

מדיניות קרקע למגורים*

חיים פיאלקוף

מבוא

כדי לפרוס "על רגל אחת" את סוגיית מדיניות קרקע למגורים, ניתן להיעזר בשני מודלים. המודל הראשון, שהוא המודל המצוי, משול לקרקע גולמית הנמצאת בתוך שקית ניילון עמומה. קרקע זו הנה, בלטינית, קרקע מצויה — terra communa. אולם למרות שהיא מצויה, היא יקרה מאוד. המחיר הוא, אולי, ביטוי לכך שמדובר ב"ארץ הקודש" — terra sancta (האם לכן הערך גבוה כל-כך?).

במודל המצוי, הקרקע מהווה משאב במחסור, בעיקר עקב היעדר התייחסות תכנונית ופיסקלית נאותה. במחיר הסופי של הדירה, לקרקע יש משקל גבוה יחסית, ובממוצע ארצי מחירה מהווה כ-20-25 אחוזים ממחיר הדירה. הנגישות לקרקע מוגבלת, עקב ניהול ריכוזי, רבדים שונים של בעלויות וחכירות וכן מערכת מיסוי מכבידה. נטל המיסוי — הכולל מס רכישה, מס שבח, היטל השבחה ומס רכוש — מגדיל את מחירה ומקטין את סחירותה.

המודל הרצוי, לעומת המודל המצוי, משול לבקבוק שקוף שמכיל צבעי חול שונים היוצרים פסיפס מסודר. במודל זה, מערכת הקרקע מתוכננת כמעין מפה רב-שכבתית של שימושי קרקע, ומכיוון שהמרחב הקרקעי מנוצל בצורה יעילה — משקלה, במחיר הסופי נמוך. מתקיימת בו מערכת "שקופה" עם כללים ידועים, בעלת נגישות פשוטה וללא מעמסות מיסוי ייחודיות. מערכת זו מכונה בלטינית — terra incognita, לא במובן הרגיל של קרקע לא-מוכרת, אלא קרקע שלא "מרגישים" אותה בבנייה, בדומה לחומרי גלם אחרים כגון מלט, מים, ברזל וכדו'.

בין קרקע לבין בנייה למגורים יש קשר הדוק ביותר, והזיקה ביניהן מקבלת ביטוי בהרכבה מאוד מישורים:

- * משפטי — לא ניתן להפריד בין בעלות על הדירה לבין בעלות על הקרקע.
- * כלכלי — הקרקע מהווה, כאמור, אחד ממרכיבי היסוד היקרים ביותר במחיר הדירה; מחיר זה מגיע לעתים עד ל-20-25 אחוזים ממחיר הדירה הסופי, ובאזורי ביקוש אף ליותר מזה.
- * אידאולוגי — הפן האידאולוגי מקבל ביטוי לא רק בהיבט המרחבי — "יישוב ארץ-ישראל" — אלא גם בהיבט המשפחתי-הערכי, דהיינו, שאיפה לבית עם גינה כדפוס מגורים מועדף.

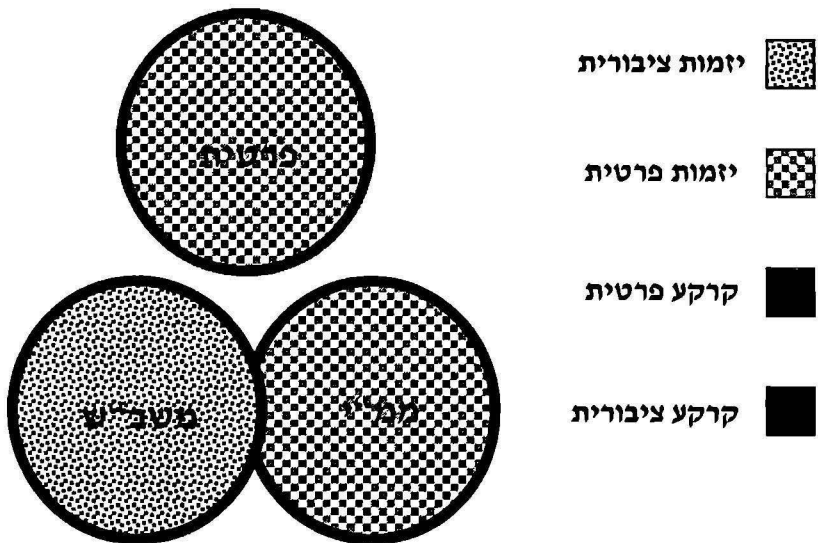
* המאמר מבוסס על חומר שהוצג בפני הוועדה לבחינה מחדש של המדיניות הקרקעית בישראל בראשותו של פרופ' בועז רונן, בשלהי 1996.

ייתכן שעקב הזיקה החזקה בין הקרקע לבין הדירה במובנים השונים שצוינו לעיל, פסקה המשנה במסכת שבועות — "כל המחובר לקרקע הרי הוא כקרקע". זהו, אם כן, קשר בל ינותק.

הבחנה בין בעלות על קרקע לבין יזמות בבנייה על הקרקע בגיבוש מדיניות קרקע בהקשר של דיור, חשוב להבחין בין בעלות על קרקע לבין יזמות בבנייה על קרקע (איור 1).

איור 1

בעלות על קרקע ויזמות בבנייה למגורים



באשר לבעלות על קרקע, ידועה העובדה שמעל 90 אחוזים מקרקעות המדינה מנוהלות על-ידי מינהל מקרקעי ישראל – ממ"י (מינהל מקרקעי ישראל, 1995). מצב זה של ריכוז הבעלות צפוי היה להביא לשליטה כמעט אבסולוטית, אך לא כן המצב. אין להסיק מכך שממ"י חסר אונים, אלא שהוא מתמודד בזירות שונות – כמו תכנון, בנייה, מיסוי – שבהן אין הוא שולט. יש לזכור, כמו-כן, כי הבעלות מפוצלת; דווקא בערים מרכזיות רבות, הבעלות על חלק מכריע של הקרקע נמצאת בידי גורמים פרטיים (לוח 1).

לוח 1

קרקעות בערים נבחרות לפי אחוזי בעלות

מוניציפלי	כבעלות פרטית	בניהול ממ"י	ישוב
7	15	78	לוד
15	12	73	רמלה
6	39	55	נס ציונה
11	40	49	ראשון לציון
7	58	35	רחובות
10	56	34	הרצליה
7	61	32	רעננה
10	46	44	כפר סבא
4	46	50	הוד השרון
8	55	37	פתח תקווה
25	30	45	תל-אביב יפו
8	35	57	נתניה

(מקור: ורדי ואחרים, 1994)

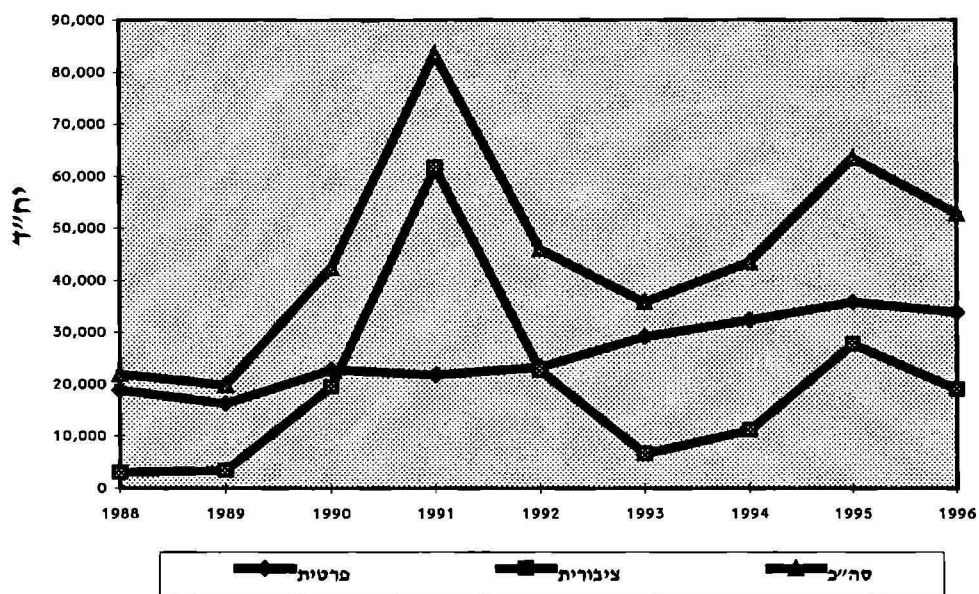
באשר ליזמות, הרי שכל הבנייה למגורים במשק מתחלקת בין יזמה פרטית לבין יזמה ציבורית. לפי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ה"יזם" נקבע לפי אמת-מידה של מיהו הגורם האחראי על התכנון – דהיינו הגורם הקובע את המיקום, את הסטנדרט ואת השטח, ומיהו המפקח על הבנייה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1996).

כמעט כל הבנייה שמקורה ביזמה ציבורית מתבצעת על קרקע ציבורית, קרקע ממ"י. לעומת זאת, לפי הערכות שונות כ-40 אחוזים מהבנייה ביזמה פרטית ביישובים עירוניים יהודיים מתבצעת על קרקע ממ"י, והיתרה על קרקע פרטית (משרד הבינוי והשיכון, 1996).

בשנים האחרונות חלו שינויים במשקלה של הבנייה שמקורה ביזמה ציבורית (איור 2).

איור 2

התחלות בנייה לפי יזם, 1996-1988

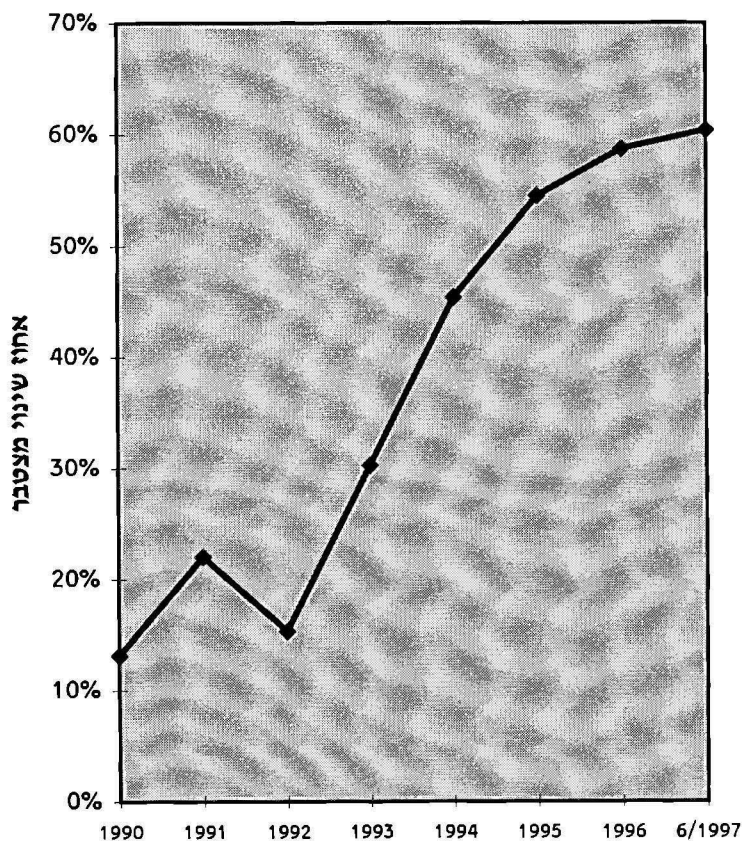


בסוף שנות השמונים היווה המגזר הציבורי כ-15-20 אחוזים מכלל הבנייה למגורים, ובתקופת גל העלייה הגדול הגיעה הבנייה ביזמה ציבורית עד ל-70 אחוזים לערך. החלטת הממשלה בשנת 1992 להקטין באופן משמעותי את משקלה של הבנייה שביזמה ציבורית, גרמה לכך שבשנתיים שלאחר מכן חזרה הבנייה הציבורית לממדים של 20-28 אחוזים.

יחד עם זאת, המדיניות שהייתה מכוונת להחזיר לשוק החופשי את מרבית האחריות ליצירת ההיצע גובשה מבלי שהוכנו כל התנאים הנדרשים לכך, ובין היתר – היצע משמעותי של קרקע זמינה. מצב זה הקשה על המגזר הפרטי להפעיל את מלוא היקף הבנייה הנדרש, והתוצאה – עלייה מואצת במחירי הדיור (איור 3).

איור 3

אחוז שינוי ריאלי מצטבר במחירי הדירות, 1990-1997



בהמשך נפרט את קווי הפעילות העיקריים שננקטו על-ידי הממשלה בשנים האחרונות, במטרה להגדיל את ההיצע ולמתן את המחירים, ובמיוחד בתחום היזמה הציבורית. לאחר מכן נצביע על מספר סוגיות מעיקות שנתרו ללא טיפול, במיוחד אלו הקשורות למגזר הפרטי ולפיתוח קרקע פרטית, סוגיות שטרם זכו לפתרון מבני. נושאים אלו נותרו כסוגיות מרכזיות שעל סדר היום הציבורי במישור של מדיניות קרקע למגורים.

קרקע זמינה

אחד מהיעדים החשובים של מדיניות קרקע למגורים היא קיומו של מלאי זמין של קרקע. לפני כשנתיים-שלוש נתפס המחסור בקרקע זמינה כאחד הגורמים החשובים ביותר שתרמו לעלייה במחירי הדיור.

מדי הוונה במושג "קרקע זמינה"? אפשר להצביע על מספר ממדים של זמינות (המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, 1992):

- * תכנונית – החל מבדיקות היתכנות, דרך תכניות אב ותכניות מיתאר, וכלה בתכניות מפורטות. זמינות סטטוטורית מתבטאת, בסופו של דבר, באפשרות להוציא היתר בנייה.
- * הנדסית – כלומר, קרקע פנויה ממכשולים ומאילווצים שונים – כגון אלה הקשורים בארכאולוגיה, מגבלות הקשורות לאיכות הסביבה, עצמים הנדסיים כגון קווי תשתיות; על-מנת להשיג זמינות הנדסית נדרש תכנון מפורט של התשתיות.
- * פעילות – פעילות על הקרקע מהווה גורם חשוב מאוד שמשפיע על זמינותה. בעלי קרקע פרטיים מתזמנים את מועדי הפיתוח והבנייה בהתאם לשיקולי השוק (ורדי ואחרים, 1994). לפעמים, מצוקת קרקע בשוק מתורגמת דווקא לאפשרות של הגדלת רווחים. תחום המיסוי חשוב כאן במיוחד, ובעיקר מס רכוש ומס שבח.

תכנית הממשלה להאצת הבנייה בקיץ 1994

עקב האצה מדאיגה במדד מחירי הדיור בתחילת שנת 1994, התכנסה הממשלה לסדרה של שלוש ישיבות, בחודשים מאי-יוני 1994, כדי לבחון דרכים להתמודד עם בעיית הדיור. התעסקות אינטנסיבית כזאת של ממשלה בנושא הדיור הייתה עד כה תופעה נדירה.

בדיוני הממשלה אובחנו מספר סיבות לעליית מחירי הדיור, וביניהן: סיבות אקסוגניות – כגון שוק ההון, שער החליפין, הציפיות לשלום וכדו'; וסיבות מבניות הקשורות לענף הבנייה וביניהן – מחסור בהיצע, סטנדרטים של פיתוח ובנייה, פריון נמוך לעובד ובעיות שונות הקשורות בתכנון ובקרקע (איור 4).

איור 4

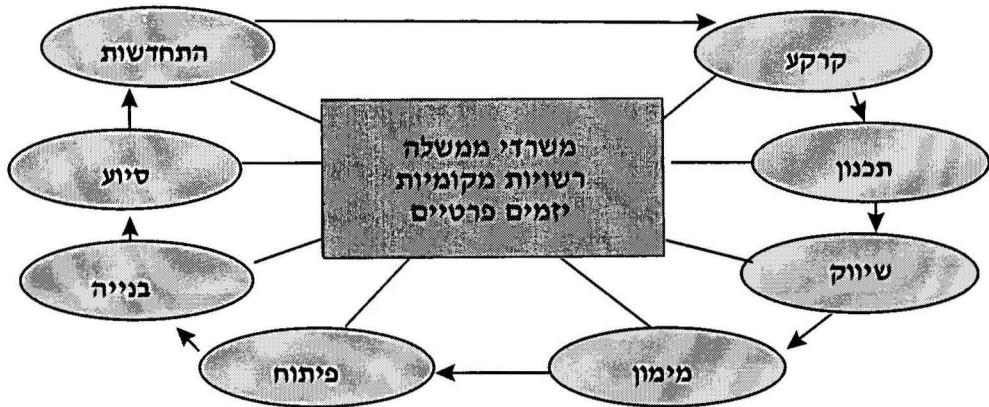
הסיבות להעלאת מחירי הדיירות

ענפיות	כלל-משקיות
* פיגור בהיצע	* אפיק השקעה אטרקטיבי
* סטנדרטים של בנייה ופיתוח	* מבנה מדד מחירי דירות
* דרישות הרשויות המקומיות	* ציפיות לשלום
* פריון נמוך לעובד	* הצמדה לדולר
* מיסוי קרקע ותשומות בנייה	

התכנית שגובשה על-ידי הממשלה התייחסה לכל "שרשרת הייצור" של הדירה, החל מקרקע ותכנון וכלה בבנייה ובפיתוח (איור 5)¹.

איור 5

"שרשרת הייצור" של דירה



1 למושג "שרשרת הייצור" אני חב תודה למר איתי אייגס, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר.

חוליית הקרקע בשרשרת זו זכתה לתשומת לב מיוחדת באותן החלטות ממשלה (החלטות ממשלה מס' 3205 מיום 29.5.94; מס' 1261 מיום 5.6.94; ומס' 3389 מיום 19.6.94).

מרבית השינויים בתחום התכנון מתייחסים לניהול התהליך התכנוני – קצב לוחות זמנים, ביזור סמכויות, תגבור כוח אדם בוועדות, וכדו'. כמו בתיקונים הקודמים, רוב השינויים שנכללו בתיקון 43 לחוק התכנון והבנייה לא התייחסו מספיק לאופי התכנון ולמהות התכניות, אלא התמקדו בתהליכים האדמיניסטרטיביים; כאילו שאילו שאנו מכנים תכנית מיתאר ותכנית מפורטת אינן דורשות תפיסה חדשה, תפנית ורפורמה, אלא יש רק לטפל בתהליך האישיורים (פיאלקוף, 1989).

בתחום הקרקע, הנתפסת אולי כגורם המשמעותי ביותר בעליית מחירי הדיור בגלל מחסור במלאי תכנוני, החליטה הממשלה שיש לשווק מדי שנה קרקע מתוכננת שעליה ניתן לבנות כ-50,000 יחידות דיור. יעד זה הוצב מול צורכי המשק דאז (כ-45-50 אלף יח"ד מדי שנה), מתוך תפיסה שהגדלת ההיצע של הקרקע הציבורית עשויה למתן את מחירי הדיור.

בשנתיים הראשונות אכן הושג יעד זה, ומדי שנה שווקו קרקעות עבור כ-50 אלף יח"ד. לעומת זאת, בשנת 1996 שווקה על-ידי משרד הבינוי והשיכון (משב"ש) ומינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) קרקע שעליה ניתן לבנות כ-38,000 יח"ד בלבד (משרד הבינוי והשיכון, 1997). מצב זה עלול, ללא ספק, לערער את יציבות המחירים כבר במהלך המחצית השנייה של שנת 1997 ולגרום לעלייה נוספת במדד מחירי הדיור.

גיוון מקרזי קרקע לבנייה למגורים

במקביל להגדלת היקף השיווק, מנסה הממשלה בשלוש השנים האחרונות גם לגוון את סוגי השיווק. מטרת הגיוון היא לחפות, לפחות באופן חלקי, על המחסור במלאי זמין.

משב"ש וממ"י פיתחו בשנים האחרונות דרכים חדשות להפעלת בנייה, תוך כדי מיתון מרכיב הקרקע והרווחים עליה. בהצעות שהועלו לאחרונה על-ידי משרד הפנים לגבי הפעלת מכרזים בשיטת עסקות קומבינציה, ניתן לראות ניסיון נוסף לגוון את שיווק הקרקע.

הבעיה הקריטית היא מחסור חמור בקרקע מתוכננת שתהא זמינה מבחינה סטטוטורית, עם מינימום של אילוצי תשתיות, ושתהא בבעלות ציבורית. לכן, לניסיונות לגוון את השיווק, צפויה תועלת חלקית בלבד כל עוד המלאי הזמין יישאר מוגבל.

ניתן למנות שבעה סוגי מכרזים לבנייה למגורים שהופעלו בשנים האחרונות על-ידי משב"ש וממ"י, כדלהלן: (1) מחיר קרקע; (2) הרשמה והגדלה; (3) מחיר למשתכן; (4) בנה דירתך; (5) אופציה על קרקע לא מתוכננת; (6) בנה ביתך; (7) בינוי ופינוי.

לכל אחד מהמכרזים תכונות שונות שיפורטו בהמשך.

מכרז על מחיר קרקע

מכרזי קרקע אמורים לבטא את כללי השוק, כאשר מרכיב התחרות הגנו המחיר: כל המרכבה במחיר — זוכה (ויתקון, 1996). מכרזים אלו הופעלו באופן בלעדי על-ידי מ"מ עד לפני כשנתיים; מאז הצטרף משב"ש למכרזים משותפים עם מ"מ. מרבית מכרזי הקרקע פורסמו באזורי ביקוש (ראה, מינהל מקרקעי ישראל, 1995).

למרות ש"מכרזי קרקע" מתקה את כללי השוק, אין הוא מתמודד עם פְּשלי שוק קיימים, ובמיוחד עם מחסור בהיצע קרקעי. נמתחה ביקורת על "מכרזי קרקע" בשל היותם גורם שמאיץ את עליית מחירי הדיור; דבר זה הניע את הממשלה ואת מועצת מקרקעי ישראל לבטל את מחיר המינימום (החלטת ממשלה מספר 3205 מיום 29.5.94).

הרשמה והגרלה

במכרזי "הרשמה והגרלה", מחיר הקרקע נקבע על-פי הערכת שמאי, ולכן לא קיימת תחרות בין המשתתפים. מכרזי "הרשמה והגרלה" מופעלים על-ידי משב"ש בלבד, בעיקר באזורי עדיפות לאומית, שם ניתנת הנחה במחיר הקרקע עם תשלום של 31% ו-51% מהערכת השמאי באזורי עדיפות לאומית א' ו-ב' בהתאמה.

במכרזי "הרשמה והגרלה", המחיר משקף את יכולת השמאי הממשלתי להעריך נכון את ערך הקרקע בשוק. אם קיים פער בין ערכה בשוק לבין השומה, ניתן לצפות לאחת משתי תגובות אלו:

1. היזם נמנע מלהשתתף (השומה גבוהה מערכה בשוק);

או

2. היזם מרוויח את הפער, וההפרש אינו מגיע למשתכן (השומה נמוכה מערכה בשוק).

היעדר קריטריון כלכלי לבחירת הגורם הזוכה, היווה מקור לביקורת שנמתחה על השיטה מצד משרד מבקר המדינה (מבקר המדינה, 1995).

מחיר למשתכן

במכרזי "מחיר למשתכן" מרכיב התחרות מבוסס על המחיר המְרָכִי שבו חכרת הבנייה מתחייבת למכור לצרכן, כאשר הממעיט במחיר — זוכה. במכרזים אלה נקבעו בהחלטת ממשלה (החלטה מס' 3261) עקרונות נוספים לתכנית זו ואלה הם: המחירים שיוצעו יהיו למ"ר בנייה לכל הדירות; עד מחצית מיחידות הדיור ייועדו לזכאי משב"ש, כאשר יתרתן ישווקו לכלל הציבור באותו מחיר למ"ר; מחירי הדיור ואיכות הבנייה יהיו תחת פיקוח; יורשו שיפורי סטנדרט בתוספת מְרָכִי של חמישה אחוזים.

מכרזי "מחיר למשתכן" גובשו, כאמור, בהחלטת הממשלה מיוני 1994, וזאת לאחר ויכוח נוקב בין שר הבינוי והשיכון לבין שר האוצר כאשר לאופי מעורבות השלטון המרכזי בשוק הדיור.

ההתנגדות לשיטה מקורה בחששות כי ייווצרו בעיות באיכות הבנייה, ייערכו הסכמים פיקטיביים בין חברת הבנייה והרוכש, יהיה צורך בפיקוח צמוד של נציגי משב"ש ויתפתחו שיבושים בשוק כתוצאה מהפעלת המכרזים. על-מנת להפיג חששות אלה, נקבע – כפשרה – היקף של 7,500 יח"ד שיופעלו בשיטה זו, והובטח שלאחר מכן תיבחן עצם צורת מכרזי "מחיר למשתכן".²

"בנה דירתך"

תכנית "בנה דירתך" החלה לפעול בראשית 1994, לאחר אישור מועצת מקרקעי ישראל (החלטה מספר 631). התכנית שילבה תכונות רבות של בנייה מרוכזת כגון אלו שבפרויקטים אשר הופעלו באמצעות עמותות, כשהארגון והניהול הם באחריותן של הרשויות המקומיות.

במסגרת התכנית נערכת התקשרות ישירה בין המשתכנים לבין הקבלן המבצע, כאשר הרשות המקומית נותנת "חסות" לפרויקט. היעד העיקרי של התכנית היה: נטרול או צמצום הרווח היוזמי שמוקנה ליזם בתוקף היותו מחזיק הקרקע כמו גם הנושא בסיכונים של השיווק והביצוע.

הייחודיות בתכנית זו היא בכך שהקרקע משמשת כמקור סיוע לרכישת דירה בנוסף לסיוע שניתן באמצעות משכנתא. בהתאם לכך ניתנה הנחה בקרקע, המדורגת לפי קריטריונים של זכאות. "זכאים חסרי דירה", לפי הגדרתם במשב"ש, יוכלו ליהנות מתשלום מופחת בגין הקרקע – תשלום של 11% לבעלי הניקוד הגבוה ביותר, ותשלום של 51% לבעלי ניקוד בינוני.

חרף העובדה כי הושגו הוזלות לטובת המשתכנים במסגרת "בנה דירתך", החליטה הממשלה, ביולי 1996 (החלטה מספר 98 מיום 7.7.96), לבטל את המשך התכנית לאחר שהופעלו כ-4,700 יח"ד (רגב, 1997). הביקורת החברתית-הכלכלית שנמתחה כלפי התכנית נגעה בעיקר באי-השוויון הנובע מהענקת סיוע לפרט באמצעות הקרקע (מבקר המדינה, 1996). בהתאם לתנאי התכנית, "זכאי" שנכלל בפרויקט בירושלים, לדוגמה, יכול היה ליהנות מסיוע בקרקע המגיע עד לעשרות אלפי שקלים; לעומת זאת, "זכאי" שהשתתף בפרויקט בירושלים או "זכאי" שקנה דירה מיד שנייה, היה זוכה רק בסיוע קטן.

אופציה על קרקע לא מתוכננת

תכנית השיווק של אופציה לרכישת זכויות על קרקע שהליכי תכנונה טרם הושלמו, נועדה גם היא לתת מענה למשכר בענף הבנייה שנבע, בין היתר, ממחסור בקרקע מתוכננת. מטרותיה העיקריות של התכנית הן הגברת זמינות הקרקע והגדלת נגישותה – דרך שילוב יזמים בתהליכי התכנון.

2 החלטת ועדת שרים לענייני כלכלה (מספר כל/49 מיום 20.5.96) הרחיבה מכסה זו בכ-11,000 יח"ד נוספות, תוך עריכת מספר שינויים בפרטי התכנית.

במסגרת המכרזים על קרקע בלתי מתוכננת (מקב"ת) מציע היזם מחיר בגין הזכות להוביל את תכנון האתר, עד למתן תוקף לתכנית המפורטת. לאחר האישור הסטטוטורי יכול הזוכה לממש את האופציה לרכישת חלק מהמתחם במחיר מימוש שנקבע במכרז.

שיטת האופציה היא דרך מקובלת בעסקות של קרקע פרטית; שיטה זו מאפשרת ליזם לבחון את פוטנציאל פיתוח הקרקע ברמת סיכון מוקטנת.

"מכרזי האופציה" מהווים, אם כן, ניסיון להפריט חלק מתהליך התכנון ואף להאיצו, ובמיוחד את המקטע של הכנת תכניות מפורטות ותכניות הנדסיות לתשתיות.

"בנה ביתך"

במהלך השנים הוקצו מגרשים לבנייה עצמית ("בנה ביתך") על-ידי הרשמה והגרלה, על-פי הערכת שמאי. עם גידול הביקוש לבנייה מסוג זה, הוחלט לערוך מכרזים למגרשים על-פי המתכונת של מכרזי קרקע, כשכל המרבה במחיר – זוכה. גישה זו עוררה סערה בעיקר ביישובים שבטבעת החיצונית של אזורי המרכז, וזאת בעקבות המחירים הגבוהים שהוצעו בגין הקרקע, לעתים על-ידי תושבים שמחוץ ליישוב. כפשרה לאינטרסים אלו, החליטה מועצת מקרקעי ישראל (החלטה מס' 760) לערוך מכרז דו-שלבי: על חלק מהפרויקט – לערוך מכרז קרקע לכלל הציבור; ואת היתרה (כ-20 אחוזים) – לייעד לתושבי המקום, באמצעות מכרזי "הרשמה והגרלה", כאשר המחיר שהם יידרשו לשלם יהיה על-פי ממוצע משוקלל למ"ר, לפי תוצאות המכרז לכלל הציבור.

מכרזי בינוי ופינוי

מכרזי "בינוי ופינוי" דומים למכרזי קרקע רגילים, שבהם היזם מעריך את עלות הפינוי במסגרת הצעתו לרכישת הקרקע. מכרזי "בינוי ופינוי" מהווים דגם להאצלת האחריות לפינוי, התופסים בקרקע למגזר הפרטי, מתוך שאיפה להאיץ את התהליך של פינוי ובינוי מחדש.

מיסוי על קרקע

אחד מהנושאים שהועלו לדיון בישיבות הממשלה באמצע שנת 1994 ואשר חזרו וגדונו בוועדת השרים להאצת הבנייה בשלהי 1994, היה מיסוי ייחודי על הנדל"ן ועל ענף הבנייה, ובמיוחד מיסוי על מקרקעין.

נטל המס ותשלומי החובה בענף הבנייה למגורים קשורים במספר נושאים – קרקע, בנייה ופיתוח, רכישה (איור 6).

איור 6

נטל המיסוי על בינוי ושיכון



(מינהל הכנסות המדינה, 1996 והתאחדות הקבלנים והבונים בישראל, 1993). מיסוי המקרקעין סבוך ביותר והוא כולל את המרכיבים האלה: מס רכוש – בגין החזקה שוטפת של המקרקעין; מס שבח – בגין השבחה במכירת המקרקעין; היטל השבחה – בגין השבחה שנובע מהעלאת ערך הקרקע עקב שינוי תכנון; ומס רכישה – בגין רכישת הקרקע. כל המסים הללו משולמים לשלטון המרכזי, למעט היטל השבחה שאותו גובה הרשות המקומית.

המיסוי הייחודי על המקרקעין גורם למספר בעיות, בין היתר: לתוספת עלות; לאי־ודאות, במיוחד לגבי השומות על המקרקעין ולגבי יחסי הגומלין בין המסים השונים; למניעת סחירות בגלל

החשש "להיכנס לשוק" ולשאת בעול המיסוי בגין קרקע זמינה לבנייה; לצמצום המלאי של קרקע מתוכננת; ולהיעדר שוויון בין הרשויות המקומיות (במקרה של היטל השבחה).

רפורמה במיסוי על מקרקעין עשויה להשיג מספר יעדים: הקטנת עלות הדירה לטובת המשתכן; הגדלת מלאי המקרקעין שזמין תכנונית; עשיית צדק בין רשויות מקומיות "חזקות" ו"חלשות"; והאצת הבנייה. כאמור, נושא המיסוי הייחודי על מקרקעין ועל דיור עלה בדיוני הממשלה וועדת השרים, אך בשל התנגדות משרד האוצר לא נדונו ההצעות לעומק וטרם יושמה רפורמה מקיפה.

לאחרונה הוקמה עליידי סגן שר האוצר ועדה ציבורית, שמטרתה לבחון את הנושא של מס רכישה. עם זאת, נדרשת עדיין ראייה כוללת בנושא, עקב השפעתו מרחיקת הלכת על ההיצע הקרקעי שמיועד לבנייה למגורים. למערכת המיסוי נודעת השפעה רבה ביותר דווקא על קרקע בבעלות פרטית, שכאמור ממוקמת באזורים שבהם הביקוש גבוה במיוחד (ורדי, 1994).

מטרות ויעדים לגיבוש מדיניות קרקע למגורים

ועידת הביטאט של האו"ם, שהתכנסה באיסטנבול ביולי 1996, במטרה לגבש תכנית גלובלית לשיכון, הדגישה את החשיבות של מדיניות קרקעית מותאמת כתנאי הכרחי להשגת המטרה של דירה נאותה לכולם (United Nations, 1996). בהקשר לכך קבעה הוועידה – כי יש להבטיח מלאי קרקעות זמין ולפתח שוקי קרקע יעילים, שוויוניים ובני קיימא (sustainable).

לשם השגת יעדים אלו המליצה ועידת הביטאט לנקוט מספר צעדים וביניהם: ביזור הסמכויות לניהול מקרקעין; הכנת מערכת מידע לניהול קרקע ציבורית; גיבוש תכנית לשיווק קרקעות אלה לשיכון ולפיתוח, כולל לגורמים לא-ממשלתיים ולארגונים התנדבותיים שונים; הפעלת מערכת מיסוי שמעודדת פיתוח יעיל ושוויוני; ניצול יעיל של תשתיות קיימות בצפיפויות אופטימליות; הבטחת הליכים פשוטים להעברת בעלויות ושינויי ייעוד במסגרת תכנית מקיפה.

אימוץ מטרות אלו ויישומן בישראל, הלכה למעשה, עשויים לקדם באופן משמעותי את מדיניות הקרקע לדיור.

ביבליוגרפיה

החלטת ממשלה מס' 3205 מיום 29.5.94.

החלטת ממשלה מס' 3261 מיום 5.6.94.

החלטת ממשלה מס' 3389 מיום 19.6.94.

החלטת ממשלה מס' 98 מיום 7.7.96.

החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה, מס' כל/49 מיום 20.5.96.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1996). הבינוי בישראל 1995, פרסום מס' 1051, ירושלים.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (1992). תכנית מיתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה ת/מ/א 31: התכנית הסטטוטורית ותכנית למעקב ובקרה, פרק א', צוות הכנת תכנית מיתאר ארצית, עדנה ורפאל לרמן, תל-אביב.

התאחדות הקבלנים והבונים בישראל (1993). משקלי נטל המיסוי ותשלומי החובה על הבנייה למגורים בישראל, הוכן ע"י יעולית מערכות ניהול בע"מ, תל-אביב.

ויתקון, ג' (1996). נוסח משולב של החלטות מועצת מקרקעי ישראל – חלק ראשון: קרקע עירונית, דו"ח ביניים של הוועדה, ירושלים.

ורדי, ד', עדיני, ח' וכהן, ז' (1994). עידוד בנייה למגורים על קרקעות פרטיות, הוכן עבור משרד הבינוי והשיכון, אגף תכנון ובינוי ערים, ירושלים.

מבקר המדינה (1995). דו"ח שנתי 45, לשנת 1994 ולחשבונות שנת הכספים 1993, ירושלים.

מבקר המדינה (1996). דו"ח שנתי 46, לשנת 1995 ולחשבונות שנת הכספים 1994, ירושלים.

מועצת מקרקעי ישראל, החלטה מס' 631 מיום 12.1.94.

מועצת מקרקעי ישראל, החלטה מס' 760 מיום 3.5.96.

מינהל הכנסות המדינה, המחלקה למחקר כלכלי (1996). דו"ח שנתי 1995, ירושלים.

מינהל מקרקעי ישראל (1995). דין וחשבון של המינהל לשנת התקציב 1994, מס' 34, ירושלים.

משרד הבינוי והשיכון (1996). מידע חודשי, כסלו תשנ"ז-דצמבר 1996, המרכז למידע ולניתוח כלכלי, ירושלים.

משרד הבינוי והשיכון (1997). שיווק קרקעות לבניית יח"ד בשנת 1996, אגף נכסים ודיור.

פיאלקוף, ח' (1989). בעיני המאשרים: עמדות חברי הוועדות והמחוזות לגבי תכניות מיתאר מקומיות, פרסום מס' 23, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

רגב, ע' (1997). פרויקט "בנה דירתך" דירה נאותה במחיר סביר, דו"ח פעילות, הוכן עבור משרד הבינוי והשיכון, יהוד.

United Nations (1996). **Habitat Agenda**, New York.