

בשדה מחקר

במדור זה סוקרים אנו כמה מהמחקרים והעבודות בנושא הקרקע והפיתוח העירוני, אשר הופיעו מטעם שני מוסדות אוניברסיטאיים בישראל: "המרכז ללימודים אורבניים ואזוריים" ליד אוניברסיטת תל-אביב ו"המרכז לחקר העיר האזור" ליד הטכניון בחיפה. כן סוקרים אנו כמה מחקרים שפורסמו לאחרונה מטעם המכון לחקר שימושי קרקע.

אוניברסיטת תל-אביב:

המרכז ללימודים אורבניים ואזוריים

פיזור או ריכוז בהתפרסות עיר

העירוניים. לדוגמה, ההשקעה הממוצעת למשק בית בכבישים ובכיוב גבוהה יותר ככל שהפיזור בעיר רב יותר. בדומה לכך מביא הפיזור לייקור האחזקה השוטפת של השרותים העירוניים; (ג) הפיזור מביא גם לייקורן של הוצאות התחבורה.

ואולם, כנגד הנימוקים שלעיל, המצביעים על האספקטים השליליים של הפיזור, מביא ד"ר ד. פינס גם דעות אחרות המייחסות לפיזור יתרונות לא-מבוטלים. ראשית, הוא מביא את תפיסתו של ג'. לסינגר, המצביע על יתרונות בבינוי עירוני בלתי-רצוף, כאשר את החללים בין גושי הבניינים ממלאים בשלב מאוחר יותר. כתוצאה מכך אופיינית למלאי הבניינים מידה מרובה של הטרונגיות מבחינת הר-כב הגילים ואין אפוא סכנה שהמלאיית-בלה בעת ובעונה אחת — דבר העלול לפגוע קשות ביוקרתו של האזור ולהביא לירידה חריפה של מחירי הקרקע בו, על ההשלכות השליליות הכרוכות בכך; אדרג' בא, יש יתרון בכך שבכל פרק זמן מתבלה רק חלק לא-גדול ממלאי הבניינים, באופן

אחת הבעיות המעוררות חילוקי דעות בין מתכנני הערים מתייחסת לצורות של התפרסות העיר על פני השטח. השאלה היא האם רצויה עיר מרוכזת וקומפקטית, או שיש מקום למידה מסוימת של פיזור, פיצול ואי-רציפות בהתפרסות עיר (מה שמכונה באנגלית: Urban Sprawl). לב-עיה זו מוקדשת עבודה, פרי עטו של ד"ר ד. פינס, אשר הופיעה מטעם המרכז ללימודים אורבניים ואזוריים של אוניברסיטת תל-אביב: "פיזור אורבני והקצאת משאבים; נימוקיוסוף בזכות פיזור".¹ הטיעון המקובל הוא, כי הפיזור בהתפרסות עיר אינו רצוי ונוגד את עקרונות ההקצאה היעילה של המשאבים הכלכליים; וזאת משלושת הנימוקים הבאים: (א) הפיזור כרוך בזכוון קרקע; (ב) פיזור ואי-רציפות מביאים בעקבותיהם לייקור השרותים

David Pines, Urban sprawl and resource allocation: an additional case for scatteration. Center for Urban and Regional studies, Tel-Aviv University. Working Paper No. 2, August 1970.

אך לעומת זאת ההוצאות לתחבורה גבוהות.

לבעיה זו מוקדשת עבודתם של ע. הוכ-מן וד. פינס: "מאזן תחרותי של תחבורה ומגורים במעגל המגורים באזור עירוני", אשר הופיעה מטעם המרכז ללימודים אורבניים ואזוריים של אוניברסיטת תל-אביב.*

מחברי המחקר מתבססים על הדגמים שפותחו בנושא זה ע"י כמה חוקרים כגון ו. אלונסו, א. ס. מילס ור.פ. מוט. אלא שבתחומים מסוימים הם יוצאים מהנחות שונות מאלו של החוקרים הקודמים. הוכמן ופינס מניחים כי המשפחה היא היא הקו-בעת את גודל הוצאותיה לתחבורה, כפונ-קציה של המרחק, בעוד שהחוקרים הנ"ל ראו בדרך כלל את ההוצאה לתחבורה כ-תון חיצוני, אקסוגני. משמע, שהמשפחה מחליטה בעת ובעונה אחת על איתור המ-גורים, רמת הדיור, בעלות על רכב, מספר נסיעות וכיו"ב. ועוד מניחים המחקרים, בניגוד לדגם של א. ס. מילס, כי הבי-קוש למגורים ולתחבורה רגיש כלפי תנו-דות המחירים.

על יסוד הנחות אלה מפתחים המחברים דגם, שבעזרתו הם מגיעים למסקנות לגבי צפיפויות הבינוי ודרכי התחבורה בעיר. המסקנה העיקרית שלהם היא כי אין זה רצוי לקיים צפיפות בינוי אחידה בכל חלקי העיר. אדרבא, יש מקום לשוני בת-חום זה; הצדקה מיוחדת יש לצפיפות בי-נוי גבוהה יחסית, העולה על זה שברוב-עים אחרים, בקרבת מרכז העסקים הראשי של העיר.

Oded Hochman and David Pines. (* Competitive Equilibrium of transportation and housing in the residential ring of an urban area. Center of urban and regional studies, Tel-Aviv University. Working Paper No. 1 July, 1970.

שהאזור שומר על יוקרתו ועל מחירי קר-קע ניכרים וקיים אפוא תמריץ לתהליך מודרג ומתמיד של בינוי מחדש.

נימוק אחר שאותו מזכיר ד. פינס הוא זה של רונלד ר. בויס הטוען כי תודות לפיזור ניתן להשיג בבינוי עיר מידה גדו-לה יותר של גמישות וכושר הסתגלות. בגלל היעדר בטחון לגבי המחירים העתי-דים, עדיף להחזיק בתקופת הביניים חל-קות פנויות, מאשר להשתמש בהן לצורך השקעה בלתי-רווחית לתקופה קצרה.

על מנת להצביע על יתרונות נוספים, האופייניים לפיזור, משתמש המחבר גם במושג של תחיליות בין מרחב לבין נגישות. הוא נוקט לצורך זה בדגם של תכנון ליניארי, ומסקנתו היא כי בתנאים מסוימים דווקא התופעות של פיזור ופי-צול זמניים בהתפרסות עיר מסייעות לשי-מוש אופטימלי במשאבי הקרקע. מבחינה זו יש גם תועלת בהחזקה ספקולטיבית של שטחי קרקע באתרים נגישים — במידה שהחזקה זו מונעת בינוי מוקדם מדי בא-תרים אלה.

המחבר מדגיש כי אין כוונתו כי הפיזור והפיצול רצויים כשלעצמם. הוא מבקש רק להוכיח כי עצם הפיזור אין בו משום עיוות בהקצאתם של משאבי הקרקע, וכי בתנאים מסוימים עשויות תופעות פיזור זמניות אף להביא תועלת.

מאזן התחבורה והמגורים בעיר

ידוע כי בכלכלתה של עיר קיים קשר גומלין הדוק בין מגורים ותחבורה. כך, למשל, עומדת בפני האזרח הברירה: האם לקבוע את מגוריו בחלקים מרכזיים של העיר שבהם מחירי הדיור יקרים אך התח-בורה (למרכז) זולה ונוחה; או שמוטב להשתכן בפריפריה, שבה הדיור זול יותר

הטכניון בחיפה:

המרכז לחקר בעיות העיר והאזור

שיטות הערכתן של תכניות

לפיתוח אזורי

של תכניות אזוריות אלטרנטיביות ע"י ניתוח רב-ממדי בעזרת סקאלוגרם.

תפקיד השטחים הפתוחים במערכת העירונית

המדע האורבני רואה כיום את השטחים הפתוחים — גנים ופארקים, מגרשי משח-קים וספורט וכיו"ב — כחלק אינטגרלי מהמערכת העירונית. למעשה ברור כיום לכל מתכנן ערים כי השילוב בין השטח הבנוי לשטח הפתוח יוצר את המירקם העירוני.

נסיון מעניין של ניתוח שיטתי בתחום זה נעשה ע"י אינג' רות אניס, מהפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון בחיפה, בעבודתה "תפקיד השטחים הפתוחים במערכת העירונית (**). המחברת עורכת קודם כל, מיון של הצרכים אותם מספקים השטחים הפתוחים כגון, "שקט ומנוחה", "אור", "אוויר", "מראות נוף", "גיבול שעות פנאי", "מפגש חברתי", ועוד. כן היא עומדת על מאפייני השטחים הפתוחים שיש בהם כדי לספק כל אחד מצרכים אלה. כך, למשל, ניתן לספק את הצורך ב"שקט ומנוחה" ע"י שטחים פתוחים המוגנים בפני רעש בממדים הדרושים ותוך יצירת מחסומי מגן ע"י הצומח. ואילו את הצורך "אוויר" אפשר למלא ע"י שטחים פתוחים ירוקים להגנה מפני רוחות, להקטנת זיהום האוויר ולהטבת תנאי המיקרו-אקלים.

ניתן למיין את הצרכים גם בהתאם לקבוצות גיל שונות. לדוגמה, לילדים בגיל הגן (3—6) יש לספק שטחים פתוחים, המאפשרים פיתוח היצור לבילוי ולהרפתקה, עם מידה רבה של פיקוח ובטיחות.

עבודתם של פרופ. מ. היל וי. צמיר בנו-שא "הערכה רב-ממדית של תכניות אזוריות רב-תכליתיות",* תורמת תרומה מעניינת להבהרת הפרובלמטיקה של הפיתוח והתכנון האזורי.

לדעת המחברים ניתן להגדיר את התכנון האזורי כתהליך של קביעת ההקצאה האופטימלית של משאבים שיש בה כדי לסייע להשגת מערכת מטרות באזור הנבון. אפשר לחלק מטרות אלו לשלוש קבוצות עיקריות: הקבוצה הראשונה, הגבוהה ביותר, כוללת מטרות כגון צמיחה כלכלית במתכונת ארצית או אזורית, יציבות ההכנסות, הבטחת חלוקה נאותה של ההכנסה הלאומית וכיו"ב; קבוצה שנייה מתייחסת לבעיות כגון התפרסות האוכלוסיה או תלות גומלין אזורית; ואילו הקבוצה השלישית נוגעת בבעיות קונקרטיות עוד יותר כגון ההתפרסות בשטח של הפעילויות האזוריות, צפיפויות הבינוי, הגנינות ועוד.

המחברים סוקרים את השיטות השונות שבעזרתן ניתן להעריך באיזו מידה תורמות התכניות האזוריות להגשמתן של מטרות אלו. בין היתר עומדים הם על שיטת העלות — תועלת, השיטה של פונקציות טרנספורמציה, מדד משוקלל לציון ההישגים, מאזן תכנוני ועוד. כן מפתחים הם שיטה מקורית משלהם להערכה מיצרפית

M. Hill, Y. Tzamer: Multidimensional evaluation of regional plans serving multiple objectives. Center for Urban and regional studies. The Technion, Haifa. August, 1971.

(**) אינג' רות אניס, תפקיד "השטחים הפתוחים" במערכת העירונית, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון בחיפה, 1971.

בשטחים אלה יש להתקין מכשירים ומת-קנים למשחק לשם פיתוח הכושר הגופני. מצד שני יש לדאוג לכך שהשטחים יהיו בטוחים-מסכנת תגועה-נפילה או טביעה. לעומת זאת, לקבוצת הגילאים הקשישים של 65 שנה ומעלה יש להבטיח שטחים פתוחים עם פינות ישיבה, פינות משחק, גגנות ועוד. המדובר הוא בשטחים המ-אפשרים קשר עם קבוצות גיל אחרות, מונעים בדידות ובו בזמן יוצרים תנאים לפעולות השגחה והנחיה.

בסיכום דבריה מציינת המחברת כי נ-תן להגדיר את תפקידם של השטחים הפ-תוחים על פי שני אספקטים עיקריים: (א) תרומתם לשיפור איכות הסביבה, דהיי-נו, למניעת רעש וזיהום אוויר, להבטחת אקלים נאות ועוד; (ב) מקום פעילות לאוכלוסיה בשעות הפנאי.

שימור הטבע והנוף – אספקטים כלכליים

בשנים האחרונות, הולכת וגוברת בצו-בוריות הרחבה ההתעניינות בבעיות הא-קולוגיה ואיכות הסביבה. לנושא זה מוקד-שת העבודה "בחנינות כלכליות בשימור הטבע והנוף", פרי עטם של מירה ברון ומרדכי שכטר, מהפקולטה להנדסת תעשייה וניהול של הטכניון בחיפה (*).

המחברים עומדים, קודם כל, על ההיקף הכספי של ההתערבות הציבורית בשימור הטבע והנוף בארץ. מתברר כי בשנת 1970/71 הוציאה המדינה לצורך זה סכום של 6 מיליון ל"י. סכום זה אינו כולל את הוצאות הרשויות המקומיות, הסוכנות הי-ודית והקק"ל. אך לעומת זאת נכללות בו אי-אלו פעולות שאינן בגדר שימור טבע

(*) מירה ברון ומרדכי שכטר, חנינות כלכ-ליות בשיפור הטבע והנוף. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון בחיפה, 1971.

ונוף כגון השקעות באכסניות נועל-זכו'. ההשקעה הציבורית בשימור הטבע והנוף מגיעה אפוא בישראל ל-2 ל"י בממוצע לגפש. לשם השוואה זשי לצינון כנ באנגלנה מגיעה ההשקעה המקבילה לגפש ל-5-5 ל"י, והינה גדולה אפוא פי שלושה בקרוב מזו שבישראל.

המחברים מצביעים גם על עובדה נוס-פת: בישראל מגיעה הוצאה לשימור הטבע והנוף לכדי 1.1% בהשוואה להו-צאה לחינוך; בעוד שבאנגליה מגיע הא-חוז המקביל ל-2.3%.

בניתוח הפרובלמטיקה הכלכלית הכרוכה בהתערבות הציבורית בשימור הטבע וה-נוף, מצביעים המחברים על שלושה אס-פקטים:

(א) אופיו של הנוף כ"מוצר". הנוף שונה מ"מוצרים פרטיים" כגון לחם או געליים, אשר עבורם משלם הצרכן על מנת שיוכל לצרוך אותם ולהנות מהם. הנוף דומה יותר לשרותים כגון חינוך, בריאות או בטחון וניתן אפוא לראות אותו כסוג של "מוצר ציבורי".

(ב) ערכו של הנוף. ניתן היה לקבוע ערך לנוף אילו היו דורשים פיצוי מגופים ההורסים ומזהמים את הנוף, כשם שיש לשלם פיצויים לדייריו של בית שהרסו אותו כיוון שהוא עומד על תוואי של כביש.

(ג) היקף ההשקעה בשימור הנוף. פעולה בתחום שימור הנוף כרוכה כרגיל ביותר על דברים אחרים; דהיינו, מניעת פעילות אחרת בעלת ערך חברתי מסויים. לדוגמה, אם נמנע את כיעורו של הכרמל ע"י חצי-בה, יתכן שיהיה הכרח לצמצם את ייצור המלט. ואם מפעל המלט יחוייב לעבור לאתר אחר, עשוי הדבר לייקר את ההו-בלה ואת מחיר המלט. השאלה היא כמה תהיה החברה מוכנה להשקיע כדי למנוע את הרכס נוף הכרמל או נוף אחר.

דגם של משק דיור

מטעם המרכז לחקר העיר והאזור הופי-
עה גם עבודה בנושא "דגם רב-תקופתי
לתכנון האחזקה של משק דיור", פרי עטו
של דניאל גת (*). עבודה זו מהווה בסיון
לניתוח שיטתי של תפקידיו הכלכליים של
משק דיור.

המחבר סבור כי הפעולה של אחזקת
בנייני-מגורים היא מעין תהליך ייצור;
דהיינו, תהליך של ייצור שירותי דיור.
בתהליך ייצור זה נכסי הדיור הם התשו-
מה, בעוד ששירותי הדיור הם התפוקה.
המחבר מניח שלוש רמות של אחזקת נכ-
סים: גבוהה, נורמלית ונמוכה. לכל אחת
מרמות אלו מחיר שנתני משלה וכן שיעור
התבלות אופייני. כן הוא יוצא משתי הה-
נחות הבאות: (א) קיימים תנאי תחרות
בתחום הדיור; (ב) אין כל פיקוח על תוס-
פות למלאי הדיירות או הפחתות בו.
על יסוד הנחות אלו ודרימהן מגיע המ-
חבר לדגם הנזעד לשמש בסיס לקביעתה
של מדיניות אחזקה אופטימלית.

המכון לחקר שימושי קרקע יחסים קרקעיים ומדיניות קרקעית בישראל

מטעם המכון לחקר שימושי קרקע וה-
מחלקה למחקר כלכלי-חברתי ליד אגף
הפרוגרמות של משרד השיכון הופיע דו"ח
בנושא "שימושי קרקע, מחירה וצורות
אחזקתה בישראל" (*). דו"ח זה — שמחב-
ריו הם ד"ר ח. דריין-דרבקינ, ש. זרחי וא.
פוזונסקי — סוקר כמה מהבעיות העיק-
ריות של יחסי הקרקע והמדיניות הקרקעית
בישראל.

(* Daniel Gat. A multi-period model for
planning maintenance activities in a
housing economy. Center for urban
and regional studies. Technion Haifa.

הנושאים העיקריים שבהם דן הדו"ח:
הם:

(א) יחסי הבעלות על הקרקע בארץ.
נכון שיותר מ-90% של הקרקע בישראל
הם בבעלות ציבורית, אבל אין להסיק
מכך מסקנות בלתי-נכונות. אם נגביל עצ-
מנו לקרקע עירונית נמצא כי הבעלות
הציבורית מקיפה כ-53%—54% מכלל
הקרקע בערים ובישובים העירוניים, בעוד
שחלקה של הבעלות הפרטית הוא 46%—
47%. ועוד, בשתי הערים הגדולות. שגודע
להן משקל קובע לגבי רמת המחירים של
קרקע עירונית בארץ — תל-אביב וירר-
שלים — חלקה של הקרקע בבעלות פרטית
הוא 40% עד 45%. משמע שמשקלה של
הבעלות הפרטית על הקרקע גדול אצלנו
מכפי שנהוג לחשוב.

(ב) הדינמיקה של שימושי הקרקע.
בתחום זה סוקר הדו"ח את הגורמים אשר
הביאו לגידול מהיר של הביקוש לקרקע
עירונית בארץ: הגידול מהיר של האוכל-
לוסיה, תהליכי האורבניזציה והתיעוש,
העליה ברמת החיים וברמת הדיור והצרי-
כה וכו'. כתוצאה מכל אלה גבר הלחץ
על משאבי הקרקע העירונית בארץ.

מצד שני נתמעטו בשורת ערים בארץ
הרזרבות של קרקע פנויה והרשויות המ-
קומיות מחפשות דרכים לפתרון ע"י הג-
דלתם של שטחי השיפוט של הערים, אינ-
טנסיפיקציה של שימושי הקרקע הקיימים
ועוד. הפער בין הביקוש הגובר לקרקע
וההיצע המוגבל גדל אפוא. עם זאת יש
לציין כי דוקא בעריה הגדולות של ישראל
המצב טוב יותר: מהנתונים המובאים

(* שימושי קרקע, מחירה וצורות אחזקתה
בישראל. המחלקה למחקר כלכלי וחברתי
ליד אגף הפרוגרמות של משרד השיכון וה-
מכון לחקר שימושי קרקע. תל-אביב, יולי
1972.

השפעת המיסוי על רישום מקרקעין – אספקטים משפטיים

לאחרונה הופיע מטעם המכון לחקר שי- מושי קרקע והמכון למחקר חקיקה ולמש- פט השוואתי ליד הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים, מחקר בנושא: "השפעת המסים על רישום זכויות במקרקעין *). מחברו של המחקר הוא דוד א. פרגל, ואילו פרופ' י. ויסמן שימש כמדריך ועורך.

המחבר מטעים כי החוק הישראלי מיחס חשיבות מרובה לרישומן של זכויות בפנ- קסי המקרקעין ומוקדשת בו דאגה מרובה להבטחת אמינותו של הרישום. ואולם בג- לל סיבות שונות לא תמיד מוגשמת מטרת המחוקק: יש שאנשים נמנעים מרישום זכויות, יש שהרישום אינו מדויק ויש גם מקרים של השהיית הרישום או הקדמתו. לתופעה זו מספר גורמים ובמחקר שלפ- נינו נבדקה השפעת המסים על תופעות אלו של הימנעות מרישום זכויות או אי- דיוקים ברישום.

דוגמה מובהקת להשפעת המיסוי בתחום זה היא העובדה שמספר ניכר של מש- תכנים נמנעו מרישום זכויותיהם כיוון שהיה עליהם לשלם עם הרישום אגרה על העברת מקרקעין בשיעור 4.5% מהערך הנוכחי של דירתם. אפילו לגבי דירות מגודל צנוע למדי, שערכן הוא 60 אלף ל"י, משמעותו של דבר הוא תשלום של 2,700 ל"י. זהו נטל שבמקרים לא-מעטים קשה למשתכן לעמוד בו. או דוגמה אחרת: שלטונות המס בישראל מנצלים את

* השפעת המסים על רישום זכויות במקרקעין. המכון למחקר חקיקה ולמשפט השוואתי, הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים; המכון לחקר שימושי קרקע. ירושלים, 1972.

בדו"ח לגבי שנת 1967 (והמצב לא צשתנה במידה ניכרת עד היום) מתברר כי חלקן של הקרקעות הפנויות בכלל שטחי השי- פוט של תל-אביב, חיפה וירושלים (בג- בולותיה שלפני מלחמת יוני 1967) נעים בין 40% ל-50%.

ג) הדינמיקה של מחירי הקרקע. הס- קירה המובאת בדו"ח לגבי התפתחות מחי- רי הקרקע בתל-אביב וערי הסביבה מראה כי בתקופה שמ-1957 עד 1970 עלו המחי- רים באזורים רבים פי 10—20 ולפעמים אף יותר מזה(1). רק באזורים מעטים הי- תה התייקרות הקרקע איטית יותר.

ד) התחיקה הקרקעית. הדו"ח סוקר כמה מהחוקים החשובים הקיימים בישראל בתחום הקרקע, ביניהם חוק המקרקעין 1969, חוק התכנון והבניה 1965, חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום ועוד.

ה) המסגרת המוסרית-אינסטיטוציונ- לית. כאן סוקר הדו"ח את המבנה של מינ- הל מקרקעי ישראל, דרכי החכרתה של קרקע עירונית וחקלאית ועקרונותיה של המדיניות הקרקעית הממשלתית.

הדו"ח מזכיר כמו כן את הוויכוח המת- נהל בין המצדדים במכירתה של קרקע צי- בורית לאנשים ולגופים פרטיים לבין המת- נגדים למכירה כזאת והטוענים כי הדרך היחידה הבאה בחשבון היא החכרת קרקע ציבורית. כן מציינים הם את הביקורת שהושמעה כלפי מינהל מקרקעי ישראל; ובין השאר את הטענה כי מדיניותו של המינהל פסיבית מדי ואין הוא מפתח במי- דה מספקת מדיניות אקטיבית לשם ריסון האמרתם של מחירי הקרקע ולשם הסדר- תם הכללית של היחסים בתחום רגיש וח- יוני זה.

ההזדמנות של רישום עיסקה במקרקעין, לשם גביית מסים שונים שאינם נוגעים במישרין לרישום כגון מס הכנסה, מס רכוש או מסים לרשויות המקומיות. התוצאה מכך היא שהאזרח נמנע לפעמים מהרישום או דוחה אותו למועד מאוחר.

ועוד, המחוקק מעניק אומנם פטורים, הקלות והנחות בתשלום אגרות ומסים על מקרקעין בתנאי שהרישום בפנקסי המקרקעין ייעשה בסמוך ככל האפשר למועד שבו ניתן לבצע את הרישום. אך התקלה נעוצה בכך שאפשרות זו של חסכון בתשלום מסים ע"י רישום מזורז אינה ידועה לאזרחים רבים, ועל כן אין הם מפיקים ממנה את התועלת האפשרית.

המחבר מדגיש כי כתוצאה מגורמים אלה ואחרים נוצר מצב בלתי-בריא בתחום המקרקעין בישראל. אנו עדים לכך כי אנשים מחזיקים בקרקעות במשך שנים רבות ונוהגים בהם מנהג בעלים, מבלי שהדבר ישתקף בפנקסים המתאימים. אותם אנשים אף מתיימרים לבצע עסקות באותם מקרקעין מבלי לבדוק האם עסקות אלו הן אמ-נם בנות תוקף.

בסיכום הדברים ממליץ המחקר על בדיקה מחודשת של שיטות גביית המסים וכן על הקלות לגבי תשלום אגרות הרישום, על מנת לזרז את רישום הזכויות במקרקעין ע"י האזרחים. כן הוא ממליץ על פעולת הסברה מקיפה שתביא לידיעת האזרחים את הקשיים הצפויים להם במקרה של הימנעות מרישום זכויות או רישומן בצורה בלתי-נכונה.

השפעת המסים על שוק המקרקעין – אספקטים כלכליים

במקביל למחקר לעיל העומד על האספקטים המשפטיים של המיסוי על מקרק-

עין, הופיע מטעם המכון לחקר שימושי קרקע מחקר נוסף בנושא "השפעת המיסוי על שוק המקרקעין ושימושי הקרקע" (*). מחברו של מחקר זה הוא שאול זרחי וד"ר יעקב בך כתב הקדמה למחקר. המחקר דן באספקטים הכלכליים של בעיית המיסוי על מקרקעין.

המחקר מחולק לשני חלקים עיקריים. בחלק הראשון סוקר המחבר את מסי המ-קרקעין לסוגיהם הנהוגים בישראל. הוא מציין כי למרות שמאז שנת הכספים 1972/73 הונהגו תיקונים מסויימים במס הרכוש, עדיין לא מצאו את פתרון שלוש בעיות בסיסיות ביחס למס זה: א) שיעור המס על קרקע פנויה נשאר ברמה הנמוכה הקודמת של 2.5%; ב) לא הונהגו שי-פורים מהותיים בשיטות ההערכה לצורך מס. התוצאה היא כי לנוכח ההתייקרות המהירה של מקרקעין בארץ, פוסקות ההע-רכות תוך זמן לא רב מלשקף את המח-רים השוררים בשוק; ג) שיעור המס על בנינים שלא למגורים הוא אחר, ולא הונ-גה בו דיפרנציאציה בהתאם לחיוניות המפעלים, מידת רווחיותם ועוד.

המחקר מותח ביקורת על מס שבח מקרקעין במתכונתו הנוכחית: כתוצאה מהשיטה של מתן הפחתה בשיעור המס לכל תקופה נוספת של אחזקה, נוצר מצב שבו נכסים המוחזקים במשך 37 שנה ויו-תר פטורים לגמרי ממס זה. אדם יכול אפוא למכור מקרקעין במיליון ל"י מבלי שישלם מס כל שהוא. כתוצאה משיטה זו ונוהגים אחרים, התקבולים ממס שבח מקרקעין מצומצמים מאוד ולא עלו בשנת 1970/71 על 0.3% מכלל הכנסות המדינה ממסים ותשלומי חובה. כן יש לציין כי לפי הע-

(* שאול זרחי, השפעת המיסוי על שוק המקרקעין ושימושי הקרקע (הקדמה מאת ד"ר יעקב בך), המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים, דצמבר 1972.

רכות מומחים אין התקבולים ממס שבה מקרקעין עולים על כ-1.5% מכלל ההיקף של עיסקות מקרקעין בישראל.

אשר לאגרה על העברת מקרקעין מציין המחקר כי יעילותה הפיסקלית גבוהה יחסית. עם זאת יש רגליים להנחה כי שיעורה של אגרה זו גבוה מדי ופוגע בניידות האוכלוסיה.

לחלק השני של המחקר יש אופי אנליטי יותר. המחבר מנסה להוכיח – הן על יסוד דגם עיוני והן בהסתמך על התפתחות מחירי הקרקע בארץ בתקופה שבין 1957 ו-1970 – כי העלאת השיעור של מס רכוש מביאה לריסון העליה של מחירי מקרקעין או אף להקטנתם. לעומת זאת, בתנאים של שיעורי מס נמוכים מביאות בעקבותיהן מגמות גאות ואינפלציה במשק הלאומי ולעליה מהירה במחירי המקרקעין.

במחקר נעשה גם נסיון להשוות את התשואה על השקעות במקרקעין עם התשואה על השקעות אלטרנטיביות במשק. מתברר כי באזורים שבהם חלה התייקרות מהירה של מחירי הקרקע, התשואה מהחזקה מקרקעין (הנובעת כידוע מתהליך של עליית ערכם) מגיעה ל-25%–30% בממוצע,

בעוד שבהשקעות אלטרנטיביות (כגון תכניות חסכון בבנקים, השקעות באגרות חוב או במניות ועוד) אין התשואה עולה על 11% עד 13%. בתנאים אלה לא ייפלא אפוא שבעלי קרקעות פנויות רבות אינם מוכנים למכור את חלקותיהם לצורך בנייה והם מעדיפים לחכות תקופה נוספת עד שהמקרקעין שבידם יתייקרו עוד יותר. התוצאה היא כי היצע הקרקעות בעריה הגדולות של ישראל נמוך יחסית; וזאת על אף העובדה כי קיימות עדיין רזרבות ניכרות של קרקע פנויה בערים אלו.

מסקנת המחקר היא כי אם מבקשים להגדיל את היצע המקרקעין בשוק, יש להקטין את הפער בין התשואה ממקרקעין והתשואה מהשקעות אחרות. ניתן לעשות זאת ע"י העלאת מס הרכוש על קרקע פנויה וכן ע"י רפורמות במס שבה מקרקעין. דגם עיוני שפותח לצורך זה מראה כי יש להגדיל את שיעורי מס הרכוש על קרקע פנויה ל-4%–6% מערך הנכסים באותם אזורים שבהם התייקרות הקרקע מהירה. ואילו באזורים שבהם קצב התתייקרות בינוני או נמוך (כגון בעיירות הפיתוח), ניתן להשאיר את שיעורי המס ברמתם הנמוכה או אף להקטיןם.