

## תוכן עניינים

|    |                                |
|----|--------------------------------|
| 3  | מבוא                           |
| 4  | החוק לעידוד בניית דירות להשכרה |
| 10 | החוק לעידוד השקעות הון         |
| 14 | משפט משווה                     |
| 18 | סיוע בשכר דירה                 |
| 21 | מיסוי הכנסות מהשכרה            |
| 24 | דיון ומסקנות                   |
| 31 | סיכום                          |
| 33 | רשימה ביבליוגרפית              |

## מבוא

בשנים האחרונות נעשו ניסיונות לקדם בישראל דיור בר השגה למעוטי יכולת שאין ידם משגת לרכישת דירה, וזאת באמצעות עידוד השכרה ארוכת-טווח, בדומה לנעשה במדינות אירופה ובארה"ב. במסגרת כך נחקקו שני חוקים המתמקדים בהטבות מס לזימים ולקבלנים הבונים בניינים המיועדים להשכרה ארוכת-טווח על פי התנאים שבכל אחד מהחוקים. החוק האחד, הוא החוק לעידוד בניית דירות להשכרה<sup>1</sup>. החוק השני, הוא החוק לעידוד השקעות הון<sup>2</sup>, שבפרק שביעי 1 שלו עוסק גם כן בהטבות מס לזימים ולקבלנים הבונים בניינים להשכרה. בין שני החוקים הללו יש קווי דמיון רבים ויש גם הבדלים רבים, אולם המשותף לשניהם הוא כי שניהם מתמקדים ביזמים ובקבלנים הבונים בניינים להשכרה, ומבקשים לקדם השכרה ארוכת-טווח בישראל באמצעות פרויקטים חדשים שיהיו מיועדים למטרה זו.

שני החוקים הללו נחלו כישלון, ולא השיגו את מטרתם. החוק לעידוד בניית דירות להשכרה נחל כישלון חרוץ, והוא לא הביא אפילו לבניית בניין אחד. ביחס אליו הכישלון של חוק לעידוד השקעות הון היה מופחת, אולם גם חוק זה לא השיג את מטרתו, ובפועל אין כיום בישראל בנייה נרחבת של בניינים להשכרה ארוכת-טווח כפי שהתכוונו יוזמי החוקים הללו. הסיבות לכישלונם של החוקים הללו הן מגוונות, החל מהסברים הנוגעים למחירי הקרקעות בישראל והטענה כי כל יוזמה שכזאת לבנייה להשכרה ארוכת-טווח נדונה לכישלון מראש, ועד להסברים המתמקדים בפגמים נקודתיים בהטבות הספציפיות שהוענקו בשני החוקים האמורים.

בעבודה אציג את שני החוקים הללו, את הדמיון ואת השוני ביניהם, ואת הסיבות לכישלונם. אינני מתכוון להביע את דעתי בקשר לסיבה האמיתית לכישלונם של החוקים הללו, ואינני מתכוון להביע את דעתי בקשר לאופן הראוי שבו יש לעודד בניית בניינים להשכרה. זאת מאחר ומדובר בשאלות כלכליות, ולא משפטיות, שעל מומחים לכלכלה וכל נציגי היזמים והקבלנים להכריע בהן.

עם זאת, בעבודה אבקש לבחון פתרונות אחרים לקידום דיור בר השגה באמצעות השכרה ארוכת-טווח למעוטי יכולת, כמו סיוע בשכר דירה עבור הזכאים לכך והטבת מס לבעלי דירות פרטיים המשכירים את דירותיהם בהשכרה ארוכת-טווח בהתאם לתנאים שייקבעו מראש שמטרתם היא לקדם דיור בר השגה למעוטי יכולת. שני הפתרונות הללו לא קיימים בחקיקה, אולם הפתרון הראשון – סיוע בשכר דירה – קיים כיום בנהלי משרד השיכון. בעבודה אציג את הביקורת כנגד העובדה שנושא עקרוני שכזה מוסדר בנהלי משרד השיכון ולא בחקיקה ראשית, ואבחן בהרחבה את ההצדקות החוקתיות לפתרון השני – הטבת מס לבעלי דירות פרטיים המשכירים את דירותיהם בהשכרה ארוכת-טווח.

בפרק הראשון אסקור את ההסדרים העיקריים שבחוק לעידוד בניית דירות להשכרה, ואת כישלונם של החוק. בפרק השני אסקור את ההסדרים העיקריים שבחוק לעידוד השקעות הון, את ההבדלים שבינו לבין החוק לעידוד בניית דירות להשכרה, ואת כישלונם של חוק זה. בפרק השלישי אערוך משפט משווה, שבו אציג מודלים הקיימים במדינות אחרות בעולם, ביחס לעידוד יזמים וקבלנים לבנייה להשכרה ארוכת-טווח וביחס לעידוד השכרה ארוכת-טווח בכלל. בפרק הרביעי אבחן את הפתרון בסיוע בשכר דירה כפי שהוא קיים כיום בנהלי משרד השיכון, ואעלה ביקורת כנגד הסדרת נושא זה בנהל במקום בחקיקה ראשית. בפרק החמישי אבחן את החקיקה הקיימת לעניין מיסוי הכנסות משכירות דירת מגורים, על מנת להראות כי יש מקום להטבת מס משמעותית לבעלי דירות פרטיים המשכירים את דירותיהם בהשכרה

<sup>1</sup> חוק לעידוד בניית דירות להשכרה, תשס"ז-2007. (להלן: "חוק לעידוד בניית דירות להשכרה").

<sup>2</sup> חוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959. (להלן: "חוק לעידוד השקעות הון").

ארוכת-טווח. בפרק השישי אערוך דיון בשאלת החוקתיות של הטבת מס לבעלי דירות פרטיים, האם הטבה שכזאת פוגעת בעיקרון השוויון, והאם ניתן להצדיק אותה לאור המבחנים החוקתיים.

### **החוק לעידוד בניית דירות להשכרה**

בשנת 2007 נחקק החוק לעידוד בניית דירות להשכרה. מטרתו של החוק הייתה לעודד יזמים וקבלנים לבנות דירות לצורך השכרה ארוכת-טווח, ולהביא פתרון דיור, בדמות שכירות ארוכת-טווח, לכאלו שאינם מסוגלים לרכוש דירה בישראל. מטרתו של החוק הייתה להביא לירידה במחירי הדירות המיועדות לשכירות ארוכת-טווח, ובהתאם, לירידה במחירי השכירות שעלו מאוד במדינה, ביחס לדירות המיועדות לשכירות ארוכת-טווח<sup>3</sup>.

החוק ביקש להשיג מטרות אלה באמצעות מתן הקלות בדיני המס ליזמים ולקבלנים הבונים דירות המיועדות לשכירות ארוכת-טווח. החוק קובע שתי הקלות עיקריות בדיני המס. אחת בנושא מס שבח אותו נדרשת לשלם חברה קבלנית לפי חוק מיסוי מקרקעין<sup>4</sup> בגין מכירה של בניין שבנתה עבור שכירות ארוכת-טווח. השנייה בנושא הפחת שהיא רשאית לקזז לפי סעיף 21 לפקודת מס הכנסה<sup>5</sup>.

ההקלה בנושא מס שבח קבועה בסעיף 4 לחוק לעידוד בניית דירות להשכרה. סעיף זה קובע:

**"(א) במכירת זכות במקרקעין, במקרקעין שהם בנין להשכרה, תהא החברה בעלת הבנין להשכרה פטורה ממס השבח החל על חלק השבח הריאלי מהמועד הקובע, ובלבד שהתקיימו כל אלה:**

- (1) זכויותיה של החברה נמכרו במלואן;**
- (2) הבנין להשכרה נמכר בשלמותו;**
- (3) המכירה אינה לקרוב;**
- (4) הבנין היה בנין להשכרה, בידי החברה המוכרת, במשך עשר שנים רצופות לפחות;**
- (5) הרוכשת היא חברה שמתקיימים בה התנאים המפורטים בפסקאות (1) ו-(2) להגדרה "חברה בעלת בנין להשכרה", והיא התחייבה שהבנין ימשיך ויהיה בנין להשכרה, בידיה, למשך תקופה נוספת (בסעיף זה – התקופה הנוספת), כך שהתקופה הכוללת שבה הבנין יהיה בנין להשכרה בידי החברה המוכרת ובידיה, תהא 25 שנים רצופות."**

הסעיף מונה אם כן חמישה תנאים על מנת שהחברה הקבלנית תהיה זכאית להקלה במס שבח. אולם בטרם ארחיב לגבי כל אחד מהתנאים הללו, יש תנאים מקדימים להקלה, הנובעים מההגדרה של "השכרה", מההגדרה של "בנין להשכרה" ומההגדרה של "חברה בעלת בנין להשכרה".

ההגדרה של "השכרה" בסעיף ההגדרות לחוק לעידוד בניית דירות להשכרה היא:

<sup>3</sup> אהרן נמדר, **מס שבח מקרקעין, חלק רביעי, פטורים אחרים**, (מהדורה שביעית, 2012), בעמ' 384-383.

<sup>4</sup> חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963. (להלן: "חוק מיסוי מקרקעין").

<sup>5</sup> פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], תשכ"א-1961. (להלן: "פקודת מס הכנסה" או "הפקודה").