

פיקוח ושליטה על מחירי קרקע אורבנית

אוכלוסיה ותגדל הפעילות הכלכלית באזור אורבני מסויים, יעלה ערך הקרקע. ערך ה- קרקע ישתנה בעיקר בגלל ספיגת הפרש מחירי הדיירות על ידי הקרקע, * גידול ריאלי ב- הכנסה ועליית אמצעי התשלום, גידול ה- אוכלוסיה וירידה בגנישות. הקרקע נעשה יותר ויותר נדיר, וכתוצאה מכך יעלה מחירו היחסי מעבר לכל פרופורציה או יחס לגורמים ש- נמנו כמשפיעים על עליית ערכו.**

הגבלת מחירי הקרקע על ידי הממשלה לא תשנה את ערך הקרקע, ורק תגרום לכך, ש- בעל הקרקע יעביר את עלותה הריאלית ל-

הגורמים למחירי הקרקע

מחירים או ערכם של סחורות נקבע לפי עלות ייצורם. קרקע חשופה שאינה בשימוש נחשבת כמתנת טבע ולא כמוצר. הפעילויות והשימושים הנעשים על הקרקע הם שונים ומביאים תועלת אשר בחלקה נקבעת על ידי תכונות הקרקע כגון טיב, מיקום גוף ועוד. כתוצאה מתועלת זאת, האדם או הפירמה מוכנים לשלם, „רנטה דיפרנציאלית“ בשביל הזכות להשתמש בקרקע אשר תביא תועלת גבוהה יותר מאשר קרקע אחרת לפעילות מקבילה. לפיכך ערך הקרקע בכללותו ייקבע על ידי ביקוש והצע לקרקעות בעלות תכו-נות שונות, כאשר הרנטה הדיפרנציאלית היא ביחס ישיר למחיר או ערך הקרקע.

הקרקע האורבנית תוערך לפי תכונותיה, טיבה, גופה, מוג האויר — ובעיקר, נגישותה לפעילויות ושווקים שונים. אם תצמח ה-

Rulph Turvey, "The Economics of * Real property", George, Allen, Unwin, London, 1957.

** א. בורוכוב, „מחירי קרקעות ותהליך האינ-פלציה“, רבעון לכלכלה, מס' 44 1965.

20. עמיר ש : גישת תכנון שטחים פתוחים עיר ואזור חוברת 4, 1975.
21. עיריית ת"א-יפו : שינוי יעוד של דירות ל- מגורים בעיר 1970—1974, — דו"ח מס' 48 1975.
22. עיריית ת"א-יפו : אזורי שיקום בת"א-יפו דו"ח מס' 20 — 1966.
23. עוזרמן מ. סקר קרקעות ששחררו מיעוד חקלאי לבניה, במחוזות ת"א ומרכז 1982, משרד הפנים אגף התכנון, הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.
24. עוזרמן מ : דו"חות שנתיים של הוועדה לשמיר-ה על קרקע חקלאית בשנים 1979—1982, משרד הפנים אגף התכנון.
25. שחר א. מגמות התפתחות ומבנה מרחבי של אגד הערים גוש דן עיר ואזור חוברת ב, 1974.

- (המשך מעמ' 38)
- הפיסי של המושב עיר ואזור חוברת 2 עמ' 39, תש"ם.
 15. מכון לפיתוח מיבני חינוך : שכונת שרת תל כביר, מעורבות תושבים ותכנון מרכז קהילתי, 1980.
 16. מזור, מוזס : הגירה מתל-אביב, ניתוח סט-טיסטי, דו"ח מס' 3, מכון אורבני, רמת-גן, 1979.
 17. מזור א : תחזית אוכלוסיה לת"א-יפו 1977—1992, דו"ח מס' 4, מכון אורבני רמת-גן, 1979.
 18. מזור, בלכר : תמורות באוכלוסית ת"א-יפו 1973—1977 : דו"ח מס' 2, מכון אורבני רמת-גן 1979.
 19. משרד הפנים, אגף התכנון הארצי, משרד האוצר הרשות לתכנון כלכלה, תוכנית תפרי-סת גאוגרפית של אוכלוסיית ישראל בת 5 מליונים 1972.

גיאוגרפיות של מדיניות קרקעית כל שהיא משתמש בה. לפיכך ההשלכות הכלכליות-צריכות להיבחן ביתר דקדוק.

מנגנון הקצאת קרקעות בשוק

בתנאי שוק חופשי הקרקע היא סחורה הניקנת ונמכרת בשוק. כל חלקת קרקע מוקצה למציע המחיר הגבוה ביותר ולפיכך שימושי הקרקע שיתקבלו יהיו לפי "The highest and best use". גובה המחיר של חלקת קרקע, שהשתמש בה מוכן לשלם בעבורה היא פונקציה חליפית של מרחב ומרחק (זמן, אי נוחות וכו'). המשתמשים החוסכים בזמן יהיו מוכנים לשלם יותר בשביל הקרקע ו/או ל-השתמש בפחות מרחב (דיירים של בתים משותפים) ואילו אלה שרוצים יותר מרחב (וילות) יוותרו על נגישות למקומות רבים תמורת יותר קרקע. במקרה הנדון, השימוש הטוב ביותר בקרקע נקבע על-ידי הפרט והקהילה גם יחד, כאשר מנגנון השוק עושה את ההקצאה היעילה ביותר. גם כאשר הקרקע היא ציבורית – תתנהל ההקצאה בדרך דומה, אם מטרת הגוף הציבורי היא קבלת הכנסה מירבית מן הקרקע.

אלטרנטיבות נוספות להקצאת קרקעות יהיו לפי: (1) ראשון בא ראשון מקבל ו/או (2) החלטה אדמיניסטרטיבית. בשיטת ההקצאה הקרקע היא חופשית וכל יזם לוקח קרקע כפי יכולתו, כאשר האחרונים מקבלים קרקע בעלת נגישות נחותה. הקצאה בזרנית כזאת תגרום לעליות גבוהות בשירותים האורבניים כגון ביוב, חשמל, תאורה, תחבורה מים ו-זבל.

שיטה זאת לא תמנע מסחר בקרקעות בין בעלי הקרקע השונים גם כאשר הממשלה או הרשות הציבורית יקבעו מחיר גג לקרקע. במקרה האחרון יתנהל "שוק שחור" בסחר קרקעות. לפיכך האלטרנטיבה שנשארה היא הקצאת קרקעות בשיטה אדמיניסטרטיבית, כפי שזה קיים בארצות שמעבר למסך הברזל.

הקצאה מסוג זה גורמת עיוותים במחירי תוצרת ועיוותים בהקצאת משאבים בגלל שקיים מצב שבו קרקע בעלת נגישות מירבית, "תפיק" רגטה אפסית. על כן, בהקצאה אדמיניסטרטיבית רצוי שהרשות הציבורית תגבה רגטה דיפרנציאלית ממשתמשי הקרקע השונים על פי חישובים מלאכותיים.

השפעת התכנון על ערכי הקרקע

כאמור, הרגטה הדיפרנציאלית נקבעת ב-עיקר על ידי הנגישות אל חלקת הקרקע. הנגישות שהיא פונקציה המורכבת מכבישים, תחבורה, מים, ביוב, קווי כוח – דרך אספ-קתה נקבע על ידי הרשות המקומית. יתירה מזאת, הרשות הציבורית היא בעלת סמכויות אדמיניסטרטיביות נרחבות בהקצאת גושים וחלוקת, בקביעת אזור המגביל את שטח ה-קרקע לבנייה ואת אינטנסיביות (צפיפות) ה-פיתוח ובהעברת זכויות מתלקה לחלקה. ל-פיכך, הרשות המקומית אינה קובעת את ערך הקרקע, אבל, "מעבירה" אותו ממקום למקום. בכל שכונה אורבנית – הקרקע הפוטנ-ציאלית לפיתוח גדולה מהקרקע הנתונה או הרשויה לפיתוח, והרשות הציבורית לפי החל-טות אדמיניסטרטיביות קובעת למעשה את ערכה של הקרקע. נמצא שאם ישנן חלקות רבות בעלות ערך פוטנציאלי אבל מעט מאד מביניהן מופשרות לפיתוח, הערך הפוטנציאלי לפיתוח של הקרקעות הרבות עובר לחלקות מעטות ועל כן מחירן של החלקות המופשרות עולה ללא שום יחס לערכן האמיתי.

רשויות מוניציפליות רבות ניסו על ידי בניית תשתית תחבורתית להפחית את ערך הקרקעות המפשרות לפיתוח כתוצאה מהגדלת הנגישות – לחלקות קרקע רבות ככל ה-אפשר. מאידך, כתוצאה מאי-מתן אישורי פיתוח בחלקות קרקע רבות אחרות – מעבירות הרשויות הציבוריות את הפרש ערך הקרקעות הפוטנציאלי (ההפרש בין ערך הקרקע כאשר היא מיועדת לפיתוח לעומת ערכה

בנוסף לערך הקרקע הדיפרנציאלי בשוק ה-
חופשי.

לפיכך הגורם האמיתי לספקולציה בקרקעות
והאמרת מחיריהן היא הרשות הציבורית ה-
אחראית על התכנון. הרוצה למנוע פיזור של
שירותים. בעלי הקרקעות מוסיפים שמן ל-
מדורה, משום שבמצב של הפשרה ואישורים
סלקטיביים עליהם להיערך בעוד מועד ולאגור
מספיק קרקעות, וכאשר משחררים קרקע ל-
פיתוח — הם גובים מחיר ספקולטיבי הכולל
את ערך הקרקע ועלות צבירת הקרקע גם
יחד.* למרות שמגיעת פיזור הקרקעות לפיתוח
זוהי מגמה חשובה — רוב הרשויות המקומיות
מונע. ע"י שיקולים כספיים ובעיקר הכנסות
ממסי ארנונה, שעיקר תקציבן תלוי בהם.
לפיכך תכוון הרשות הציבורית את רישוי ה-
פיתוח לסקטורים אשר הוצאותיהם לעיריה

נמוכות ומס הארנונה שלהם הוא גבוה.
למעשה, הדילמות הן בבחירה בין פיזור ה-
פיתוח לבין ריכוזו ועצירת ערכי רנטה אוליג-
פוליסטים — לבחירה, ובין תכנון לטווח ארוך,
כאשר כל האופציות פתוחות לתכנון לטווח
קצר וחוסר תיאום — מדגימים את הניגודים
שבין תכנון ציבורי אחד לבין בעלות קרקע
פרטית מופצלת. לפיכך, קרקע אשר תהיה
כולה בידי אדם או גוף אחד תמנע את ה-
ניגודים מלכתחילה.**

המגמות ביחס להפשרת קרקעות לבניה במחוז המרכז ומחוז ת"א

בעקבות סקר על קרקעות ששחררו מיעוד
חקלאי לבנייה במחוז המרכז ומחוז ת"א ש-
נעשה כדי להראות מגמות ביחס לבנייה ב-
אזור זה בעתיד — נאספו הנתונים הבאים:
א. אוכלוסיה: סה"כ האוכלוסיה בישובי ה-

* ראה י. ויץ, "לבעיית מדיניות הקרקע בישראל"
רבעון לכלכלה, מס' 44 1965: "האמרת מחירי
הקרקע העירונית, שגורמה העיקרי היתה ה-
בעלות הפרטית..."

** ראה י. ויץ, "הקרקע כנכס לאומי ציבורי" וכ'...

כאשר היא קרקע מוקפאת) למספר חלקות
בעלות רשיון לבניה, וכך הן מבטלות את
אפקט הנגישות שיצרו.

הדילמה שבין התכנון הציבורי ובעלות הקרקע הפרטית

העובדה שכל החלטה אדמיניסטרטיבית ל-
גבי הקרקע מעבירה חלק מערכה ממקום ל-
מקום — יוצרת קשיים רבים למתכנן הציבורי
(אין זה תקף כאשר בעל הקרקע הוא גם
המתכנן). לדוגמא, אם הוחלט להקים תחבורה
אורבנית מהירה במסלול שונה מזה שהיה
בתכנון עד כה, יטען בצדק בעל הקרקע שרכש
את חלקתו בהנחה שעורק התחבורה יבנה ב-
סביבת חלקתו — שחלק מזכויותיו גשלו
ממנו משום שרכש קרקע עם פוטנציאל גבוה
מזה המצויה בידו עכשיו. מאידך, הקרקע אשר
עליה או בסביבתה ייבנה העורק התחבורתי
— תביא לבעליה הכנסה פוטנציאלית בשל
השינוי בתכנון וללא כל השקעה מראש.

המתכנן, שעל-ידי תכנון לטווח ארוך מגדיל
את אי-הוודאות לגבי עתיד הקרקעות ובכך
מגדיל אקספוננציאלית את מספר השינויים
הצפויים — נמצא בדילמה, מפני שתכנון
לטווח קצר לא יאפשר לרשות הציבורית ל-
היערך לקראת משימות כגון מיקום והשתלת
תשתיות (חשמל, ביוב, מים, כבישים ועוד)
אשר מטבע עשייתם דורשים זמן תכנון וביצוע
ממושך.

דילמה נוספת של המתכנן היא גודל השטח
שיש "לשחרר" לפיתוח מזמן לזמן. לטובת
הקונים, רצוי להגדיל את כמות הקרקע אשר
תגרום הוולת מחירים. מאידך גיסא, פיזור
של בינוי ופיתוח יגרום לעלויות באספקת
השירותים הציבוריים (המקדמים והשוטפים
גם יחד). אם שטח הקרקעות שישוחררו ל-
פיתוח יהיה ברמת הביקוש הצפוי, בעלי ה-
קרקעות יהיו בעמדה מונופוליסטית, אולי-
גפוליסטית ויוכלו לקבוע את גובה הרנטה

שבהם מלאי החדרים יספיק לצרכים עד 1992.

- לכל הישובים פרט, לבני ברק, עתודות קרקע (לא חקלאית) המורכבות מקרקע פרטית, משטחים המתפנים וממקבצים צי-בוריים.
- על מנת להגיע ליעדי האוכלוסיה של 1992 ואף מעבר לזה — אין צורך בשינוי יעד של אדמה חקלאית, פרט לרמלה.
- עתודות קרקע גדולות במיוחד יש ב-ראשון-לציון, ברחובות, בהרצליה, בתניה, בחולון, ברעננה, באור-יהודה, בלוד, ב-רמלה, ביבנה, בגן-ייבנה ובת-א-יפו.

הסיבות למחירי קרקע גבוהים במחוז ת"א והמרכז

כאמור, בפרק המגמות ביחס להפשרת קרקעות לבניה במחוז המרכז ומחוז ת"א אין צורך בשינוי יעד של אדמה חקלאית, כי עד לגמר תוכנית תפרוסת האוכלוסיה 1992 — עתודות הקרקע מספיקות ואף עולות על ה-ביקוש הצפוי. בנוסף לכך, כפי שהוזכר בפרק הקודם ישנן אלטרנטיבות די מבטיחות ל-התיישבות ממזרח לאזור ת"א והמרכז על פי תוכנית המאה אלף של הסוכנות היהודית. ל-פיכך נשאלת השאלה, מה הם הגורמים ל-מחירי הקרקע הגבוהים? * להלן נמנה מספר סיבות (לחלקן התייחסנו באופן תיאורטי ב-פרקים הקודמים) ולא נכנס לפירוט כי כל סיבה דורשת מחקר, ניתוח וביסוס בפני עצמו: 1. עתודות הקרקע לבניה אינן מרוכזות ו-נמצאות בעיקר בידי יזמים פרטיים.

* לפי סקר שנערך ב-1980 ע"י ש. זרחי, א. פוזננסקי וע. זרחי, משקל הקרקע במחיר הדירות בישראל" מטעם המכון לחקר שימושי קרקע, נמצא שמשקל מרכיב הקרקע במחירי דירות באזור המרכז הוא 38.5%. עוד נמצא, שבכל הארץ חלקו של מרכיב הקרקע במחיר הדירה בבנייה פרטית היה 26.5% לעומת 14.0% במחיר דירה בבנייה ציבורית.

סקר — 1,619,900 גפש שהם כ-49.4% מכלל האוכלוסיה היהודית בארץ.

ב. ● שטח: תחום השיפוט של ישובים אלה 483,113 דונם. סה"כ שטח מ-אושר לבניה של ישובים אלה — 261,000 דונם שהם 54% משטח תחום השיפוט של הישובים הנ"ל.

● טבלת שטחים:

שטח מאושר לבניה ב-38 ישובים עירוניים	שטח שמורות טבע ופארקים	שטח צבאי	כבישים באחזקת מע"צ
261,000 דונם	73,443 "	156,228 "	4,963 "

סה"כ 495,633 דונם

שטח מחוז מרכז ומחוז ת"א יחד 1,412,000 ד' 495,633 דונם הם 35.1% משטח מחוז ה-מרכז ומחוז ת"א יחד.

לפי סקר צרכי קרקע למגורים במחוז ה-מרכז, * מרכיבי תכנית השיכון הם הצרכים והביקוש למגורים ועתודות הקרקע. צרכי ה-ביקוש למגורים נובעים בעיקר מגידול ה-אוכלוסיה, פיחות מלאי דירות כתוצאה מבלאי, ושינוי יעד דירות וצרכים הנובעים משיאפה לשיפור ברמת החיים. לפיכך, נבדקו עתודות הקרקע בהתאם ליעד של 5 מיליון תושבים בישראל בשנת 1992. תוכנית זאת קובעת יעדים ארציים לתפרוסת אוכלוסיה וכוללת את מחוז ת"א ומחוז המרכז, כאשר תפרוסת האוכלוסיה בישובים נקבע על פי מגמות ותהליכי פיתוח של כל ישוב וישוב. מכאן, לאחר בחינה של עתודות הקרקע, כפי ש-מפורט בנספח, טבלת שטחים, אוכלוסיה ו-קיבולת — המסקנות הן:

● כל הישובים יצמצמו את עתודותיהם עד 1992, פרט לרחובות, אור יהודה ורעננה

* ערכו: ונטורה, יבין שמואל אדריכלים, דצמבר 1976, עבור מנהל מקרקעי ישראל, אגף תכנון ופיתוח.

2. תכנון אורבני לטוח ארוך או קצר כמעט ואינו קיים.
3. מרכז ת"א (המע"ר) סובל ממגישות נחותה.
4. המיסוי על הקרקע או הרנטה הם נמוכים ואינם אפקטיביים.
5. ההיצע בענף הבנייה למעשה אינו קיים.
6. שינויי היעד של הקרקעות אינם נספגים לטובת הציבור.

פתרונות אפשריים

- א. לאור המצב הקיים בשוק הדירות באזור המרכז ות"א קיימות האלטרנטיבות הבאות:
 - א. בעלות וגיהול ציבורי של קרקע פרטית (Land Bank).
 - ב. שינוי שיטת המיסוי הקרקעי ומס ה-ארגונה.
 - ג. הגדלת הקרקעות המותרות לבנייה. בהמשך הפרק נתייחס לשלושת האלטרנטיבות.

בעלות ציבורית על קרקע פרטית

בעלות ציבורית על כל הקרקע האורבנית הפרטית אינה ריאלית. אפשרות ריאלית היא שרשות ציבורית תרכוש קרקע פרטית לפיתוח אורבני עתידי. המטרות המיידיות שבצעד כזה הן העברת או תפיסת הפרשי ערך הקרקע המיועדת לפיתוח לציבור, מפני ש- ערך זה נוצר ע"י הקהילה עצמה, הורדת ערך הקרקע המיועדת לפיתוח, ואפשרות לתכנון ופיתוח כולל של חלקת קרקע גדולה. היום הפרטי, אם צבר קרקע בכמויות גדולות, יכול לתת שירותי תכנון כוללים ברמה מספקת, אבל בדרך כלל תהליך רכישת הקרקעות הוא ארוך ויקר, והמחיר מועבר אל הקונה בסופו של דבר. הרשות הציבורית תוכל לצבור ולרכוש קרקעות בקלות ובמחיר זול יחסית מפני שלרשותה:

- הלוואות בעלות ריבית נמוכה;
- יכולת הפקעה לצרכי ציבור;
- אפשרות להקים שירותים ציבוריים;

● הגופים המאשרים את התכניות לפיתוח. לפיכך הרשות הציבורית מסוגלת לספק קרקע לפיתוח אורבני במחיר זול יותר מאשר הסקטור הפרטי. כל זה נכון אם תצליח הרשות הציבורית לרכוש את הקרקע בצורה דיסקרטיבית דרך מתווך. בדרך כלל, רכישת הקרקע מגורמים פרטיים נעשית לאחר ויכוחים ציבוריים ואז על הרשות הציבורית להתמודד עם מחירים ספקולטיביים אשר אינם מביאים לכך שהרשות הציבורית יכולה להזויל את שירותי הקרקע. מחיר הקרקע הציבורית לא בהכרח יהיה זול יותר.

אין ספק, שבסיטואציה כספית מסוימת תנסה הרשות הציבורית למכור את הקרקע במחיר השוק, אם באותה עת תהיה מדיניות של ריכוזיות בשירותי קרקע — יהיו המחירים אוליגופוליסטים. מאידך גיסא, אם תציע הרשות הציבורית את הקרקע שלה במחיר העליון — תיווצר בעיה של הקצאה, כי אין ספק שהביקוש יעלה על ההצע. במקרה ה-אחרון ישנה אפשרות שרוכש הקרקע הזולה יחוייב לגמור את פיתוחה (הבניה) תוך זמן מוקצב, קצר יחסית, ואז כמובן ירד הביקוש. אפשרות אחרת — שהרוכש ימכור אותה לגוף שלישי, ובמקרה כזה צריך שלרשות ה-ציבורית תהיה אופציה על קנייה חוזרת ב-מחיר המכירה. מכל מקום, גם סידור כמתואר לעיל יגרום שבעלי האפשרויות ירכשו את הקרקע הזולה, כי להם יהיו האמצעים ל-פתחה בפרק הזמן המוקצב.

לפיכך רצוי שהרשות הציבורית תחכיר את הקרקע לפי מחירי השוק ותקבל את הפרשי הערך המגיעים לה, שנוצרו בגין מדיניות התכנון שלה. בהפרשי הערך צריכה הרשות הציבורית לסבסד ולתמוך בשכבות בעלות יכולת כלכלית נמוכה. מדיניות כזאת לא תשיג מטרה אחת והיא הורדת הרווחים ה-ספקולטיביים של בעלי הקרקע הפרטיים, אבל מטרה זו יכולה להתממש ע"י חקיקה למיסוי על רווחים ממכירת קרקעות ועשיית רווחים

„מעל המקובל“. חוק כזה יניע ספקולנטים ממכירות או קניות ועל כן גם הוא לא יפתור את בעיית מחירי הקרקעות באזורים אורבניים, לכן יש לחוקק חוק מיסי רכוש וקרקע „אמיתיים“*.

ההשלכות על מחירי הבתים בגין גביית מס אמת על ארנונה וקרקע

מס אמת על ארנונה וקרקע הינו קומבינציה של שני סוגי מס בעלי אופי ומקור שונים. מבנים או „השבחות“ נעשים ע"י בני אדם. ערכם נקבע ע"י מחיר ייצורם. כאשר מוטלים עליהם מסים, מיסים אלו במבנים ל- מגורים משולמים ע"י הדיירים, המיסים על מבנים מסחריים מועברים לקוני הסחורות והמוצרים.

מיסי הארנונה גבוהים יחסית יותר ככל שההכנסה נמוכה יותר. בית אב דל אמצעים מוציא על ביתו סכומים המגיעים עד כדי שליש מסה"כ הכנסותיו. מאידך גיסא, בין השכבות העשירות ההוצאה הכוללת לבית היא עד כ-1/10 מסה"כ ההכנסות. אם יהיו מסי הארנונה כ-15% — תוציא משפחה בעלת הכנסה נמוכה כ-1.5% לעומת 0.5% שתוציא המשפחה האמידה מסך כל הכנסותיה. לפיכך מסי הארנונה הם גרסיביים ביותר.

ביטול מסי הארנונה יגרום לתאוצה בפיתוח ובנייה אורבנית בטוח הארוך. בטוח הקצר, תתול ירידה בערך הדירות הקיימות ולחץ על חברות בנייה שיגרום לאפקט התייקרות

הבנייה שיבטל את תוצאות ביטול הארנונה. לפיכך, רצוי להפחית את מיסי הארנונה בדרגתיות ולאורך זמן מ-10 עד 20 שנה. המיסוי הקרקעי הוא בעל אופי אחר, ערך הקרקע, כפי שהוזכר קודם, הוא פונקציה של הרנטה הדיפרנציאלית. המיסוי מבוסס על אחוז מערך קרקעי זה או בערך כ-20% מגובה הרנטה, כלומר שערך הקרקע המעשי הוא הפרש או כ-80% מגובה הרנטה.

אם גובה המס יהיה כ-40% — יהיה הערך הקרקעי לבעליו כ-60% מגובה הרנטה, כלומר מחיר הקרקע יהיה נמוך בכרבע מהמחיר ה- מקורי, אבל את המחיר הגמוך ישלים הקונה או החוכר במסים גבוהים יותר. כאמור, הפרש ערך הקרקע יכול לעבור מבעל הקרקע אל הקהילה או אל רוכש/חוכר הקרקע, אבל לא לשניהם יחד (כמובן שאפשר לחלק את השלל בין שניהם). בצורה כזאת אפשר בדרגתיות להעביר כ-100% מהרנטה לרשויות המס, ואז העברת הבעלות הקרקעית מיד ליד תהיה סמלית בלבד.

אם הקרקע תירכש בעד תמורה סמלית בלבד, לא תהיה בעיה לעשות רפורמה מיסויית או הפקעה ציבורית, אבל שונה יהיה המצב, כאשר הקרקע מזה דורות היא סחורה עוברת לסוחר ותלק מערכה נוצר ביוזמת בעליה ו- השקעתו הפרטית בה. הפקעה חד-צדדית ללא פיצויים הולמים פירושה רמיסת זכויותיו ה- לגיטימיות של בעל הקרקע, אותן זכויות ש- בעלי הון ורכוש אחר (לא קרקעי) זכאים לו ונהנים ממנו.

העברה הדרגתית של זכויות הקרקע מבעל ליה לרשות הציבורית — לא תגרום לבעל הקרקע לאבד את כל זכויותיו באופן מידי, ותהיה בבחינת הרע במיעוטו. מאידך גיסא, הפגיעה בזכויות בעלי הקרקע שתיגרם כתוצאה מתהליך זה, לא תהיה זהה בין כל בעלי הקרקע. במיוחד ייפגעו בעלי הקרקע הבלתי מנוצלת. וכך, למעשה תושג המטרה.

* לפי דו"ח בנק ישראל מ-1964, עמ' 3-252, השפל במחירי דירות באותה שנה מיוחס ל- ירידת הכדאיות שבהחזקת מגרשים פנויים לבנייה כתוצאה מהעלאת שומות המגרשים לצורך מיסוי עירוני וביטול ההנחות וכתוצאה מתיקון בחוק מס שבח מקרקעין שבא להפחית את הרווח על הקרקע.

שטחים אלטרנטיביים להתיישבות ופיתוח ממזרח למחוז המרכז

שתי האלטרנטיבות הקודמות, שהוצגו כאן כפתרון למצוקת מחירי הקרקע לבנייה באזור המרכז ות"א – אינן בנות ביצוע, הן בשל המבנה המוסדי מוניציפאלי והן בשל המגרי בלות הכספיות הקיימות. אי-לכך הפתרון ה-מידי למצוקת הקרקע יכול להינתן על ידי הקצאת שטחים אלטרנטיביים להתיישבות ופיתוחם. תכנית האב* ליישוב מאה אלף יהודים ביהודה ושומרון בשנים הקרובות – מהווה פתרון לאלטרנטיבה זאת. הקפאת גידול האוכלוסיה והפיתוח באזור המרכז תפנה את האוכלוסיה המעוניינת להישאר בסמוך לגוש דן באזורים כגון ריחן, סלעית, קרני שומרון, אריאל, חלמיש, מודיעין וגזר.

ככל שמחירי הקרקעות באזור המרכז יוסיפו להרקיע שחקים, ומדיניות הקפאת שינוי יעד שטחי הקרקע החקלאיים תימשך, צפוי גידול רב באזורים אלה. אזורים אלה נמצאים מור-חה וקרוב לגוש המרכז. מבחינה טופוגרפית, הקרקע אינה מתאימה לחקלאות ומאוד מתאימה לבנייה פרטית. יש למנוע ככל האפשר בזבוז קרקעות וריכוזן לשם ספקולציה. בעלי הקרקעות יעדיפו למכור את הקרקעות שברשותם, ולכן יפחתו החלקות הבלתי מנוצלות אשר בפאתי הכרך ופרנסי העיר ביתר קלות יוכלו לאגור ולרכוש קרקעות לפיתוח אורבני כולל.

לפעמים נטען, שהגדלת המיסוי הקרקעי יועבר ישירות לצרכן. למשל, בית חרושת המצוי על קרקע בעלת מס גבוה ימכור את מוצריו בתוספת הנגרמת בגין גובה המס. טענה זו אינה נכונה, כי אותו בית חרושת לא יוכל להתחרות עם בתי חרושת המייצרים

* תוכנית האב לפיתוח ההתיישבות ליהודה ושומרון לשנים 1983/79, מתתיהו דרובלס. הן סוכנות היהודית.

את אותו מוצר ונמצאים על קרקע אשר אינה בעלת מיסוי כה גבוה. יחסים דומים נמצאו בין הדירות למגורים במרכז העיר לבין אלה שבשכונה המרוחקת. בעל הדירות במרכז העיר לא יוכל להעלות את מחירן ללא התחשבות במחיר הדירות בקצה הכרך.

כאשר ההגבלות בשל האזורים האדמיניסטרטיביים אינם חריגים, ייגרם פיתוח אינטיבי בגין מיסוי קרקע גבוה. מבחינה סבירה תיתח ו חברתית, פיתוח אינטנסיבי אינו עדיף, אבל נסיבות מיוחדות יכולות למנוע פיתוח מוגזם על חשבון איכות חיים.

כאשר מדובר בקרקע חקלאית מוצע, שכל עוד הקרקע היא בשימוש חקלאי יהיה גובה המס בהתאם לערכה בשימוש חקלאי. אם וכאשר הקרקע תעבור לשימוש אחר, כגון פיתוח אורבני, ישולם הערך המצטבר של המס על הקרקע לפי יעודה בהווה, והיינו פיתוח. במקרה זה עלול בעל הקרקע לסרב למכרה בשל שינוי יעד מחקלאות לפיתוח אורבני, כי מיסוי המצטברים יעלו על גובה רווחיו הצפויים.

סיכום

מומלץ אפוא שקרקע אורבנית לפיתוח תירכש ותרוכז על ידי הרשות הציבורית, ובמקביל, באופן הדרגתי, יופחתו מסי הרכוש ויועלו מסי הקרקע. ההמלצה הראשונה תאפשר תכנון אורבני כולל ותחזיר את הפרשי ערך הקרקע לציבור. ההמלצה השנייה תתפוס חלק ניכר מהפרשי ערך הקרקע, בעבר ובעתיד, תגביר את היצע הקרקע ובכך תפחית את עלות הבתים ובאופן ניכר תפחית את העלות והקשיים שבריכוז קרקעות לצרכי ציבור.

מומלץ גם שלא להתייחס אל פיתוח יהודה ושומרון כאלטרנטיבה לפיתוח אורבני של אזור גוש דן, אבל אין להתעלם או להתייחס לפיתוח הקרקעות ממזרח לאזור המרכז כמערכת קרקעית הנפרדת לחלוטין משטחי הקרקעות שבאזור המרכז.

נכסחים: מכלת שמחים, אוכלוסיה וקיבולת

מחוז מרכז

קיבולת אוכלוסיה		שנת מאושר משמח השיפוט %	שנת מאושר לבנייה כדונם	שנת שיפוט כדונם	מס' תושבים	שם הישוב	נ פ ה
לפי תוכנית שנת 2010	בדיקת תכניות מיתאר						
210,000	224,000	92.9	26,000	28,000	95,900	נתניה	
6,000	4,000 — 5,000	11.3	1,150	10,200	3,100	כפר יונה	
16,000 + תל-מונד	—	40.6	284	700	800	פרדסיה	
—	—	26.5	2,387	9,000	3,600	קדימה	השרון
11,000	11,000 — 12,000	21.9	1,600	7,300	4,100	אבן יהודה	?
—	ראה קדימה	8.4	670	8,000	300	תל מונד	
		50.8	32,091	63,200	110,500	סה"כ	
90,000	87,000 — 115,000	57	8,100	14,200	38,100	כפר סבא	
55,000	55,000	40	6,500	16,500	29,700	לעננה	
35,000	34,000 — 42,000	7.8	1,740	22,600	18,100	הוד השרון	
24,000	34,000 — 40,000	30.9	3,800	12,300	12,700	ראש העין	פתח-תקווה
210,000	160 — 260,000	40.8	14,900	36,500	117,000	פתח תקווה	
12,000	13,000 — 15,000	25.6	845	3,300	7,000	גבעת שמואל	
42,000	—	72	2,365	3,300	22,500	קרית אונו	
12,000	—	73.3	880	1,200	5,200	גני תקווה	
20,000	20,000 — 22,000	58.5	2,400	4,100	11,800	יהוד	
		36.5	41,530	114,000	262,100	סה"כ	

קיבולת אוכלוסיה		שטח מאושר משטח השיפוט %	שטח מאושר לבנייה כדונם	שטח שיפוט כדונם	מס' תושבים	שם הישוב	נ פ ה
לפי תוכנית שנת 2010	כדיקת תכניות מיתאר						
3,500 (ל-1995)	—	61.2	8,766	1,433	2,500	בית דגן	
70,000	57,000 — 71,000	68.2	6,750	9,900	40,600	רמלה	
80,000	72,000 — 89,000	76.7	6,669	8,700	39,400	לוד	
10,000	10,000 — 11,000	37	4,027	10,880	4,400	באר יעקב	
		59.3	183,226	30,913	86,900	סה"כ	
<hr/>							
—	—	19	780	4,200	2,100	נחלת יהודה	רחובות
200,000	280,000 — 300,000	41.7	18,000	43,100	87,800	ראשל"צ	
22,000	20,000 — 21,000	25	3,900	12,200	13,700	נס-ציונה	
100,000	103,000	43.6	9,942	22,800	63,700	רחובות	
40,000	34,000 — 44,000	50.3	5,430	10,800	12,100	יבנה	
8,000	8,000	67.4	1,415	2,100	4,400	קרית עקרון	
—	—	10.5	780	7,400	2,000	מוזכרת בתיה	
12,000	12,000 — 13,000	18.3	2,646	14,500	5,800	גדרה	
20,000	23,000 — 38,000	36.2	3,478	9,600	2,600	גן יבנה	
		36.6	46,371	126,700	194,200	סה"כ	
		41.3	138,314	334,813	653,700	סה"כ מחוז המרכז	

120,000	140,000 — 150,000	55.7	13,646	22,500	56,400	הרצליה	מחוז תל-אביב
40,000	35,000 — 38,000	29.5	5,835	16,800	30,100	רמת השרון	
130,000	מכירת המטלטלים המבית	85.2	6,135	7,200	89,600	בני ברק	
180,000		100	12,300	12,500	120,400	רמת גן	
70,000		100	3,300	3,300	49,300	גבעתיים	
600,000		98.4	49,300	50,200	336,300	ת"א-יפו	
180,000		100	8,100	8,100	130,100	בת-ים	
240,000		97.5	19,400	20,000	128,400	חולון	
12,000		67	1,760	2,600	6,200	אזור	
40,000		34,000 — 44,000	57	2,910	5,100	19,400	
		82.7	122,686	148,300	966,200	סה"כ	

1. שטח נמדד ממפות הכרזה 1:10,000 הוועדה לשמירת קרקע חקלאית.
2. נתוני שטח שיפוט הרשויות המקומיות בישראל 1978/9 משרד הפנים לשנה מרכזית לסטטיסטיקה, עדכון חלקי ל-1981.
3. נתוני אוכלוסיה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 1980/81.
4. הצעה לתוכנית 7 מיליון שנת 2010 בקירוב. } משרד הפנים, אגף תכנון,
5. בדיקה לפי תוכניות מיתאר קיימות. } מחלקת פרוגרמות.