

להשיג אמצעים לזמן ארוך ללא הצמדה, ובדרך זו להגיע לרווח ספקולטיבי מובטח לאור הירידה המתמדת בערך הקניה של הכסף.

שאלת העידוד של השקעות בבניה להשכרה עומדת עתה במוקד הויכוח הציבורי. מצד אחד אנו שומעים כי מר פינקוס, יו"ר הנהלת הסוכנות היהודית, רוצה לגייס את עזרתם של מוחות מהטובים ביותר בחוגי הכלכלה בקרב היהודים בעולם על מנת לפתור בעיה זו. מצד שני, טוען חבר הכנסת א. עופר, הקרוב לנושא זה פתור מנכ"ל שיכון עובדים, כי לדעתו יש לשים את הדגש על עידוד הרכישה של דירות בבעלות עצמית של המשכנים.

דיוור לשכבות מעוטות אמצעים

השאלה העומדת בפנינו היא: מהי הדרך הטובה והזולה ביותר להבטיח דיוור לשכבות מעוטות אמצעים. תמיכה זו צריכה להינתן תוך חתירה להקטנה מירבית של המעמסה הרובצת על תקציב המדינה. יש להצטרף על כך שעד היום לא נערך מחקר מקיף ומעמיק בבעיה; האם ניתן להקטין ולצמצם את עול התמיכה הממשלתית בדיוור ע"י הגברת ההשקעה הפרטית בבניה להשכרה. זהו מחקר בסיסי שצריך להיערך ע"י גורמים ממשלתיים הקרובים לענין וביחוד ע"י משרד השיכון.

סימפוזיון

ד"ר ד. פינס

השפעת המיסוי על מבנה שוק המגורים

בתחילת דברי אמסור אינפורמציה על מבנה שוק המגורים, מבחינת התחלקותו בין בעלות והשכרה. ד"ר יורם וייס ואנכי מעריכים ש-65.5% ממלאי הדירות בארץ הן דירות שבהן מתגוררים בעליהן ו-21.5% — דירות בבעלות „עמידר“, המושכרות בדרך כלל בתנאים סוציאליים, 13% הנותרים הן דירות המושכרות בתנאים של שוק חפשי, כולל דירות מוגנות (דירה מוגנת היא בבעלות חלקית: חלק מוחזק בבעלות וחלקה בתנאי שכירות). אין בידינו אומדן מדויק לגבי התחלקות 13% הללו בין שכירות מוגנת ושכירות חפשית ומלאה. אבל, בהתחשב בכך שחלק מדירות „עמידר“ מושכרות בתנאים מוגנים, נוכל להסתמך על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בדבר חלקה של השכירות המוגנת המגיע ל-12 אחוזים מהמלאי, ובדרך זו להסיק שחלקה של השכירות החופשית הוא כ-1% מהמלאי. ניתן אפוא לקבוע שחלקו של השוק להשכרה חופשית קטן ביותר.

היחסים בצפון אמריקה ובאירופה

על מנת לתקן את הרושם שנוצר מהדברים שהושמעו כאן, והמושגים לעתים קרובות גם מעל במות אחרות, יש לציין כי שיעור הבעלות העצמית בישראל אינו גבוה מזה שבארה"ב ובקנדה אדרבא, הנתונים של או"ם המתייחסים לאמצע שנות הששים מלמדים כי בארה"ב ובקנדה היה שיעור הבעלות העצמית גבוה מזה שבישראל. ואולם בארה"ב ובקנדה, כל אותן הדירות שאינן מוחזקות ע"י בעליהן מושכרות בתנאים של שוק חופשי. התופעה של השכרה סוציאלית איננה רווחת שם, כפי שהדבר מקובל אצלנו. שוק השכירות החופשית בצפון אמריקה הוא אפוא, שוק גדול המקיף כ-30 אחוזים לפחות ממלאי הדיוור. באירופה המצב שונה. לפי נתוני או"ם אחוז הדירות המוחזקות ע"י בעליהן, נמוך

מזה שבישראל. אמנם קיימת שם השכרה סוציאלית, במיוחד ע"י הרשויות המקומיות, אלא שהיקפה קטן כנראה מזה שבישראל. לכן, משתי עובדות אלה מתברר שהיקף ההשכרה בתנאי שוק חופשי גדול באירופה בהרבה מאשר בארץ. המסקנה היא איפוא שהן בצפון אמריקה והן באירופה קיים שוק רחב יחסית של השכרת דירות בתנאים של שוק חופשי. המטרה העיקרית של הרצאה זו היא לנסח השערות לגבי הסיבות שבגללן הצטמק או חוסל כליל בישראל השוק להשכרת דירות בתנאי שוק חופשי. הסיבה הבלתי אמצעית לכך נעוצה בחוק הגנת הדייר, אלא שכאן מתעוררת השאלה מדוע לא התאושש השוק להשכרת דירות לאחר ביטול תחולתו של חוק הגנת הדייר על דירות חדשות.

ההשערה של ד"ר וייס ושלי היא, כי הסיבה העיקרית למצב הנוכחי נעוצה במבנה של מערכת המסים בישראל. סיבה נוספת נעוצה במערכת ההטבות הניתנות לרוכשי דירות, ואשר אינן מוענקות למי שאיננו רוכש דירה. על המדיניות היוצרת באופן מודע אפליה נגד השכרה, למדנו מדבריו של מר שטאוב לגבי הצעת התיקונים למס רכוש. הוא ציין, למשל, שההנחות במס רכוש תהיינה גדולות יותר כשמדובר בדירת יחיד (שאני מזהה אותה למעשה עם דירה המוחזקת ע"י בעליה) בהשוואה לדירות אחרות. אפליה מודעת כזו קיימת כמובן גם ביחס למסים אחרים. אם נבדוק את הוראות החוק של מס שבח מקרקעין נמצא, למשל, כי השחרור ממס שבח מקרקעין לגבי דירות ששטחן נופל מ-70 מ"ר נטו חל רק על דירות יחיד. כמו כן שיעורי המס עצמם על דירת יחיד נמוכים יחסית.

אפליה לגבי בניה להשכרה

ואולם האפליה העיקרית והמשמעותית ביותר, הפועלת לדעת הדיור להשכרה, נוצרת ע"י הסדרי מס הכנסה. לפי הסדרים אלה, ערך שירותי הדיור הזקופים אינו נכלל בהכנסה החייבת במס; בעוד שערך שירותי דיור, אשר מומשו ע"י שכר דירה נכלל בהכנסה החייבת במס. המשמעות החברתית של אפליה זו תחבטא למשל בהשוואת מצבם של שני אנשים עם הכנסה כספית זהה אשר לאחד מהם יש דירה ולשני אין. שניהם ישלמו סכום זהה של מס הכנסה, למרות שברור שהם מסוגלים להפיק רמה שונה של רווחה מהכנסתם הכספית ומנכסיהם. כמו לכלכלנים רבים סבור גם אני שאת ההכנסה החייבת במס יש להגדיר בצורה שתשקף את ערך הרווחה שממנה יכול משק הבית ליהנות, מבלי שרכושו יפחת. מהגדרה זו משתמע שבעל הדירה חייב לשלם מס הכנסה גבוה יותר. אך אין ברצוני להרחיב את הדיבור על נושא זה; שכן הנושא העיקרי של הרצאתי הוא ההשפעה הנובעת לאפליה על מבנה שוק המגורים.

ברצוני להדגיש כי במחקר שלנו לא עסקנו בבדיקת היתרונות והחסרונות של שיטת בעלות לעומת שיטת שכירות. לכן כשאני ממליץ על שיקומו מחדש של שוק השכירות איננו עומדים על קרקע מוצקה במידה מספקת. אבל עמדנו לפחות על יתרון חשוב אחד שיש לקיומו של שוק שכירות — חיוניותו עבור הקונים או השוכרים לראשונה דירה, דהיינו זוגות צעירים, מהגרים מהכפר ומעיריות פיתוח לעיר וכמובן עולים.

שתי גישות קיצוניות

אנו עדים היום לשתי עמדות קיצוניות ביחס לנחיצותו של שוק השכירות ולגבי האפשרות של שיקומו. מצד אחד יכולתם לקרוא בעתונם סמאות של קבוצה פוליטית מסוימת שלפיהן עשוי שוק השכירות לפתור אחת ולתמיד את בעיות הדיור. מאידך —

כפי שהדבר התבטא בעיתונות — הביעה אישיות בכירה המצויה בבעיות של שוק הדיור, ספקות ביחס לאפשרות שיקומו של שוק השכירות. לדברי אישיות זו אין כל סיכוי לשיקומו של שוק דיור בהשכרה מכיוון שהמשכיר ידרוש את הריבית המקובלת על ערך הדירה. ריבית זו מגיעה ל-15-16 אחוזים ואם נכפיל אותה בערך דירה ממוצעת, נגיע לסכומים כאלו ששוכר דירה ממוצע אינו יכול לעמוד בהם.

גורמים להתייקרות יחסית של הדיור

ד

אנו סבורים כי שתי העמדות הקיצוניות הללו אינן מבוססות די הצורך. אמנם התיאוריה העוסקת במבנה שוק המגורים נמצאת עדיין בחיתוליה, אבל אפשר לסמוך על חלק מהמסקנות שלה אפילו במצב הנוכחי. תיאוריה זו מלמדת, למשל, שלאורך זמן צפויה התייקרות יחסית הולכת וגדלה של מחירי דירות. זוהי תופעה אימננטית ובעלת משמעות בטווח הארוך; ההסבר העיקרי לה נעוץ במחסור בקרקע. אין זה אמנם מחסור מוחלט, שכן העיר יכולה להתרחב, ואולם העיר המתרחבת גדלה בעיקר בפריפריה. וכשבונים בפריפריה, ברור שהיתרון של דירות הנמצאות במקומות מרכזיים הולך וגדל, וכתוצאה מכך עולה מחירן. וכתוצאה מכך עולה גם המחיר הממוצע של דירות בעיר כולה. אם נתבונן למשל, במה שמכונה הגלעין של המרחב המטרופוליטני של ת"א, נמצא שהוא מלא כמעט לחלוטין (הכוונה לשטח שבין הירקון מצפון; דרך חיפה ודרך פתח-תקוה במזרח; כביש יפו—ירושלים בדרום והים במערב). עיקר הבניה החדשה מתרכזת מחוץ לשטח הגלעין, במקומות מרוחקים יחסית ממרכזי הפעילות האורבנית.

התייקרות זו של הדירות היא רק הצל של תופעה מהותית יותר: דהיינו, שלאורך זמן יש צורך יותר ויותר, מקורות ריאליים על מנת לספק שירותי דיור נתונים לתוספת האוכלוסייה. גידול של מקורות ריאליים מתבטא בכך שדרושים יותר אמצעים לתחבורה ממקומות הבניה החדשים ושהגידול בצפיפות כרוך בהגדלת ההוצאות הממוצעות לבניית דירות.

זאת ועוד, ענף הבניה מפגר מבחינה טכנולוגית אחרי ענפים אחרים במשק. תהליך ההתקדמות הטכנולוגית בענף הבניה הוא איטי; יש הסבורים שחלק ניכר מעבודות הגמר מבוצעות היום בשיטות טכניות מלפני 50 שנה. קיימת גם סברה שהפיגור הטכנולוגי בבניה בישראל גדול יותר מאשר באירופה ובארה"ב. הפיגור הטכנולוגי בבניה והמחסור בקרקעות נגישות מסבירים איפוא את תהליך התייקרות בטווח ארוך בענף זה.

מובן שהתייקרות בטווח ארוך אינה מיוחדת רק לישראל. תופעה זו מוכרת בכל האזורים המטרופוליטניים הנמצאים בתהליך גידול, כלומר בערי מטרופולין מצליחות. אמרתי בשעתו, אולי במידה מסויימת של ציניות, שאחד הקריטריונים הטובים שניתן למדוד בהם את הצלחתה של עיר הוא מחיר הקרקעות. כשאלה מאמירים, סימן שהביקוש לדיור גדל על רקע התרחבות האוכלוסייה והעליה ברמת ההכנסות. נכון אמנם שהתייקרות הדיור מפריעה לגידול העיר, אבל ביחד עם זאת היא גם סימפטום של הצלחת העיר.

נטרול השפעות מזיקות

אינני מאמין שקיומו של שוק שכירות עשוי לפתור את הבעיה של התייקרות הדירות בטווח הארוך, אשר מקורה בגורמים הריאליים שצוינו לעיל. ואולם שוק השכירות עשוי לנטרל אותן השפעות מזיקות הנובעות לגידול הביקוש שמקורו במניעים ספקולטיביים —

הציפיות לעלית הערך של נכסי דלא ניידים בעתיד. כשאני מדבר על ביקוש ספקולטיבי אין כוונתי רק לספקרים ממש שמלאכתם בכך. אני מתכוון גם להמוני בית ישראל הרוכשים דירות, או מקדימים לרכושן, מתוך ציפיה לעלית מחיריהן. מדגימים זאת המקרים הרבים של זוגות צעירים הרוכשים דירות גדולות יחסית בהשוואה לצרכיהן המידיים מיד לאחר הנישואין. השיקול שלהם הוא לקנות את הדירה המתאימה לצרכיהם לטווח ארוך, לפני שהיא מתייקרת.

טענתנו היא ששוק שכירות מפותח היה יכול לסייע לנטרל את ההתייקרות שמקורה בביקוש ספקולטיבי והמשפיעה לרעה על מצבם של הזוגות הצעירים מעוטי-היכולת. אין ביכולתי למצות במסגרת דיון זה את הנושא. אציין רק שבמסגרת המחקר שלנו פיתחנו מודל דינמי המסביר את התפתחות המחירים וההקצאה בשוק המגורים, הן מבחינת הבעלות והן מבחינת התצרוכת של שירותי הדיור.

ביקוש ספקולטיבי

הייתי מסכם נושא זה כך: קיומו של שוק שכירות אינו מהווה ערובה לפתרון התופעה של התייקרות הדיור לטווח הארוך, אבל הוא עשוי לפתור את אותו חלק מהבעיה שמקורו בביקוש הספקולטיבי. אם כי מסקנה זו דוחה את הסמאות שלפיהן תפתר בעית הדיור ע"י שיקומו של שוק השכירות, אני רואה בשיקומו צעד נחוץ לאור ההתייקרות הקיימת, הניזונה בחלקה ממגעים ספקולטיביים.

השאלה המרכזית העומדת בפנינו היא מה היו הגורמים שנגעו את שיקומו של שוק השכירות לאחר שבוטל חוק הגנת הדייר. דברי אלה באים כתשובה לטענה ששיקומו של שוק הדירות להשכרה נועד מראש לכשלון, כיוון ששער הריבית של 16%–18% מחייב שכר דירה מעבר ליכולת התשלום של מרבית משקי הבית בישראל. כפי שכבר ציינתי, הסיבה העיקרית להתנוונותו של שוק השכירות היא שהורם של ערך שירותי הדיור ממס הכנסה. אמנם עלול להשתמע מדברי כאילו ממליץ אני כאן על מס חדש. אך פתרון הבעיה איננו מחייב דווקא מס חדש. הפתרון יכול להיות ע"י שחרור ממס של הסקטור המופעל, ולא דווקא ע"י הטלת מס על הסקטור המועדף. מה שחשוב לעניינינו הוא ביטול האפליה.

המיסוי על ערך שירותי דיור זקופים

בדומה למצב בישראל, אין ברוב מדינות העולם מס על ערך שירותי דיור זקופים, (מס מסוג זה היה קיים אצלנו, לפחות מבחינה פורמלית, בעבר). משום כך נמצא ברוב ארצות העולם שוק השכירות בירידה. בשעתו הצגנו את הבעיה בפני אישיות בכירה, האחראית על החלטות בתחום הדיור. התשובה שקבלנו היתה כי שוק השכירות נמצא בתהליך של ירידה גם בארה"ב ושזהו תהליך בלתי-נמנע. תשובה זו אינה יכולה לספק אותנו; 'העובדה שבארה"ב חל תהליך זה, עדיין אינה מוכיחה שהוא רצוי או בלתי נמנע. יתר על כן, גם בארה"ב נובעת ירידת חלקו של שוק השכירות מהאפליה הנוצרת ע"י מערכת המסים.

במאמר שפורסם לאחרונה הובאו ממצאים על חלקה של האפליה במסים בהקטנת חלקו של שוק השכירות בארה"ב. מהחישובים שהובאו במאמר מסתבר, שבארה"ב זול יותר לקנות את שירותי הדיור בדרך של בעלות מאשר בדרך של שכירות. שיעור ההפרש מגיע ל-20%, ומחציתו מוסברת ע"י האפליה הנובעת מהסדרי מס הכנסה.

ד"ר וייס ואנוכי חזרנו על חישוב זה בצורה מתוחכמת קצת יותר תוך שימוש בנתונים של ישראל. המסקנה היתה כי רכישתם של שירותי הדיור אצלנו, בדרך של בעלות זולה ב-50% מאשר בדרך של שכירות (לעומת 20% בארה"ב). גם אצלנו מוסברת כמחצית ההפרש הזה ע"י האפליה שמקורה בהסדרי מס הכנסה. מסתבר איפוא שבאשראל קיים מניע חזק יותר לעבור משכירות לבעלות מאשר בארה"ב; והסיבה לכך נעוצה בתנאים המיוחדים השוררים בארץ:

שיעורי מס ההכנסה השוליים בישראל גבוהים יותר מאשר בארה"ב; שעה הריבית הנומינלי גבוה יותר ויתכן שהוצאות הניהול גבוהות יותר. מקור נוסף ליתרון הבעלות בישראל, שאינו קיים בארה"ב, הוא ההלוואות הזולות הניתנות לרוכשי דירות, שאינן ניתנות למי שרוכש נכסים אחרים. בעוד ששער הריבית הנומינלי בארץ מגיע בממוצע לסדר גודל של 16%, נהנים רוכשי הדירות מריבית נמוכה הרבה יותר, של 11%. שיעור אחרון זה נקבע ע"י היחס בין הלוואות בנקאיות מזה, והלוואות מקופות תגמולין ופנסיה מזה (אגב, בחישוב היחס בין מחירי בעלות לשכירות לא הובאה בחשבון האפליה הנובעת ממס שבח מקרקעין, אלא רק זו הנובעת מהסדרי מס הכנסה).

הסיכוי להתאוששות שוק השכירות

כאמור, קיימת טענה קיצונית הגורסת שבשיעורי ריבית של 15%—16% אין סיכוי לשוק השכירות להתאושש. אנו דוחים טענה זו. אנו סבורים כי ללא האפליה הנובעת ממס הכנסה, יכול היה שכר הדירה הכלכלי להגיע לממדים סבירים. החישוב אמנם גלמי למדי, אבל יש בו כדי להמחיש עד כמה מוגזמת ההנחה של 15%—16% ממחיר הדירה בתור שכר דירה כלכלי. אם נתעלם מהוצאות ניהול מסויימות אנו נגיע בחישובים שלנו לכך שהוצאות הריבית, התמורה להון וההוצאות האחרות מגיעות ל-18.8% מערך הנכס. אם ערך הדירה הוא 50 אלף ל"י, הרי התשלום החדשי ללא הוצאות אחזקה, יגיע ל-780 ל"י. סכום זה מהווה כ-65 אחוזים מהכנסה משפחתית ברוטו של 1200 ל"י בחודש; וזהו בלי ספק סכום מופרז.

ואולם חישוב זה לוקה בחסר, שכן הוא מתעלם מרווחי ההון המהווים גם הם תמורה להון. הדבר עלול אמנם לעורר תמיהה, אבל כל מי שמתמצא בשוק המקרקעין יודע יפה שדמי שכירת מגרש לשימוש זמני נמוכים תמיד משער הריבית המחושב על ערך הנכס. שהרי לנכסי דלא ניידים יש תכונה מזוהה: הפחת עליהם הוא שלילי. אם שכר הדירה צריך לכסות הוצאות אחזקה בצרוף ריבית ופחת, הרי כשהפחת שלילי עשוי להיות גמון מהוצאות האחזקה פלוס הריבית. או במלים אחרות, שכר הדירה ורווחי ההון (פחת שלילי) צריכים להיות שווים להוצאות האחזקה והריבית. אם שיעור ההתייקרות השנתית של נכסי דלא ניידים הוא 10% ואילו מס שבח מקרקעין הוא 20% מהשבח, הרי כאשר נתקן את החישוב בהתאם לעקרון הנ"ל נמצא כי שכר הדירה יסתכם ב-540 ל"י ולא ב-780 ל"י, כלומר ב-46% אחוזים מההכנסה ולא ב-65%.

אלא שגם חישוב זה אינו מדויק. אם בעל דירה שוקל אם למכור את דירתו ולעבור לשכירות או להמשיך ולהחזיק בדירתו, עליו להביא בחשבון גם את גידול ההכנסה כתוצאה מההשקעה של ההון העצמי בנכסים הנושאים פירות במזומן. אם נניח ששיעור הבעלות העצמית מגיע ל-80% מערך הדירה, כלומר 40,000 ל"י ואם סכום זה יושקע ב-16% ריבית לשנה, תתקבל הכנסה של 6,400 ל"י בשנה, דהיינו 530 ל"י בחודש. אם

נוסיף סכום זה על ההכנסה המשפחתית הרגילה של 1,200 ל"י, תתקבל הכנסה ברוטו של 1,730 ל"י בחודש. שכר הדירה יהווה במקרה זה יותר מ-25% של ההכנסה ברוטו, וזהו שיעור שאינו בלתי סביר. כמובן שחישוב זה מבוסס על ההנחה שבעל דירה משלם מס הכנסה על ערך שירותי דיור זקופים באותה מידה שהוא משלם מס הכנסה על הריבית מהשקעות אלטרנטיביות.

אפשר כמובן למתוח ביקורת על חישוב זה ולטעון, למשל, כי שיעור הבעלות העצמית נמוך יותר ושיעור התשואה ברוטו על השקעות אלטרנטיביות נמוך מ-16% (מכיוון שלאורח הקטן אין הידע המתאים לגבי אפיקי ההשקעות הכדאיות). אבל לדעתנו מדגים החישוב כי הטענה הפשטנית הגורסת שמלכתחילה אין סיכוי להתאוששות שוק השכירות — הינה בלתי מדויקת ואינה מביאה בחשבון את מלוא הגורמים הרלבנטיים. כמובן שבמסגרת דברי כאן איני יכול לעמוד על פרטי החישובים. אבל הדברים שהשמעתי מבוססים על חישובים מפורטים שערכנו במסגרת המחקר על שוק הדיור.

הטעות היסודית

ולבסוף, יש לציין כי המדיניות, שננקטה עד היום לעידוד שוק השכירות נדונה מראש לכשלון. אלא שכשלון זה עדיין אינו מוכיח, כי שיקומו של שוק השכירות אינו כדאי או בלתי אפשרי. אנו סבורים כי במדיניות של משרד השיכון טמונה טעות יסודית. במשק הארץ יש מלאי גדול של דירות וכל שנה מוסיפים למלאי זה את הדירות מבניה חדשה (פחות הדירות היוצאות מכלל שימוש). משרד השיכון מרכז את פעולותיו בתוספת למלאי — כלומר, בבניה החדשה — במקום להקדיש את עיקר תשומת הלב למלאי כולו. זאת היא טעות מהותית בגישה המתבטאת בנושא הגדון כאן במתן הטבות לבניה החדשה להשכרה במקום לתת את ההטבות להשכרה בכללה. אם רוצים לפתח את שוק הדיור, יש להעניק את ההטבות למי שמשכיר דירה ולא למי שבונה להשכרה.

לאחרונה ניתנו הטבות למשכירי דירות לתיירים. קיימת דעה כי הטבות אלו הועילו, והיקף ההשכרה מניח את הדעת. כלום אין זה מרמז, שמתן הקלות כלליות להשכרה עשוי לעודד שוק זה? מאידך גיסא, אם משרד השיכון נותן הקלות לבונים להשכרה, האם הדבר יכול לשמש בסיס לשיקומו של שוק השכירות? אני סבור שלא. שכן מיהו בעל דירה שיהיה מוכן למכרה ולהסתמך להבא על שוק השכירות כאשר שוק זה מצומצם ומקיף פרויקטים בודדים בלבד. כשלונם של פרויקטים אלו אינו מעיד על אי נחיצותו של שוק הדיור או על חוסר האפשרות לשקמו. כי הרי טרם בוצע הניסוי הנכון שיש להפעיל לגבי מלאי הדיור בכללו. ניסוי זה צריך להתבטא בביטול האפליה הנוצרת היום ע"י מערכת המסים על השכרת דירות, בין אם מהבניה החדשה, ובין אם מהמלאי הקיים.