

# הביקוש לדירות מגורים ומדיניות המסים הרצויה

ביקורת והמלצות מעשיות

ד"ר מיכאל שראל



סיוון תשע"ד – יוני 2014  
נייר מדיניות מס' 7

## ד"ר מיכאל שראל עמית בכיר בפורום קהלת

כיהן עד אפריל 2014 ככלכלן הראשי במשרד האוצר והממונה על הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בינלאומיים. קיבל תואר דוקטור מאוניברסיטת הרווארד. שראל עבד עבור הבנק העולמי, קרן המטבע הבינלאומית, מחלקת המחקר בבנק ישראל, עמד בראש אגף המחקר במשרד האוצר וכיהן בראש אגף כלכלה ומחקר בקבוצת הראל.



**הביקוש לדירות**

**מגורים**

**ומדיניות**

**המסים הרצויה**

---

**ביקורת והמלצות מעשיות**

**ד"ר מיכאל שראל**



סיוון תשע"ד – יוני 2014

**נייר מדיניות מס' 7**

**הביקוש לדירות מגורים ומדיניות  
המסים הרצויה – ביקורת והמלצות מעשיות**

ד"ר מיכאל שראל

© כל הזכויות שמורות לפורום קהלת (ע"ר)

נדפס בישראל, תשע"ד - 2014

מסת"ב 978-965-7674-00-0 ISBN



# תוכן העניינים

---

ביקוש לדירות מגורים ומדיניות המסים הרצויה • תקציר	v
1. איך הועלתה הצעה גרועה כל כך לדיון הציבורי	1
2. המגמות במחירי הדירות	5
3. אפיון הביקוש לרכישת דירות	11
4. משטר המס – ההפליה הקיימת כיום לטובת רוכשי דירות מגורים	15
5. השפעת הריבית	27
6. השפעת שוק העבודה	29
7. ההשפעות השליליות של מתן פטור ממע"מ על רכישת דירת מגורים	31
8. ההצעה לקביעת "מחיר-מטרה" בשיווק הקרקעות	41
9. הצעה חלופית	43
סיכום	45
הערות	47





# הביקוש לדירות מגורים ומדיניות המסים הרצויה

## תקציר

ד"ר מיכאל שראל\*

22 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 כי התגברות הביקוש בשוק הנדל"ן למגורים בשנים האחרונות השפיעה 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, אשר מסכנת את היציבות המקרו-כלכלית ומחריפה את הפערים החברתיים. המאמר מסביר מדוע הצעדים המוצעים כעת ("מע"מ אפס" על דירות חדשות לאוכלוסייה מוטבת, ובמידה רבה גם מכרזי "מחיר-מטרה") מנוגדים לכיוון הרצוי במדיניות המסים, אינם צפויים לתרום לירידה במחירי הדירות, ויצריכו מנגנוני פיקוח מסורבלים ויקרים (אשר למרות סרבולם ועלותם לא יוכלו למנוע העברת חלק ניכר מההטבה לכיסיהם של הקבלנים ויזמי הנדל"ן). זאת, מעבר לנזקים הרבים הכרוכים בהרחבת הטבות המס בכלל והטבות המע"מ בפרט – הרחבה שתגרום לפגיעה הולכת וגוברת בכלל הציבור ואשר, אם תאושר על-ידי הכנסת, יהיה בלתי-אפשרי כמעט לבטלה בעתיד. לסיכום, המאמר מצביע על הכיוונים הרצויים של מדיניות המסים בתחום הנדל"ן למגורים, שיובילו 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.

\* msarelho@gmail.com. המחבר מודה לד"ר אשר מאיר על הערות מועילות מאוד לגרסה קודמת של המאמר. כל הדעות והעמדות המובאות במאמר זה הן של הכותב ובאחריותו הבלעדית.







# 1. איך הועלתה הצעה גרועה כל-כך לדיון ציבורי?

בחינת ההצעה למתן פטור ממע"מ לאוכלוסייה מוטבת על רכישת דירת מגורים חדשה מעלה כשלים מהותיים וחמורים רבים בכל אחת מהגזרות הנבחנות במאמר זה. מתן הפטור צפוי, בין היתר, להחריף את המשבר בשוק הנדל"ן, ולא לצמצמו; הוא צפוי גם לפגוע במערכת המס, וכתוצאה מכך להשית עלויות גבוהות על כלל הציבור; ובשלב היישום יתגלו בהכרח בעיות חמורות, אשר התמודדות אֶתן תחייב הקצאת משאבים ציבוריים רבים ויקרים ותחריף את העיוותים הכלכליים והחברתיים.

נכשל בתפקידו להסביר לשר האוצר עד כמה ההצעה הזו גרועה ופסולה; ראש המועצה הלאומית לכלכלה נכשל בתפקידו להסביר לראש הממשלה כי אין זה ראוי ואין זה נכון שהממשלה תקדם הצעה כה גרועה; נגידת בנק ישראל נכשלה בתפקידה להסביר לקבינט הדיור את כשלי ההצעה ולשכנע את השרים להצביע נגדה; וגם רוב הכלכלנים באקדמיה, כולל אלה המתבטאים דרך קבע באמצעי התקשורת, נכשלו במאמצייהם להסביר למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב כי הצעה זו אינה משרתת את טובת הציבור. מן העבר האחר,

השאלה הטבעית שצריכה להישאל לנוכח בחינה זו היא: איך הועלתה הצעה גרועה כל-כך לדיון ציבורי? אזכיר כי ההצעה לא רק שהועלתה לדיון על-ידי שרי האוצר והשיכון, אלא אף זכתה בתמיכתם של השרים החברים בקבינט הדיור, ולאחרונה אף גובשה לתזכיר חוק, שצפוי להגיע בקרוב לדיון בכנסת.<sup>1</sup> אציע שתי תשובות אפשריות לשאלה זו.

התשובה האפשרית הראשונה היא שהכלכלנים, למרות התנגדותם הגורפת למהלך, נכשלו בתפקידם: הכלכלן הראשי במשרד האוצר

# “במקרה של ההצעה לפטור ממע”מ לזוגות צעירים על רכישת דירת מגורים, יש לנראות קדימה עצומה על המהות. זאת, מכיוון שקיימת תחושה בקרב הציבור כי אין עלות אמיתית למתן הפטור. מובן שתחושה זו שגויה לחלוטין, אך היא נוחה מבחינה פוליטית למקבלי ההחלטות, פוליטית למקבלי ההחלטות”

במקרה של ההצעה לפטור ממע”מ לזוגות צעירים על רכישת דירת מגורים, יש לנראות קדימה עצומה על המהות. זאת, מכיוון שקיימת תחושה בקרב הציבור כי אין עלות אמיתית למתן הפטור. מובן 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, וחלק ניכר מהציבור מקווה ליהנות ממנה – אם באופן ישיר ואם באופן עקיף (בדרך של ניצול ההטבה על-ידי הילדים והנכדים של הזוגות שכבר אינם צעירים).

- האינטואיציה הפשוטה אומרת שההצעה גם תפחית את מחירי הנדל”ן (כי ברור לכאורה שמחיר ללא מע”מ נמוך ממחיר עם מע”מ).

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

- תועלתו של הצעד המוצע ברורה, חדה ומיידית. נזקו, אם קיים בכלל, הוא רחוק ולא-ודאי, ולא ברור מי בדיוק יישא בו.

הקבלנים, יזמי הנדל”ן, היועצים הפוליטיים של אנשי הציבור וחלק מהפעילים החברתיים הפעילו לחצים כבדים ואפקטיביים מאוד על מקבלי ההחלטות במשרדי האוצר והשיכון ובממשלה, והצליחו לשכנע אותם כי הצעד נכון וראוי, וכי הכלכלנים המתנגדים להצעה טועים. אם תשובה זו נכונה, היא מחייבת את הכלכלנים להגביר את מאמציהם להסביר ולנמק את המגרעות הכלכליות והחברתיות של ההצעה, ולעשות כל שביכולתם על-מנת לשכנע בכך את שרי הממשלה, את חברי-הכנסת, את התקשורת, ובמיוחד את הציבור הרחב.

התשובה האפשרית השנייה היא שמלכתחילה לא היה לכלכלנים שום סיכוי לשכנע את מקבלי ההחלטות. זאת, מכיוון שמקבלי ההחלטות מבינים היטב כי הצעת המדיניות גרועה מבחינה מהותית וכי נזקיה הכלכליים והחברתיים מרובים, אבל מבינים גם שהיא נשמעת מצוין לציבור הרחב ונראית נכונה במבט ראשון, אינם מסוגלים לעמוד בפיתוי, ומעדיפים את הנראות על המהות.

ייתכן שנטייה זו של מקבלי ההחלטות להעדיף את הנראות על המהות הגיונית ואף בלתי-נמנעת מבחינה אבולוציונית. לאורך זמן, כפי שלימדה אותנו תורת האבולוציה, תכונות שתומכות בהישרדות המינים נהפכות לדומיננטיות ודוחקות הצדה את התכונות שאינן תומכות בהישרדות בתהליך של ברירה טבעית. במקרה של פוליטיקאים ואנשי ציבור, היכולת לעמוד בפיתויים ולהעדיף את המהות על הנראות אינה תכונה שתורמת להישרדותם: הסיכוי שפוליטיקאי כזה ייבחר בבחירות הבאות נמוך יותר מסיכויי הבחירה של פוליטיקאי פופוליסטי.

בעיה זו קשה מאוד לפתרון, ולא בטוח שיש לה בכלל פתרון, לפחות בטווח הקצר. אם קיים פתרון, הוא דורש בהכרח התגייסות משמעותית של כלכלנים ושל אנשי תקשורת רבים וטובים, ואולי גם של כמה פוליטיקאים שאינם חוששים מפגיעה ביכולתם להיבחר בבחירות הבאות. ביחד הם יוכלו אולי להעלות את רמת השיח הציבורי בנושאים של מדיניות כלכלית-חברתית, לתרום לצמצום הפער בין הנראות למהות, ולשכנע את מקבלי ההחלטות שצעדים פופוליסטיים אינם מבטיחים בהכרח את תרועות הציבור.

- גם כאשר יגיע מועד התשלום – למשל, 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. יימצאו בוודאי גם כלכלנים שיסבירו כי הצורך בצעדים הכואבים נובע מהירידה בצמיחה בגוש האירו או מהחמרת המצב הבטחוני. במקרה של שיפור במצב הפיסקלי, שיאפשר להימנע מהעלאת מסים או מקיצוץ בהוצאות או מהגדלת הגירעון, המצב יהיה כמובן נוח עוד יותר מבחינה פוליטית: באמת קשה לראות את הקשר בין אי-הפחתת מסים אחרים בעתיד (למשל, הימנעות מהפחתת שיעור המע"מ) לבין ההחלטה על פטור ממע"מ על דירות.

- במקרה שמחירי הנדל"ן ירדו בשנה הקרובה, יוכלו מקבלי ההחלטה על הפטור ממע"מ לזקוף לעצמם הישג אדיר, ולהסביר כי מדיניותם 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 גיסא, אם מחירי הנדל"ן ימשיכו לעלות, יוכלו מקבלי ההחלטה להסביר לציבור כי הם, לפחות, עשו כל שביכולתם על-מנת להילחם במגמה זו, בנוקטם צעד נועז, דרמטי וחסר תקדים בעניין זה, בניגוד למתנגדים להצעה, אשר מנותקים מבעיות הנדל"ן ומרגשות הציבור.





## 2. המגמות במחירי הדירות

---

מחירי הדירות, על-פי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רשמו בעשורים האחרונים שלושה גלים של שינויי מחירים משמעותיים ומתמשכים (ראו תרשים 1):

- עם תחילת העלייה המסיבית ממדינות ברית-המועצות-לשעבר, בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, נוצר עודף ניכר של ביקוש לשירותי דיור ולדירות, ומחירי הדירות עלו במהירות ורשמו שיא במונחים ריאליים<sup>2</sup> בתחילת 1997.
- בין תחילת 1997 לתחילת 2008 רשמו מחירי הדירות ירידה ריאלית – בקצב מתון אך לאורך תקופה ארוכה.
- בין תחילת 2008 לתחילת 2014 נסקו מחירי הדירות בשיעור ריאלי של 66 אחוזים. זו עלייה ריאלית חדה במיוחד, עם שיעור שנתי ממוצע של 9 אחוזים.

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

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



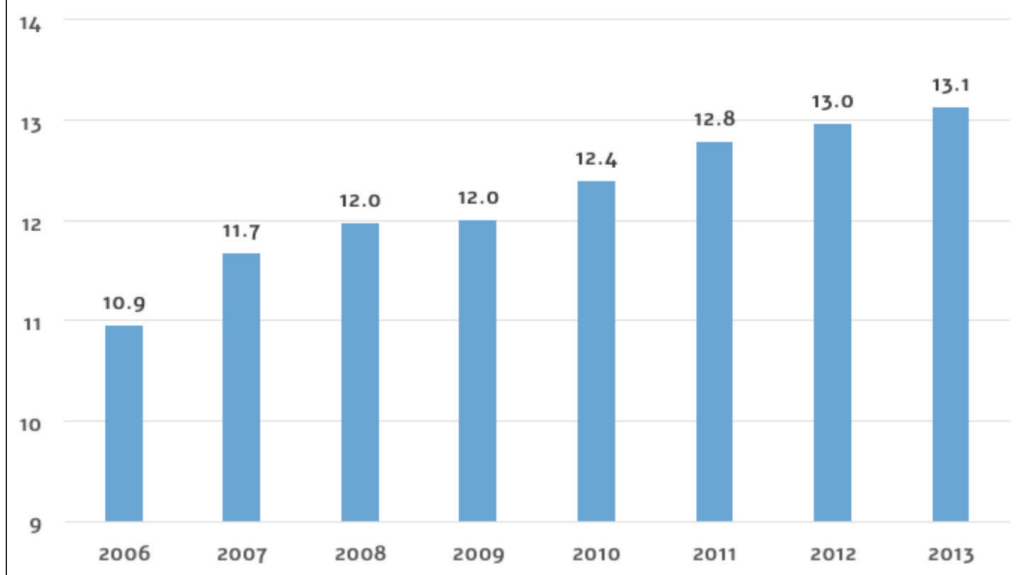
עם זאת, כדאי לציין שגם אם לא הייתה התגברות במחסור בהיצע, המחסור שנוצר בשנים קודמות בקרקעות מתוכננות ומוכנות לבנייה (בעיקר באזורי ביקוש במרכז הארץ) וקשיחותו של ההיצע (חוסר היכולת להגדיל במהירות את מספר יחידות הדיור הנבנות) תרמו לעלייה המהירה במחירי הדירות. זאת, מכיוון שבאשר היצע הדירות מוגבל ולא-גמיש,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

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 המרכזי שאחראי לעלייה החדה במחירים.

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

**תרשים 2: תוצר שירותי הדיור לנפש  
(אלפי שקלים לנפש, נתונים משורשרים, מחירי 2010)**



של הרוכשים הפוטנציאליים. בניית הבניין היא המרחיבה את ההיצע, ולא החלטה של הקבלן לכמה 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 בטרם הספיק 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 נתייחס רק למספר הדירות, ולא לגודל הדירות, "נפספס" את הגידול בביקוש מצד הזוכים בפיס.

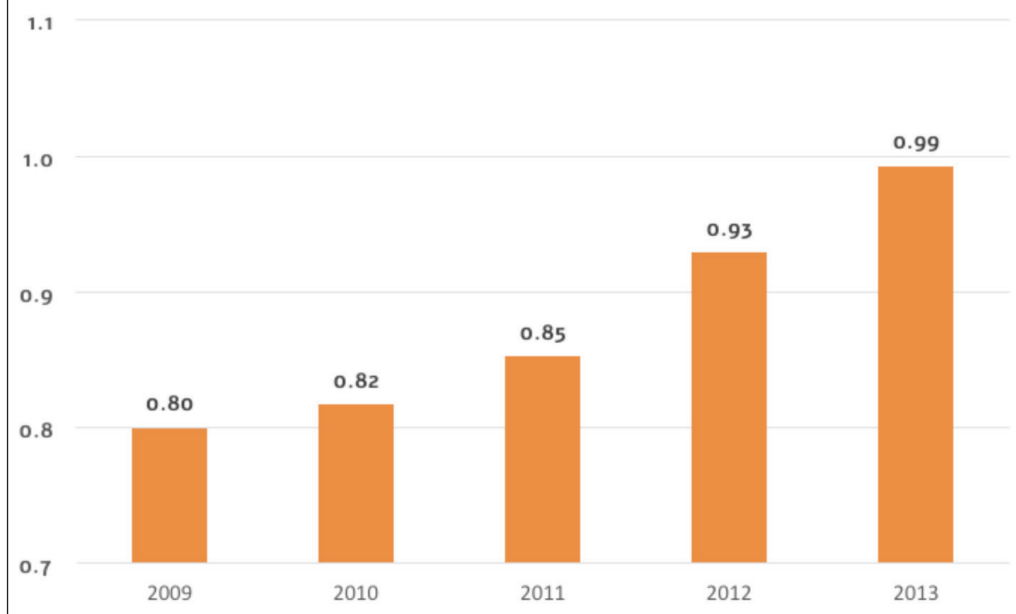
כאשר מחלקים את הסדרה של תוצר שירותי הדיור בגודל האוכלוסייה בכל אחת מהשנים, מקבלים את תוצר שירותי הדיור לנפש, במחירים קבועים, המוצג בתרשים 2.

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

הממצא הראשון התומך בהשערה כי התגברות הביקוש לרכישת דירות היא הגורם המרכזי שהוביל לעלייה במחירי הדירות הוא מגמת ההתרחבות בצד ההיצע בשנים האחרונות. עדות לכך מוצאים בנתוני החשבונאות הלאומית.<sup>3</sup> נתוני התוצר המקומי הגולמי כוללים בצד הייצור את הסדרה של תוצר שירותי הדיור. סדרה זו, במחירים קבועים, מהווה אינדיקטור להיקף הכולל של שטחי הדירות למגורים המספקות שירותי דיור למשקי-הבית.

ההתייחסות להיקף הכולל של 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. החלטתו בעניין נסמכת על שיקולים עסקיים, המביאים בחשבון, בין היתר, את העדפותיהם

### תרשים 3: סיום בנייה (מ"ר לנפש)



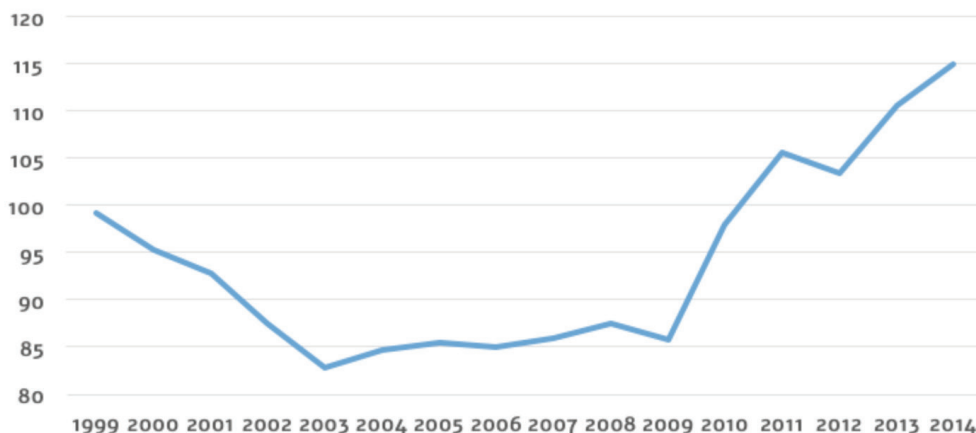
נוסף על הגידול בהיקף הכולל של שטחי הדירות לנפש, גם התחלות הבנייה גדלו בשיעור מרשים בשנים האחרונות, ומספרן עלה מ-31 אלף בממוצע שנתי בשנים 2005–2007 ל-36 אלף בשנים 2008–2010 ול-45 אלף בשנים 2011–2013. חשוב מכך, נתוני סיום בנייה (במ"ר לנפש) מצביעים על עלייה ניכרת במהלך השנים האחרונות (ראו תרשים 3).

הנתונים בתרשים 2 מצביעים על כך שההיקף הכולל של שטחי הדירות למגורים לנפש התרחב במידה ניכרת בשנים האחרונות. התרחבות משמעותית נרשמה כל שנה (למעט שנת 2009, שבה נרשם גידול מזערי). בסך-הכל נרשם במהלך השנים 2006–2013 גידול מצטבר של 20 אחוזים בתוצר שירותי הדיור לנפש (המשקף גידול של 36 אחוזים בתוצר שירותי הדיור, כאשר במקביל גדלה האוכלוסייה ב-17 אחוזים).



## תרשים 4: היחס בין מחירי הדירות (שוויו של נכס הנדל"ן) לבין מחירי השכירות (שוויים של שירותי הדיור)

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



### ב. התרחבות הפער בין המגמה של מחירי הדירות לבין המגמה של מחירי השכירות

הממצא השני התומך בהשערה כי התגברות הביקוש לרכישת דירות היא הגורם המרכזי שהוביל לעלייה במחירי הדירות הוא התרחבות הפער בין המגמה של מחירי הדירות לבין המגמה של מחירי השכירות. לעיל צוין כי בין תחילת 2008 לתחילת 2014 נסקו מחירי הדירות בשיעור ריאלי של 66 אחוזים. באותה תקופה עלו מחירי השכירות<sup>5</sup> בשיעור ריאלי של 26 אחוזים בלבד. במהלך תקופה זו עלה היחס בין מחירי הדירות לבין מחירי השכירות<sup>6</sup> ב-32 אחוזים, והגיע לרמת שיא היסטורית (ראו תרשים 4). העלייה ביחס בין מחירי הדירות לבין מחירי השכירות בין תחילת 2003 (נקודת השפל) לבין תחילת 2014 מסתכמת ב-39 אחוזים.

התרחבות ההיצע בשנים האחרונות נידונה גם בדוח השנתי האחרון של בנק ישראל: "לסיכום שלוש השנים האחרונות, מספרן של התחלות הבנייה עולה על הגידול במספר משקי הבית... גם מספרם 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..."<sup>4</sup> במילים אחרות, אחרי שנים רבות שבהן היצע הדירות היה מוגבל וקשיח, בשנים האחרונות יש שיפור של ממש בהתחלות הבנייה ובסיומי הבנייה. שיפור זה סותר את ההשערה שהסיבה לעלייה במחירי הדירות, לפחות בשנתיים האחרונות, נעוצה במחסור חמור בצד ההיצע.

בשנים האחרונות נוצר אם כן נתק בין מחירי הדירות, שעלו בחדות ובמהירות, לבין מחיריהם של שירותי הדיוור, שעלו במתינות. אילו הבעיה הייתה כולה (או רובה) בצד ההיצע, והיה נוצר לדוגמה מחסור חמור בשטחי מגורים כתוצאה מהיצע שאינו עומד בקצב הגידול הדמוגרפי של האוכלוסייה, היינו מצפים לראות עלייה גם במחירי הדירות וגם במחירי השכירות. זאת, מכיוון שקיימת תחלופה מסוימת בין מגורים בדירה בבעלות לבין מגורים בשכירות, לפחות בקרב חלק מהציבור. אולם העובדה שבמחירי הדירות חלה עלייה חדה בהרבה מאשר במחירי השכירות מעידה כי הבעיה אינה בהכרח בצד ההיצע, אלא בצד הביקוש, ולא בביקוש לשירותי דיוור (לשטחי מגורים) באופן כללי, אלא בביקוש לרכישת דירות (השקעה בנכס נדל"ן) באופן ספציפי.

חשוב להדגיש כי היחס בין מחירי הדירות לבין מחירי 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, אשר יכולה להוות חלופה לתשואה על השקעה בדירות).

הביקוש המוגבר לרכישת דירות מגורים, על רקע הקשיחות היחסית בצד ההיצע, יכול להסביר את העלייה החדה במחירי הדירות, אשר לא לוותה בעלייה מקבילה במחירי השכירות. השאלות המתבקשות הן כמובן מדוע גדל בשנים האחרונות הביקוש לרכישת דירות, באילו מגזרי אוכלוסייה (או מגזרי שוק) התמקד גידול זה, ומהי המדיניות המתבקשת מכך.



## 3. אפיון הביקוש לרכישת דירות

מקובל לחלק את הביקוש לרכישת דירות למגורים לשני מגזרי אוכלוסייה: אלה המעוניינים לרכוש דירת מגורים לצורך מגורים עצמיים (כלומר, שימוש בדירה על-ידי הקונה עצמו, לשם קבלת שירותי דיור לשימוש עצמי) ואלה המעוניינים לרכוש דירת מגורים לא לצורך מגורים עצמיים ("משקיעים"). המגזר הראשון מתחלק לשניים: אלה הרוכשים את דירתם הראשונה, כלומר, אלה שלא הייתה בבעלותם בעבר דירה אחרת ("זוגות צעירים"); ואלה שכבר הייתה בבעלותם בעבר דירה אחרת שנמכרה או שבעת ביצוע הרכישה יש בבעלותם דירה אחרת שתימכר על-ידיהם תוך זמן קצר ("משדרגים"). המגזר השני (ה"משקיעים") מתחלק אף הוא לשניים: אלה המשכירים את הדירה לצד שלישי (רובם הגדול של ה"משקיעים") ואלה השומרים על הדירה ריקה ללא שימוש (מיעוט קטן בקרב ה"משקיעים").<sup>7</sup>

**“דירת מגורים חדשה  
הנרכשת על-ידי משק-בית  
היא תמיד השקעה... כולם  
- גם “הזוגות הצעירים”,  
גם ה“משדרגים” וגם  
ה“משקיעים” - רוכשים  
בהווה נכס נדל”ן על-מנת  
לקבל ממנו תמורה בעתיד,  
בצורה של קבלת שירותי  
דיור באופן עצמי, קבלת  
תשלום בעבור מתן שירותי  
דיור בנכס לצד שלישי  
(שכר-דירה) או קבלת  
תשלום בעבור מכירת  
הזכות לשירותי דיור אלה  
בעתיד (מכירת הדירה).”**

השימוש במונחים שלעיל (“זוגות צעירים”,  
“משדרגים” ו“משקיעים”) נפוץ בשנים  
האחרונות בקרב העוסקים בתחום הנדל”ן,  
הכלכלנים, התקשורת ומקבלי ההחלטות,  
והשתרש גם בשיח הציבורי. לשימוש במונחים  
אלה נלווית קונוטציה ערכית (“הזוגות הצעירים”  
הם הטובים, ה“משקיעים” הם הרעים). שימוש  
זה השפיע מאוד על המדיניות בתחום, ובראש  
ובראשונה על גיבוש מדיניות מסים אשר מבחינה  
באופן ברור בין שלוש הקבוצות ומשיתה משטר  
מס שונה על כל אחת מהן.<sup>8</sup>

ברם, כדאי לשים לב לשתי נקודות מהותיות:  
(1) השימוש במונחים אלה אינו משקף בהכרח  
את התיאוריה הכלכלית, וגם לא את המציאות  
החברתית; (2) קיימת קבוצה נרחבת נוספת  
(רביעית) באוכלוסייה - קבוצת ה“שוכרים”.  
לכן המדיניות הנהוגה כלפי שלוש הקבוצות  
הראשונות ומשטר המס המושט עליהן  
צריכים להיבחן אל מול המדיניות הנהוגה  
כלפי ה“שוכרים” - אותם משקי בית אשר  
מקבלים שירותי דיור תמורת תשלום חודשי  
ל“משקיעים” המשכירים את דירתם. המשכו  
של 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,  
מפעל שמייצר מכונות 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 עצמו או על-ידי צד שלישי  
(שוכר שכר את הנכס מבעל הנכס), והם  
ייחשבו צריכה. סימוכין לכך ניתן למצוא בקלות

בכל ספר רציני ללימוד מקצוע הכלכלה.<sup>9</sup> הגדרה כלכלית זו מוצאת את ביטויה גם בסיווגים של גופי הסטטיסטיקה בארץ ובעולם, בין היתר בהגדרות החשבונאות הלאומית, שם רכישת שירותי דיור על-ידי משק-בית נחשבת צריכה 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 תמיד משקיע, בלי קשר להשתייכותו – על-פי המינוח שהשתרש בשנים האחרונות – לאחת הקבוצות שנידונו לעיל. כולם – גם "הזוגות הצעירים", גם ה"משדרגים" וגם ה"משקיעים" – רוכשים בהווה נכס נדל"ן על-מנת לקבל ממנו תמורה בעתיד, בצורה של קבלת שירותי דיור באופן עצמי, קבלת תשלום בעבור מתן שירותי דיור בנכס לצד שלישי (שכר-דירה) או קבלת תשלום בעבור מכירת הזכות לשירותי דיור אלה בעתיד (מכירת הדירה).<sup>10</sup>

מכיוון שכל רוכשי הדירות הם משקיעים, וכולם נהנים מתזרים שירותי הדיור המסופק על-ידי הדירה שבבעלותם, בין שהם משתמשים בדירה בעצמם (דירה בבעלות הדיירים) ובין שהם משכירים את הדירה לצד שלישי, כעיקרון לא צריך להיות הבדל ביניהם מבחינת משטר המס החל עליהם. לדוגמה, אין היגיון כלכלי בהפליה לרעה של "משקיעים", לעומת "משדרגים" או "זוגות צעירים", רק מעצם היותם "משקיעים" (כי הרי ראינו שכל רוכשי הדירות הם משקיעים). כמו-כן, כעיקרון לא צריך להיות הבדל בין משטר המס החל על זוגות צעירים שרוכשים דירת מגורים לבין 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 אינו תואם בהכרח את המציאות החברתית. לעתים קרובות "משדרגים" עוברים לנכס זול יותר (אולי בגלל אילוצים כלכליים), כלומר, למעשה הם "משמכים". "זוגות צעירים" הם לעתים קרובות לא זוגות ולא 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, אף שמומנה במלואה על-ידי ההורים, היא נחשבת "דירה של זוגות צעירים". נוסף על כך, המינוח "זוגות צעירים" מעלה לעתים דימוי של זוג חסר כל אמצעים כלכליים אשר רק אהבתם זה לזה מחזקת אותם בהתמודדותם הקשה בחומריות האכזרית של החיים. למעשה, זוג צעיר כזה אינו מועמד כלל לרכוש דירת מגורים, בגלל ההון העצמי המשמעותי הנדרש בעת הרכישה. זוג כזה ישכור דירה בוודאות כמעט, ולא יעלה בדעתו לקנות דירה, גם אם יקבל הטבות מסויות לשם כך. זוגות צעירים אשר רוכשים או שוקלים 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 – ההפליה הקיימת כיום לטובת רוכשי דירת מגורים

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

נוסף על כך, 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 שאינו ניתן לפיזור ולקיזוז. ברמת המשק הדבר מוביל לפגיעה במימון השקעות ריאליות ולפגיעה בצמיחה. זאת, מכיוון שכספי חיסכון המושקעים באפיקים פיננסיים (למשל, מניות ואגרות-חוב) מגדילים את המימון לחברות ותורמים להשקעות ריאליות במשק על-ידי המגזר העסקי, אשר מגדילות את הפריזון של העובדים ותורמות לצמיחה. לעומתם, כספי חי-

השוני במיסוי בין נכס פיננסי לבין דירת מגורים והשוני במיסוי בין דירה מושכרת לבין דירה בבעלות הדיירים מעוותים את החלטותיהם של המשקיעים – את ההחלטה להשקיע בנכס פיננסי או בנכס נדל"ן, את ההחלטה להשכיר ולשכור דירות מגורים ואת ההחלטה לבצע עסקות. שוני זה גם תורם לפגיעה בניידות ובגמישות של כוח העבודה, על רקע התמריצים של מערכת המס למגורים בדירה בבעלות ועלויות העסקה הגבוהות של מכירת דירה ורכישת דירה חלופית.

#### 4.א. מהות ההטבה

נדגים את מהותה של הטבת המס על-ידי דוגמה. נתבונן על שני זוגות אשר כל מאפייניהם זהים (כולל גילאי בני-הזוג, מקצועם, עיר מגוריהם, הכנסתם, סוג השירות הצבאי שעשו, מוסדות הלימודים שבהם 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 אחד מבני-הזוג ואת חלקו חסכו בעצמם.<sup>11</sup> זוג אחד (להלן: הזוג הראשון) מחליט לרכוש דירת מגורים ולהשקיע ברכישתה את כל הוננו. הזוג האחר (להלן: הזוג השני) מחליט לשכור דירה (זהה לדירה שרכש הזוג הראשון) ולהשקיע את כל כספי החיסכון שלו (1 מיליון שקלים) בשוק ההון – למשל, במניות ובאגרות-חוב.

נקפוץ עכשיו עשרים שנה קדימה בזמן, ונניח שנגלה כי שווי הדירה שרכש הזוג הראשון (בניכוי הוצאות קנייה ומכירה, כגון עורך-דין, מתווך וכולי) עומד על 2 מיליון שקלים, וכי שווי ההשקעה בשוק ההון שנעשתה על-ידי הזוג השני (בניכוי עלויות קנייה ומכירה ועמלות אחרות על החזקת 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, לאחר היוונה לסוף התקופה, עומדת על 0.6 מיליון שקלים, וכי שווי הדיווידנדים שקיבל מהמניות ומאגרות-החוב שרכש, לאחר היוונו 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 דיווידנדים לחשבון הבנק שלו. עתה כל אחד משני הזוגות מחליט לממש את השקעתו (הזוג הראשון ימכור את הדירה, והזוג השני ימכור

**”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 שאינו ניתן לפיזור ולקיזוז. ברמת המשק הדבר מוביל לפגיעה במימון השקעות ריאליות ולפגיעה בצמיחה.”**

סכון המושקעים בדירת מגורים לא רק שאינם תורמים למימון השקעות ריאליות על-ידי המגזר העסקי, אלא אף מתחרים במגזר העסקי על קבלת אשראי מהמערכת הבנקאית (כי דירות מגורים נקנות בדרך-כלל לא רק בהון העצמי של החוסך, אלא תוך נטילת משכנתה מהמערכת הבנקאית).

כנגד זה קיימת טענה כי המדיניות של עידוד בעלות על דירת מגורים (לעומת החלופה של מגורים בשכירות) מחזקת את המרקם הקהילתי ואת ההזדהות של היחיד עם עתיד המדינה ופריחתה. קשה לכמת את התועלת של מדיניות כזו, אך ספק אם תועלתה במדינה בישראל משמעותית יחסית לגורמים אחרים, כגון ציונות, שירות בצה”ל, זעזועים קולקטיביים (כולל מלחמות והסכמי שלום) ועוד. יתר על כן, ה”קנס” 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 אלה למדינות אחרות.



אותה למשך עשרים שנה לצד שלישי. מה יהיה הסכום שיעמוד לרשותו לאחר מכירת הדירה הנוספת בסוף התקופה?

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

את ניירות-הערך), על-מנת לקנות דירה גדולה יותר, להשקיע בעסק משפחתי, לנסוע לטיול מסביב לעולם או לכל מטרה לגיטימית אחרת.

בעיקרון, שווי הנכסים של כל אחד מהזוגות בסוף התקופה הוא 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 מאוד, אף שאין בכך היגיון כלכלי או חברתי (כזכור, מאפייניהם של שני הזוגות בדוגמה זו זהים; נושא התפלגות האובלוסייה 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 עשרים השנים הוא לא שילם כל מס על קבלת שירותי הדיור (צריכת שירותי דיור מדירה בבעלות עצמית פטורה ממס לחלוטין, ולעניין זה אין אפילו תקרת פטור); ובזמן המכירה של הנכס לא יצטרך הזוג 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 דיווידנדים ו-250 אלף שקלים מס רווחי הון.

נבדוק כעת מה יהיה מצבו של זוג שלישי, שכבר הייתה ברשותו דירה בבעלות (נניח - דירה שהוא קיבל בירושה ומתגורר בה), ואשר רכש דירה נוספת, זהה לדירה שרכש הזוג הראשון, באותו מחיר ובאותו מועד, והשכיר

## טבלה מסכמת (הסכומים במיליוני שקלים)

הזוג הראשון	הזוג השני	הזוג השלישי	
רוכש דירה וגר בה	גר בשכירות ומשקיע בשוק ההון	בעל דירה - רוכש דירה נוספת ומשכיר אותה "משקיעים"	תיאור
"זוגות צעירים", "משדרגים"	"שוכרים"		כינוי
1	1	1	גובה חיסכון מקורי
2	2	2	שווי כעבור 20 שנה
-	-	0.6	קבלת שכר-דירה
-	0.6	-	קבלת דיווידנדים
אין (פטור עד 1.5)	-	יש	מס רכישה
אין (פטור עד 4.5)	-	יש	מס שבח (בעת מכירה)
-	-0.15	-	מס דיווידנדים
-	-0.25	-	מס רווחי הון
-	-	0 < T < 0.15	מס על הכנסות משכ"ד
2	1.6	כ-1.6 (לפי משטר המס שהוחל ב-2014)	שווי הנכסים לאחר תשלום מסים

והן את ה"משקיעים". לכן ההפליה לרעה, לעומת משטר המס החל על "הזוגות הצעירים" וה"משדרגים", היא כפולה, וחלה על שני הצדדים השותפים לעסקת ההשכרה.

בשיעורי מבוא למיקרו-כלכלה אנו למדים כי המיסוי שהמדינה משיתה על המוכר או על הקונה בעסקה כלשהי אינו "נופל" בהכרח על הגורם החייב 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 לעסקה בעקיפין.

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

המסקנה הנובעת מבחינת משטרי המס החלים על שלושת הזוגות היא שקיימת העדפה ברורה של קבוצת "הזוגות הצעירים" וקבוצת ה"משדרגים" יחסית לקבוצת ה"שוכרים".<sup>12</sup> המשטר החל על ה"משקיעים" מורכב יותר. בעבר נהנו ה"משקיעים" ממשטר מס נוח מאוד, שהיה דומה למשטר החל על "הזוגות הצעירים" ועל ה"משדרגים". אולם השינוי שנעשה 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 (המשתייך לקבוצת ה"משקיעים") והשוכר (המשתייך לקבוצת ה"שוכרים"). ראינו לעיל כי משטר המס מפלה לרעה (במיוחד אחרי השינוי שחל בינואר 2014) הן את ה"שוכרים"

# ”הביקוש לרכישת דירות מגורים לשימוש עצמי (על-ידי ”זוגות צעירים” ו”משדרגים”) הגיב על הטבת המס הניכרת שהמדינה מעמידה לזכותם של רוכשי הדירות, והתגברות הביקוש תרמה לעלייה המהירה במחירי הדירות בשנים האחרונות.”

על-ידי הצרכן הסופי. בפועל המס לא ייפול כולו על הצרכנים, אלא יתחלק בין הצרכנים, רשתות השיווק, המשווקים, בעלי החברות המובילות את הביצים, נהגי המשאיות המועסקים בחברות אלה והחקלאים, ובהנחה שמתקיים גם ייבוא של ביצים – גם בין היבואנים, החקלאים בחוץ-לארץ, בעלי הספינות המובילים את הביצים, המלחים העובדים בספינות אלה וכולי. ההתחלקות בפועל של תשלום המס בין הגורמים השונים תיקבע על-פי הגמישויות היחסיות של ההיצע והביקוש בכל אחד מהשלבים בשרשרת העסקות ביניהם.

באופן דומה, חשוב להבין כי כל מס שמושת על ”משקיעים” מתחלק בהכרח 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 המושטים על המשכיר, כולל מס רכישה ומס שבח. לכן ייתכן בהחלט שההפליה במשטר המס בין הזוג הראשון בדוגמה לעיל (שרכש דירת מגורים לשימוש

עצמי) לבין הזוג השני (ששכר דירה והשקיע את חסכונו בתיו בשוק ההון) גדולה אף יותר מהסכום שהוצג בדוגמה לעיל – הטבת מס של 400 אלף שקלים, המורכבת מתשלום מס על-ידי הזוג ששכר דירה על דיווידנדים (150 אלף שקלים) ועל רווחי הון (250 אלף שקלים). אם הגמישויות היחסיות של הביקוש לשכירות והיצע הדירות להשכרה מאפשרות ל”משקיעים” לגלגל חלק מהמסים המושטים עליהם אל ה”שוכרים”, אזי הפער במיסוי בין הזוג הראשון לזוג השני עלול להיות גדול יותר.

המסקנה המתבקשת היא שהביקוש לרכישת דירות מגורים לשימוש עצמי (על-ידי ”זוגות צעירים” ו”משדרגים”) הגיב על הטבת המס הניכרת שהמדינה מעמידה לזכותם של רוכשי הדירות, והתגברות הביקוש תרמה לעלייה המהירה במחירי הדירות בשנים האחרונות.

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

על-מנת לאמוד את גודלה של הטבת המס לרכישת דירות מגורים יש צורך בהנחות רבות, בין היתר לגבי שיעורי השינוי העתידיים במחירי הדירות, זמני ההחזקה הממוצעים בדירות על-ידי בעלים ממגזרי אוכלוסייה שונים וכולי. כתוצאה מכך חישוב כזה יכול להניב אומדן גס בלבד, הרגיש להנחות השונות.

תחת מגבלות אלה, אמידה של גודל ההטבה – במונחי משטר המס הקיים בשנת 2014, במונחי התוצר והמחירים של שנת 2014 ובהנחה שלא יחול שינוי התנהגותי – מניבה תוצאה של 8.7 מיליארד שקלים.<sup>13</sup>

פילוח של ההטבה בין בעלי דירות יחידות (“זוגות צעירים” ו“משדרגים”) לבין בעלי דירות נוספות (“משקיעים”) מצביע על כך שבעלי דירות נוספות נהנים רק ממעט הטבות – 0.4 מיליארד שקלים בלבד על-פי האומדן – מכיוון שדירות אלה חייבות במס רכישה כבד יחסית, המפצה על המיסוי החלקי של ההכנסה משכר-דירה, וכן במס שבח מלא (החל בשנת 2014). לעומת זאת, דירות יחידות נהנות מחלק-ארי של ההטבה – 8.3 מיליארד שקלים. דירות אלה משלמות מס רכישה מועט בלבד, בעוד התשואה השוטפת (שכר-הדירה הזקוף) פטורה לחלוטין ממס, ורווח ההון פטור כמעט לחלוטין ממס שבח.<sup>14</sup>

אולם אם הגידול בביקוש לרכישת דירות הגיב על ההפליה במשטר המס, אזי מדוע קרה הדבר דווקא בשנים האחרונות? איזה שינוי שהתרחש בשנים האחרונות גרם לנסיקה בביקוש לרכישת דירות, לגידול הריאלי במחירי הדירות ולעלייה המתמשכת ביחס בין מחירי הדירות לבין מחירי שכר-הדירה? התשובה לכך פשוטה: חל שינוי מהותי במשטר המס. לפני 2003 לא הייתה הפליה לטובת רוכשי הדירות יחסית לשוכרים. הייתה אפילו הפליה קלה לרעה של רוכשי דירות, אשר היו חייבים במסים מסוימים (מס רכישה, ובמקרים מסוימים גם מס שבח).

השינוי במשטר המס המפלה התרחש בהדרגה החל בשנת 2003, אז מוסו לראשונה רווחים בשוק ההון (שלפני כן היו פטורים ממס) בשיעור של 15 אחוזים. בשנת 2006 הועלה שיעורו של מס זה ל-20 אחוזים, ובשנת 2012 הוא הועלה שוב – הפעם 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 אחוזים ל-25–27 אחוזים, בארבעה מהלכים.

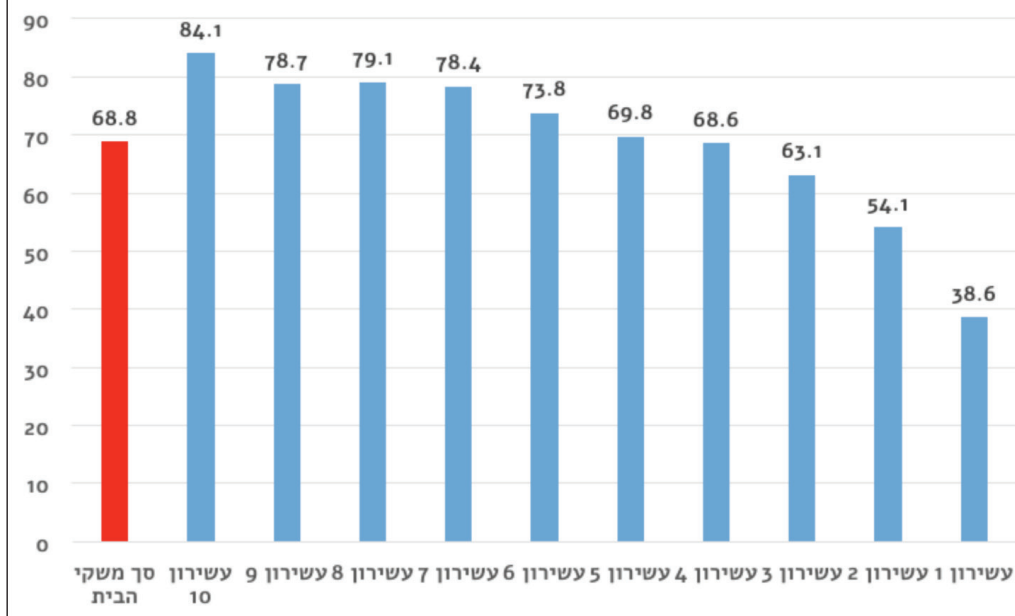
בשלב זה כדאי לעיין שוב בתרשים 4, המתאר את היחס בין מחירי הדירות למחירי השכירות. כפי שמתואר בתרשים, נקודת המפנה הייתה בתחילת 2003, אז החל היחס בין מחירי הדירות למחירי השכירות לעלות. העלייה נמשכה במהלך אחת-עשרה השנים הבאות, ומסתכמת כעת ב-39 אחוזים. כפי שנראה בהמשך, לעלייה זו תרמו גם גורמים נוספים, כגון הריבית וההתפתחויות בשוק העבודה, אך אין ספק שתרומתה של ההפליה במס הייתה משמעותית, ומבחינת העיתוי היא תואמת במדויק את המגמות ביחס בין מחירי הדירות למחירי השכירות.

מאיך גיסא, יש לציין שקיים מס מיוחד המושת על דירות שמקוז 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 בערכו של הנכס הוא רופף למדי. הארנונה מוטלת בדרך-כלל בהתאם לגודל הדירה (במ"ר), אך מתחשבת גם בגורמים נוספים, כגון הכנסת משק-הבית והרכבו (משקי-בית בעלי הכנסה נמוכה, קשישים ומשפחות מרובות-ילדים זוכים בהנחות ואף בפטורים מתשלום ארנונה). נוסף על כך, אילו הייתה עלות הארנונה פרופורציונלית לערך הנכס או לעלייה בערך הנכס, אזי הדירות במרכז הארץ היו משלמות ארנונה גבוהה בהרבה, והייתה נרשמת ירידה חדה בעלות הארנונה בפריפריה. לכן בשלב זה התעלמתי מהשפעת הארנונה בחישוב גודלה של הטבת המס. אולם באמצעות מחקר מעמיק יותר ניתן אולי להעריך איזה חלק מתשלום מסי הארנונה ניתן לשייך למסי נדל"ן נטו, ולקזז סכום זה מהטבת המס שחושבה לעיל, תוך פילוח הקיזוז בין "משקיעים" ו"שוכרים" לבין "זוגות צעירים" ו"משדרגים".

הטבת מס של 8.3 מיליארד שקלים היא הטבת מס עצומה. היא גדולה יותר מהטבת המס הגלומה בחוק לעידוד השקעות הון וגדולה יותר מהטבת המס הניתנת 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 להשפעה של הפחתת שיעור המע"מ בכ-2 נקודות אחוז או של הפחתת שיעורי מס ההכנסה בכל המדרגות בכ-3 נקודות אחוז.

**”פילוח של ההטבה  
בין בעלי דירות יחידות  
”זוגות צעירים”  
ו”משדרגים” לבין בעלי  
דירות נוספות  
”משקיעים” מצביע על  
כך שבעלי דירות נוספות  
נהנים רק ממעט הטבות –  
0.4 מיליארד שקלים בלבד  
על-פי האומדן... לעומת  
זאת, דירות יחידות נהנות  
מחלק-הארי של ההטבה –  
8.3 מיליארד שקלים.”**

### תרשים 5: אחוז הגרים בדירות בבעלות



#### 14. מי נהנה מהטבת המס?

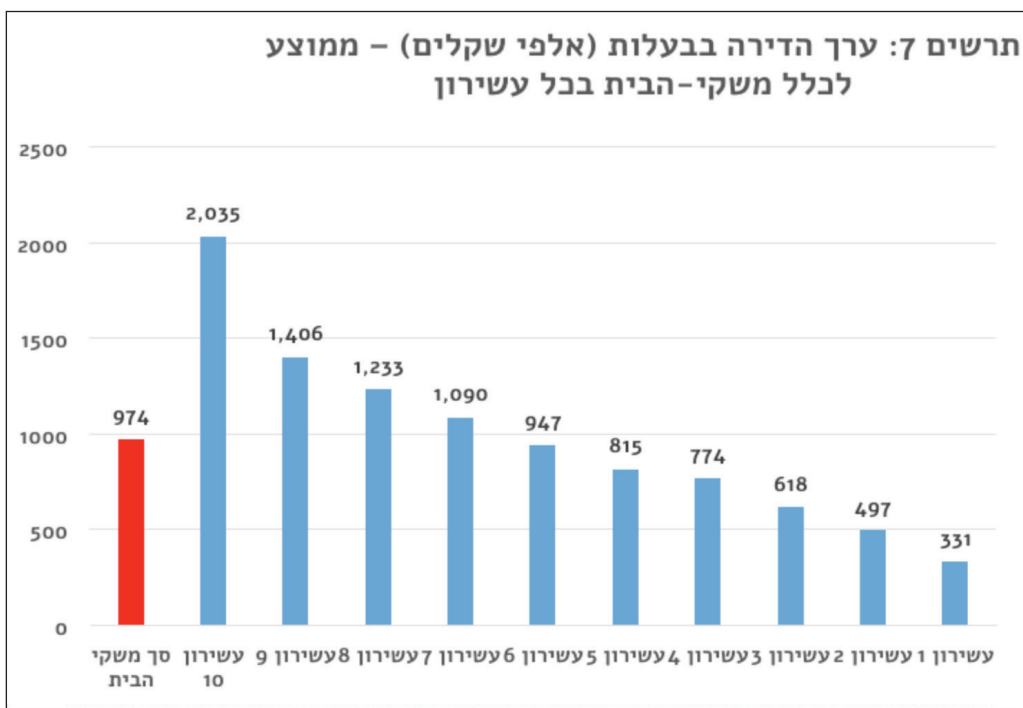
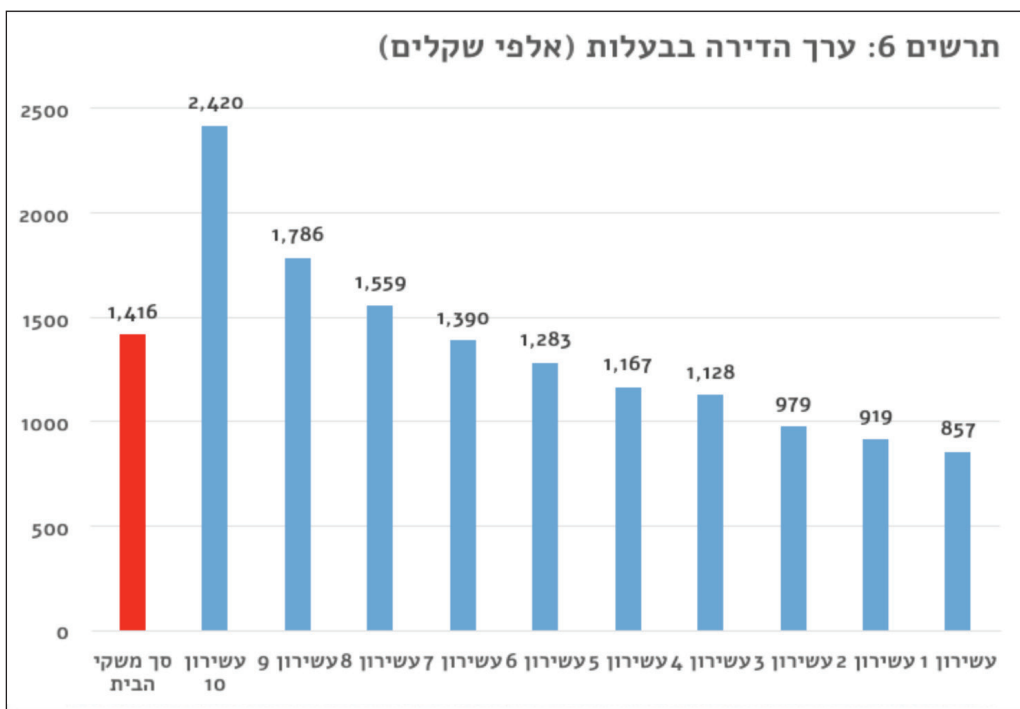
תרשים 6 מציג את הערך הממוצע של דירה בבעלות בכל עשירון הכנסה. התרשים מצביע על כך שלא זו בלבד שבעשירונים העליונים אחוז הגרים בדירות בבעלות גבוה יותר, גם שווי הדירות עצמן גדול יותר (2.4 מיליון שקלים בממוצע בעשירון העליון, לעומת 0.9 מיליון שקלים בלבד בעשירון התחתון, במחירי 2011).

תרשים 7 מציג את נתוני תרשים 5 מוכפלים בנתוני תרשים 6, 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, והוא עומד על 2.0 מיליון שקלים בעשירון העליון, לעומת 0.3 מיליון שקלים בלבד בעשירון התחתון.

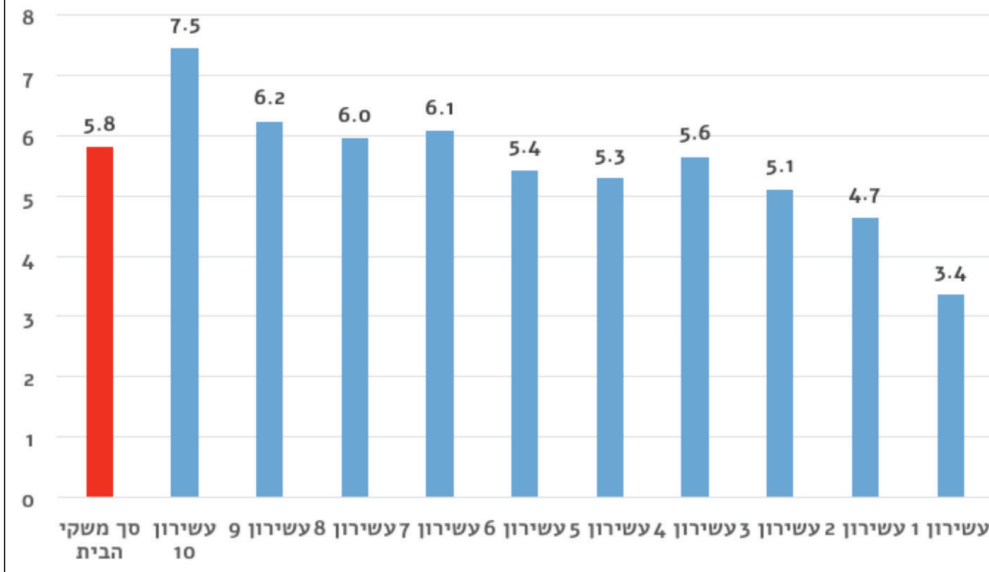
סעיף זה בוחן את התפלגות הבעלות על דירות לשימוש עצמי לפי עשירוני הכנסה, ומצביע על כך שהטבת המס הניכרת הניתנת כיום לרכישת דירות יחידות (כאמור לעיל, כ-8.3 מיליארד שקלים בהנחת גמישות אפס, לפני קיזוז של השפעת הארנונה) מתפלגת בצורה לא-שוויונית ומיטיבה בעיקר עם בעלי הכנסות גבוהות.

חמשת התרשימים הבאים מבוססים על נתוני סקר שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לגבי הוצאות משק-הבית בשנת 2011.<sup>15</sup>

תרשים 5 מציג את אחוז הגרים בדירות בבעלות בכל עשירון הכנסה. התרשים ממחיש את ההתפלגות הלא-שוויונית של הבעלות על דירות. לדוגמה, בעוד בעשירון העליון כ-84 אחוזים ממשקי-הבית גרים בדירה בבעלות ונהנים מהטבת המס הניכרת הניתנת למגורים כאלה, בעשירון התחתון רק כ-39 אחוזים ממשקי-הבית נהנים מכך.



## תרשים 8: היחס בין שווי ממוצע של בעלות על דירה לבין סך התצרוכת השנתית



תרשים 8 מציג את היחס בין השווי הממוצע של בעלות על דירה המשמשת למגורים עצמיים (בהתאם לנתונים של תרשים 7) לבין סך התצרוכת השנתית של משקי-הבית, על-פי עשירוני הכנסה. התרשים מצביע על כך שיחס זה עולה עם רמת ההכנסה של העשירוני, 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 ביטלה הממשלה את הטבת המס הזו ובמקביל מפחיתה את שיעור המע"מ ב-2 נקודות אחוז, היה הדבר תורם תרומה חשובה להקטנת אי-השוויון בחברה הישראלית.

כתוצאה מכך, בהנחה שגודלן של הטבות המס ל"זוגות הצעירים" ול"משדרגים" פרופורציונלי לשווייה של דירת המגורים, נראה כי הטבת המס הניכרת לרכישת דירה למגורים עצמיים מגיעה ברובה לעשירוני 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.



**”מדינת-ישראל משקיעה  
כספים רבים בניסיון  
להקטין את הפערים  
החברתיים. ההוצאה  
החברתית מצריכה מסים  
גבוהים וקיצוץ בהוצאות  
ממשלה אחרות התומכות  
בצמיחה. מוזר 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  
חייבים להיות גבוהים  
יותר כדי לממן את הטבת  
המס לרכישת דירות  
מגורים) פוגעים בצמיחה  
יותר מאשר מסים על  
נדל”ן.”**

מדינת-ישראל משקיעה כספים רבים בניסיון להקטין את הפערים החברתיים. ההוצאה החברתית מצריכה מסים גבוהים וקיצוץ בהוצאות ממשלה אחרות התומכות בצמיחה. מוזר 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 חייבים להיות גבוהים יותר כדי לממן את הטבת המס לרכישת דירות מגורים) פוגעים בצמיחה יותר מאשר מסים על נדל”ן.

אף שלא נעשה פילוח של 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 במרכז הארץ גבוה בהרבה מאשר בפריפריה. מדיניות זו מנטרלת חלקית את צעדי המדיניות שהממשלה נוקטת לעידוד המגורים והתעסוקה בפריפריה.





## 5. השפעת הריבית

---

גורם משמעותי שתורם לגידול בביקוש לרכישת דירות מגורים, נוסף על הטבות המס, הוא הירידה החדה בשיעורי הריבית במשק, ובכלל זה בשיעור הריבית על משכנתות. רכישה של דירת מגורים מתאפיינת ברוב המקרים בכך שהרוכש אינו מממן את כל שווי הרכישה מהונו האישי, אלא משתמש בשוויו של הנכס כבטוחה לקבלת אשראי מהמערכת הפיננסית (בדרך-כלל בצורה של משכנתה) למימון חלק נכבד מעלות הרכישה. לכן העלות שהרוכש רואה לנגד עיניו בעת רכישת דירה היא לא המחיר של הדירה, אלא שקלול של שני רכיבים: (1) מחיר הדירה פחות סכום המשכנתה שהוא נוטל (או במילים אחרות – ההון העצמי שהוא מביא); (2) העלות של החזר המשכנתה.

## ”גורם משמעותי שתרם לגידול בביקוש לרכישת דירות מגורים, נוסף על הטבות המס, הוא הירידה החדה בשיעורי הריבית במשק, ובכלל זה בשיעור הריבית על משכנתות.“

- נניח עכשיו שהריבית הריאלית יורדת עוד יותר, ל-2.3 אחוזים (כפי שאכן היה במציאות במהלך שנת 2013).<sup>18</sup> במקרה זה ההחזר החודשי למשכנתה למשך 25 שנים של 1 מיליון שקלים יעמוד על 4,386 שקלים, צמוד למדד המחירים. כלומר, ההחזר החודשי למשכנתה שניטלה בשנת 2013 נמוך ב-28 אחוזים מההחזר שהיה נדרש בעבור משכנתה דומה שניטלה בשנים 2001-2006.

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

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

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 כמשכנתה. מה העלות שיראה הזוג לנגד עיניו? 1 מיליון שקלים במזומן ועוד X שקלים בחודש למשך Y שנים (התשלומים החודשיים להחזר המשכנתה).

- נניח שתקופת ההלוואה היא 25 שנים ושהריבית הריאלית למשכנתות עומדת על 5.4 אחוזים (כפי שהיא אכן הייתה במציאות, בממוצע, במהלך השנים 2001-2006).<sup>16</sup> במקרה זה ההחזר החודשי למשכנתה למשך 25 שנים של 1 מיליון שקלים יעמוד על 6,081 שקלים, צמוד למדד המחירים לצרכן.

- נניח עכשיו שהריבית הריאלית יורדת ל-3.0 אחוזים (כפי שאכן קרה במציאות במהלך שנת 2009).<sup>17</sup> במקרה זה ההחזר החודשי למשכנתה למשך 25 שנים של 1 מיליון שקלים יעמוד על 4,742 שקלים, צמוד למדד המחירים. כלומר, ההחזר החודשי למשכנתה שניטלה בשנת 2009 נמוך ב-22 אחוזים מההחזר שהיה נדרש בעבור משכנתה דומה שניטלה בשנים 2001-2006.



## 6. השפעת שוק העבודה

בשנים האחרונות חל שיפור ניכר בשוק העבודה בישראל. רק מיעוטו של שיפור זה בא לידי ביטוי בגידול בשכר הממוצע למשרת שכיר, ואילו רובו בא לידי ביטוי במספרן של משרות השכיר. כך, למשל, בין תחילת 2003 לתחילת 2014 עלה השכר הריאלי הממוצע למשרת שכיר ב-7 אחוזים. באותה תקופה גדל במקביל 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 שלושה משיעור הגידול בשכר הריאלי למשרת שכיר.

הועסק בעבר רק אחד מבני המשפחה, זוכות כיום ששני בני משפחה יהיו מועסקים. בעבור סוגי משפחות אלה מחירי הדירות במונחי הכנסות משכר דווקא ירדו בעשור האחרון, וכיום קל להן יותר לרכוש דירה מאשר לפני עשור. לעומתן יש משפחות רבות שבהן מספר המועסקים כיום זהה למספרם לפני עשור; בעבור משפחות אלה מחירי הדירות במונחי הכנסות משכר אכן עלו.<sup>19</sup>

לכן, כאשר משרד השיכון ויתר העוסקים בתחום הנדל"ן, יחד עם אנשי ציבור ואמצעי תקשורת, מדווחים לציבור על העלייה הדרמטית במספר המשכורות החודשיות הדרוש לקניית דירה, יש בכך משום הטעיה. מספר המשכורות החודשיות של אדם עובד הדרושות לקניית דירה אכן עלה בחדות, אך ההסתברות שאדם יהיה מועסק ויקבל בכלל משכורת חודשית עלתה גם-כן בחדות. כך, משפחות רבות שבהן לא היו כלל מועסקים לפני עשור זוכות כיום שאחד מבני המשפחה יהיה מועסק; ומשפחות אחרות, שבהן

**”אם מחברים את ההנחה  
בהחזר המשכנתה שרוכשי  
הדירות קיבלו כתוצאה  
מהירידה בריבית עם  
הגידול במספר המשרות  
הממוצע בכל משפחה, עם  
הגידול בשכר הממוצע  
למשרת שכיר ועם הטבת  
המס הניכרת לרכישת דירה  
(שלא הייתה קיימת לפני  
2003), לא קשה להבין את  
הגידול בביקוש לרכישת  
דירות בשנים האחרונות.“**

דרך אחרת להציג נקודה זו היא מנקודת-מבט בין-לאומית: לצעירים בספרד, בפורטוגל, באיטליה, ביוון, בצרפת ובמדינות רבות אחרות לא משנה כל-כך שבארצם ניתן לרכוש דירת מגורים בעבור מספר קטן יותר של משכורות ממוצעות מאשר בישראל. זאת, מכיוון שלהם באופן אישי אין משכורת ממוצעת; למעשה, אין להם משכורת כלל, כי הם פשוט מובטלים. זאת, בניגוד למצב בישראל, שבה שיעורי האבטלה של צעירים הם כיום מן הנמוכים בעולם.

לסיכום, אם מחברים את ההנחה בהחזר המשכנתה שרוכשי הדירות קיבלו כתוצאה מהירידה בריבית עם הגידול במספר המשרות הממוצע בכל משפחה, עם הגידול בשכר הממוצע למשרת שכיר ועם הטבת 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

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

- א. החסרונות הבולטים של הטבות מס 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 על רכישת דירה.

## ”הטבות מס אינן משחק-סכום-אפס... המאפיין הבולט של

## הטבות מס רבות הוא שהן מעניקות לקבוצה אחת הטבה אשר התועלת המצרפית הגלומה בה נמוכה לאין ערוך מהעלות המוטלת על יתר הציבור.”

- הטבות מס גורמות לעיוות של הקצאת המקורות במשק (כתוצאה מניסיון ”לנצל” את הזכאות להטבות המס) ולפגיעה ביעילות ובפרייון.

- הטבות מס מייצרות שתדלנות ולחצים של אינטרסנטים על מקבלי ההחלטות במטרה להרחיב עוד יותר את תחולתן של הטבות המס. לחצים אלה כשלעצמם גורמים עיוות נוסף בהקצאת המקורות, ביעילות ובפרייון במשק. ככל שהאינטרסנטים מזהים נכונות של הממשלה להרחיב את היקפן של הטבות המס, הסיכוי להצלחת מאמציהם עולה, והדבר ממריץ אותם להגביר את לחציהם ושדלנותם.

- הטבות מס עלולות לשמש לעקיפת כללים פיסקליים המגבילים את ההוצאה ולטשטוש גודלה האמיתי של הממשלה, בניגוד לכללי שקיפות ציבורית ולמטרה המוצהרת של חקיקת כללים פיסקליים.<sup>21</sup>

- הטבות מס מטילות נטל על שלטונות המס, הנאלצים להקדיש חלק מתקציבם למניעת שימוש לרעה בהטבות המס, וכן על מקבלי ההטבות, הנדרשים להוכיח את זכאותם.

- אין דיון ציבורי ראוי בדבר התועלת שבהטבות המס, ומכאן שרובן אינן זוכות באישור תקופתי, להבדיל מתקציב ההוצאות של הממשלה, אשר מאושר בחוק הכנסת מדי שנה. לרבים נדמה כי באמצעות הטבות המס ניתן להשיג ”יש מאין”, מכיוון שעלותן אינה ידועה לכל. 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 וחסכון לטווח קצר, נשים ואם אפשר אף גברים. לכל המטרות האלה ימצא המציע לסייע, והדרך – הטבות מס, גם אם במחיר של עיוות המערכת ותחושה של אי-צדק בקרב משלמי המס המלא.

בחינת ההצעה למתן פטור ממע”מ לאוכלוסייה מוטבת על רכישת דירות למגורים מעלה כשלים מהותיים וחמורים בכל אחת מחמש הגזרות שלעיל.

### 7א. החסרונות הבולטים של הטבות מס<sup>20</sup>

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

לכן הטבות מס אינן משחק-סכום-אפס: תוצאתן אינה שינוי ניטרלי של סדרי העדיפויות, שבמסגרתו קבוצה אחת מרוויחה וקבוצה אחת מפסידה, והרווח של הקבוצה הראשונה מתקזז בקירוב עם הפסד של הקבוצה השנייה. המאפיין הבולט של הטבות מס רבות הוא שהן מעניקות לקבוצה אחת הטבה אשר התועלת המצרפית הגלומה בה נמוכה לאין ערוך מהעלות המוטלת על יתר הציבור. להלן כמה חסרונות בולטים של הטבות מס:



## ”בפועל קשה מאוד לבטל הטבת מס, גם אם קיימת הסכמה כללית שההטבה אינה משיגה את יעדיה או שהיא אינה האמצעי המתאים להשגת יעדים אלה. נראה שהדבר נכון במיוחד לגבי הטבות מע”מ.”

מעבר לכל החסרונות של הטבות המס, בעיה בולטת היא קביעותן. תוחלת החיים של הטבות המס ארוכה למדי. גם הטבה זמנית דוגמת הזיכוי במס בגין עבודה במשמרות, שהונהגה בשנת 1986 לשנה אחת בלבד, זוכה בהארכה מדי שנה עד לימינו-אנו. ניתן לשער שהוצאה תקציבית חלופית לא הייתה מאריכה ימים כמותה (ובשל כך גם ברור מדוע הנהנה מהטבת מס לא יתנדב לוותר עליה בתמורה למענק תקציבי שווה-ערך).

אכן, בפועל קשה מאוד לבטל הטבת מס, גם אם קיימת הסכמה כללית שההטבה אינה משיגה את יעדיה או שהיא אינה האמצעי המתאים להשגת יעדים אלה. נראה שהדבר נכון במיוחד לגבי הטבות מע”מ. על הטבות המע”מ שהוענקו בעבר (על פירות וירקות, על שירותי תיירות וכן על רוב המוצרים והשירותים בעיר אילת) נשמעת כיום ביקורת רבה מצד כלכלנים, ויש הסכמה כללית שאילולא היו הטבות אלה קיימות והיה נערך כיום דיון לגבי הענקתן, הן לא היו זוכות בתמיכה מקצועית וציבורית. גופים מקרו-כלכליים בין-לאומיים, 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, הנאבקים על שימורן.

## זב. החרפת ההטבה הקיימת כיום במערכת המס לטובת רוכשי הדירות

בסעיף 4 במאמר זה הוצגה והוסברה בפירוט ההפליה הקיימת כיום לטובת רוכשי דירת מגורים לשימוש עצמי, על כל מגרעותיה. הצעד המוצע כעת, של מתן פטור ממע”מ לאוכלוסייה מוטבת על רכישת דירת מגורים, לא רק שאינו תורם להקטנת עיוות המס הקיים, אלא אף מגדיל אותו עוד יותר. כתוצאה מכך יוחרפו ההשפעות השליליות של הטבת המס הקיימת. בין היתר, העידוד המסיבי הניתן כיום לרכישת דירות מגורים לשימוש עצמי יורחב, הביקוש להשקעה בדירות לשימוש עצמי יוגבר, ההפליה לרעה של השוכרים על-ידי מערכת המס תוחרף, הפגיעה הרגרסיבית בחלוקת ההכנסות בחברה תוגבר, ויידרשו צעדים נוספים להקטנת הפערים ואי-השוויון, שעלותם תושט על כלל הציבור.

מה שאירוני במיוחד הוא שההצדקה המרכזית להטבת המס המוצעת היא הקושי של זוגות צעירים לרכוש דירת מגורים בעקבות העלייה במחירי הדירות בשנים האחרונות, בעוד שעלייה זו נגרמה במידה רבה על-ידי הטבת המס הקיימת כיום, כפי שראינו לעיל.

”הצעד המוצע כעת, של מתן פטור ממע”מ לאוכלוסייה מוטבת על רכישת דירת מגורים, לא רק שאינו תורם להקטנת עיוות המס הקיים, אלא אף מגדיל אותו עוד יותר.”

## 77. 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 על עליית המחירים נקטו בשנים האחרונות הממשלה, גופי התכנון והרשויות המקומיות מספר רב של צעדים על-מנת להגביר ככל האפשר את ההיצע בשוק הנדל"ן למגורים. הנחה סבירה היא שכבר כיום הממשלה עושה כל שביכולתה על-מנת להגביר את ההיצע, ושהיא תמשיך לעשות זאת בשנים הבאות, בלי קשר להצעה למתן פטור ממע"מ. מכאן שהיא לא תוכל לפעול בעניין זה ביתר שאת בעקבות מתן הפטור ממע"מ, גם אם כתוצאה מהפטור יגדלו הביקושים. לכן הגידול המוגבר בביקוש לרכישת דירות כתוצאה ממתן הפטור ממע"מ ייתקל בהיצע קשיח שכבר נמתח עד הקצה ואינו יכול לגדול מעבר לכך בכל נקודת זמן נתונה. כתוצאה מכך מחיריהן של דירות יד-שנייה ושל דירות חדשות שאינן נמכרות לזכאים צפויים לעלות.<sup>22</sup>

מדוע צפוי גידול מוגבר בעקבות מתן הפטור ממע"מ? משתי סיבות: (1) לאחר מתן הפטור גם חלק ממשקי-הבית אשר קודם לכן העדיפו לשכור דירה ירצו כעת לקנות דירה; (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 ומהקשיחות בהיצע בכל נקודת זמן נתונה, "יתחרו" הזכאים על מלאי מצומצם וקבוע של דירות חדשות העומדות באמות-המידה למתן הפטור. כתוצאה מכך יידרש פיקוח מחירים (נושא זה יידון בהרחבה בסעיף הבא). ברם,

מכיוון שפיקוח מחירים לעולם אינו אפקטיבי לחלוטין, ותמיד נוצרות פרצות, חלק מהטבת המס יגיע בהכרח לכיסם של הקבלנים ויזמי הנדל"ן. לכן המחיר ללא מע"מ לזכאים לפטור ממע"מ יהיה נמוך אומנם מהמחיר כולל מע"מ שהיה נקבע בשוק אילולא ננקט הצעד של מתן פטור ממע"מ, אך יהיה גבוה מהמחיר ללא מע"מ שהיה נקבע בשוק אילולא ננקט הצעד של מתן פטור ממע"מ.

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

- לגבי זכאים שיממשו את זכאותם, המחיר הסופי ברכישת דירה ירד במקצת כתוצאה ממתן הפטור (אך לא במלוא גודל הפטור).
- לגבי משקי-בית שאינם זכאים, וכן לגבי זכאים שלא יממשו את זכאותם (למשל, כי ברצונם לקנות דירה שעלותה גבוהה מהתקרה או משום שהם מעדיפים לקנות דווקא דירה יד-שנייה, ולא מקבלן, או מפני שברצונם לקנות דירה באזור שבו לא נבנות דירות חדשות), המחיר יעלה במקצת.

**"כתוצאה מהגברת הביקוש בקרב הזכאים ומהקשיחות בהיצע בכל נקודת זמן נתונה, "יתחרו" הזכאים על מלאי מצומצם וקבוע של דירות חדשות העומדות באמות-המידה למתן הפטור. כתוצאה מכך יידרש פיקוח מחירים."**

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 לבדוד את השפעתו של צעד זה מההשפעות של כל יתר הגורמים המשפיעים על מחירי הדירות. עם זאת, לאור הדיון שלעיל סביר מאוד להניח כי ההשפעה נטו על מחירי הדירות של מתן הפטור ממע"מ תהא שולית למדי יחסית להשפעותיהם של גורמים אחרים.

## **”מכיוון שפיקוח מחירים לעולם אינו אפקטיבי לחלוטין, ותמיד נוצרות פרצות, חלק מהטבת המס יגיע בהכרח לכיסם של הקבלנים ויזמי הנדל”ן.”**

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

כתוצאה מהגברת הביקוש בקרב הזכאים ומהקשיחות בהיצע, ”יתחרו” הזכאים על מלאי מוגבל וקשיח של דירות חדשות העומדות באמות-המידה 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>24</sup>

ומה ההשפעה הצפויה בטווח הארוך קצת יותר? ובכן, מכיוון שכל פיקוח מחירים נהיה יעיל פחות ופחות ככל שהזמן חולף (שכן השחקנים המתוחכמים בשוק לומדים כיצד לעקוף אותו), בטווח הארוך תקטן ההשפעה של הפחתת המע”מ במקטע הזכאים, והמחיר המשוקלל יזלוג כלפי מעלה. לכן סביר בהחלט להניח שההשפעה הסופית של מתן הפטור ממע”מ תהיה דווקא לכיוון של עלייה במחירי הדירות, ולא לכיוון של ירידה.

עם זאת, ייתכנו שינויים משמעותיים במחירי הדירות בשנים הבאות, ואף בחודשים הקרובים, ללא שום קשר למתן פטור ממע”מ או להימנעות ממתן פטור כזה. השפעות של שינויים בריבית, של מצב המשק ושוק העבודה ושל ציפיות לגבי העתיד עשויות 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 יישובים והתנחלויות יגרום לעלייה חדה במחירי הדירות. קיימת גם אפשרות שהמחירים כבר כיום גבוהים בצורה בלתי-סבירה (”בועת מחירים”), ושהם ירדו כאשר שיעור מספיק של קונים ומוכרים יבינו זאת. למשל, מחקר של קרן המטבע הבין-לאומית קבע שמחירי הדירות בישראל גבוהים בכ-25 אחוזים בהשוואה לשיווי-משקל ארוך-טווח שמתיישב עם משתנים מקרו-כלכליים בסיסיים, או במילים אחרות – שבמוקדם או במאוחר מחירי הדירות עשויים לרדת בכ-20 אחוזים, אם וכאשר הם יתכנסו לרמת שיווי-המשקל.<sup>25</sup> מחקר זה נערך לפני כחצי שנה, ומאז מחירי הדירות המשיכו לעלות, ולכן סביר להניח שהתיקון הנדרש כעת גדול עוד יותר.

הוא הממוצע לכלל הדירות בבניין, כולל אלה השוות יותר, ולכן הממוצע בקרב הדירות השוות פחות נמוך בהכרח מ-X). לכן, גם אם פיקוח המחירים יעבוד בצורה מושלמת, והמחירים ייקבעו באופן מדויק (בממוצע) לכל בניין, עדיין חלק ניכר מההטבה יגיע לכיסי הקבלנים, ולא לזכאים. מובן שההנחה כי המחירים ייקבעו באופן מושלם בממוצע לכל בניין היא הנחה בלתי-סבירה, ונראה שהדבר אינו נכון אפילו לכל רחוב או לכל שכונה.

ומה יקרה אחרי חודשים מספר? הרי המחירים בשוק הנדל"ן הם דינמיים ומשתנים ללא הרף. גם אם המחירים היו מדויקים ברגע שנקבעו, ברור לחלוטין שתוך חודשים אחדים הם כבר לא יהיו מדויקים. יתר על כן, תגובתם של הקבלנים על השינויים 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 ממע"מ) או יבקשו ממשרדי הממשלה לבחון מחדש את המחירוניהם שנקבעו ולעדכן אותם; אולם אם מחיר השוק ירד, הם ימכרו את הדירות לזכאים במחיר המחירון. שוב, המשמעות היא שחלק מההטבה יגיע לכיסי הקבלנים, ולא לזכאים.

**”גם אם פיקוח המחירים יעבוד בצורה מושלמת, והמחירים ייקבעו באופן מדויק (בממוצע) לכל בניין, עדיין חלק ניכר מההטבה יגיע לכיסי הקבלנים”**

יזומי ההצעה למתן פטור ממע"מ מודעים לבעיה זו, ולכן הם מציעים להוסיף מנגנון שיפקח על העסקות והמחירים, על-מנת שהממשלה תוכל לוודא שההטבה תגיע לזכאים ולא תזלוג לכיסי הקבלנים. פקחים רבים יועסקו על-ידי משרדי הממשלה על-מנת לבדוק כל עסקה של רכישת דירה חדשה על-ידי זכאים. הם יצטרכו לבחון, למשל, את סטנדרט הבנייה בכל אחת מהדירות, שאם לא כן קיים חשש שהקבלנים יעניקו את מלוא ההטבה לזכאים אך במקביל ינמיכו את הסטנדרט. כמו-כן יצטרכו פקחים לבחון שאין קשרי משפחה או קשרים אחרים בין הקבלנים שמוכרים את הדירות לבין הרוכשים (על-מנת למנוע “קומבינות” בין הקבלנים לבין רוכשי הדירות למכירות פיקטיביות או במחירים פיקטיביים).

מובן שפיקוח כזה יהיה מסורבל, יקר ולא ממש יעיל. למשל, מה לגבי קשרי חברות בין קבלנים לבין רוכשי הדירות? האם שני קבלנים שונים יכולים למכור דירות במקביל, כל אחד לבן של הקבלן האחר? האם המחירוניהם שייקבעו על-ידי הממשלה יתייחסו רק למחיר למ"ר על-פי עיר ושכונה או גם על-פי רחוב, נוף, הסטנדרט של מבואת הבניין, כיוון הדירה וכו'?

נניח שקבלן מעוניין למכור 100 דירות בבניין חדש שבנה, והממשלה קבעה כי המחיר (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 יהיה אפשר למנוע את הקבלן מלמכור לזכאים את הדירות השוות פחות ולאלה שאינם זכאים את הדירות השוות יותר? מובן שלא יהיה אפשר למנוע זאת. כתוצאה מכך ירכשו הזכאים דירות במחיר X לכל מ"ר (כולל מע"מ), אך השווי האמיתי של הדירות הוא מתחת ל-X (כי X

להון העצמי הנדרש. אזרחים שאין להם או להוריהם ההון העצמי הדרוש לקניית דירה או שמעדיפים לשכור דירה לא ייהנו כלל מהפטור, אבל ישלמו כמובן את מחיר הפטור ממע"מ – אם במסים גבוהים יותר ואם בשירותים ממשלתיים נדיבים פחות.

## ”ההטבה מסייעת לאוכלוסייה מצומצמת ומבוססת – מתן פטור ממע”מ מיטיב בעיקר עם השכבה האמידה של הזוגות הצעירים, מכיוון שדירות נקנות בעיקר על-ידי האוכלוסייה המבוססת”

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

## 7ה. חסרונות נוספים של מתן פטור ממע”מ על רכישת דירה

• לקבלנים ולרוכשי הדירות ייווצר פיתוי חזק מאוד לזייף את מחיר העסקה. נניח שקבלן מוכר לזוג רוכשים דירה ששווייה 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 ב-1.6 מיליון, אף שהתשלום בפועל יהיה גבוה יותר, כל הצדדים לעסקה ירוויחו. הקבלן יוכל להעלים הכנסות בהפרש שבין התשלום בפועל לבין המחיר המדווח של העסקה, והזוג יוכל להימנע מתשלום המע”מ על 1.6 מיליון שקלים, ויחסוך תשלום של 244 אלף שקלים לרשויות המס. נוסף על כך סביר להניח שהוא יקבל גם הנחה על הסכום שמעל למחיר הרשום של העסקה, שאותו הוא יעביר לקבלן במזומן. בדרך-כלל פקחי רשות המסים מתקשים מאוד לגלות העלמות מס במקרים שבהם שני הצדדים לעסקה מרוויחים סכומים משמעותיים כתוצאה מההעלמה. מקרה זה הוא מקרה קלאסי שבו הסיכוי לגלות את הזיוף נמוך מאוד, כי לשני הצדדים כדאי מאוד לזייף את מחיר העסקה ולשום צד לא כדאי להלשין על האחר.

• ההטבה מסייעת לאוכלוסייה מצומצמת ומבוססת – מתן פטור ממע”מ מיטיב בעיקר עם השכבה האמידה של הזוגות הצעירים, מכיוון שדירות נקנות בעיקר על-ידי האוכלוסייה המבוססת (עדות לכך מצויה בתרשימים 5 ו-6 לעיל), בפרט כאשר מדובר בדירות חדשות. הנהנים מההצעה לא יהיו בהכרח האוכלוסיות העניות או מעמד-הביניים, והדבר נכון במיוחד לגבי האפשרות לניצול מרבי של ההטבה. גם בהנחה שביטול המע”מ יתגלגל במלואו לכיסם של הצרכנים, ייהנו מההטבה המבוססים יותר, שקונים דירות באחוז גבוה יותר ובמחיר גבוה יותר, ואלה עם הורים בעלי אמצעים שיכולים לסייע להם להגיע

## ”הפליה 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 המרבית (1.6 מיליון שקלים) תהיה רלוונטית בעיקר באזור המרכז, ואילו בפריפריה התקרה תהיה נמוכה יותר.”

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 לבין התועלת המתקבלת על-ידי הזכאים. ברמת החברה כולה, העלות גבוהה מהתועלת ויש פגיעה ברווחה החברתית הכוללת.<sup>25</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. אם יתהווה משבר עתידי בשוק הנדל”ן, הוא יתאפיין בירידה חדה במחירי הדירות, באי-עמידה בתשלומי המשכנתות של חלק מהלווים, בהפסדים במערכת הפיננסית, בירידה בפעילות הכלכלית בלוויית גידול באבטלה, וביצירת מעגל-קסמים שבו תהליכים אלה 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. הימנעותן של אוכלוסיות אלה מלהיכנס עד עתה להשקעה נדל”נית עשויה להצביע על מאפייני סיכון בולטים שלהם בהשוואה לבעלי הדירות הקיימים – למשל, ביטחון תעסוקתי פחות, יכולת פחותה לקבל סיוע מבני משפחה בעת קשיים כלכליים וכולי. ”דחיפתן” של אוכלוסיות נוספות אלה להשקעה נדל”נית עלולה להגביר את הסיכון למשבר עתידי בשוק הנדל”ן, ולגרום לכך שאם וכאשר יתרחש משבר כזה, השפעותיו החברתיות והכלכליות יהיו הרסניות יותר.

גם במקרה של מוטבים שאכן ירכשו דירה חדשה בטווח המחירים שעומד בכל אמות-המידה וייהנו מכל ההטבה (תחת ההנחה ההירואית שהיא לא תזלוג כלל לכיסיהם של הקבלנים ויזמי הנדל”ן), עולה השאלה אם מצבם אכן השתפר. מתן הפטור ממע”מ על רכישת דירה למגורים יוצר הטיה לטובת השקעה בדיור על-חשבון השקעות אחרות, דוגמת השקעה בחינוך, בשוק ההון וכדומה. בקרב הזוגות הצעירים יש כאלה המעוניינים להשקיע את הונם ברכישת השכלה ובחינוך 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-חשבון השקעות אחרות יוצר עיוות בהקצאת המקורות והשימושים. כך, למשל, המדיניות יכולה להשפיע על שינוי בתמהיל הדירות הנבנות ובטעמי הצרכנים

לסיכום, חשוב להדגיש כי אין שום קשר בין חוזק הטענות לגבי הצדק או חוסר הצדק של אמות-המידה שהוצעו לקבלת ההטבה לבין השאלה אם נכון או לא נכון לתת לאוכלוסיות העומדות באמות-מידה אלה זכות לפטור ממע"מ על רכישת דירה. מבלי להיכנס לוויכוח לגבי הצדק של אמות-המידה, נניח לדוגמה (תוך הקצנה מכוונת) שיש הסכמה גורפת שאנשים אשר שירתו בצה"ל ביחידות שדה והשתתפו בפעילות קרבית להגנת המולדת אכן תרמו יותר למדינה ולאזרחיה מאנשים שהתחמקו משירות צבאי, ושהם ראויים לתגמול על כך, ניתן לתגמל אותם באין-ספור דרכים הגיוניות יותר מאשר מתן פטור ממע"מ על רכישת דירה. ניתן לעשות זאת, למשל, על-ידי הגדלת שכרם של החיילים בצבא-החובה ופיצוי למפרע של אלה שכבר השתחררו; על-ידי מתן קצבה חודשית שיכולה לשמש לשכירת דירה או לתשלום משכנתה, בהתאם להעדפות האישיות, ומבלי להעניק יתרון לרכישת דירה חדשה מקבלן על רכישת דירה יד-שנייה; או על-ידי מתן נקודות זיכוי ממס הכנסה.







# 8. ההצעה לקביעת "מחיר-מטרה" בשיווק הקרקות

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

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 אילולא הייתה הממשלה מונופול. אולם בטענה זו יש שלוש בעיות:

- תוספת הקרקעות המשוקות על-ידי הממשלה בכל תקופה היא קטנה יחסית למלאי הקרקעות הקיים. לכן ההנחה שהממשלה מעניקה אינה משפיעה בהכרח על מחירן של כלל הקרקעות הקיימות.

למעשה, מדובר בסבסוד של 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, אשר יחייב בסופו של דבר העלאת מסים (או הימנעות מהפחתת מסים), קיצוץ בהוצאות ובשירותים לאזרח או הגדלה של החוב הציבורי.<sup>26</sup>

קיימת טענה כי הממשלה פועלת כיום כמונופול בשוק הקרקעות, וכי המחיר שהיא מקבלת

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

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

ההשפעות של שתי ההצעות ("מע"מ אפס" ו"מחיר-מטרה") על שוק הנדל"ן דומות אף הן. בשתיהן צפוי עידוד של רכישת דירות מבלי להגדיל את היצע הדירות, דבר שיגביר את לחצי הביקוש בשוק. גם ההשפעה על הגדלת אי-השוויון החברתי דומה. לבסוף, גם הבעיות היישומיות בהצעת "מחיר-מטרה" דומות לאלה שבהצעת "מע"מ אפס". במיוחד, האפשרות לזליגת חלק ניכר מהסבסוד לכיסיהם של הקבלנים והיזמים קיימת בשתי ההצעות, ובשתיהן יש צורך בהקמת מנגנונים מורכבים ומסורבלים לפיקוח על מחירים ועל עסקות.

ההבדלים המהותיים היחידים בין שתי ההצעות באים לידי ביטוי בהשפעות-הרוחב על מערכת המס ובקושי להפסיק את המדיניות. בשני היבטים אלה, השפעותיה של הצעת "מחיר-מטרה" חמורות פחות מאלה של הצעת "מע"מ אפס". חשוב להדגיש כי יתרונות אלה אינם הופכים את הצעת "מחיר-מטרה" לטובה וראויה, אלא רק לגרועה קצת פחות מהצעת "מע"מ אפס". כפי שיובהר בסעיף הבא, קיימות גישות טובות בהרבה להתמודדות עם עודף הביקוש בשוק הנדל"ן.



## 9. הצעה חלופית

סעיף זה מציג הצעה חלופית לטיפול בצד הביקוש בשוק הנדל"ן למגורים, המנוגדת ב-180 מעלות כמעט להצעת "מע"מ אפס" ולהצעת "מחיר-מטרה".

בסעיף 4 במאמר זה הוצגה והוסברה בפירוט ההפליה 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 ליניארי ולא-רטרואקטיבי. שינוי זה ירחיב למעשה לדירות יחידות את רפורמת המס שנכנסה לתוקף בתחילת 2014 לגבי דירות לא-יחידות.

## שינוי זה ישיג כמה מטרות חשובות:

- העלמות המס יקטנו. מכיוון שבעלי דירות ישלמו בעתיד מס שבח, הם יוכלו לקבל זיכוי על עלויות של שיפוצים ושדרוגים אחרים של הנכס, ויקטן התמריץ לשלם על שיפוצים במזומן, תוך העלמת מסים מצד בעלי המקצוע. באופן דומה יקטן התמריץ לשלם במזומן חלק מהתשלום בעת רכישת דירה מקבלן 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.
- ביקוש-היתר בשוק הנדל"ן למגורים כתוצאה מהטבת המס, שתתם לעלייה החדה במחירי הדירות בשנים האחרונות, יצטמצם.
- יהיה לחץ להורדת מחירי הדירות כבר בטווח הקצר. זאת, מכיוון שבעקבות העלייה החדה במחירי הדירות בשנים האחרונות, רוב הדירות הקיימות בשוק כבר 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 ליניארי מרגע הרכישה, והמס יחול רק על התקופה שאחרי ינואר 2015). הגידול בהיצע צפוי להוביל לירידה במחירי הדירות. הזוגות הצעירים המתקשים כיום לרכוש דירה יהיו בין הנהנים העיקריים מירידה זו במחירים.
- הודות להכנסות הנוספות שהממשלה תקבל במהלך הזמן תהיה אפשרות פיסקלית להפחית מסים אחרים. כתוצאה מכך יהיה תמהיל המסים שוויוני יותר (כפי שהוסבר בסעיף 4 לעיל, הנהנים העיקריים מהטבת המס לדירות מגורים הם העשירונים העליונים) וגם תומך-צמיחה יותר (מסים על נדל"ן פוגעים בצמיחה פחות ממסים על הכנסות של יחידים או חברות או ממסים על צריכה).
- מערכת המס תהיה יעילה יותר, עם פחות עיוותים. דבר זה ישפר את הרווחה לכלל הציבור (הרווח הצפוי לכלל הציבור מביטולה של הטבת מס הוא גדול יותר מסך ההפסד שייגרם לאלה שנהנו עד עכשיו מהטבת המס).



## 10. סיכום

מאמר-עמדה זה ניתח את הגידול בביקוש לרכישת דירות מגורים בשנים האחרונות, והסביר מדוע התגברות הביקוש בשוק הנדל"ן למגורים בשנים האחרונות הייתה גורם מרכזי שתורם לעלייה החדה 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.

כן הוצגה במאמר ההצעה החלופית לטיפול בצד הביקוש בשוק הנדל"ן למגורים. ההצעה שהוצגה אינה אטרקטיבית מאוד מבחינה פוליטית, וקובעי המדיניות יתקשו לאמצה. קשה להסביר אותה לציבור, היא נראית כמגלמת פגיעה ודאית ומיידית בבעלי הדירות, ובמבט ראשון לא ברור מי ייחנה ממנה ומתי. היתרון היחיד שלה הוא שהיא מטפלת במהות הבעיה.

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



- 1 תזכיר הצעת חוק מס ערך מוסף והסבה  
במס בעסקה לרכישת דירת מגורים מוטבת),  
התשע"ד-2014, [http://www.mof.gov.il/Lists/  
List26/Attachments/792/TAZKIR.pdf](http://www.mof.gov.il/Lists/List26/Attachments/792/TAZKIR.pdf).
- 2 כאן ובהמשך המאמר, הכוונה בכיטויים "במונחים  
ריאליים", "ידידה ריאלית" ו"עלייה ריאלית" היא  
"בניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן ללא סעיף  
הדיר". הבחירה במדד ייחוס שאינו כולל בתוכו את  
סעיף הדיר נובעת 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 הדיר במדד  
את מחירי הדירות, ואילו לאחר מועד זה הוא כולל את  
מחירי השכירות (חוזים מתחדשים וחוזים קיימים),  
אך לא את מחירי הדירות. שנית, המשקל של סעיף  
הדיר במדד המחירים לצרכן הוא משמעותי וכרבע  
מהמדד, וגם השתנה עם השנים. כך, למשל, כאשר  
מדווחים כי מחירי השכירות עלו ב-20 אחוזים יותר  
מדווחים 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 הדיר. למען האחידות המתודולוגית,  
בהמשך מאמר זה מדדתי גם משתנים אחרים (ולמשל,  
השכר הריאלי הממוצע למשרת שכיר) באותם  
מונחים, כלומר, חילקתי את המשתנה הנומינלי במדד  
המחירים לצרכן ללא סעיף הדיר, ולא במדד המחירים  
לצרכן כולל סעיף הדיר.
- 3 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "נתוני החשבונאות  
הלאומית לשנים 2006-2013 ולרבעון הראשון של  
2014" (18 במאי 2014).
- 4 בנק ישראל דין וחשבון 2013, 161 (2014).
- 5 מחירי השכירות נמדדים, החל בינואר 1999,  
במסגרת סעיף הדיר במדד המחירים לצרכן.
- 6 היחס בין מחירי הדירות לבין מחירי השכירות הוא  
המספר ההופכי של התשואה הממוצעת של שירותי  
דיר המונבת על-ידי דירות מגורים.
- 7 על-פי חלוקה זו, "משדרגים" שעוברים לדירתם  
החדשה אך אינם מוכרים את דירתם הקודמת נהפכים  
ל"משקיעים", ותושבים זרים שקונים דירות בישראל  
נחשבים "משקיעים" גם אם הם משתמשים בדירה  
לשימוש עצמי תקופה קצרה בכל שנה וביתר ימות  
השנה היא עומדת ריקה.
- 8 בשנים האחרונות התערבה המדינה לא פעם במערכת  
המיסוי על הנדל"ן, בעיקר כדי ליצור הבחנה בין  
סוגים שונים של רוכשים: "משקיעים", "משפרי דיר" ו"זוגות צעירים". על-ידי יצירת מדרגות שונות של מס  
רכישה, העלתה המדינה את מחיר הדירות למשקיעים  
לעומת זוגות צעירים. מס הרכישה נע במדרגות של  
5% אחוזים בהתאם לשווי הדירה לרוכשים של דירה  
יחידה ("זוגות צעירים" ו"משדרגים") ובמדרגות של  
10.5% אחוזים ל"משקיעים". נוסף על כך, החל משנת  
2014 הושט מס שכח על מכירת דירות לא-יחידות  
וכלומר, של "משקיעים".
- 9 למשל, באחד מספרי הלימוד המוכרים ביותר  
בעשורים האחרונים, N. GREGORY MANKIWI,  
MACROECONOMICS (2nd ed., 1994)  
מופיעה הפסקה הבאה (שם, בעמ' 125):  
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.

- 10 העברת בעלות על דירת מגורים ישנה אינה נחשבת השקעה חדשה נטו מבחינה מקרו-כלכלית, מכיוון שהשקעתו של הקונה מתקזזת באופן מלא עם חיסול השקעתו של המוכר. אולם במישור המיקרו-כלכלי, מבחינתו של הקונה מדובר בהשקעה לכל דבר, ממש כמו במקרה של דירה חדשה, כי מדובר מבחינתו בתשלום בהווה תמורת תזרים של שירותי דיור בעתיד.
- 11 מובן שהסכומים המוצגים בדוגמה זו הם לצורך הפשטה. המסקנות יהיו זהות במקרה של סכומים נמוכים יותר.
- 12 בהשוואה זו התעלמנו מהאפשרות של הזוג הראשון לממן את רכישת הדירה באמצעות משכנתה - אפשרות שאינה פתוחה בדרך-כלל לפני הזוג השני (קשה מאוד או אף בלתי-אפשרי לקבל הלוואה מבנק לשם רכישת תיק נירות-ערך בשוק ההון). ההתעלמות מכוונת, ונובעת משתי סיבות: (1) האפשרות לקבל משכנתה אינה בהכרח הפליה לטובה מצד המדינה, אלא משקפת את מהות הנכס הנרכש בעיני המערכת הבנקאית; (2) האפשרות של הזוג הראשון לקבל משכנתה אינה משנה את מהות המסקנות מהשוואה זו, אלא רק עשויה להקציין.
- 13 כיום המסים על דירות מגורים (מס רכישה, מס על שכר-דירה ומס שבח) מסתכמים, על-פי הערכות שונות, בכ-3.7 מיליארד שקלים. אילו הושווה המיסוי על דירות מגורים למיסוי על נכסים פיננסיים ודהיינו, אילו הנהיגה המדינה מיסוי מלא של ההכנסה השוטפת מדירות מגורים - שכר-דירה על דירות מושכרות והכנסה זקופה מדירות בכעלות הדיירים - ומיסוי מלא של השבח בדומה למקובל במיסוי רווחים בשוק ההון, הוא היה מסתכם ב-12.4 מיליארד שקלים. מכאן שדירות מגורים נהנות מהטבות מס בהיקף של 8.7 מיליארד שקלים.
- 14 רק 2 אחוזים מהדירות היחידות - אלה שמחירן עולה על 4.5 מיליון שקלים - חייבות כמס שבח, וגם הוא חלקי, כי הוא חל רק על הסכום השולי מעל 4.5 מיליון שקלים.
- 15 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקר הוצאות משק בית 2011 - סיכומים כלליים 68-71 (לוח 2.2), 133 (לוח 21) (2013).
- 16 ראו בנק ישראל, לעיל ה"ש 4, בעמ' 155 (לוח ז-א-1).
- 17 ש.ם.
- 18 ש.ם.
- 19 אולם גם בעבור משפחות אלה החישוב של שינוי העלות של רכישת דירה כמונחים של משכורות ממוצעות מניב תוצאה מוגזמת. זאת, מכיוון שחישוב השכר הממוצע למשרת שכיר כולל גם משרות ותיקות וגם משרות חדשות שנוצרו בשנים האחרונות. סביר להניח שהמצטרפים החדשים לשוק העבודה הם בעלי פריון עבודה ושכר נמוכים יותר בהשוואה לאלה שכבר עבדו בעבר. לכן בקרב הקבוצה ה"ותיקה" יש להניח שהשכר הממוצע עלה בשיעור גבוה יותר מהנתון הרשמי, המחושב בעבור כלל המשרות במשק.
- 20 מבוסס, בין היתר, על מינהל הכנסות המדינה דוח שנתי 2011-2012 פרק ד ("תחזית הטבות המס לשנים 2013 ו 2014") (2013).
- 21 ניתן אולי לטעון כי הפחתת מס אינה שווה-ערך למתן כסף למישהו, אולם מבחינה כלכלית השפעתה דומה מאוד במקרים רבים. נתכון, לדוגמה, על הטבת המס לחיסכון בקרנות השתלמות. השימוש בהטבה זו מקטין את סך ההכנסות ממסים של הממשלה. חלופה אפשרית הייתה מתן הטבה לחיסכון בקרנות השתלמות לא על-דרך מתן זיכוי מס למעסיק אשר מפריש לעובד תשלומים לקרן השתלמות, אלא באמצעות תשלום מענק כספי על-ידי 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.
- 22 במקרים מיוחדים של דירות יד-שנייה זולות עם עקומת היצע קשיחה וכלומר, אלה שבעליהן "חייבים" למכור אותן במהירות, אשר מתחרות מול דירות חדשות דומות הנמכרות באותן שכונות, אי-אפשר לקבוע בוודאות שהמחיר יעלה.
- 23 International Monetary Fund, Israel: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation 8, n. 4 (IMF Country Report No. 14/47, 2014), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr1447.pdf>.
- 24 נמרוד בוסו "יתוקעים סכין בגב": המדינה נתנה לזוגות הצעירים 100 אלף שקל כדי לקנות דירה - הקבלנים לקחו את הכסף" <http://www.themarker.com/realstate/1.2079681> TheMarker 24.7.2013
- 25 מדובר כאן בסובסידיה למוצר במקום לצרכן - מתן פטור ממע"מ הנו למעשה סובסידיה למוצר, בעוד התיאוריה הכלכלית והניסיון הישראלי והבין-לאומי מלמדים כי עדיפה סובסידיה לצרכן.
- 26 מבחינה חשבונאית הטיפול בהכנסות המדינה משיווק קרקע שונה מהטיפול בהכנסות המדינה מגביית מע"מ, אבל מבחינה כלכלית ההשפעות הפיסקליות בטווח הארוך זהות כמעט.









## פורום קהלת

פורום קהלת הינו מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים, ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



### פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

[office@kohelet.org.il](mailto:office@kohelet.org.il)

[www.kohelet.org.il](http://www.kohelet.org.il)

ISBN 978-965-7674-00-0



9 789657 674000