

# הביקוש לדירות מגורים ומדיניות המסים הרצויה

מאמר עמדה לקראת הדיונים הצפויים בכנסת על חבילת הצעדים בתחום בדירור

ד"ר מיכאל שראל<sup>1</sup>

msarel10@gmail.com

1 ביוני 2014

מאמר עמדה זה עוסק בניתוח הגידול בביקוש לרכישת דירות מגורים בשנים האחרונות, תוך בחינת ההשפעות של העיוותים במיסוי, של הריבית ושל שוק העבודה. המאמר מסביר שהתגברות הביקוש בשוק הנדל"ן למגורים בשנים האחרונות השפיע במידה רבה על העלייה החדה במחירי הדירות, במיוחד על רקע המחסור והקשיחות בצד ההיצע. כמו כן, המאמר מפרט את הטבת המס הקיימת כיום לרכישת דירות מגורים לשימוש עצמי וסוקר את ההשפעות השליליות של הטבה זו הגורמת לביקוש יתר לרכישת דירות ולעליית מחירי הדירות, המסכנת את היציבות המקרו-כלכלית והמחריפה את הפערים החברתיים. המאמר מסביר מדוע הצעדים המוצעים כעת ("מע"מ אפס" על דירות חדשות לאוכלוסייה מוטבת, ובמידה רבה גם מבצעי "מחיר מטרחה") מנוגדים לכיוון הרצוי במדיניות המסים, לא צפויים לתרום לירידה במחירי הדירות, יצריכו מנגנוני פיקוח מסורבלים ויקרים (שלמרות סרבולם ועלותם לא יוכלו למנוע העברת חלק ניכר מההטבה לכיסי הקבלנים ויזמי הנדל"ן). זאת, מעבר לנזקים הרבים שכרוכים בהרחבת הטבות המס בכלל והטבות המע"מ בפרט, הרחבה אשר תגרום לפגיעה הולכת וגוברת בכלל הציבור ואשר, אם תאושר על ידי הכנסת, יהיה כמעט בלתי אפשרי לבטלה בעתיד. לסיכום, המאמר מצביע על הכיוונים הרצויים של מדיניות המסים בתחום הנדל"ן למגורים, להקטנת העיוותים במערכת המס, לצמצום הפערים החברתיים ולהחלשת לחצי הביקוש בשוק הנדל"ן.

בסעיף הפותח, לפני הצגת הניתוח המפורט, המאמר מתייחס בקצרה לנושאי כלכלה פוליטית, מציע הסברים אפשריים לצעדי המדיניות המועלים כעת ודן בתפקיד המוטל על הכלכלנים בהקשר זה.

## 1. איך הועלתה הצעה כל כך גרועה לדירור ציבורי?

בחינה של ההצעה למתן פטור ממע"מ לאוכלוסייה מוטבת על רכישת דירת מגורים חדשה מעלה הרבה כשלים מהותיים וחמורים בכל אחת מהגזרות הנבחנות במאמר זה. מתן הפטור צפוי בין היתר להחריף את המשבר בשוק הנדל"ן ולא לצמצם אותו; הוא צפוי גם לפגוע במערכת המס וכתוצאה מכך להשית עלויות גבוהות על כלל הציבור; והוא בהכרח ילווה בבעיות חמורות בשלב היישום, שהתמודדות איתן תחייב הקצאת משאבים ציבוריים רבים ויקרים ותחריף את העיוותים הכלכליים והחברתיים.

---

<sup>1</sup> אני מודה לפורום קהלת על סיוע בכתיבת המאמר ולד"ר אשר מאיר על הערות מועילות מאד לגרסה קודמת של המאמר. כמובן שכל הדעות והעמדות המובאות במאמר זה הן שלי ובאחריותי הבלעדית.

השאלה הטבעית שצריכה להישאל לאור בחינה זו היא "איך הועלתה הצעה כל כך גרועה לדין ציבורי?".

אזכיר כי ההצעה לא רק שהועלתה לדין על ידי שרי האוצר והשיכון, אלא אף זכתה לתמיכה של השרים החברים בקבינט הדיור, ולאחרונה גובשה לתזכיר חוק שצפוי להגיע בקרוב לדין בכנסת.<sup>2</sup>

אציע שתי תשובות אפשריות לשאלה זו.

התשובה האפשרית הראשונה היא שהכלכלנים, למרות התנגדותם הגורפת למהלך, נכשלו בתפקידם. הכלכלן הראשי במשרד האוצר נכשל בתפקידו להסביר לשר האוצר עד כמה ההצעה הזו גרועה ופסולה. ראש המועצה הלאומית לכלכלה נכשל בתפקידו להסביר לראש הממשלה שלא ראוי ולא נכון שהממשלה תקדם הצעה כה גרועה. נגידת בנק ישראל נכשלה בתפקידה להסביר לקבינט הדיור את כשלי ההצעה ולשכנע את השרים להצביע נגדה. כך גם רוב הכלכלנים באקדמיה, כולל אלו המתבטאים דרך קבע באמצעי התקשורת, נכשלו במאמצייהם להסביר למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב שהצעה זו אינה משרתת את טובת הציבור. מנגד, הקבלנים, יזמי הנדל"ן, היועצים הפוליטיים של אנשי הציבור וחלק מהפעילים החברתיים הפעילו לחצים כבדים ואפקטיביים מאד על מקבלי ההחלטות במשרדי האוצר והשיכון ובממשלה והצליחו לשכנע אותם שהצעד נכון וראוי ושהכלכלנים המתנגדים להצעה טועים.

בהחלט יתכן שתשובה זו נכונה. אם כן, היא מחייבת את הכלכלנים להגביר את מאמצייהם להסביר ולנמק את המגרעות הכלכליות והחברתיות של ההצעה, ולעשות ככל יכולתם לשכנע בכך את חברי הממשלה, את חברי הכנסת, את התקשורת ובמיוחד את הציבור הרחב.

התשובה האפשרית השנייה היא שלכלכלנים לא היה מראש שום סיכוי לשכנע את מקבלי ההחלטות. זאת, מכיוון שמקבלי ההחלטות מבינים היטב שהצעת המדיניות היא גרועה מבחינה מהותית ושנזקיה הכלכליים והחברתיים מרובים, אבל מבינים גם שהיא נשמעה מצוין לציבור הרחב ובמבט ראשון נראית נכונה, לא מסוגלים לעמוד בפיתוי, ובחרים את הנראות על פני המהות.

במקרה של ההצעה לפטור ממע"מ לזוגות צעירים על רכישת על דירת מגורים, יש לנראות קדימה עצומה על פני המהות. זאת, מכיוון שקיימת תחושה בקרב הציבור שאין עלות אמיתית למתן הפטור. כמובן שתחושה זו שגויה לחלוטין, אך היא נוחה מבחינה פוליטית למקבלי ההחלטות:

- ההצעה נשמעת מצוין, קל להסביר אותה במשפט קצר, פשוט וקליט ("איפוס המע"מ על דירות לזכאים"), קל להבין אותה, חלק ניכר מהציבור מקווה ליהנות ממנה באופן ישיר, ואם לא, אז אולי באופן עקיף (תוך ניצול ההטבה על ידי הילדים והנכדים של הזוגות שכבר אינם צעירים).
- האינטואיציה הפשוטה אומרת שההצעה גם תפחית את מחירי הנדל"ן (כי ברור שמחיר ללא מע"מ נמוך יותר מאשר מחיר עם מע"מ, אז איך מחירי הנדל"ן לא יירדו?).

<sup>2</sup> <http://www.mof.gov.il/Lists/List26/Attachments/792/TAZKIR.pdf>  
כפי שפורסם באתר האינטרנט של משרד האוצר ב-14 במאי 2014.

- התחושה של חלק מהציבור היא שמתן הטבת מס – בניגוד למתן מענק – לא בהכרח מלווה בעלות כלשהי, כך שהציבור שיצטרך לממן את ההטבה לא ממש מודע לכך. קשה מאד לדמיון את הקשר בין הניסיון להקל על הזוגות הצעירים להגשים את חלומם לרכוש דירה לבין התוצאות הפיסקליות העקיפות של צעד זה: העלאת מסים על כלל הציבור (או הימנעות מהפחתת מסים), פגיעה בשירותי הממשלה לאזרח, או הגדלת החוב הציבורי, שישולם על ידי הדורות הבאים.

- התועלת של הצעד המוצע ברורה, חדה ומיידית. הנזק, אם בכלל יש כזה, הוא רחוק, לא וודאי, ולא ברור על מי בדיוק הוא ייפול.

- גם כאשר מועד התשלום יגיע, נניח בעת הכנת תקציב המדינה הבא, רבים הסיכויים שהחלטה של הממשלה להעלות מסים, לקצץ הוצאות או להגדיל את הגירעון לא תקושר בעיני הציבור להחלטה על הפטור ממע"מ על דירות. ימצאו בוודאי גם כלכלנים שיסבירו כי הצורך בצעדים הכואבים נובע מהירידה בצמיחה בגוש האירו או מהמצב הביטחוני שמחייב שינויים בסדרי העדיפויות. במקרה של שיפור במצב הפיסקלי, שיאפשר להימנע מהעלאת מסים או קיצוץ בהוצאות או הגדלת הגירעון, המצב עוד יותר נוח מבחינה פוליטית: באמת קשה לראות את הקשר בין אי-הפחתת מסים אחרים בעתיד (נניח הימנעות מהפחתת שיעור המע"מ) לבין ההחלטה על פטור ממע"מ על דירות.

- במקרה שמחירי הנדל"ן יירדו בשנה הקרובה, מקבלי ההחלטה על הפטור ממע"מ יוכלו לזקוף לעצמם הישג אדיר ולהסביר שמדיניותם הצליחה לא רק לעזור לזוגות צעירים רבים להגשים את חלומם, אלא גם לפתור את המשבר בתחום הנדל"ן אשר איים על היציבות הפיננסית והמקרו-כלכלית.

- מאידך, אם מחירי הנדל"ן ימשיכו לעלות, מקבלי ההחלטה יוכלו להסביר לציבור שהם, לפחות, ניסו את כל שביכולתם לעשות משהו נועז, דרמטי וחסר-תקדים בעניין זה, בניגוד למתנגדים להצעה המנותקים מבעיות הנדל"ן ומרגשות הציבור.

יכול להיות שנטייה זו של מקבלי ההחלטות לבחור את הנראות על פני המהות הגיונית ואף בלתי נמנעת מבחינה אבולוציונית. לאורך זמן, כפי שתורת האבולוציה לימדה אותנו, תכונות שתומכות בהישרדות המינים הופכות לדומיננטיות ודוחקות הצידה את התכונות שאינן תומכות בהישרדות, בתהליך של ברירה טבעית. במקרה של פוליטיקאים ואנשי ציבור, היכולת לעמוד בפיתויים ולבחור את המהות על פני הנראות אינה תכונה שמסייעת להישרדותם: הסיכוי שפוליטיקאי כזה ייבחר בבחירות הבאות נמוך יותר מסיכויי הבחירה של פוליטיקאי פופוליסטי.

בעיה זו קשה מאד לפתרון ולא בטוח שבכלל יש לה פתרון, לפחות בטווח הקצר. אם קיים פתרון, הוא בהכרח דורש התגייסות משמעותית של כלכלנים ושל אנשי תקשורת רבים וטובים, ואולי גם של כמה פוליטיקאים שלא חוששים מפגיעה ביכולתם להיבחר בבחירות הבאות. אולי, ביחד, הם יוכלו להעלות את רמת השיח הציבורי בנושאי מדיניות כלכלית-

חברתית, לתרום לצמצום הפער בין הנראות למהות ולשכנע את מקבלי ההחלטות שצעדים פופוליסטיים ומזיקים אינם בהכרח מבטיחים את תרועות הציבור.

## 2. המגמות במחירי הדירות

מחירי הדירות, על פי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רשמו בעשורים האחרונים שלושה גלים של שינויי מחירים משמעותיים ומתמשכים:

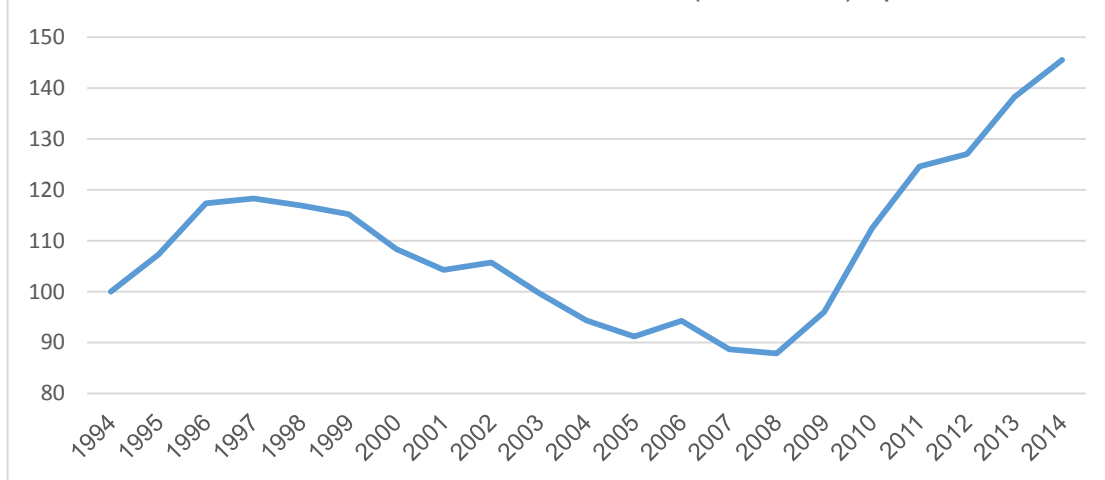
- עם תחילת העלייה המאסיבית ממדינות בריה"מ לשעבר בתחילת שנות ה-90, נוצר עודף ניכר של ביקוש לשירותי דיור ולדירות ומחירי הדירות עלו במהירות ורשמו שיא במונחים ריאליים<sup>3</sup> בתחילת 1997.
- בין תחילת 1997 לתחילת 2008 הם רשמו ירידה ריאלית, בקצב מתון אך לאורך תקופה ארוכה.
- בין תחילת 2008 לתחילת 2014 מחירי הדירות נסקו ריאלית ב-66 אחוזים. זו עלייה ריאלית חדה במיוחד, עם שיעור שנתי ממוצע של 9 אחוזים.

---

<sup>3</sup> כאן ובהמשך המאמר, הכוונה בביטויים "במונחים ריאליים", "ירידה ריאלית" ו-"עלייה ריאלית" היא "בניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן ללא סעיף הדיור". הבחירה במדד ייחוס שאינו כולל בתוכו את סעיף הדיור נובע משתי סיבות. ראשית, בינואר 1999 חל שינוי מתודולוגי משמעותי בשיטת המדידה של מדד המחירים לצרכן על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לפני מועד זה כלל סעיף הדיור במדד את מחירי הדירות, ולאחר מועד זה הוא כולל את מחירי השכירות (חוזים מתחדשים וחוזים קיימים), אך לא את מחירי הדירות. שנית, המשקל של סעיף הדיור במדד המחירים לצרכן הוא משמעותי (כרבע מהמדד) וגם השתנה על פני השנים. כך, למשל, כאשר מדווחים שמחירי השכירות עלו ב-20 אחוזים יותר ממדד המחירים לצרכן, חשוב לזכור שהם עצמם מהווים חלק משמעותי מהמדד, ולכן הם עלו בשיעור גבוה הרבה יותר מ-20 אחוזים יחסית ליתר המוצרים והשירותים הנכללים במדד המחירים. לכן, מבחינה מתודולוגית, רצוי להתייחס לשינוי במחירי הדירות ובמחירי השכירות יחסית למדד מחירים שאינו כולל את סעיף הדיור. למען האחידות המתודולוגית, בהמשך מאמר זה מדדתי גם משתנים אחרים (למשל השכר הריאלי הממוצע למשרת שכיר) באותם מונחים, כלומר חילקתי את המשתנה הנומינלי במדד המחירים לצרכן ללא סעיף הדיור, ולא במדד המחירים לצרכן כולל סעיף הדיור.

## תרשים 1: מחירי הדירות הריאליים (במונחי מדד המחירים לצרכן ללא סעיף הדיור)

אינדקס (1994=100); הנתונים מתייחסים לחודש ינואר בכל שנה



בתחילת 2014 מחירי הדירות הריאליים נמצאים בשיא של כל הזמנים, הגבוה ב-23 אחוזים מהשיא הקודם שנרשם לפני 14 שנים, בתחילת 1997.

ממה נבעה העלייה החדה במחירי הדירות בשש השנים האחרונות? התשובות האפשריות הן: התגברות המחסור בהיצע, עלייה בביקוש, או שילוב של השתיים. הטענה שתוצג בהמשך סעיף זה היא כי התגברות הביקוש לרכישת דירות מגורים בשנים האחרונות היא הגורם הדומיננטי שאחראי לעלייה החדה במחירים.

שני ממצאים מרכזיים תומכים בהשערה כי התגברות הביקוש לרכישת דירות היא הגורם הדומיננטי: מגמת ההתרחבות בצד ההיצע בשנים האחרונות והתרחבות הפער בין מגמת מחירי הדירות למגמת מחירי השכירות.

יחד עם זאת, כדאי לציין שגם אם לא הייתה התגברות במחסור בהיצע, המחסור שנוצר בשנים קודמות בקרקעות מתוכננות ומוכנות לבנייה (בעיקר באזורי ביקוש במרכז הארץ) והקשיחות של ההיצע (חוסר היכולת להגדיל במהירות את מספר יחידות הדיור הנבנות) תרמו לעלייה המהירה במחירי הדירות. זאת, מכיוון שכאשר היצע הדירות מוגבל ולא גמיש, מתחוללת עלייה חדה יותר במחירים עבור התרחבות נתונה בביקוש לרכישת דירות יחסית למצב בו היצע הדירות גמיש יותר ויכול להגיב להתגברות הביקוש.

### א.2. מגמת ההתרחבות בצד ההיצע בשנים האחרונות

הממצא הראשון התומך בהשערה כי התגברות הביקוש לרכישת דירות היא הגורם הדומיננטי שהוביל לעלייה במחירי הדירות הוא מגמת ההתרחבות בצד ההיצע בשנים האחרונות. עדות לכך מוצאים בנתוני החשבונאות הלאומית.<sup>4</sup> נתוני התוצר המקומי הגולמי

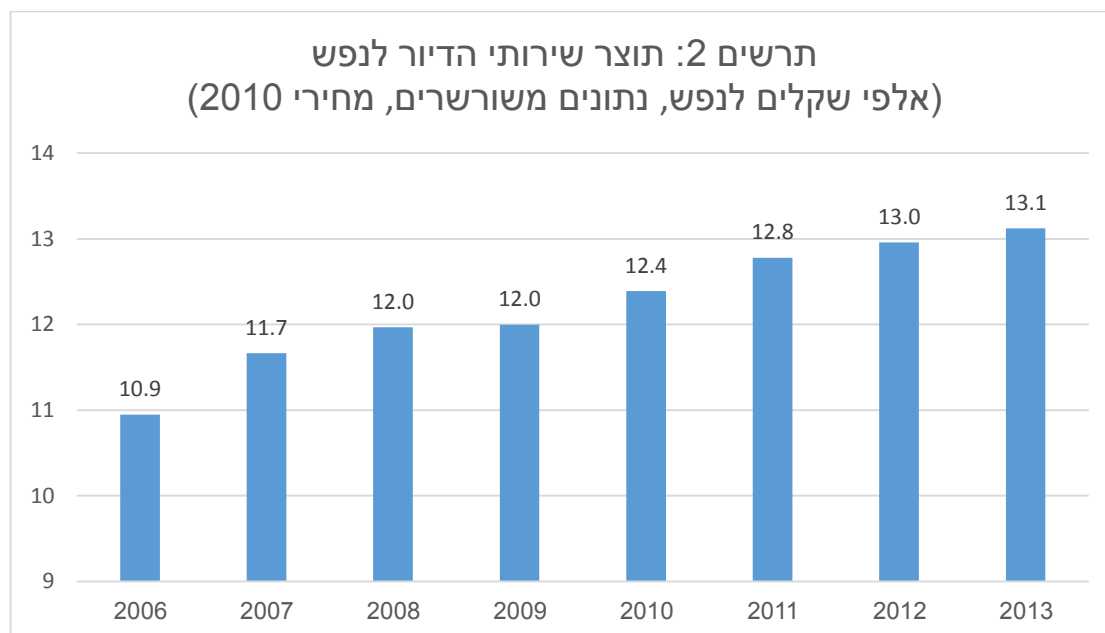
<sup>4</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני החשבונאות הלאומית לשנים 2006-2013 ולרבעון הראשון של 2014, 18 במאי 2014.

כוללים בצד הייצור את סדרת תוצר שירותי הדיור. סדרה זו, במחירים קבועים, מהווה אינדיקטור לסך היקף שטחי הדירות למגורים המספקות שירותי דיור למשקי הבית.

ההתייחסות להיקף שטחי הדירות (ולא למספר הדירות) נכונה יותר מבחינה מתודולוגית כאשר בוחנים את צד ההיצע בשוק הנדל"ן למגורים. כך למשל, כאשר קבלן בונה בניין חדש, הוא יכול לחלק אותו למספר קטן של דירות גדולות, או למספר גדול של דירות קטנות, תוך שיקולים עסקיים, הלוקחים בחשבון, בין היתר, את העדפות הרוכשים הפוטנציאליים. הבנייה של הבניין היא זו המרחיבה את ההיצע, לא ההחלטה של הקבלן לאיזה מספר של יחידות לחלק את הבניין. למסקנה דומה מגיעים גם אם בוחנים את צד הביקוש. נניח שזוג צעיר מתכוון לרכוש דירה של 100 מ"ר, אך עוד לפני שהספיק לרכוש הוא זכה בפרס הגדול בפיס. כתוצאה מהזכייה, הביקוש של הזוג לרכישת דירה (וגם לרכישת מוצרים רבים אחרים) מתרחב, ועכשיו הוא מעוניין לרכוש דירה של 200 מ"ר. אם היינו מתייחסים רק למספר הדירות ולא לגודל הדירות, היינו "מפספסים" את הגידול בביקוש מצד הזוכים בפיס.

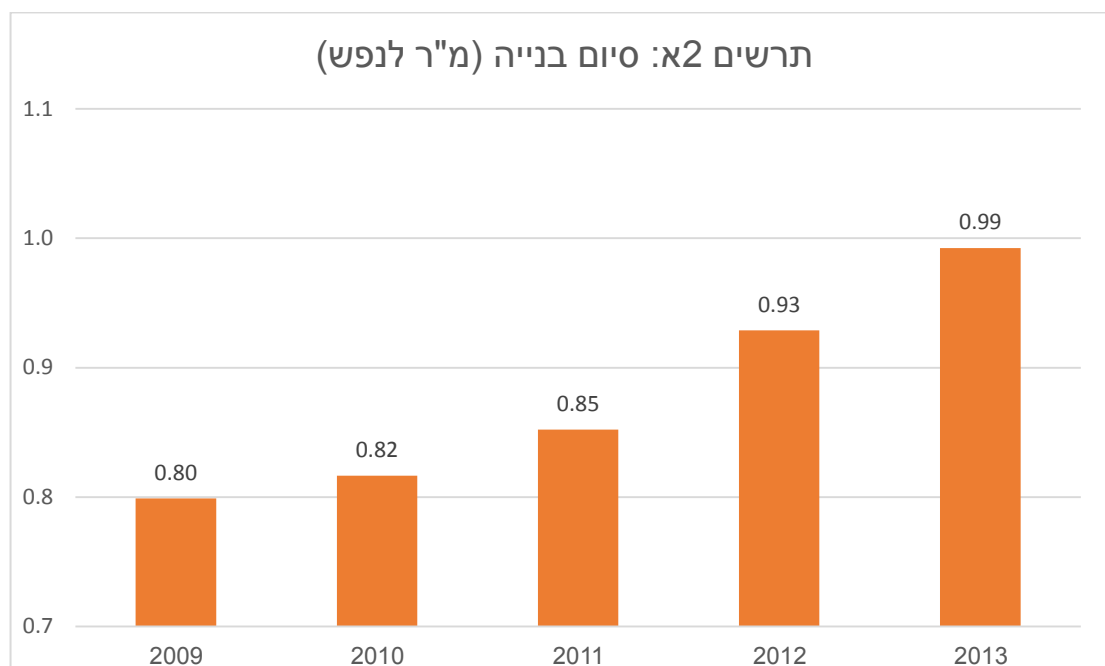
כאשר מחלקים את הסדרה של תוצר שירותי הדיור בגודל האוכלוסייה בכל אחת מהשנים מקבלים את תוצר שירותי הדיור לנפש, במחירים קבועים, המוצג בתרשים 2.

הנתונים בתרשים מצביעים על כך שהיקף שטחי הדירות למגורים לנפש התרחב במידה ניכרת בשנים האחרונות. התרחבת משמעותית נרשמה כל שנה (למעט שנת 2009, בה נרשם גידול מזערי). בסך הכול נרשם במהלך השנים 2006-2013 גידול מצטבר של 20 אחוזים (תוך גידול של 36 אחוזים בתוצר שירותי הדיור, כאשר במקביל גדלה האוכלוסייה ב-17 אחוזים).



בנוסף לגידול בשטחי הדירות, גם התחלות הבנייה גדלו בשיעור מרשים השנים האחרונות, ומספרם עלה מ-31 אלף בממוצע שנתי בשנים 2005-2007 ל-36 אלף בשנים 2008-2010 ול-45 אלף בשנים 2011-2013.

חשוב מכך, נתוני סיום בנייה (במ"ר לנפש) מצביעים על עלייה ניכרת במהלך השנים האחרונות:



התרחבות ההיצע בשנים האחרונה נידונה גם בדו"ח השנתי האחרון של בנק ישראל<sup>5</sup>: "לסיכום שלוש השנים האחרונות, מספרן של התחלות הבנייה עולה על הגידול במספר משקי הבית ... גם מספרן של סיומי הבנייה מוסיף לעלות ... ניתן להניח כי הגידול בסיומי הבנייה מגדיל את ההיצע הנוכחי של שירותי הדיור, בשעה שגידול בהתחלות הבנייה מגדיל את ההיצע העתידי שלהם ...". במילים אחרות, אחרי הרבה שנים בהן היצע הדירות היה מוגבל וקשיח, בשנים האחרונות יש שיפור של ממש בהתחלות ובסיומי בנייה, שיפור אשר סותר את ההשערה שהסיבה לעלייה במחירי הדירות, לפחות בשנתיים האחרונות, נעוצה במחסור חמור בצד ההיצע.

## 2.2. התרחבות הפער בין מגמת מחירי הדירות למגמת מחירי השכירות

הממצא השני התומך בהשערה כי התגברות הביקוש לרכישת דירות היא הגורם הדומיננטי שהוביל לעלייה במחירי הדירות הוא התרחבות הפער בין מגמת מחירי הדירות למגמת מחירי השכירות. צוין כי בין תחילת 2008 לתחילת 2014 נסקו מחירי הדירות בשיעור ריאלי של 66 אחוזים. באותה תקופה עלו מחירי השכירות<sup>6</sup> בשיעור ריאלי של 26 אחוזים בלבד. במהלך תקופה זו היחס בין מחירי הדירות למחירי השכירות<sup>7</sup> עלה ב-32 אחוזים והגיע לרמת שיא היסטורית. העלייה ביחס בין מחירי הדירות למחירי השכירות בין תחילת 2003 (נקודת השפל) לתחילת 2014 מסתכמת ב-39 אחוזים.

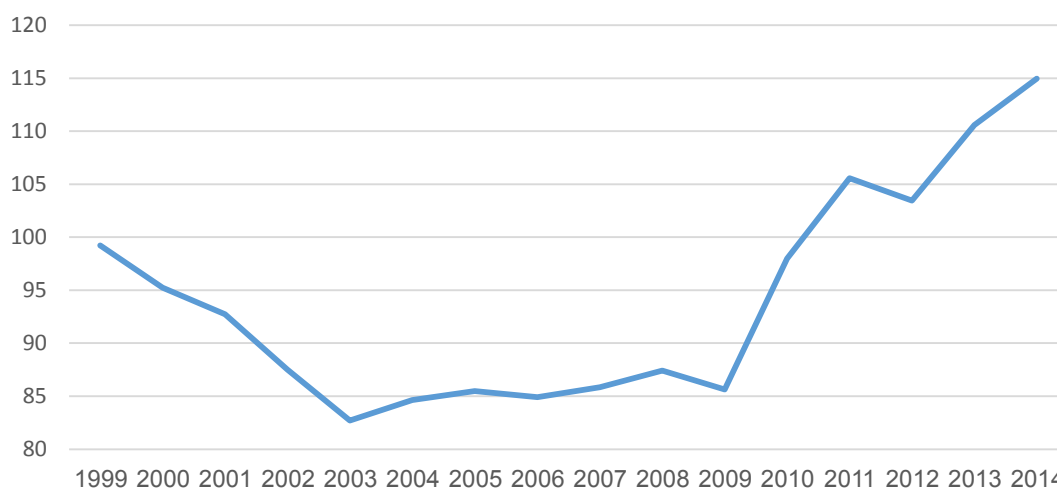
<sup>5</sup> בנק ישראל, דין וחשבון 2013 (מרץ 2014), עמוד 161.

<sup>6</sup> מחירי השכירות נמדדים, החל מינואר 1999, בסעיף הדיור במדד המחירים לצרכן.

<sup>7</sup> היחס בין מחירי הדירות למחירי השכירות הוא מספר ההופכי לתשואה הממוצעת של שירותי דיור המונבת על ידי דירות מגורים.

## תרשים 3: היחס בין מחירי הדירות (שווי נכס הנדל"ן) למחירי השכירות (שווי שירותי הדיור)

אינדקס (100=1999); הנתונים מתייחסים לחודש ינואר בכל שנה



בשנים האחרונות נוצר אם כן נתק בין מחירי הדירות, שעלו בחדות ובמהירות, למחירי שירותי הדיור, שעלו במתינות. אילו הבעיה הייתה כולה (או רובה) בצד ההיצע, ולדוגמה היה נוצר מחסור חמור בשטחי מגורים כתוצאה מהיצע שלא עומד בקצב של הגידול הדמוגרפי של האוכלוסייה, היינו מצפים לראות עלייה גם במחירי הדירות וגם במחירי השכירות. זאת, מכיוון שקיימת תחלופה מסוימת בין מגורים בדירה בבעלות למגורים בשכירות, לפחות בקרב חלק מהציבור. אולם, העובדה שמחירי הדירות עלו הרבה יותר בחדות ממחירי השכירות מעידה שהבעיה היא לא בהכרח בצד ההיצע, אלא בצד הביקוש. ולא באופן כללי בביקוש לשירותי דיור (לשטחי מגורים), אלא באופן ספציפי לרכישת דירות (השקעה בנכס נדל"ן).

חשוב להדגיש שהיחס בין מחירי הדירות למחירי השכירות עלה עקב עלייה ריאלית ניכרת במחירי הדירות, ולא בגלל ירידה במחירי השכירות (מחירי השכירות הריאליים עלו גם הם, אם כי בשיעור מתון יחסית). לכן, מדובר כאן בעלייה אמיתית בביקוש לרכישת דירות מגורים, ולא רק בהסתפקות ביחס תשואה נמוך יותר מצד בעלי הדירות (למשל, עקב הירידה בשיעורי הריבית בשנים האחרונות, שמהווים אלטרנטיבה לתשואה על השקעה בדירות).

הביקוש המוגבר לרכישת דירות מגורים, על רקע הקשיחות היחסית של צד ההיצע, יכול להסביר את העלייה החדה במחירי הדירות, אשר לא לוותה בעלייה מקבילה במחירי השכירות. השאלה המתבקשת היא כמובן מדוע גדל בשנים האחרונות הביקוש לרכישת דירות, באיזה מגזרי אוכלוסייה (או מגזרי שוק) הגידול הזה התמקד, ומה המדיניות המתבקשת מכך.

### 3. אפיון הביקוש לרכישת דירות



מקובל לחלק את הביקוש לרכישת דירות למגורים לשני מגזרי אוכלוסייה: המעוניינים לרכוש דירת מגורים לצורך מגורים עצמיים (כלומר שימוש בדירה מצד הקונה בעצמו, לקבלת שירותי דיור לשימוש עצמי) והמעוניינים לרכוש דירת מגורים שלא לצורך מגורים עצמיים ("משקיעים"). המגזר הראשון מתחלק לשניים: אלו הרוכשים את דירתם הראשונה, כלומר שלא הייתה בבעלותם בעבר דירה אחרת ("זוגות צעירים") ואלו שכבר הייתה בבעלותם בעבר דירה אחרת שנמכרה או שבעת ביצוע הרכישה יש בבעלותם דירה אחרת שתימכר על ידם תוך זמן קצר ("משדרגים"). המגזר השני (ה-"משקיעים") מתחלק אף הוא לשניים: אלו המשכירים את הדירה לצד שלישי (רובם הגדול של ה-"משקיעים") ואלו השומרים על הדירה ריקה, ללא שימוש (מיעוט קטן בקרב ה-"משקיעים").<sup>8</sup>

השימוש במונחים הנ"ל ("זוגות צעירים", "משדרגים", ו-"משקיעים") נפוץ בשנים האחרונות בקרב העוסקים בתחום הנדל"ן, הכלכלנים, התקשורת ומקבלי ההחלטות והשתרש גם בהשיח הציבורי. השימוש במונחים אלו מלווה בקונטציה ערכית ("הזוגות הצעירים" הם הטובים, ה-"משקיעים" הם הרעים). שימוש זה השפיע מאד על המדיניות בתחום, ובראש וראשונה על גיבוש מדיניות מסים, תוך הבחנה ברורה בין שלוש הקבוצות ותוך השתתפות משטר מס שונה על כל אחת מהקבוצות.<sup>9</sup>

ברם, כדאי לשים לב לשתי נקודות מהותיות: (1) השימוש במונחים הנ"ל אינו בהכרח משקף את התיאוריה הכלכלית וגם לא את המציאות החברתית; (2) קיימת קבוצה נרחבת נוספת באוכלוסייה, קבוצה רביעית - קבוצת "השוכרים". לכן, המדיניות הנהוגה כלפי שלוש הקבוצות הראשונות ומשטר המס המושט עליהן צריכים להיבחן באופן יחסי, אל מול המדיניות הנהוגה כלפי "השוכרים" – משקי הבית אשר מקבלים שירותי דיור תמורת תשלום חודשי ל-"משקיעים" המשכירים את דירתם. המשך סעיף זה ידון בנקודה הראשונה, והסעיף הבא ידון, בין היתר, בנקודה השנייה.

על פי התיאוריה הכלכלית המקובלת, השקעה בנכס פיזי משמעותה רכישת מוצרים בהווה על מנת לקבל מהם תמורה בעתיד. התמורה עשויה לבוא לידי ביטוי בתזרים עתידי של מוצרים ושירותים המשמשים לצריכה (למשל עץ שמניב פירות למאכל) או להשקעה (למשל

---

<sup>8</sup> על פי חלוקה זו, "משדרגים" שעוברים לדירתם החדשה אך אינם מוכרים את דירתם הקודמת הופכים ל-"משקיעים" ותושבים זרים שקונים דירות בישראל נחשבים ל-"משקיעים", גם אם הם משתמשים בדירה לשימוש עצמי תקופה קצרה בכל שנה וביתר ימות השנה היא עומדת ריקה.

<sup>9</sup> בשנים האחרונות התערבה המדינה לא פעם במערכת המיסוי על הנדל"ן – בעיקר כדי ליצור אבחנה בין סוגי רוכשים: "משקיעים", "משפרי דיור" ו-"זוגות צעירים", על ידי יצירת מדרגות מס רכישה שונות, העלתה המדינה את מחיר הדירות למשקיעים לעומת זוגות צעירים. מס הרכישה נע במדרגות של 0-5 אחוזים בהתאם לשווי הדירה לרוכשים של דירה יחידה ("זוגות צעירים" ו-"משדרגים") ו-5-10 אחוזים ל-"משקיעים". בנוסף, החל מ-2014 הושת מס שבח על מכירת דירות לא יחידות (כלומר של "משקיעים").

מפעל שמייצר מכוונות קידוח). רכישת דירת מגורים, על פי ההגדרה הכלכלית, מהווה השקעה, מכיוון שהיא כרוכה ברכישה של נכס נדל"ן בהווה על מנת לקבל ממנו תזרים עתידי של שירותי דיור. שירותי הדיור עשויים להתקבל על ידי בעל הנכס או על ידי צד שלישי (שוכר ששכר את הנכס מבעל הנכס), והם ייחשבו לצריכה. סימוכין לכך ניתן למצוא בקלות בכל ספר רציני ללימוד מקצוע הכלכלה.<sup>10</sup> ההגדרה הכלכלית הזו מוצאת את ביטוייה גם בסיווגים של גופי הסטטיסטיקה בארץ ובעולם, בין היתר בהגדרות החשבונאות הלאומית, שם רכישת שירותי דיור על ידי משק בית נחשבת לצריכה פרטית, אך רכישת דירת מגורים אינה נחשבת צריכה, אלא רכישת נכס.

לכן, דירת מגורים חדשה הנרכשת על ידי משק בית היא תמיד השקעה, והרוכש הוא משקיע, בלי קשר להשתייכות שלו, על פי המינוח שהשתרש בשנים האחרונות, לאחת הקבוצות שנידונו לעיל. כולם, גם "הזוגות הצעירים", גם "המשדרגים" וגם "המשקיעים", רוכשים בהווה נכס נדל"ן על מנת לקבל ממנו תמורה בעתיד, בצורה של קבלת שירותי דיור באופן עצמי, קבלת שירותי דיור על ידי צד שלישי תמורת תשלום (שכר דירה), או מכירת הזכות לשירותי דיור אלה בעתיד (מכירת הדירה).<sup>11</sup>

מכיוון שכל רוכשי הדירות הם משקיעים, וכולם נהנים מתזרים שירותי הדיור המסופק על ידי בעלותם על הדירה, בין אם הם משתמשים בדירה בעצמם (דירה בבעלות הדיירים) ובין אם הם משכירים את הדירה לצד שלישי, כעיקרון לא צריך להיות הבדל מבחינת משטר המס החל עליהם. לדוגמה, אין הגיון כלכלי באפליה לרעה של "משקיעים" לעומת "משדרגים" או לעומת "זוגות צעירים", מעצם היותם "משקיעים" (כי הרי ראינו שכל רוכשי הדירות הם משקיעים). כמו כן, כעיקרון לא צריך להיות הבדל מבחינת משטר המס החל על זוגות צעירים שרוכשים דירת מגורים לעומת זה החל על זוגות צעירים שגרים בשכירות. אולם, בפועל, כפי שנראה בהמשך, קיימים הבדלים מהותיים בין משטרי המס החלים על הקבוצות השונות.

השימוש במונחים "זוגות הצעירים", "משדרגים" ו-"משקיעים" גם לא בהכרח תואם את המציאות החברתית. לעיתים קרובות "משדרגים" עוברים לנכס זול יותר (אולי בגלל אילוצים כלכליים), כלומר בעצם הם "משנמכים". "זוגות צעירים" הם לעיתים קרובות לא זוגות, ולא

---

<sup>10</sup> למשל, באחד המספרי הלימוד המוכרים ביותר בעשורים האחרונים מופיעה הפסקה הבאה:

N. Gregory Mankiw, *Macroeconomics*, 2<sup>nd</sup> edition, p. 25: "Investment consists of goods bought for future use. Investment ... is divided into three subcategories: business fixed investment, residential fixed investment, and inventory investment. ... Residential investment is the purchase of new housing by households and landlords."

<sup>11</sup> העברת בעלות על דירת מגורים ישנה לא נחשבת להשקעה חדשה נטו מבחינה מקרו-כלכלית, מכיוון שהשקעתו של הקונה מתקזזת באופן מלא עם חיסול השקעתו של המוכר. אולם, במיקרו, מבחינתו של הקונה מדובר בהשקעה לכל דבר, ממש כמו במקרה של דירה חדשה, כי מדובר מבחינתו בתשלום בהווה תמורת תזרים של שירותי דיור בעתיד.

צעירים. "משקיעים" הם לפעמים הורים מבוגרים שקונים דירה לשימוש הילדים. אם הדירה נרשמת על שם ההורים, היא נחשבת "דירה של משקיעים". ואם היא נרשמת על שם הילדים, למרות שמומנה במלואה על ידי ההורים, היא נחשבת "דירה של זוגות צעירים". בנוסף, המינוח "זוגות צעירים" מעלה לעיתים דימוי של זוג שהוא חסר כל אמצעים כלכליים ורק אהבתם של בני הזוג זה לזה מחזקת אותם בהתמודדותם הקשה בחומריות האכזרית של החיים. למעשה, זוג צעיר כזה כלל אינו מועמד לרכוש דירת מגורים, בגלל ההון העצמי המשמעותי הנדרש בעת הרכישה. זוג כזה כמעט בוודאות ישכור דירה, ולא יעלה בדעתו לקנות דירה, גם אם יקבל הטבות מיסוי לשם כך. זוגות צעירים שרוכשים או ששוקלים לרכוש דירה משתייכים בדרך כלל לעשירונים הגבוהים של הזוגות הצעירים מבחינת הכנסתם השוטפת, החסכונות שצברו, הסיוע שהם יכולים לקבל מהוריהם, והכנסתם הצפויה לאורך החיים.

#### **4. משטר המס – האפליה הקיימת כיום לטובת רוכשי דירת מגורים**

מערכת מס טובה צריכה לשאוף לניטרליות בין אפיקי השקעה שונים. בסעיף זה נסביר שקיימת כיום אפליה משמעותית במשטר המס, לטובת בעלי דירות לשימוש עצמי, ולרעת שוכרים.

השוני במיסוי בין נכס פיננסי ודירת מגורים והשוני במיסוי בין דירה מושכרת ודירה בבעלות הדיירים מעוותים את ההחלטות של המשקיעים – ההחלטה להשקיע בנכס פיננסי או בנכס נדל"ן, ההחלטה להשכיר ולשכור דירות מגורים, ההחלטה לבצע עסקאות.

שוני זה גם תורם לפגיעה בניידות ובגמישות כוח העבודה, על רקע התמריצים של מערכת המס למגורים בדירה בבעלות ועלויות עסקה גבוהות למכירה ורכישה של דירה חלופית.

בנוסף, שיטת המיסוי הקיימת מעודדת חיסכון לטווח ארוך באמצעות השקעה ממונפת בנדל"ן. ברמת הפרט, התוצאה היא השקעה לא נזילה, עם עלויות עסקה גבוהות ועם סיכון גדול שלא ניתן לפיזור ולקיצוץ. ברמת המשק, קיימת פגיעה במימון השקעות ריאליות ופגיעה בצמיחה. זאת, מכיוון שכספי חיסכון המושקעים באפיקים פיננסיים (למשל מניות ואגרות חוב) מגדילים את המימון לחברות ותורמים להשקעות ריאליות במשק על ידי המגזר העסקי, המגדילות את פרוץ העובדים והתורמות לצמיחה. לעומתם, כספי חיסכון המושקעים בדירת מגורים לא רק שאינם תורמים למימון השקעות ריאליות על ידי המגזר העסקי, אלא אף מתחרות במגזר העסקי על קבלת אשראי מהמערכת הבנקאית (כי דירות מגורים נקנות בדרך כלל לא רק בהון העצמי של החוסך, אלא תוך לקיחת משכנתא מהמערכת הבנקאית).

מנגד, קיימת טענה שהמדיניות של עידוד בעלות על דירת מגורים (לעומת האלטרנטיבה של מגורים בשכירות) מחזקת את המרקם הקהילתי ואת ההזדהות של היחיד עם עתיד המדינה ופריחתה. קשה לכמת את התועלת של מדיניות כזו, אך ספק עם תועלתה במדינה ישראל משמעותית, יחסית לגורמים אחרים כגון ציונות, שירות בצה"ל, זעזועים קולקטיביים (כולל מלחמות והסכמי שלום) ועוד. יתירה מכך, הקנס המוטל על מגורים בשכירות (יחסית לבעלות על דירת מגורים) עלול להקשות על צעירים שאין ביכולתם או אין ברצונם לרכוש נכס נדל"ן למצוא את עתידם בישראל ולגרום בעקיפין להגירה של צעירים אלו למדינות אחרות.

#### **4.א. מהות ההטבה**

נדגים את מהות הטבת המס על ידי דוגמה. ניקח מקרה של שני זוגות, אשר כל מאפייניהם זהים (כולל גילאי בני הזוג, מקצועם, עיר מגוריהם, הכנסתם, סוג השירות הצבאי שעשו, מוסדות הלימודים בהם למדו, ומידת שאיפתם לעזור לזולת). נניח שלרשות כל אחד מהזוגות עומד סכום חיסכון זהה, של 1 מיליון שקלים, אשר את חלקו קיבלו בירושה מסבו של בן הזוג ואת חלקו חסכו בעצמם.<sup>12</sup> הזוג הראשון החליט לרכוש דירת מגורים ולהשקיע ברכישתה את כל הוננו. הזוג השני החליט לשכור דירה (זהה לדירה אותה רכש הזוג הראשון) ולהשקיע את כל כספי החיסכון שלו (1 מיליון שקלים) בשוק ההון, נניח במניות ובאגרות חוב.

נקפוץ עכשיו 20 שנים קדימה בזמן, ונניח שנגלה ששווי הדירה שרכש הזוג הראשון (בניכוי הוצאות קנייה ומכירה, כגון עו"ד, מתווך וכו') עומד על 2 מיליון שקלים ושווי ההשקעה בשוק ההון שבוצעה על ידי הזוג השני (בניכוי עלויות קנייה, מכירה ועמלות אחרות על אחזקת ניירות ערך) עומד גם הוא על 2 מיליון שקלים. כמו כן נניח שהזוגות לא חסכו מאומה מהכנסתם השוטפת במהלך התקופה ונניח שהאינפלציה במהלך התקופה הייתה אפס. נניח גם שהעלות המצטברת של שכר הדירה ששולם על ידי הזוג השני, מהוונת לסוף התקופה, עומדת על 0.6 מיליון שקלים, ושווי הדיבידנדים שקיבל מהמניות ומאגרות החוב שרכש, מהוון לסוף התקופה, עומד גם הוא על 0.6 מיליון שקלים. הזוג הראשון לא שילם שכר דירה במהלך התקופה (קיבל שירותי דיור ללא עלות כספית מהדירה שרכש) אך גם לא קיבל דיבידנדים לחשבון הבנק שלו. עתה כל אחד משני הזוגות מחליט לממש את השקעתו (הזוג הראשון ימכור את הדירה, הזוג השני ימכור את ניירות הערך), על מנת לקנות דירה גדולה יותר, להשקיע בעסק משפחתי, לנסוע לטיול מסביב לעולם, או לכל מטרה לגיטימית אחרת.

כעיקרון, שווי הנכסים של כל אחד מהזוגות, בסוף התקופה, הוא כעת 2 מיליון שקלים, וזה הסכום שיעמוד לרשותם. אולם, בפועל הדבר נכון רק לגבי הזוג הראשון, ואינו נכון כלל לגבי הזוג השני. משטרי המס החלים על כל אחד משני הזוגות שונים מאד, למרות שאין בכך היגיון כלכלי או חברתי (כזכור, מאפייני שני הזוגות בדוגמה זו זהים; נושא התפלגות האוכלוסייה בפועל בין שוכרים לבעלי דירות יידון בהמשך).

- הזוג הראשון פטור מתשלום מסים כלשהם. בקניית הדירה הוא לא שילם שום מס (תקרת הפטור במס רכישה גבוהה יותר מ-1 מיליון שקלים ועומדת על כ-1.5 מיליון שקלים וגם מעל תקרה זו קיימות מדרגות מס נדיבות לרוכשי דירה יחידה לשימוש עצמי); במהלך 20 השנים הוא לא שילם כל מס על קבלת שירותי הדיור (צריכת

<sup>12</sup> כמובן שהסכומים המוצגים בדוגמה זו הם לצורך הפשטה. המסקנות תהיינה זהות במקרה של סכומים נמוכים יותר.

שירותי דיור מדירה בבעלות עצמית פטורה ממס לחלוטין ולעניין זה אפילו לא קיימת תקרת פטור); ובזמן המכירה של הנכס הזוג לא יצטרך לשלם כל מס (תקרת הפטור ממס שבח גבוהה בהרבה מ-2 מיליון שקלים, ועומדת על כ-4.5 מיליון שקלים).

- הזוג השני יאלץ להסתפק ב-1.6 מיליון שקלים בלבד. זאת, מכיוון שהוא יצטרך לשלם, כתוצאה מהתשואה שהניבה השקעתו בשוק ההון, 150 אלף שקלים מס דיבידנדים ו-250 אלף שקלים מס רווחי הון.

נבדוק כעת מה יהיה מצבו של זוג שלישי, אשר נניח שכבר הייתה ברשותו דירה בבעלות (נניח דירה שקיבל בירושה, ואשר הוא מתגורר בה), ואשר רכש דירה נוספת, זהה לדירה שרכש הזוג הראשון, באותו מחיר ובאותו מועד, והשכיר אותה למשך 20 שנים לצד שלישי. מה יהיה הסכום שיעמוד לרשותו לאחר מכירת הדירה הנוספת בסוף התקופה?

- המס שהזוג השלישי צריך לשלם על הכנסתו משכר דירה תלוי בהרבה גורמים, בין היתר בהכנסתם מעבודה של בני הזוג ובמסלול המס בו הם בחרו. בדרך כלל תשלום המס הנדרש מהזוג עבור הכנסות משכר דירה יהיה גבוה מאפס אך נמוך ממס הדיבידנדים ששילם הזוג השני. מנגד, הזוג השלישי יצטרך לשלם מס רכישה בזמן קניית הדירה. ומה לגבי מס שבח? בעבר, לפני 2014, הזוג השלישי היה פטור לחלוטין מתשלום מס שבח (כי לא מכר במשך ארבע שנים דירה אחרת שלא הייתה דירתו היחידה). אולם, החל מינואר 2014 חל שינוי משמעותי בחוק והוא יצטרך לשלם מס שבח על עליית הערך של הדירה (אם כי החישוב הוא לינארי והמס חל רק על החלק היחסי של השבח שנוצר החל משנת 2014).

### טבלה מסכמת

זוג 3	זוג 2	זוג 1	תיאור
בעל דירה - רכש דירה נוספת ומשכיר אותה	גר בשכירות ומשקיע בשוק ההון	רכש דירה וגר בה	
"משקיעים"	"שוכרים"	"זוגות צעירים", "משדרגים"	כינוי
1 מיליון	1 מיליון	1 מיליון	גובה חיסכון מקורי
2	2	2	שווי כעבור 20 שנה
0.6	-0.6	-	קבלת שכר דירה
-	0.6	-	קבלת דיבידנדים
יש	-	אין (פטור עד 1.5 מיליון)	מס רכישה
יש	-	אין (פטור עד 4.5 מיליון)	מס שבח (בעת מכירה)
-	-0.15	-	מס דיבידנדים
-	-0.25	-	מס רווחי הון
$0 < T < 0.15$ (תלוי במאפייני הזוג)	-	-	מס על הכנסות משכ"ד
בערך 1.6 (במסטר המס החדש, החל מ-2014)	1.6	2	שווי הנכסים לאחר תשלום מסים

המסקנה הנובעת מבחינת משטרי המס החלים על שלושת הזוגות היא שקיימת העדפה ברורה לקבוצת ה-"זוגות הצעירים" ולקבוצת ה-"משדרגים" יחסית לקבוצת ה-"שוכרים".<sup>13</sup> המשטר החל על ה-"משקיעים" מורכב יותר. בעבר ה-"משקיעים" נהנו ממשטר מס מאד נוח, שהיה דומה למשטר החל על "זוגות הצעירים" ועל "משדרגים". אולם, השינוי שבוצע בחוק בשנה האחרונה גורם לכך שמבחינת חבות המס הכוללת מצב ה-"משקיעים" דומה כיום למצב ה-"שוכרים".

כדאי גם לשים לב לעובדה שבכל עסקה של השכרת דירה למגורים שותפים שני צדדים: המשכיר (הממתייך לקבוצת ה-"משקיעים") והשוכר (הממתייך לקבוצת ה-"שוכרים"). ראינו לעיל שמשטר המס מפלה לרעה (במיוחד אחרי השינוי שחל בינואר 2014) הן את ה-"שוכרים" והן את ה-"משקיעים". לכן, האפליה לרעה, לעומת משטר המס החל על ה-"זוגות הצעירים" וה-"משדרגים", היא כפולה, וחלה על שני הצדדים השותפים לעסקת ההשכרה.

בשיעורי מבוא למיקרו-כלכלה אנו למדים שהמיסוי המושת על ידי המדינה על המוכר או על הקונה בעסקה כלשהי אינו "נופל" בהכרח על הגורם האחראי על פי החוק בתשלום המס, אלא עשוי "להתגלגל" לגורמים אחרים. המס יכול ליפול על כל אחד מהצדדים לעסקה, על פי הגמישויות היחסיות של ההיצע והביקוש, וחלק מהמס עשוי ליפול גם על גורם שלישי, הקשור בעקיפין לעסקה.

לדוגמה, נניח שבגלל שיקולים של צער בעלי חיים – על רקע הסבל הנגרם לתרנגולות בתהליך ייצור הביצים – המדינה מחליטה להטיל מס מיוחד על צריכת ביצים, שישולם על פי חוק על ידי הצרכן הסופי. בפועל, המס לא יפול כולו על הצרכנים, אלא יתחלק בין הצרכנים, רשתות השיווק, המשווקים, בעלי החברות המובילות את הביצים, נהגי המשאיות המועסקים בחברות אלה, החקלאים, ובהנחה שמתקיים גם יבוא של ביצים, גם היבואנים, החקלאים בחו"ל, בעלי הספינות המובילים את הביצים, המלחים העובדים בספינות אלה, וכו'. ההתחלקות בפועל של תשלום המס בין הגורמים השונים ייקבע על פי הגמישויות היחסיות של ההיצע והביקוש בכל אחד מהשלבים בשרשרת העסקאות ביניהם.

בהקשר הזה, חשוב להבין שכל מס שמושת על "משקיעים" בהכרח יתחלק בין ה-"משקיעים" ל-"שוכרים". למשל, מס על הכנסות מהשכרת דירות, גם אם על פי חוק הוא משולם על ידי המשכיר, בפועל נופל בחלקו (ואולי אף ברובו, תלוי בגמישויות היחסיות) על השוכר. הדבר נכון לכלל המסים המושתים על המשכיר, כולל מס רכישה ומס שבח. לכן, בהחלט יתכן שהאפליה במשטר המס בין הזוג הראשון בדוגמה לעיל (שרכש דירת מגורים לשימוש עצמי), לזוג השני (ששכר דירה והשקיע את חסכוניתו בשוק ההון) גדולה עוד יותר מהסכום שהוצג בדוגמה לעיל – הטבת מס של 400 אלף שקלים, המורכבת מתשלום מס על ידי הזוג ששכר דירה על דיבידנדים (150 אלף שקלים) ועל רווחי הון (250 אלף שקלים). במידה והגמישויות היחסיות של הביקוש לשכירות והיצע הדירות להשכרה מאפשרות ל-"משקיעים" לגלגל חלק מהמסים המושתים עליהם ל-"שוכרים", הפער במיסוי בין הזוג הראשון לזוג השני עלול להיות גדול יותר.

<sup>13</sup> בהשוואה הזו התעלמנו מהאפשרות של הזוג הראשון לממן את רכישת הדירה באמצעות משכנתא - אפשרות שבדרך כלל אינה עומדת בפני הזוג השני (קשה מאד או אף בלתי אפשרי לקבל הלוואה מבנק לרכישת תיק ניירות ערך בשוק ההון). ההתעלמות היא מכוונת, מכיוון ש-(1) האפשרות לקבל משכנתא אינה בהכרח אפליה לטובה מצד המדינה, אלא משקפת את מהות הנכס הנרכש בעיני המערכת הבנקאית; ו-(2) האפשרות של הזוג הראשון לקבל משכנתא אינה משנה את מהות המסקנות מהשוואה זו, אלא רק עשויה להקצין אותן.

המסקנה המתבקשת היא שהביקוש לרכישת דירות מגורים לשימוש עצמי (על ידי "זוגות צעירים" ו-"משדרגים") הגיב להטבת המס הניכרת שהמדינה מעמידה לזכות רוכשי הדירות, והתגברות הביקוש תרם לעלייה המהירה במחירי הדירות בשנים האחרונות.

אולם, אם הגידול בביקוש לרכישת דירות הגיב לאפליה במשטר המס, אז מדוע דווקא בשנים האחרונות? מה השינוי שהתרחש בשנים האחרונות, אשר גרם לנסיקה בביקוש לרכישת דירות, לגידול הריאלי במחירי הדירות ולעלייה המתמשכת ביחס בין מחירי הדירות למחירי שכר הדירה? התשובה לכך היא פשוטה: חל שינוי מהותי במשטר המס. לפני 2003 לא הייתה אפליה לטובת רוכשי הדירות יחסית לשוכרים. הייתה אפילו אפליה קלה לרעה של רוכשי דירות, אשר היו חייבים במסים מסוימים (מס רכישה, ובמקרים מסוימים גם מס שבח).

השינוי במשטר המס המפלה התרחש בהדרגה והתחיל בשנת 2003, אז מוסו לראשונה רווחים בשוק ההון (שלפני כן היו פטורים ממס), בשיעור של 15 אחוזים. בשנת 2006 הועלה שיעור המס ל-20 אחוזים. בשנת 2012 הועלה השיעור שוב, ל-25 אחוזים. בשנת 2013 הועלה השיעור השולי של מס רווחי הון לבעלי הכנסה גבוהה המשלמים מס יסף ל-27 אחוזים. כלומר, במהלך התקופה 2003-2013 הועלה שיעור המס הריאלי על רווחי הון מ-0 ל-25-27 אחוזים, בארבעה מהלכים.

בשלב זה כדאי לחזור לעיין בתרשים 3, המתאר את היחס בין מחירי הדירות למחירי השכירות. כפי שמתואר בתרשים, נקודת המפנה הייתה בתחילת 2003, אז החל יחס מחירי הדירות למחירי השכירות לעלות. העלייה המשיכה במהלך 11 השנים הבאות, ומסתכמת כעת ב-39 אחוזים. כפי שנראה בהמשך, לעלייה זו תרמו גם גורמים נוספים, כגון הריבית וההתפתחויות בשוק העבודה, אך אין ספק שהתרומה של אפליית המס הייתה משמעותית, ומבחינת העיתוי היא תואמת במדויק את המגמות ביחס בין מחירי הדירות למחירי השכירות.

#### **4.ב. בכמה מסתכמת כיום הטבת המס לרכישת דירות מגורים?**

על מנת לאמוד את גודל הטבת המס לרכישת דירות מגורים יש צורך בהנחות רבות, כולל למשל לגבי שיעורי העתידיים במחירי הדירות, זמני האחזקה ממוצעים בדירות מצד מגזרי אוכלוסייה שונים, וכו'). כתוצאה מכך, חישוב כזה יכול להניב אומדן גס ולא מאד מדויק, הרגיש להנחות השונות.

תחת מגבלות אלה, אמידה של גודל ההטבה במונחי משטר המס הקיים בשנת 2014, במונחי תוצר ומחירי 2014, ובהנחה של אי שינוי התנהגותי, מניבה תוצאה של 8.7 מיליארד שקלים.<sup>14</sup>

פילוח של ההטבה בין בעלות על דירות יחידות ("זוגות צעירים" ו-"משדרגים") לבין בעלות על דירות נוספות ("משקיעים") מצביע על כך שבעלי דירות נוספות נהנים ממעט הטבות,

<sup>14</sup> היום המסים על דירות מגורים (מס רכישה, מס על שכר דירה ומס שבח) מסתכמים, על פי הערכות שונות, בכ-3.7 מיליארד שקלים. השוואת המיסוי על דירות מגורים למיסוי על נכסים פיננסיים (דהיינו מיסוי מלא של ההכנסה השוטפת – שכר גירה על דירות מושכרות והכנסה זקופה מדירות בבעלות הדיירים, ומיסוי מלא של השבח בדומה למקובל במיסוי רווחים בשוק ההון) היה מסתכם ב-12.4 מיליארד שקלים. מכאן שדירות המגורים נהנות מהטבות מס בהיקף של 8.7 מיליארד שקלים.

0.4 מיליארד שקלים בלבד על פי האומדן, כיוון שדירות אלה חייבות במס רכישה כבד יחסית, המפצה על המיסוי החלקי של ההכנסה משכר דירה, וכן במס שבח מלא (החל משנת 2014). לעומת זאת, דירות יחידות נהנות מהחלק הארי של ההטבה – 8.3 מיליארד שקלים. דירות אלה משלמות מעט מס רכישה בעוד שהתשואה השוטפת (שכר הדירה הזקוף) פטורה לחלוטין ממס ורווח ההון פטור כמעט לחלוטין ממס שבח.<sup>15</sup>

הטבת מס של 8.3 מיליארד שקלים היא הטבת מס עצומה. היא גדולה יותר מהטבת המס בחוק עידוד השקעות הון וגדולה יותר מהטבת המס לקרנות השתלמות. למעשה, היא גדולה יותר מכל הטבת מס אחרת הקיימת כיום, למעט ההטבה לחיסכון פנסיוני. הכנסות המדינה נפגעות כתוצאה מהטבה זו בסכום משמעותי, השווה ערך להשפעה של הפחתת שיעור המע"מ בכ-2 נקודות אחוז או של שיעורי מס ההכנסה, בכל המדרגות, בכ-3 נקודות אחוז.

מאידך, יש לציין שקיים כיום מס מיוחד המושת על דירות שמקזז באופן חלקי את הטבת המס שחושבה לעיל – 8.7 מיליארד שקלים. מדובר במס הארנונה, הנגבה על ידי הרשויות המקומיות. אולם, ברור שהקשר בין החיוב בארנונה לשווי הנכס או לעלייה בערך של הנכס הוא רופף למדי. הארנונה מוטלת בדרך כלל בהתאם לגודל הגירה (במ"ר) אך מתחשבת גם בגורמים נוספים, כגון הכנסת משק הבית והרכבו (משקי בית בעלי הכנסה נמוכה, קשישים ומשפחות מרובות-ילדים זוכים להנחות ואף לפטורים מתשלום ארנונה). בנוסף, אילו עלות הארנונה הייתה פרופורציונלית לערך הנכס או לעלייה בערך הנכס, הדירות במרכז הארץ היו משלמות ארנונה גבוהה בהרבה, תוך ירידה חדה בעלות הארנונה בפריפריה. לכן, בשלב זה התעלמתי מהשפעת הארנונה בחישוב גודל הטבת המס; אולם באמצעות מחקר מעמיק יותר ניתן אולי להעריך איזה חלק מתשלום מסי הארנונה ניתן לשייך למסי נדל"ן נטו, ולקזז סכום זה מגודל הטבת המס שחושבה לעיל, יחד עם פילוח הקיזוז בין "משקיעים" ו-"שוכרים" לבין "זוגות צעירים" ו-"משדרגים".

#### 4.g. מי נהנה מהטבת המס?

סעיף זה בוחן את התפלגות הבעלות על דירות לשימוש עצמי לפי עשירוני הכנסה ומצביע על כך שהטבת המס הניכרת הניתנת כיום לרכישת דירות יחידות (כאמור לעיל, כ-8.3 מיליארד שקלים בהנחת גמישות אפס, לפני קיזוז השפעת הארנונה) מתפלגת בצורה לא שוויונית ומטיבה בעיקר בעלי הכנסות גבוהות.

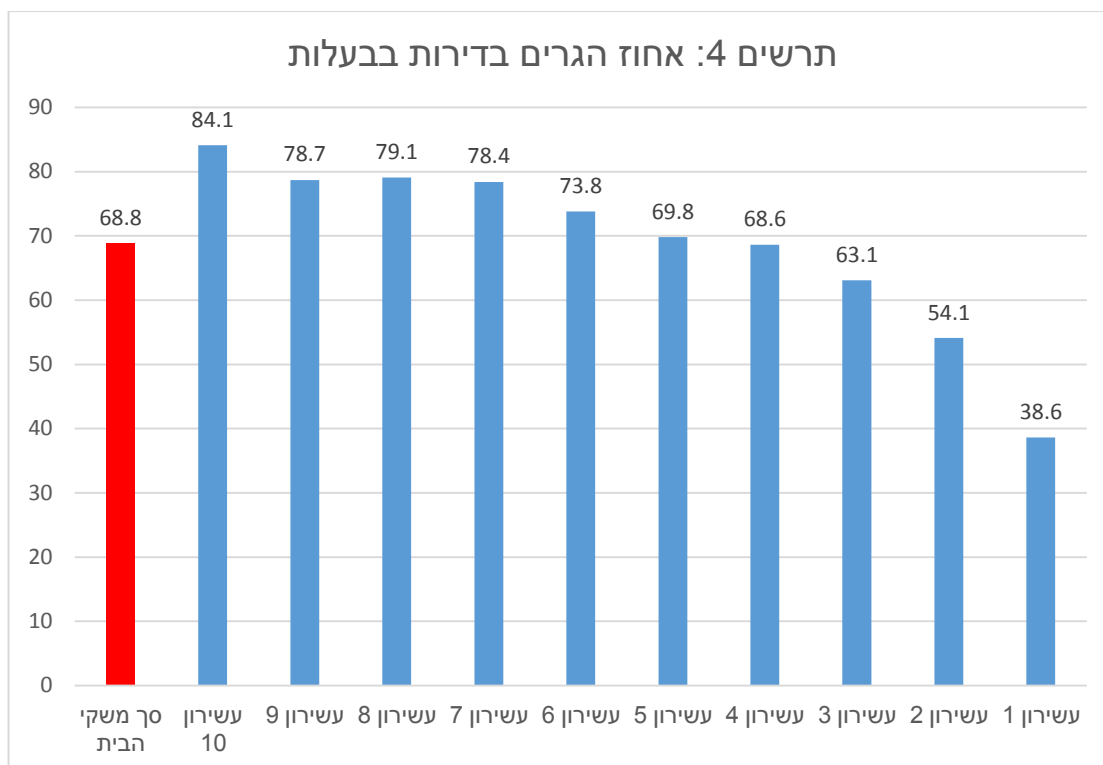
חמשת התרשימים הבאים מבוססים על נתוני סקר הוצאות משק הבית<sup>16</sup>:

תרשים 4 מציג את אחוז הגרים בדירות בבעלות בכל עשירון הכנסה. התרשים ממחיש את ההתפלגות הלא-שוויונית של הבעלות על דירות. לדוגמה, בעוד שבעשירון העליון כ-84 אחוזים ממשקי הבית גרים בדירה בבעלות ונהנים מהטבת המס הניכרת הניתנת למגורים כאלו, בעשירון התחתון כ-39 אחוזים בלבד ממשקי הבית נהנים מכך.

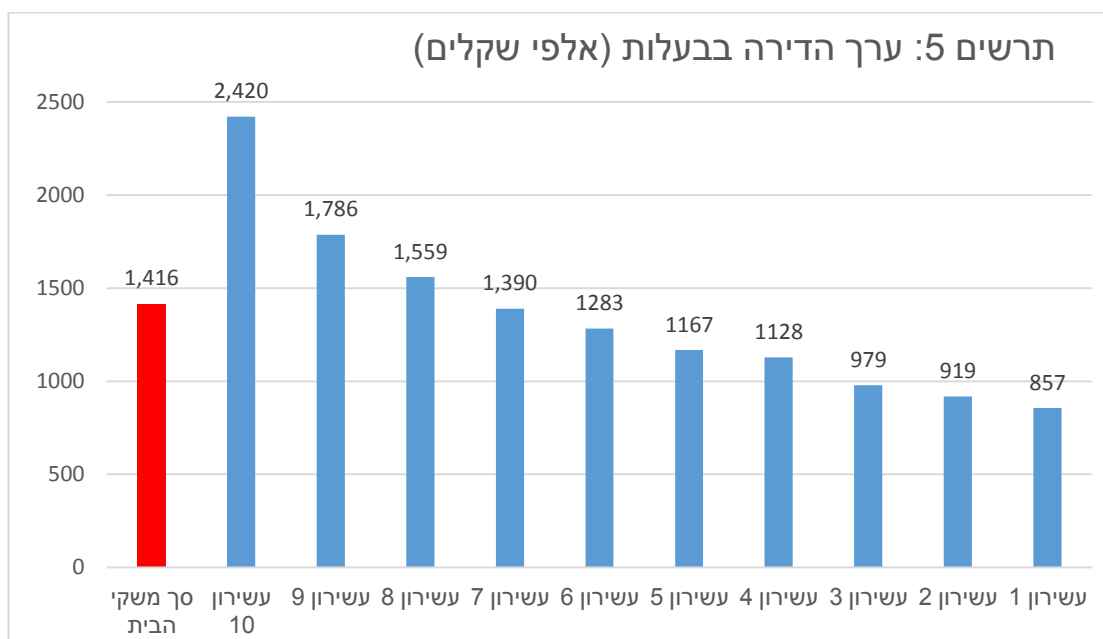
<sup>15</sup> רק 2-1 אחוזים מהדירות היחידות, שמחירן עולה על 4.5 מיליון שקלים, חייבות במס שבח, וגם הוא חלקי כי הוא חל רק על הסכום השולי מעל 4.5 מיליון שקלים.

<sup>16</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משק הבית 2011, לוח 21 ולוח 2.2.



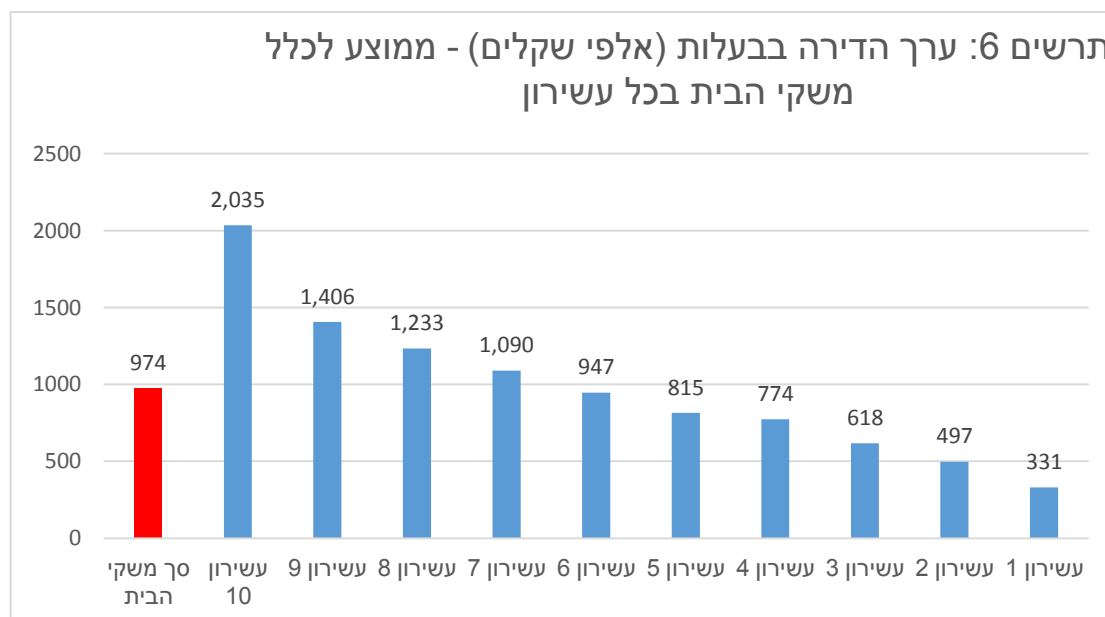


תרשים 5 מציג את הערך הממוצע של דירה בבעלות בכל עשירון הכנסה. התרשים מצביע על כך שלא זו בלבד שבעשירונים העליונים אחוז הגרים בדירות בבעלות גבוה יותר, אלא גם שווי הדירות עצמן גדול יותר (2.4 מיליון שקלים בממוצע בעשירון העליון, לעומת 0.9 מיליון שקלים בלבד בעשירון התחתון, במחירי 2011).

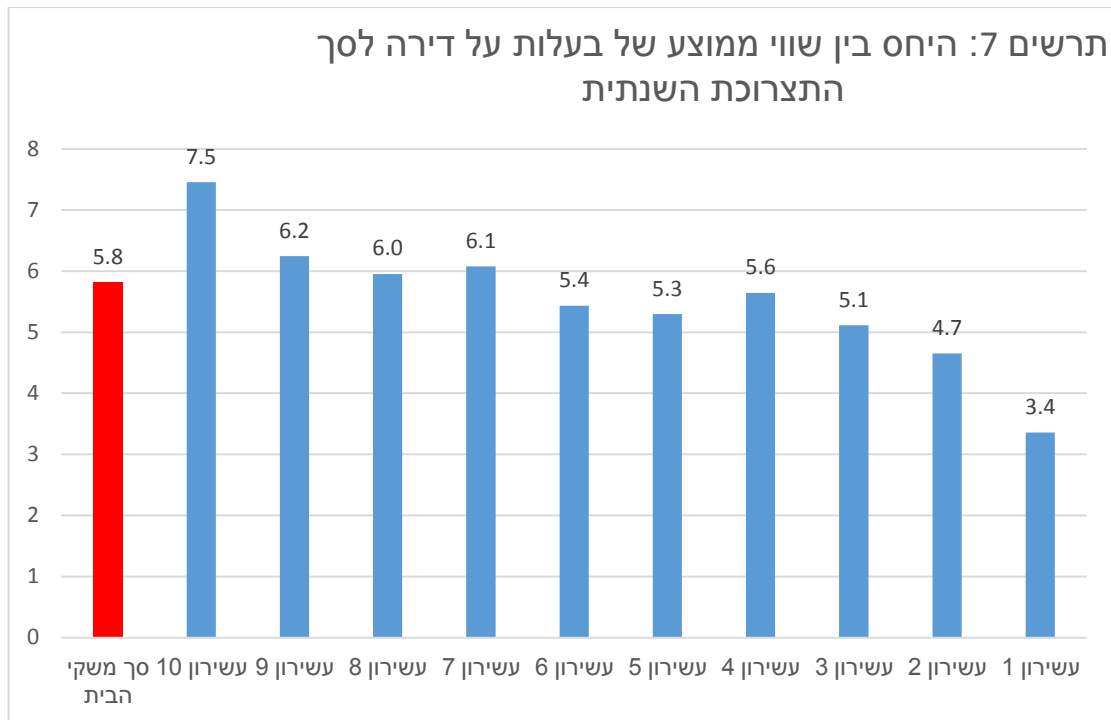


תרשים 6 מציג את נתוני תרשים 4 מוכפלים בנתוני תרשים 5, כלומר את הערך הממוצע של דירה בבעלות בשימוש עצמי על פני כל משקי הבית בכל עשירון הכנסה (ולא רק על פני משקי הבית שגרים בפועל בדירה בבעלות). ערך זה מייצג למעשה את השווי הממוצע של נכסי נדל"ן למגורים עצמיים למשק בית. הוא עומד על 2.0 מיליון שקלים בעשירון העליון, לעומת 0.3 מיליון בלבד בעשירון התחתון.

כתוצאה מכך, בהנחה שגודל הטבות המס ל-"זוגות הצעירים" ול-"משדרגים" עומד ביחס פרופורציונלי לשווי דירת המגורים, נראה כי הטבת המס הניכרת לרכישת דירה למגורים עצמיים מגיעה ברובה לעשירונים הגבוהים והיא הטבת מס לא שוויונית. כך, למשל, העשירון העליון זוכה בכ-21 אחוזים מסך הטבת המס הזו, בזמן שהעשירון התחתון מקבל רק כ-3 אחוזים ממנה.



תרשים 7 מציג את היחס בין שווי ממוצע של בעלות על דירה המשמשת למגורים עצמיים (בהתאם לנתונים של תרשים 6) לבין סך התצרוכת של משקי הבית, על פי עשירוני הכנסה. התרשים מצביע על כך שיחס זה עולה עם רמת ההכנסה של העשירונים, ועומד על 7.5 בעשירון העליון, לעומת 3.4 בלבד בעשירון התחתון.



הדבר ממחיש בצורה ברורה את ההשפעה הרגרסיבית של הטבת המס לרכישת דירות מגורים, ככל שהיא ממומנת על ידי מס תצרוכת (מע"מ למשל). אילו הממשלה הייתה מבטלת את הטבת המס הזו ובמקביל הייתה מפחיתה את שיעור המע"מ ב-2 נקודות אחוז, הדבר היה תורם תרומה חשובה להקטנת אי השוויון בחברה הישראלית.

מדינת ישראל משקיעה כספים רבים בניסיון להקטין את הפערים החברתיים. ההוצאה החברתית מצריכה מסים גבוהים וקיצוץ בהוצאות ממשלה אחרות, התומכות בצמיחה. מוזר הדבר שבו-זמנית היא גם מעניקה הטבות מס משמעותיות התורמות להגדלת הפערים החברתיים, תוך נטרול חלק ניכר מהצעדים להקטנת הפערים. הטבות אלה גם פוגעות בצמיחה במשק, מכיוון שמסים על הכנסה וצריכה (אשר בהכרח צריכים להיות גבוהים יותר כדי לממן את הטבת המס לרכישת דירות מגורים) פוגעים בצמיחה יותר מאשר מסים על הנדל"ן.

למרות שלא מוצג פילוח הטבת המס על פי אזורים גיאוגרפיים, ברור למדי שמדובר בהטבת מס שמפלה לטובה במידה משמעותית את יישובי המרכז לעומת יישובי הפריפריה. זאת, מכיוון ששווי הדירות הממוצע גבוה בהרבה במרכז הארץ מאשר בפריפריה. מדיניות זו מנטרלת חלקית את צעדי המדיניות שהממשלה נוקטת לעידוד המגורים והתעסוקה בפריפריה.

## 5. השפעת הריבית

גורם משמעותי שתרם לגידול בביקוש לרכישת דירות מגורים, בנוסף להטבות המס, הוא הירידה החדה בשיעורי הריבית במשק, וביניהם שיעור הריבית על משכנתאות. רכישה של דירת מגורים מתאפיינת ברוב המקרים בכך שהרוכש לא מממן את כל שווי הרכישה מהונו האישי, אלא משתמש בשוויו של הנכס כבטוחה לקבלת אשראי מהמערכת הפיננסית (בדרך כלל בצורה של משכנתא), למימון חלק נכבד מעלות הרכישה. לכן, העלות שרואה הרוכש

לנגד עיניו בעת רכישת דירה היא לא המחיר של הדירה, אלא שקלול של שני רכיבים: (1) מחיר הדירה פחות סכום המשכנתא שהוא לוקח (או, במילים אחרות, ההון העצמי שהוא מביא) ו-(2) העלות של החזר המשכנתא.

נניח שזוג מעוניין לרכוש דירה שעלותה 2 מיליון שקלים, אך לרשותו עומד הון עצמי (חסכונות) בשווי של 1 מיליון שקלים בלבד. את היתרה הנדרשת להשלמת העסקה (1 מיליון שקלים) הזוג יכול לקבל מהבנק, כמשכנתא. מה העלות שיראה הזוג לנגד עיניו? 1 מיליון שקלים במזומן ועוד X שקלים בחודש למשך Y שנים (התשלומים החודשיים להחזר המשכנתא).

- נניח שתקופת ההלוואה היא 25 שנים והריבית הריאלית למשכנתאות עומדת על 5.4 אחוזים (כפי שאכן הייתה במציאות, בממוצע במהלך התקופה 2001-2006)<sup>17</sup>. במקרה זה, ההחזר החודשי למשכנתא למשך 25 שנים של 1 מיליון שקלים יעמוד על 6081 שקלים, צמוד למדד המחירים לצרכן.
- נניח עכשיו שהריבית הריאלית יורדת ל-3.0 אחוזים (כפי שאכן הייתה במציאות במהלך שנת 2009)<sup>18</sup>. במקרה זה, ההחזר החודשי למשכנתא למשך 25 שנים של 1 מיליון שקלים יעמוד על 4742 שקלים, צמוד למדד המחירים. כלומר, ההחזר החודשי למשכנתא שנלקחה בשנת 2009 נמוך ב-22 אחוזים מההחזר שהיה נדרש עבור משכנתא דומה שנלקחה בתקופה 2001-2006.
- נניח עכשיו שהריבית הריאלית יורדת עוד יותר, ל-2.3 אחוזים (כפי שאכן הייתה במציאות במהלך שנת 2013)<sup>19</sup>. במקרה זה, ההחזר החודשי למשכנתא למשך 25 שנים של 1 מיליון שקלים יעמוד על 4386 שקלים, צמוד למדד המחירים. כלומר, ההחזר החודשי למשכנתא שנלקחה בשנת 2013 נמוך ב-28 אחוזים מההחזר שהיה נדרש עבור משכנתא דומה שנלקחה בתקופה 2001-2006.

הזוג שרכש דירה ב-2009 קיבל "הנחה" משמעותית של 22 אחוזים על החזר המשכנתא יחסית לזוג אחר, שקנה דירה זהה, במחיר זהה, ובשיעור מימון עצמי זהה, בתקופה 2001-2006. זוג שרכש דירה ב-2013 קיבל "הנחה" עוד יותר משמעותית, של 28 אחוזים. בתנאים אלו, ברור שהביקוש לדירות, אם כל יתר הגורמים שווים, היה גבוה יותר ב-2009 מאשר ב-2001-2006, והיה גבוה עוד יותר ב-2013, דבר שתרם ללחצי ביקוש ולהמשך העלייה במחירי הדירות.

מסקנה נוספת שנובעת מהדוגמה הזו היא שמצבם של הזוגות שרוכשים דירה כיום לא בהכרח כל כך גרוע יחסית לזוגות שרכשו דירה לפני עשור, גם במקרה שהכנסתם הריאלית זהה (נושא השינוי בהכנסה יידון בסעיף הבא). אומנם המחיר שהם משלמים (עבור דירה זהה) גבוה יותר, אך העלות הכוללת של הרכישה לא בהכרח גבוהה יותר, כאשר החשבון הכולל תלוי בין היתר בשיעור ההון העצמי ובשיעור המינוף של הרכישה.

<sup>17</sup> ראה בנק ישראל, דין וחשבון 2013, עמוד 155, לוח ז'-א'-1.

<sup>18</sup> ראה בנק ישראל, דין וחשבון 2013, עמוד 155, לוח ז'-א'-1.

<sup>19</sup> ראה בנק ישראל, דין וחשבון 2013, עמוד 155, לוח ז'-א'-1.

## 6. השפעת שוק העבודה

בשנים האחרונות חל שיפור ניכר בשוק העבודה בישראל, כאשר רק מיעוטו של שיפור זה בא לידי ביטוי בגידול בשכר הממוצע למשרת שכיר ואילו רובו בא לידי ביטוי במספר משרות השכיר.

כך למשל, בין תחילת 2003 לתחילת 2014 עלה השכר הריאלי הממוצע למשרת שכיר ב-7 אחוזים. במקביל, באותה תקופה גדל מספר משרות השכיר של ישראלים ב-38 אחוזים, בזמן שהאוכלוסייה גדלה ב-22 אחוזים בלבד. כך, מספר משרות השכיר לנפש גדל ב-13 אחוזים וסך תקבולי השכר לנפש גדלו ריאלית ב-21 אחוזים, פי 3 משיעור הגידול בשכר הריאלי למשרת שכיר.

לכן, כאשר משרד השיכון ויתר העוסקים בתחום הנדל"ן, אנשי הציבור ואמצעי התקשורת מדווחים לציבור על העלייה הדרמטית במספר המשכורות החודשיות הדרוש לקניית דירה, יש בכך משום הטעייה. מספר המשכורות החודשיות של אדם עובד הדרוש לקניית דירה אכן עלה בחדות, אך ההסתברות שאדם יהיה מועסק ובכלל יקבל משכורת חודשית גם כן עלתה בחדות. משפחות רבות, שבהן כלל לא היו מועסקים לפני עשור, זוכות כיום לכך שאחד מבני המשפחה מועסק; ומשפחות אחרות, בהן הועסק בעבר רק אחד מבני המשפחה, זוכות היום לכך ששני בני משפחה מועסקים. עבור סוגי משפחות אלו, מחירי הדירות במונחי הכנסות משכר דווקא ירדו בעשור האחרון וקל להן יותר לרכוש דירה כיום מאשר לפני עשור. מנגד, ישנן משפחות רבות בהן מספר המועסקים כיום זהה למספר לפני עשור; עבור משפחות אלה מחירי הדירות במונחי הכנסות משכר אכן עלו.<sup>20</sup>

דרך אחרת להציג נקודה זו היא מנקודת מבט בינלאומית: לצעירים בספרד, בפורטוגל, באיטליה, ביוון, בצרפת ובמדינות רבות אחרות לא כל כך משנה שבארצם ניתן לרכוש דירת מגורים תמורת פחות משכורות ממוצעות מאשר בישראל. זאת, מכיוון שלהם אישית אין משכורת ממוצעת; אין להם משכורת כלל, כי הם פשוט מובטלים. זאת, ניגוד למצב בישראל, בה שיעורי האבטלה של צעירים הם כיום מהנמוכים בעולם.

לסיכום, אם מחברים את ההנחה בהחזר המשכונתא שרוכשי הדירות קיבלו כתוצאה מהירידה בריבית לגידול במספר המשרות הממוצע בכל משפחה, לגידול בשכר הממוצע למשרת שכיר, ולהטבת המס הניכרת לרכישת דירה (שלא הייתה קיימת לפני 2003), לא קשה להבין את הגידול בביקוש לרכישת דירות בשנים האחרונות.

## 7. ההשפעות השליליות של מתן פטור ממע"מ על רכישת דירת מגורים

<sup>20</sup> אולם, גם עבור משפחות אלה, החישוב של שינוי עלות רכישת דירה במונחים של משכורות ממוצעות מניב תוצאה מוגזמת. זאת, מכיוון שחישוב השכר הממוצע למשרת שכיר כולל גם משרות וותיקות וגם משרות חדשות, שנוצרו בשנים האחרונות. סביר להניח שהמצטרפים החדשים לשוק העבודה הם בעלי פריון עבודה ושכר נמוכים יותר מאלו שכבר עבדו בעבר. לכן, בקרב הקבוצה "הוותיקה", השכר הממוצע עלה בשיעור גבוה יותר מהנתון הרשמי, המחושב עבור כלל המשרות במשק.

ההשפעות השליליות של מתן פטור ממע"מ על רכישת דירות למגורים לאוכלוסייה מוטבת הן רבות ומגוונות. בכדי לפשט מעט את הניתוח, נחלק את הדיון לחמש גזרות:

- א. החסרונות הבולטים של הטבות המס בכללותן ושל הטבות מע"מ בפרט.
- ב. החרפת ההטבה הקיימת כיום במערכת המס לטובת רוכשי הדירות.
- ג. ההשפעה הצפויה של פטור ממע"מ על מחירי הדירות.
- ד. הבעיות והכשלים הצפויים בפיקוח המחירים המתוכנן.
- ה. חסרונות נוספים של מתן פטור ממע"מ לרכישת דירה.

בחינה של ההצעה למתן פטור ממע"מ על רכישת דירות למגורים לאוכלוסייה מוטבת מעלה כשלים מהותיים וחמורים בכל אחת מחמש הגזרות הנ"ל.

#### 7.א. החסרונות הבולטים של הטבות המס<sup>21</sup>

הטבת מס מיטיבה אומנם עם מקבליה, אך היא מעבירה את נטל תשלום המס אל שאר האוכלוסייה ובכך מַרְעָה את מצבה (הטבות המס מחייבות להעלות את שיעורי המס, כדי לכסות על עלותן). הטבות מס משנות את חלוקת הנטל, אך תוך כדי כך מסבכות את חוקי המס, מעודדות התחמקות והימנעות מתשלום מס אמת, פוגעות ברווחת כלל הציבור ומסתירות את ההיקף האמיתי של מעורבות הממשלה במשק.

לכן, הטבות מס אינן משחק-סכום-אפס: תוצאתן אינה שינוי ניטרלי של סדרי העדיפויות, שבו קבוצה אחת מרוויחה וקבוצה אחת מפסידה, כאשר הרווח של הקבוצה הראשונה מתקזז בקירוב עם הפסד של הקבוצה השנייה. המאפיין הבולט של הטבות מס רבות הוא שהן מעניקות לקבוצה אחת הטבה שהתועלת המצרפית שבה נמוכה לאין-ערוך מהעלות המוטלת על יתר הציבור.

בין החסרונות בולטים של הטבות מס:

- עיוות הקצאת המקורות במשק (כתוצאה מניסיון "לנצל" את הזכאות להטבות המס) ופגיעה ביעילות ובפיריון.
- ייצור שתדלנות ולחצים של אינטרסנטים על מקבלי ההחלטות במטרה להרחיב עוד יותר את תחולת הטבות המס; לחצים אלה בעצמם גורמים עיוות נוסף בהקצאת המקורות, ביעילות ובפיריון במשק. ככל שהאינטרסנטים מזהים נכונות של הממשלה להרחיב את היקף הטבות המס, הסיכוי להצלחה במאמציהם עולה והדבר ממריץ אותם להגביר את לחציהם ושתדלנותם.
- שימוש בהטבת מס כדי לעקוף כללים פיסקליים המגבילים את ההוצאה ולטשטש את גודלה האמיתי של הממשלה, בניגוד לכללי שקיפות ציבורית ולמטרה המוצהרת של חקיקת כללים פיסקאליים.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> מבוסס, בין היתר, על פרק הטבות המס בדו"ח השנתי של מינהל הכנסות המדינה.

- הנטל שהטבות המס מטילות על שלטונות המס, הנאלצים להקדיש חלק מתקציבם למניעת השימוש לרעה בהקלות מס, ועל מקבלי ההטבות, הנדרשים להוכיח את זכאותם.

- העדר דיון ציבורי ראוי אודות התועלת שבהטבות המס - ומכך שמרביתן אינן זוכות לאישור תקופתי, להבדיל מתקציב ההוצאות של הממשלה, המאושר בחוק הכנסת מידי שנה. לרבים נדמה, שניתן להשיג באמצעותן "יש מאין" - כיוון שעלותן אינה ידועה לכול. יש אף שיטענו, כי אין להן עלות כלל. לא חסרות מטרות נעלות שראוי לתמוך בהן - משפחות חד הוריות ומשפחות ברוכות ילדים, עולים חדשים ותושבים חוזרים, זוגות צעירים ופנסיונרים, חיסכון לטווח ארוך וחיסכון לטווח קצר, נשים ואם אפשר אף גברים. לכל המטרות האלה, ימצא המציע לסייע והדרך - הטבות מס, ולו במחיר של עיוות המערכת ותחושה של אי צדק מצד משלמי המס המלא.

מעבר לכל החסרונות של הטבות המס, בעיה בולטת היא הפרמננטיות שלהן. תוחלת החיים של הטבות המס ארוכה למדי. גם הטבה זמנית, כגון הזיכוי לעבודה במשמרות, שהונהגה בשנת 1986 לשנה אחת בלבד, זוכה להארכה מידי שנה עד לימינו. ניתן לשער שהוצאה תקציבית חלופית לא הייתה מאריכה ימים כמותה (בשל כך ברור מדוע הנהנה מהטבת מס לא יתנדב לוותר עליה גם בתמורה למענק תקציבי שווה ערך).

כתוצאה מכך, קשה מאד לבטל הטבת מס, גם אם קיימת הסכמה כללית שההטבה לא משיגה את יעדיה, או שהיא אינה האמצעי המתאים להשגת יעדים אלו. נראה שהדבר נכון במיוחד לגבי הטבות מע"מ. הטבות המע"מ שהוענקו בעבר (פירות וירקות, שירותי תיירות והעיר אילת) זוכות לביקורת רבה מצד כלכלנים, כאשר יש הסכמה כללית שאילו הן לא היו קיימות והיה נערך כיום דיון לגבי הענקת הטבות אלה, הן לא היו זוכות לתמיכה מקצועית וציבורית. גופים מקרו-כלכליים בינלאומיים, ובראשם ה-OECD וה-IMF, המליצו לבטלן. ממשלות שונות ניסו לבטל את הטבות המע"מ במהלך השנים, אך ללא הצלחה, לנוכח הקושי הציבורי הכרוך בכך וההתארגנות הפוליטית של הנהנים מההטבות לשימורן.

#### **7.7. החרפת ההטבה הקיימת כיום במערכת המס לטובת רוכשי הדירות**

בסעיף 4 במאמר זה הוצגה והוסברה בפירוט האפליה הקיימת כיום לטובת רוכשי דירת מגורים לשימוש עצמי, על כל מגרעותיה. הצעד המוצע כעת, של מתן פטור ממע"מ לאוכלוסייה מוטבת לרכישת דירת מגורים, לא רק שאינה תורמת להקטנת עיוות המס הקיים, אלא מגדיל אותו עוד יותר. כתוצאה מכך, ההשפעות השליליות של הטבת המס הקיימת תוחרפנה. בין היתר, העידוד המאסיבי הניתן היום לרכישת דירות מגורים לשימוש עצמי יורחב, הביקוש להשקעה בדירות לשימוש עצמי יוגבר, האפליה לרעה של השוכרים על ידי

---

<sup>22</sup> ניתן אולי לטעון כי הפחתת מס אינה שווה ערך למתן כסף למישהו. אולם מבחינה כלכלית, במקרים רבים ההשפעה מאד דומה. ניקח לדוגמה את הטבת המס לחיסכון בקרנות השתלמות. השימוש בהטבה זו מקטין את סך ההכנסות ממסים של הממשלה. אלטרנטיבה אפשרית הייתה מתן הטבה לחיסכון בקרנות השתלמות לא על ידי מתן זיכוי מס למעסיק אשר מפריש לעובד תשלומים לקרן השתלמות, אלא על ידי תשלום של מענק כספי מצד הממשלה לכל מעסיק העושה זאת. התוצאה הייתה זהה מבחינת המעסיק והעובד, וגם מבחינת הגירעון של תקציב המדינה. אולם, במקרה השני, גם הכנסות המדינה וגם הוצאות הממשלה היו גבוהות יותר מבחינת הרישום החשבונאי.

מערכת המס תוחרף, הפגיעה הרגרסיבית בחלוקת ההכנסות בחברה תוגבר ויידרשו צעדים נוספים להקטנת הפערים ואי השוויון, שעלותם תושט על כלל הציבור.

במיוחד אירוני הדבר שההצדקה המרכזית להטבת המס המוצעת היא הקושי של זוגות צעירים לרכוש דירת מגורים בעקבות העלייה במחירי הדירות בשנים האחרונות, כאשר עלייה זו נגרמה במידה רבה על ידי הטבת המס הקיימת כיום.

### **7.ג. ההשפעה הצפויה של פטור ממע"מ על מחירי הדירות**

שוק הנדל"ן למגורים התאפיין בשנים האחרונות, כאמור, בלחצי ביקוש ניכרים, אשר גרמו, על רקע היצע מוגבל וקשיח, לעלייה חדה ומתמשכת במחירים. בתגובה לעליית המחירים, ננקט בשנים האחרונות מספר רב של צעדים על ידי הממשלה, גופי התכנון והרשויות המקומיות, להגברת ההיצע בשוק הנדל"ן למגורים ככל הניתן. הנחה סבירה היא שהממשלה כבר כיום עושה כל שביכולתה להגביר את ההיצע והיא תמשיך לעשות זאת בשנים הבאות, בלי קשר להצעה למתן פטור ממע"מ, ולכן היא לא תוכל לעשות יותר בעקבות מתן הפטור ממע"מ, גם אם יגדלו הביקושים כתוצאה מהפטור. לכן, הגידול המוגבר לרכישת דירות כתוצאה ממתן הפטור ממע"מ ייתקל בהיצע קשיח שכבר נמתח עד הקצה, ושאינו יכול, בכל נקודת זמן, לגדול יותר.

כתוצאה מכך, המחירים של דירות יד-שנייה והמחירים של דירות חדשות שאינן נמכרות לזכאים צפויים לגדול.<sup>23</sup>

מדוע צפוי גידול מוגבר בעקבות מתן הפטור ממע"מ? משתי סיבות: (1) לאחר מתן הפטור גם חלק ממשקי בית שמלכתחילה העדיפו לשכור דירה על פני קניית דירה ירצו לקנות דירה; ו-(2) תהיה שאיפה של משקי בית "לנצל" את מלוא ההטבה האפשרית (במיוחד מכיוון שניתן לנצלה רק פעם אחת). למשל, משק בית שהתכוון לרכוש דירה בגודל 100 מ"ר ירצה כעת לרכוש דירה בגודל 120 מ"ר, או דירה בגודל 100 מ"ר במיקום יוקרתי יותר.

כתוצאה מהגברת הביקוש בקרב הזכאים והקשיחות בהיצע בכל נקודת זמן, הזכאים "יתחרו" על מלאי מצומצם וקבוע של דירות חדשות העומדות בקריטריונים למתן הפטור. כתוצאה מכך יידרש פיקוח מחירים (נושא זה יידון בהרחבה בסעיף הבא). אולם, מכיוון שפיקוח מחירים אף פעם אינו אפקטיבי לחלוטין, ותמיד נוצרות פרצות, חלק מהטבת המס תגיע בהכרח לכיסם של הקבלנים ויזמי הנדל"ן. לכן, המחיר ללא מע"מ לזכאים לפטור ממע"מ יהיה נמוך יותר מהמחיר כולל מע"מ שהיה נקבע בשוק אילולא ננקט הצעד של מתן פטור ממע"מ, אך יהיה גבוה יותר מהמחיר ללא מע"מ שהיה נקבע בשוק אילולא ננקט הצעד של מתן פטור ממע"מ.

<sup>23</sup> במקרים מיוחדים של דירות יד-שנייה זולות עם עקומת היצע קשיחה (כלומר אלה שבעליהן "חייבים" למכור אותן במהירות), והמתחרות מול דירות חדשות דומות הנמכרות באותן שכונות, לא ניתן לקבוע בוודאות שהמחיר יעלה.



לכן, הניתוח הראשוני מצביע על כך שהמחיר המשוקלל של כלל העסקאות בשוק הנדל"ן למגורים יכול לעלות או לרדת כתוצאה ממתן הפטור ממע"מ, וקשה לחזות את הכיוון הצפוי:

- עבור זכאים המממשים את זכאותם, המחיר הסופי ברכישת דירה יירד קצת כתוצאה ממתן הפטור (אך לא במלוא גודל הפטור).

- עבור משקי הבית שאינם זכאים, וגם לזכאים אשר אינם מממשים את זכאותם (למשל, כי ברצונם לקנות דירה שעלותה היא מעל לתקרה או שמעדיפים לקנות דווקא דירה יד שנייה ולא מקבלן או שברצונם לקנות דירה באזור בו לא נבנות דירות חדשות), המחיר יעלה קצת.

ומה ההשפעה הצפויה בטווח הקצת יותר ארוך? ובכן, מכיוון שכל פיקוח של מחירים נהיה פחות ופחות יעיל ככל שהזמן עובר והשחקנים המתוחכמים בשוק לומדים כיצד לעקוף אותו, בטווח הארוך תקטן ההשפעה של הפחתת המע"מ במקטע הזכאים והמחיר המשוקלל יזלוג כלפי מעלה. לכן, סביר בהחלט שההשפעה הסופית של מתן הפטור ממע"מ תהיה לכיוון של עלייה במחירי הדירות, ולא לירידה.

יחד עם זאת, ייתכנו שינויים משמעותיים במחירי הדירות בשנים הבאות ואף בחודשים הקרובים, ללא שום קשר ליישום או להימנעות מיישום של מתן פטור ממע"מ. השפעות של שינויים בריבית, של מצב המשק ושוק העבודה ושל ציפיות לגבי העתיד עשויים להוביל לשינויים חדים במחירי הדירות. כך, למשל, שינוי כלפי מעלה בצפי לעלייה בריבית יכול לגרום לירידה חדה במחירי הדירות, וצפי להסכם מדיני או לתוכנית התנתקות שבמסגרתם יפונו ישובים והתנחלויות יגרום לעלייה חדה במחירי הדירות. קיימת גם אפשרות שהמחירים הם כבר כיום גבוהים בצורה לא סבירה (בועת מחירים) והם יירדו כאשר מספיק קונים ומוכרים יבינו זאת. למשל, מחקר של קרן המטבע הבינלאומית קבע שמחירי הדירות גבוהים בכ-25 אחוזים ביחס לשינוי משקל ארוך-טווח שעקבי עם משתנים מקרו-כלכליים בסיסיים, או במילים אחרות שמחירי הדירות עשויים, במוקדם או במאוחר, לרדת בכ-20 אחוזים אם וכאשר הם יתכנסו לרמת שיווי המשקל.<sup>24</sup> מחקר זה נערך לפני כחצי שנה, ומאז מחירי הדירות המשיכו לעלות, ולכן סביר להניח שהתיקון הנדרש כעת גדול עוד יותר.

המסקנה היא שבשנים הקרובות ואולי אף בחודשים הקרובים עשויים להתרחש שינויים משמעותיים במחירי הדירות בישראל, בלי קשר למתן פטור ממע"מ. כתוצאה מכך, גם לא נוכל לבחון בדיעבד את ההשפעה המדויקת של מתן הפטור, כי לא נוכל לבודד את השפעת הצעד הזה מההשפעות של כל יתר הגורמים המשפיעים על מחירי הדירות. יחד עם זאת, לאור הדיון הנ"ל, סביר מאד להניח שההשפעה נטו על מחירי הדירות של מתן הפטור ממע"מ די שולית יחסית להשפעות של גורמים אחרים.

## **ד.7. הבעיות והכשלים הצפויים בפיקוח המחירים המתוכנן**

<sup>24</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr1447.pdf>

ראה למשל עמוד 8, הערת שוליים מס' 4.

כתוצאה מהגברת הביקוש בקרב הזכאים והקשיחות בהיצע, הזכאים "יתחרו" על מלאי מוגבל וקשיח של דירות חדשות העומדות בקריטריונים למתן הפטור. ללא התערבות ממשלתית, המחיר ללא מע"מ לזכאים לפטור יעלה ויתקרב למחיר כולל מע"מ שהיה נקבע בשוק אילולא התגבר הביקוש בעקבות מתן הפטור. במילים אחרות, הטבת המע"מ תגדיל את הכנסתם של הקבלנים ושל יזמי הנדל"ן, ולא תעזור כלל לזוגות הצעירים. בעבר היו עדויות לכך שהטבות דומות שניתנו לזוגות צעירים ברכישת דירה ראשונה גולגלו לקבלנים.<sup>25</sup>

יזמי ההצעה למתן פטור ממע"מ מודעים לבעיה זו ולכן הם מציעים להוסיף מנגנון פיקוח על העסקאות והמחירים, על מנת שהממשלה תוכל לוודא שההטבה תגיע לזכאים ולא תזלוג לכיסי הקבלנים. אולם, מנגנון פיקוח כזה יהיה בהכרח יקר, מסורבל, ולא לגמרי יעיל. פקחים רבים יעסקו על ידי משרדי הממשלה והם יצטרכו לבדוק כל עסקה של רכישת דירה חדשה על ידי זכאים. הם יצטרכו לבחון, למשל, את סטנדרט הבנייה בכל אחת מהדירות, כי אחרת הקבלנים יעניקו את מלוא ההטבה לזכאים אך במקביל יקטינו את הסטנדרט. במקביל, פקחים יצטרכו לבחון שאין קשרי משפחה או קשרים אחרים בין הקבלנים שמוכרים את הדירות לבין הרוכשים (על מנת למנוע "קומבינות" בין הקבלנים לרוכשי הדירות למכירות פיקטיביות או במחירים פיקטיביים).

כמובן שפיקוח כזה יהיה מסורבל, יקר ולא ממש אפקטיבי. למשל, מה לגבי קשרי חברות בין קבלנים לרוכשי הדירות? האם שני קבלנים שונים יכולים למכור דירות במקביל, כל אחד לבן של הקבלן השני? האם המחירונים שייקבעו על ידי הממשלה יתייחסו רק למחיר למ"ר על פי עיר ושכונה, או גם על פי רחוב, נוף, הסטנדרט של לובי הבניין, כיוון הדירה, וכו'?

נניח שקבלן מעוניין למכור 100 דירות בבניין חדש שבנה, והממשלה קבעה שהמחיר (כולל מע"מ) לא יעלה על X שקלים לכל מ"ר בבניין. נניח ש-X הוא אכן מחיר הגיוני וסביר, בממוצע. אולם יש כמובן התפלגות מסוימת סביב הממוצע הזה. חלק מהדירות שוות יותר מדירות אחרות (לכל מ"ר). איך ניתן יהיה למנוע מהקבלן למכור לזכאים את הדירות הפחות שוות ולא לו שאינם זכאים את הדירות השוות יותר? כמובן שלא ניתן יהיה למנוע זאת. כתוצאה מכך, הזכאים ירכשו דירות במחיר X לכל מ"ר (כולל מע"מ) אך השווי האמיתי של הדירות הוא מתחת ל-X (כי ראינו ש-X הוא הממוצע לכלל הדירות בבניין, כולל אלו השוות יותר, ולכן הממוצע בקרב הדירות השוות פחות הוא בהכרח נמוך מ-X).

לכן, גם אם פיקוח המחירים יעבוד בצורה מושלמת והמחירים ייקבעו באופן מדויק (בממוצע) לכל בניין, עדיין חלק ניכר מההטבה תגיע לכיסי הקבלנים ולא לזכאים. כמובן שההנחה שהמחירים ייקבעו באופן מושלם בממוצע לכל בניין היא הנחה לא סבירה, כנראה שהדבר אינו נכון אפילו לכל רחוב, או לכל שכונה.

ומה יקרה אחרי מספר חודשים? הרי המחירים בשוק הנדל"ן הם דינאמיים ומשתנים ללא הרף. גם אם המחירים היו מדויקים ברגע שנקבעו, ברור לחלוטין שתוך מספר חודשים הם כבר לא יהיו מדויקים. יתירה על כך, התגובה של הקבלנים לשינויים במחירי השוק לא תהיה סימטרית. אם מחיר השוק (לכל מ"ר, כולל מע"מ) של דירות בבניין מסוים שבו הם מעוניינים למכור דירות יעלה, הם ימכרו את הדירות במחיר הגבוה יותר (לרוכשים שאינם זכאים לפטור

<sup>25</sup> <http://www.themarket.com/realestate/1.2079681>

ממע"מ) או שיבקשו ממשרדי הממשלה לבחון מחדש את המחירונים שנקבעו ולעדכן אותם. אולם, אם מחיר השוק יירד, הם ימכרו את הדירות לזכאים, במחיר המחירון. שוב, המשמעות היא שחלק מההטבה יגיע לכיסי הקבלנים ולא לזכאים.

### 7. חסרונות נוספים של מתן פטור ממע"מ לרכישת דירות

- הקבלנים ורוכשי הדירות יעמדו בפני פיתוי חזק מאד לזייף את מחיר העסקה. נניח שקבלן מוכר לזוג רוכשים דירה ששוויה 1.8 מיליון שקלים (כולל מע"מ), והתקרה שנקבעה לזכאות לפטור ממע"מ עומדת על 1.6 מיליון שקלים. אם הם ירשמו את מחיר העסקה כ-1.6 מיליון, למרות שהתשלום בפועל יהיה גבוה יותר, כל הצדדים לעסקה ירוויחו. הקבלן יוכל להעלים הכנסות בהפרש שבין התשלום בפועל למחיר המדווח של העסקה, והזוג יוכל להימנע מתשלום המע"מ על 1.6 מיליון שקלים ויחסוך תשלום של 244 אלף שקלים לרשויות המס, ובנוסף סביר שיקבל גם הנחה על הסכום שמעל למחיר הרשום של העסקה, אותו הוא יעביר במזומן לקבלן. בדרך כלל פקחי רשות המסים מתקשים מאד לגלות העלמות מס במקרים בהם שני הצדדים לעסקה מרוויחים סכומים משמעותיים כתוצאה מההעלמה. המקרה הזה הוא מקרה קלאסי בו הסיכוי לגלות את הזיוף הוא נמוך מאד, כי לשני הצדדים כדאי מאד לזייף את מחיר העסקה ולאף אחד מהצדדים לא כדאי להלשין על האחר.

- ההטבה מסייעת לאוכלוסייה מצומצמת ומבוססת – מתן פטור ממע"מ מטיב בעיקר עם השכבה האמידה של הזוגות הצעירים, זאת מכיוון שדירות נקנות בעיקר על ידי האוכלוסייה המבוססת (עדות לכך מצויה בתרשימים 4 ו-5 לעיל) ובפרט כאשר מדובר בדירות חדשות. הנהנים מההצעה לא יהיו בהכרח האוכלוסיות העניות או מעמד הביניים, והדבר במיוחד נכון לגבי האפשרות לניצול מקסימלי של ההטבה. גם בהנחה שביטול המע"מ יתגלגל במלואו לכיס הצרכנים, ייהנו מההטבה המבוססים יותר, שקונים דירות באחוז גבוה יותר ובמחיר גבוה יותר, ואלו עם הורים בעלי אמצעים שיכולים לסייע להם להגיע להון העצמי הנדרש. אזרחים שאין להם או להוריהם את ההון העצמי הדרוש לקניית דירה או שמעדיפים לשכור דירה לא ייהנו כלל מהפטור אבל כמובן ישלמו את מחיר הפטור ממע"מ – במסים גבוהים יותר או בשירותים ממשלתיים נדיבים פחות.

- אפליה נוספת הנובעת מדרך היישום המוצעת של ההצעה למתן פטור ממע"מ היא בין המרכז לפריפריה. מכיוון שהמחירונים שייקבעו על ידי הממשלה יתבססו על מחירי השוק הקיימים כיום בכל אזור ואזור, התקרה המקסימלית (1.6 מיליון שקלים) תהיה רלוונטית בעיקר באזור המרכז, ובפריפריה התקרה תהיה נמוכה יותר. כתוצאה מכך, ההטבה המקסימלית האפשרית (244 אלף שקלים) תינתן רק בעסקאות רכישת דירות במרכז הארץ, וההטבה המקסימלית בפריפריה תהיה יותר נמוכה. כמובן שיש כאן סתירה למדיניות הממשלה לעודד מגורים בפריפריה, שכן הטבות המס מטיבות יותר עם רכישת דירות במרכז.

- גם במקרה של מוטבים שאכן יממשו את ההטבה וירכשו דירה חדשה בטווח המחירים שעומד בכל הקריטריונים, ויהנו מכל ההטבה (תחת ההנחה ההרואית

שהיא לא תזלוג כלל לכיסי הקבלנים ויזמי הנדל"ן), עולה השאלה "האם מצבם אכן השתפר"? מתן הפטור ממע"מ על רכישת דירה למגורים יוצר הטיה לטובת השקעה בדיוור על פני השקעות אחרות כדוגמת השקעה בחינוך, בשוק ההון וכדומה. בקרב הזוגות הצעירים יש כאלו המעוניינים להשקיע את הונם ברכישת השכלה, בחינוך ילדיהם ולא ברכישת דירה, ולכן אוכלוסיות אלה יופלו לרעה כתוצאה ממתן הפטור. לממשלה אין יכולת לאפיין את התועלת של כלל הצרכנים ולכן מתן תמריצים לרכישת דירה על פני השקעות אחרות יוצר עיוות בהקצאת המקורות והשימושים. כך למשל, המדיניות יכולה להשפיע על שינוי בתמהיל הדירות הנבנות ובטעמי הצרכנים באשר לסוג הדירות שהם מבקשים לרכוש, לדוגמה דירה חדשה לעומת דירה יד שנייה. העיוותים הנוצרים כתוצאה מכך יוצרים פער בין סך העלות הכספית שכלל הציבור משלם כדי לממן את מתן ההטבה לזכאים לתועלת שמתקבלת יל ידי הזכאים. ברמת החברה כולה, העלות גבוהה מהתועלת ויש פגיעה ברווחה החברתית הכוללת.<sup>26</sup>

- מתן פטור ממע"מ צפוי להגביר את הסכנות החברתיות, המקרו-כלכליות והפיננסיות. סכנות כאלה קיימות כבר כיום במשק, בעקבות העלייה הניכרת במחירי הדירות בשנים האחרונות. במקרה של משבר עתידי בשוק הנדל"ן, הוא יתאפיין בירידה חדה במחירי הדירות, באי-עמידה בתשלומי המשכנתאות של חלק מהלווים, בהפסדים במערכת הפיננסית, בירידה בפעילות הכלכלית המלווה בגידול באבטלה, וביצירת מעגל קסמים שבו תהליכים אלו ישפיעו זה על זה ויגרמו להתגברות המשבר. מתן הפטור ממע"מ יעודד אוכלוסיות נוספות, אשר עד היום נמנעו מרכישת דירה, להיכנס להשקעה נדל"נית ממונפת. ההימנעות של אוכלוסיות אלה להיכנס עד עתה להשקעה נדל"נית עשויה להצביע על מאפייני סיכון בולטים יחסית לבעלי הדירות הקיימים, למשל פחות ביטחון תעסוקתי, יכולת פחותה לקבל סיוע מבני משפחה בעת קשיים כלכליים, וכו'. ה-"דחיפה" של האוכלוסיות הנוספות להשקעה נדל"נית עלולה להגביר את הסיכון למשבר עתידי בשוק הנדל"ן ולגרור לכך שאם וכאשר משבר כזה יתרחש, השפעותיו החברתיות והכלכליות תהיינה הרסניות יותר.

לסיכום, חשוב להדגיש שאין שום קשר בין חוזק הטענות לגבי הצדק או חוסר הצדק של הקריטריונים שהוצעו לקבלת ההטבה לשאלה האם נכון או לא נכון לתת לאוכלוסיות העומדות בקריטריונים אלו זכות לפטור ממע"מ על רכישת דירה. מבלי להיכנס לוויוח לגבי הצדק של הקריטריונים, נניח לדוגמה (תוך הקצנה מכוונת) שיש הסכמה גורפת על כך שאנשים ששירתו בצה"ל ביחידות שדה והשתתפו בפעילות קרבית להגנת המולדת תרמו יותר למדינה ולאזרחיה מאנשים שהתחמקו משירות צבאי, ויש רצון לתגמל אותם על כך. ניתן לתגמל אותם באין-ספור דרכים הגיוניות יותר מאשר במתן פטור ממע"מ עד רכישת דירה. למשל, בהגדלת השכר של חיילי החובה ובפיצוי רטרואקטיבי של אלו שכבר השתחררו; או בקצבה חודשית שיכולה לשמש לשכירת דירה או לתשלום משכנתא, בהתאם

<sup>26</sup> מדובר כאן בסובסידיה למוצר במקום לצרכן – מתן פטור ממע"מ הינו למעשה סובסידיה למוצר, בעוד שהתיאוריה הכלכלית והניסיון הישראלי והבינלאומי מלמדים שעדיפה סובסידיה לצרכן.

להעדפות האישיות, ומבלי להעניק יתרון לרכישת דירה חדשה מקבלן על פני רכישת דירה יד שנייה; או בנקודות זיכוי ממס הכנסה.

## 8. ההצעה לקביעת "מחיר מטרה" בשיווק הקרקעות

במקביל למתן פטור ממע"מ לאוכלוסייה מוטבת על רכישת דירת מגורים, הועלתה הצעה נוספת: הנהגת מכרזי "מחיר מטרה". מכרזי "מחיר מטרה" הם מכרזי מכירת קרקע ליזמים, שבמסגרתם קובעת המדינה מראש את מחיריהן הסופיים של 80 אחוזים מהדירות, במחיר הנמוך ב-20 אחוזים ממחירי השוק עבור דירות חדשות באותו אזור.

למעשה, מדובר בסבסוד רכישת דירות באופן דומה למדי לפטור ממע"מ שנידון בהרחבה בסעיף הקודם. אולם, במקום שהממשלה תוותר על גביית המע"מ, במקרה של "מחיר מטרה" הממשלה מוותרת על הכנסות משיווק קרקעות. בשני המקרים מדובר באובדן הכנסות של הממשלה, שיחייב בסופו של דבר העלאת מסים (או הימנעות מהפחתת מסים), קיצוץ בהוצאות ובשירותים לאזרח, או הגדלת החוב הציבורי.<sup>27</sup>

קיימת טענה כי הממשלה כיום פועלת כמונופול בשוק הקרקעות, המחיר שהיא מקבלת בעת שיווק הקרקע הוא מחיר מונופוליסטי, ולכן שיווק קרקע בהנחה מגדיל את היעילות של הקצאת המקורות כי הוא מקרב את מחיר הקרקע למחיר שהיה מתקבל בשוק תחרותי אילו הממשלה לא הייתה מונופול. אולם, יש שלוש בעיות בטענה זו:

- התוספת של קרקעות משווקות על ידי הממשלה בכל תקופה היא קטנה יחסית למלאי הקרקעות הקיים. לכן, ההנחה שהממשלה מעניקה לא בהכרח משפיעה על המחיר של כלל הקרקעות הקיימות.

- הקרקע המשווקת על ידי המדינה נשארת בבעלות הרוכש, ולכן עודף העלות של רכישת הקרקע מצד רוכש הדירה לא מהווה "מס", אלא לכל היותר "פיקדון" שהוא שילם עליו אך יוכל לקבל אותו חזרה בעת מכירת הדירה בעתיד.

- הקטנת המחיר לא מגדילה את הכמות המשווקת. הפתרון האמיתי לבעיית העיוות המונופוליסטי היא בהגדלת הכמות (שתגרום ממילא להקטנת המחיר), ולא בהכרח בהקטנת המחיר באופן מלאכותי.

ההשפעות על שוק הנדל"ן של שתי ההצעות (מע"מ אפס ומחיר מטרה) גם כן דומות. בשתייהן צפוי עידוד של רכישת דירות מבלי להגדיל את היצע הדירות, דבר שיגביר את לחצי הביקוש בשוק.

גם ההשפעה על הגדלת אי השוויון החברתי דומה.

הבעיות היישומיות בהצעת "מחיר מטרה" גם כן דומות לאלה בהצעת הפטור ממע"מ. במיוחד, האפשרות לזליגת חלק ניכר מהסבסוד לכיסי הקבלנים והיזמים קיימת בשתי ההצעות והצורך בהקמת מנגנונים מורכבים ומסורבלים לפיקוח על מחירים ועל עסקאות דומה בשתי ההצעות.

<sup>27</sup> מבחינה חשבונאית, הטיפול בהכנסות המדינה משיווק קרקע שונה מהטיפול בהכנסות המדינה מגביית מע"מ, אבל מבחינה כלכלית ההשפעות הפיסקאליות בטווח הארוך כמעט זהות.

ההבדלים המהותיים היחידים בין שתי ההצעות הם בהשפעות הרחב על מערכת המס ובקושי להפסיק את המדיניות. בשני ההיבטים האלו, ההשפעות של הצעת "מחיר מטרה" פחות חמורות מההצעה לפטור ממע"מ. חשוב להדגיש שיתרונות אלו לא הופכים את הצעת "מחיר מטרה" להצעה טובה וראויה, אלא רק להצעה שהיא קצת פחות גרועה מההצעה לפטור ממע"מ. כפי שיובהר בסעיף הבא, קיימות גישות טובות בהרבה להתמודדות עם עודף הביקוש בשוק הנדל"ן.

## 9. הצעה אלטרנטיבית

סעיף זה מציג הצעה אלטרנטיבית לטיפול בצד הביקוש בשוק הנדל"ן למגורים, המנוגדת כמעט ב-180 מעלות להצעות ה-"פטור ממע"מ" ו-"מחיר מטרה".

בסעיף 4 במאמר זה הוצגה והוסברה בפירוט האפליה הקיימת כיום לטובת רוכשי דירת מגורים לשימוש עצמי, על כל מגרעותיה. מוצע לבטל חלק מהטבה זו, על ידי החלת מס שבח מלא על הגידול הריאלי בשווי הדירות בבעלות. עם ביטול ההטבה, נניח בינואר 2015, כל מכירה של דירת מגורים תחויב במס על הגידול בשווי הדירה (בניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן) מרגע הרכישה, או מינואר 2015, על פי המועד המאוחר מבין השניים. במקרה של דירה שנרכשה לפני 2015, יחושב החלק היחסי של השינוי בשווי הדירה באופן לינארי ולא רטרואקטיבי. שינוי זה למעשה ירחיב לדירות יחידות את רפורמת המס שנכנסה לתוקף בתחילת 2014 לגבי דירות לא יחידות.

שינוי זה ישיג מספר מטרות חשובות:

- ביקוש היתר בשוק הנדל"ן למגורים כתוצאה מהטבת המס, שתתרום לעלייה החדה במחירי הדירות בשנים האחרונות, יצטמצם.
- יהיה לחץ לירידה במחירי הדירות כבר בטווח הקצר. זאת מכיוון שבעקבות העלייה החדה במחירי הדירות בשנים האחרונות, רוב הדירות הקיימות בשוק צברו עליות ניכרות בשווי מאז נרכשו בפעם האחרונה. לכן, יהיה תמריץ חזק לבעלי דירות המתכוונים למכור אותן בשלב כלשהו בעתיד למכור אותן מוקדם ככל האפשר, על מנת שחבות המס שלהם תהיה מינימלית (כזכור, חישוב השבח הוא לינארי מרגע הרכישה והמס יחול רק על התקופה שאחרי ינואר 2015). הגידול בהיצע צפוי להביא לירידה במחירי הדירות. הזוגות הצעירים המתקשים כיום לרכוש דירה יהיו בין הנהנים העיקריים של ירידה זו במחירים.
- עם ההכנסות הנוספות שהממשלה תקבל במהלך הזמן, תהיה אפשרות פסקאלית להפחית מסים אחרים. כתוצאה מכך, תמהיל המסים יהיה גם שוויוני יותר (הטבת המס לדירות מגורים היא הטבה שזוכים בה בעיקר העשירונים העליונים) וגם תומך-צמיחה יותר (מסים על נדל"ן פוגעים בצמיחה פחות ממסים על הכנסות של יחידים או חברות או מסים על צריכה).

- מערכת המס תהיה יעילה יותר, עם פחות עיוותים. הדבר ישפר את הרווחה לכלל הציבור (הרווח הצפוי לכלל הציבור מביטול הטבות מס הוא גדול יותר מסך ההפסד לאלו שנהנו עד עכשיו מהטבת המס).
- יהיה קיטון בהעלמות המס. מכיוון שבעלי דירות ישלמו בעתיד מס שבח, הם יוכלו גם לקבל זיכוי על עלויות של שיפוצים ושדרוגים אחרים של הנכס ויקטן התמריץ לשלם על שיפוצים במזומן, תוך העלמת מסים מצד בעלי המקצוע; השפעה דומה תהיה בירידת התמריץ לשלם חלק מהתשלום בעת רכישת הדירה מקבלן במזומן ולרשום את המחיר כנמוך מהמחיר האמיתי. זאת, מכיוון שה-"הנחה" ברישום עלולה להגדיל את חבות המס מצד הרוכש בעת מכירת הדירה בעתיד. הגידול בהכנסות ממסים כתוצאה מהשפעות אלה יגדיל את הרווחה של כלל הציבור.

## 10. סיכום

מאמר עמדה זה ניתח את הגידול בביקוש לרכישת דירות מגורים בשנים האחרונות, והסביר מדוע התגברות הביקוש בשוק הנדל"ן למגורים בשנים האחרונות היה גורם דומיננטי שתרם לעלייה חדה במחירי הדירות. המאמר פירט את הטבת המס הניכרת (הקיימת כבר כיום) לרכישת דירות מגורים לשימוש עצמי והסביר מדוע הטבה זו גורמת לביקוש יתר לרכישת דירות ולעליית מחירי הדירות, מסכנת את היציבות המקרו-כלכלית ומחריפה את הפערים החברתיים.

המאמר נימק מדוע הצעדים המוצעים כעת ("מע"מ אפס" על דירות חדשות לאוכלוסייה מוטבת, ובמידה רבה גם מבצעי "מחיר מטרחה") מנוגדים לכיוון הרצוי במדיניות המסים, לא צפויים לתרום לירידה במחירי הדירות ויצריכו מנגנוני פיקוח מסורבלים ויקרים (שלמרות סרבולם ועלותם לא יוכלו למנוע העברת חלק ניכר מההטבה לכיסי הקבלנים ויזמי הנדל"ן). זאת, מעבר לנזקים הרבים שכרוכים בהרחבת הטבות המס בכלל והטבות המע"מ בפרט, הרחבה אשר תגרום לפגיעה הולכת וגוברת בכלל הציבור ואשר, אם תאושר על ידי הכנסת, יהיה כמעט בלתי אפשרי לבטלה בעתיד.

כמו כן, הוצגה במאמר הצעה האלטרנטיבית לטיפול בצד הביקוש בשוק הנדל"ן למגורים. ההצעה שהוצגה היא לא מאד אטרקטיבית מבחינה פוליטית וקובעי המדיניות יתקשו לאמץ אותה. קשה להסביר אותה לציבור, היא נראית כפגיעה וודאית ומיידית בבעלי דירות, ובמבט ראשון לא ברור מי ייהנה ממנה ומתי. היתרון היחיד שלה הוא שהיא מטפלת במהות הבעיה.