

7 ליולי, 2014

לכבוד
ח"כ ניסן סלומיאנסקי, יו"ר ועדת הכספים

כנסת ישראל

הנדון: הצעת חוק מס ערך מוסף (הטבה במס לרכישת זירת מגורים מוטבת)

"יש אומרים כי אי אפשר לנו לתת שיווי זכויות מלא לאזרחים הערביים של המדינה, משום שאין חל עליהם שיווי חובות מלא. אף זאת טענה מוזרה. נכון, אנו החלטנו לא לחייב את התושבים הערביים ... בשירות בצבא. אבל כך החלטנו מרצוננו החופשי. ואני סובר שהנימוק המוסרי הוא בר-תוקף. והיה כי תקראנה מלחמה, איננו רוצים שאזרח ערבי אחד יעמוד לפני הנסיון האנושי החמור הזה, בו עמדו בני עמנו במשך דורות ... משום מה עלינו במו ידינו ובמו פינו לבטל את אשר אנחנו נותנים לתושביה ולאזרחיה של מדינתנו ללא הבדל דת ולאום?"

(מנחם בגין, 1962).

ביום רביעי, 9.7.2014 תעלה לדיון בוועדה ההצעה שבנדון. אנו מתנגדים להצעה, משני טעמים עיקריים: ההצעה מקפלת בתוכה פגיעה חמורה בשוויון כלפי אוכלוסיות שאינן משרתות בצבא. ההצעה אינה מקיימת את תנאי המידתיות הבסיסי, שהוא קשר רציונלי בין האמצעי ובין התכלית שהחוק מנסה להשיג – הורדת מחירי הדירות.

בפתח הדברים

1. חשוב להדגיש כבר בפתח הדברים, כי התנגדות להצעת חוק זו, אין משמעה התנגדות לצורך לעודד את הגיוס לצה"ל ולהוקיר ולתגמל את המשרתים. הנפוך הוא: אנו תומכים בהגדלה משמעותית של התגמול הכספי שמקבלים חיילים במהלך השחרור, כמו גם בהגדלה כזו של מענקי השחרור. אין ליפול קורבן למשוואה פופוליסטית, לפיה התמיכה בחוק היא תמיכה בצה"ל, והתנגדות לחוק היא התנכרות לו. השאלה העומדת לפרק אינה חיוניות השירות בצה"ל וחשיבות ההוקרה למשרתים בו. השאלה הינה: מהי הדרך הנאותה להוריד את מחירי הדירות, תוך התייחסות לקריטריונים רלוונטיים לחלוקת הטבה שמיועדת למטרה זו.

מהות ההצעה

2. לפי ההצעה, מי ששרתו בצבא או בשירות לאומי, במשך שנים עשר חודשים לפחות, יהיו זכאים לרכוש דירות ללא צורך לשלם מס ערך מוסף, ככל שמחיר הדירה לא יעלה על 1,600,000 שקלים. לעומתם, מי שלא שרתו בצבא, יהיו זכאים לפטור ממס ערך מוסף רק באשר לדירות שמחירן עד 950,000 שקלים.

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

ד"ר אריק כרמון

נשיא מייסד

המועצה הבינלאומית

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

סנטור רוכטר בדנמר, צרפת

פרופ' רונן בוגדנו, בריטניה

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

השופט דליה דורנר, ישראל

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

ד"ר סידני דול, ארה"ב

השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

לוד ג'ורג' ווידנפלד, בריטניה

לוד הרי ק' וולף, בריטניה

סר גיימס ד' וולפנסון, ארה"ב

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

סנטור ג'וזף ליברמן, ארה"ב

פרופ' דומיניק מואיז, צרפת

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט טפטנס, ארה"ב

השופט רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

ד"ר הנרי קיסניג'ר, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' הנרי רוזובסקי, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

השופט מאיר שמגר, ישראל

חברי הוועד המנהל

מר אלפרד אקירוב

מר דב בהרב

מר איל גבאי

מר ארו יוגורמן

פרופ' יפה וילברשץ

מר שאוקי ח'טיב

פרופ' מנואל טרכטנברג

מר טלי מירדור

מר אבינועם נאור

עו"ד אבי פישר

פרופ' זאב צחור

מר יוסי קוצ'ייק

סגני נשיא המכון

פרופ' מרדכי קרמניצר, מחקר

פרופ' יידיה צ' שטרן, מחקר

ד"ר ישי [גסי] פרס, אסטרטגיה

ראש צוות היישום

עו"ד דן לנדאו

עמיתים בכירים

אלוף [מיל'] עמית אילון

פרופ' חנוך דגן

פרופ' מומי דהן

פרופ' תמר הרמן

פרופ' שחר ליכטיץ

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' גדעון רהט

פרופ' אלי שאלתיאל

פרופ' יובל שני



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

יוצא, כי למי ששרת בצבא, ככל שהוא מנצל את ההטבה עד תום, "מחלקת" המדינה כ-100 אלף שקלים יותר מאשר למי שלא שרת, שמנצל גם הוא את מקסימום ההטבה הניתנת להשגה.

פגיעה בשוויון – כלפי האוכלוסיות שלא משרתות

3. ההצעה פוגעת באופן חריף מאד בשוויון. בישראל קיימים ציבורים שאינם משרתים בצבא, וזאת בשל פטור שניתן להם על ידי המדינה. לא ניתן להתעלם מהעובדה, לפיה אי-השירות בצה"ל של האזרחים הערבים נובע מההחלטה שלא לקרוא להם לשירות. זו המדיניות המפורשת של צה"ל ושל הממשלה מאז הקמת המדינה ועד היום. יוצא, איפא, שהערבים שאינם משרתים בצבא אינם משתמטים או מתחמקים משירות, ואף אינם עושים דין לעצמם. הצבא הוא שבאופן רשמי אינו מעוניין לגייס את האוכלוסייה הזו, הן מטעמים ביטחוניים, והן מטעמים מוסריים. גם הסדר דחיית השירות של לומדי התורה היה הסדר שנעשה על ידי המדינה. המדינה אינה רשאית מצד אחד להחליט שהיא אינה מעוניינת לגייס אוכלוסייה מסויימת, ומן הצד השני להפלות אותה לרעה באמצעות הטבות מפליגות למשרתים, שאין להן קשר ישיר לשירות הצבאי. יש לציין כי בשנים האחרונות נעשו צעדים בניסיון להסדיר את סוגיית השירות האזרחי של האזרחים הערבים. הסוגיה אינה פשוטה, אך אין מנוס מהמאמץ ליישב אותה, במישרין ובשקיפות, מתוך הכרה במורכבות הנושא וברגישותו, ותוך הידברות עם מנהיגי הציבור הערבי. הסוגיה לא תיושב בצעדים עקיפים, כגון תוספת מענקים והטבות לחיילים משוחררים ולמשרתים בשירות האזרחי. טעות מוסרית ומעשית חמורה היא להעמיד את היחסים הטעונים בין הרוב היהודי לבין המיעוט הערבי על הסדרים הנוגעים בחוסר הוגנות יסודי – הפלייה לרעה על בסיס הימנעות משירות אזרחי של מי שלא עמדה בפניהם כלל אפשרות ממשית של שירות כזה. ההצעה משדרת מסר, לפיו "בלי חובות - אין זכויות". למי שלא מקיים את חובותיו – לא עומדת כלל הזכות לשוויון. זהו מסר שהינו מוטעה מיסודו. בנוסף, הוא בלתי רלבנטי ככל שמדובר בציבור שלא הוטלה עליו חובת שירות. מדובר במסר מדיר ומפלה כלפי האוכלוסיות הלא משרתות. כלפי האוכלוסייה הערבית, המודרת והמופלה גם-כך, זהו מסר פוגעני ומסוכן במיוחד.

4. אכן, בבג"ץ 11956/05 **בשארה נ' שר הבינוי והשיכון**, נקבע כי ככל שלא מדובר בתנאי סף אלא רק בתנאי שקובע את היקף ההטבה, תיבחן כל הטבה לגופה, וניתן יהיה להתחשב התחשבות מידתית בעובדת השירות בצבא. אולם בחוק המוצע מדובר בעניין שונה בתכלית: ביחס למי שלא שירת בצבא והוא מעוניין לרכוש דירה שמחירה עולה על 950,000 שקלים – מדובר בתנאי סף, שכן הוא לא יקבל, ולו שקל אחד של הטבה. החוק אינו עומד, אם כן, במבחן שהתווה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

בג"ץ בשארה. בנוסף, הוא אינו עומד בתנאי המידתיות, שכן שווי ההטבה במקרה זה הוא משמעותי והיא בעלת ערך כלכלי רב. דרישות הסבירות והמידתיות אינן מתקיימות גם משום שהשירות מעניק טובת הנאה כלכלית מופלגת שנים רבות אחרי שהסתיים, כך שהזיקה בין חסרון הכיס שנגרם למשרת לבין טובת ההנאה שהחוק מעניק לו עשויה להיות קלושה. מן הצד השני, האפשרות לשירות אזרחי לערבים ולחרדים נוצרה רק בשנים האחרונות, ולכן אין זה הוגן להפלות לרעה מי שלא הייתה בפניו אפשרות ממשית לשרת. זאת ועוד אחרת, בפסק הדין קישר בית המשפט בין תכלית החוק, שהיא תכלית סוציאלית, לבין קריטריון האבחנה של השירות הצבאי. דהיינו, מי ששירת בצבא נמצא בחיסרון כלכלי מול מי שלא שרת בשל שלוש השנים האבודות, ולכן ניתן להתחשב בכך לקביעת גובה ההטבה. לעומת זאת, הגיונו של החוק המוצע הוא אנטי סוציאלי. החוק מיטיב יותר דווקא עם מי שיכולתם הכספית רבה יותר: ככל שאדם קונה דירה יקרה יותר (עד תקרת ההטבה), כך הוא "מקבלי" יותר כסף מהמדינה. לא ניתן, לכן, לייחס לאבחנה בין משרתים ולא משרתים בהקשר זה, תכלית סוציאלית. תכלית סוציאלית לא מתקיימת גם מטעם נוסף: לא ניתן לטעון שיש קשר מובהק בין האוכלוסייה ששרתה בצבא לבין נזקקות לדיור. ההיפך הוא הנכון: דווקא האוכלוסיות הלא משרתות, בעיקר ערבים וחרדים, הן האוכלוסיות החלשות יותר מבחינה כלכלית וצורכי הדיור שלהן חריפים יותר.

פגיעה בשוויון – בתוך קבוצת המשרתים

5. פגיעה חריפה נוספת בשוויון נגרמת על ידי החוק המוצע בתוך אוכלוסיית המשרתים עצמם. לפי החוק, גובה ההטבה שיקבל המשרת מהמדינה, יקבע לפי יכולתו הכלכלית לרכוש דירה. אם אין ביכולתו לרכוש דירה כלל – ההטבה שיקבל היא אפס. ככל שיכולתו גבוהה יותר, כך יקבל הטבה גדולה יותר. כאשר מדובר בחוק סוציאלי, שנועד לפי תכליתו להיטיב עם מי שמתקשים לרכוש דירות, בלתי סביר להיטיב יותר דווקא עם מי שברשותם אמצעים כלכליים רבים יותר. בלתי סביר, ומנוגד לפסיקת בית המשפט הגבוה לצדק, הוא גם חוסר ההבחנה בין סוגים שונים של שירות ובין תקופות שונות של שירות. חוסר ההבחנה מלמד שלא חסרון הכיס שנגרם עקב השירות הוא שעומד לנגד עיני המציעים.

6. מעבר לכך, הרצון לתגמל את האוכלוסייה המשרתת מעלה את השאלה – מדוע דווקא ברכישת דירה? האם אדם חייב לרכוש דירה כדי לזכות בתגמול כה משמעותי על שירותו? מה עם מי שמבכר לגור בשכירות אך זקוק לכסף למטרה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אחרת, כגון השקעה בעסק? בקרב המשרתים, החוק מפלה לרעה את מי שאינם רוכשים דירה.

7. זאת ועוד – החוק מפלה לרעה את מי שרכש כבר דירה. כיצד ניתן להצדיק את הפלייתו לרעה של מי שבתום שירותו הספיק כבר לרכוש, באמצעות נטילת הלוואות משכנתא גדולות, דירה צנועה? האם הוא זכאי וזקוק פחות לעזרה ולתגמול מן המדינה?

8. נימוקים אלה מצביעים על חוסר הצדק הנגרם על ידי החוק המוצע גם בקרב ציבור המשרתים ועל אי ההתאמה האינהרנטית של הטבה ספציפית מן הסוג המוצע לשמש תגמול נאות והוגן לאוכלוסיית המשרתים. הדרך הנאותה והשוויונית לתגמול משרתים בצבא ולפצותם על הזמן האבוד היא הגדלת שכר המשרתים והגדלת מענקי השחרור. בדרך זו ניתן להשיג גם הלימה בין אופי השירות ואורך השירות לגובה התגמול. רק כך ניתן להימנע מתוצאות שרירותיות ומעוולות הנגרמות על ידי החוק המוצע.

תגמול למשרתים – ההקשר הכללי

9. הצעת חוק זו אינה מתקיימת בוואקום, ואין היא מסדירה לראשונה את נושא ההכרה בשירות והתגמול לחיילים משוחררים. מאז שנות ה-50 מעוגן רעיון זה בחקיקה. כיום, חוק קליטת חיילים משוחררים מעניק שורה של הטבות לחיילים משוחררים, שהם בגדר פיצוי על השנים האבודות וביטוי להוקרה בגין השירות. לצד הוראותיו של חוק קליטת חיילים משוחררים, קיימת שורה של תקנות והסדרים נוספים המעגנים הטבות לחיילים משוחררים בתחומי חיים שונים. הצעת החוק הנוכחית מציעה תוספת למערך ההטבות הקיים. המציע תוספת כזו - עליו הראייה להציג את ההצדקה לתוספת השירות שבהצעתו, לנוכח מכלול ההסדרים הקיימים. בלי בחינה מקצועית ומערכתית כוללת, קיים חשש כי בין חברי הכנסת יתנהל "מירוץ" לניצול ההון הפוליטי הטמון בקידום זכויות חיילים משוחררים. חמור מזה, בשים לב למציאות שבה לא הוטלה חובת שירות על האוכלוסייה הערבית, ניתן להשתמש בטיעון של טובות הנאה למשרתים כבסיס קבוע להפלייתם לרעה של הערבים בכל נושא ונושא. כלומר, מדובר, לכאורה, במפתח להפליה שיטתית של חמישית מהאוכלוסייה בישראל. גישה כזו נמצאת בסתירה חריפה לאופייה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. מתחיבת, לכן, תפישה כוללת ומסודרת, שתגדיר את היקף ואופן ההטבות לחיילים, ברוח הדברים לעיל, וכי כל תוספת תעמוד בדרישת הצדקה אל מול מצב הדברים הקיים.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מידתיות, והקשר הרציונלי שבין האמצעי למטרת החוק

10. משום שהזכות לשוויון נכללת, על פי פסיקת בית המשפט העליון, בזכות לכבוד לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, על הפגיעה לעמוד בתנאי פסקת ההגבלה. התכלית הכללית של החוק, של הוזלת מחירי הדירות, היא לכולי עלמא תכלית ראויה. נשאלת השאלה האם עומדת ההצעה בתנאי המידתיות.

11. ההצעה כושלת כבר בתנאי הראשון והמינימלי של המידתיות – תנאי הקשר הרציונלי בין האמצעי המוצע ובין התכלית – הוזלת מכירי הדירות. אין לנו אלא להתלות בעניין זה בדבריהם של בכירי הכלכלנים בארץ, שבאים מהשקפות עולם שונות: "ההצעה למע"מ אפס לזכאים לרכישת דירות מגורים היא הצעה גרועה שאינה פועלת לצמצום עודף הביקוש בשוק הנדל"ן, ואף עלולה להחרیف עוד את בעיית מחירי הדיור." (מכתבם לוועדת הכספים לקראת דיון זה). מעבר לכך, נגידת בנק ישראל התבטאה אף היא בישיבת הוועדה ביום 7.7.14 (על פי ציטוטים בתקשורת) כי ההצעה עלולה להשיג את ההיפך ממטרתה – עלייה במחירי הדירות ולא ירידה. במצב שכזה, נטל ההוכחה מוטל במובהק על מציעי החוק, להפריך עמדות מוצקות שכאלה. הפרכה כזו אינה יכולה להיעשות באמצעות הבעה של שאיפות או תקוות, אלא על ידי הערכה מקצועית של מומחים, בדבר מסוגלותו של החוק להשיג את תכליתו. אם לא כן, החוק אינו עומד בעליל בתנאי הראשון של המידתיות – קשר רציונלי בין האמצעי והתכלית.

12. כאשר אנו פונים אל המבחן השני של המידתיות – האמצעי שפגיעתו פחותה – ברור כי גם אותו אין ההצעה עוברת. אין בדברי ההסבר שום בחינה מסודרת של חלופות, שיש בהן כדי להשיג את המטרה של הורדת מחירי הדירות מבלי לפגוע בשוויון. ברור שחלופות כאלה קיימות. ניתן, למשל, לחלק את התקציב שהוקצה לצורך הפטור ממע"מ או פחות מזה, באופן שכלל הזקוקים לדיור בקרב אזרחי ישראל יוכלו ליהנות מהטבות קטנות יותר, לפי קריטריונים סוציאליים אוניברסליים.

13. כאשר פונים למבחן השלישי של המידתיות (מידתיות במונח הצר), יש לציין כי על פי מכתב הכלכלנים לוועדה, מעבר לכך שהתכלית הישירה של החוק לא תושג – יש לו נזקים רבים נוספים "הצעה זו מגבירה את הסיכונים המקרו-כלכליים הנובעים מהשקעת יתר בנדל"ן למגורים, הממומן בחלקו על ידי אשראי מהמגזר הפיננסי. יישום ההצעה כרוך במחיר תקציבי ניכר של 2 עד 3 מיליארדי שקלים בכל שנה בעתיד. על סמך ניסיון העבר, נראה שמבחינה פוליטית יהיה בלתי-אפשרי כמעט לבטל פטור ממע"מ בעתיד, ולכן הנזק המצטבר על פני השנים הוא כבד. אובדן הכנסות זה בהכרח גורר מתן שירותים חברתיים נחותים יותר לכלל האוכלוסייה ואולי שיעורי מס גבוהים יותר שעלולים להעמיק עוד את אי



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

השוויון. הצעד המוצע יצריך הקמת מנגנון מסורבל ויקר של פיקוח על מחירים ועל מפרט הבנייה, שעלול לעודד תכנון מס אגרסיבי ולהיכשל במניעת העברת חלק נכבד מההטבה לידי הקבלנים. " במצב זה, מתבקשת המסקנה שנוקיו של החוק המוצע עולים על התועלת המצופה ממנו, ככל שיש תועלת כזו. אם מוסיפים על הנוקים הכלכליים את הפגיעה הקשה בזכות היסוד לשוויון – זכותם של הלא משרתים, וזכותם של המשרתים, אשר לא ייהנו מההטבה- על השלכותיה החברתיות הקשות - מתקבל כישלון חרוץ של החוק המוצע לעמוד במבחן המידתיות השלישי.

14. בהסתכלות כוללת, לא רק שהחוק המוצע אינו מקדם את טובת הכלל, קבלתו כרוכה בנוקים קשים.

ראוי כי הוועדה תדחה מכל וכל הצעת חוק זו, שאינה מתיישבת עם ערכי היסוד של המדינה, עם יסודותיה החוקתיים ועם התכלית הכללית של חקיקה- לקדם את טובת הכלל.

בברכה,

עו"ד עמיר פוקס,
המכון הישראלי לדמוקרטיה

פרופ' מרדכי קרמניצר
סגן נשיא הישראלי לדמוקרטיה