלת הטבות במסלול זה שוללת הטבות מכוח דינים אחרים, לרבות חוק עידוד השקעות הון וחוק עידוד בניית דירות להשכרה.

11. חוק עידוד השקעות הון, תשי"ט 1959 להלן: חוק עידוד השקעות הון

רקע: מטרת החוק היא עידוד השקעות הון והשקעה כלכלית באופן שבו תינתן עדיפות לחדשנות ולפעילות באזורי פיתוח. פרק 'שביעי' 1' לחוק עוסק ב-'הטבות במס לגבי בניינים להשכרה'.

סוג התמריץ: תמריצי מיסוי. החוק מעניק לבניינים חדשים להשכרה הטבת פחת מואץ בשיעור של 20% לשנה, הפחתה במס חברות, הכנסה ושבח וכן הקלות להשקעות של תושבי חוץ. בהתאם לסמכותו על פי דין, שר הפנים התקין תקנות לפיהן ניתן פטור ממחצית סכום אגרות הבניה עבור חלק הבניין שמיועד להשכרה על פי חוק זה.³³

³¹ דברי ההסבר להצעת חוק מס הכנסה (פטור ממס לקופות גמל על הכנסה מדמי שכירות בשל השכרת דירות מגורים לטווח ארוך) התשע"ב-2012

³² תיאור מפורט של התנאים וההגבלות השונים ניתן למצוא ברשות המיסים, חוזר מס הכנסה מספר 4/2018, בנושא: קרן השקעות בנדל"ן, 8.2.2018

³³ תקנות לעידוד השקעות הון (מתן פטור מתשלום אגרת היתר בניה לבניינים להשכרה), תשל"א-1971



הגדרת דיוור להשכרה: החוק מגדיר 'בניין להשכרה' כבניין שלפחות מחצית משטחו מיועד להשכרה למגורים. בניין 'חדש להשכרה' הוא בניין שאושר או שהושכר החל מתחילת 2009. בכפוף לאישור מיוחד של המשרד הכלכלה והתעשייה, בניין להשכרה יכול להיות מושכר בבחלקו, אם יש בו לפחות 8 דירות (או 6 בבניין חדש) ואם לבעל הזכויות או לקרובו אין זכויות בחלק הבניין שאינו מושכר.

תקופת ההשכרה: ההטבות לפי החוק מותנות בכך שלפחות חצי משטח הרצפות של הבניין היו מושכרות ב-10 השנים מתוך 12 לאחר איכלוסו של הבניין. לגבי בניין חדש התקופה היא 5 שנים מתוך 7 לאחר איכלוסו של הבניין.

דמי השכירות: מגבלות דמי שכירות. לפי נוהל אישור תוכניות להשכרה: גובה דמי השכירות החודשי הממוצע לבניין לא יעלה על 6,200 ₪. דירות בהן דמי השכירות נעים בין 6,201 - 8000 ₪ תינתן הטבת מס על סך 6,200 ₪ בלבד. דירות בהן שכר הדירה הממוצע גבוה מ-8,000 ₪ לא יקבלו הטבת מס. לדירות מרוהטות יתווספו 10% מעל דמי השכירות.³⁴

זכאות: אין התייחסות לזהות הזכאים לשכור.

פיקוח: הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה במשרד הכלכלה והתעשייה.

תנאים והגבלות נוספים: ההטבה מותנית בכך שהדירות להשכרה לא יימכרו לצדדים שלישיים, מלבד אפשרות למתן הטבה אם מדובר בלפחות 50 דירות שנמכרו לרוכש אחד שהתחייב להשכירן בכפוף למגבלות החוק. בשנת 2017 הונחה על שולחנה של הכנסת הצעה לתיקון מס' 74 לחוק עידוד השקעות הון.³⁵ ההצעה ביקשה להציע מסלול חדש שיחליף את המסלול הקיים, ואשר יכלול הטבות מס גבוהות יותר לצד הקשחת התנאים לקבלתן – הפחתת מס הרכישה תותנה בהשכרה ל-15 שנים (במקום חמש היום); ביטול הצורך בקבלת אישור הרשות המוסמכת במשרד הכלכלה והתעשייה; החלת החוק גם על בניינים בהם מתבצעת תמ"א 38 או הרחבות; קביעת שכר דירה ממוצע של 6,000 ₪³⁶; הפחתה דיפרנציאלית של מס החברות לפי משך תקופת ההשכרה, ועוד. הצעת החוק לא עברה לשלב הקריאה השנייה והשלישית.

12. סעיף 31 לחוק מס ערך מוסף, תשל"ו - 1975 להלן: סעיף 31 לחוק מע"מ

סעיף 31 מכיל רשימה של עסקאות הפטורות ממס ערך מוסף, ובהן: השכרה למגורים לתקופה שאינה עולה על 25 שנים (ס"ק א) ומכירה של החלק בבניין שאושר כבניין להשכרה לפי חוק עידוד השקעות הון והיה מושכר לפחות 5 שנים. כמו גם מוענק פטור למכירתה של דירה ששימשה בפועל להשכרה למגורים מיום רכישתה או בנייתה למשך זמן מהותי (4-5 שנים).

³⁴ תנאים אלו קובעים בסעיף 5 ל נוהל לעניין אישור תכניות להקמה, הרחבה או רכישה של נכס שהוא בניין להשכרה למגורים בהתאם לפרק שביעי 1 לחוק לעידוד השקעות הון, שפירסמה הרשות להשקעות במשרד הכלכלה והתעשייה ³⁵ הצעת חוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 74) (עידוד בניית דירות מגורים להשכרה), התשע"ז 2017



13. חוק השכירות והשאלה, תשל"א-1971 להלן: חוק שכירות הוגנת

רקע חוק השכירות והשאלה מסדיר היבטים חוזיים וקניינים שונים בכל הנוגע לזכויות שכירות ושאלה. מדובר בחוק ותיק שזכה לתיקון משמעותי בשנת 2017 אשר מכונה לעיתים – חוק שכירות הוגנת. התיקון כולל את הוספת סימן ו' שעוסק בחוזה שכירות למגורים.

סוג התמריץ: אין תמריץ אלא רגולציה של יחסי שוכר ומשכיר באופן המבקש לייצר מאזן כוחות סביר ולטפל בכשלי שוק בהקשר זה.

הגדרה לדיור להשכרה: אין. ישנה הגדרה לדירה, לרבות פירוט של מהי דירה ראויה למגורים וכן, לחוזה שכירות למגורים, שמוגדר כחוזה שבמסגרתו מוקנית זכות שכירות למגורים.

תקופת ההשכרה: החוק חל על כל שכירות למגורים, פרט לשכירות לתקופה קצרה משלושה חודשים או גבוהה מעשר שנים או בדמי שכירות הגבוהים מ-20,000 ש"ח או במעון, בדיור מוגן, מעונות סטודנטים או שכירות שחוק הגנת הדייר חל עליה.

דמי השכירות: אין הגבלה. יש חלוקה הקובעת מי אמור לשאת בסוגי תשלומים שונים.

זכאות: לא רלוונטי.

פיקוח: החוק מסדיר יחסים בין צדדים במסגרת המשפט הפרטי ולכן אין גורם מפקח באופן אקטיבי, אלא באמצעות זכות הגישה לערכאות לצדדים.

תנאים והגבלות נוספים: החוק מגדיר בין היתר את צורת החוזה, הוראות לגבי תיקון פגמים, מסירה, ערובות וסיום ההסכם לפני המועד.

14. חוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים), תש"ן-1990 (להלן: חוק מס הכנסה)

רקע: החוק מעניק פטור מתשלום מס על הכנסה משכירות למגורים עד תקרה מסוימת שקבועה בחוק (במקור – 2,600 ש"ח לחודש). החוק נחקק בשנת 1990 ונועד 'לעודד בעלי דירות הנמנעים מהשכרת דירות ריקות שבעלותם, להשכיר אותן, על מנת להקל את המצוקה של מחסור בדירות המתגבר עם קליטת העולים הרבים הבאים ארצה'.³⁶

סוג התמריץ: פטור ממס על הכנסה מהשכרה למגורים הניתן ליחידים, אשר יכולים לבחור אחד משלושה מסלולים:

³⁶ דברי ההסבר להצעת חוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים) (הוראת שעה), הצעות חוק 1986, 1990.25.4.



חלק ראשון – סקירת כלי המדיניות הקיימים

- פטור מלא - ממס הכנסה יינתן לזכאים אם סכום ההכנסה החודשית משכר דירה אינו עולה על סכום של 5,100 ₪ בשנת 2020. פטור חלקי יינתן כאשר סכום ההכנסה החודשית משכר דירה גבוה מתקרת הפטור אך לא עולה על כפל התקרה. על הסכום החייב במס יחול שיעור המס השולי בהתחשב מכלול הכנסותיו של המשכיר. מדרגת המס הראשונה היא 31%, למעט מי שמלאו לו בשנת מס 60 שנה ולו מדרגת המס הראשונה היא 10%. בנוסף המשכיר רשאי לנכות הוצאות שוטפות הקשורות לדירה כנגד סכום זה.

- מסלול חיוב במס מופחת בשיעור של 10% - מיועד למשכירים שאינם זכאים לפטור מלא או חלקי בתנאי שהדירה משמשת למגורים בישראל וכי ההכנסה מדמי השכירות איננה הכנסה מעסק. המס מוטל על כל ההכנסה משכר דירה ולא קיימת תקרה המגבילה את גובה ההכנסה. במסלול זה לא ניתן לנכות הוצאות קשורות או פחת ולא ניתן לבקש פטור בשני המסלולים.

- מסלול חיוב לפי מדרגות מס - במסלול זה שיעור המס השולי של המשכיר יקבע בהתאם למכלול הכנסותיו. המשכיר רשאי לנכות הוצאות שוטפות הקשורות לדירה. מדרגת המס הראשונה היא 31%, למעט מי שמלאו לו בשנת מס 60 שנה ולגביו מדרגת המס הראשונה היא 10%. בעת מכירת הדירה במסלול זה ינוכה מסכום הרכישה הפחת לצורך מס שבח.

הגדרה לדיור להשכרה: אין. יש הגדרה לדירת מגורים שהיא דירה בישראל שמיועדת לשמש למגורים ואין לרשום אותה בפנקס כחלק מעסק.

תקופת ההשכרה: אין התייחסות

דמי השכירות: דמי השכירות המתקבלים מהשכרת דירה למגורים

זכאות: אין התייחסות.

פיקוח: רשות המיסים, מטעם שר האוצר.

תנאים והגבלות נוספים: אין, פרט לאמור בפירוט המסלולים לעיל.



חלק ראשון – סיכום

סקירתנו מעלה כי בעשור האחרון ננקטו מספר מהלכים רגולטוריים שמטרתם לתמרץ ולהסדיר שוק דיור להשכרה ארוכת טווח בישראל. ככלל, ניתן לאפיין את הרגולציה בתחום זה כפועלת במספר רבדים האמורים (גם אם לא בהכרח בכוונת מכוון) להשלים זה את זה:³⁷

- א. **רובד קנייני:** רובד זה מייצר תמריצים בדמות שיווק והקצאה של קרקעות לצורך השכרה ארוכת-טווח. שיווק קרקעות מדינה מתאפשר באמצעות סעיף 4.8 לאוגדן החלטות רמ"י, ושיווק קרקעות בייעוד ציבורי מתאפשר באמצעות סעיף 4.13.12 לאוגדן החלטות רמ"י.
- ב. **רובד תכנוני:** רובד זה מגדיר ומקצה זכויות תכנוניות למטרת דיור להשכרה ארוכת טווח. חוק הותמ"ל מאפשר הקצאה והגדרת זכויות, בעיקר בקרקעות מדינה שמשווקות על ידי רמ"י ודירה להשכיר, אולם גם בקרקעות פרטיות מרובות בעלים. תקנות מטרה ציבורית וצו התו"ב (צרכי ציבור) מאפשרים להפקיע קרקעות לצרכי ציבור, כך שישמשו לדיור בהישג יד (בהשכרה ארוכת-טווח).³⁸ התוספת השישית לחוק התכנון והבניה מאפשרת תוספת של זכויות בנייה בקרקעות ציבוריות ופרטיות לצורך בניית דיור בהישג יד (בהשכרה ארוכת-טווח).
- ג. **רובד תמריצי מס:** רובד זה כולל מספר מסלולים מקבילים, שכל אחד מהם מספק הטבות מס באופנים ובשיעורים שונים – פחת מואץ, פטור או שיעור מופחת ממס הכנסה והקלות במע"מ, מס רכישה, מס שבח. כמו כן, המסלולים מופנים כלפי שחקנים שונים בשוק: חוק עידוד השקעות הון מתמרץ יזמים להשכיר דירות באמצעות שורת הטבות מס, אשר קבלתן מותנית באישור מראש של הרשות להשקעות במשרד הכלכלה. בדומה, חוק עידוד בניית דירות להשכרה מהווה מסלול נפרד ומקביל להטבות ליזמים שמעוניינים לבנות לצורך השכרה ארוכת טווח. חוק הריסים כולל גם הוא מספר הטבות מס ואף מגדיר כללים ברורים לשחקן אשר עברו ניתנות ההטבות – קרנות ריט. חוק קופות גמל כולל גם הוא מסלול נפרד המיועד לתמרץ כניסה של קופת גמל לשוק ההשכרה ארוכת-טווח.
- ד. **רובד מוסדי:** הקמתה של חברת דירה להשכיר בהתאם להחלטות ממשלה והפעלתה מאז 2013 יצרה גורם ממשלתי שפועל לצורך הסדרה ותמרון של השוק. החברה פיתחה התמחות ספציפית בנושא דיור להשכרה, והובלתו באמצעות ניהול השיווק, התכנון והיזום – כמו גם תכלול בין הגורמים השונים. לצד החברה פועלים גופים ממשלתיים המוסמכים לבצע פיקוח או רגולציה אחרת מכוח הדינים השונים, ובכללם משרד האוצר, רשות המיסים, רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, מינהל התכנון ומשרד הכלכלה והתעשייה.

³⁷ בשלב זה אנחנו מתמקדים בכוונות ובמטרות העומדות מאחורי הדינים השונים ולא דווקא על ההספקים הכמותיים שלהם בפועל. תמונה כמותית חלקית לגבי חלק מהכלים תיכלול בחלק הבא של עבודה זו.

³⁸ יצוין כי התקנות יכולות במידה מסוימת להיחשב גם כחלק מהשכבה הקניינית שכן הן מאפשרות הפקעה של קרקעות, אולם נראה שמבחינה עיונית מקומן כחלק מהרובד התכנוני.



חלק ראשון – סיכום

הבחנה נוספת העולה מהסקירה היא כי רובד תמריצי המיסוי מיועד להכנסת שחקנים שונים לשוק השכירות: חלק מהמסלולים מעודדים יזמי נדל"ן לכלול דיוור להשכרה בחלק או בכל המיזמים (עידוד השקעות הון, עידוד דירות להשכרה). חלק אחר מבקש להכניס שחקנים מוסדיים לתוך השוק – קרנות ריט, קופות גמל. בנוסף, מבחינת יחסי שוכר-משכיר, במכרזים של חברת דירה להשכיר נעשה שימוש גם בהסכם ייעודי המבטיח מערכת יחסים חוזית מאוזנת, הגבלה על העלאת שכר הדירה לאורך תקופת ההתקשרות ומחויבות לתחזוקת הדירה. בדירות המוקמות שלא דרך מסלול זה, חל חוק שכירות הוגנת.³⁹ היבט נוסף הוא תמריץ להשכרת דירות בשכירות שאינה בהכרח ארוכת-טווח: חוק מס הכנסה מספק תמריץ מס משמעותי למי שבבעלותם דירות שאותן הם משכירים. לרוב מדובר על יורשים או משקיעים שבבעלותם דירות בודדות (mom & pop investors), ומהווים הלכה למעשה את חלקו הארי של שוק השכירות הישראלי.

ככלל ניתן לומר, שהניסיון להסדיר ולתמרץ השכרה ארוכת-טווח בישראל כולל מקורות רגולטוריים רבים יחסית, אולם אלו נחקקו בחוסר קוהרנטיות, בתקופות שונות, על ידי מחוקקים שונים ומתוך תפיסות עולם ואינטרסים מגוונים. מצב זה ניתן לאפיין כ- 'ביזור רגולטורי' - ריבוי של רגולטורים והיעדר היררכיה ביניהם, תוך היעדר סינכרון וסינרגיה בין הרבדים השונים. יפים לעניין זה דבריהם של אייל, איסר-איציק ופרז:⁴⁰

"במקרים רבים נוצר ביזור רגולטורי ללא מחשבה סדורה, ללא התייחסות לחפיפה בין כמה מגורמי אסדרה ובלי שניתנת הדעת לעובדה שיש הבדלים מהותיים בין סמכויותיהם, בין עקרונות-העל המנחים אותם, בין האתוסים המוסדיים המשפיעים על אופן פעולתם ובין כללי המנהל שהם כפופים לו".

ביטוי בולט לביזור הרגולטורי הוא ריבוי והיעדר האחידות בהגדרה של דיוור להשכרה, אשר משתנה מדין לדיו. בחלק מהמקומות מדובר על סוג הדיוור, בחלק על תקופת ההשכרה ובחלק במבנה עצמו. הדבר בולט בעיקר ברובד המיסוי, בו כל מקור דין נוקט לשון אחרת של הגדרה – בניין להשכרה, השכרה, מקרקעין להשכרה; גם תקופת השכירות המוכרת כהשכרה ארוכת טווח משתנה: החל מ-5 שנים לצורך זכאות בחוק עידוד השקעות הון, ל-15 או 20 שנה בחוק הריטים, חוק קופות גמל ובמכרזי רמ"י ודירה להשכיר, ועד להשכרה לצמיתות בתקנות מטרה ציבורית. לעיתים יש שוני גם בין סוגי קרקעות עליהן מוקם דיוור להשכרה ארוכת טווח. בתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה מדובר ב-20 שנה ובחוק הותמל – 20 שנים לקרקע פרטית או של רשות מקומית אך 15 שנים לקרקעות רמ"י. הדבר נכון גם בכל הנוגע להתייחסות לדמי השכירות, סוגי הזכאים והקצאה לבני מקום. חלק מהדינים, בעיקר ברובד המיסוי, אף אינם כוללים התייחסות לנושא.

בעוד שלהבדלים אלו עשויות להיות הצדקות ספציפיות, הרי שבהסתכלות כוללת נדמה שהדבר מוביל לחוסר קוהרנטיות ולהיעדר צורה ברורה ואחידה ל-'מוצר' אותו מנסה הממשלה לקדם. מדובר בכשל משמעותי בנסיבות בהן מדובר בהענקת תמריצים והטבות הציבוריות, המצויות תחת פיקוח רגולטורי. יחד עם זאת,

³⁹ ראה פירוט 'מודל השכירות' באתר החברה: <https://www.aprent.co.il/template/?Cid=9&Pid=3256>
⁴⁰ אייל, ע. איסר-איציק, צ. פרז, א. רגולציה בתנאים של ביזור: בין התנגשות לסינרגיה ומבט למציאות הרגולטורית בישראל, מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות (2016), 213 - 256



לריבוי כזה עשויים להיות גם יתרונות שנוגעים לביזור, ומתן הזדמנות לשחקנים בעלי אופי שונה לפעול בתחום, כמו גם הענקת סמכות לרגולטורים שונים בהתאם לתחום אחריותם והאינטרס שהם אמונים עליו. כלים שונים ורגולטורים שונים, יכולים להפחית את הסיכוי להתחזקות יתר של שחקנים מסוימים, לרוב החלוציים בשוק, ולהיווצרותו של שוק ריכוזי.



חלק שני - נתונים אודות היקף יחידות דיור להשכרה

בחלק זה נציג נתונים אודות היקפי הפעילות ושווי התמריצים המוענקים בשוק הדיור להשכרה ארוכת טווח, על בסיס הכללים שפורטו לעיל. לשם כך התבססנו על א. מקורות מידע זמינים לציבור; ב. מידע שהתקבל מפנייה לגורמים ממשלתיים; ג. מידע שהתקבל בעקבות הגשת בקשות לחופש מידע. יצויין כי לא הצלחנו לאתר נתונים אודות היקף הזכויות שניתנו במסגרת התוספת השישית ותקנות מטרה ציבורית.

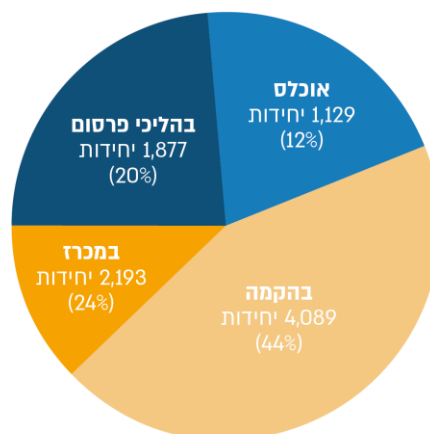
דירה להשכיר

דירה להשכיר הינה חברת ממשלתית, שהוקמה כדי לקדם את נושא הדיור ובפרט את נושא הדיור להשכרה ארוכת-הטווח, כחלק מפרויקט הדיור הלאומי. החברה פועלת, בין היתר, לפיתוח שוק דיור מוסדי להשכרה ארוכת טווח בישראל, ולשם כך משווקת מתחמים הכוללים דיור להשכרה, דיור לרכישה, רכישה, השכרה ומכירה של קרקעות ומבני מגורים, תכנון ופיתוח של מתחמים ושכונות ועוד.⁴¹

במענה לפנייתנו סיפקה החברה נתונים רשמיים אודות פעילותה, נכון לחודש נובמבר 2020. החברה מטפלת בשיווק של 9,288 יחידות דיור, מתוכן 3,338 יחידות דיור במחיר מופחת. כפי שניתן לראות בתרשים 1: 1,129 יחידות כבר אוכלסו - בהרצליה, רמת השרון, חיפה, ירושלים וכפר יונה. כמו כן, 4,089 יחידות היו בהקמה, 2,193 יחידות דיור היו בתהליך של מכרז ועוד 1,877 יחידות דיור נכללו במכרזים שנמצאו בהליכי פרסום. כ- 60% מיחידות הדיור - 5,497 במספר - נמצאות באזור המרכז, באזור ירושלים 1,377 יחידות דיור, באזור הצפון 1,346 ובדרום 1,086.

תרשים 1:

מספר יחידות דיור להשכרה ארוכת טווח המשווקות ע"י 'דירה להשכיר' לפי סטטוס הפרויקט, נובמבר 2020



נתונים - דירה להשכיר; עיבוד - הגר - מ"פ דיור חברתי

⁴¹ לפירוט נוסף, ראו באתר האינטרנט של החברה: <https://www.aprent.co.il>



רשות המיסים

רשות המיסים היא גוף שמאחד את פעולות גביית המיסים של ממשלת ישראל, משויכת למשרד האוצר ומוסמכת לפעול ולהפעיל את חוקי המס השונים לרבות מע"מ, מס הכנסה, מיסוי מקרקעין וכו'. על כן, רשות המיסים הינה למעשה הגורם האחראי על הרובד המיסויי - הטבות המס המוענקות לדיוור להשכרה ארוכת-טווח, ובכלל זה הטבות במס שבח ורכישה, מס הכנסה, פחת ומע"מ. אחריות זו חלה כלפי גופים שונים, כגון קרנות ריט, קופות גמל ויזמים פרטיים, וכן על כלל מסלולי ההטבות – עידוד השקעות הון, עידוד בניית דירות להשכרה, קופות גמל וקרנות ריט.

כחלק מהכנת עבודה זו, פנינו לרשות המיסים וביקשנו לקבל מידע אודות ההיקף הכספי של ההטבות הניתנות למסלולים השונים. הטבות אלו מהוות חלק משמעותי מהתמריצים הציבוריים המוענקים לשוק הפרטי לצורך עידוד פיתוחו של שוק ההשכרה ארוכת הטווח בישראל (לצד הנחות ברכישת קרקע וזכויות בנייה). מידע זה הוא חיוני, שכן הוא מסייע בהערכה הכלכלית של התמריצים השונים או במילים פשוטות יותר – המחיר אותו משלם הציבור עבור 'המוצר' המכונה דיוור להשכרה ארוכת טווח.

להלן ריכוז תשובת רשות המיסים לבקשת חופש מידע שהגשנו (ראו מכתבם מ-5.5.2021- מצורף כנספח ב' לעבודה זו). יציין, שהבקשה התמקדה בהיקף הבקשות לפטור ממס שאושרו, ומידע בדבר היקף ההטבה הכספית החל מ-2015 על פי הדינים השונים:



בקשה	מענה מטעם רשות המיסים
סעיף 31 ג' לחוק מע"מ שמספק פטור ממע"מ להכנסה מדמי שכירות וכן מכח חוק עידוד השקעות הון	לא ניתן לחלץ נתוני רווח ובגנים להעריך את היקף הפטור
סעיף 64 א.7.(ה)(1) לפקודת מס הכנסה - מס רכישה מופחת לקרן ריט	- קיים קושי בכימות הפטור לפי שנים רק קרן אחת או שתיים, ביצעו פעילות רכישה ועל כן קיימת חובת סודיות בחוק
מימוש חוק מס הכנסה - פטור לקופות גמל: היקף הקופות שביקשו פטור, מספר הפטורים והיקפם הכספי	המידע לא מדווח באופן מקוון ואין לו שדה דיווח ייחודי ולכן לא ניתן לכמתו מתוך שלל קופות הגמל ומסלוליהם השונים.
היקף פחת מואץ לפי חוק לעידוד בניית דירות להשכרה	לא קיים שדה דיווח מקוון
היקף עסקאות פטורות ממס שבח לפי חוק עידוד בניית דירות להשכרה	לא נעשה שימוש בסעיף
היקף פחת מואץ לפי חוק עידוד השקעות הון לבניינים להשכרה ולבניינים חדשים להשכרה (שאושרו או הושכרו החל מ-2009)	לא קיים שדה דיווח מקוון
היקף פטור ממס הכנסה לפי חוק עידוד השקעות הון (לבניינים להשכרה, ללא בניינים חדשים)	לא קיים שדה דיווח מקוון

סעיף נוסף של בקשתנו עסק בהיקף בקשות הפטור וההיקף הכספי של פטור ממס שבח (סעיף 53.ג.(ב1))⁴² ופטור ממס בגין הכנסות ממכירה (53.ג.1)⁴³ לבניינים חדשים להשכרה (קרי, שאושרו או הושכרו החל מ-2009) מכח חוק עידוד השקעות הון. נתונים אלו חולצו על ידי רשות המיסים, והם מוצגים בתרשים 2 להלן.

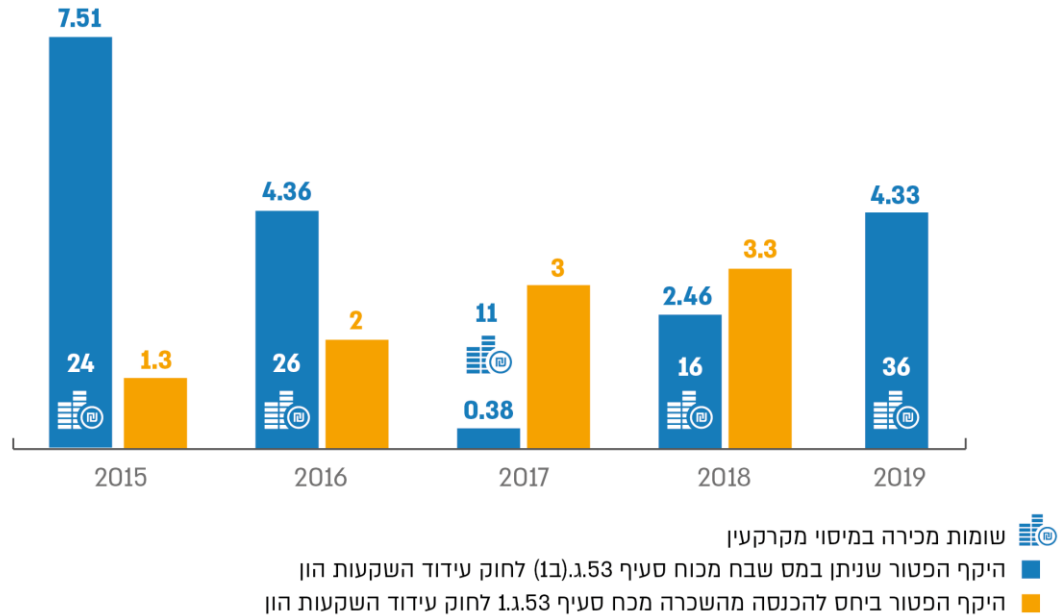
⁴² במיליוני שקלים. הכמות מתייחסת למספר שומות מכירה במיסוי מקרקעין שהתשמשו בפטור לפי סעיף זה. הן בניין להשכרה והן בניין חדש להשכרה היקף הפטור מוערך לפי הפער בין חיוב המס בפועל לסימולציית חיוב לפי שיעור מס חברות מלא בכל אחת מהשנים ⁴³ במיליוני שקלים. לא כולל נתוני הכנסה חייבת ממכירה



חלק שני – נתונים

תרשים 2:

היקף בקשות הפטור וההקף הכספי של הפטור (במיליוני שקלים) ממס שבח וממס מהכנסות מהשכרה



משרד הכלכלה והתעשייה

הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה היא היחידה האמונה על פיקוח והנפקת כתבי אישור ליזמים המעוניינים ליהנות מהטבות חוק עידוד השקעות הון. הרשות מפרסמת דוחות שנתיים ובהם פירוט של כל הבקשות שהוגשו באותה שנה, כולל שם היזם, העיר בה נמצא הפרויקט והיקף יחידות הדיור.

כפי שניתן לראות בתרשים 3, חלה עלייה של מאות אחוזים במספר הבקשות ובהיקף יחידות הדיור לגביהן הוגשו בקשות מכוח החוק מתחילת העשור. עוד ניתן להבחין כי בשנים 2011 – 2015 היקף היחידות נע סביב 400-500 לשנה, ומשנת 2016 חלה עליית מדרגה חדה - לכאלף יחידות ומעלה. בשנת 2020 נרשם שיא של 123 בקשות ובמסגרתן 3,123 יחידות דיור מאושרות.

כמו כן, כפי שניתן לראות בתרשים 4, חלק הארי של הפרויקטים שאושרו הם פרויקטים קטנים – כמעט מחצית מהפרויקטים כללו 10 יח"ד ומטה, קצת יותר משליש מהפרויקטים כללו 11 – 30 יח"ד ורק 4% מהפרויקטים כללו 100 יח"ד ומעלה. ממוצע יחידות הדיור לפרויקט עומד על כ-24 יח"ד וכ-41% מיחידות הדיור נבנו בפרויקטים קטנים של עד 29 יח"ד.

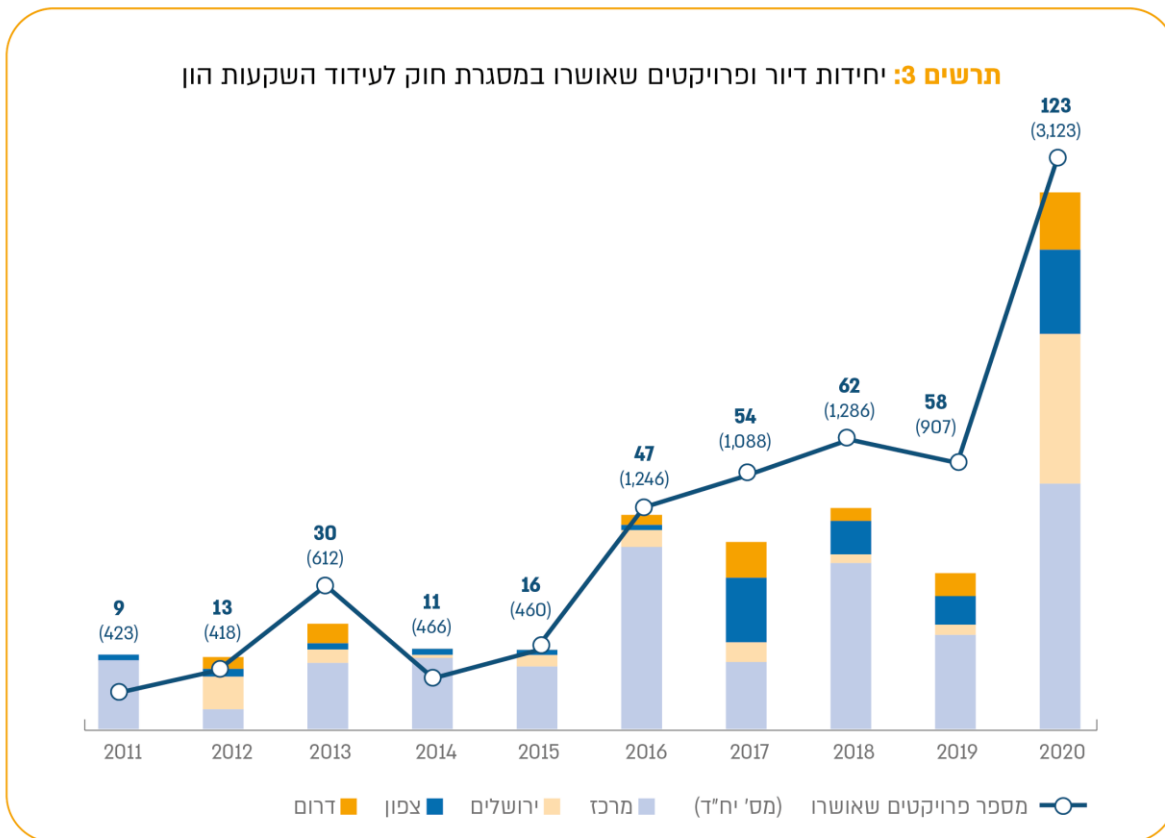
בסך הכל אישרה הרשות בין השנים 2011-2020, 423 בקשות שכללו 10,038 יחידות דיור: כשני שליש מהבקשות, (6,071 יחידות דיור) היו באזור המרכז, כ-12% מהבקשות (1,549 יחידות דיור) היו באזור ירושלים,



חלק שני – נתונים

כ-15% מהבקשות (1,424 יחידות דיור) היו באזור הצפון וכ-7% מהבקשות (994 יחידות דיור) היו באזור הדרום.

יחד עם זאת, הרשות אינה בוחנת את ההיקף הכספי של ההטבות המאושרות על ידה במסגרת החוק, אלא מתמקדת במתן אישורים בלבד ליזמים הפונים בבקשה ועומדים בתנאי החוק. לדברי נציגי הרשות, הגורם המוסמך למתן ההטבות הוא רשות המיסים. זו, כאמור במענה שלה לבקשת חופש מידע, אינה מרכזת את הנתון הנ"ל.⁴⁴

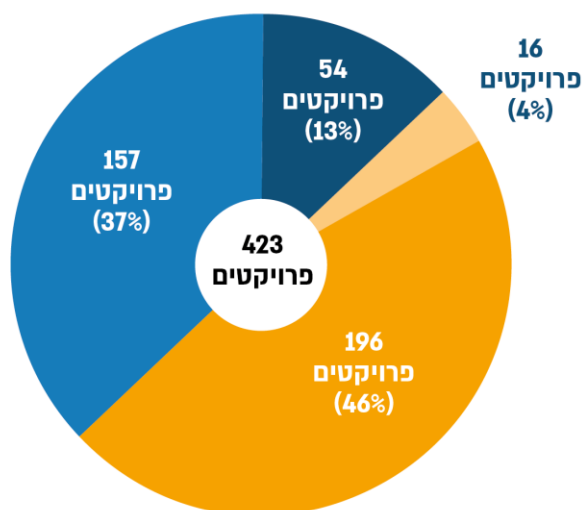


⁴⁴ התכתבות דו"אל עם גב' שולמית חממי, ראש ענף בחינה ברשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה, 15.2.2021.



תרשים 4:

פילוח פרויקטים שאושרו מכוח חוק עידוד השקעות הון (2011-2020), לפי גודל הפרויקט



■ פרויקט קטן מאד (1-10 יח"ד) ■ פרויקט קטן (11-29 יח"ד) ■ פרויקט בינוני (30-99 יח"ד) ■ פרויקט גדול (מעל 100 יח"ד)

ותמ"ל

הותמ"ל הינו גוף תכנון סטטוטורי שאחד מיעדיו על פי דין הוא הגדלת ההיצע של דיור להשכרה ארוכת טווח. בשנות פעילותו, פרסם הותמ"ל דוחות תקופתיים הכוללים נתונים אודות היקף יחידות הדיור שאושרו בתכניות שאושרו במסגרתו. הדו"ח האחרון שפורסם היה ב-2019, אולם הוא לא כלל מידע אודות היקף יחידות הדיור להשכרה ארוכת טווח, ועל כן הגשנו בקשת חופש מידע לגבי מידע זה. ממענה הותמ"ל לבקשה עולה כי בשנים 2014 – 2018 הוכרזו בותמ"ל כ-140 תכניות שכוללות סה"כ 434,622 יחידות דיור. לאחר שניכינו מסך זה את התכניות בהן אין חובה סטטוטורית לכלול דיור להשכרה ארוכת-טווח, נותרנו עם כ-70 תכניות הכוללות 294,165 יחידות דיור. מתוכן 72,751 יחידות דיור להשכרה ארוכת טווח (כ-25%), שכמחציתן להשכרה במחיר מופחת (כ-12%). כלומר מתוך סך כל ההיקף העצום של יחידות דיור שהוכרזו בותמ"ל בשנים 2014-2018, כ-16% ייועדו להשכרה ארוכת טווח (כולל במחיר מופחת).

קרנות ריט (REIT)

קרנות ריט הן קרנות הפועלות מכוח פקודת מס הכנסה, שם הן מוגדרות כ-'קרן להשקעות במקרקעין' המהוות מכשיר השקעה הוני. קרנות אלו מאפשרות לציבור לרכוש מניות של הקרן, אשר מחויבת להשקיע את משאביה בנכסי נדל"ן ולחלק את רווחיה בין בעלי המניות. בבסיס פעילות הקרן עומד מודל מיסוי חד-שלבי, הרואה את בעלי המניות (קרי הציבור) כמשקיעים ישירות במיזמי החברה, זאת בניגוד למודל רגיל שכולל מיסוי דו-שלבי,



חלק שני – נתונים

ברמת החברה ולאחר מכן ברמת בעלי המניות.⁴⁵ כפי שמפורט לעיל, פקודת מס הכנסה תוקנה בשנת 2016 באופן שאיפשר פעילות של קרנות ריט בתחום ההשכרה ארוכת טווח למגורים על ידי רכישת מקרקעין לצרכי השכרה למגורים.

על מנת לאסוף מידע לגבי היקף פעילותן של קרנות הריט, ולאחר שפנייה לרשות המיסים לא הניבה פרי, כאמור לעיל, ובהעדר מקור מידע זמין אחר, עיינו בדוחות הכספיים של שלושת קרנות הריט הפעילות בישראל נכון למועד הדיווח:

- **מגוריס:** נכון לסוף 2020 דיווחה החברה כי זכתה במכרזים והתקשרה בהסכמי רכישה בגין 1,485 יחידות דיור ב-27 פרויקטים בשלבים שונים.⁴⁶
- **אזורים ליווינג:** נכון לסוף 2020 דיווחה החברה כי זכתה במכרזים והתקשרה בהסכמי רכישה בגין כ- 1,500 יחידות דיור ב-8 מתחמים בשלבים שונים.⁴⁷
- **אפריקה ישראל מגורים:** נכון לסוף 2020 דיווחה החברה על 727 יחידות דיור בארבעה פרויקטים.⁴⁸

מיסוי לשכירות פרטית:

מתחשיב שנערך במרכז אדוה עולה, כי ההכנסות השנתיות של משקי בית פרטיים משכר דירה בשנת 2018 עמדו על כ-17 מיליארד ש"ח.⁴⁹ לא הצלחנו לאתר נתונים מדויקים אודו היקף הפטור הניתן על פי חוק מס הכנסה, אולם נראה כי גם בהערכה שמרנית, ישנם עשרות אלפי משכירים שעוברים את רף המס הקיים, כאשר ההערכות הן שחלק משמעותי מהכנסות אלו כלל אינם מדווחות ולא משולם בגינם מס.⁵⁰ לכך יש להוסיף, כי גם שיעור המס הוא נמוך משמעותית משיעור שהיה משתלם להכנסה 'רגילה' וכי המיסוי אינו 'מהשקל הראשון'. בהתאם להערכות מסוימת, החלת מס בשיעור של 10% על כלל הדירות המושכרות במשק תוביל לגביית מס פוטנציאלית של כ-2 מיליארד ש"ח בשנה.⁵¹

⁴⁵ רשות המיסים, חוזר מס הכנסה מספר 4/2018, בנושא: קרן להשקעות במקרקעין, 18.2.2018.

⁴⁶ מגוריס ישראל בע"מ – דו"ח תקופתי לשנת 2020, סעיף 1.2.5.

⁴⁷ ריט אזורים – ה.פ. ליווינג בע"מ, דו"ח תקופתי לשנת 2020, סעיף 1.2.

⁴⁸ אפריקה ישראל מגורים – דו"ח תקופתי לשנת 2020, סעיף 8.

⁴⁹ מרכז אדוה, תמונת מצב חברתית 2020, מרץ 2020.

⁵⁰ מרכז המידע והמחקר של הכנסת, נתונים על שוק השכירות, מענה לפנייתו של ח"כ יוליה מלינובסקי, נשלח ב-14.12.2016.

⁵¹ המועצה הלאומית לכלכלה, תמרוץ שכירות ארוכת טווח, נייר עמדה שהוגש לצוות שכירות הוגנת, אוקטובר 2015.



חלק שני – סיכום

בחלק זה סקרנו את היקף שוק הדיור להשכרה ארוכת-טווח בישראל על בסיס חלוקה למסלולים, ובהתאם לתמריצים הקיימים בדין לגבי כל מסלול. עשינו זאת באמצעות איתור נתונים ממקורות זמינים (משרד הכלכלה, דיווחים כספיים של קרנות ריט, ותמ"ל עד 2018), פנייה ישירה לגופים (דירה להשכיר) ובקשות חופש מידע (רשות המיסים, ותמ"ל לשנת 2019). להלן נסכם בקצרה ממצאינו על פי דינים שונים:

❖ **ותמ"ל** (תכנון דיור להשכרה ארוכת טווח). עד סוף שנת 2018 משתקפת מגמת עלייה בהיקפי התכנון של דיור בכלל ושל דיור להשכרה בפרט באמצעות תכניות המתכננות על ידי הותמ"ל. הנתונים מצביעים על כך שמדובר בהיקפי תכנון גבוהים ביותר (עשרות אלפי יחידות דיור להשכרה ארוכת טווח אושרו בתכניות). מגמה זו נעצרה בשל אי הארכת הוראת השעה הנוגעת לפעילות הותמ"ל, בין היתר בשל המשבר הפוליטי ששרר בישראל בשנים אלו. כמו כן, זמינות המידע היתה טובה והופיעה בדוחות שנתיים, למעט דוח 2019 שלא כלל פירוט לגבי היקף דיור להשכרה ארוכת טווח ונדרשה הגשת בקשת חופש מידע לצורך קבלתו. ניתן לראות כי הותמ"ל, בהתאם למטרות שהוגדרו לו בדין, מהווה מקור ליצירת מלאי תכנוני משמעותי של דיור להשכרה - למעלה מ-70,000 יחידות דיור. יחד עם זאת, החרגת החובה לכלול דיור להשכרה בתכניות פינוי בינוי ובקרקעות פרטיות מרובות בעלים, מובילה להחמצה של מקור נוסף להגדלת המלאי של דיור להשכרה, ואם בוחנים את מספר יחידות הדיור להשכרה מתוך ככל היחידות של הותמ"ל, מתקבל שיעור נמוך יחסית (כ-16%), באופן שאינו תואם את מטרות הדין. כמו כן, יש לתת את הדעת על כך שהותמ"ל אמנם יצרה מלאי תכנוני משמעותי מאוד, אולם קיימים פערי זמן גדולים בין אישור התכנון לבין הוצאה לפועל של התכניות. כלומר היקף הדירות שאושרו בותמ"ל ונבנה או נמצא בתהליכי בנייה בפועל – נמוך יחסית.

❖ **דירה להשכיר** – מהנתונים שהוצגו לעיל עולה כי החברה קידמה בנייה ואיכלוס של כ-10,000 יחידות דיור בשלבים שונים. נראה שפעילות החברה נמצאת במגמת עלייה והשפעת פעילותה ניכרת. אולם הפער אל מול היקפי התכנון ניכר, עובדה אותה ניתן לייחס, בין היתר, למורכבות והתמשכות של הליכי השיווק של הקרקעות, וכן מכיוון שבמשך מספר שנים ההתמקדות בשיווקי הקרקעות היה בתכנית 'מחיר למשתכן', במודל של הנחה במחיר קרקע של דיור לרכישה.

❖ **חוק עידוד השקעות הון** – מהנתונים שמפרסם משרד הכלכלה עולה מגמה ברורה של עלייה בהיקפי הבקשות ויחידות הדיור. מהנתונים עולה שכ-86% מהפרויקטים שאושרו במסגרת החוק הם פרויקטים קטנים הכוללים עד 29 יחידות דיור – בפרויקטים אלו נכללו כ-41% מיח"ד שאושרו. גם מתוך הנתונים החלקיים שסופקו על ידי רשות המיסים ניתן לזהות היקפי פעילות שכללו פטורים ממס שבח ומהכנסה על השכרה, אולם לא בצורה המבטאת מגמה ברורה, אולם, **מהנתונים שהועברו לידינו לא ניתן לאמוד את שווי ההטבות השונות שמספקת המדינה במסגרת חוק עידוד השקעות הון.**



❖ **קרנות ריט:** מהדוחות שסקרנו עולה כי היקף הפעילות בשלושת קרנות הריט שבחנו, עמד על כ-700,3 יחידות דיור בשנים 2016 - 2020. מהפניה לרשות המיסים לא ניתן היה לאתר אומדן של היקף הפעילות ושל אומדן ההטבות הכלכליות במסגרת מסלול זה.

הנתונים לעיל, יחד עם הערכות מצידם של גורמים ציבוריים ופרטיים בשוק, משקפים מגמת האצה ברורה של ייצור דיור להשכרה ארוכת טווח בשנים האחרונות. יחד עם זאת, מדובר עדיין בשוק הנמצא בשלבים ראשוניים ביותר ונזכיר כי היקף יחידות דיור המאוכלסות או נמצאות בבנייה עומד על 10 עד 20 אלף בלבד. יתר היחידות מצויות בהליכי שיווק או תכנון – ולא מהוות עדיין גורם בעל השפעה משמעותית על שוק השכירות בישראל. בהקשר זה יש לציין כי הטבת מיסוי משמעותית ניתנת דווקא לבעלי דירות פרטיים שמשכירים את דירותיהם ואינם מחויבים להשכרה ארוכת-טווח, אלו מהווים את חלקו הארי של שוק השכירות הישראלית. הטבת מיסוי זו מעודדת באופן משמעותי הטייה לטובת משקי בית פרטיים אל מול חברות עסקיות וגורמים מוסדיים.⁵²

יתירה מכך. עבודתנו מלמדת שחלק ניכר מהמידע והנתונים אודות שוק ההשכרה ארוכת הטווח, ומידת האפקטיביות של הכלים השונים – כלל אינם נאספים באופן שיטתי, מרוכז וכולל. התמונה המצטיירת היא שכל רשות אוספת נתונים הדרושים או נובעים ישירות מפעילותה. כך, למשל, הנתונים אודות היקף הבקשות ויחידות הדיור על פי חוק עידוד השקעות הון נמצאות ואף מפורסמות תדיר על ידי הגורם האחראי לכך – משרד הכלכלה. אולם, השווי הכספי של הטבות אלינו אינו נאסף בצורה שיטתית – לא על ידי משרד הכלכלה ולא על ידי רשות המיסים. ככלל, היעדר הנתונים ניכר במיוחד ברובד תמריצי המיסוי, והוא נכון לגבי הטבות המס לפי חוק הריטים, חוק הפטור ממע"מ, חוק קופות גמל ומרבית ההיבטים של חוק עידוד השקעות הון. היעדר נתונים זמינים ומהימנים, בעיקר בנושא עלויות היישום, מקשה על הערכה אפקטיבית של המדיניות ויש לפעול לתקן חסר זה.

⁵² המועצה הלאומית לכלכלה, תמרוץ שכירות ארוכת טווח, נייר עמדה שהוגש לצוות שכירות הוגנת, אוקטובר 2015.



חלק שלישי - ניתוח הנתונים וכלי המדיניות הקיימים

בחלקים הקודמים של מסמך זה סקרנו את הדינים המסדירים ומתמרצים את שוק ההשכרה ארוכת הטווח בישראל. כמו כן הצגנו נתונים לגבי היקפי השוק. בחלק זה נערוך ניתוח המבוסס על תובנות מתוך הסקירה, וכן מתוך שיחות שקיימנו עם גורמי מפתח בתחום, מההמגזר הציבורי והפרטי.

ככלל, נראה שבשנים האחרונות אנו עדים למגמת עלייה בהיקף יחידות הדיור להשכרה לטווח ארוך המתוכננות והנבנות; יש כניסה של שחקנים חדשים לשוק, המבקשים לפעול באפיק חדש הנחשב כהשקעה סולידית בביקוש גבוה. זאת, על רקע פעילות מאומצת של גורמים ממשלתיים לקידום השכרה ארוכת טווח. נראה גם שקיימת הכרה בצורך לגוון את שוק הדיור להשכרה, כך שנתח גדול יותר מתוך שיעור משקי הבית השוכרים יתגורר בדירות ובניינים המיועדים להשכרה ארוכת-טווח. ההנחה היא שמודל זה של דיור מהווה 'מוצר' חדש בשוק, ומקנה מספר יתרונות ומענים לחוסרים בשוק השכירות הקיים, ובכלל זה תקופות השכרה ארוכות ויציבות; תנאי התקשרות מאוזנים הכוללים תחזוקה הולמת של הדירות; יציבות במחירים שנובעת מהעלאה קבועה וידועה מראש של דמי השכירות ובחלק מסוים של הדירות, גם הנאה מדמי שכירות מופחתים. שכלול השדה, תוך כניסת שחקנים נוספים לשוק, בעיקר חברות יזמיות בינוניות וגדולות, קרנות ריט וגופים מוסדיים, צפוי לייצר תחרות לשוק השכירות הקיים, המוחזק ברובו המוחלט על ידי משקיעים פרטיים (mom & pop investors), באופן שישפר גם את התנאים והפרקטיקות הנהוגים בו. יחד עם זאת, עבודתנו העלתה מספר פערים, חסמים וסתירות שמקשים על פיתוחו של שוק הדיור להשכרה ארוכת-טווח בישראל ואשר יפורטו בקצרה להלן.

הרגולציה – ביזור רגולטורי תורם לחוסר קוהרנטיות ולאפקטיביות נמוכה של חלק מהכלים

על מנת לעודד שחקנים נוספים להיכנס לשוק ולייצר שוק של השכרה ארוכת טווח, נוצרו מספר כלים רגולטוריים שמטרתם להוביל להסדרה ולייצר תמריצים במספר רבדים. אלו כוללים רובד קנייני ורובד תכנוני, באמצעות ייחוד קרקעות והוזלתן (החלטות רמ"י, תקנות מטרה ציבורית), הקצאת זכויות תכנוניות (חוק הותמ"ל, התוספת השישית) וכן רובד מיסויי הכולל תמריצי מס ליזמים וגופים פיננסיים (חוק עידוד השקעות הון, חוק הריטים, חוק קופות גמל).

הסקירה והניתוח שערכנו לרגולציה הקיימת משקפים מצב אותו ניתן לכנות כ-'ביזור רגולטורי', והמאופיין בתחולתם של מקורות רגולטוריים מגוונים ומפוצלים הפועלים באופן שלעיתים אינו קוהרנטי ואינו מצוי ב"סינרגיה" רגולטורית. למצב שכזה עשויים להיות יתרונות, הנוגעים לביזור הכוח באופן שלא מאפשר שליטה ריכוזית יתר על המידה של רגולטור אחד על השוק וכן, צמצום הסיכון לריכוז כוח אצל מספר מצומם של שחקנים פרטיים - לרוב השחקנים החלוציים בשוק. יחד עם זאת, ביזור רגולטורי טומן בחובו מספר חסרונות,



שקיומם מורגש גם בתחום ההשכרה לטווח ארוך, כגון חוסר אפקטיביות של חלק מהכלים, סתירה בין סוגים שונים של תמריצים ואף שימוש בהם בצורה שאינה מביאה בהכרח לתוצאה הרצויה.

מבחינת **הרובד הקנייני והתכנוני** נראה כי הכלים האפקטיביים ביותר היו שיווק קרקעות ציבוריות באמצעות 'דירה להשכיר', וכן תכנון קרקעות אלו בותמ"ל באופן שאיפשר הקצאה של היקף נכבד של יחידות דיור לצרכי השכרה ארוכת טווח. על אף האפקטיביות של כלי זה, הוא טומן בחובו גם קשיים – מלאי קרקעות מדינה מוגבל יחסית באזורי הביקוש, הליכי השיווק איטיים יחסית, וכן קיים חשש לעצירת הליכי התכנון בשל הפסקת פעולתה של הותמ"ל עקב פקיעת החוק. נראה, שעל מנת להגדיל ולהאיץ את יצירת המלאי ישנו צורך לפעול גם באפיקים מקבילים של פיתוח דיור להשכרה על קרקעות פרטיות וקרקעות לצרכי ציבור ('חומות'). על אף שלא ניתן היה לאתר נתונים זמינים, הערכתנו היא כי הכלים הקיימים לצורך כך - התוספת השישית לגבי קרקעות פרטיות ותקנות מטרה ציבורית לגבי קרקע חומה - נמצאים בשימוש מצומצם יחסית (בוודאי ביחס לפוטנציאל).

התוספת השישית מהווה תמריץ וולונטרי (אינו כרוך בהטלת חובה), להוספת זכויות בנייה בתכניות והקצאתן לדיור בהישג יד (דיור להשכרה ארוכת-טווח במחיר השוק ובמחיר מופחת). מימושו של כלי זה עומד בפני מספר כשלים וחסמים. ראשית, טרם הותקנו תקנות להסדרת אופן עריכת ההגדרה לדיור (הדרושות לרכיב הדיור להשכרה במחיר מופחת), ואשר מהוות תנאי להוצאת היתר בניה לפי סעיף 2(7) לתוספת השישית. זאת, על אף שהחוק קבע תקופה של ששה חודשים לאישורן. תקנות אלו חלות גם על תכניות לפי חוק הותמ"ל, אשר מפנה לתוספת השישית בעניין זה. שנית, טרם מונה מנהל ממשלתי לדיור בהישג יד אשר אמור להיות הגורם המפקח ועוקב אחר תכניות והיתרים ועל העמידה בכללי התוספת השישית. כיום הסמכות השיורית מוקנית למנכ"ל משרד הבינוי והשיכון; כמו כן, כיוון שמדובר בתמריץ שהוא רשות בלבד, בהיעדר מודל ברור או מערכת תומכת, הוא עשוי לעורר חשש מפני יישומו הן בקרב יזמים והן בקרב ועדות תכנון.

תקנות מטרה ציבורית מאפשרות לייצר מלאי של דיור להשכרה (המוגדר כדיור בהישג יד, קרי במחיר מופחת) על שטחים המיועדים לצרכי ציבור, תוך פוטנציאל לשליטה רבה של הרשות המקומית, לרבות הקצאה לבני מקום וכן, לעירוב שימושים של דיור להשכרה עם מסחר. פוטנציאלית, השימוש בתקנות יכול להוות מקור להגדלת מלאי הדיור להשכרה בקרקעות לצרכי ציבור קיימות, בתכניות חדשות ואף במיזמי התחדשות עירונית, בעיקר באזורי ביקוש גבוה, בהם מקדם הציפוף ('המכפיל') נמוך יחסית. יחד עם זאת, ההסדר שקובעות התקנות אינו ברור די הצורך ומותיר שאלות רבות פתוחות, באופן שעשוי לעורר, הן בקרב רשויות מקומית והן בקרב יזמים, חששות מלעשות בו שימוש – הרשות המקומית עלולה לחשוש מסמכויות הפיקוח והניהול המוטלות עליה וכרוכות באחריות ובעלויות תפעול לא מבוטלות ואילו יזמים עלולים לחשוש מקשיים רגולטוריים ואי ודאות שעשויים להתגלות במסגרת עיסקה עם הרשות המקומית (צורך במכרז, אישור השר הממונה וכו').



חלק שלישי – ניתוח

השאלה הראשונה היא בעניין הסמכות – התקנות כוללות מגבלות על היקף ושיעור יחידות הדיור להשכרה שניתן להעניק במסגרת זו. מגבלות אלו נועדו להגן מפני מצבים בהם שינוי יעוד הקרקע נעשה באופן נקודתי, ולא במסגרת תכנית המשנה ממילא את האזור כולו, לרבות יעודים ואחוזי בניה, ונראה שבמסגרת תכניות אלו יש מקום להותיר יותר גמישות בידי גורמי התכנון. כמו כן, נראה שהתקנות לא התייחסו למצב של הפקעות תלת מימדיות והאפשרות להפקעת קומות מסוימות לטובת שימוש של דיור להשכרה ארוכת טווח במחיר מופחת. שאלה נוספת נוגעת לנושא הניהול אשר האחריות לו מוטלת על פי התקנות על כתפי הרשות המקומית, חברה עירונית מטעמה או גוף ממשלתי.

כיוון שהתקנות אינן מקצות מקור תקציבי עבור ההשקעה הניכרת הכרוכה בייזום, בניה ותפעול של פרויקטים כאלו, האפשרות הריאלית העומדת בפני הרשות המקומית לקידום דיור להשכרה במסלול זה היא יצירה של שותפות ציבורית פרטית (PPP) או מיזם עסקי משותף (JOINT VENTURE) בין רשות מקומית ושחקן מהמגזר הפרטי. במסגרת זו עלויות הקמת ותפעול הפרויקט, כמו גם הפירות מדמי השכירות, מתחלקים בין הרשות המקומית ובין הגורם הפרטי בהתאם למודל שיבחר. לצד הפוטנציאל של המודלים המימוניים לעיל, יש לזכור שיישומם כרוך בדרישות רגולטוריות כגון אישורי משרד הפנים ומשרד האוצר לעצם ההתקשרות בשותפות ציבורית פרטית וכן לשם הקצאת קרקע ציבורית במסגרת שותפות עם גורם פרטי. כמו כן, בשל מורכבות ההתקשרות והצורך להגדיר מראש את חלוקת הסיכונים והתפקידים בפרויקט באופן מפורט, עלויות העסקה עלולות להיות מאד גבוהות. שאלה נוספת מתעוררת בנוגע לאפשרות לתוספת שטחי מסחר, שנועדה להגביר את הכדאיות הכלכלית של מיזמים מסוג זה. לא ברור אם אישור השימוש בקרקע עבור מסחר מחייב שינוי ייעוד השטח משימוש 'חום' לשטח המשלב מסחר, או שמא ניתן לקבוע שימוש מסחרי ולהותיר את היעוד כשטח 'חום' בלבד. בהתאם, מתעוררת גם שאלת זהות מוסד התכנון המוסמך לאשר תכנית שבה יש שילוב שכזה, ובפרט אם שילוב הייעוד המסחרי מצריך אישור הועדה המחוזית. שאלה אחרונה מתעוררת לאור קיומה של התחרות של שימוש לצורך השכרה ארוכת טווח אל מול שימושים ציבוריים אחרים. כידוע, שימוש להשכרה מגדיל את הביקוש גם לצרכים ציבוריים אחרים, ולא ברור אילו שימושים ציבוריים ניתן וראוי לשלב לצד השכרה.

מבחינת הרובד המיסוי, ניתנות הטבות והקלות מס במספר דינים, שנחקקו בזמנים שונים ולצורך השגת יעדים מגוונים. מהנתונים שהצגנו לעיל נראה, שהכלי האפקטיבי ביותר לתמרוץ השכרה הוא חוק עידוד השקעות הון שמאפשר קבלת הטבות מס משמעותיות תוך הטלת הגבלות מעטות יחסית על היזם. עם זאת, וכפי שנרחיב בהמשך, חלק משמעותי מהשימוש במסלול זה נעשה על ידי יזמים קטנים ובפרויקטים בסדרי גודל קטנים של עד 29 יחידות דיור, וההשכרה היא לתקופות קצרות יחסית, כך שה'מוצר' המופק ממנו הוא בעל מאפיינים נחותים מבחינה ציבורית.

לצד זאת, בחוק הריטים נעשה שימוש מצומצם יותר ומספר הקרנות הפועלות בשוק הוא נמוך. נראה כי חוק זה עשוי לסייע במשיכת שחקנים והון מוסדי ולאפשר תקופות השכרה ארוכות יותר (כפי שמתחייב מהוראות



חלק שלישי – ניתוח

החוק). אולם, יישומו נתקל בכמה חסמים, למשל הדרישה שפרויקט בו משקיעה הקרן יהפוך למניב בתוך חמש שנים, באופן שמקשה על כניסה בשלבים מוקדמים של המיזם (לאור התמשכות הליכי תכנון ורישוי), או למיזמים שנוטים להיות ממושכים מאד כגון פינוי בינוי. כמו כן, המגבלות שהחוק מטיל על קרנות הריט ביחס לתקופת ההשכרה משמעותיות יותר לעומת חוק עידוד השקעות הון.

הכלים המיסויים הנוספים אינם אפקטיביים: בחוק עידוד בניית דירות להשכרה לא נעשה שימוש מאז חקיקתו, ככל הנראה בשל התנאים הקשיחים שהוא מציב בפני יזמים, בהשוואה לחוק עידוד השקעות הון. חוק קופות גמל (שלגביו לא סופקו נתונים), לא ייצר שינוי בשוק, כפי שקיוו בעת חקיקתו. לבסוף, נראה שההטבה האפקטיביות ביותר ניתנת לא להשכרה ארוכת טווח, אלא דווקא לשוק השכירות הפרטי, באמצעות חוק מס הכנסה. חוק זה מעניק הטבה משמעותית במיסוי על הכנסה של פרטיים מדמי שכירות, ללא תנאים או מגבלות בנושא תקופת השכירות, חובות המשכיר או דמי השכירות. בדרך זו נגרע מיסוי של הכנסה המוערכת בשיעור של כ-17 מילארד ש"ח בשנה לכל הפחות, הניתנים למעשה כהטבה לשחקנים בשוק השכירות הפרטי.

מבחינת הרובד המוסדי, בתחום פועלת חברה ממשלתית, ולצידה מצויים מספר רגולטוריים: מינהל התכנון, רמ"י, משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון, משרד הכלכלה ורשות המיסים. אמנם ביזור רגולטורי שכזה יכול להיות בעל יתרונות (בעיקר מניעת תופעת 'הרגולטור השבוי'), אולם נכון להיום נראה שחסרונות הביזור עולים על יתרונותיו: אין גורם אחד שמתווה את המדיניות הרגולטורית, ואחראי על הגדרת אפיקי פיתוח, מיצוי החקיקה הקיימת, קביעת יעדים, פיקוח על קיום הוראות הדין ואיסוף נתונים.

'המוצר' – חוסר אחידות ותמרוץ מוצרים נחותים מבחינת התועלת הציבורית

פיתוח דיור להשכרה ארוכת טווח נתפס כיעד ראוי, המצדיק מתן תמריצים והטבות ציבוריות, על מנת שיהווה נתח משמעותי משוק השכירות וחלופה לשכירות הפרטית, המהווה כיום את הרוב המוחלט של השוק בישראל. הסיבה המרכזית לכך היא שה'מוצר', דירה המושכרת לטווח ארוך, הוא בעל מאפיינים עדיפים על פני שכירות פרטית רגילה, בכך שהוא מקנה יציבות במהלך תקופת השכירות, וודאות ויציבות בגובה השכירות (העלאות מחיר ידועות וקבועות מראש) וכן תנאים מאוזנים בין שוכר ומשכיר המבטיחים סטנדרט דיור הולם ותחזוקה שוטפת.

רציונאל זה מצוי בבסיס הרגולציה שסקרנו וכך הוא מנומק גם על ידי בעלי תפקיד במגזר הציבורי והפרטי הפועלים בתחום. יחד עם זאת, בחינה מקיפה של הרגולציה והנתונים שהצגנו לעיל, מעלה תמונה אבסורדית, לפיה מערכת התמריצים הקיימת מתעדפת דווקא מוצרים נחותים בכל ההיבטים הנוגעים לאיכות השכירות. כפי שיפורט להלן, קרנות ריט ויזמים הפועלים בפרויקטים גדולים דרך שיווקים של דירה להשכיר ועל בסיס תכניות ותמ"ליות, מחויבים לספק 'מוצר' עדיף תמורת הטבות המיסוי. זאת, לעומת יזמים הפועלים מכח חוק



עידוד השקעות הון ובונים פרויקטים קטנים בקרקעות פרטיות לתקופות השכרה קצרות וכן, משכירים פרטיים המספקים 'מוצר' נחות יותר, זאת בתמורה להטבות עדיפות.

מציאות זו מתחזקת לאור העובדה, שהמודלים הכלכליים על פיהם פועלים מרבית השחקנים בשוק ההשכרה ארוכת הטווח מתבססים רק בחלקם על התשואה מהשכירות לאורך תקופת ההשכרה, ויותר על מכירת הנכס בתום התקופה, מתוך הנחה של עליית ערך הנכסים בעתיד. בנוסף, הטבת המס המשמעותית ביותר ניתנת דווקא למשכירים פרטיים, מבלי שאלו מחויבים כלל לשמר יציבות בגובה שכר הדירה בתקופת ההשכרה, וכאשר היכולת לפקח על איכות הדיוור ותחזוקתו רופפת.

כמו כן, יזמים העושים שימוש בהטבות מכוח חוק עידוד השקעות הון (שלא דרך שיווקים של דירה להשכיר), מחויבים לתקופת השכרה של חמש שנים בלבד, לאחריה ניתן למכור את הדירות וליהנות מהטבות המס. הטבות המס ניתנות אפוא כאשר התועלת הציבורית נמוכה: תקופת השכרה קצרה יחסית, העלאת דמי שכירות ללא הגבלה (למעט תיקרה גבוהה יחסית), אך ללא מחויבות ליציבות בשכירות מבחינת השוכר או לתנאי דיוור או תחזוקה הולמים. לעומת זאת, קרנות ריט ויזמים הפועלים בכפוף לתנאי השיווק של 'דירה להשכיר', מחויבים לתקופת השכרה ארוכות של 20 שנים ומעלה (במקרים מסוימים 15 שנים), באופן הפוגע בכדאיות הכלכלית שלהם, בעיקר ביחס למגבלה החלה על פי חוק עידוד השקעות הון. בנוסף, את הדירות הנבנות במסגרת שיווקי דירה להשכיר יש להשכיר בהתאם לנוסח הסכם שמכתיבה 'דירה להשכיר'. ההסכם כולל תניות בדבר יציבות בתקופות השכירות, גובה דמי השכירות, ותנאי הדיוור והתחזוקה של הנכס.

מהאמור לעיל עולה, כי חוסר הקוהרנטיות בין הכלים השונים, והיעדר הגדרה אחידה וברורה של המונח דיוור להשכרה ארוכת-טווח, מובילים לכך שחלק מהכלים לא משיגים את אחת מהמטרות העיקריות של המדיניות, שהיא כניסה של 'מוצר' חדש שבצידו תועלת ציבורית משמעותית - השכרה לתקופות ארוכות, יציבות בדיוור ובדמי השכירות, תנאי דיוור הולמים ותנאי שכירות הוגנים. כמו כן, התבססות המודל הכלכלי על מכירה בסוף התקופה יוצר עיוות נוסף, לפיו ההטבה הציבורית יורדת בסוף התקופה לטימיון ומקטינה את האפשרות ליצירת מלאי דיוור להשכרה בר קיימא. כל זאת, למרות שחלק משמעותי מהגורמים היזמיים איתם שוחחנו הכירו בצורך לייצר מודל כלכלי אחר, שיאפשר השכרה לתקופות ארוכות יותר ואף לצמיתות. לצד זאת, ועל אף שלא נמסרו לנו נתונים מדויקים, ניתן להעריך כי במסגרת חוק עידוד השקעות הון ניתנות הטבות מס בהיקפים נרחבים, עבור יחידות דיוור להשכרה שיאפשרו ליזמים למוכרם בתוך 5 שנים. כלומר, החוק למעשה מספק הטבות ציבוריות משמעותיות עבור 'מוצר' של השכרה לחמש שנים בלבד ומבלי להבטיח יציבות בשכירות או הפחתה במחיר.

השחקנים – התמריצים מעדיפים שחקנים קטנים

מסקנה נוספת הנובעת מעבודתנו היא, כי מערכת המיסוי מעודדת דווקא כניסתם של שחקנים המשכירים מספר מועט של דירות. הטבות המס מייצרות תמריץ הן לאדם פרטי המשכיר אפילו דירה בודדת (משקיע פרטי



חלק שלישי – ניתוח

הנהנה מפטור ממס הכנסה) ועד לזמים הפועלים מכוח חוק עידוד השקעות הון במיזמים הכוללים עד 29 דירות (כ-86% מהפרויקטים וכ-41% מהדירות שאושרו בעשור האחרון). לעומת זאת, על שחקנים גדולים ובינוניים, הן חברות יזמיות והן קרנות ריט, מוטלות יותר מגבלות הן על כניסתם לשוק והן על פעילותם בשוק (כאמור – חיוב להפוך את הנכס למניב בתוך חמש שנים עבור קרנות ריט; תקופת שכירות ארוכה יותר כתנאי לקבלת הטבות עבור קרנות ריט ויזמים שפועלים במסלולי 'דירה להשכיר' ו'כוב'). עיוות נוסף נובע מכך שיזמים אשר בונים להשכרה אינם יכולים להזדכות על מע"מ בגין שירותי בנייה בשלב ההשכרה, דבר שאפשרי ליזמים שבונים לצורך מכירה, במסגרתה ניתן להזדכות על רכיב המע"מ בבנייה.

בהנחה ששוק בעל מגוון שחקנים מסוגים וגדלים שונים הוא מצב רצוי בשוק ההשכרה לטווח-ארוך, נראה שיש לחזק ולעודד כניסתם של שחקנים גדולים לשוק, שיוכלו להשקיע הון משמעותי, לייצר ולנהל מיזמים בהיקף רב של יחידות דיור. יחד עם זאת, דווקא בצעדים הראשוניים האלו של שוק הדיור להשכרה ארוכת טווח, על הרגולטור להקפיד כי הגיוון וריבוי השחקנים יישמר גם לאחר כניסתם והתבססותם של שחקנים גדולים בשוק. לשם כך, יש להימנע ממצב, שידוע ומוכר במקרים אחרים של התפתחות שוק חדש, לפיו השחקנים הראשוניים בשוק הם בעלי השפעה חזקה מדי על עיצוב הרגולציה ויצירת ריכוזיות ותנאים מונופוליסטיים, בדמות חסמי כניסה המוצבים בפני שחקנים חדשים ונוספים (גדולים או קטנים).

איסוף וניתור מידע

הערכת האפקטיביות של מדיניות ציבורית מחייבת התבססות על נתונים איכותיים ומהימנים אותם ניתן להעריך באופן ישים וזמין. שוק הדיור הישראלי סובל, ככלל, מאיכות נתונים נמוכה, דבר שאף השתקף בדוח מבקר המדינה.⁵³ בתחום ההשכרה ארוכת טווח – הדבר ניכר, שכן כמות ואיכות הנתונים אודות שוק הדיור אינו מספק והמידע הקיים אינו מאורגן, זמין ונגיש.

על אף שבשנים האחרונות חל שיפור בהנגשת המידע בתחום הדיור (בעיקר בנוגע לעסקאות לרכישת דירות), הנתונים אודות שוק הדיור להשכרה ארוכת טווח מנוהלים בידי מספר גורמים, ללא תיאום, וכאשר חלק מהנתונים, בעיקר בכל הנוגע לשווי הטבות המס במסלולים השונים, אינו נאסף כלל אינו נאסף באופן שיטתי. כך, קיים מידע נגיש לגבי מספר הבקשות ויחידות הדיור שאושרו מכוח חוק עידוד השקעות, וכן את היקף יחידות הדיור להשכרה שהוכרזו בותמ"ל. גם נתונים לגבי פעילות דירה להשכיר זמינים.

אולם בכל הנוגע לנתונים כלכליים ולשיעור ההטבות הכספיות המוענקות דרך המסלולים השונים, המצב שונה. נראה, שרשות המיסים אינה אוספת באופן שיטתי נתונים בנוגע לפחת המואץ, פטור ממס הכנסה ומע"מ במסלולים השונים. מצב זה אינו מאפשר להעריך מהו גובה אובדן ההכנסות ממיסים שסופגת המדינה, כך שניתן יהיה להעריך את העלות הכרוכה ביישום המסלולים השונים וכדאיותם, מבחינת התועלת הציבורית

⁵³ מבקר המדינה, משבר הדיור – דוח ביקורת מיוחד, פורסם ב-25.2.2015. ראו גם: דו"ח ביניים – הצוות הבינמשרדי לטיפול בנתוני הדיור בישראל, ינואר 2014.



חלק שלישי – ניתוח

המושגת מהם. כמו כן, מלבד פרויקטים בודדים שכבר בשיווק, לא הצלחנו לקבל מידע אודות מחירי השכירות ביחידות הדירור להשכרה במסלולים השונים, באופן שיאפשר להעריך את ההתאמה של הדירות המוצעות להשכרה לקהל היעד – שוכרי דירות במדינת ישראל. כמו כן, למיטב ידיעתנו, נתונים אודות היקף יחידות הדירור המתוכננות ונבנות מכוח התוספת השישית ומכוח תקנות מטרה ציבורית – אינם נאספים באופן שיטתי.

מחירי השכירות וזוהות השוכרים

ההנחה המובלעת בבסיס מדיניות ההשכרה ארוכת-הטווח בישראל היא כי היתרונות של יציבות והוגנות בשכירות, אותם מנינו קודם לכן, די בהם בכדי לשפר את שוק השכירות. זאת, הן ישירות עבור השוכרים שיתגוררו בדירות להשכרה ארוכת טווח והן באופן עקיף, בשל השפעה משוערת של תחרות עם שוק ההשכרה הפרטית, שייאלץ להשוות את תנאי הדירור וההשכרה. ואכן, חלק מהכלים אותם סקרנו כוללים הגדרת תקופות שכירות מנקודת מבטו של השוכר (סעיף 4.8 באוגדן רמ"י, התוספת השישית, תקנות מטרה ציבורית, מכרזי דירה להשכיר), בעוד שאחרים מסתפקים רק בהגדרה של תקופת השכרה מינימלית מנקודת המבט של המשכיר (חוק עידוד השקעות הון). כמו כן, חלק מהכלים מעודדים ייצור של יחידות דירור במחיר מופחת, לרוב של 80% ממחיר השוק (חוק הותמ"ל, התוספת השישית, תקנות מטרה ציבורית), חלקם מעודדים השכרה במחיר שוק עם תקרה גבוהה יחסית (חוק עידוד השקעות הון) וחלקם לא עוסקים בגובה השכירות כלל (חוק הריסים, חוק קופות גמל).

בפועל, החלק הארי של יחידות הדירור להשכרה ארוכת טווח מושכרות במחירי שוק, כאשר לרוב מדובר במחירים גבוהים יחסית לאור העובדה שמדובר בבניינים חדשים ובסטדנרט בנייה מודרני. כך, בכלי העיקרי בו נעשה שימוש עד כה לתכנון דירור להשכרה ובמחיר מופחת – הותמ"ל, רק כ-12% מיחידות הדירור בתוכניות המוכרזות היו במחיר מופחת.⁵⁴ מן האמור לעיל ומתוך הראיונות שקיימנו עולה, ששוק הדירור להשכרה מתעצב תחת ההנחה שקידומו יועיל לכל השוכרים וישפיע גם על שוק ההשכרה הפרטי. אולם, בפועל, לא נשאלת השאלה – מי הם שוכרי הדירות שיוכלו להתגורר בדירות אלו ולא יזוהו פלח משוק השכירות הן מיועדות. האם השוק מיועד רק למשקי בית בעלי הכנסה גבוהה? לצעירים וזוגות במקצועות טכנולוגיים או חופשיים? כמו כן, לא נשאלת השאלה האם ראוי שהשקעה ציבורית כה משמעותית וגדולה לא תשרת פלח גדול ככל הניתן של שוכרי הדירות ותסייע להם לשכור דירות במחיר בר השגה עבורן?

ידוע ששוכרי דירות בישראל הם, ככלל, עניים יותר מבעלי דירות. שני שליש משוכרי הדירות משתייכים לחמשת עשירוני ההכנסה הנמוכים (1-5) ושיעור השוכרים באוכלוסייה פוחת ככל שעולה הכנסת משק הבית, כך שרק כ-16% משוכרי הדירות משתייכים לעשירונים 8 - 10. מבדיקה שערכנו במספר פרויקטים בשלבי אכלוס ותוצאותיה מוצגות בתרשים 5 עולה, שהמחירים המוצעים במיזמים אלו (אליהם יש להוסיף מאות

⁵⁴ שיעור של כ-8% בלבד אם מחשבים את הסך הכולל של יחידות הדירור שהוכרזו בותמ"ל, לרבות תכניות המוכרזות מהחובה לכלול יחידות במחיר מופחת.



חלק שלישי – ניתוח

שקלים לדמי ניהול חודשיים), מתאימים לעשירונים 7 ומעלה, זאת פרט לפרויקט אחד בכפר יונה שמתאים לעשירון 5 ומעלה. המשמעות של התאמה לעשירון 7 ומעלה בלבד הוא שמיזמים אלו פונים לפלח של פחות מרבע משוכרי הדירות בישראל.⁵⁵

תרשים 5: נשיגות של מחירי שכירות בפרויקטים נבחרים של דירה להשכיר, ללא דמי ניהול⁵⁶

מחיר 3 חדרים (₪)	נשיגות לפי עשירון	מחיר 4 חדרים (₪)	נשיגות לפי עשירון	
5,000	7	6,000	8	ארנונה בירושלים
6,000	8	7,000	9	מורשה, רמת השרון
3,400	5	3,900	5	כפר יונה (השכר ומהר')
5,400	7	5,800	7	אור יהודה
5,200	7	לא נמסרו פרטים	----	הרקפות, ראשל"צ

נתונים אלו מעוררים תהיות לגבי האופן בו מעוצבת המדיניות המבקשת לעודד דיור להשכרה ארוכת-טווח. **אנו סבורים שיש לבחון את שוק השכירות לא רק בהתבסס על יעדים כמותיים אלא גם על יעדים איכותיים, באופן שיאפשר יצירת דיור למשקי בית ממגוון רמות של הכנסה.** ניתן להציב סימן שאלה גם על ההנחה לפיה הגדלת פלח השוק של דיור להשכרה ארוכת טווח תשליך גם על הסטנדרט המקובל בהשכרה הפרטית. תרחיש אפשרי אחר הוא יצירת שני סוגי שווקים של דיור להשכרה – היציב והאיכותי יותר עבור עשירוני ההכנסה העליונים ושוק השכרה פרטי ומצטמק עבור משקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה. כל זאת – לא בחסות כוחות השוק, אלא דווקא בעידוד ותמרון כספי של המדינה.

כל אלו מצריכים, לכל הפחות, חשיבה מחדש על אופן פיתוחו של שוק הדיור להשכרה ארוכת טווח, כך שיכלול נתח משמעותי של דיור בהישג יד להשכרה. דווקא בתקופה זו, בה מעוצב שוק חדש של שכירות ארוכת-טווח, ישנה הזדמנות פז להגדלת השיויון והקלת נטל הדיור של משקי בית בעלי הכנסה ובינונית ונמוכה, תוך מימוש הפוטנציאל של השכרה ארוכת-טווח להוות אפיק משמעותי אמיתי בפתרון משבר נשיגות הדיור בישראל.

⁵⁵ מרכז המידע והמחקר של הכנסת, **נתונים על שוק השכירות**, מענה לפנייתו של ח"כ יוליה מלינובסקי, נשלח ב-14.12.2016.
⁵⁶ המחירים המוצגים דווחו על ידי החברות המשווקות את הפרויקטים. הנשיגות חושבה לפי שיעור של 30% מהכנסה כספית נטו של משק בית לפי עשירונים, בהתאם ללמ"ס, לוח 4 של נתונים מסקר הוצאות והכנסות משק בית 2018 – סיכומים כלליים.



חלק רביעי - המלצות וכיוונים לפיתוח

בחלק המסכם של עבודה זו, נמנה בתמצית מספר המלצות שעשויות, להבנתנו, לשפר את הרגולציה בתחום הדיור להשכרה ארוכת טווח.

1. מינוי רגולטור מוביל והכנת תכנית הכוללת מטרות ויעדים לקידום תחום דיור להשכרה בישראל:

אנו מציעים כי תוקם רשות דיור להשכרה ארוכת טווח ודיור בהישג יד אשר תתכלל את כל רכיבי השוק ותהא אמונה על התוויה, הפעלה ופיקוח על מדיניות דיור להשכרה ארוכת-טווח. על רשות זו יוטל להכין תכנית הכוללת יעדים כמותיים לפיתוח שוק הדיור להשכרה ארוכת הטווח בישראל בעשור הקרוב.⁵⁷ יעדי הרשות יהיו רב שנתיים וייקבעו בחלוקה לפי אפיקי פיתוח שונים - קרקעות פרטיות, התחדשות עירונית, קרקעות לצרכי ציבור ומדינה. רשות זו אף תיקח לידיה את סמכויות המנהל הקבועות בתוספת השישית, וכן את הפיקוח וניהול הפעילות של חברת 'דירה להשכיר'. הרשות תתכלל את פעילות המשרדים הממשלתיים הפועלים כיום בתחום, תקים מנגנוני פיקוח, תיזום תיקוני חקיקה ותהיה אמונה על איסוף ופרסומים מאגר נתונים בתחום.

2. האצת בניית דיור להשכרה ארוכת טווח על קרקעות פרטיות וקרקעות לצרכי ציבור

על אף החשיבות של פיתוח דיור להשכרה על קרקעות מדינה, נדמה שאין חולק כי על מנת להגדיל את השוק והפוטנציאל הגלום בו, יש להגביר פעילות באפיקים נוספים - קרקעות פרטיות (באמצעות התוספת השישית) וקרקעות לצרכי ציבור (באמצעות תקנות מטרה ציבורית). אפיקים אלו יהיו יעילים בעיקר באזורי ביקוש, שם היצע קרקעות המדינה נמוך יותר והמגמה התכנונית בהם היא של ציפוף. כמו כן, הענקת שטחים לצרכי ציבור וזכויות בניה תוספתיות בקרקעות פרטיות, בתמחור נמוך (או אפס), עשויה לסייע בשינוי המודל הכלכלי הקיים, שמבוסס על מכירה בתום התקופה ולכן מתעדף תקופות קצרות ככל הניתן. הענקת הנחות משמעותיות יותר במחיר הקרקע והגדלת זכויות הבניה, יכולות לאזן את הפגיעה בכדאיות הכלכלית כתוצאה מהארכה של תקופת ההשכרה המתחייבת.

לשם כך, יש לטייב את הרגולציה הקיימת ולבחון מספר מודלים לפעולה בכל אחד מהאפיקים. ראשית, אנו מציעים כי עבור כל אפיק ייבנה לפחות מודל פעולה אחד למימושו. המודל ייקח בחשבון שימוש באפיק זה לתוספת הזכויות ושילובו עם תמריצים בשכבה המיסויית - קרנות ריט, יזמים מכוח חוק עידוד השקעות הון וכו'. כמו כן, מוצע שפיתוח המודל ייעשה בשיתוף פעולה ממשלתי עם דירה להשכיר, מינהל התכנון, משרדי האוצר והבינוי והשיוכין והמשפטים ורשות המיסוי וכן, כי יערכו מספר פיילוטס ליישומם. אנו מציעים לשקול

⁵⁷ ראו לדוגמה את הקמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, שהרשות החדשה יכולה אף להוות הרחבה שלה.



גם, כי פיתוח המודל ויישומו ייעשה בשיתוף עם גורמים חוץ ממשלתיים כגון פורום ה-15 והתאחדות הקבלנים בוני הארץ, שיוכלו לסייע בהדגשת הצרכים והאינטרסים של הרשויות המקומיות ושל יזמים וקבלנים.

לצד פיתוח המודל יעשו פעולות משלימות ונדרשות על פי דין:

- **התוספת השישית:** אנו מציעים לבחון הפיכת תוספת הזכויות למנדטורית בתכניות בהיקף בינוני ומעלה באזורי ביקוש, תוך שינוי המנגנון כך שיכלול מראש היקף של יחידות דיור להשכרה ובהישג יד כשיעור מתוך יחידות הדיור המתוכננות. זאת, חלף המצב היום בו הזכויות הן תוספתיות. לצד זאת, אנו מציעים לפעול בהקדם למימוש הצעדים הקבועים כבר בתוספת עצמה, לרבות מינוי מנהל והתקנת תקנות לעריכת הגרלות.
- **תקנות מטרה ציבורית:** אנו מציעים לייצר מסלול ייעודי ומהיר למיזמים משותפים של רשויות ויזמים על פי תקנות אלו, כולל קבלת אישורים מהירה, הגברת ודאות עבור השחקנים השונים וכללים ברורים שיאפשרו פטור ממכרז (ככל שזה עשוי להידרש). עוד אנו מציעים, לחדד את האפשרות לעשות שימוש בתקנות גם במסגרת הפקעה 'תלת מימדית', באופן שיסייע במימוש הפוטנציאל הגלום בתוספת מספר קומות בפרויקט דיור, לצורך דיור להשכרה ארוכת טווח. כמו כן, אנו מציעים לבחון את האפשרות ש'דירה להשכיר' או גוף אחר שיוקם לצורך כך, יספקו ייעוץ ואף תשתית לצורך מילוי החובה הקבועה בתקנה 2(11) בנוגע להפעלה, ניהול ואחזקה של יחידות הדיור.

3. הגדרת רף מינימלי לצורך הענקת הטבות ציבוריות לדיור להשכרה:

קיומו של שוק דיור להשכרה ארוכת טווח בישראל מתבסס על הטבות ציבוריות שונות כגון: הנחה בקרקע, זכויות תכנוניות והקלות מימון ומיסוי שונות. על אף שהטבות אלו מהוות כלים ראויים לעידוד פיתוח דיור להשכרה, יש לוודא כי התמורה הציבורית המתקבלת עבורן עומדת בסטנדרט מינימלי ראוי.

- אנו מציעים לקבוע תקופת השכרה מינימלית שתהווה תנאי סף לקבלת הטבות מיסוי – השכרה לתקופה ארוכה (20 שנים לפחות) והענקת יציבות לשוכר, הן בשכר דירה ידוע מראש (לרבות העלאתו בשיעורים סבירים וקבועים), הן בתקופות השכרה ארוכות (למעלה מחמש שנים, כשלשוכר ברירת קיצור) והן בשמירה על סטנדרט תחזוקה סביר של הדירה (בהתאם לזה הקבוע בחוזי דירה להשכיר). לצורך כך אנו מציעים לעדכן את הדינים השונים, ובייחוד את חוק עידוד השקעות הון, מבחינת תקופת ההשכרה. הפיקוח על תנאים כמו תנאי ההשכרה ותחזוקה יכול להיעשות באמצעות הגוף המפקח שיוקם בהתאם להצעתנו לעיל, שיוכל לאשר מראש הסכמים ולקבל תלונות משוכרים, במידת הצורך.



- אנו מציעים גם לאמץ הגדרה אחידה לדיוור להשכרה ודיוור בהישג יד ולהחילה בכלל הדינים החלים בתחום ומופיעים בסקירתנו, זאת חלף שלל ההגדרות הקיימות. בהקשר זה אנו מציעים את ההגדרה הקיימת בתוספת השישית.
- אנו מציעים לשקול את המשך הטבת המיסוי הניתנת למשכירים פרטיים בהתאם לחוק מס הכנסה. ברי כלל, כי מזה שנים רבות שהטבה זו ניתנת ללא קשר לצורך המקורי לשמו חוקק החוק (תמריץ להשכיר דירות בעת העלייה הגדולה מחבר העמים בשנות ה-90). מדובר לא רק באובדן הכנסות עצום למדינה, אלא גם בתמריץ המנוגד לאינטרס הציבורי שעומד בבסיס הרצון לפתח שוק להשכרה ארוכת-טווח, המאופיינת ביציבות ואיזון ביחסי משכיר-שוכר. בשל ההשפעה האפשרית על מחירי השכירות, אנו מציעים לשקול יישום הדרגתי של ביטול ההטבה – הטלת חובת דיווח על השכרה והתניית ההטבה בהשכרה בפועל לאותו שוכר במשך מספר שנים.⁵⁸

4. תיקון חקיקה קיימת:

בנוסף לאמור לעיל, אנו מציעים לנקוט במספר צעדים הכוללים תיקוני חקיקה קיימת, ריכוז והצגה של מידע מהימן ורגולציה רכה.

- אנו מציעים לתקן את חוק עידוד השקעות הון כך שהטבות יינתנו לתקופת השכרה ארוכה (לפחות 20 שנים). כמו כן, מוצע להתנות את ההטבות גם ביציבות מנקודת מבטו של השוכר, על ידי תקופת השכרה של 5-10 שנים, בדומה למודל דירה להשכיר. כמו כן, אנו מציעים לשנות ולהפחית את תיקרת דמי השכירות הקבועה היום כך שלא תתייחס לממוצע השכירות אלא תקבע רף עליון. אנו מציעים שהרף העליון ייקח בחשבון הבדלי גודל דירות וכן הבדלים בין מרכז לפריפריה. כך, מוצע שהתקרה באזור המרכז תהיה עד 5,000 ש"ח לדירת 4 חדרים ועד 4,000 לדירה 3 חדרים, תוך קביעת שיעור הפחתה נוסף למיזמים בפריפריה. כמו כן, מוצע לשקול אפשרות להציע מדרגה נוספת ונמוכה יותר של מחיר תמורת העמקת ההטבות.
- אנו מציעים לתקן את חוק הריסים כך שלצד הותרת תקופת ההשכרה הארוכה, יבוצעו מספר תיקונים שיעמיקו את הטבות המיסוי והמימון וישוו אותם (לכל הפחות) לאלו הניתנים מכוח חוק עידוד השקעות הון. מוצע גם להגדיל את פרק הזמן בו יכולה להחזיק הקרן בנכסים עד שייהפך מניב, בעיקר במיזמים האורכים זמן רב ובעלי ודאות נמוכה, כגון התחדשות עירונית. עוד מוצע לשקול הטבות מס שבח והכנסה ליזמים המוכרים דירות לקרנות ריט למגורים, באופן שיתמרץ יזמים וקבלנים למוכרים לקרנות ריט, יעודד הסבה של דירות למטרת השכרה ארוכת טווח.

⁵⁸ ראו המלצות הכלולות בהמועצה הלאומית לכלכלה, תמרוץ שכירות ארוכת טווח, נייר עמדה שהוגש לצוות שכירות הוגנת, אוקטובר 2015.



- אנו מציעים לשקול תיקון של חוק מע"מ באופן שיאפשר ליזמים של דיור להשכרה להזדכות על מע"מ כבר בשלבי השכרת הפרויקט, באופן שישווה את תנאיהם ליזמים שבונים למכירה ויכולים להזדכות על המס עם השלמת הבנייה ומכירת הדירות.
- אנו מציעים לתקן את חוק הותמ"ל כך שתבוטל ההחרגה של מתחמי פינוי בינוי מהחובה לייעד חלק מהדירות לדיור להשכרה. מיזמי פינוי-בינוי מגלמים פוטנציאל משמעותי ביותר להגדלת יחידות דיור, בייחוד באזורי ביקוש. כמו כן, אחת ההשלכות הצפויות של מיזם פינוי בינוי הוא גריעת מלאי הדיור הזול הקיים במתחם והחלפתו בדיור גדול ויקר יותר. הטיעון השגור נגד הטלת חובה זו הוא פגיעה בכדאיות הכלכלית והגדלת הציפוף הכרוכה ממילא בהתחדשות עירונית. אולם, טיעון זה מתעלם מהחיסכון הכלכלי שבקיצור תהליכי התכנון ובהגברת הודאות הטמונים בתכנון דרך הותמ"ל. עוד מתעלם הטיעון מהעובדה כי מכפילי ציפוף באזורי ביקוש עשויים להיות נמוכים יותר בשל ערכי הקרקע הגבוהים ולכן הגדלתם, גם אם במעט, בהחלט אפשרית.⁵⁹ על כן, אנו מציעים לבטל את החרגת תכניות פינוי בינוי ולחייב הכללת דיור להשכרה גם במסגרתן. על מנת לאזן אפשרות זו ניתן להעניק שיקול דעת לותמ"ל לצמצם את שיעור הדיור להשכרה, בכפוף להצגת חוות דעת שמאית וחלופות תכנוניות שימחישו את הפגיעה בכלכליות או בתכנון המוצע.
- אנו מציעים כי תיערך עבודת מטה שתעסוק בנתונים והמידע הדרושים לצורך הערכת כלי המדיניות שמופעלים לצורך עידוד דיור להשכרה ארוכת טווח. בין היתר יאספו נתונים אודות: היקף יחידות הדיור, מיקומן, תקופת ההשכרה, מחירי השכירות, העלות המוערכת של כל אחת מההטבות שניתנו במסגרת המסלולים השונים לפי שנים וכיוב'.
- לצד תיקוני החקיקה הנדרשים, אנו מציעים לעשות שימוש גם בכלים של 'רגולציה רכה', כגון: מדריך לתכנון דירות המיועדות להשכרה, תוך שימת הדגש על ההבדלים אל מול דיור למכירה (למשל בניית ממ"ק במקום ממ"ד, שימת דגש על הוזלת עלויות תחזוקה ושימוש), פרסום הסכם השכירות של דירה להשכיר, לרבות התאמות נדרשות ושימוש בו כ-'הסכם מומלץ' וכיוב'.

5. עם הפנים ללקוח – לבחון את הדיור להשכרה ארוכת טווח מעיני השוכר ולא המשכיר

ההנחה הבסיסית של העוסקים בתחום היא כי בשלב זה אין כוונה לעודד הגדלה של שיעור השוכרים בישראל, אלא לעודד שוק שכירות מגוון, שכולל שחקנים ומוצרים שונים עבור משקי בית ששוכרים דירה. לאור הנתונים שהוצגו לעיל, ניתן לומר שמשקי בית בעלי הכנסה נמוכה ובינונית הם עיקר קהל היעד הזקוק לשכירות ארוכת טווח ויציבה, אך כדי ליהנות מכך, השכירות צריכה להיות גם במחירים ברי השגה. עם זאת, המדיניות, כפי שמותווית כיום, מעודדת יצירת יחידות דיור יקרות המאפשרות נשיגות דיור לעשירונים 7-10, כאשר אין כל ודאות לגבי הצורך האמיתי של חלק משמעותי ממשקי בית אלו בסיוע של המדינה בהקשר זה.

⁵⁹ ראו: התיישנות הגר-מחקר ופיתוח דיור חברתי לתזכיר החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור שהועברה ליועמ"ש משרד הפנים ב-6.7.2020



על כן, אנו מציעים לבחון מחדש את המדיניות והכלים שמשמשים למימושה דרך עיניהם של שוכרי הדירות בישראל, תוך דגש על סוגיית המחיר. אנו מציעים להגדיל את שיעור הדיור במחיר המופחת בכלים הקיימים (ותמ"ל, תוספת שישית) וכן להוסיפו לכלים כמו חוק עידוד השקעות הון וחוק הריסים. עוד אנו מציעים לבחון הגדלת שיעור ההנחות, בהתאם למודל הקיים בתוספת השישית, כך שמחירי הדיור המופחת יהיו בהישג ידם של משקי בית מעשירונים נמוכה. יצירת מלאי דיור בהישג יד להשכרה הוא מטרה חברתית הראויה להטבות הציבוריות הניתנות לשוק הדיור להשכרה. **מדובר בשעת כושר בה מתעצב שוק הדיור להשכרה ונבנים הכלים לעידודו וזוהי הזדמנות לעצבו כהלכה ותוך התאמה לשיעור נרחב ככל הניתן של משקי בית מהאוכלוסייה הישראלית, באופן שיסייע בהתמודדות עם משבר נשיגות הדיור.** עיצובו של השוק תוך התעלמות מסוגיית המחיר והנשיגות עלולה להיות בכיה לדורות, שכן את הנבנה כעת יהיה קשה (ויקר) יותר לתקן לאחר מעשה.



ביבליוגרפיה

מאמרים ודוחות

אייל, ע. איסר-איציק, צ ופרז, א. רגולציה בתנאים של ביזור: בין התנגשות לסינרגיה ומבט למציאות הרגולטורית בישראל, מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות (2016), 213 – 256

אפריקה ישראל מגורים – דו"ח תקופתי לשנת 2020

אקשטיין, צ. קוגוט, ת. וסומקין, ס. האם יש בועה במחירי הדירות, מכון אהרון למדיניות כלכלית, 2018.

דו"ח ביניים – הצוות הבינמשרדי לטיוב נתוני הדיוור בישראל, ינואר 2014

דותן לוי, בכנסת מסייעים לקרנות הריט: הצעת חוק תוריד את תקופת האחזקה מ-20 ל-10 שנים, כלכליסט 4.11.2020

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקר הוצאות משק בית 2018, (2018).

ישורון, לרמן, צ'רניאבסקי ואח', השכרה ארוכת טווח בישראל: בחינת מדיניות הממשלה – נייר מדיניות, מרכז הגר ומכון אלרוב לחקר הנדל"ן, אוניברסיטת תל אביב, 2015.

לוי-שנור, ר. ופרוקצ'יה, י. עוד על חוק השכירות ההוגנת (חוק השכירות והשאלה) (תיקון) התשע"ז-2017, משפטים על אתר יב', 2017 - תשע"ט

מבקר המדינה, משבר הדיוור – דוח ביקורת מיוחד, פורסם ב-25.2.2015

המועצה הלאומית לכלכלה, תמרוץ שכירות ארוכת טווח, נייר עמדה שהוגש לצוות שכירות הוגנת, אוקטובר 2015.

מגוריט ישראל בע"מ – דו"ח תקופתי לשנת 2020

מרכז אדוה, תמונת מצב חברתית 2020, מרץ 2020.

מרכז הגר, כלים תכנוניים ליצירת דיוור בהישג יד, 2019

מתן שחק, נתונים על שוק השכירות בישראל, הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2016



מרכז המידע והמחקר של הכנסת, נתונים על שוק השכירות, מענה לפנייתה של ח"כ יוליה מלינובסקי, נשלח ב-14.12.2016.

רז-דרור, ע. ושמיר, א. על השכירות, המועצה הלאומית לכלכלה, 2017

רשות המיסים, חוזר מס הכנסה מספר 4/2018, בנושא: קרן השקעות בנדל"ן, 8.2.2018

ריט אזורים – ה.פ. ליווינג בע"מ, דו"ח תקופתי לשנת 2020

חקיקה ודברי הסבר

דברי הסבר להצעת חוק השכירות והשאלה (תיקון), התשע"ו-2016

הצעת חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד 2014, הצעות חוק הממשלה 841, 3.2.2014

תזכיר חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) (תיקון מס 7), התש"ף-2020

תקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית), התשע"ה-2014, קובץ התקנות 7435, 5.11.2014

תקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית)(תיקון), התשע"ז-2016, קובץ התקנות 7742, 19.12.2016

דברי ההסבר להצעת חוק מס הכנסה (פטור ממס לקופות גמל על הכנסה מדמי שכירות בשל השכרת דירות מגורים לטווח ארוך) התשע"ב-2012

תקנות לעידוד השקעות הון (מתן פטור מתשלום אגרת היתר בניה לבנינים להשכרה), תשל"א-1971

הצעת חוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 74) (עידוד בניית דירות מגורים להשכרה), התשע"ז 2017

דברי ההסבר להצעת חוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים)(הוראת שעה), הצעות חוק 1986, 25.4.1990



נספח א' – התשתית הרגולטורית לצורך עידוד דיור להשכרה – טבלה משווה

תקנות התו"ב (אישור מטרה ציבורית)	אוגדן החלטות מועצת מקרקעי ישראל סעיף 4.13.12 החרגה לדיור בהישג יד להשכרה	אוגדן החלטות מועצת מקרקעי ישראל סעיף 4.8 מכרז דיור להשכרה (לשעבר החלטה 1466)	חוק הותמ"ל	
2014 ותיקון משמעותי ב-2016	2014	2016	2014	מועד כניסה לתוקף
קנייני ותכנוני - אפשרות להפקעת קרקעות והרחבת שימושים לדיור בהישג יד כמטרה ציבורית	הקצאת קרקעות בבעלות המדינה ובייעוד ציבורי	הקצאת קרקעות בבעלות המדינה בשיווק ובפיקוח של חברת 'דירה להשכיר'	תכנוני - ייעוד חלק מהזכויות במתחמים מועדפים לדיור, לצורך השכרה ארוכת טווח	סוג התמריץ
מוגדר כדיור להשכרה במחיר מופחת המאפשר כמטרה ציבורית, לרבות מסחר נלווה	מפנה לתקנות אישור מטרה ציבורית	אין	ע"פ התוספת השישית	הגדרה לדיור להשכרה
השכרה לצמיתות. תקופת השכירות תהיה עד שש שנים במצטבר עבור כל שוכר	אין התייחסות מפורשת. בפועל על פי תקנות אישור מטרה ציבורית.	לפחות 20 שנה, באישור חריג ניתן להפחית לעד 10 שנים. הסכמי השכירות יהיו לתקופה של בין 3 ל-10 שנים.	לפחות 15 שנים, ופרט לקרקעות רשות מקומית וקרקעות פרטיות בקרקע מרבית בעלים - 20 שנים.	תקופת השכרה
20% פחות ממחיר השוק, לרשות המקומית סמכות להפחיתו בשיעור שייראה לה, אך בתנאי שיחול על כל הדירות	אין התייחסות מפורשת. בפועל על פי תקנות אישור מטרה ציבורית	75% מהדירות במחיר השוק. 25% במחיר מופחת של 80% ממחיר השוק	במחיר השוק, מה שמוגדר כדיור במחיר מופחת - 80% ממחיר השוק.	דמי השכירות
חסר דירה ובהתאם לקריטריונים שתיקבע רמ"י.	אין התייחסות מפורשת. בפועל על פי תקנות אישור מטרה ציבורית.	בהתאם לתנאי הזכאות של מחיר למשתכן - חסר דירה שהוא יחיד מגיל 35 ומעלה או נכה מעל 75% או זוג נשוי, הורה עצמאי או הורה גרוש.	בהתאם לתקנות שיתקנו מכוח התוספת השישית לחוק התכנון והבניה.	זכאות
עד 50% לדרישת הרשות המקומית	אין התייחסות מפורשת. בפועל על פי תקנות אישור מטרה ציבורית.	ניתן להקצות עד 20% לבני מקום, ישנה אפשרות להגדיל בישובי מיעוטים ובאזורי עדיפות לאומית	אין	התייחסות לבני מקום
הרשות המקומית או גוף ממשלתי	אין התייחסות מפורשת. בפועל על פי תקנות אישור מטרה ציבורית.	חברת 'דירה להשכיר'	שר האוצר מחויב לדווח כל חצי שנה לוועדת הפנים והגנת הסביבה על יישום החוק.	פיקוח
אפשרות למסחר נלווה עד 20%. הוראות לגבי חלוקת הדירות באמצעות הגרלה; לגבי דמי תחזוקה ועניינים נוספים הנוגעים ליחסי שוכר-משכיר.	קרקע שכבר היתה לצרכי ציבור בכניסת התקנות - תוחכר ל-49 שנה. קרקע שלא היתה בייעוד ציבורי לפני תוחכר ל-19 שנה והדיור להשכרה יהיה עד 15% מסך הזכויות למגורים	גודל דירות לא יעלה על 100 מ"ר (120 מ"ר במחוז דרום וצפון); ניתן למכור את הזכויות רק בצורה אחודה; ניתן לשווק על 50% מהשטח למסחר, משרדים ושירותים	ניתן לחרוג מההקאות הקבועות במחוז צפון ודרום; ניתן לקבוע גם שימושים נוספים	תנאים והגבלות נוספים



חוק הת"ב - תוספת שיטת	חוק עידוד השקעות הון, תשי"ט 1959	חוק לעידוד בניית דירות להשכרה תשס"ז-2007	חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 222) התשע"ו - 2016	חוק מס הכנסה (פטור ממס לקופת גמל על הכנסה מדמי שכירות בשל השכרת דירות מגורים לטווח ארוך), תשע"ב-2012
מועד כניסה לתוקף	תיקון משמעותי - 2018	1959. הפרק הרלוונטי תוקן מס' פעמים	2007	2012
סוג התמריץ	תכנוני - תוספת זכויות בנייה לתכניות	תמריצי מיסוי: הטבת פחת מואץ, הטבות ממס חברות, מכירה ושבח וכן הקלות להשקעות של תושבי חוץ, אפשרות לקבלת פטור מאגרת בנייה.	תמריצי מיסוי: ניכוי פחת ופטור ממס שבח	תמריצי מיסוי: פטור ממס על הכנסה מהשכרה למגורים בידי קופת גמל.
הגדרה לדיוור להשכרה	דיוור בהישג יד - מוגדר כאחד משניים: דיוור השכרה ארוכת טווח או דיוור להשכרה ארוכת-טווח במחיר מופחת	'בניין להשכרה' כבניין שלפחות מחצית משטחו מיועד להשכרה למגורים.	השכרה תמורת דמי שכירות עיתיים שאינם ניתנים להיוון ולתקופה של לפחות שנה. 'בניין להשכרה' מוגדר כמבנה קבע בו לפחות 16 דירות בארבע קומות שהשטח העיקרי הממוצע שלהן אינו עולה על 100 מ"ר ושלוש עשרה מחדריהם בו מושכרות למגורים.	בניין להשכרה' - כולל לפחות 6 דירות שכולן משמשות למגורים ונרכש במכרז או נמצא בקרקע המיועדת להשכרה או שווק ע"י דירה להשכיר
תקופת השכרה	20 שנה לפחות. לשוכר יוצעו תקופות שכירות מצטברות של לפחות 5-7 שנים	ע"מ זכות בהטבות - לפחות 10 שנים. עבור מס שבח - 25 שנים בהחייבות להשכרה 7-25 שנים במצטבר	ההטבות מותנות בהשכרה 7-15 שנים. או 20 שנה בכריזת עצמאי בפקוח דירה להשכיר	ההטבות מותנות בהשכרה 7-15 שנים אם הקרקע ששווקה ע"י דירה להשכיר ואם לא, אז שהיא שחלה עליה ייעוד של דיוור להשכרה 7-20 שנה לפחות
דמי השכירות	מחיר שוק. המחיר המופחת - 20%. סמכות לרשות המקומית להגדיל/לשנות את שיעור ההפחתה. לא ניתן להעלות בחמש השנים האחרונות יותר משיעור עליית המדד ותוספת אפשרית שתיקבע בתקנות (טרם הותקנו)	גובה דמי השכירות הממוצע לבניין לא יעלה על 6,200 ש"ח. דירות בהן דמי השכירות נעים בין 8,000-6,201 ש"ח תינתן הטבת מס על סך 6,200 ש"ח בלבד. דירות בהן שכר הדירה הממוצע גבוה מ-8,000 ש"ח לא יקבלו הטבת מס. לדירות מרוהטות יתווספו 10% מעל דמי השכירות.	סמכות לקבוע תקנות בדבר הגבלות על דמי השכירות והעלאתם (לא הותקנו)	אין התייחסות
זכאות	בשוק החופשי. מחיר מופחת - לזכאים על פי קריטריונים שיקבעו בתקנות (כרגע - חסר דירה)	אין התייחסות	סמכות לקבוע תקנות לצורך העברת סיוע בשכ"ד ישירות לחברה	אין התייחסות
התייחסות לבני מקום	לגבי דיוור במחיר מופחת - עד 25% לדרישת רשות מקומית או 30% באזור עדיפות לאומית	אין התייחסות	אין	אין התייחסות
פיקוח	ממונה במשרד הבינוי והשיכון	הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה במשרד הכלכלה והתעשייה.	שר הבינוי והשיכון. שר האוצר בכל הנוגע למיסוי	שר האוצר
תנאים והגבלות נוספים	הוראות בנושא דמי ניהול, סמכות להתקין תקנות בנושא הגרלות ולהטיל עיצומים	מסלול הטבות מיסוי מקביל בנפרד. בחירה בו בלתי הכינה ושוללת הטבות מיסוי מכח הסדרים אחרים	הפטור מותנה בכך שקופת הגמל תהיה בעלים של לפחות 100 דירות להשכרה (או 50 בנכס ובגליל). בחירה של קופת גמל בקבלת הטבות במסלול זה שוללת הטבות מכוח דינים אחרים.	



נספח ב' – תשובת רשות המיסים לבקשת חופש מידע



חטיבת שירות לקוחות - פניות הציבור וחופש המידע

בס"ד

כ"ג אייר תשפ"א

05 מאי 2021

מס' תיק: 282/20

לכבוד

מר מתן רבינוביץ

הדר מו"פ דיור חברתי

דוא"ל: matanrab@tauex.tau.ac.il

א.נ.,

**הנדון: בקשה לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998 (להלן – "החוק")
לגבי שנים 2015-2019 אודות פטורים**

בהתייחס לפנייתך מיום 17.12.20, הריני להשיבך כדלקמן:

1. ביקשת לקבל מידע בזו הלשון:

"אני מבקש לקבל את המידע הנ"ל עבור כל אחד מהשנים 2015 - 2019 - מס' הפטורים המבוקשים והיקף הפטור הניתן, עבור כל אחד מהוראות דין אלו: 1. סעיף ג' לחוק מע"מ 2. סעיף 7.א.64(ה) (1) לפקודת מס הכנסה - מס רכישה מופחת לקרן מקרקעין 3. חוק מס הכנסה (פטור ממס לקופת גמל על הכנסה מדמי שכירות בשל השכרת דירות מגורים לטווח ארוך), תשע"ב-2012 - היקף הבקשות וההיקף הכספי של הפטורים שניתנו בכל שנה. 4. כמה קופת גמל הגישו בקשה למסלול פטור לפי חוק מס הכנסה (פטור ממס לקופת גמל על הכנסה מדמי שכירות בשל השכרת דירות מגורים לטווח ארוך), תשע"ב-2012 5. היקף הפטור פחת מואץ לפי סעיף 3 לחוק לעידוד בניית דירות להשכרה, תשס"ז-2007 6. מספר עסקאות פטורות ממס שבח בכל שנה לפי סעיף 4 לחוק לעידוד בניית דירות להשכרה, תשס"ז-2007 7. היקף הטבת פחת מואץ בכל שנה מכח סעיף ג.53(א) לחוק עידוד השקעות הון 8. היקף הטבות מס הכנסה בכל שנה מכח סעיף ג.53(ב) לחוק עידוד השקעות הון 9. היקף הטבות מס הכנסה בכל שנה מכח סעיף ג.53(ב1) לחוק עידוד השקעות הון 10. מספר והיקף הפטורים שניתנו ממס שבח לפי סעיף ג.53(א) לחוק עידוד השקעות הון".



חטיבת שירות לקוחות - פניות הציבור וחופש המידע

תשובתנו:

2. לגבי סעיף 1 לפנייתך – לא ניתן לחלץ נתוני רווח ובגנים להעריך את היקף הפטור ולכן, אני דוחה את פנייתך בהתאם לסעיף (3)8 לחוק חופש המידע.
3. לגבי סעיף 2 לפנייתך – ממעבר לקושי בכימות הפטור לפי שנים, במדינת ישראל קיימים מספר מועט של קרנות השקעה במקרקעין ובחלק מהשנים, רק קרן אחת או שתיים, ביצעו פעילות רכישה. לאור האמור, בנסיבות אלו, לא ניתן לתת מידע על היקף פטור באשר הוא חושף היקפי פעילות וזאת, בשל חובת סודיות הקבועה בחוקי המס.
4. לגבי סעיף 3 ו- 4 לפנייתך, מדובר במידע, שאם וככל שהוא קיים, אינו מדווח לרשות המיסים באופן מקוון ולכן, אין לו ביטוי בשדות דיווח במערכות המחשוב של רשות המיסים. לפיכך, מאחר ולא ניתן לכמת מידע זה מתוך שלל קופות הגמל (והמסלולים השונים של כל קופה) אני דוחה את פנייתך בהתאם לסעיף (3)8 לחוק.
5. לגבי סעיף 5 לפנייתך, לא קיים שדה דיווח מקוון בנוגע לפחת מואץ בהתאם לחוק שציינת.
6. לגבי סעיף 6 לפנייתך, טרם נעשה שימוש בסעיף האמור בחוק.
7. לגבי סעיף 7 לפנייתך, ראה תשובתנו לסעיף 5 לפנייתך.
8. לגבי סעיף 8 לפנייתך, לא קיים שדה דיווח מקוון בנוגע להכנסה חייבת ממכירת בנין להשכרה.
9. לגבי סעיף 9 לפנייתך, מדובר בכימות של הקף פטור ממספר מקורות (הכנסה חייבת או שבח ריאלי ממכירה או מהשכרה של בנין חדש להשכרה). המידע הקיים לגבי סעיף זה הוא חלקי: רק בנושא מס שבח והכנסות מהשכרה.

רצ"ב נתונים על היקף הפטור שניתן במס שבח (הן בניין להשכרה והן בניין חדש להשכרה, היקף הפטור מוערך לפי הפער בין חיוב המס בפועל לסימולציית חיוב לפי שיעור מס חברות מלא בכל אחת מהשנים):

היקף ההטבה המוערכת	כמות	שנה
7.51	24	2015
4.36	26	2016
0.38	11	2017
2.46	16	2018
4.33	36	2019



חטיבת שירות לקוחות - פניות הציבור וחופש המידע

כמו כן, רצ"ב היקף הפטור ביחס להשכרות שנעשו(לא כולל נתוני הכנסה חייבת ממכירה):

היקף ההטבה המוערכת	שנה
1.3	2015
2	2016
3	2017
3.3	2018
חסר	2019

10. לגבי סעיף 10 לפנייתך, לא נעשה שימוש בפטור ממס שבח לפי סעיף 1ג53 בחוק עידוד בשנים 2016-2019.

11. באפשרותך להגיש עתירה על החלטתי בהתאם להוראות סעיף 17 לחוק חופש המידע.

12. ההחלטה ניתנה בירושלים.

בברכה,

י' (כ')
מנחם

יהודה מונסוניגו
מנהל תחום בכיר פניות הציבור
חופש המידע

העתק:
לתיק