

תאריך: יד' אלול תשס"ט
3 ספטמבר 2009

חסמי מידע בענף הנדל"ן והתועלת שתצמח למשק הישראלי עם הסרתם

1. כללי

אחד התנאים ההכרחיים לקיומו של שוק תחרותי ומשוכלל בכל ענף כלכלי הוא זמינות למידע, אשר מאפשר לשחקנים לפעול באופן רציונלי תוך מזעור גורמי אי הוודאות. חסרונן של מידע מהותי בענף מסויים מביא בדרך כלל ל"כשל שוק", שמתבטא בחוסר יעילות בייצור, בצריכה ובהקצאה של גורמי יצור וכפועל יוצא, לקיטון בתועלת לכלל הציבור ופגיעה בצמיחה הכלכלית. הקשר בין זמינות המידע לבין יעילות השוק קיים באופן בולט עוד יותר בענף הנדל"ן וזאת בשל מאפייניו היחודיים:

- הטרוגניות (אי אחידות) רבה במוצר "מקרקעין" (עובדה אשר מקשה על ניתוח המידע).
- ריבוי קבדים שונים של מידע, המצויים ברשויות שונות, אשר שלובים זה בזה (מידע תכנוני, מידע בתחום הרישוי, מידע בתחום המיסוי ועוד).
- ניתוח חלק מהמידע דורש מגוון של מומחיות מקצועית (בתחום המשפט, התכנון, ההנדסה וכו'). מאחר וענף הנדל"ן הוא אחד מהענפים המרכזיים בכל משק מודרני, ומוצרי המקרקעין נצרכים על ידי כלל משקי הבית ומאחר ומקרקעין משמשים כגורם ייצור של כל המוצרים במשק, ברור כי המחיר שאותו משלם המשק בגין אי זמינות מידע בנדל"ן – גבוה מאד. מאמר זה מציג את ראשי הנזק העיקריים, שנגרמים למשק הישראלי כתוצאה מחסמי מידע בענף הנדל"ן וכולל אמדן זהיר לאחד מהם.

2. סווג המידע בענף הנדל"ן

ניתן לחלק את המידע בענף הנדל"ן לשני סוגים:

א. מידע שוק שוטף

מידע זה כולל את נתוני המחירים בעסקות שבוצעו, וכן נתוני היצע וביקוש (כמות ומחיר). מידע זה מאפשר לנתח את מצב השוק, ולספק מידע בעל ערך רב לשחקנים בו כגון: רמת מחירים במועד נתון, מגמות בהשתנות מחירים לאורך זמן, משכי חשיפה הדרושים לצורך מימוש נכסים (כאינדיקציה לרמת הנזילות), ניתוח שיעורי תשואה מהשכרת נכסים, כמות היצע ועוד.

ב. מאגר נתוני מקרקעין מסויימים

מידע זה כולל את נתוניהם הייחודיים של מקרקעין מסויימים במספר תחומים: נתונים פיזיים, נתונים תכנוניים, מצב רישוי הבניה, מצב הזכויות ו"שכבות" מידע רבות נוספות. מידע זה מאפשר לשחקנים בשוק ללמוד את נתונו של נכס מסויים בבואם לבצע בו פעולה כלכלית או עסקית (בניה, רכישה, מכירה, השכרה, שינוי בשימוש בנכס, שיעבוד לצורך מתן אשראי ועוד).

3. צרכני המידע בענף הנדל"ן

קיימות ארבע קבוצות עיקריות של צרכני מידע בתחום הנדל"ן:

- א. שחקנים עסקיים מענף הנדל"ן (יזמים, קבלני ביצוע, שמאים, חברות הנדסיות ועוד) – שפועלים בשוק על בסיס המידע.
- ב. גורמים ממשלתיים, עירוניים ורגולטוריים – על בסיס המידע קובעים את המדיניות ומיישמים אותה בתחומי המיסוי, התכנון, השיווק, החקיקה, עידוד ההיצע, מתן תמריצים וכו'.
- ג. גורמי מחקר – שעל בסיס המידע מבצעים מחקרים ובכך תורמים לשכלול רמת הידע בענף.
- ד. פירמות ומשקי הבית – צרכני מידע אלה משתמשים במידע בדרך כלל רק בעת ביצוע פעולה כלכלית או עסקית במקרקעין (בניה, רכישה, מכירה, השכרה, שכירות וכו').

4. רמת הנגישות למידע בענף הנדל"ן

זמינות המידע בעולם

לנוכח מרכזיותו של ענף הנדל"ן בכלכלה הלאומית, השכילו המדינות המפותחות לפעול להגדלת הנגישות למידע בענף (הן לנתוני השוק השוטפים והן לרְבֵדֵי הנתונים במקרקעין מסויימים) מתוך הכרה בחשיבות המאקרו-כלכלית של הנגישות למידע זה. בעולם הרחב המידע בדבר מחירי עסקאות בנדל"ן פתוח לעיון בדרך אלקטרונית (באמצעות רשת האינטרנט) וכפוף לתשלום של אגרה, זאת כמובן ללא פרטי הזיהוי האישיים של הצדדים לעסקה. בחלק מהמדינות ניתנת הגישה למידע לבעלי מקצוע מוגדרים בלבד, ובחלק אחר ניתנת הגישה לכלל הציבור¹. במדינות מסויימות מחייב החוק עדכון של היצע נכסים במערכת המידע הפתוחה לעיון הציבור, וכך נוצר בסיס מידע גם של נתוני היצע². בנוסף למערכת שמספקת מידע שוק, קיימות במדינות המפותחות מערכות מידע בדבר מקרקעין מסויימים (חלקן מבוססות תוכנת GIS) אשר מספק שכבות נתונים רבות בכל התחומים.

זמינות המידע בישראל

נתוני עסקאות בישראל מרוכזים במאגר ממוחשב ברשות המיסים (מערכת "כרמן"). המאגר מתעד את דווחי הצדדים לעסקאות (על פי החוק מחוייבת כל עסקה במקרקעין להיות מדווחת לרשות המיסים בטווח זמן קצוב). הגישה למאגר ניתנת לחלק מהגורמים הממשלתיים בלבד ואינו פתוח לעיון הציבור. בשנת 2003 נעשה ניסיון לפתוח לעיון הציבור חלק קטן מהמאגר באמצעות תירון סעיף 105 לחוק מיסוי

1 באנגליה ניתן המידע לכלל הציבור ע"י מרשם המקרקעין הבריטי (registry house) וכן בהתאם לחוק הבריטי קיים מסחר משני במידע על ידי זכיינים, כך גם באוסטרליה.

2 באנגליה ובארה"ב קיימות מערכות מידע אשר פתוחות לעיון לכלל הציבור שבהן קיימים נתוני היצע עדכניים (בנוסף לנתוני עסקאות).

מקרקעין. וזאת מתוך הכרה בתרומה הרבה של צעד זה, אולם לנוכח חלקיות הנתונים שנפתחו לעיון הציבור³ ולנוכח הטכנולוגיה המיושנת של המערכת, נזנח השימוש בו כמעט לחלוטין (כיום עושים בו שימוש שמאי מקרקעין מעטים).

גם בתחום המידע במקרקעין מסויימים מצויה ישראל בפיגור ביחס למקובל בעולם. פרט למערכת מרשם המקרקעין (טאבו) המתנהלת במשרד המשפטים ומרכזת את המידע בתחום הקנייני בלבד, מפוזר שאר המידע ברשויות השונות ושמור בצורה לא ממוחשבת. כך לדוגמה, לא קיים כל תיעוד לזכויותיהם של דיירים מוגנים המחזיקים בנכסים, לא קיים תיעוד ממוחשב של מבנים מסוכנים, של צווי הריסה, דבר נתינתה של תעודת גמר, מבנים בעלי תקרות פל-קל ופרטי מידע אחרים בעלי ערך כלכלי רב שלציבור כיום ניתנת גישה מוגבלת אליהם, אם בכלל.

5. הנזק שנגרם למשק הישראלי בגין חסמי נגישות למידע

להלן פרוט חלק מסוגי הנזקים שנגרמים כתוצאה מחסמי הנגישות למידע בענף הנדל"ן (או לחלופין התועלת שתיצמח אם יוסרו חסמי המידע):

א. פגיעה באמינות הדווח של נשומים לשלטונות המס

בסוגי נכסים מסויימים ובמגזרים מסויימים קיימת כיום אמינות דווח נמוכה לשלטונות המס על התמורה האמיתית בעסקאות. פתיחת המאגר תביא להפחתה משמעותית⁴ באי הדווח או בדווחים שאינם אמיתיים בשל ההרתעה מהחשיפה.

שיפור באמינות הדווח של נישומים לרשויות יתרום לשוויוניות בגביית המס ויקרב את מערכת המס לאחת ממטרותיה החשובות – **גביית מס אמת**.

ב. פגיעה ביעילות שוק הנדל"ן

כאמור, שוק הנדל"ן ייחודי במאפייניו הכלכליים. מאפיינים יחודיים אלה פוגעים ברמת השכלול שלו:

- המוצר הטרוגני (אי אחידות המוצר).
 - המוצר אינו נייד.
 - לגבי חלק מסוגי המוצרים בשוק קיים מיעוט רוכשים ו/או מיעוט קונים, אשר עלול להקנות להם כוח מונופוליסטי או כוח מונופסוני.
 - אי אחידות בזמינות למידע לשחקנים בשוק⁵ (אשר יוצרת תחרות בלתי הוגנת ביניהם).
 - מורכבות של ניתוח שוק הנדל"ן (תכנון, הנדסה, משפט, מיסוי ועוד).
- מצב דברים זה מביא את הענף לרגישות גבוהה עוד יותר לזמינות למידע. שיפור הזמינות למידע יתרום לירידה באי הוודאות ולשכלול השוק. הביטוי הכלכלי לירידה ברמות אי הוודאות היא **תימחור והקצאת גורמי יצור יעילים יותר**.

ג. הפצת מידע שוק מגמתי ("דיסאינפורמציה")

הנגישות המוגבלת למידע יוצרת לעיתים בישראל תופעה שלילית של הפצת מידע שוק מגמתי ואף כוזב

3 נפתחו לעיון הציבור מספר שדות מצומצם ולא אפקטיבי של שדות מהמאגר ובשל כך נזנח ולא הביא לשינוי המיחול בזמינות המידע לציבור.

4 הקשר בין אמינות הדווח לשלטונות המס והנגישות למידע בדבר עסקאות תואר בין היתר בדברי ההסבר של תיקון 43 לחוק מיסוי מקרקעין.

5 בדרך כלל לשחקנים גדולים קיימת נגישות טובה יותר למידע בהשוואה למשקי הבית או לשחקנים קטנים.

ממניעים כלכליים ושיווקיים. תופעה זו מתאפשרת לנוכח אי יכולתו של הציבור לאמת את נכונותן של ידיעות (בעיקר בעיתונות), שמתפרסמות ביוזמתם של בעלי עניין בדבר קצב שווק של פרויקטים, מחירי שווק של נכסים ועוד.

הפצת מידע כזה עלולה לגרום לנזק לציבור ומקשה על קבלת החלטות מושכלת על ידו (דיסאינפורמציה).
ד. יצירת כר נרחב לפעילות של עסקנים ("מאכערים")

שרותיהם של עסקנים נדרשים בין היתר במקומות, שבהם הרשויות אינן מספקות נגישות למידע (ואף במקרים שבהם מתעכבת נתינת המידע שהרשות מחוייבת לתת על-פי חוק).
למותר לציין, כי העסקתם של העסקנים על ידי חלק מהציבור מכבידה על יעילות השוק ומקטינה את השוויוניות (משפרת את מצבם של בעלי האמצעים על חשבון האחרים).
שיפור בזמינות למידע בענף הנדל"ן יביא לצמצום בתפוצת התופעה של העסקת "מאכערים".

ה. הגדלת הסיכון להונאות ("תרגילי עוקץ")
חלקן של ההונאות בתחום הנדל"ן מתאפשר עקב ניצול חוסר הנגישות למידע של הנפגע (לדוגמה מכירת נכס המוחזק על ידי דייר מוגן ללא ידיעת הרוכש, מכירת נכס שבו ליקוי פיזי⁶ שאינו רשום וכו').
נגישות של הציבור לנתוני המקרקעין המסויימים עשוי לצמצם את הסיכון לפגיעה כתוצאה מ"תרגילי עוקץ" שונים.

ו. הארכת הליכי ערר ובוררות בסכסוכים שומתיים
חלק גדול מהדיון בערר או בוררות בעניינים שומתיים מוקדש לסוגיית מידע השוק (על פי רוב הניתוח השמאי מבוסס על נתוני עסקאות השוואה).
זמינות המידע בדבר עסקאות תתרום לקיצור בהליכים אלה, תקטין את העומס על המערכות הציבוריות, תגדיל את התועלת לבעל הזכויות במקרקעין ואף תשפר את זמינות הקרקע לבניה כתוצאה מקיצור הליכים.

ז. פגיעה באיכות שומות מקרקעין
שומות המקרקעין נחוצות לביצוע פעולות שונות בנדל"ן (בהטלת מיסים, בהליכי הפקעה, במתן פיצויים ועוד).

זמינות המידע תביא לשיפור באיכות השומות המבוצעות הן מטעם שמאי המדינה והן מטעם שמאים פרטיים.

ח. פגיעה בהכנסות המדינה והעמקת המיסוי
המידע בדבר נתוני עסקאות הינו מוצר כלכלי.
ישנן מדינות שבהן מוכרת המדינה את המידע בענף הנדל"ן ובכך היא נהנית מגידול בהכנסות המאפשר **קיטון בשיעורי המס** המוטלים בהתאמה.
גידול נוסף בהכנסות נובע מהעובדה שהסרת חסמי מידע תביא לגידול בפעילות במשק ובשוויים של נכסים שיובילו באופן עקיף לעליה בהכנסות ממיסים כמפורט בסעיף אי לעיל.

⁶ למשל מבנה הבנוי עם תקרות פל-קל (נתון שאינו נגיש גם אם נודע לרשויות), נכס שלגביו קיימות פעולות אכיפה כנגד חריגת בניה (תיקי הפיקוח אינם נגישים לציבור).

6. כימות הנזק שנגרם למשק הישראלי בגין אי זמינות למידע

כימות הנזק שנגרם בגין כל אחד מסוגי הנזק שאוזכרו לעיל מורכב ודורש ניתוח של מודל כלכלי קפדני, לימוד נתוני השוק, קביעת הנחות עבודה סבירות וכו'. באופן פרדוקסלי, קשה לכמת חלק מהמשתנים, אשר דרושים לניתוח הנזק שנגרם למשק הישראלי, לנוכח החוסר במידע לגבי השוק עצמו. לצורך המחשת הנזק בוצע אומדן גס לסוג נזק אחד בלבד מתוך סוגי הנזק השונים שפורטו לעיל: הנזק שנגרם לציבור בגין אי נגישות למידע בדבר עסקאות בדירות. בשונה מהקיים במדינות המערב, בישראל הנגישות לנתוני עסקאות בנדל"ן מוגבלת מאד או שאינה קיימת כלל (כאמור הגישה ניתנת לגופים ממשלתיים מסויימים בלבד). לצורך כימות רמת התועלת שהיה מפיק הציבור אילו נחשף למידע, נבדקה רמת הנכונות לרכוש מידע זה ערב ביצוע פעולת רכישה או מכירה של דירה. בדיקת רמת הנכונות לרכישת מידע נעשתה באמצעות סקר בקרב 100 נשאלים⁷, שנקבו במחיר המירבי אותו יהיו מוכנים לשלם תמורת מידע בדבר עסקאות רלוונטיות בסביבת הנכס, שאותו הם מעוניינים לרכוש או למכור, כמו כן דווחו הנשאלים על שווי הדירה שבעלותם (או אם לא קיימת בעלותם דירה, את זו שבדעתם לרכוש).

נתוני הסקר נותחו ונמצא מתאם ברור בין הנכונות לשלם עבור מידע לבין שווי הדירות שעליהם הצהירו הנשאלים (ככל ששווי הדירה הנמכרת או המיועדת לרכישה היה גבוה יותר כך היתה הנכונות לרכוש מידע גבוהה יותר). רוב רובם של הנשאלים העידו, כי יהיו מוכנים לשלם את אותו הסכום הן למכירה והן לרכישה וכן יהיו מוכנים לשלם מחיר זהה לרכישת דירה חדשה⁸ ודירה מיד שניה (ראה נספח - דיאגרמה המציגה את תוצאות הסקר וקו מגמה "ירגרסיה").

נמצא כי ממוצע המחיר שהיו נכונים הנשאלים להציע בגין מידע שוק הוא 322 ₪. סכום זה מבטא את התועלת שהעריכו הנשאלים לגבי שני גורמים:

א. הקיטון בסיכון שבביצוע עסקה תוך ידיעת נתוני עסקאות רלוונטיות בסביבה.

ב. החסכון בתשומות זמן למוכר ולקונה כתוצאה מניהול משא ומתן יעיל יותר.

בשנת 2008 נמכרו בישראל 94,063 דירות⁹ מהן 16,243 דירות חדשות.

המחיר הממוצע לדירה שנמכרה בישראל⁹ בשנת 2008 הוא 774,000 ₪.

מכאן, שניתן לבטא את התועלת השנתית לציבור רוכשי ומוכרי דירות מחשיפה למידע השוק בנוסחא הבאה:

$$55,300,000 \text{ ש"ח} \approx 322 \times (94,063 + 77,820)$$

מעבר לסכום זה, נצמחת כמובן תועלת נוספת לצדדים לעסקאות שאינן מְכָר (שכירות, השכרה, חלוקת רכוש ועוד), לצדדים לעסקה בנכסים שאינם דירות מגורים, וכן תועלת מנגישות למידע לגורמים נוספים כגון מכוני מחקר, מקבלי החלטות ברשות המוניציפלית וכו'.

7 רמת המהימנות של המודל היתה משתפרת אילו ניתן היה לשאוב את מחיר המידע מהשוק עצמו וכן להעריך את "עודף הצרכן" אילו היה מתקיים מסחר בו. ואולם בכפוף להיותו של המידע בלתי נגיש המשאל מהווה אינדיקציה כללית סבירה לתועלת שמעריכים הצרכנים הפוטנציאליים לגבי עצמם.

8 חלק מהנשאלים הביעו נכונות לרכוש במחיר גבוה יותר מידע ערב רכישת דירה חדשה במטרה לברר גם את מרווח המו"מ בפועל בפרויקט הנדון.
 9 על פי נתוני הלמ"ס.

7. סיכום ומסקנות

רמת הזמינות למידע בישראל בהשוואה למקובל במדינות מפותחות – נמוכה מאד וגורמת לנוזק ממשי לכלכלת ישראל.

לנוכח הנוזק נראה, כי דרושה רפורמה בזמינות למידע שוק וכן בִּרְבֵּדֵי המידע במקרקעין מסויימים. הרפורמה צריכה לכלול פתיחה לציבור¹⁰ של נתוני עסקאות, אשר מצויות במערכת הממוחשבת "כרמן" וזאת בד בבד עם טיוב הנתונים המוזנים אליה באמצעות שיפורים טכנולוגיים ושיפור שיטת ההזנה ברשות המיסים.

כן נדרש קיום של מאגר מידע של נתונים לגבי מקרקעין מסויימים, שבו ניתן יהיה לרשום מידע רב ערך בתחום הקנייני (ככל שלא מצוי במרשם המקרקעין), מידע בדבר רישוי (כגון חריגות בניה, צווי הריסה, צווי הפסקת עבודה, דבר נתינת טופס גמר ועוד), מידע תכנוני ומידע רב מתחומים אחרים שהם בעלי ערך כלכלי רב לקונה הסביר.

הנוזק המצטבר למשק הישראלי בגין חסמי המידע מוערך כגבוה מאד, ואמדן זהיר של מרכיב קטן ממנו מסתכם לסך של כ- 55 מליון ₪ לשנה (הנוזק לרוכשי מוכרי דירות בגין אי נגישות למידע בנושא שוק הדירות). לנוכח הנוזק שנסקר לעיל פועלת כיום רשות המיסים בשיתוף משרד המשפטים לשיפור איכות הנתונים ושיפור הנגישות אליהם, תוך ביצוע האיזונים הדרושים בתחום ההגנה על הפרטיות.

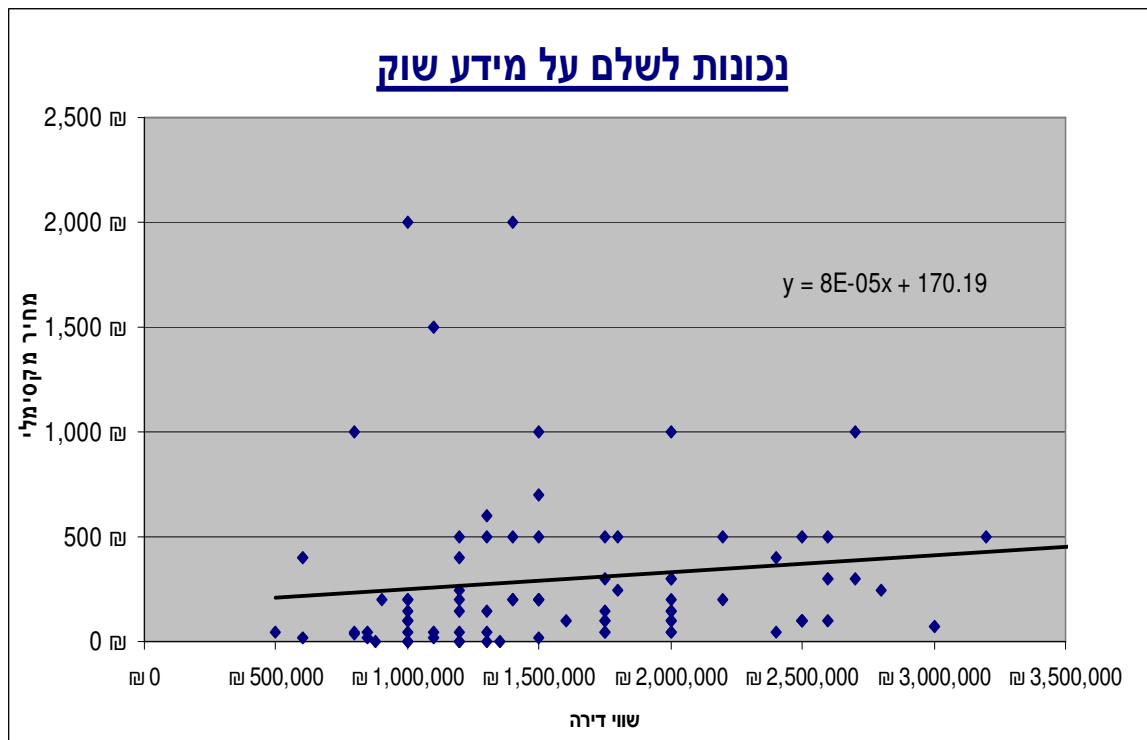
אייל יצחקי

השמאי הממשלתי הראשי

10 או לחלופין לבעלי מקצוע/שחקנים בתחום הנדל"ן

נספח

דיאגרמה המציגה את תוצאות הסקר וקו מגמה (קו הרגרסיה) המבטא את היחס בין המחיר המירבי שאותו נכון הפרט לשלם אל מול שווי הדירה:



הקשר בין שווי הדירה (X) לבין מחיר הדירה שלגביה נדרש המידע (Y) מופיע בגוף הדיאגרמה.