

ברחבי תבל

בעיית הקרקע העירונית באנגליה*

(מסיכומי המכון המלכותי לתכנון ערים)

"המכון המלכותי לתכנון ערים" באנגליה פרסם לאחרונה מיסמך, שבו הוא מסכם כקצרה את הבעיות ונקודות התורפה העיקריות בתחום יחסי הקרקע. להלן תרגומם של עיקר הדברים של מיסמך זה:

הסיבות להחרפתה של הבעיה

אחת הסיבות נעוצה בכך שהשליטה על קרקע היא מקור לעוצמה. הקרקע היא מעין במה לכל מעשיו היומיומיים של האדם: עבודה, משחק, תנועה, תזונה, שינה, אהבה, חינוך וכן הקניות שהוא מבצע. השולט בקרקע יכול להשפיע על דרכי השימוש בה. הדבר הובן בתקופה הפיאודלית, כפי שהוא מובן בימינו.

שנית, הקרקע היא הבסיס לביתו של האדם. והרי אצל האנשים קיימת שאיפה עמוקה, כמעט ראשונית, לשאוב בטהון ומיבטח בתוך ביתם.

שלישית, הבעלות על הקרקע היא מוקד חשוב של המאבק הפוליטי בין ימין ושמאל. מצד אחד השוק החפשי בקרקע משקף את האמונה הבסיסית ביעילותו של השוק כמכשיר להקצאתם של משאבים נדירים. מצד שני, קיימת ההכרה שאם העדיפות הראשונה במעלה ניתנת לקריטריונים סוציאליים, הרי יש להבטיח למדינה הדמוקרטית סמכויות לגבי השימוש בקרקע.

רביעית, הקרקע היא משאב אשר אספקו הכוללת הינה מטבע הדברים קבועה, בלתי-משתנה. יתר על כן, לכל חלק

קרקע ייחוד משלה לאור האופי הייחודי של מיקומה. אספקת הקרקע בשטח של קילומטר מרובע במרכז העיר לונדון היא בלתי-משתנה. יתירה מזו, אין בעולם כולו חלקה המסוגלת למלא תפקיד דומה לזה של החלקה הנתונה שבמרכז לונדון.

חמישית, הקרקע היא תכופות מקור לעושר רב. ואין מדובר רק בעושר שמקורו בהפקת מינרלים מהאדמה, אלא גם העושר הבא מרינטה קרקעית במשך דורות, מאות בשנים, או שמקורו בעליית מחירים פתאומית הבאה בזכות נסיבות סביבתיות-חיזוריות (כגון, לדוגמה, צמיחת הערים).

ששית, קיים אי-שוויון בולט בהתחלת קורתם של משאבי הקרקע. לרוב גדול מאוד של האנשים אין כל קרקע. מצד שני, מספר מועט של בעלי קרקעות חורג לש על אחוזות ושטחי קרקע גדולים.

שביעית, בעלויות הקרקע ושימושיה קרקע יוצרים תגובות רגשיות חזקות במיוחד; וזאת משום שלשוק הקרקעות מבנה מיוחד במינו. זהו בעיקרו שוק פרטי, אך קיימת בו דרגה גבוהה של מעורבות ציבורית. הגבול הוא כאן מטושטש למדי; בין היתר משום שמטרותיה של ההתערבות הציבורית אינן מוגדרות וברורות

* תרגומה מאנגלית: גב' צפורה וינברגר.

במידה מספקת, דבר המוביל למבוכה ולחילוקי דעות.

הסיבה להתערבותם של גורמים ממלכתיים

שוק המקרקעין העירוניים באנגליה מתחלק לשלושה סקטורים שהינם נפרדים, ובו בזמן גם קשורים זה בזה: (א) היצע הקרקע העירונית שמקורו בהמרת קרקע כפרית לשימושים עירוניים; (ב) מלאי הקרקעות והבניינים העירוניים על שימושי הנוכחיים; (ג) שוק העסקות שיסודן בהמרת שימוש עירוני במשנהו לצרכי פיתוח מחדש.

שווקים אלה הינם מזמן נושא להתערבותם של גורמים ממלכתיים, גורמים שמחוץ לשוק. לרוב החברות המערביות נוהלי תכנון המסדירים את שימושי הקרקע ע"י התערבות מצד סוכנויות ממשלתיות, מרכזיות ומקומיות. יתירה מזו, לסוכנויות אלה הוענקו, במידה זו או אחרת, סמכויות של הפקעה כפויה, של פיקוח על דמי החכירה וכן של מסי רכוש.

ההצדקה להתערבות זו של גורמים ממלכתיים, נעוצה בהשפעות החיצוניות העוללות לנבוע מההחלטות המתקבלות בתחום הפיתוח העירוני. פיתוח זה עשוי להביא בעקבותיו לתנועה או רעש בחלקות הקרקע השכנות. הוא עלול לגרום לכיעור הנוף, או לעורר דרישות חדשות להספקת שרותים ציבוריים לביטוי ספר או לעובדים.

בכלכלה מעורבת, כגון בבריטניה, אין גישה אידיאולוגית חד-משמעית לגבי הסמכויות שיש להקנות לסקטור הפרטי מזה והסקטור הציבורי מזה. קיים ויכוח לגבי מספר שאלות: מי יחזיק בידו את הבעלות על הקרקע ומי יפקח על פיתוח המקרקעין? אלה הם דפוסי הפיתוח הרצויים, וכיצד משפיעים יחסי הבעלות על דפוסי פיתוח אלה?

נקודות תורפה עיקריות

מכל מקום קיימת כיום מידה מרובה של אי-שביעות רצון לגבי יחסי הבעלות, התכנון והפיתוח בתחום הקרקע. וניתן

כאן להצביע על נקודות התורפה העיקריות הבאות:

(1) **מחסור בקרקע לצרכי פיתוח.** הסקטור הפרטי מטיל את האשמה למצב זה על המתכננים שלא הקצו קרקע מספקת לצרכי פיתוח. ואילו המתכננים מאשימים את הבעלים הפרטיים אשר לא פיתחו את מלוא הקרקע שעמדה לרשותם. מכל מקום, חסרה כיום קרקע לצרכי מגורים, מפעלי תעסוקה, נופש ותחבורה.

(2) **רווחי הון מופרזים מקרקע עירונית.** כשמחיר קרקע עירונית גבוה פי 30–50 ממחיר קרקע חקלאית באותו מקום עצמו, עשויה חתימה של המתכננים על רשיון לבניה או פיתוח להזרים לכיסו של חקלאי המחזיק בשטח של 100 אקרים רווחי הון בהיקף 2–3 מיליון לירות שטרלינג.

(3) **עלות הון מופרזת בפיתוח עירוני.** פירוש הדבר הוא כי חלקת קרקע לבניה עולה 6–5 אלף לירות שטרלינג עוד לפני שהונחה עליה אפילו לבנה אחת. המצב הגיע לידי כך שקרוב ל-25% משכרו של האדם הממוצע, נדרשים לשם תשלום המשכנתא על החלקה (אינו כולל מחיר הבניה). הגענו למצב מגוחך שבו ניתן לחכור על בסיס עסקי נכסים שהם בגדר מותרות או מותרות-למחצה, אך אין כמעט אפשרות כזאת לגבי בתי מגורים.

(4) **שרירות וחוסר שיוון.** חקלאי אחד יכול לצבור הון, ואילו השני שיש לו חלקה דומה הוא נטול כל סיכויים; הכל תלוי במה שקובעת הרשות המתכנתת. הדבר מהווה עידוד למניפולציות פוליטיות שונות ואף לשחיתות.

(5) **פיגור בעבודות ציבוריות.** לפני שהקרקע ניתנת לפיתוח, יש לבצע בה השקעות ציבוריות גדולות: כבישים, מערכות ביוב, גשרים, בתי-ספר, וכן שירותים ציבוריים אחרים. בתחומי השקעה אלה מורגש כרגיל מחסור באמצעי מימון, והשאלה היא אם בעול המימון צריך לשאת הסקטור הציבורי, או שזה תפקידם של העסקים המטפלים בפיטוח השטח.

(6) **עליה תלולה בערך הרכוש,** במ-

יוחד במרכזי הערים. מתן רשיון לתכנון יכול להעלות בבת-אחת במיליוני לירות את ערכה של פיסת קרקע. נוסף לכך, ערך הנכסים במרכז עיר עשוי לעלות במהירות בלי שים לב אם נעשה בהם שימוש ואם לא. ולדוגמה, ה"הקפאה" של רשיונות פיתוח באזור הדרום-מזרחי של אנגליה היוותה דחיפה חדשה לעל-יית דמי החכירה וערך המקרקעין. ואם כי אין ממששים כרגיל מחירים גבוהים אלה כדי להימנע מהמס של רווחי הון, הרי מכל מקום ניתן להשתמש בנכסים בתורת בטחונות לקבלת הלוואות חד-שות.

7) מחסור בשטחים פתוחים. באזור פיתוח או פיתוח-מחדש יש כמובן צורך בשטחים פתוחים לשם בילוי ונופש, מג-רשי משחקים בבת-יספר וכי. אך רשו-יות מקומיות רבות נתקלות בקשיים רציניים ואף מכשולים שאין להתגבר עליהם, בבואן לרכוש את הקרקע הדרו-שה; וזאת כתוצאה מחוקי ההפקעה והפיצויים הקיימים.

8) עליה מהירה של מחירי הקרקע החקלאית. ענף החקלאות נמצא במבו-כה לנוכח העליה המהירה במחירי הקרקע החקלאית כתוצאה מציפיות לפיתוח עירוני עליה והרכישות של קר-קעות חקלאיים לצורך בניית מגורים. מתברר כי ייקורה של הקרקע החקל-אית מביא לגידולן של עלויות הייצור בענף החקלאות.

9) הקרקע בתורת גורם משיכה להשקעות. מחירה של הקרקע הוא בע-ליה מתמדת. נוסף לכך, מס הרווחים ממכירת קרקע הינו נמוך ממס הכנסה; וכן משמשת הקרקע ערובה ראשונה במעלה לקבלת הלוואות. במיוחד רב כוח משיכתה של הקרקע כאשר במשק פועלות מגמות אינפלציה חזקות, ובפרט אם ההנחה היא כי האינפלציה תתמיד ותהיה ממושכת. ההשקעה המכוונת לקרקע אינה כמובן פרודוקטיבית באר-תה מידה כמו השקעה בתעשייה או

בשירותים הציבוריים. נוצר איפוא מצב אבסורדי שבו התעשייה סובלת ממיעוט השקעות ואילו לשוק המקרקעין אופ-יינית השקעות-יתר. והרי חברה שפויה צריכה לארגן את חייה בדיוק בדרך הה-פוכה.

10) ניגודים ומתיחויות בין הרשויות המקומיות והמפתחים. הגורמים בבעיה שלפנינו — חלוקת הרווחים, החתירה למכסימציה של הרווח, האסטטיקה של הפיתוח העירוני, הקריטריונים שב-הם משתמשות הרשויות המתכננות, ה-אינטרס הציבורי — כל אלה הם מרכי-בים שהינם תכופות מנוגדים קשה לצר-פם לתערובת מוצלחת אחת.

11) תהליכי ההפקעה. התקנות לגבי שומת מקרקעין במקרה של הפ-קעה מבוססות על ההנחה שלפנינו עיסקה בין קונה מרצון ומוכר מרצון. אך המצב בפועל הינו שונה לחלוטין ונוצרת טינה שסיבותיה מובנות בהח-לט. יתירה מזו, במקרים לא-מעטים נפגע ה"איש הקטן" קשות מפעולות ההפקעה.

12) מחיר השוק כבסיס לפיצוי. במ-חיר השוק נכלל בדרך כלל כל יתרון הנובע מאפשרויות הפיתוח. הרשות המקומית משלמת כרגיל מחיר זה פע-מיים: שעה שהיא משלמת פיצויים, וכ-שהיא מספקת את התשתית המעניקה לקרקע את ערך הפיתוח שלה. כל זה יכול להצטרף לסכום בסדר גודל של 2 מיליון לירות שטרלינג עבור משק חק-לאי בשטח של 100 אקרים. הדבר נכון גם לגבי מגרשים בתוך העיר עצמה.

כל האמור לעיל. מראה כי יש צורך במחשבה מחודשת לגבי כל הנוגע לבע-לות על הקרקע וכן תכנון הקרקע ופי-תוחה. אם נתעלם מבעיות אלו, הן לא ייעלמו מעצמן. אם נשב באפס מעשה, הבעיות יחמירו בקצב גובר והולך, כיוון שהלחצים הפועלים מתחת לפני השטח הולכים ומתחזקים.

מסי קרקעות עירוניים ומדיניות הקרקע*

אורביל פ. גריימס

בכתב העת האמריקני "Development and Finance" הופיע מאמר מקיף, פרי עטו של אורביל פ. גריימס, הסוקר את המיסוי על הקרקע בארצות שונות ואת ההשפעה הנודעת למוסוי זה לגבי המדיניות הקרקעית. להלן תרגום של מאמר זה תוך השמטות מסויימות.

מסים כבדים ביותר. ושלישית, לנוכח העליה המתמדת במחירי הקרקעות בעיר (הן בארצות מתפתחות והן במפותחות) על השלטונות לנכס לעצמן לצורך מימון הוצאותיהם חלק גדול מן השיעור של העליה בערך המקרקעין.

בנוסף למס הרכוש המסורתי, נכללים בין המכשירים הפיסקליים שבאמצעו- תם יכולות הרשויות להשפיע על שימור שי הקרקע, אמצעי המיסוי הבאים:

— מס על עליית ערך הקרקע

— מסי השבחה

— מס על רווחים ספקר לטיביים ממכירת קרקעות

— הטלים לצורכי פיתוח

מס על עליית ערך הקרקע

היות שערך הפיתוח של חלקת קרקע מושפע מפעולתן של הרשויות הציבוריות עצמן, הן בתחום ההשקעות הציבוריות והן בתחום ההחלטות התכנוניות, קיימת הצדקה לכך שאותן רשויות ינכסו לעצמן — באמצעות המיסוי — חלק מהעליה בערך המקרקעין. ואמנם, הרשויות הציבוריות ניסו תכופות לנקוט דרך זו, אלא שהן נתקלו בכמה וכמה קשיים רציניים.

ניתן לגבות את המס על עליית ערך הקרקע בעת מכירתה (כפי שנהוג בארצות רבות באמריקה הלטינית, בהודו, קוריאה, אינדונזיה וישראל), ואפשר לגבותו בפרקי זמן קבועים ללא קשור

בעיית המיסוי על קרקע עירונית עוררה, בעת האחרונה, ענין מיוחד בארצות המתפתחות. עובדה זו נראית כפרדוכסלית, אם מביאים בחשבון את ההצלחה המוגבלת בלבד אשר לה זכו מסים אלה במקומות בהם יושמו.

נסיגון של רוב המדינות (מתפתחות ומפותחות כאחת) בהטלת מס על העליה בערך הקרקעות העירוניים נסתיים בכשלונו, ובמיוחד בהשוואה ליעדים של יעילות ושוויון סוציאלי אשר אותם מסים היו מיועדים להגשים. התברר כי יעדים אלה היו בלתי מציאותיים ושאפתניים יתר על המידה. כן הוכיח הניסיון כי הקשיים המעשיים הכרוכים בגביית המסים הללו, וכן עוצמת ההתנגדות הפוליטית למוסוי על קרקע לא הובאו בחשבון במידה מספקת. ועוד, המציאות הוכיחה כי אם הטלתם של מסים על קרקעות אינה מלווה בצעדים כלכליים משלימים, ספק אם יש בה כדי להבטיח תוצאות ממשיות.

מכשירים פיסקאליים

הטלתם של מסים על קרקעות עירוניים הינה מוצדקת בהחלט. יש לכך שלושה מרכיבים עיקריים: ראשית, המיסוי על קרקעות אינו משפיע על היחס שבין עלות החזקתן לבין עלות פיתוחן או מכירתן. ועל כן, אין בו כדי לשנות את ההחלטות בתחום הייצור. שנית, הקרקע כגורם פיזי קבוע "לא תעזוב את העיר", אף אם יוטלו עליה

* תרגום מאנגלית: אלי מייזלס

למכירה (כמו בדנמרק, איטליה ואנגליה).

קיימים שיקולים בזכות שיעורים פרוגרסיביים של המס על עליה בערך הקרקע. כדוגמה יכול לשמש "המס על תוספת ערך המקרקעין" בטאיוון (פורמור זה), שהינו אחד המוצלחים ביותר בתחום זה. מס זה הוא בשיעור של 20% מעלית מחיר הקרקע כאשר העליה היא בשיעור של פחות מ-100% ממחירה הקודם של הקרקע; 40% כאשר שיעור העליה נע בין 100 ל-200 אחוזים, 60% עבור שיעור עליה שבין 200 ל-300 אחוזים ו-80% על עליות של יותר מ-300% ממחירה הקודם של הקרקע. נתונים אודות טאיוון בכללותה ועל טייפה ברט לשנת 1972 מראים שכ-54% מכלל גביות המס הן מהקבוצה בה עלה מחיר הקרקע בשיעור של 300% ויותר (ואשר שילמה 80% משיעור העליה). 24% נרשמו מקורם בקבוצה אשר שילמה 60% מסה"כ עלית ערך הקרקע.

יש הטוענים ששיעורים פרוגרסיביים עלולים להוות תמריץ לבעלי קרקעות לחלק את אדמותיהם בין חברים וקרובים, ולשלם את המס לפי השיעור הנמוך בכל אחת מהחלקות. אלא שחשש זה הינו מופרז במידה רבה. ראשית, משום שרישום הבעלות הוא תהליך ארוך המצריך זמן רב. ושנית, כיוון שהחלטות לגבי מיקום הבנייה, השבחת הקרקעות או מכירתן נתקלות בקשיים מרובים יותר ומחייבים מאמץ גדול יותר, כאשר הבעלות הנומינלית הינה מפוצלת; ואפילו אם המדובר הוא בפריטים השייכים לאותה משפחה עצמה.

מס השבחה

ההשבחה מוגדרת כ"עליה בערך הקרקעות (כולל הבנינים שעליהן) הנובעת מפעילות הרשויות המקומיות או השלטון המרכזי", וכן "גידול בערך הנכס הנובע מגורמים קהילתיים, כגון גידול באוכלוסיה העירונית" (מתוך הדו"ח הסופי של ועדת הממחים בבעיות הפיצויים וההשבחה, סעיפים 260 ו-276. לונדון, 1942).

מאז שנת 1427, שעה שממשלת ברי-

טניה אישרה הטלים על מנת לנכס לעצמה את העליה בערך הקרקע אשר נבעה מהרחבת הרחובות, פיתוח מערכת הביוב והשקעות אחרות — נחשבה העליה במחיר הקרקע, שמקורה בהשקעה ציבורית, לנכס השייך לציבור כולו. ב-1947 הוטל באנגליה מס השבחה בשיעור של 100% מההפרש שבין שווי הנוכחי של הקרקע לבין הערך העתידי הצפוי בהתאם לתכניות בנין ערים. נסיון זה נסתיים בכשלון, היות שבעלי הקרקע סרבו למכור את רכושם תמורת מחיר שלא ענה לציפיותיהם לגבי הערך העתידי הנקי של הקרקע. כתוצאה מהטלת המס הזה פחת באורח דרסטי היצע הקרקע העירונית לצרכי פיתוח. הטלת מס בשיעור של 40% בשנת 1967 היתה מוצלחת יותר, לפחות משום שנמנעו ההשפעות השליליות על היצע הקרקע. נראה שנסיונות אלה ואחרים הביאו לכלל הסכמה בדבר השיעור האופטימלי של גביית מס שבח מקרקעין, שאינו צריך לעלות על מחצית מהשיעור המוצדק מבחינה תיאורית. השיעור המעשי הינו תכופות נמוך במקצת מזה. בטאיוון נוהגים תכופות להפחית את מס השבח (המכור נהיטל רווחי בנייה) מהשיעורים המומלצים של 50% או 70% ל-30% או 40%. באוסטרליה הונהגו באזור ניו ויילס הדרומית מסי השבחה בשנים 1945 ו-1970. הראשון בשיעור של 80% לא הופעל למעשה; בעיקר משום שהשמאי הראשי נמנע מלקבוע שאישורי התכנון ופעילויות ציבוריות אחרות הן הגורם לעלית מחירי הקרקע. המס השני, מ-1970, כוון באורח ספציפי לקרקעות בעלי ערך "ביניים" — לא אורבני ולא כפרי — ונקבע בשיעור של 30%, שהינו נמוך ללא ספק, מהמכסימום האפשרי, אך גבוה מספיק על-מנת להשפיע על שימושי הקרקע בכיוונים הרצויים.

בקאלקוטה (בהודו) גובים מס השבח בשיעור של 50% מעלית הערך השנתית של הקרקע, בעיקר לצורך שיפור רישום ברשת הכבישים. לרוע המזל, המיסוי לגבי מס זה הינו מועט יחסית.

הטלת מס ההשבחה תלויה, לב-סוף, בתמורות הצפויות בהיצע של קרקע עירונית. אם בעלי הקרקעות סבורים כי תחולתו של המס היא לאורך ימים, הנטל עשוי ליפול במלואו על המוכר. מאידך, קיימים שני מצבים בהם ניתן להעביר חלק מהמס לרוכשי החלקות. הראשון הוא כאשר נפוצות ציפיות כי מס ההשבחה יבוטל בזמן הקרוב (כפי שקרה באנגליה בשנים 1948–50 וב-1968–69), ובמקרה זה תחודש העליה המהירה במחירי הקרקע.

במצב השני נגבה המס רק כאשר פיתוח הקרקע מתבצע הלכה למעשה, ולא בעת אישור התכנון. במקרה זה יכול בעל הקרקע לדחות את הפיתוח עד שהעליה במחיר הנכס תפצה אותו על המס שעליו לשלם.

מיסוי על רווחים ספקולטיביים

הספסרות בקרקע נחשבת תכופות לעינות מוחלט של החוק, שיש להתגבר עליו באמצעות מיסוי כבד או אמצעים אחרים. אלא שגישה זאת נראית כקצרת-רואי. כי כשם שספסרות בחיטה יכולה למנוע עליות חדות במחירים ואף מחדסור על ידי קניית חיטה בשנה מסויימת ושחרורה ההדרגתי למכירה לאחר מכן, הרי שספסרות בקרקעות עשויה לסייע לכך שהקרקעות יפותחו בשיעור אופטימלי לאורך זמן. בנוסף לכך: בעולם הנרתע מסיכונים הרי כל עוד קיימת אי-ודאות לגבי מחירם העתידי של הקרקעות, ראוי האדם המוכן לשאת בסיכון לתגמול מסויים.

המיסוי על הקרקע אינו מיועד, אי-פוא, לחסל את הספסרות, אלא להקטין אותה לרמה מקובלת על החברה. רמה סבירה זו הינה עניין להחלטה פוליטית בעיקרה, אשר כל רשות מקומית או של-טון מרכזי חייבים לקבלה.

רוב המסים על רווחים ספקולטיביים ממכירת קרקעות מתייחסים לספסרות במונחים של תקופת הזמן שבין הקניה והמכירה. שיעור מיסוי גבוה מאד מופעל כלפי רווחים ממכירת קרקעות שהוחזקו במשך לא יותר משנתיים עד

שבע שנים. לפי רפורמת המס הצרפתית משנת 1963, רווחים ממכירת קרקעות לבניה אשר הוחזקו פחות מחמש שנים, דינם כדין רווחים מסחריים ותעשייתיים והם כפופים לשיעורי מס ההכנסה האישי. בהודו מצרפים את כל הרווחים ממכירת קרקעות שהוחזקו פחות משנתיים להכנסה הכוללת הנתונה למיסוי. 65% מן הרווחים ממכירת קרקעות שהוחזקו שנתיים או יותר, נתונים למיסוי בשיעורי מס ההכנסה הרגילים. בשוודיה היו לפני 1967 רווחי ההון ממכירת קרקעות נתונים למיסוי בשיעור של 100%, כאשר החלקה היתה בבעלות המוכר פחות משבע שנים. ואי-לו מצד שני לא הוטל מס לחלוטין על רווחים מקרקעות שהוחזקו עשר שנים ויותר. עבור קרקעות שהוחזקו פחות משמונה, תשע או עשר שנים, המיסוי היה בשיעורים של 75%, 50% ו-25% מרווחי ההון, בהתאמה. לפי השיטה הנהוגה כיום בשבדיה רווחים ממכירת קרקעות שהוחזקו פחות משנתיים נתונים למיסוי בשיעור של 100%, ואילו לגבי קרקעות שהוחזקו במשך שנתיים או יותר שיעור המיסוי הוא 75%. נראה כי למערכת מיסוי זו השפעות שליליות מועטות יותר לגבי היצע הקרקע העירונית, מאשר השיטה הקודמת. בצרפת נהגו רוב בעלי הקרקעות לדחות את המכירה עד שתעבור התקופה המינימלית (חמש שנים) על מנת שישלמו מס בשיעור נמוך יותר על הרווחים.

היטלי השבחה

להבדיל ממס ההשבחה, ההיטלים לצרכי פיתוח מיועדים להחזיר לרשויות הציבוריות את עלות ההשקעות שהן ביצעו במקום. מתוך המיגוון הרחב של היטלים ומסים הנמנים על הקטגוריה הזאת, מקדישים אנו תשומה לב לשלושת סוגי-המשנה הבאים:

(א) **מסים לעידוד הפיתוח.** מסים אלה, המיועדים לפיקוח יותר מאשר להבטחת הכנסה לאוצר, מופעלים כאשר המס הרגיל על הקרקע אינו מטיל את הקנס הראוי על קרקע פנויה לעומת קרקע מפותחת. הדבר קורה באר-

צות (כדוגמת הודו) שבהן מעריכים את ערך הנכסים הקרקעיים על בסיס ערך החכירה השנתית. עם זאת, שיעורי המס נמוכים, בדרך כלל, מהעליה הצפויה במחיר השוק של הקרקע כתוצאה מדחיית הפיתוח למועד מאוחר יותר. יתר על כן, מס יעיל לעידוד פיתוח הקרקע עלול לגרום בטווח הקצר ללחצים כבדים על שוק חמרי הבניין ועל שכר פועל הבניין.

המס על קרקע פנויה בצרפת, שנקבע בהתאם לחוק תכנון הקרקע משנת 1967, לא הופעל למעשה היות ואף אחת מהשומות לגבי מחיר השוק של הקרקע לא נראתה כמהימנה במידה מספקת. באותו כיוון ניסתה גם לפעול הממשלה השמרנית באנגליה אשר העלתה באפריל 1973 הצעה של "היטל על אגירת קרקע". בהתאם להצעה זו הוטל מס בשיעור 30% על הנכסים אשר לא פותחו ע"י בעליהם למרות שחלפה תקופה של שלוש שנים או יותר למן מתן רשיון התכנון. עם זאת, עוד לפני החלפת השלטון ב-1973 נראה היה שהשמרנים מהססים לגבי ביצועה של הצעה זו.

(ב) **היטל על תשתיות.** למרות הסתייגויות לגבי מה שמכונה "היטל על תשתיות", זוכה הוא לתשומת-לב הולכת וגוברת. בצרפת, למשל, ניסו מאזן השלטונות להחזיר לעצמם את עלות התשתית שסופקה על-ידם ע"י השתתפות ישירה מצד בעלי הקרקעות במימון הפיתוח.

בשנות הששים המוקדמות נעשה בצרפת ניסיון ראשון של הנהגת "היטל תשתיות" על מנת להבטיח את השתתפותם של בעלי הקרקעות במימון העבודות הציבוריות. אך ההיטל הזה נתקל במכשולים גדולים אשר מנעו את הפעלתו הלכה למעשה. היטל התשתיות הנהוג כיום בארץ זו מבוסס על שטח הבניה המוגדר מרת באובייקטים המוקמים על המ-קרקעין שבתהליך הפיתוח.

עקב הירידה ביעילותו של היטל זה בזמן האחרון החלו למן 1971 רשויות מקומיות רבות לחזור לשיטה של הט-

לים ישירים על המפתחים. היטלי תשתית נגבים בצרפת גם על ידי מספר סוכנויות תממלכתיות לפיתוח הקרקע. וכך, למשל, סוכנות האחראית לייבוש והכשרת קרקעות בנורמנדיה העלית, מקבלת שני שלישים של הכנסותיה מהיטל מיוחד שהיא מוסמכת לגבות מבעלי הקרקעות אותן היא מפתח. היטל שלישי הנוסף מתקבל ממכירת הקרקע עות.

(ג) **ריפארצליה והתאמה מחדש של החלקות.** שיטה חשובה "למימון עצמי" של הוצאות הפיתוח של הקרקע נוסתה בקוריאה ובטאיוון. המדובר בכך שהתאגדויות של בעלי קרקעות או הרשויות הציבוריות בעצמן, יוזמות פרויקטים גדולים הכרוכים בשינוי היעוד עקב התאמתו מחדש של מרשם הקרקע עות. התאגדויות אלו הצליחו לפתח אזורים גדולים של סיאול וערים ראשיות של הקרקע ליעדים פרויקטים דוקטיביים יותר, תוך צירוף חלקות מפורצלות לגושים גדולים יותר, הקמת מתקנים ציבוריים על החלקות הנתונות ועוד. לאחר מכן, ובהתאם לנוסחה מורכבת מעבירים בעלי הקרקעות לרשות העירונית חלק מנכסיהם, כהחזר להוצאות סלילת דרכי גישה, הקמת מתקנים לשם אספקת מים וחשמל וכ'.

סיכום ומסקנות

סקרנו לעיל בקצרה את מנגנוני הפיקוח והמיסוי של הקרקע העירונית, תוך הדגשת נסיוןן של הארצות המפורחות מזה והארצות המתפתחות מזה. מסקנותינו הן הבאות:

ניתן להפעיל **מסי השבחה** כאשר התועלת הכלכלית הנובעת מהפרוייקט ניתנת למדידה בדרך נוחה; ובמיוחד כאשר ניתן לזהות בקלות את כל אלה המפיקים ממנו תועלת או לפחות את רובם. המימון בעזרת מסים אלה תואם איפוא השקעות כדוגמת כבישים, דרכים כפריות, מערכות ביוב, רחובות ומיזרקות וכ"ב.

מאידך בעריהן של הארצות המתפתחות — אשר לאוכלוסייתן אופיינית יכולת מסוי נמוכה — היטל התשתית

הוא תכופות האמצעי היעיל למימון פרויקטים. אמנם, קיים כאן סיכון שתינתן עדיפות לביצוע פרויקטים המביאים תועלת לקבוצות קטנות יחסית של אוכלוסיה, לעומת פרויקטים אשר התועלת הנובעת מהם כללית ומפוזרת יותר. במידה מסויימת נכון הדבר לגבי כל תכנית פיתוח. וזוהי למעשה אחת הסיבות לקשיים שבהם נתקל הביצוע של תכניות פיתוח, אשר המדידה הכמורתית של הוצאותיהן מעוררת בעיות רציניות; ואפילו יש לתכניות אלו השכות משמעותית בתחום התעסוקה, היתונה, חלוקת ההכנסות בחברה וכיוצא בזה.

לאור שיקולים אלה מתברר כי יש מקום לממן באמצעות מסים (כגון מסי השבחה, היטלי תשתית ודומיהם) אר פרויקטים שבהם מתקיימים התנאים הבאים:

(א) התועלת הנובעת מהפרוייקט הינה גבוהה יחסית בהשוואה לעלות. יש בכך כדי להפחית את ההסתייגויות כלפי הפרוייקט.

(ב) במדידת התועלת מביאים בחשבון את הירידה האפשרית בערך המקרקעין באזורים שמחוץ לפרוייקט הנתון. שיטה זו של "פיצוי על הרעה" היא

חלק ממערכת הפיקוח על שימושי קרקע בהולנד, שוודיה וטאיוון.

(ג) מימושו של הפרוייקט מזה ותשכח לום ההטלים לצורך מימונו מזה מתבצעים פחות או יותר באותו זמן.

(ד) מתבצעת בדיקה מדוקדקת של יעילות אותם פרויקטים בהם התחמקת קות מתשלום המסים מקטינה את הכנסה בצורה משמעותית. פרויקטים אלה מהווים, למעשה מעין העברה של אמצעים מאלה המשלמים עבור ההשכחות לאלה אשר השתמטו מתשלום מסים.

בחירת הכלים לביצוע הפרוייקטים שונה, כמובן, ממקום למקום; וזאת בהתחשב עם ההתפרסות המרחבית של האזור הנתון, רמת ההכנסות של האוכלוסיה, המבנה הפוליטי, המסורות התרבותיות של אוכלוסיית הערים וכיו"ב. מכל מקום, אין אפשרות לנקוט כאן בגישה אחידה וקשוחה כלפי כל המצבים.

בסיכום הדברים ניתן לומר כי הקריטריונים שלעיל מבליטים היבטים עיקריים להערכת פרויקטים אשר מימונם כרוך במיסוי של הקרקע. עם המשך המחקר ועם צבירתו של נסיון נוסף, אפשר יהיה לפתח ולהעמיק מסקנות אלו.

מסחר ושירותים ב-21 ישובי פיתוח

כן עמדו החוקרים על המבנה הכלכלי של הישובים: התעשייה לענפיה, השרר-תים, מבנה התעסוקה וכו'.

באשר לענפי המסחר והשירותים — שהם ייעודו העיקרי של הסקר — מר-באים נתונים מקיפים על מספר עסקי המסחר והשירותים לסוגיהם השונים (כשהם מעודכנים לשנת 1974), על שעור העסקים לסוגיהם לאלף 60 שבים בישוב, על התפרסות העסקים באזורים השונים של הישוב — השכונות מזה והמרכז המסחרי מזה וכיו"ב.

הסקר מביא, כמו כן, לגבי כל ישוב תחזית של גידול האוכלוסיה בשנים הקרובות, עד לשנת 1978. הוא מביא גם נתונים על תכניות הבניה של עסקים בישובים, ומנסה להגיע לאומדן ה-מספר האופטימלי של עסקי מסחר שיי-דרשו בכל אחד מהם עד לשנת 1978. ולבסוף, נעשה גם נסיון לבדוק את הכדאיות של רכישת חנויות לעסקים עבור עולים חדשים בישובים אלה.

השיטות של רגרסיות ושל ערך נוכחי נקי

לצורך בדיקת הכדאיות הכלכלית נקט הסקר בשתי שיטות המקובלות כיום במדע הכלכלה: (א) השיטה של רגרסיות ליניאריות, שבעזרתה ניתן לבטא תופ-עה נתונה כפונקציה ליניארית של מש-תנה "מסביר" מסויים או מספר משת-נים "מסבירים". ובאופן קונקרטי, בס-קר בוטא שעור העסקים בממוצע לאלף תושבים כפונקציה ליניארית של משת-נים כגון גודל האוכלוסיה בישוב הנ-תון, רמת ההכנסות של אוכלוסיית הי-שוב, הקף הפריפריה הנזקקת לשירותים המרוכזים בישובועוד ;

מטעם היחידה לשיווק, מסחר וצרכ-נות של המכון לפיתוח העבודה והייצור הופיע לאחרונה סקר*) בנושא "מסחר ושירותים ב-21 ישובי פיתוח". הסקר הוא מקיף ומשתרע על שלושה כרכים גדולים. הוא כולל מידע רב על מרבית ישובי הפיתוח בארץ; מהם ערים גדו-לות יותר כגון באר-שבע, אשקלון, עכו ונהריה, ומהם ישובים קטנים יותר כאילת, אופקים, טבריה, צפת, כרמיאל, ערד, קרית-שמונה ואחרים. צוות החוק-רים שעסקו בהכנת הסקר היה ניכר יחסית וכלל את ש. זרחי, ר. ברזניצקי, ד. חלד, א. מייזלס ומ. שמיר.

נושאי הסקר

מטרתו של הסקר היתה לבחון את התפתחותם של ענפי המסחר והשרר-תים ב-21 ישובי פיתוח וכן להגיע להע-רכת הסיכויים והאפשרויות בתחום זה בעתיד הקרוב.

הבדיקה נעשתה על רקע ההתפתחות הדמוגרפית והמשקית הכללית בישובים אלה והתחזיות לגבי ההתקדמות הצ-פויה בהם בשנים הקרובות. החוקרים בחרו, איפוא, לגבי כל אחד מ-21 הישר-בים את קצב גידול האוכלוסיה בעשור האחרון, את מרכיבי גידול האוכלוסיה (ריבוי טבעי, הגירה פנימית אל הישוב וממנו, וכן הפניית עולים לישוב) וכן את התכונות העקרויות של אוכלוסיית המקום ורמת ההכנסות האופיינית לה.

(*) מסחר ושירותים ב-21 ישובי פיתוח. היחידה לשיווק, מסחר וצרכנות של המכון לפיתוח העבודה והייצור. (ריכוז הפרוייקט והעריכה הסופית — ש. זרחי; ערכו — ר. ברזניצקי, ד. חלד, א. מייזלס ומי שמיר. הביאה לדפוס — ר. מגור).

מביאים או להלן נתונים לגבי שלושה תחומים :
 (א) אינדיקטורים לגבי תנועת האר-כלוסיה ואופייה וכן רמת ההכנסות והחיים ;
 (ב) שעורי עסקי המסחר והשרותים בממוצע לאלף תושבים בישובים ;
 (ג) מספר עסקי המסחר והשרותים המרכזיים המסחריים של הישובים מזה ובשכונות שלהם מזה.
 להלן לוח הכולל אינדיקטורים דמוגרפיים וכלכליים לגבי הישובים השוים :

ב) שיטת ה"ערך הנוכחי הנקי" שהי-נו המודד המקובל לגבי כדאיות כלכלית ומחשבים אותו ע"י היוון זרם התקבור-לים העתידיים של המפעל או העסק הנ-תון, תוך התחשבות בהוצאותיו התפעור-ליות וההון המושקע בו. בסקר חושב הערך הנוכחי הנקי של עסקי המסחר אשר יירכשו בישובים ע"י העולים החד-שים.

אינדיקטורים דמוגרפיים וכלכליים

מתוך החומר הרב המרוכז בסקר, נים :

לוח 1 : אינדיקטורים דמוגרפיים וכלכליים למצבם של ישובי הפיתוח

הישוב	מאזן שנתי ממוצע של הגירה פנימית	% המשפחות בנות 6 נפשות ויותר	% המשפחות המקבלות סעד	
			כלל המשפחות 'א'	משפחות המקבלות עזרה כלכלית 'ב' קבועה
אופקים	—147	39.1	67.9	27.1
אילת	838	13.1	11.4	2.0
אשקלון	—200	25.6	32.3	6.8
באר-שבע	—72	22.7	24.8	3.8
בית-שמש	—162	35.1	65.6	22.0
דימונה	—235	28.8	37.9	6.0
טבריה	—300	30.8	30.3	6.1
ירוחם	—20	39.0	66.0	10.9
כרמיאל	126	8.4	15.3	3.1
מגדל העמק	67	24.1	62.4	9.0
נהריה	66	11.3	29.5	2.6
נצרת עלית	133	10.4	39.9	4.2
נתיבות	12	45.2	57.1	12.3
עכו	—287	25.0	29.0	5.9
עפולה	—404	22.4	35.9	4.6
ערד	651	8.7	13.2	1.1
צפת	—259	23.7	36.5	8.1
קרית-גת	—169	28.7	49.6	13.3
קרית-מלאכי	—105	32.5	44.5	10.7
קרית-שמונה	—413	34.5	43.1	9.2
שדרות	—152	32.3	57.9	11.9
ישראל כולה	—	17.5	17.9	3.7

1969—1971, לגבי גודל המשפחות ל-1972, לגבי סעד — 1972/73 ומכוניות פרטיות — סוף 1973.

הערה : הנתונים לגבי הגירה פנימית הם לשנת

ניתן לראות את שעור עסקי המסחר והשרותים בישובים אלה בממוצע לא-לף תושבים. התמונה שנתקבלה בסקר היא כדלהלן:

לוח 2: **שעור עסקי המסחר והשרותים בממוצע לאלף תושבים בישובי הפיתוח בישראל כולה, 1974**

הישוב	עסקי מסחר	עסקי שרותים*	סה"כ עסקי מסחר ושרותים
אופקים	8.6	2.3	10.9
אילת	9.6	5.7	15.3
אשקלון	10.5	3.3	13.8
באר-שבע	11.1	3.4	14.5
בית-שמש	4.9	1.5	6.4
דימונה	7.6	2.7	10.3
טבריה	15.3	5.7	21.0
ירוחם	4.9	2.1	7.0
כרמיאל	7.0	1.8	8.8
מגדל-העמק	7.7	2.5	10.2
נהריה	12.9	4.3	17.2
נצרת-עלית	5.7	2.1	7.8
נתיבות	7.6	2.2	9.8
עכו	11.8	3.8	15.6
עפולה	10.1	4.6	14.7
ערד	9.0	2.5	11.5
צפת	15.1	4.9	20.0
קרית-גת	10.2	3.2	13.4
קרית-מלאכי	10.7	2.5	13.2
קרית-שמונה	9.8	3.7	13.5
שרות	11.5	2.2	13.7
ממוצע בישראל	11.3	3.9	15.2

* בין השרותים נכללו מסעדות, בתי-קפה וקיוסקים, מכבסות, מספרות ומכוני יופי וכן סניפי בנקים.

המסקנות העקריות המתקבלות מנתונים אלה הן:

(א) רוב הישובים סובלים ממאזן שלילי של הגירה פנימית; דהיינו, מספר העוזבים אותה עולה על מספר הנכנסים. עם זאת יש כמה ישובים (כגון כרמיאל, מגדל העמק, ערד, נהריה ונצרת עלית) שבהם המאזן הוא חיובי;

(ב) ברוב הישובים עולה אחוז המשפחות הגדולות בנות 6 נפשות ויותר בהרבה על הממוצע בארץ;

(ג) היקפה היחסי של האוכלוסייה הנזקקת לסעד עולה ברוב ישובי הפיתוח בהרבה על הממוצע בארץ. עם זאת יש כמה ישובים שבהם הזקיקות לסעד נופלת בקר בכלל האוכלוסייה בארץ (אילת, ערד וכרמיאל);

(ד) שעור המכוניות הפרטיות בממוצע לאלף תושבים — שהינו אינדיקטור חשוב לרמת ההכנסות — הינו נמוך ברובם המכריע של ישובי הפיתוח. אך יש מספר ישובים (אילת, באר שבע, כרמיאל וערד) שבהן שעור זה מתקרב לממוצע הארצי או אף עולה עליו.

ובסיכום ניתן לומר, כי רוב ישובי הפיתוח סובלים גם כיום מבעיות דמוגרפיות וכלכליות קשות. עם זאת, בכמה מיישובים אלה (בעיקר ערד, כרמיאל, אל, נהריה ובמידה מסויימת גם באר שבע ונצרת עלית) המצב משופר בהרבה יותר והם הצליחו להתבסס במידה ניכרת בשנים האחרונות.

שעור עסקי המסחר והשרותים בממוצע לאלף תושבים

כאינדיקטור חשוב לרמת ההתפתחות של המסחר והשרותים בישובי הפיתוח,

**לוח 3 : מספר העסקים במרכזים
המסחריים ובשכונות המגורים,
1974**

המרכז המסחרי	השכונות**)	סה"כ בישוב
אילת	80	205
אשקלון	394	632
באר-שבע	833	1,396
בית-שמש	56	82
דימונה	141	294
טבריה	355	574
ירוחם	38	56
מנדל העמק	89	143
נהריה*	222	381
עפולה	192	322
ערד	71	104
קרית-גת*	107	231
קרית-מלאכי*	82	107
קרית-שמונה	155	248

כאן בולטת העובדה כי ברוב הישר-
בים שלגביהם קיימים נתונים 60%—
70% מהעסקים הינם ממוקמים במר-
כז המסחרי של הישובים, בעוד שחלקן
של שכונות המגורים הוא 30%—40%.

* עסקי מסחר בלבד.
** כולל אזור תעשייה.

מתברר כי השעור של עסקי מסחר
ושרותים בממוצע לאלף תושבים בישר-
אל כולה הגיע בשנת 1974 ל-15.2. לעו-
מת זאת, מתוך 21 ישובי פיתוח שנבד-
קו בסקר, ב-9 ישובים הגיעו השעורים
המקבילים לכדי 6 עד 12 בלבד וב-5
ישובים נוספים לכדי 12 עד 14. כלו-
מר, מתוך 21 ישובים, ב-14 היו השעור-
רים נמוכים במידה מוחשית מהשעור
הארצי המקביל. ב-4 ישובים היו הש-
עורים קרובים למדי לשעור הארצי המ-
מוצע; ורק ב-3 ישובים (טבריה, צפת
ונהריה) הם עלו על הממוצע הארצי,
אל אשאין לראות זאת כהישג כיוון
שאלו הן ערי תיירות מובהקות.
המסקנה היא איפוא כי רמת ההת-
פתחות של המסחר והשרותים ברוב
רובם של ישובי הפיתוח אינה יכולה
להיחשב כמשביעת רצון.

**העסקים במרכז המסחרי
ובשכונות המגורים**

ולבסוף מביאים אנו נתונים על ההת-
פרסות של עסקי המסחר והשרותים
ברוב הישובים במרכזים המסחריים
מזה ובשכונות המגורים מזה: