

4/41

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון

מדיניות קרקעית בתקופת עליה המונית 1990-1991

בחינה של היבטים כלכליים, שמאיים ופיסקליים

	
שם תיק: מדיניות קרקעית בתקופת עליה המונית - 1990-1991 בחינה של היבטים כלכליים, שמאי	
מזהה פיוז:	פר-7085/15
מזהה פריט	000dwr6
כתובת	3-315-12-7-4
תאריך הדפסה:	25/01/2017

הצוות המקצועי:

זאב כהן
יחזקאל פלומין
ישראל קורץ

דו"ח מסכם שנערך בהזמנת
המרכז למידע וניתוח כלכלי במשרד הבינוי והשיכון

מאי 1993

4/41

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון

מדיניות קרקעית
בתקופת עליה המונית
1990-1991

בחינה של היבטים כלכליים, שמאיים ופיסקליים

הצוות המקצועי:
זאב כהן
יחזקאל פלומין
ישראל קורץ

דו"ח מסכם שנערך בהזמנת
המרכז למידע וניתוח כלכלי במשרד הבינוי והשיכון

מאי 1993

מאי 1993

פתח דבר

העבודה המוצגת בזה מתמקדת בבחינת מספר היבטים כלכליים, שמאיים ופיסיקלים, הקשורים במדיניות הקרקעית שננקטה ע"י הממשלה בשנים 1990-1991.

בעבודה מוצגות ההשלכות העיקריות שהיו לאמצעי המדיניות שננקטו באותה עת על הפעלת הבניה, רמת המחירים (דירות וקרקע) ועל שוק המקרקעין בכללותו.

בחוברת מרוכזות הבעיות העיקריות שאותרו בתחומים אלה וכן המלצות כלליות לפתרון.

למרות העובדה שהבדיקה מתייחסת בעיקר לשנת 1991, נראה לנו שמרבית המסקנות וההמלצות עדיין תקפות ולחלקן אף מישנה תוקף כיום, עם הצבת היעד של יצירת מלאי דירות מתאים באזורי הביקוש במחיר שווה לכל נפש.
כדאי לשים לב לפרק העוסק במסוי על קרקע/דירה.

הצוות המקצועי שבצע את העבודה:

אינג זאב כהן, שמאי מקרקעין

רו"ח ועו"ד יחזקאל פלומין

ישראל קורץ, כלכלן (M.B.A)

בברכה

רחל הולנדר

מנהלת המרכז למידע וניתוח כלכלי

מדיניות קרקעית בתקופת עליה המונית

תוכן הענינים

עמוד

הקדמה

תמצית ופרק מילואים

- | | |
|----|-----------------------------------|
| א' | 1. מסקנות עיקריות |
| ה' | 2. המלצות |
| ז' | 3. פרק מילואים |
| ט' | 4. תכנית יישום ההמלצות - לוח מרכז |

1 פרק א' -רקע כללי, מטרות העבודה והמתודולוגיה

- | | |
|---|-----------------------------|
| 1 | 1. כללי |
| 2 | 2. המתודולוגיה ושיטת העבודה |

6 נספח לפרק א'

החלטות עיקריות של מינהל מקרקעי ישראל
(בתחום ההנחות בקרקע ובנושאים אחרים של המדיניות
הקרקעית בתקופת עליה המונית)

7 פרק ב' -ממצאים עיקריים ומסקנות

- | | |
|----|--|
| 7 | 1. השפעת האמצעים שננקטו בתחום מדיניות מחירי הקרקע |
| 7 | 1.1 השפעת "חבילת" התמריצים לבניה ציבורית |
| 8 | 1.2 השפעת חבילת התמריצים באזורים גיאוגרפים שונים |
| 14 | 1.3 תמורות בשוק המקרקעין - החל מהמחצית השניה של 1991 |
| 17 | 1.4 מדיניות ההנחות במחירי קרקע - מנקודת ראות החברות
המשכנות והמשתכנים |
| 17 | 1.5 ביטול מחירי המינימום במיכרזים של מינהל מקרקעי ישראל |

19 2. השפעת אמצעים בתחום הצע הקרקעות וזמינותם

- | | |
|----|---------------------------------------|
| 19 | 2.1 כללי |
| 19 | 2.2 שיקולים מנחים לפרוגרמת הבניה |
| 20 | 2.3 חברות המשכנות |
| 20 | 2.4 זמינות עתודות הקרקע וצווארי בקבוק |
| | - תפרוסת גיאוגרפית |
| | - תשתיות |
| | - תכנון ורישוי |

- 27 2.5 השפעות על הפעלת בניה חופשית ע"י הסקטור הפרטי כללי
- א. שיווק קרקעות
- ב. בניה להשכרה
- ג. עמותות בניה

פרק ג' - מיסוי במקרקעין - סקירה כללית, ניתוח והמלצות

- 32 1. סקירה כללית
- 35 2. מס רכישה (פרוט והסברים)
- 36 3. מס רכוש (פרוט והסברים)
- 37 4. מע"מ (פרוט והסברים)
- 38 5. מס שבח (פרוט והסברים)
- 41 6. היטל השבחה (פרוט והסברים)

נספח לפרק ג'

- 41 בניה להשכרה: המלצות משלימות בתחום המיסוי.

חוברת נספחים (חוברת נפרדת)

הקדמה

במסגרת ההיערכות הממלכתית לקליטה ואיכלוס של העליה ההמונית ממזרח אירופה, נרתמה גם המערכת הקרקעית למשימות אלו, באופן טבעי, וזאת לאור המשקל הגבוה של הבעלות הציבורית.

העבודה מתמקדת בהתפתחויות בענף הבינוי ובשוק המקרקעין, במיוחד בשנת 1991.

במסגרת זו נבחנו מספר היבטים מרכזיים של המדיניות הקרקעית כדלקמן:

- א. הערכת האפקטיביות של השימוש בקרקע הלאום כמנוף להרחבת הקף הבניה.
 - ב. הערכת האפקטיביות של הוזלת מחירי הקרקעות והשלכותיה על מחירי הדיור למשתכנים.
 - ג. איתור מעצורים וצווארי בקבוק.
 - ד. היבטים רלבנטיים בתחום המיסוי (הממשלתי והעירוני) על עסקות מקרקעין.
 - ה. המלצות לפעולה בתחומים הנ"ל.
- נקודות המוצא לעבודה היו החלטות הממשלה מיולי 1991 והחלטות מועצת מקרקעי ישראל, בתקופה 11/89-2/91.
- העבודה מסתמכת על ניתוח נתונים סטטיסטיים, מדגם עסקאות ומיכרזי קרקע, בדיקה מפורטת של מספר פרויקטים יזומים וכן פגישות וראיונות עם גורמים בכירים במשרדי ממשלה, יזמים וקבלנים בענף הבינוי.

חברי ועדת ההיגוי

גבי רחל הולנדר, יו"ר מנהלת המרכז למידע וניתוח כלכלי

מר משה בניטה, ס/מנהל אגף נכסים ודיור

מר עמי גלילי, אגף תכנון ובינוי ערים

מר אילן מלמד, המרכז למידע וניתוח כלכלי

כמו כן, השתתפו בחלק מהדיונים

הרב אברהם רביץ, ס/שר הבינוי והשיכון (באותה עת)

מר בועז קמר, מרכז צוות שיכון, אגף תקציבים, משרד האוצר.

צוות המחקר מודה לכל חברי ועדת ההיגוי שהנחו אותנו במהלך העבודה ובמיוחד לגבי רחל הולנדר. אנו מודים לכל הגורמים במינהל מקרקעי ישראל (במיוחד לשמאי יעקב כהן), במשרדי הממשלה ובענף הבינוי שהסכימו להתראין לצורך המחקר (רשימה מפורטת נכללת בנספח). כתיבת הדו"ח בוצעה בתקופה בה המעורבות הציבורית הישירה, בתחום הבניה למגורים, הינה בסימן של ירידה דרסטית.

דווקא בנסיבות אלו ישנה לדעתנו חשיבות יתר להשפעותיה של המדיניות הקרקעית ולזיקת הגומלין בינה ובין המדיניות הכוללת של משרד הבינוי והשיכון, בתחום של דיור ופיתוח עירוני. אנו מקווים שממצאי המחקר, הלקחים והמסקנות העקרוניות הנכללות בדו"ח, יסייעו בהיערכות המחודשת של משרד הבינוי והשיכון ויתר הגורמים הנוגעים בדבר, למשימות החדשות העומדות בפניהם, בתחום מורכב וחשוב זה.

בברכה,

הצוות המקצועי - זאב כהן

יחזקאל פלומין

ישראל קורץ

ירושלים, 1992.

רשימת פגישות וראיונות

משב"ש

1. הרב רביץ - ס. שר הבינוי והשיכון.
2. ד"ר ח. פאלקוב - מנהל האגף לנכסים ודיור.
3. מר א. לוי - מנהל האגף לתקציבים ומימון.
4. מר מ. בניטה - ס. מנהל האגף לנכסים ודיור.
5. גבי ס. אלתור - מנהלת האגף לתכנון ערים.
6. מר עמי שנער - אדריכל ראשי.
7. גבי רחל הולנדר - מנהלת המרכז למידע וניתוח כלכלי.
8. מר א. לחובסקי - האגף לפרוגרמות.
9. מר הילל יעקובסון - עוזר ס. שר הבינוי והשיכון.

מינהל מקרקעי ישראל

10. מר משה גת - מנהל האגף העירוני וס. מנהל המינהל.
11. מר א. בבאי - המשנה למנהל המינהל.
12. מר יעקב כהן - שמאי המינהל.
13. מר ח. מירון - ס. מנהל מחוז המרכז.
14. אילת - מנהלת היחידה לתכנון במחוז המרכז.
15. מר אליאס גיטלין - מנהל אגף התכנון.
16. מר י. זילברפרב - אגף התכנון.

משרד האוצר

17. מר אמנון ספרן - אגף התקציבים.
18. מר בועז קמר - אגף התקציבים.

חברות בניה

19. מר י. שרייבר - מנכ"ל אשדור.
20. מר א. נטף - החברה לנכסים ובנין במישור החוף (מרל"ז).
21. מר א. קלנר - מנכ"ל אזורים.
22. מנכ"ל חברת רובינשטיין.
23. מר יורם קציר - מנכ"ל קי.בי.עי - אשדוד.
24. מר י. בן-דב - חב' החופר.
25. אינג' א. פרויליך - סולל בונה.
26. מר אילן חדד - מנכ"ל חברת ערים.

שלטון מקומי

- 27. ד"ר א. הכט - יועץ ארגוני (לשעבר ס. מנכ"ל משרד הפנים).
- 28. מר ג. טרודלר - גזבר עיריית אשדוד.
- 29. מר א. ברטוב - גזבר עיריית רעננה.
- 30. מר י. אפרתי - גזבר עיריית י-ם.

אחרים

- 31. דב קומוני - תיווך מקרקעין.
- 32. רן חקלאי - יועץ כלכלי, התאחדות הקבלנים.
- 33. אינג' ל. דושניצקי - מנהל פרויקטים.
- 34. מר ש. שטר - יועץ כלכלי.
- 35. מר נ. ברוך - יועץ כלכלי (לשעבר מנכ"ל רסקו ומנכ"ל משרד האוצר).
- 36. ד"ר א. בורוכוב - המחלקה הכלכלית חבה"ע.
- 37. מר א. רבינוביץ - מנהל מח' האשראי לקבלנים, בנק הפועלים.
- 38. שרגא ויסמן - מנכ"ל החברה הכלכלית לפיתוח נתניה (חל"ת).

תמצית ופרק מלואים

1. מסקנות עיקריות

במסגרת העבודה, שסקרה את ההתפתחויות בענף הבניה ובשוק המקרקעין בשנים 1990, 1991 ובתחילת 1992, נבחנו מספר היבטים מרכזיים של המדיניות הקרקעית שנקטה בתקופת העליה ההמונית ומידת ההצלחה בהשגת היעדים.

להלן המסקנות העיקריות:

א. מנוף להרחבת הקף הבניה

יעד מרכזי זה הושג, ללא ספק, בהצלחה המתבטאת בגידול קצב התחלות הבניה (לפי נתוני המרכז למידע וניתוח כלכלי במשרד הבינוי והשיכון, הוחל בבניה ציבורית של כ- 80,000 יחידות דיור, בשנים 1990-1991). יש לזקוף חלק מהצלחה זו לאפקטיביות של אמצעי התימרוץ שנילוו להסכמים להפעלת פרוגרמת הבניה של משרד הבינוי והשיכון, כולל מחירי ההנחה בקרקע וההנחות בפיתוח. גורמים אלה תרמו לרווחיות משופרת, שסייעה להתגבר על סיכונים שיווקיים.

להשגת יעד זה תרמו גם צעדים משלימים שיזמה הממשלה בתחום הליכי תכנון ורישוי והפשרת קרקעות חקלאיות (פירוט בסעיף 2.4 שבפרק ב' בדו"ח שלהלן).

ב. הוזלת מחירי דיור

המדיניות של הנחות במחיר הקרקע לא הצליחה ליצור מהפך בשוק הקרקעות ולא הפכה למנוף להוזלת הדיור. מחירי הדירות נקבעו, כמצופה, על פי מאזן ההצע והביקוש בשוק נתון. המשתכנים לא נהנו, איפוא, מהסובסידיה שהיתה אמורה להוזיל את אחד מהמרכיבים העיקריים בעלות הדירה. יש לראות בכך דוגמא לעיוותים הטמונים בגישה של "סיבסוד המיצר ולא הנצרך".

להערכתנו הוזלת מחירי הדירות בארץ הינה משימה ארוכת טווח, אשר איננה ניתנת, כנראה, לביצוע באקט קיצוני חד פעמי (כך למשל נדרש טיפול בהיבטים של תיעוש וטכנולוגיה, מבנה הענף וארגון העבודה באתרים, קרטליזציה בתעשיות הבניה, מימון ומיסוי ועוד).

לגבי חברות הבניה - בדיעבד הסתבר שההנחות במחירי קרקע, תרמו, באזורים מסוימים, בעיקר במרכז הארץ, לרווחיות משופרת של החברות המשכנות וזו חיזקה את המוטיבציה להשתלבות בתכניות הבניה הציבוריות. המדובר ברווחי יזם שהגיעו במקרים מסוימים עד לכ- 40% ממחיר הדירה (במיוחד בישובים כגון: רמת-גן, ראשון-לציון, נתניה, ראש-העין).

ג. ההשפעה על שוק המקרקעין: בהקשר זה יש להבחין בין שתי תקופות נסקרות:

האחת - מינואר עד יולי 1991.

והשניה - מיולי 1991 ועד לרבע הראשון של 1992.

תקופה ראשונה

ניתוח הממצאים מלמד שבתקופה הראשונה הושגה הצלחה חלקית בלבד לגבי היעד של מיתון מחירי הקרקעות והדירות, תוך שימוש באמצעים של מדיניות קרקעית. הגורם שהשפיע יותר מכל היה זמינות הקרקעות לצורך הפעלת בניה מסיבית, תוך זמן קצר ככל האפשר, באזורים שבהם התרכזו ביקושים לדיר - ולאז דווקא ההנחות במחירי הקרקע.

באזורים המטרופוליטניים ובישובים שאופינו בעודף ביקוש לדירות ולמגרשים, מחירי ההנחה בקרקע והגברת השיווק של קרקעות במיכרזים חופשיים, לא הצליחו לרסן את מגמת ההתיקרות במחירי הקרקעות. אלו המשיכו להתיקר בהשפעת ההתיקרות במחירי הדירות (דוגמאות: חולות ראשון לציון ודרום - מערב ירושלים, בהם תוצאות המכרזים של מינהל מקרקעי ישראל שיקפו גאות ביקושים ועלית מחירים).

לעומת זאת באותם מקומות, בעיקר בערי שדה, שבהם התאפשר למשרד הבינוי והשיכון, להפעיל בניה מסיבית על קרקעות שהועמדו לרשותו ע"י מינהל מקרקעי ישראל (למשל: באשדוד, בפתח-תקה, ובלוד - רמלה) הרי שהיתה לכך השפעה ממתנת על השוק, ומחירי הדירות העממיות נשארו ברמה נמוכה יחסית.

בישובי פיתוח, לא היתה אפקטיביות של ממש לאמצעי המדיניות הקרקעית (הסדר ההנחות במחירי קרקע והרחבת תהליך הקצאת הקרקעות) בשל מאפייני השוק. שוק המקרקעין באזורים אלו נשלט באופן בלעדי ע"י הסקטור הציבורי. משקל הקרקע במחיר הדירה הינו כמעט זניח.

באזורים פריפריאליים, בעלי שוק מקרקעין חלש יחסית, לשיטת ההנחות בקרקע עלולות להיות אף השלכות שליליות, בחלק מהישובים הנ"ל (דוגמת כרמיאל, אשקלון ובאר שבע), משום שהיא פוגעת במאמצים לביסוס שוק מקרקעין טבעי ולחיווק התדמית השיווקית והכדאיות בהשקעה ברכישת דירות במקום.

תקופה שניה

בערך ממחצית 1991 חל מהפך בשוק, אשר התבטא בשבירת המגמה של התיקרות ריאלית במחירי הדירות. בהמשך אף החל תהליך של ירידת מחירים. הסיבות למהפך נעוצות במאון הביקושים וההיצעים ובעצירת ה"תהליך סיבובי" בשוק הדיור וקשורות רק בעקיפין בהשפעת אמצעי המדיניות הקרקעית. (ב"תהליך סיבובי" - הכוונה לתהליך שהחל בהרחבת הצע הדירות החדשות ורכישתן ע"י אוכלוסיה המבקשת להיטיב את תנאי מגוריה, וכתוצאה מכך בהגדלת הצע הדירות בשוק **יד שניה** - מצב שהביא בהדרגה לתנאים של "שוק קונים" וללחץ לירידת מחירים). בנקודה זו נעצר התהליך הסיבובי משום שהרוכשים הפוטנציאליים לדירות החדשות התקשו לממש את נכסיהם (דירות מיד שניה) בתור מימון לרכישות החדשות בתנאים שלעיל.

ד. עתודות לאומיות והקצאת הקרקעות

הפעלת הפרוגרמה של השנים 91-1990, שנעשתה תחת הלחץ לספק מספר רב של פתרונות דיור תוך זמן קצר ככל האפשר, התבססה באופן טבעי בעיקר על השיקול של זמינות הקרקע. חלק הארי של הבניה הציבורית הופנה לדרום הארץ, בשל מלאי קרקעות זמין, ואילו במרכז הארץ - בוצעה הבניה במספר מוגבל של מתחמים גדולים כחולות ראשון לציון, דרום נתניה, ראש-העין ואשדוד.

אילוצי השעה האפילו במקרים מסוימים על שיקולים שיווקיים ואף תכנוניים. כך למשל הופעלה בניה בהקפים חסרי תקדים (כ- 5,000 יחידות דיור) באשדוד, שבה היו רזרבות קרקע גדולות וזמינות, מבלי להתחשב בהערכת הביקושים על ציר הזמן. היקף הבניה היה גדול והמוגני מדי (מבחינת סטנדרט הדירות וגודלן) ויצר מצב של שוק רווי, החל מראשית 1992. בעוד שברמה הלאומית אין בעיה מבחינת עתודות הקרקע לבנית למעלה מחצי מיליון יחידות דיור, בטווח הבינוני, הרי שבחתך מחוזי מסתמנות בעיות במרכז הארץ ובירושלים. אלו גם האזורים המנקזים לתוכם, חלק ניכר מהביקושים.

בהתאם לדוחות מנהל מקרקעי ישראל*, בשנים 1990-1991, הוקצתה קרקע לבנית 62,000 יחידות דיור, במסגרת הפרוגרמה של משרד הבינוי והשיכון. נתון זה מהווה גידול דרסטי לעומת ההקפים המצומצמים במחצית השניה של שנות ה- 80 (כ- 3000-4000 יחידות דיור, בממוצע שנתי).

בנוסף להקצאות קרקע לפרוגרמת משרד הבינוי והשיכון הוקצו בשנים אלה, עפ"י נתוני המינהל, במכרזים לשיווק חופשי, קרקעות לבנית כ- 5500 יח"ד בבניה רוויה וכ- 20,000 יח"ד לבניה צמודת קרקע (כולל בנה ביתך, עמותות וקבוצות מאורגנות).

בדיעבד מסתבר שהיתה אי התאמה בולטת בין תפרוסת הבניה (דגש על אזור הדרום) ובין התפלגות הביקושים בחתך גיאוגרפי (דגש על מרכז הארץ), כאשר הגורם המרכזי נעוץ בהזדמנויות לתעסוקה שהינן גבוהות יותר במרכז. בעיה זו מקשה כמובן על השגת היעד של תפרוסת האוכלוסין.

ה. צווארי בקבוק בתהליך הקצאת קרקעות

בעיות בשימושי קרקע

תהליך ההקצאה של קרקעות וזמינות לבניה בהקפים נרחבים - האמור להיות אחד מאמצעי המדיניות המרכזיים של הממשלה - נתקל בשורה של מעצורים וצווארי בקבוק, המתרכזים במצב שימושי הקרקע בפועל.

הכוונה לבעיות הכרוכות בפניניים, תפיסות ופלישות, חזקות והסדרים, פדיון זכויות של חוכרים, שטחי אש, עתיקות ומטרדים אקולוגיים. בעיות אלו רלבנטיות במיוחד במרכז הארץ, לאור העובדה שדווקא באזורים אלה עלול להיות מחסור יחסי ברזרבות קרקע וזמינות בטווח בינוני וארוך.

השלמת תשתיות

בעיה מסוג אחר קיימת לגבי העתודה הקרקעית הגדולה באזור מודיעין ובציר "שבעת הכוכבים". הפעלת הבניה באזורים אלו מותנית בהשלמת תשתיות-על והקמת מוסדות חינוך וציבור ובהעמדת התקציבים הנדרשים לשם כך.

תכנון ורישוי

במהלך התקופה הנחקרת הושגו שיפורים מהפכניים במרבית השלבים של תהליך התכנון והרישוי. יחד עם זאת התגלו והחריפו ניגודים מובהקים בין זווית הראייה הממלכתית ובין זווית הראייה המוניציפלית של הרשות המקומית, שבידיה הסמכות התכנונית ומתן ההיתרים. אלו באים לידי ביטוי בקונפליקטים לגבי אישור תכניות בניה, צפיפויות בינוי, סוג הדירות ואופי האיכלוס, סטנדרט הפיתוח וכיוצ"ב.

* הערה: לפי דוחות משרד הבינוי והשיכון ישנם נתונים שונים במקצת.

מרכיב הפיתוח

מרכיב זה הינו בין המרכיבים הפרובלמטיים ביותר מבחינת ההשפעה על עלות הבניה, מה גם שהסטנדרט ניתן לכאורה לשליטה של הסקטור הציבורי (הכוונה לממשלה ולרשויות המקומיות).

במהלך השנים הנ"ל התגלו תופעות של יקור חריג בעלויות פיתוח עירוניות במספר ישובים ובמיוחד במקומות שנהנו מתנופה של בניה פרטית וציבורית כאחד. לדוגמא: במיכרז של מנהל מקרקעי ישראל מיולי 1991 באזור חולות ראש"צ ב', הגיעה עלות הפיתוח לכ- \$ 15,000 ליחיד. הפיתוח נעשה מטעם החברה לפיתוח של העיריה. לא היתה התערבות יוזמה של משרד הבינוי והשיכון.

חלק מהגופים הציבוריים העוסקים בתחום הפיתוח התשתיות (חברות ממשלתיות, עירוניות ועוד) פועלים למעשה בשיטת "הקוסט פלוס", ללא קריטריונים כלכליים - הנדסיים לצורך בקרה וללא זיקה לערך הקרקע ולשיקולים שיווקיים. עלויות פיתוח מעבר לרצוי, עלולות לקזז, למעשה, חלק ניכר מהוזלת הקרקע.

1. הסקטור הפרטי - יוזמות ושיווק קרקעות בשוק החופשי

הסקטור הפרטי הושפע ממגמות מנוגדות, לאורך התקופה הנסקרת. מחד גיסא, הוגדל מאד פוטנציאל הקרקעות לבניה למגורים (זרז תהליכי תכנון ושינוי יעוד) אולם מאידך גיסא הושפעו היוזמים הפרטיים, במידה רבה יותר, מגורמים מעכבים ובראשם רמת אי הודאות הגבוהה בתחום השיווקי ומנטל המיסוי, הממלכתי והמקומי כאחד.

בתחילת התקופה היתה הענות חיובית מצד קבלנים פרטיים למכרזי הקרקעות לשוק החופשי של מינהל מקרקעי ישראל. מחירי הקרקע הגבוהים המשיכו לשקף את עודפי הביקוש ואת הציפיות להמשך רמת המחירים הגבוהה בשוק הדיור. הכוונה בעיקר למוקדים העירוניים כירושלים וגוש-דן.

בסוף התקופה, דהיינו החל מהרבעון האחרון של 1991 ואילך, משתנות גם בשוק זה המגמות, בעקבות ההאטה שהלכה וגברה בהדרגה בתחום **המכירות** של הדירות ובשל הצטברות מלאי קרקעות גדול, בעיקר בערי השדה במרכז הארץ.

ניתן להמחיש את התוצאות של תהליך זה בבחינת מאפני המכרז שהוציא מינהל מקרקעי ישראל באשדוד בסוף שנת 1991. למכרז זה, בהיקף של 3000 יחידות דיור, היתה הענות חלקית בלבד וזאת בשל הרוויה שאיפיינה אז את השוק המקומי.

דוגמא זו משקפת לדעתנו אי התחשבות מספקת בסיכוני "כשל שיווקי" ליוזמים, הטמונים בהסדרי החכרת קרקעות (במסגרת הסכמי הפיתוח במתכונתם הנוכחית). העובדה שהסכמים אלו קשיחים לגבי לוח הזמנים להשלמת הבניה (תוך שלוש שנים לכל היותר) וכן העדר וויות לגבי תזמון המכרזים - כל אלו עלולים ליצור סיכון שיווקי שינטרל את הביקושים הפוטנציאליים מצד יוזמים.

2. השלכות המיסוי

גורם מעכב נוסף הינו **נטל המיסוי** הממלכתי והעירוני, המוטל בשלבים השונים של תהליך ההשבחה והמימוש של קרקעות לבניה.

לדעתנו מכשירי המיסוי הופכים להיות חשובים יותר לאור המגמה בשנים הבאות להשענות על הסקטור הפרטי ועל יוזמות עסקיות, כתחליף לבניה ציבורית.

הכוונה במיוחד להיטל ההשבחה העירוני ולמס שבח-מקרקעין, המנטרלים חלק ניכר מרווחי ההשבחה, בעיקר של קרקעות שעברו תהליך של שינוי יעוד ובכך פוגעים במוטיבציה ליוזמות פרטית בקנה מידה נרחב (גם בסקטור ההתיישבותי).

2. המלצות

א. המנעות מהפעלה גורפת של שיטת ההנחות במחירי הקרקע בדרך שבה הונהגה בעבר (דהיינו ע"י סבסוד מרכיב הקרקע לחברות המשכנות) - ובמיוחד באזורים העירוניים המבוקשים.

מוצע להכין "תוכנית מגירה" לשעת חירום, על בסיס הסדר שבו תינתן הנחה במחיר למשתכן (בתור הלוואה עומדת שתהפוך למענק לאחר תקופת מינימום מוגדרת מראש).

ב. הרחבת תוכנית השיווק החופשי של קרקעות לסקטור הפרטי. במקביל לצמצום הדרסטי הצפוי בפרוגרמה של הבניה הציבורית יש לגבש תוכנית רב שנתית של אספקת קרקעות זמינות לצורכי בניה למגורים. תוכנית זו מחייבת הן טיפול מזורז באיתור קרקע וביטול "צווארי בקבוק" בתחום שימושי הקרקע, במרכז הארץ ובאזור ירושלים, והן ביצוע שינויים להגמשת חוזי החכירה של מינהל מקרקעי ישראל והתאמתם לביקושים בשוק, כשהאוריינטציה הינה עסקית (ראה להלן).

ג. הגמשת הסכמי הפיתוח בכדי להגדיל את המוטיבציה להשתלב במכרזים לבניה חופשית, מוצע לשקול הגמשת משמעותית בהסכמי הפיתוח של מינהל מקרקעי ישראל. ההגמשה תבוא לידי ביטוי בכל הנוגע ללוח הזמנים להפעלת בניה (כיום נדרש להשלימה תוך שלוש שנים לכל היותר), בהתחשבות בגודל ההקצאה, ובגיוון גודל ההקצאות, כך שתתאפשר נגישות להיצע הקרקעות לכל סוגי היזמים. תכנית ההגמשה אמורה להתחשב ב"מפת הביקושים" לדיור בחתך אזורי - ישובי.

ד. טיפול ביצירת רוזבות קרקע זמינות כדי למנוע "צווארי בקבוק" פוטנציאליים, במרכז הארץ ובאזור ירושלים, יש לטפל באופן נמרץ בבעיות של זמינות קרקע ברמת השימושים (פינויים, הפקעות, הסדרים עם חוכרים, שטחי אש והשלמת התכנון הסטטוטורי). מוצע לזרז שינויי תחיקה או אישור הוראות שעה, אשר יאפשרו לזרז את קצב הטיפול בנושאים אלה. לחלופין יש לחתור להסדרים כספיים ריאליים יותר. כמו כן מוצע לתת קדימות מיוחדת לטיפול בהפשרת קרקעות חקלאיות במיגזר ההתיישבותי, ע"י קביעת הסדרים ריאליים שיאפשרו ניצול חלק מרזבות אלו לצורך בניה למגורים. מוצע לממן יצירת מלאי תכנוני לבניה באזורים המבוקשים (לטווח של 2-3 שנים לפחות).

ה. קידום הטיפול והתקצוב של פיתוח התשתית ומוסדות הציבור אשר יאפשר להפעיל את העתודה הגדולה של קרקעות, הקיימת באזור מודיעין, ובציר הגבעות. אזורים אלו עשויים להיות אטרקטיביים להפעלת בניה פרטית מסיבית ובכך להסיט ביקושים של אוכלוסיה המעוניינת במגורים במרכז הארץ משפלת החוף לישובים אלה.

בישובים חדשים, דוגמת: מודיעין, מוצע לשקול הקמת "מינהלות פיתוח", בעלות סמכויות בינמשרדיות, שתוכלנה, באופן גמיש ובאוריינטציה עסקית, להתקשר עם יזמים פרטיים, לשווק קרקעות וכן לבצע עבודות פיתוח ובנית מוסדות חינוך וציבור. מודל זה מוכר בארצות מערביות, דוגמת בריטניה.

1. **השקעות בתשתית התחבורתית** עשויות לשפר את ה"מוביליות" בשוק הקרקעות (דהיינו הגישור בין תפרוסת המגורים לתפרוסת מקורות התעסוקה) ולהרחיב את טווח האזורים האטרקטיביים מבחינה שיווקית.

בהקשר זה רצוי שתנתן קדימות גבוהה להשלמת צירי הרוחב בין כביש מס. 6 (חוצה ישראל) המתוכנן ובין הכבישים במישור החוף. כמו כן ניתן (ע"י פתרון צווארי בקבוק בצמתים או כבישים צרים) לשפר את האטרקטיביות של ישובים פריפריאליים אשר אינם כה רחוקים ממוקדי התעסוקה של גוש דן (נתניה-חדרה, אשדוד-אשקלון).

2. **ביצוע בקרה על עלויות פיתוח**

יש לבצע בדיקה חוזרת של הנושא במגמה להכין כללי מעקב ובקרה הנדסיים - כלכליים על עלויות פיתוח. יש להמנע ככל האפשר מהסדרי "קוסט פלוס" עם גופים ציבוריים. כמו כן יש מקום לשקול הפעלת פיתוח קרקעות לישובים חדשים באוריינטציה עסקית, דהיינו ע"י יוזמים פרטיים. זאת בין אם במכרזים ובין אם בהתקשרות עם גורם מוביל (הרחבה של ההסדר שנערך עם "שיכון ופיתוח", בישובים מודיעין, ירחיב וצור יגאל, בהם קיבלה החברה מעמד של יזם-על). התועלות הצפויות - זרוז קצב ביצוע העבודות, יתר מוטיבציה לעמידה איתנה כנגד לחצים מקומיים ובקרה כלכלית על רמת הפיתוח לפי צרכי השוק.

במקביל יש לבחון ולפשט את סדרי התקצוב וההתחשבות בין העיריות ליזמים ולחברות משכנות (כאשר המדובר בהפעלת בניה ציבורית). זאת במגמה למנוע כפל חיובים וסחבת.

ח. **המלצות בענייני מיסוי** (פירוט בפרק ג' שלהלן)

א) **היטל השבחה** - מוצע לשקול הקטנת שעור ההיטל (כיום 50%) באזורים מועדפים, בתור הוראת שעה, מוגבלת בזמן ומותנית בהפעלת בניה לטווח קצר. זאת כאשר המטרה הינה הגברת המוטיבציה של היזמות על קרקעות פרטיות.

יש לציין כי במידה ואכן יתרחב הצע הקרקעות הזמינות יקטן במקביל גם שעור ה"השבחה" והחשש לרווחי-יתר בשל מירווח קטן יותר. יחד עם זאת ההמלצות חייבות להיבחן באופן יסודי, תוך בדיקת ההשלכות על מימון הרשויות המקומיות.

ב) **מס שבח** - לשקול מתן הקלות בדרך של שינויי תקרות המס, במקרים מסוימים, בתור הוראת שעה, במטרה לעודד בניה על מגרשים פרטיים שנרכשו לפני שנים רבות.

במקרה זה מוצע מתן "הלוואות עומדות" ליזמים על חלק מהמס, אשר יהפכו למענק במידה ותמומש בניה בפרק זמן קצוב.

הצעה זו מן הראוי לשקול רק במידה ויווצרו עודפי ביקוש לדיור בישובים מסוימים באזור המרכז.

ג) **המלצות בנוגע לעידוד בניה להשכרה** - מרבית ההמלצות שהעלו במסגרת עבודה זו אושרו במסגרת התחיקה בכנסת בתחילת 1992 (ראה נספח לפרק ג' להלן).

3. פרק מילואים

א. החל מראשית 1992, מסתמנות מספר מגמות חדשות בשוק המקרקעין:

- ירידה דרסטית במספר העולים ואי דאות לגבי התחזיות לעליה בעתיד.
- מגמה של התמתנות ואף ירידת מחירים בשוק הדיור, ובמידה חלקית בשוק הקרקעות, כתוצאה מחולשה בביקושים והיווצרות מלאי גדול של עשרות אלפי דירות במסגרת "רכוש מינהלי" (בעיקר בפריפריה ובשכונות פיתוח).
- פערים בין תפרוסת הדירות בבניה הציבורית ובין תפרוסת הביקושים לדיור בחדר גיאוגרפי. פערים אלו עשויים להחריף בשל מצב התעסוקה, הקשה עדיין, במיוחד באזורי הפיתוח.
- מגמה להקטנה דרסטית במעורבות הממשלתית ובהקצבת תקציבים וסובסידיות לבניה ציבורית.
- צפויה התאוששות והתרחבות של הבניה למגורים ע"י הסקטור הפרטי. הגורמים העיקריים המעכבים התאוששות זו הינם: אי דאות שיווקית (לגבי שאלות כגון: היכן לבנות, קצב מכירות חזוי, מחירי יעד וכיוצ"ב) ומחסור ברזרבות קרקע זמינות באזור המרכז.

ב. החלטות מעודכנות

לאחר סיום העבודה התקבלו בממשלה ובמועצת מקרקעי ישראל מספר החלטות עקרוניות בנושא המדיניות הקרקעית וכן אושרו יוזמות אשר טרם השלימו את שלבי התחיקה.

להלן מספר החלטות רלבנטיות שהתקבלו:

- החלטה של מועצת מקרקעי ישראל בסוף 1991, להפסיק לחלוטין את שיטת ההנחה במחירי הקרקעות לבניה למגורים (ביטול החלטה קודמת מפברואר 1991).
- בסוף 1991 התקבלה בממשלה החלטה עקרונית מרחיקת לכת המנחה את מינהל מקרקעי ישראל לאפשר ליזמים נגישות לכל קרקעות המדינה, כולל אלו שטרם תוכננו, להציע תוכנון יזום על ידיהם של הקרקעות (אשר בהמשך ישווקו במכרזים). החלטה זו היתה אמורה להפוך להצעת חוק. הנושא עדיין בשלבי בדיקה.
- הוגשה לממשלה הצעת חוק נוספת המתייחסת לשינויים בהסדרי התכנון והרישוי הסטטוטורי, אשר יפקיעו מהרשות המקומית את היכולת הבלעדית להשפיע על אחוזי צפיפות הבניה. הכוונה לאפשר לכוחות השוק להשפיע על רמת הצפיפות בתכנון הבינוי.
- מחלוקת קיימת ביחס להארכת פעולתן של ועדות התכנון המיוחדות (ול"ל). ישנם המצדדים בהפסקת ההסדר, בכדי לאפשר טיפול מסודר ומניעת נזק סביבתי, וישנם אלו המצדדים בהמשך הפעלת הוועדות בטענה שהמשק עדיין בתהליכי קליטת העליה.
- מועצת מקרקעי ישראל אישרה, בסוף 1991, כמה החלטות הנוגעות לחוכרים במגזר החקלאי. סוכם שיש לתת לחוכרים זכות קדימה בפיתוח מקרקעין (גם ליעוד חדש כגון מגורים, מסחר או תעשייה) או לחלופין לאפשר להם קבלת פיצויים מוגדלים, בשעור מסוים מההשכחה הצפויה - עד ל- 40% מערך הקרקע, ביעוד החדש.
- בממשלה הועלו מספר הצעות לשילוב יזמה פרטית גם בתחומים של תכנון ופיתוח קרקעות. זאת במקביל למגמה להימנע ממעורבות ישירה בהפעלת בניה למגורים. הנהלת מינהל מקרקעי ישראל דיווחה על תוכניות לשילוב יזמות פרטית, בשלבים המוקדמים של תכנון ופיתוח מתחמים גדולים, לבניה של מגורים ותעשייה (על בסיס הסכמי הקצאה גמישים).

הצעה זו הועלתה במגמה למנוע היווצרות צווארי בקבוק בשלבי התכנון של הקרקעות (ולאור עקרונות המדיניות הקרקעית, עד כה, הקובעת שקרקע תוקצה רק "מתוכננת ומפותחת").

ג. יש לציין כי חלק מההחלטות והיוזמות הנ"ל, אכן מתיחס לבעיות עקרוניות של המדיניות הקרקעית. יחד עם זאת אנו סבורים שבמידה והחלטות אלו לא תלוונה במדיניות ממשלתית, בינמשרדית, ברורה וחד-משמעית, שתאפשר להגיע להסדרי יישום מפורטים ומעשיים - תשארנה בעיץ מרבית נקודות התורפה. במקרה זה קיים חשש להמשך ואף להחרפת אווירת אי הודאות בשוק המקרקעין, שהיא לדעתנו המיכשול העיקרי, הבולס כיום יוזמות בניה עסקיות בקנה מידה גדול, של הסקטור הפרטי.

לסיכום: לאור המורכבות הבלתי רגילה של שוק הקרקעות ומכלול ההשפעות המשתקף בו, נראה לנו שמתחייבת מדיניות קרקעית הדרגתית וזהירה, יחסית, תוך היזון-חוזר מהשוק. זאת במגמה להגשים יעדי מדיניות, מבלי לגרום לזעזועים מיותרים ולתוצאות בלתי צפויות.

4. תכנית יישום המלצות - לוח מרכז

ה נושא	ה מ ל צ ו ת	תכנית פעולה	גורם אחראי	ה ע ר ו ת
1. מחירי קרקע (הנחות)	א	לבטל את השיטה של מתן הנחות במחירי קרקע באופן גורף ובכל הארץ.	שר השיכון מיעצת מקרקעי ישראל	הסדר ההנחות בוטל בסוף 1991 במעצת מקרקעי ישראל
	ב	להכין הסדר חלופי של סבסוד ישיר למשתכנים (הלוואות עומדות) באופן סלקטיבי ובאזורים מועדפים	ניבוש עקרונות להסדר הסבסוד הישיר בתור "תכנית מצירה"	משרד הבינוי והשיכון/מינהל מקרקעי ישראל
2. תכנית שיווק חופשי של קרקעות המדינה במיכרזים	א	הכנת "מפת ביקושים" על בסיס אזורי וישובי	בירורים עם גורמי מינהל מקרקעי ישראל ותיאום עם משרד האוצר	אמור להתבצע במקביל לצמצום בפרוגרמה של
	ב	תכנית שנתית המתמקדה באזורים המבוקשים (מרכז)	-- " --	בניה ציבורית. מחייב טיפול כבעיית זמינות עבודות הקרקע (באזור המרכז)
	ג	מאגר מידע ישובי ("מדד אטרקטיביות")	-- " --	
	ד	התאמת גודל המיכרזים לשיפור הנגישות גם ליוזמים קטנים)	בחינת הצעות לשיטתיים לבדיקה משותפת של מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון	
	ה	שיטתיים מוצעים בכיוון להגמשת לוח הזמנים בהסכמי הפיתוח בין מינהל מקרקעי ישראל לחוכרים	-- " --	
3. פיתוח תשתיות	א	מנגנון בקרה (המבוסס על קריטריונים (הנדסיים וכלכליים) על עלויות פיתוח	- הזמנת סקר ומחקר בנושא הנחיה של הגוי מטעם המשרד	מחייב תיאום עם משרד הפנים (רשו"מ)
	ב	שילוב יתר של חברות בניה ויוזמים פרטיים ("הפרטה" של תהליך ביצוע התשתיות)	- לערוך 1-2 "פילוטרים" של ההסדר המוצע	משרד הבינוי והשיכון (אגף תכנון והנדסה)
	ג	זרז הטיפול והתקצוב בפיתוח תשתיות באזור מודיעין	- לתיאום עם משרד האוצר ועם שר"פ	משרד הבינוי והשיכון/מחוז המרכז

ה נושא	ה מ ל צ ו ת	תכנית פעולה	גורם אחראי	ה ע ר ו ת
4. היבטי מיסוי על מקרקעין	ד	לבחון הקמת "מינהלות פיתוח" ליושבים חדשים	משרד הבינוי והשיכון/משרד הפנים	בינתיים התקבל תוקן לחוק בכנסת
	א	הקטנת שיעור היטל השבחה בתור הוראת שעה ובאופן סלקטיבי (למשל לבניית דירות המתאימות לזכאים או באזורים מסוימים)	משרד הפנים	
	ב	מס שבח - מתן הקלות לצורך עידוד מכירת מגרשים לבניה למגורים בל"ז קצוב	משרד האוצר	
	ג	אגרות והיטלים עירוניים לפיתוח	משרד הפנים	
	ד	עידוד בניה להשכרה		

1. כללי

1.1 במסגרת המדיניות הממשלתית להפעלת בניה המונית לקליטת עליה, הוחלט בקיץ 1990, על הנהגת אמצעי מדיניות מיוחדים בתחום הקרקעות. ביניהם:

א. הקצאת קרקעות מסיבית בסדר גודל של 100 אלף דונם בקירוב, כולל הפשרת קרקעות חקלאיות (במסגרת שינוי יעוד לבניה למגורים או לתעשייה). הכוונה היתה ליעד אותם להרחבת הבניה הציבורית הרוויה למגורים. בהמשך התקבלה החלטה נוספת (במסגרת ההחלטה שלעיל) על שיווק של קרקע ל- 50,000 יחידות דיור בבניה רוויה ובמגרשים לבניה נמוכה.

ב. קידום הזמינות לבניה ע"י חקיקת חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה) התשי"ז - 1990. מטרת החוק היתה לזרז את הליכי התכנון והרישוי כמתחייב בתקופת חירום. חוק זה שהוחל על תכניות לבניה למגורים (מעל 200 יחידות דיור) ולתעשייה, העביר את הדיון ושמיעת ההתנגדויות לועדות מיוחדות (ול"ל), תוך כדי קיצור משמעותי במשך התהליך. כמו כן הונהגה ב- 1991 חקיקה בתחום קיצור הליכי הרישוי, המסמיכה אדריכלים לאשר תכניות בינוי, בנוהל מקוצר.

ג. הפחתת מחירי קרקע לגבי הקצאות לבניה ציבורית של משרד הבינוי והשיכון, לפי טבלת "מחירי הנחה" שאושרה ע"י מועצת מקרקעי ישראל (ביוזמת הממשלה).

ד. ביטול מחירי המינימום במיכרזים של מינהל מקרקעי ישראל, על רקע הטענה שמחירים אלו הנציחו בעבר רמת מחירים גבוהה ולא אפשרו די גמישות בהתאם לתנודות בשוק. הערה: בספטמבר 1991 קיבלה הממשלה שורה של החלטות בתחום המדיניות הקרקעית, אשר מבטאים הדגשים חדשים ואף רביזיה בחלק מההחלטות הקודמות. דו"ח המחקר שלנו אינו מתייחס להחלטות אלו. יחד עם זאת, לדעתנו, הלקחים מעבודת המחקר הינם רלבנטיים לצורך בחינת השינויים הנדרשים בעתיד הקרוב, בתחום המדיניות הקרקעית בהתאם לצרכי המשק.

1.2 מבחינת הממשלה, הושם דגש על שלושה יעדים מרכזיים:

א. **יצירת תנאים ומוטיבציה להפעלה נרחבת ככל האפשר של פוטנציאל הבניה בענף**, כולל הסקטור הפרטי, תוך העמדת רזרבות קרקע זמינות לצורך זה.

ב. **מאמץ להוזלת מחירי הדיור** לאור המגבלות הכספיות וכושר המימון המצומצם של עולים, זוגות צעירים וחסרי דירה אחרים.

ג. **ניצול הבניה הציבורית כמנוף למימוש יעדי תפרוסת האוכלוסיה וקידום אזורים מועדפים.**

יצויין שלא כל היעדים הנ"ל עולים בהכרח, בקנה אחד, זה עם זה, כפי שיוסבר בהמשך.

1.3 במסגרת העבודה, שהתמקדה בהתפתחויות בשנים 1990-1991 ובתחילת 1992, נבחנו מספר היבטים מרכזיים של המדיניות הקרקעית:

- א. הערכת האפקטיביות של השימוש בקרקע הלאום כ"מנוף" להרחבת היקף הבניה.
- ב. הערכת האפקטיביות של הוזלת מחירי-הקרקעות על מחירי הדיור למשתכנים.
- ג. איתור מעצורים וצווארי בקבוק בהיצע וזמינות קרקעות והמלצות לפעולה בנושאים אלו.
- ד. היבטים רלבנטיים בתחום המיסוי (הממלכתי והעירוני) על מקרקעין.
- ה. המלצות אופרטיביות לתכנית פעולה של משרד הבינוי והשיכון לקראת שנות התקציב הקרובות.

1.4 הושם דגש מיוחד על הנושאים הבאים:

- א. הקשר בין מחירי הקרקע למחירי הדיור.
- ב. תהליך ההכנה של עתודות קרקע זמינות ותפרוסת הבניה.
- ג. נושא פיתוח התשתיות והשלכותיו.
- ד. מידת התיאום ההדדי בין נוהלי ההקצאה של מינהל מקרקעי ישראל ושיטת ההפעלה של משרד הבינוי והשיכון.
- ה. התנהגות הסקטור הפרטי.
- ו. בחינה של מרכיבי המיסוי על מקרקעין (היטל השבחה, מס רכוש, מס שבת, עידוד בניה להשכרה במסגרת החוק לעידוד השקעות הון).

2. המתודולוגיה ושיטת העבודה

2.1 המתודולוגיה

- א. ריכוז נתונים מפורטים על מחירי קרקעות במכרזים של מינהל מקרקעי ישראל ובשוק הפרטי וכן בהקצאות של משרד הבינוי והשכון. הניתוח האמפירי התרכז בשנים 1989-91 ובאופן מדגמי בישובים הבאים: נתניה, ראשון לציון, ראש-העין, קרית-גת, אילת, פתח-תקה ואשדוד.
- ב. ריכוז נתונים על מחירי דירות בבניה ציבורית ופרטית בישובים נבחרים, כאמור לעיל.
- ג. מידגם של עלויות תשתית במקומות נבחרים (במיוחד באשדוד וראשון לציון).

- ד. ניתוח מדגמי של תוצאות מכרזים לשיווק קרקעות בשוק החופשי מטעם מינהל מקרקעי ישראל לבניה רוויה ול"בנה ביתך" (במיוחד המכרזים שפורסמו ב- 1991 בירושלים ובחולות ראשון לציון).
- ה. ניתוח מדגמי של מכרזי משרד הבינוי והשיכון לחברות משכנות (עפ"י דו"ח של אגף הנכסים והדיוור מ- 28.5.91).
- ו. ניתוח סדרות של נתונים סטטיסטיים בענף הבניה (בעיקר על סמך דוחות המרכז למידע וניתוח כלכלי במשרד הבינוי והשיכון).
- ז. נתוני מינהל מקרקעי ישראל (אגף התכנון ומחוז המרכז) על עתודות קרקע בחדר ישובי ומחוזי ועל הקצאות קרקע וכן נתוני מינהל התכנון במשרד הפנים על מצב תכנוני, נכון לסוף יולי 1991.
- ח. ספרות מקצועית, פרסומים בינ"ל, כנסים מקצועיים בארץ ובחו"ל ודוחות מעקב.
- ט. סידרה של פגישות וראיונות עם מנהלי אגף וראשי מחוזות במשרד הבינוי והשיכון ובמינהל מקרקעי ישראל ועם גורמים במשרדי האוצר והפנים, פגישות עם מנהלי חברות בניה ציבוריות ופרטיות, יזמים, גזברים של עיריות, מנהלי פרויקטים וגורמים מקצועיים בענף.
- במסגרת זו קוימו מספר פגישות ותחקירים, על רקע פרויקטים ספציפיים, עם מנהלי חברות בניה (אשד, אזורים, קי.בי.עי אשדוד, מרליז, רובינשטיין, שיכון ופיתוח, דנקר, ערים ועוד - רשימה מפורטת ראה בנספח כ"ד).

2.2 הנחות היסוד בתחום המדיניות הקרקעית והשלכותיה הכלכליות והחברתיות

- א. המשימה הלאומית של קליטת העליה, חייבה, ואכן הביאה בפועל, להפעלה נמרצת של אמצעי המדיניות הקרקעית. בישראל ישנה משמעות מיוחדת למשקל הבעלות הציבורית על הקרקע ומכאן להשפעת יתר של המדינה (באמצעות מינהל המקרקעין) בתחום זה, מעבר למקובל בארצות המערב.
- ב. הביקוש לקרקע, בתור גורם יצור, נגזר בסופו של דבר מאפשרויות השימוש והניצול, דהיינו מהביקוש למגורים, לבניה מסחרית, לתעשייה וכיוצ"ב. מרכיב ביקוש נוסף הינו השקעה לטווח ארוך.
- גם מחיר הקרקע נגזר, איפוא, מהייעוד התכנוני וממחירי השימושים העסקיים שלה (למשל מחירי קרקעות לצרכי בניה למגורים יגזרו ממחירי הדירות באזור, בתקופה נתונה, בתוספת למרכיב של ציפיות).
- ג. מדיניות קרקעית נבחנת על פי יכולתה להעמיד קרקעות זמינות במועד הנדרש, בכמויות מספיקות, במקומות מתאימים ובמחירים סבירים.

ד. מן הראוי להדגיש כי המדיניות הקרקעית היוותה **חלק** ממכלול רחב של אמצעים בתחום מדיניות השכון הלאומית, שננקטו בתקופת העליה ההמונית. מכלול אמצעים זה מתייחס להפעלת הבניה, לתפוסת המגורים, לשיטות התימרון, לסיוע למשתכנים וכדו'.

המשמעות היא שלא ניתן לנתק את בחינת האפקטיביות של המדיניות הקרקעית, מהבחינה הכוללת של השפעת יתר האמצעים בתחום מדיניות השיכון והמדיניות האורבנית.

ה. אחת המסקנות הנגזרות הינה שלא ניתן, בטווח הקצר והבינוני, ובתנאים של עודף ביקוש לדירור, להשפיע על הוזלת מחירי הדירות, באמצעות אספקה של הצע קרקעות במחירים נמוכים ממחירי השוק. לעומת זאת, ניתן בהחלט להשפיע, בכיוון חיובי ובעקיפין, באמצעות השפעה אפקטיבית על הרחבת הצע הבניה למגורים. היצע מספיק של דירות באזורים המבוקשים, הוא הערובה להורדת מחירי הדירות, ומחירי הקרקע, במקביל.

ניתן להציג את התהליך בתרשים הסכימטי שלהלן:



- ו. שוק המקרקעין בארץ יחודי, בין היתר, בכך שהבעלות הציבורית הינה דומיננטית (למעלה מ- 90% מהקרקעות הן בבעלות מינהל מקרקעי ישראל).
- עד לתחילת 1990 הקף הקצאות הקרקע לשוק היה מצומצם יחסית ובמיוחד באזור המרכז. הסיבות העיקריות לכך היו נעוצות בשיקולי מדיניות שונים כגון: מדיניות פיזור האוכלוסיה, המדיניות לשמירת קרקע חקלאית ועוד. כמו כן נבע מצב זה מגורמים מינהליים, למשל: קצב איטי יחסית של תהליכי תכנון ע"י המינהל וכן בעיות בתחום שימושי קרקע כגון פינויים, מטרדים, שטחי אש, זכויות חוכרים ועוד.
- על רקע זה הועלתה הטענה כי התנהגות מונופוליסטית הביאה לעודף ביקוש מלאכותי לקרקעות באזור המרכז וכתוצאה מכך ל"מחירים עודפים" לקרקעות (דהיינו מעל לרמת שיווי המשקל שהיתה מושגת בתנאים של הצע גמיש יותר) - באזורים המבוקשים.
- טענה זו עמדה, בין היתר, מאחורי היוזמות הממשלתיות להנהגת "מחירי הנחה" בקרקע, בהנחה שהצפת השוק בקרקעות תביא להוזלה משמעותית (של עד 50%), במחיר הקרקעות למגורים בשוק, בתום שלב מעבר.
- יש לזכור כי על פי כללי המדיניות להחכרת קרקע עירונית של מינהל מקרקעי ישראל, הקרקע מוחכרת במישרין לרוכש הדירה ולא ליזם או לקבלן. האחרון הינו בגדר בר-רשות בלבד לתקופת ביניים.
- יוצא מכך שמדיניות ההנחות במחירי קרקע הניחה שההנחה בקרקע תתגלגל למשתכנים.
- ז. ערך הקרקע מבטא, בין היתר, את שווי זכויות השימוש (יעוד) ורמת הפיתוח ובמיוחד את העדפת המקום של הפרטים, בהתאם לשוק הספציפי. לגורם האחרון נודע ערך מכריע והוא מתבטא בשונות גבוהה ביותר של מחירי הקרקע, בחתך ישובי ואף שכונתי.
- ח. במרכזים המטרופוליטניים בישראל קיים מחסור ברזרבות קרקע זמינות, ובאזורים אלו יש למינהל הקף מצומצם יחסית של עתודות קרקע. מציאות זו משתקפת בהכרח במשקל גבוה יחסית של מרכיב הקרקע במחירי הדירות באזורים אלה (עד 50%).
- בתנאי שוק אלו כל שינוי קטן במחירי הדירות עלול להקפיץ את מחירי הקרקעות כלפי מעלה בהשפעה "מכפילית" - או להיפך להביא לירידה במחיר, בשעור גבוה יותר.
- ט. באזורי הפיתוח, לעומת זאת, השוק החופשי מצומצם (או איננו קיים בכלל) ופעילותה של המדינה, באמצעות משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל, היא הדומיננטית.
- מרכיב הקרקע במחירי הדירות באזורים אלה נמוך יחסית (10%-0) ואף עלול להגיע ל"ערך שלילי" למעשה, במידה וקיימות הוצאות פיתוח ותשתית חריגות.
- י. מעבר לאמור לעיל יש להדגיש את מורכבותו הבלתי רגילה של שוק הקרקעות ואת מיגוון ההשפעות המשתקפות בפעילותו. (המדובר למעשה בשווקים רבים על בסיס גיאוגרפי, סטנדרטים ורמות מחיר ועוד). אבחנה זו מחייבת לדעתנו (גם בתקופה מיוחדת כתקופה של עליה המונית), גישה זהירה והדרגתית, הנמנעת מצעדים דרסטיים בטווח הקצר. המטרה הינה להגשים יעדי מדיניות מבלי לזעזע את השוק וליצור השלכות בלתי רצויות.

להלו ההחלטות העיקריות של מועצת מקרקעי ישראל בנדון

- א. החלטה מיום 2.11.89 קבעה את גובה התשלום המעודכן של דמי - חכירה מהווים בהקצאת קרקע לבניה למגורים.
- הנחות אלו בשיעורים שונים הוחלו בסיווג של 3 קבוצות על ערי פיתוח וישובי פריפריה מסוימים (יש לציין כי החלטה זו באה בהמשך לשורה של החלטות חלקיות מאמצע שנות ה-80 ואילך, אשר כוונו להזיל את מחירי הקרקע באזורים "מועדפים" על דעת מועצת מקרקעי ישראל ובמיוחד באזורי פיתוח ובמיגור ההתישבותי).
- ב. החלטה מיום 2.7.90 מעדכנת את ההחלטה הקודמת ומאפשר קביעת מחירים, לפי טבלאות שמאי, בשורה של ישובים נוספים, בתור הוראת שעה.
- ג. באותה החלטה מ-2.7.90 נקבעה גם הקצאת קרקע למטרות דיור להשכרה, כך שהמינהל יוכל לדחות את תשלום דמי החכירה לכל משך התקופה שבה תשמש הקרקע להשכרה למגורים (לפחות 10 שנים).
- ד. החלטה מ-29.10.90 קבעה את תנאי הקצאת קרקע לעמותות של זכאים, תוך הסתפקות בתשלום דמי חכירה שנתיים (בשיעור 5% לשנה מערך הקרקע).
- ה. החלטה (מס. 481) מ-18.2.91 פירושה החלה גורפת של הנחות במחירי קרקע לעידוד בניה למגורים.
 - נקבע שההפחתה מערך הקרקע המלא (לפי הערכת שמאי ממשלתי) תגיע עד כדי מחצית מערכי הקרקע.
 - הורחבה התחולה הגיאוגרפית של שיטת ההנחות (לא רק על ערי פיתוח).
 - נקבע שההנחות יחולו על פרוגרמת משרד הבינוי והשיכון, על הקצאת קרקע לעמותות, על תכניות לבניה עצמית ובעת הקצאת קרקע למגורים בפרטור ממיכרז.
 - תוקף ההנחות ניתן לתקופה של שנתיים. ההנחות הותנו בהתחלה מזרזת של בניה (תוך 4 חודשים מיום חתימת ההסכם עם משב"ש או חתימה על הסכם עם המינהל). כמו כן נקבע תנאי נוסף שלגבי בונים במסגרת הפרוגרמה של משב"ש, ההנחה ניתנת בתנאי שמחיר המכירה של דירה בשוק החופשי, לא יעלה על 10% ממחיר התחיבות הרכישה.
 - לגבי הקצאת הקרקע לבניה הציבורית - מועצת מקרקעי ישראל בישיבתה מ-8.2.90 קבעה מדיניות להקצאת עתודות קרקע גדולות, בעיקר באזורי - פיתוח ולהעמדת קרקעות בהיקף גדול לרשות משרד הבינוי והשיכון לביצוע פרוגרמת הבניה שלו.

1. השפעת האמצעים שננקטו בתחום מדיניות מחירי הקרקע

1.1 השפעת "חבילת" התמריצים לבניה ציבורית

עם בוא גלי העליה הגדולים התגבש בראשית שנת 1990 מבנה חדש להסכם "הפרוגרמה" שבין משרד הבינוי והשכון לבין החברות המשכנות. הסכם זה כלל בין היתר, שורה של תמריצים, כבדי משקל, אשר הבולטים שבהם היו:

- התחייבות רכישה של המשרד לדירות שהחברה לא תצליח למכור בשוק החופשי (בשיעורים שבין 50%-100% לפי הישוב).
- תמריצים לזרז התחלות בניה ובמיוחד לקיצור משך בניה.
- הנחות על הוצאות פיתוח.

ל"חבילה" זו הצטרף תמריץ נוסף והוא מחירי קרקע מוזלים (בתוקף החלטות מועצת מקרקעי ישראל אשר פירסמה טבלת הנחות בהוראת שעה שהיתה בתוקף עד לסוף 1991).

מערכת התמריצים לזרז ולקיצור משך הבניה ובכלל זה ההנחות במחירי קרקע, חלה על כל אזורי הארץ, בעוד שמכשיר התחייבות הרכישה ניתן באופן דיפרנציאלי, תוך מתן העדפה לאזורי פיתוח ולישובים פריפריאליים. כנ"ל לגבי הנחות שהוענקו להוצאות הפיתוח.

ההנחות במחירי הקרקע ניתנו גם בישובים שבאזור המרכז (כגון שכונת פסגת זאב בירושלים, חולות ראשון לציון, דרום-נתניה, ראש - העין ועוד). באופן טבעי ההנחות היו בעלות משמעות כלכלית במיוחד באזורים העירוניים במרכז הארץ, בשל הפער שבין מחירי השוק לבין מחירי הקרקעות (לאחר הנחות), שנקבעו באופן מנהלי. כתוצאה מכך הושגו רווחי יזם גבוהים יחסית בשיעורים שנעו בין 15%-40% ממחיר הדירה ובמיוחד בישובים כגון: רמת - גן, ראשון - לציון, נתניה, ראש - העין, ירושלים, ונהריה. לעומת זאת היו רווחים מתונים בהרבה בפריפריה בערי שדה כגון: חדרה, אשדוד, לוד ורמלה. בישובי פיתוח לא היתה משמעות כלכלית של ממש להנחות בקרקע.

במכרזים שנערכו במסגרת הפרוגרמה, התחרות היתה על מחיר מימוש התחייבות הרכישה ע"י הממשלה. הפרוגרמה התכנונית, מחירי הקרקע (לאחר הנחה) ועלויות הפיתוח היו נתונות.

"חבילת תמריצים" זו, כמקשה אחת, הצליחה להניע את גורמי הענף, לעזור להם להתגבר על הסיכונים השיווקיים שראו לפנייהם ולהכניס אותם להילוך גבוה, שהתבטא בהיקף התחלות הבניה בפועל, שהגיע לשיא בשנת 1991 (עד 6000 התחלות בניה ציבורית לחודש ברבעון השלישי של 1991 לעומת ממוצע חודשי של כ- 1600 יחידות דיור ב- 1990 והקף של 3500 יחידות דיור בלבד בכל שנת 1989).

מבחינת הניתוח קשה לבודד את השפעתו של מרכיב אחד מתוך "חבילת התמריצים" שנוכרה לעיל, אולם אין ספק שההנחות במחירי הקרקע שהוענקו לחברות משכנות, היוו תמריץ חשוב להפעלה מזורזת של הבניה - ובמיוחד באזור המרכז, שבו היה להן משקל משמעותי.

התרומה של ההנחות במחירי הקרקע לרווחיות הפרויקטים, הגבירה את המוטיבציה להשתלב, בשנת 1991, בתכנית הבניה של משרד הבינוי והשיכון והיה בכך משום סיוע להשגת היעד הראשון של הממשלה שזכר לעיל (ראה ס' 1.2 בפרק א'). נקודה זו עולה מתוך הדוגמאות שנסקרו ובבירורים שקיימנו עם מספר חברות בניה (ראה נספחים י"ח, כ"ב, כ"ד).

1.2 השפעת "חבילת" התמריצים באזורים גיאוגרפים שונים

ניתן להבחין ב- 3 אזורי שוק:

- א. האזור המטרופוליטני (ערי גוש דן, ירושלים וחיפה).
- ב. ערי השדה של אזור המרכז (פתח-תקה, רחובות, אשדוד, כפר-סבא, ראש-העין, רמלה-לוד, בית-שמש וכיוצ"ב).
- ג. אזורי פיתוח בצפון ובדרום (כרמיאל, צפת, אופקים, ירוחם, אילת, קרית גת וכיוצ"ב).

נדון להלן באפקטיביות של אמצעי המדיניות הקרקעית, בחתך הני"ל, בעיקר במישור של השפעה על מגמות שוק המקרקעין ורמת המחירים. בשלב ראשון נתיחס להתפתחויות במחצית הראשונה של שנת 1991. (ראה גרפים בלוחות מס' 1א-1ז - לוחות אלו משקפים מחד גיסא את רמת המחירים שנקבעה מינהלית בהקצאות של משרד הבינוי והשיכון ומאידך גיסא, הוצגו בחלק מהמקרים המגמות של המחירים בשוק בתקופות מקבילות).

א. האזור המטרופוליטני

ניתוח הממצאים בתקופה שעד סוף יולי 1991 אינו מלמד על הצלחה במיתון רמת מחירי הקרקעות והדירות, בישובים המבוקשים של גוש דן וכן בעיר ירושלים. במקומות אלו הסתבר שרמת המחירים לא רק שלא התמתנה אלא אף עלתה בתקופה זו, ועובדה זו התבטאה בפער גדול בין מחירי "טבלת ההנחות" באותם ישובים ובין מחירי השוק והצעות מחיר שהתקבלו במכרזי קרקעות של ממ"י לשיווק חופשי (ראה נספחים ב', 1, י"ב, ט"ו).

שתי דוגמאות בולטות שנבדקו על ידינו הינן:

- * מיכרזים של ממ"י בחולות ראשון לציון באפריל וביוני 1991 שבהם נתקבלו מחירים של כ- \$ 16,000 קרקע/ לחדר, לעומת כמחצית המחיר, במכרז שנערך במחצית השניה של 1989 (ראה פירוט בנספח י"ז).
- כתוצאה מכך הושגו רווחי יזם גבוהים יחסית בשיעורים שנעו בין 40%-15 ממחיר הדירה ובמיוחד בישובים כגון: רמת - גן, ראשון - לציון, נתניה, ראש - העין, ירושלים, ונהריה. לעומת זאת היו רווחים מתונים בהרבה בפריפריה בערי שדה כגון: חדרה, אשדוד, לוד ורמלה. בישובי פיתוח לא היתה משמעות כלכלית של ממש להנחות בקרקע.
- * שכונת מנחת (מלחה) בירושלים שבה נתגלתה תופעה דומה במכרז שפורסם במרץ 1991 ובו שווקו 212 יחיד צמודות קרקע. במכרז זה התחילו הזוכים לשלם מחיר העולה בעשרות אחוזים על השומה הבסיסית ("מחיר המינימום", שנמסר באופן בלתי פורמלי).

תופעות אלו מבטאות לדעתנו מספר גורמים וביניהם:

- בשוק ספציפי שבו שורר מצב של עודף ביקוש (למשל בירושלים, בה קיים מחסור בהצע קרקעות זמינות לבניה צמודת קרקע), שיווק קרקעות מצומצם, רק "מלבה את האש" ואין בכוחו למתן את רמת המחירים.

- השפעת הציפיות הקוניוקטוראליות: מחירי קרקע בשוק בזמן נתון נגזרים, בין היתר, ממחירי הדירות בפועל וכן מציפיות של היזמים והקבלנים לגבי העתיד הקרוב. כנ"ל לגבי "עסקאות קומבינציה" הנעשות עם בעלי קרקעות פרטיות.

לעומת זאת בתקופה שבין אמצע 1991 ועד לרבעון האחרון של שנה זו, הסתמנה מגמה כללית של התמתנות בעלית המחירים בשוק המקרקעין ומובחנת אף מגמת ירידה במחירים במקומות מסוימים. ההסבר להתהפכות המגמה יוצג בהמשך (בסעיף 1.3).

ב. אזור המרכז - ערי שדה ופריפריה

מסתבר שבאותם ישובים שבהם הנסיבות איפשרו למשרד הבינוי והשכון, להפעיל כמות מסיבית של בניה עממית, בשוק בו אין עודף ביקוש - נוצר תהליך של רוויה ומיתון רמת המחירים, ראשית בשוק הדירות ולאחר מכן בשוק הקרקעות.

ניתן להמחיש זאת בעזרת הדוגמאות הבאות:

* פתח תקוה-שכונת עמישב: באתר זה הפעילו כ- 600 יחידות דיור במסגרת הפרוגרמה בתקופה שבין 1/4/90 ל- 28/7/91. מעקב על מחירי דירות בין 91-1987 מורה על התיקרות משמעותית שהחלה באמצע 1989, הגיעה לשיא בסוף 1990 ומאז חלה יציבות ואף ירידה (לרמה של 90-95 אלף \$ לדירות 3 חדרים בשכונות פתח-תקוה).

* אשדוד: הופעלו בה כחמשת אלפים יחידות דיור במסגרת הפרוגרמה. באוגוסט 1991 נמכרו דירות חדשות בנות 3 חדרים ב- 80-82 אלף \$ - מחיר הזהה נומינלית לרמת השוק שנתיים קודם לכן (ראה פירוט בנספחים: ז', י"ד).

* בישובים אחרים: בישובים כגון רעננה או רחובות, לא היו כמעט עתודות קרקע ציבורית, שהמינהל היה יכול לשווקן, באופן חפשי או באמצעות הפרוגרמה (תהליך שנוי היעוד של קרקע חקלאית טרם הושלם באותה עת), ולכן יכולת ההשפעה של המדינה היתה מוגבלת בהכרח.

ג. אזורי פיתוח

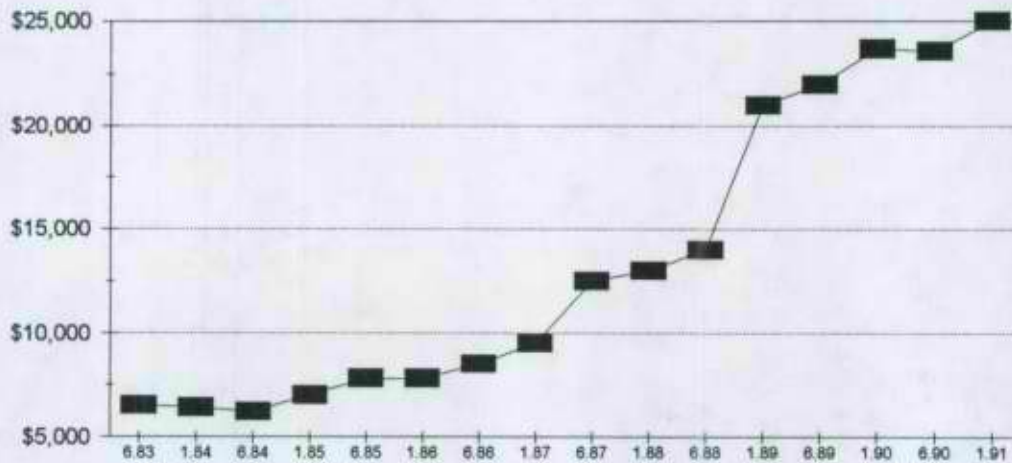
בישובים אלו משקל מרכיב הקרקע במחיר הדירה הינו זניח (בדרך כלל פחות מ- 5%) ולכן מכשירי-המדיניות העיקריים שהשפיעו על הפעלת בניה נרחבת, היו התחייבויות הרכישה וההנחות בפיתוח, שניתנו ע"י משרד הבינוי והשיכון. ניתן להוכיח קביעה זו ע"י בחינת תוצאות המכרזים של משרד הבינוי והשיכון (עפ"י תנאי פרוגרמת 1990-91) באזורים השונים. ממכרזים אלה נראה כי בעוד שבמרכז הארץ וויתרו הקבלנים על התחייבות הרכישה (בהנחה שלא יתקשו לשווק לשוק החופשי), הרי שבישוב כמו טבריה-עילית, למשל, נצמדו הקבלנים להתחייבות הרכישה ודרשו מחיר "מחירון" 19% + (עפ"י נתוני משרד השיכון). באזורים אלו הושג רווח יזמי מינימלי בעיקר הודות להנחות בפיתוח וכן לתמריצים לקיצור משך בניה.

ד. שווקים ואתרים "חריגים"

במספר מצומצם של אתרים אובחנה תופעה חריגה של ביקוש נקודתי ההולך ומתגבר, תוך כדי עליה במחירי הדירות ככל שגדל מספר יחידות הדיור בישוב ומתקרב למסה קריטית (הקף אוכלוסיה בסדר גודל מספיק בכדי להוות מנוף לצמיחה). תופעה זו הופיעה משנות ה- 80 בחולות ראשון לציון ולאחר מכן בראש העין (גבעת הסלעים).

התפתחות מחירי דירות באילת בשנים 83-91

(מחיר לחדר)



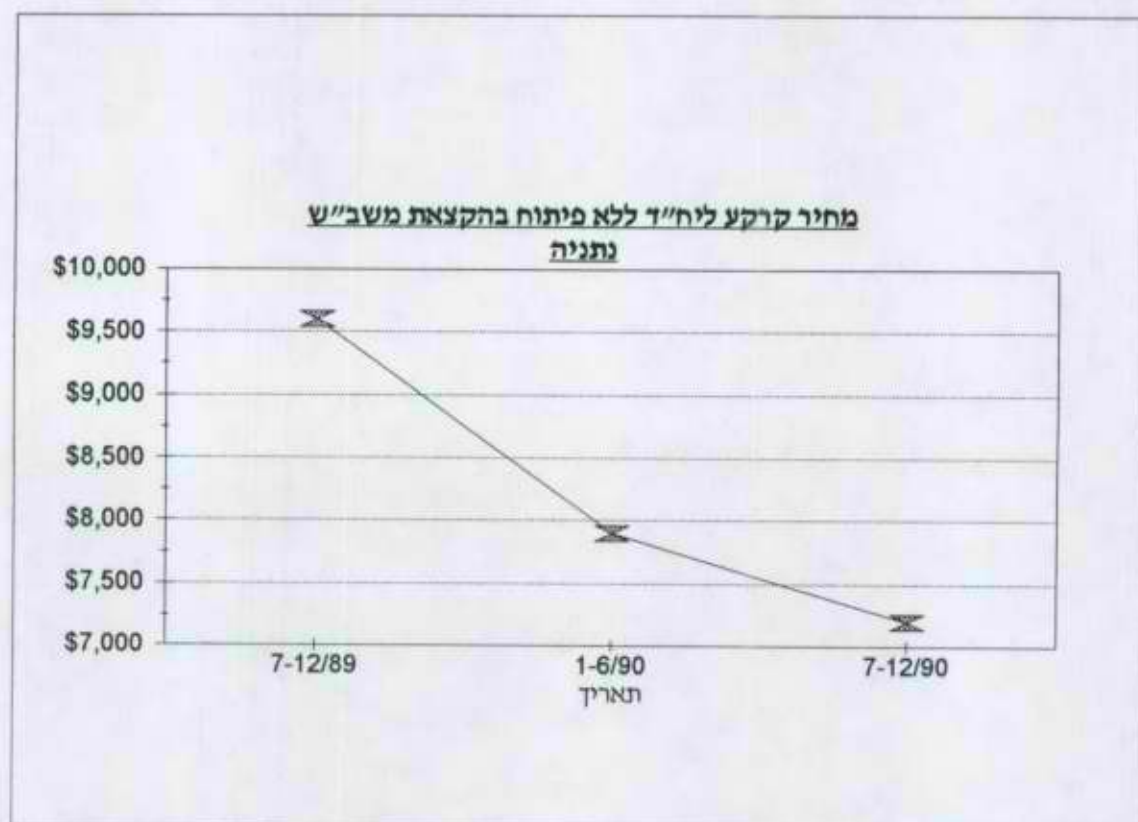
לוח מס. 1א

מחירי דירות בשכונת אחדות - פ"ת

השנים 87-91



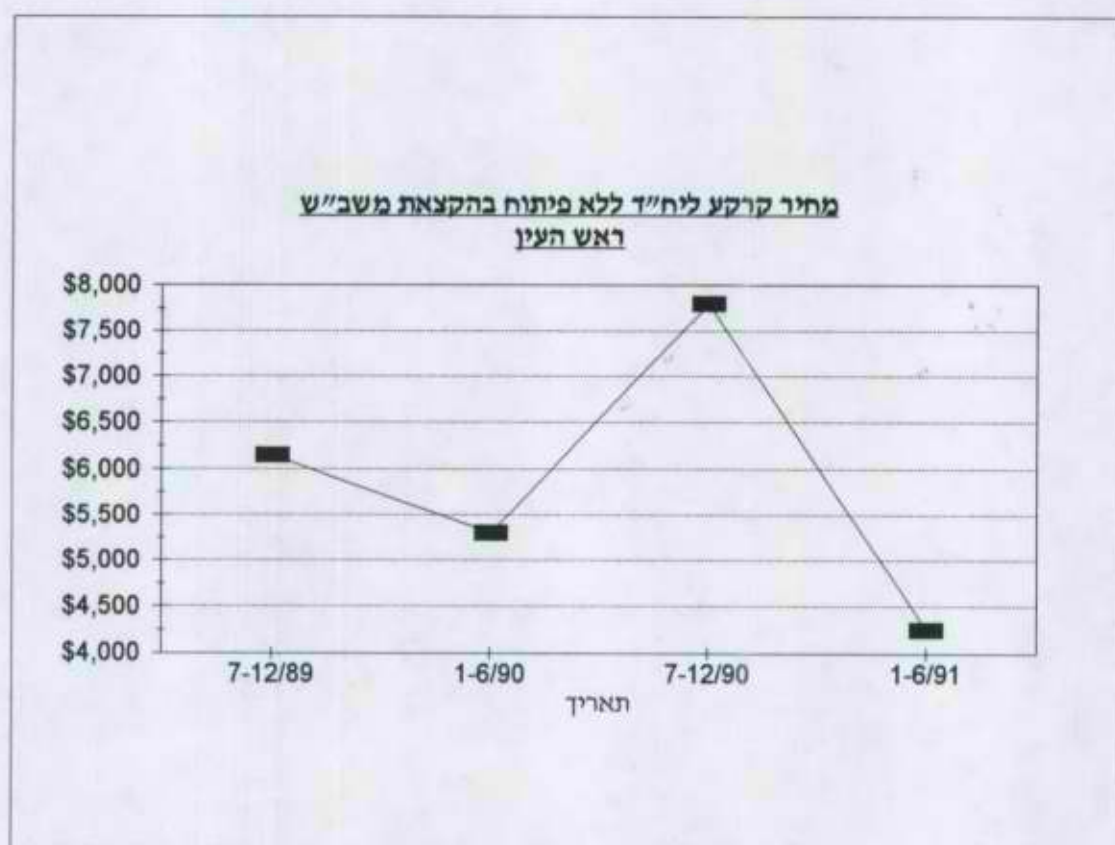
לוח מס. 1ב



לוח מס. 1 ב'

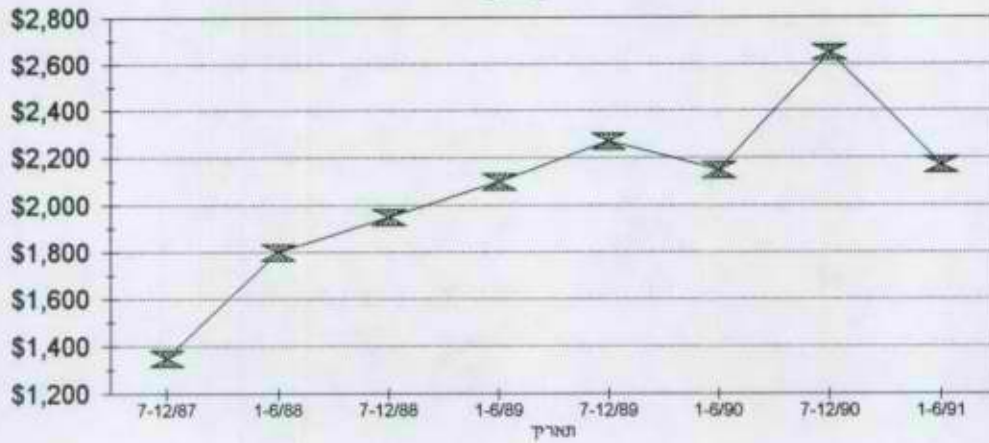


לוח מס. ג1



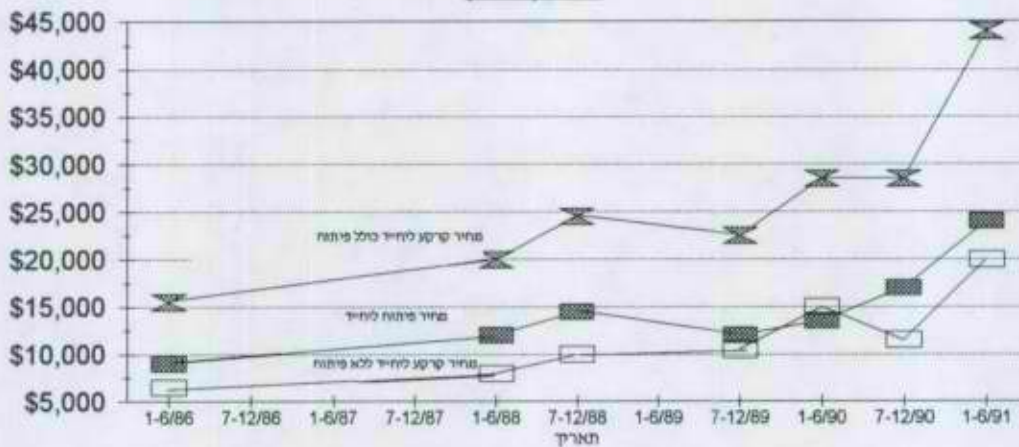
לוח מס. ד1

**מחיר קרקע ליח"ד ללא פיתוח בהקצאת משב"ש
אילת**



לוח מס. 10

**מחיר קרקע ליח"ד בהקצאת משב"ש
ראשון לציון**



לוח מס. 11

במקרה של שוהם (מיכרז פומבי מ-1991) באה שוב לידי ביטוי תופעה של ביקוש חזק לבניה צמודת קרקע. ביקוש זה מתמקד במקומות הנחשבים לבעלי פוטנציאל של השבחה וסיכוי להגיע להקף של ישוב עירוני (הביקושים אף תוגברו בשל ההטבות שניתנו לרוכשים במסגרת ההגרלה, הן מבחינת מחירי הקרקע והן מבחינת עלויות הפיתוח).

ברור שבסיטואציות מעין אלו לא היה למדיניות ההנחות במחירי קרקע סיכוי להיות אפקטיבית (בתחום מיתון מחירי הקרקע והדירות).

1.3 תמורות בשוק המקרקעין - מחירי דירות וקרקעות, החל מהמחצית השנייה של 1991.

לקראת המחצית השנייה של 1991 החל להסתמן שינוי מגמה בשוק המקרקעין אשר התבטא במספר סגמנטים של השוק:

- שוק דירות היוקרה (בגוש דן במיוחד) נכנס ל"תרדמה" ולירידת ביקושים קיצונית (ניתוח המגמות בשוק זה חורג ממסגרת הבדיקה ולכן לא נכנס אליו).

- בשוק הדיור ה"עממי" של זכאי משרד הביטוי והשיכון, חלה התייצבות בביקוש, מלווה במגמה של התמתנות מחירים. הדברים אמורים לגבי מרבית ערי השדה בגוש דן וכן באזורי חיפה וירושלים.

ההתמתנות של מחירי הדיור, במרכז הארץ במיוחד, מקורה, בין היתר, ב"תהליך סיבובי" המאפיין את שוק הדיור מאז ומתמיד, שהקצין בתקופת העליה ההמונית.

תהליך זה מורכב ממספר שלבים:

א. ביקוש מצד ציבור "משפרי איכות דיור" בקרב האוכלוסיה הותיקה, המהווה סגמנט חזק המושך אחריו את כל השוק. חלק מאוכלוסיה זו מחפש הזדמנויות למעבר לדיור בבתים צמודי קרקע, בסמוך לריכוזים המטרופוליטניים. כמו כן נמשכת אוכלוסיה זו לדירות רווחה גדולות יחסית, שנבנו בתכנון וסטנדרטים חדשים (למשל בחולות ראשון לציון). חלק ניכר של הבניה ציבורית באזור המרכז תוכנן מלכתחילה באוריינטציה שיווקית לציבור זה, למרות שמבחינה אבסולוטית לא חל גידול משמעותי בהקפי הביקוש שלו.

ב. התהליך האמור לעיל שיחרר דירות רבות למאגר "יד שניה", העומד לרשות עולים, זוגות צעירים ומחוסרי דיור אחרים.

ג. ככל שגדל המאגר הני"ל, שהגיע לשיאו ב-1991, ללא כל פרופורציה לגידול בביקושים בפועל, נוצר לחץ כלפי מטה בתחום המחירים ושוק זה של יד שניה נכנס למצב של חולשה ולסיטואציה של "שוק של קונים".

חולשת הביקושים נבעה ממכלול של גורמים: שיעורי אבטלה גבוהים, ציפיות של חלק מציבור הזכאים, להמשך ירידת מחירי הדירות, שהביאו לדחית המימוש, אי עדכון המשכנתאות במשך תקופה ממושכת ואי הבהירות שנוצרה בעקבות החוקים החדשים בנושא המשכנתאות.

ד. החולשה בתחום הביקושים (במקרה פוטנציאל רוכשי הדירות מיד שניה) פגעה ביכולת הרוכשים הפוטנציאליים, בעלי הדיור, לממש את נכסיהם ולממן באמצעותם רכישת דירות חדשות.

ה. בשלב זה נסגרת ההשפעה המעגלית המתבטאת בחולשה כללית בתחום מכירת דירות, הן חדשות והן דירות יד שניה.

מגמת ההתמתנות בשוק הדיור היא שהביאה למגמה דומה בשוק הקרקעות, מסוף 1991 ואילך. כתוצאה מכך הרחבת הצע הקרקעות-שיווק במכרזים ע"י מינהל מקרקעי ישראל ושינוי יעוד של קרקעות חקלאיות-נתקלה בבעיה של חולשת ביקושים ועל כן האפקטיביות שלה בתחום הרחבת הצע הבניה, היתה מוגבלת.

בנקודה זו, כמו בנקודה הקודמת, אנו עדים שוב למסקנה ששוק הקרקעות מושפע ממגמות ריאליות בענף ובשוק הדיור ואין הוא יכול להכתיב לו את המגמה.

להלן טבלה המרכזת שינויים (באחוזים) בתחום מחירי דירות בשנים 1991-90*:

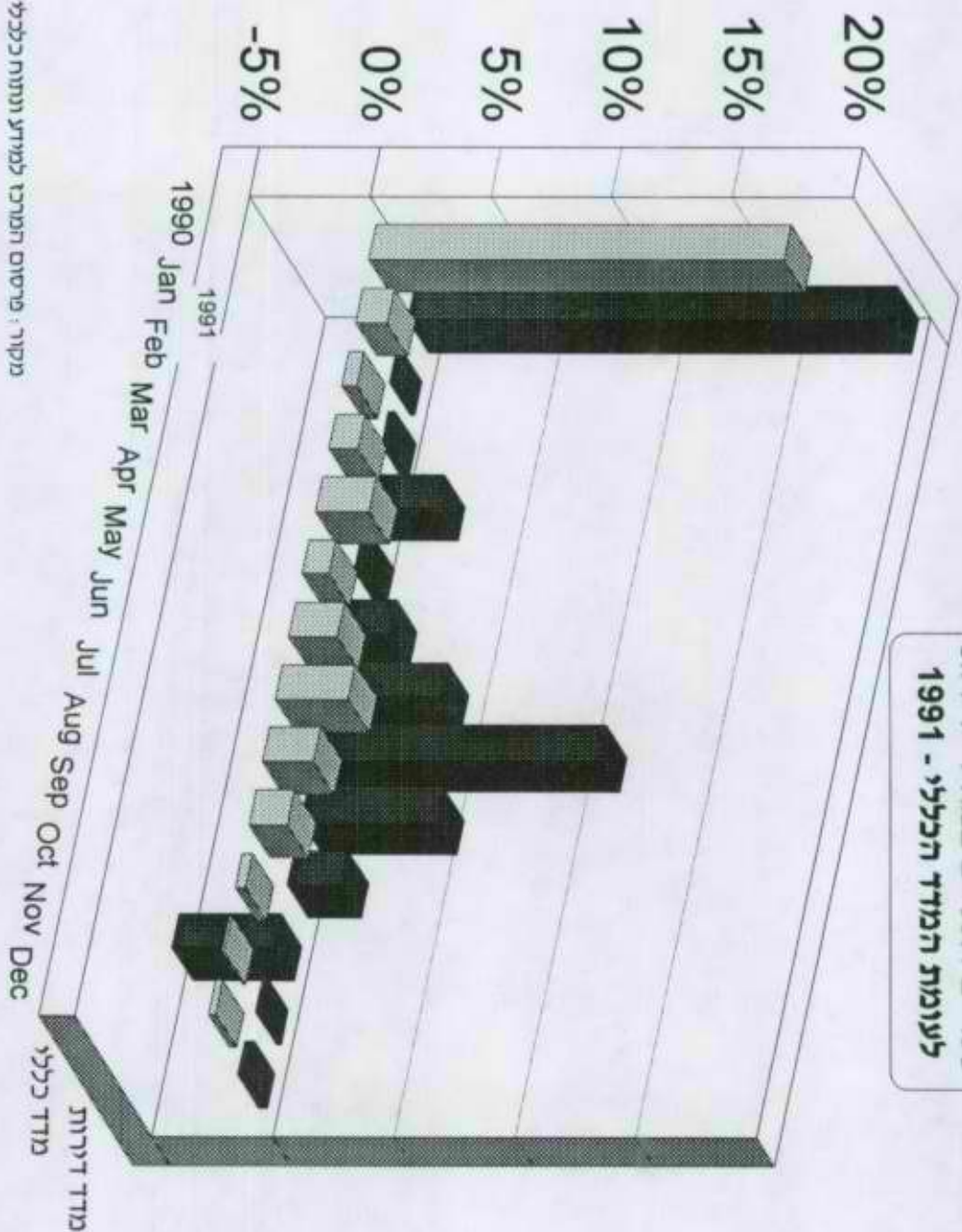
<u>תקופה</u>	<u>מדד מחירים לצרכן</u>	<u>מדד מחירי דירות</u>
	ממוצע	ממוצע
<u>1990</u>	<u>17.2</u>	<u>36.2</u>
<u>1991</u>	<u>19.0</u>	<u>31.0</u>
1	1.3	(0.2)
2	0.6	0.3
3	1.2	2.9
4	2.2	0.5
5	1.9	2.0
6	2.0	4.7
7	3.0	11.8
8	2.1	5.6
9	1.6	2.2
10	0.4	(4.2)
11	0.1	(0.2)
12	0.3	(0.4)

הערה: המספרים בסוגרים מציינים ירידה בשער השינוי.

ראה גרף בלוח מס. 2 שלהלן.

* המקור: דוחו"ת המרכז למידע וניתוח כלכלי במשרד הבינוי והשיכון.

**שנתיים ראליים במחירי דירות
לעומת המדד הכללי - 1991**



מקור: מידע המרכז למידע וניתוח כלכלי במשרד

לוח מס. 2

1.4 מדיניות ההנחות במחירי קרקע מנקודת הראות של החברות המשכנות לעומת ציבור המשתכנים.

חברות משכנות: באם מתיחסים ליעדים המוצהרים של המדיניות הקרקעית ולאמצעי של ההנחות במחירי קרקע, הרי המסקנה, לגבי האפקטיביות של האמצעי הנ"ל, אינה אחידה.

ניתן לקבוע שההנחות במחירי קרקע תרמו בדיעבד לרווחיות גבוהה במיוחד בחלק מהפרויקטים באזור המרכז וביושבים הסמוכים למרכזים המטרופוליטניים*. על סמך בדיקות כלכליות של פרויקטים שנערכו על ידינו וכן נתוח שמאות של עסקאות בשוק, נמצא כי שיעור הרווחיות במקרים מסוימים היה גבוה ממה שהיה מקובל בענף בתקופות אחרות. את עיקר התרומה לרווחיות החרیגה יש לזקוף למרכיב הקרקע המוזלת ולתמריצים לקיצור משך הבניה.

דוגמא: פרויקט "כוכבי ראשון" (בראשון לציון). בפרויקט זה רווח היזם מגיע ל- 25% מהעלויות (ראה פירוט בנספח י"ח ודוגמאות נוספות בנספח כ"ב ו- כ"ב1, שבו נכלל נתוח של פרויקט לדוגמא). רווחיות זו איפשרה לחברות להתגבר על המעצור של סיכון שיווקי, אם כי במקרה שלעיל המדובר כמובן בשיעור חריג.

באזורים פריפריאליים מרוחקים (מעבר לגיזרה של חדרה- גדרה וביושבי פיתוח), השפעת הסובסידיות בקרקע היתה שולית וההפעלה נשענה על מכשיר התחיבות הרכישה.

מנקודת ראות המשתכן התמונה שונה לחלוטין. כמרבית המקרים שנבדקו על ידינו, ההנחה במחירי הקרקע לא הגיעה למשתכן.

מחירי הדירות נקבעו כפונקציה של הביקוש וההצע בשוק הדירור ברמה הישובית וההנחות בקרקע התבטאו, איפוא, ברווחיות של ציבור הקבלנים והיזמים ולא הגיעו למשתכן במישרין.

לדוגמא: ניתוח של פרויקט גני דירות באשדוד (רובע י"ג) מצביע על כך שהדירות נמכרו במחיר שוק ולא הביאו בחשבון את הוזלת מרכיב הקרקע בעלויות בשיעורים שעד 50% (ראה דוגמאות נוספות בנספחים י"ד, י"ז, ט"ז, י"ח).

לדעת אנשי משרד הבינוי והשיכון הפעלת פיקוח אדמיניסטרטיבי על מחירי הדירות שמוכרות החברות המשכנות בשוק החופשי לא יכולה היתה להיות אפקטיבית באותה עת.

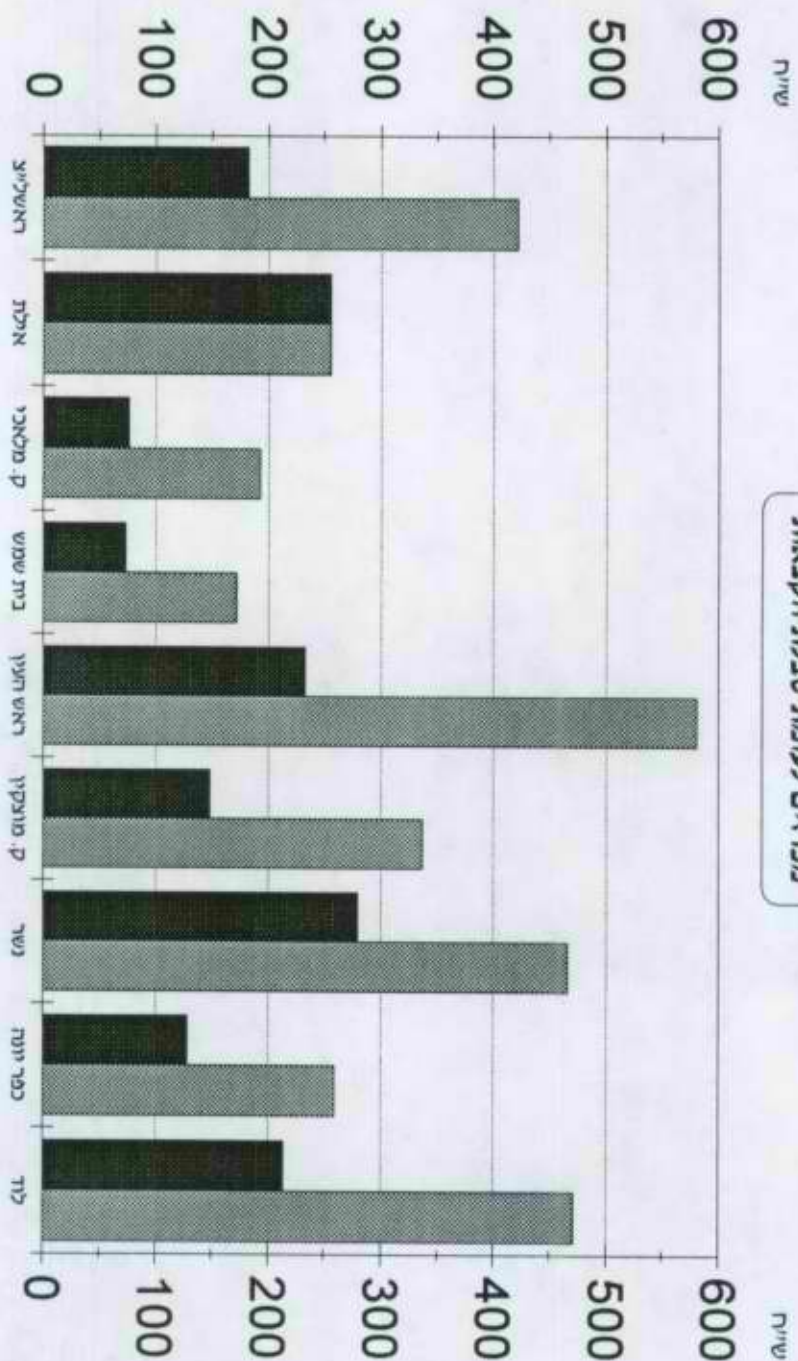
המשתכן:

1.5 ביטול מחירי המינימום במכרזי הקרקעות של מינהל מקרקעי ישראל

העובדה שהמינהל ביטל מאמצע 1990 את "מחיר המינימום" במכרזים שלו, לא הביאה כשלעצמה להשפעה ממתנת כלשהי. באותם ישובים שבהם הופגנו עודפי ביקוש נקודתיים כגון: מנחת בירושלים ובחולות ראשון לציון. ההצעות שזכו במכרזים שיקפו את ציפיות הקבלנים שהתבססו על רמת מחירי הדירות הגבוהה ששררה בשוק עד אמצע 1991 (ראה בנספחים ט', י"ז, י"ד, י"ח). ביושבים אחרים השינוי הנ"ל לא היה רלבנטי (ראה לוח מס' 3).

* במקומות אלו ויתרו הקבלנים בדרך כלל על התחיבות הרכישה והעדיפו למכור הדירות בשיווק חופשי.

השוואת מחירי קרקעות ממ"י
מכרזים לעומת טבלת הקצאות



מקור: ממ"י - הוראת אגף מס' 307 ומכרז ממ"י

מחיר 1 מ"ר-מכרז

מחיר 1 מ"ר-טבלת הקצאות

לוח מס. 3

2. השפעת אמצעים בתחום הצע הקרקעות וזמינותם

2.1 כללי

הבטחת עתודה זמינה של קרקע למגורים, הינה ללא ספק תנאי להפעלת בניה מסיבית למגורים. מעצורים בתחום זה עלולים לצמצם את כמות הבניה בפועל ולהביא בעקיפין לעליה במחירי הדיור. יחד עם זאת יש לזכור שהמדובר בתנאי הכרחי אבל לא מספיק. ההיבטים שנבחנו:

- א. תהליך הקצאת הקרקעות ותפרוסת הבניה במסגרת פרוגרמת משרד הבינוי והשיכון.
- ב. בעית זמינות הקרקע.
- ג. יחסי הגומלין בין הממשלה לרשויות המקומיות.
- ד. פיתוח תשתיות.

בסעיפים הבאים מצויינים עיקרי הממצאים בנדון.

2.2 שיקולים מנחים לפרוגרמת הבניה

* הפרוגרמה של משרד הבינוי והשיכון, לשנים 90-1991, הוכנה תוך אילוצים שונים, ובמיוחד זמינות הקרקע ופריסתה הגיאוגרפית, אך התבססה גם על המדיניות המוצהרת של הממשלה בתחום פיזור האוכלוסיה. בסופו של דבר השיקול המרכזי היה היכולת להפעיל בניה בהקף מסיבי, בטווח קצר ככל האפשר. לשם כך ניתן היה לכאורה לנצל את העובדה ההסטורית שמרבית מקרקעי המדינה נמצאים בבעלות הממשלה והקרן הקיימת לישראל. ראה בנדון לוח מס. 4 ולוח מס. 5.

אילוצי השעה והדחיפות במתן פתרונות, האפילו במקרים מסוימים על שיקולים שיווקיים ואף תכנוניים, שהיו אמורים להתבטא במדיניות ההקצאות של הקרקע לחברות הבניה. לפיכך המסות העיקריות של הבניה הופנו, משיקול זה, בראש ובראשונה, לאזור הנגב ולשלושה מתחמים באזור המרכז: חולות אשדוד, חולות ראשון לציון וחולות נתניה (דרום).

כך למשל הופעלה בניה בהקפים חסרי תקדים במיוחד באשדוד (5000 יחידות דיור), שבה היו רזרבות קרקע ציבורית גדולות וזמינות, מבלי להתחשב בהערכת הביקושים על ציר הזמן (אשדוד הינה מעבר לשוק המקרקעין של מטרופולין גוש-דן ולא נהנתה מעודפי הביקוש לדירות באזור תל-אביב). תכנית בינוי הדרגתית יותר היתה עשויה להיות אפקטיבית ומשרתת את צרכי הפיתוח המאוזן של העיר לטווח ארוך.

* חלק מהפרויקטים נבנו על פי תכניות בנין עיר שהיו אז בתוקף ושיקפו את המדיניות העירונית המקובלת, המעדיפה, בדרך-כלל, בנית דירות גדולות ומרווחות וסטנדרט פיתוח משופר. נתונים אלו לא תאמו בהכרח למאפייני ציבור הזכאים בכלל, והעולים בפרט, אלא לדרישות אוכלוסית משפרי רמת הדיור, שהקפי הביקוש שלהם נשארו פחות או יותר ברמה הקודמת*. (בעוד שאחוז גבוה יחסית, מהזכאים, בהשוואה לשנים קודמות, רכש דירות חדשות: כ-40% בשנים 90/91 לעומת 10-12% ב-1989).

* לעומת זאת העובדה שקיימת תופעה של רכישת דירות גדולות יחסית ע"י משפחות עולים (בדרך של צירוף זכאויות) מצמצמת, במידה מסוימת בעיה זו.

* כמו כן לא הובאו בחשבון, במידה מספקת, ההשלכות של המיתון בשוק העבודה שהביא לכך שתפרוסת הדירות בבניה הציבורית לא תאמה, את מפת הביקושים בחתך גיאוגרפי. נקודה זו בולטת לגבי אזורי הפיתוח ובמיוחד בדרום הארץ, שבהם יש שעורי אבטלה גבוהים יחסית (ראה גם סעיף 2.4 ה').

2.3 החברות המשכנות

חלק הארי של הבניה בוצע ע"י מספר קטן יחסית של חברות משכנות (כ-50 חברות היו אחראיות להפעלה של למעלה ממחצית מהקף הפרוגרמה). משרד הבינוי והשיכון התרכז באופן טבעי בהקצאות מתחמים גדולים של 200 יחידות דיור ומעלה. כתוצאה מכך נמנע מקבלנים בינוניים וקטנים להשתלב בבניה הציבורית במישורין (חלק מהם השתלבו בעקיפין בתור קבלנים מבצעים או קבלני-משנה).

לא בכל הקצאות הקרקע הוחל בבניה, בהתאם ללוח הזמנים המקורי. לעיתים נבע הדבר מבעיות רישוי, או אי-השלמת תשתיות במועד. בעיות אלו היו שכיחות בעיקר לגבי ההקצאות הגדולות.

פירוט הקצאות הקרקע למשרד הבינוי והשיכון מופיע בלוח מס' 7 המצ"ב וכן בהתאם לנתוני המינהל (דו"ח לשנת 1991), בשנים 1990-91 הוקצתה קרקע לבנית כ-62,000 יחידות דיור, במסגרת הבניה של חברות משכנות למשרד הבינוי והשיכון וזאת לעומת 4,000-3,000 יחידות דיור, בממוצע, בשנים 1985-90.

בנוסף לכך הוקצו במכרזים לשיווק חופשי קרקעות לבנית כ-5,500 יחידות דיור בבניה רוויה וכ-20,000 יחידות דיור בבניה נמוכה, כולל "בנה ביתך", עמותות וקבוצות מאורגנות.

נתון זה מעיד שבמסגרת השיווק החופשי בולט משקלה של הבניה צמודת הקרקע, שלה יש ביקוש רב יחסית, בקרב האוכלוסיה הוותיקה ומשפרי רמת הדיור.

הערה: נתוני משרד הבינוי והשיכון בנושא זה, שונים במקצת.

2.4 זמינות עתודות הקרקע וצווארי בקבוק

א. בעוד שברמה הארצית אין בעיה גלובלית של רזרבות קרקע, הרי שבחתך גיאוגרפי, קיימת בעיה של זמינות. הבעיה קיימת בעיקר במרכז הארץ, המנקז לתוכו חלק ניכר מהביקושים (ראה נספח א').

לפי תמ"א 31 (תכנית מתאר ארצית לקליטת העליה), הובחן במרכז הארץ, חוסר יחסי של עתודות קרקע וכן גם בירושלים וסביבתה.

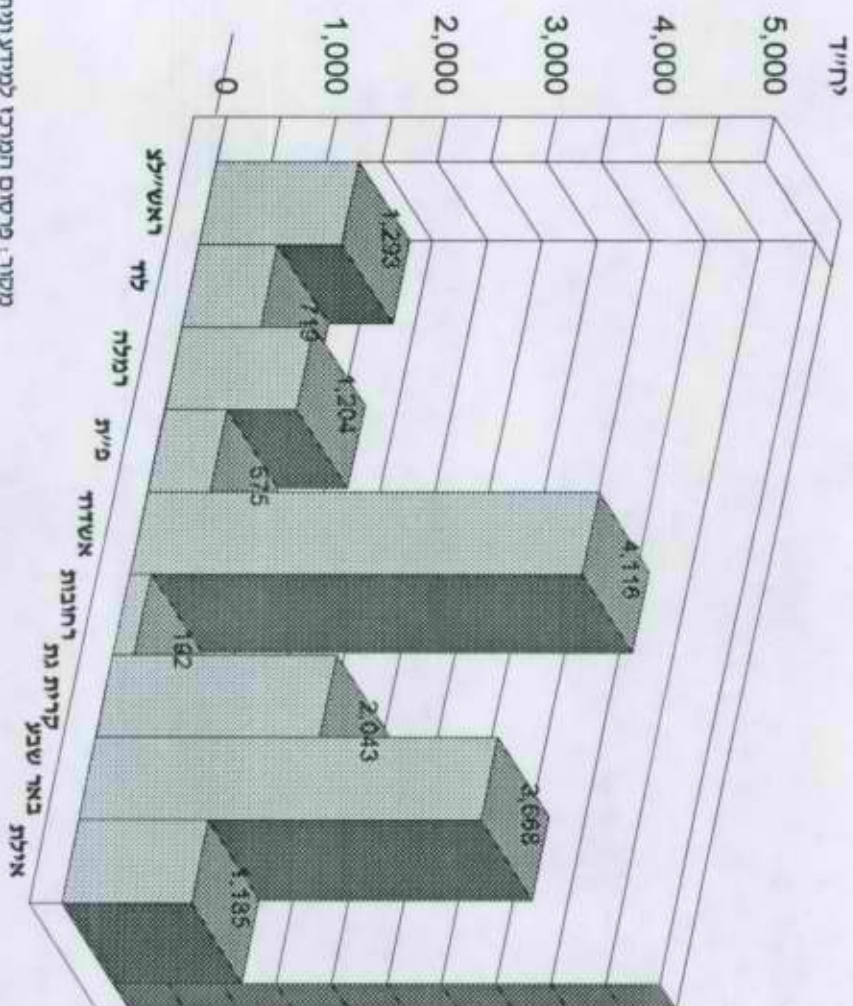
יש להדגיש כי גם ביחס לרזרבות הקרקע הרשומות (לפי נתוני המינהל שלעיל) לא ברור באיזו מידה הן אכן זמינות, דהיינו ללא בעיות של שימושי קרקע. עם זאת יש לזכור כי קיימת רזרבה נוספת, הטמונה בהפשרת קרקעות חקלאיות, שהן בבעלות פרטית או במסגרת משבצות חקלאיות בסקטור ההתיישבותי.

באזור המרכז במיוחד קיימים (עפ"י דיווחים של מינהל מקרקעי ישראל) מספר צווארי בקבוק, שאינם בשלב התכנון והרישוי אלא בשלב השימושים דווקא. הכוונה לבעיות של: פינויים, תפיסות ופלישות, חזקות והסדרים, פדיון זכויות של חוכרים (בעיקר במגזר ההתיישבותי) שטחי אש, עתיקות ומטרדים אקולוגיים.

כך למשל עיכבו בעיות של פינויים (בהקף לא גדול) הפעלת תוכניות מאושרות בכפר גבירול ברחובות, בתל-גיבורים בחולון (כ-1500 יחידות דיור) ובמקומות מבוקשים נוספים. שורש הבעיה באילוצים משפטיים, מינהליים ותכנוניים.

התחלות בניה בפרוגרמה

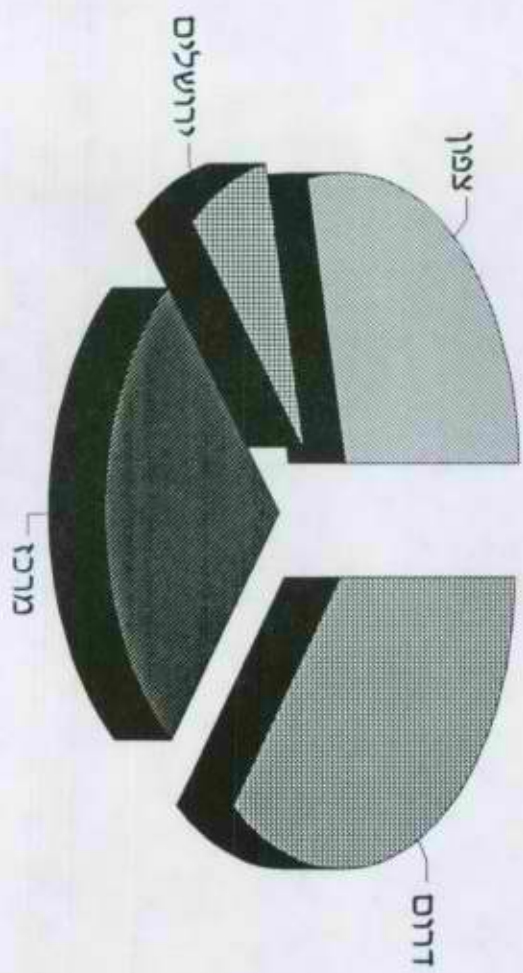
(4/90 - 7/91)



מקור: פרסום המרכז למידע וניתוח כלכלי במשרד"ש

לוח מס. 4

עתודות קרקע זמינות -אלפי יח"ד
(בטוח תכנון תמ"א 31)



מקור : תמ"א 31

לוח מס. 5

הסדרים ממושכים עם חוכרים חקלאיים וגופי התישבות עיכבו הקצאת קרקעות להתישבות קהילתית באזורים כמו מודיעין ושוהם.

ב. בעיה מסוג אחר קיימת בטווח הבינוני לגבי עתודות הקרקע הגדולות, המתרכזות במזרח השפלה ובמיוחד באזור מודיעין ובציר "שבעת הכוכבים". מאחר ומדובר בהקמת ישובים חדשים הרי שהסטט הביקושים לאזורים אלו, מותנית בגיוס המימון התקציבי ובביצוע עבודות תשתית, רשת תחבורה, מוסדות ציבור וכן בהפקעות, פדיון זכויות של חוכרים ועוד. ללא טיפול מהיר בכל המישורים שלעיל עלול להחרף מחסור בקרקעות באזורים המבוקשים של מרכז הארץ על כל ההשלכות שינבעו מכך.

ג. במהלך 1991-90 הושגו שיפורים מהפכניים במרבית השלבים של תהליך התכנון והרישוי. כך למשל הונהגה הוראת-שעה לזירוז הליכי תכנון (ראה נספח י"א), פשוטו ההליכים לקבלת היתרי בניה ואף ננקטה יוזמה ממשלתית להכנת תכנית מתאר ארצית לקליטת עליה (תמ"א 31), כמוזכר לעיל.

יחד עם זאת התגלו והחריפו ניגודים מובהקים בין זווית הראיה הממלכתית לבין זווית הראיה המוניציפלית של הרשות המקומית, שבידה הסמכות התכנונית ומתן ההיתרים. הנגודים באים לידי ביטוי בקונפליקטים לגבי אישור תכניות בניה, צפיפויות בינוי, סוגי דירות וכיוצ"ב. אחד הביטויים המובהקים לכך הינו מתן העדפה מצד רשויות מסוימות לבניית דירות גדולות, יחסית, משיקולים אורבניים וחברתיים (משיכת שכבות מבוססות) ויתכן שגם משיקולים של מיסוי עירוני (לרמת ההכנסה קשר להכנסה צפויה מארנונה).

מגמה זו של הרשויות המקומיות עלולה ליצור עיוות לעומת הצרכים והעדפות השוק, בתקופה בה מגיע ציבור גדול של עולים, מאחר ואז גדל באופן טבעי הצורך בדירות קטנות (3-2 חדרים) וזולות יחסית.

בין היתר התגלו גם עימותים בין הממשלה והרשויות המקומיות, על רקע יעדי תכנון ואיכלוס, למשל, הקצאת שטחים לקראוונים.

ד. מרכיב הפיתוח - מרכיב זה הינו אחד הבעייתיים ביותר, הן בשל מורכבותו הגדולה והן בשל השפעתו על זמינות הקרקע לבניה ועל עלות הבניה, מה גם שהוא ניתן לכאורה לשליטה של הסקטור הציבורי.

הסיבות: שונות גדולה בין האזורים (מיקום - שמתבטא בין היתר בזמינות הקרקעות ובדרגת הפיתוח שלהן, טופוגרפיה - המשפיעה על עלות עבודות העפר והפיתוח, ונגישות - המשפיעה על מערכת הכבישים). בנוסף לכך הופיעו בעיות כתוצאה מהעדר הגדרות מוסכמות של רמת פיתוח (קונפליקטים בין הדרג הממשלתי לדרג העירוני) ושיטות העמסה ותמחיר שיצרו מחלוקות על גובה ההשתתפות התקציבית.

יש לזכור כי מבחינת גורמי השוק הם מתיחסים, בדרך כלל, למוצר אחד משולב - קרקע מפותחת.

יוצא מכך שבשיטות העבודה המקובלות במשרדי הבינוי והשיכון ובמינהל מקרקעי ישראל, ערך הקרקע נגזר כ"ערך שיורי" (והוא עשוי להיות אף שלילי במקרים קיצוניים כגון בישובי פיתוח ובערים חדשות)*. אין זיקה ישירה בין מבצעי הפיתוח לערך הקרקע ולשיקולים שיווקיים.

* בשל יוקר יחסי של עלויות פיתוח התשתית ומוסדות הציבור.

* במהלך השנים 1990-91 התגלו תופעות של ייקור חריג בעלויות פיתוח עירוניות במספר ישובים ובמיוחד במקומות שנהנו מתנופה של בניה פרטית וציבורית כאחד.

להלו מספר דוגמאות בולטות: ראשון לציון - חולות ב', מכרז של מינהל מקרקעי ישראל (מ/91/66) מיולי 1991 בו עלות הפיתוח שהוכתבה ליזמים ע"י החברה לפיתוח של העירייה הגיעה, עפ"י דיווח המינהל, לכ-15,000 \$ ליחיד. (עלות חריגה מהמקובל באתרים אחרים במחוז). דוגמאות דומות נמצאו באור יהודה, ראש העין ואשדוד (ראה נספחים ח', י"ט, כ"ג).

במקומות אלו נוצר לחץ ליקור מרכיב הפיתוח באמצעות העלאת סטנדרטים, דרישות תכנוניות מיוחדות והעמסת מוסדות ציבור מעבר לתקן המוסכם. ממצא זה מתישב עם מחקר שנערך ע"י התאחדות הקבלנים והבונים בשנת 1988 וזיהה מרכיב מיסוי באופן קביעת חיוב האגרות וההיטלים העירוניים, דהיינו חיוב מעל להוצאה בפועל של הרשות.

* יש לציין כי נושא מימון התשתיות המוניציפליות אינו מוסדר באופן מלא מבחינת מערכת חוקי-העזר העירוניים, בתחום היטלים ואגרות, ואין פתרונות מימון לכל הצרכים העירוניים הכרוכים בפיתוח אורבני, כולל מוסדות ציבור.

* חלק מהגופים הציבוריים העוסקים בתחום התשתיות (כגון: חברות ממשלתיות כערים, לור"ם ושיכון ופיתוח וכן חברות עירוניות), פעלו למעשה בשיטת "קוסט-פלוס", ללא מערכת קריטריונים כלכליים-הנדסיים, אשר תאפשר בקרה נאותה על רמת הפיתוח ועלויות. כמו כן טרם גובשה שיטה להפעלת פיתוח באוריינטציה עסקית אשר תאפשר קביעת רמה אופטימלית של עלויות פיתוח, בהתאם להעדפות השוק.

חריגות (בלתי מוצדקות) בעלות הפיתוח מקוזות למעשה חלק ניכר מהוזלת הקרקע, משום שהשוק מתיחס כמובן ל"מוצר משולב".

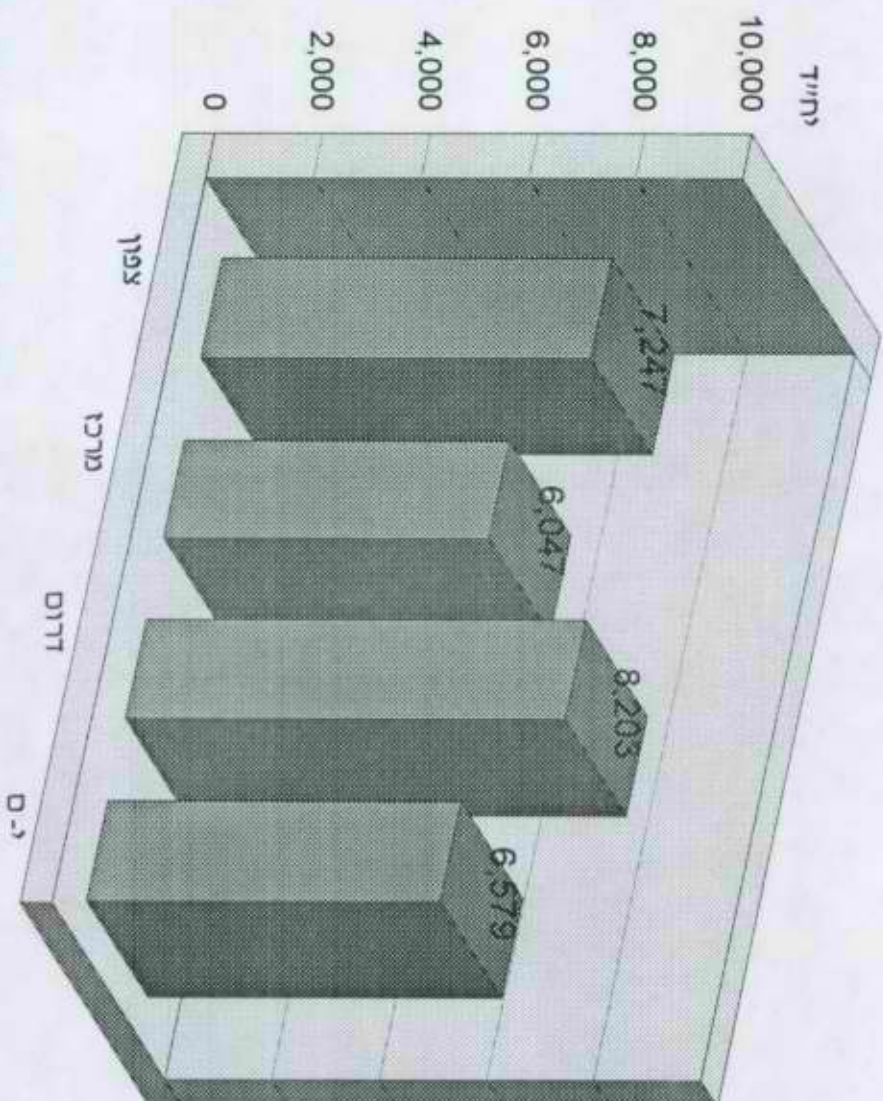
ה. תפרוסת גיאוגרפית - משרד הבינוי והשיכון נתן בתקופה הנסקרת משקל יתר לבניה באזורי פיתוח, במיוחד בדרום הארץ. זאת כאמור הן משיקולי זמינות קרקע והן משיקולים של מדיניות תפרוסת האוכלוסיה (ראה נספחים ו', י"ג). המכשיר העיקרי שהופעל בהקשר זה היה התחיבות הרכישה, שאיפשר לקבלנים להתעלם משיקולים שיווקיים כמעט לגמרי.

בדיעבד הסתבר שישנה אי התאמה בין תפרוסת הבניה ובין התפלגות הביקושים בחתך גיאוגרפי, הן של האוכלוסיה הותיקה והן של העולים. הגורם המרכזי הינו קשיי תעסוקה שהינם חריפים במיוחד באזורי פיתוח ובדרום הארץ.

מאחר וקצב יצירת מקורות התעסוקה הינו ממושך יחסית ומשתרע על תקופה ארוכה בהרבה ממשך בניה של דירה ממוצעת, גדל בהדרגה הפער בין הצע הדירות המתרחב לבין הקף הביקושים, בערי הפיתוח, ככל שגדל מלאי הדירות הגמורות. גורם נוסף שהוא בעל השפעה עקיפה הינו הגורם התחבורתי, העשוי לגשר במידה לא מבוטלת על הפערים שבין תפרוסת הבניה למגורים ובין תפרוסת מקורות התעסוקה. השלמתו של מרכיב זה הינה אחת מהמשימות העיקריות של הממשלה, בהמשך לבניה המסיבית למגורים בכל רחבי הארץ.

ראה חתך גיאוגרפי בלוח מס. 6.

התחלות דירות בבניה עירונית
של משהבייש, לפי מחוזות (4190-3191)



מקור: פרסום המרכז למידע וניתוח כלכלי במשב"ש

לוח מס. 6

2.5 השפעות על הפעלת בניה חופשית ע"י הסקטור הפרטי

כללי: הגידול המואץ בבניה הציבורית העמיד בצל את סקטור היזמות הפרטי, דהיינו אותם גורמים המפעילים פרויקטים על בסיס עסקי ותוך שימוש גם במאגר קרקעות פרטיות.

סקטור זה הושפע ממגמות מנוגדות, לאורך התקופה הנסקרת. מחד גיסא התרחב הצע הקרקעות הזמינות, כתוצאה מהפשרת קרקעות חקלאיות, שעברו תהליך של שינוי יעוד והליברליזציה של חוקי התכנון והרישוי. מאידך גיסא, היזמים הפוטנציאליים הושפעו, עוד יותר מגורמים מעכבים ובראשם רמת אי הודאות הגבוהה בשוק, שינויים תכופים מדי במדיניות הממשלתית בתחום וכן מנטל המיסוי, המקומי והממלכתי כאחד, על עסקות מקרקעין והשבחת קרקעות.

אי הודאות השיווקית הושפעה, בין היתר, מההנחות במחירי קרקע לבניה ציבורית ב-1990/91 אשר הופסקו בתחילת 1992. שיווק הקרקעות של מינהל מקרקעי ישראל לשוק החופשי לא נעשה על בסיס תכנית אריכת טווח ורצופה וללא וויסות מבחינת עיתוי המכרזים והתיאום בינם לבין הקצאות הקרקע לבניה ציבורית.

השינויים במדיניות הממשלתית בתחום הקרקעות התבטאו כאמור בנושא מחירי הקרקע וקצב השיווק לשוק החופשי.

א. מכרזים לשיווק חופשי של קרקעות

* מינהל מקרקעי ישראל הגביר בהדרגה את קצב הקצאת המגרשים במכרזים, במיוחד במקומות שבהם נותרו עדיין עתודות גדולות יחסית כגון: חולות ראשון לציון, אשדוד ודרום נתניה. הקצאות אלו הן בנוסף להקצאות לפרוגרמת משרד הבינוי והשיכון. ראה לוח מס. 7 שלהלן.

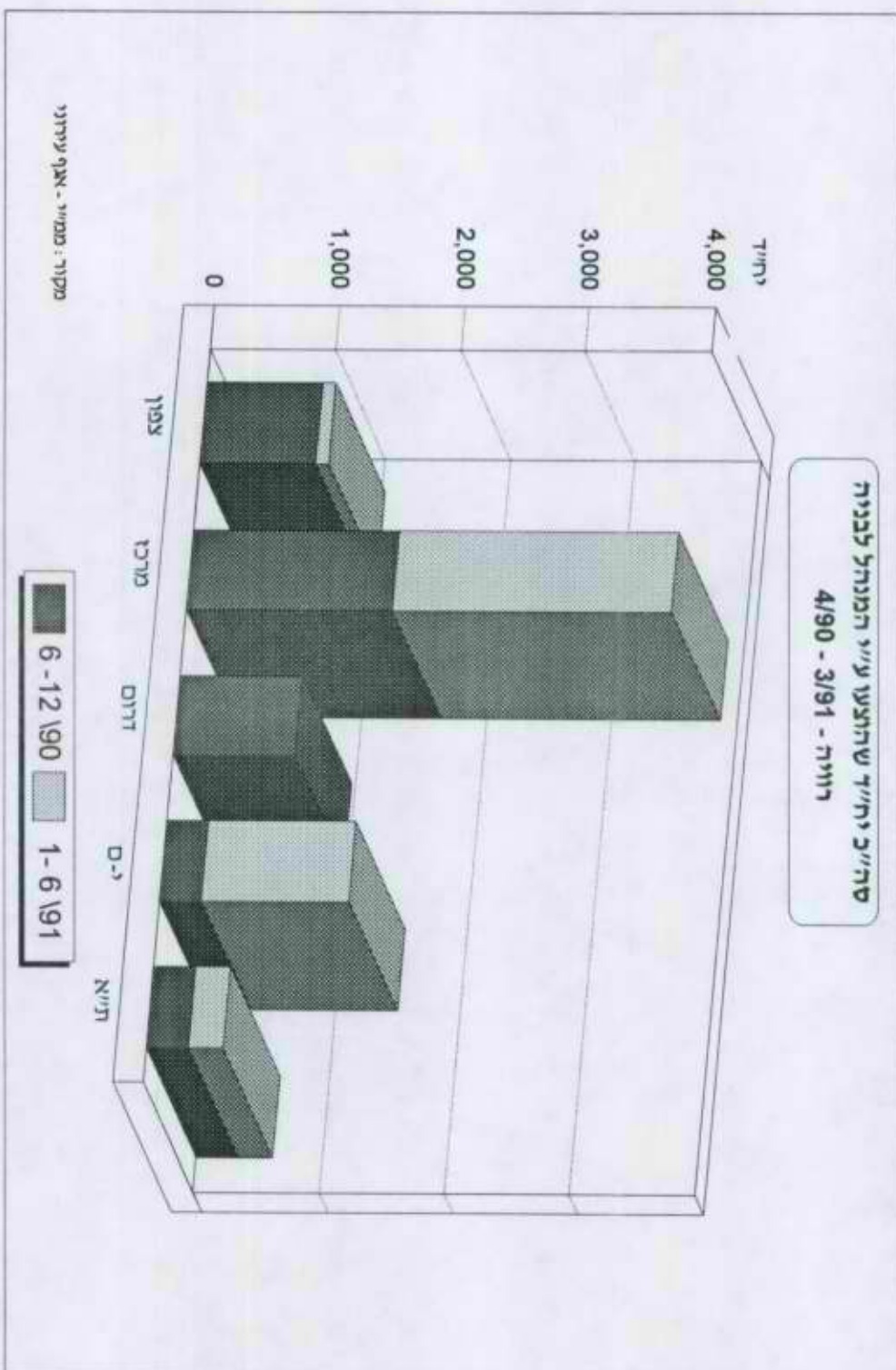
ב-1990 שווקו ע"י המינהל קרקעות לבנית 12,000 יחידות דיור. קצב זה עלה בשנת 1991 והגיע ל-16,300 יחידות דיור, מרביתן במחוזות: ירושלים, תל-אביב והמרכז.

יצוין שהקפי ההקצאות היו נמוכים מהיעדים שנקבעו בהחלטות הממשלה. בתחילת 1991 היתה היענות חיובית ביותר למרבית המכרזים והמחירים שהושגו שיקפו את עודפי הביקוש ואת הציפיות להמשך רמת מחירים גבוהה בשוק הדיור. בכמה מקרים (נסקרו בפרק קודם בסעיף 1.2) הושגו אף מחירים חריגים. במכרזים השתתפו יזמים וקבלנים מקומיים וכן הותרה השתתפותם של אנשים פרטיים מהציבור הרחב (ראה נספחים ח', ט', י"ד, י"ח) ודווקא אלו תרמו בדרך כלל למחירים החריגים.

בסוף התקופה הנבדקת, דהיינו ברבעון האחרון של 1991, משתנות גם בשוק זה המגמות, בעקבות החולשה שהתפשטה בהדרגה בתחום המכירות והצטברות של מלאי קרקעות די גדול במקביל שמקורו בהפשרת קרקע חקלאית (בעיקר בערי-שדה כגון הוד השרון, רחובות, פתח-תקה).

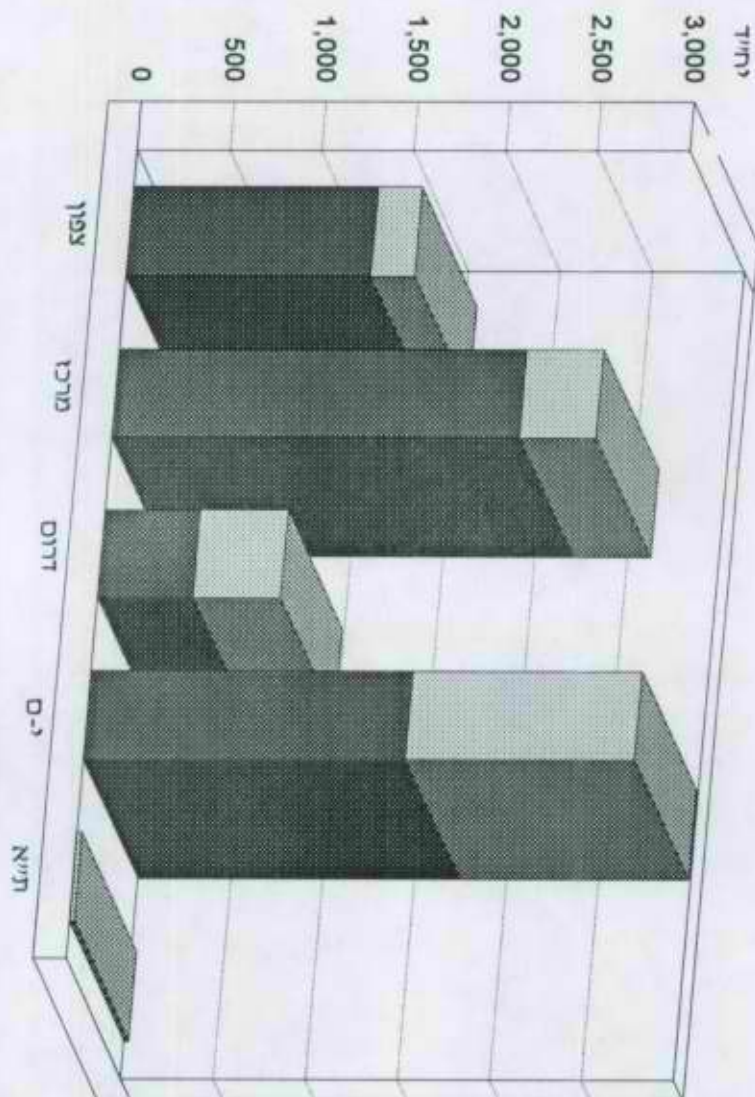
* נקודה זו חשוב להתעכב על אופיים של הסכמי הפיתוח והחכירה של מינהל מקרקעי ישראל. מאחר והמינהל עומד על מימוש הסכם פיתוח ובניה בשלבים מוגדרים מראש (עד שלוש שנים לכל היותר), הרי שבמכרזים אלו הוא למעשה מפעיל תכניות בניה (ראה נספח ג'). בנוסף, מוטלות סנקציות כספיות על אי עמידה בהסכם הפיתוח (החזר התשלום בגין הקרקע בערכו הנומינלי ובקיוז אחוז מסוים בתור קנס).

סה"כ יח"ד שהוצעו ע"י המנהל לבניה
רוויה - 3/91 - 4/90



לוח מס. 7

סה"כ יח"ד שהוצעו ע"י המנהל לבנייה
נמוכה - 3/91 - 4/90



מקור: ממו"ד - אגף תכנון

6-12/90 1-6/91

לוח מס. לא'

כתוצאה מהאמור לעיל עלולים להוצר קונפליקטים שמקורם בסיכונים ל"כשל שיווקי" (דהיינו אי הצלחה במכירת חלק מהדירות או מכירתן מתחת למחיר היעד) ובציפיות לגבי קיבולת השוק ורמת המחירים העתידית. בעיה זו באה לידי ביטוי בתוצאות כמה מיכרזים שפורסמו בסוף 1991. כך, למשל, היתה היענות חלקית לשיווק 2805 יחידות דיור במיכרז של מינהל מקרקעי ישראל לשוק החופשי באשדוד. בישוב זה הופעלה בניה מסיבית במסגרת הפרוגרמה של משרד הבינוי והשיכון בהקף 5,000 יחידות דיור, מרביתן דירות עממיות. **הצע ניכר זה יצר שוק רווי שהרתיע יזמים מפני הפעלת בניה ללא התחייבות רכישה.** יש להדגיש כי דווקא באשדוד היתה יזמות פרטית די פעילה למשל, ע"י חברת "ק.בי.עי-אשדוד", אשר ניסתה במשך שנים לטפח שוק מקרקעין "בריא" יותר באמצעות סקטור בניה פרטי, ולעודד ביקושים לדירות רווחה אשר ימשכו שכבות אוכלוסיה חזקות מבחינה כלכלית וחברתית. תהליך זה נבלם. אותם יזמים מעטים שאכן נענו למכרזים לשיווק חופשי, נסוגו מתכניותיהם בתחילת 1992 כתוצאה מהעובדה שהשוק רווי בשלב הנוכחי ורמת המחירים נמוכה יחסית.

ב. **בניה להשכרה** - מסלול זה שבו תלו תקוות רבות ליוזמה פרטית איכזב בתקופה הנסקרת. העיכוב הבלתי מוצדק באישור התחיקה להקלות מס (על בסיס המלצות "ועדת פוגל" שאושרו לבסוף ב- 1992) לא סייע כמובן וגם גורמים מוסדיים (קופות גמל, קרנות וחברות ביטוח) נרתעו מאי הודאות העסקית (בעיקר בנושא התערבות ממשלתית אפשרית בשוק זה, דרך הגבלת שכר דירה וכדו'). מינהל מקרקעי ישראל הפעיל, בתקופה זו, כמה מכרזים לבניה להשכרה אולם ההיענות היתה חלשה יחסית. אנו מניחים שגם לאחר אישור הצעת החוק לא צפויה "פריצת דרך" בתחום זה ועיקר התועלת מההטבות תנוצל בידי בעלים של מגרשים פרטיים, שהוחזקו במשך שנים ארוכות. למרות כל הטבות המס הרי שבמחירי קרקע ריאליים, הכדאיות הכלכלית של פרויקטים לבניית דירות להשכרה הינה גבולית, במרבית המקרים. הסיבה לכך נעוצה במאפיינים הפיננסיים של פרויקטים אלה (תשואה נמוכה משכ"ד חופשי אשר איננה מאפשרת לעמוד בדחית המימוש של מכירת הדירות לתקופה של 5-7 שנים, אלא אם כן מושג מימון ממקור זול במיוחד וכן באם ישנם סיכויים להשבחה מיוחדת של ערך הקרקע והדירות, לאורך התקופה).

ג. **מסלול העמותות** - בשנתיים האחרונות התפתח באופן מואץ המסלול של עמותות בניה המתארגנות לבניה עצמית על קרקעות שהושגו על ידן, במישרין, תוך נסיון לעקיפה של הגורם ה"מתווך" - הקבלן או החברה המשכנת. פועלים שני סוגים עיקריים של עמותות: (א) עמותות עולים וחסרי דיור ותיקים, שראו בכך הזדמנויות להגיע לדיור זול יותר. (ב) עמותות של ישראלים, אשר חיפשו בעיקר הזדמנויות לשיפור תנאי דיור ובניה צמודת קרקע.

בחינת ההתארגנות באמצעות עמותות בשנים שקדמו לגל העליה מצביעה על מספר רב, יחסית, של נסיונות לא מוצלחים שנסתימו בכשלון ועל מספר מועט יחסית של הצלחות כגון-כוכב יאיר, יבנה, רעות ומיתר. המוטיבציה העיקרית של עמותות אלה היתה נגישות לקרקע.

בסוף 1991 השלים משרד הבינוי והשיכון נוהל להקצאת קרקע לעמותות. כמו כן הוכנו מספר אתרים מיועדים, במיוחד בציר "שבעת-הכוכבים".

בתקופה הנסקרת בעבודה זו טרם התקבל היזון חוזר לגבי ישימות התכנית. להערכתנו מסלול זה, שהוא חיובי ביסודו, עתיד להתקל בקשיים רבים הן בתחום האירגוני-משפטי (האינטראקציה עם החברה המשכנת, יציבות העמותה) והן בתחום הכספי (הסתבכויות פיננסיות). כמו כן מסתבר שפתרון דיור באמצעות עמותות באזורי בינוי חדשים, הינו פתרון יקר יחסית, במידה ונמנעים מסיבסוד מסיבי של תשתיות, וודאי שאינו מתאים ליכולתם של מרבית העולים, הנעדרים הון עצמי.

פרק ג' - מיסוי במקרקעין - סקירה כללית, ניתוח והמלצות

1. סקירה כללית

1.1 המיסוי ותשלומי החובה בענף הבניה על דירות למגורים, כוללים מרכיבים רבים ומשקלם היחסי בשווי הדירה גדול ביותר. (ראה בע"מ הבא)

בניתוח מחיר הדירה ניתן להבחין בכמה מרכיבים בסיסיים:

- קרקע
- תשתיות (הוצאות פיתוח)
- עלות בניה
- מיסוי
- רווח קבלני וזמני
- המיסוי חל על:
 - רכישת הקרקע
 - תשומות הבניה
 - רכישת הדירה
 - מכירת הקרקע לקבלן
 - שינוי יעוד או צפיפויות בתכנית הבינוי

1.2 להלן ציון המיסים השונים הקשורים במקרקעין:

- א. מיסוי על הקרקע - מס רכישה שהינו חד-פעמי (פירוט בסעיף 2) ומס רכוש החל על הקרקע גם בתקופת הבניה (פירוט בסעיף 3).
- מיסי הקרקע מהווים עד כ- 7% ממחיר הקרקע לבניה למגורים (מס רכישה חד פעמי הינו 5% ומס רכוש, החל על הקבלן בתקופת הבניה, בהנחה של משך בניה של שנתיים בממוצע - $2 \times 1.2\%$). יש לציין כי מס הרכישה ברכישת קרקע ציבורית עומד על $1/2\%$ בלבד.
- מיסים אלה משולמים על-ידי בעל הקרקע.
- ב. מיסים על תשומות בניה - משולמים על-ידי הקבלן.
- תשלומי חובה (מכסים ומיסי קניה) חלים על תשומות בניה. חלק המס ב"סל התשומות" הינו 2.11% ממרכיב עלות החומרים במדד תשומות הבניה למגורים (לפי מחקר שנעשה עבור התאחדות הקבלנים ראה בנספח כ"ה סעיף 11).
- ג. מס רכישה בעת רכישת דירה מקבלן (פירוט בסעיף 2) נע בין 0.5% ל- 4.5% ממחיר הדירה (מיסוי מדורג כפונקציה של מחיר הדירה). משולם בעת רכישת דירה מהקבלן.
- ד. מע"מ (פירוט בסעיף 4) - משקל המס ממחיר הדירה הכולל מע"מ הינו: 15.25% (שלא ניתן להחזר משלטונות מ.ע.מ). משולם ע"י רוכש הדירה.
- מכאן שהמיסוי על דירות המגורים, המוטל על הקבלן ועל הדייר, נע בין 17% ל- 32% משווי הדירה (סיכום האמור בסעיפים א+ב+ג+ד).

- * סיכום המיסוי בשלבי הבניה והמכירה של הדירה כאחוז משוקלל ממחיר הדירה (מחושב על בסיס מחיר הדירה בישובים שבהם ערך הקרקע מהווה - 30% ממחיר הדירה, דוגמת ראשון לציון) הינו כדלקמן (החישובים נעשו בהנחה של שיעורי המס המינימליים):

<u>סוג המס</u>	
<u>באחוזים</u>	
*0.72%	מיסי רכוש (קבלן)
0.36%	מס על תשומות בניה (קבלן)
0.5%	מס רכישה (דייר)
<u>15.25%</u>	מע"מ (דייר)
16.83%	סה"כ

התפלגות המרכיבים של מחיר הדירה עפ"י התחשיב היא כדלקמן:

30%	קרקע -
13-17%	חומרים -
22-17%	עבודה -
20%	רווח -
15% (18%)	מע"מ
100%	סה"כ

עיתוי התשלום מוסיף עוד כ- 0.55% במקרה שלעיל.**

מכאן שסה"כ עלות המיסים הינה:

16.83%	סיכום המיסוי:
0.55%	תוספת עיתוי
17.4%	סה"כ מיסים (חישוב מהוון)**

יוצא איפוא שהמיסוי מהווה כ- 17.4% ממחיר המכירה (כשחלק הקבלן מועמס למעשה על הדייר).

בנוסף לאמור לעיל, על היזם (הקבלן) מוטל כידוע מס- הכנסה בשיעור של 40% על הרווח הנקי לפני מס. היזם בוחן את כדאיות ההשקעה בבניית דירות מגורים, על פי שיעור הרווח הנקי שישאר בידיו לאחר המס.

- * האחוזים נתקבלו ממכפלת שיעור המס במשך תקופת הבניה ובמשקל הקרקע בדירה (מס רכוש חל עד גמר הבניה).

לדוגמא: 30% (מרכיב קרקע) X (1.2% מס שנתי לקבלן 2X שנות בניה בממוצע) = 0.72%.

- ** עיתוי התשלום משפיע על גובה המיסוי הריאלי בהתחשב בהוצאות המימון (רלבנטי בעיקר לגבי המע"מ בקומבינציות הבניה השונות), בהנחה שהריבית היא בין 3%-4.5% ומשך הבניה מיום תשלום המס בין 1 שנה לבין 3 שנים.

להלן מיסים הוניים הקשורים בעיסקת המקרקעין:

ה. מס שבח (פירוט בסעיף 5) בעת מכירת הקרקע לקבלן, בעל הקרקע (שאינו חייב במס הכנסה) מתחייב במס על שבח המקרקעין. מס זה דומה במידת מה למס הכנסה על רווחי הון, ויש לדווח על עיסקאות ותשלומי מס שבח מקרקעין בדיווח השנתי למס הכנסה.

שיעורי מס השבח (לגבי מוכר שהוא יחיד):

ישנם שני מרכיבים: שבח ריאלי ועודף אינפלציוני.

שבח ריאלי: בדרך כלל המס השולי הוא בשיעור 48% על השבח הריאלי שלו יש להוסיף היטל קליטה בשיעור 2.4% (5% מהמס) ובסה"כ 50.4% מהשבח הריאלי.

עודף אינפלציוני: כמו כן מוטל מס בשיעור 10% על העודף האינפלציוני, בתוספת 5% היטל קליטה ובסה"כ 10.5%.

מועד התשלום: 50 יום ממועד ביצוע העסקה.

אף כי המס בעיקרו חל על מי שמוכר קרקע לקבלן, הרי ככל שהמס גבוה יותר הנטל מוטל כלכלית, לפחות באופן חלקי, גם על הקבלן.

ו. היטל השבחה (פירוט בסעיף 6) - מיסוי על מקרקעין בעקבות אישור תכנוני (שינוי יעוד או צפיפות בניה).

בנוסף על מס שבח, בעת מימוש זכויות בניה או מכירה של בעל נכס ו/או חוכר לדורות, יחול היטל השבחה בגין עליית שוויים של המקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה, או התרת שימוש חורג (למשל: בגין שנוי יעוד של קרקע חקלאית).

שיעור ההיטל - 50% מההשבחה, וזאת על פי התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה. המועד הקובע הינו יום אישור התכנית.

מועד התשלום: מועד מימוש הנכסים, דהיינו קבלת היתר או מכירה או שימוש.

אף כי היטל ההשבחה חל כעקרון על מוכר הקרקע, והוא אף ניתן כניכוי לצרכי מס שבח החל עליו, הרי שהסכום (נטו, לאחר חסכון מס שבח בעטיו), מהווה חיוב נוסף אשר (לפחות חלקית) מוטל על הקבלן הקונה, וממנו על הדייר.

לגבי קרקעות המדינה קיים כלל אחר, בתמורה להיטל ההשבחה - מינהל מקרקעי ישראל (בקרקות המוחזקות עדיין על ידיו) מחויב בהיטל המהווה 10% מכלל התקבולים.

ז. אגרות והיטלים עירוניים לפיתוח תשתית (מוטלים על הקבלן)

מדיניות מינהל מקרקעי ישראל הינה להקצות ליזמים קרקע מתוכננת ומפותחת. הפיתוח נעשה בדרך כלל ע"י עיריות או ע"י המינהל עצמו. ישנם מקרים שבהם המינהל מעניק "הרשאה לפיתוח" לגופים ציבוריים (דוגמת: חברות עירוניות, חברות ממשלתיות - ערים, שיכון ופיתוח, מבני תעשיה, ארגון קבלנים ועוד).

כפי שצוין לעיל (בפרק ב' סעיף 2) הרי שבמקרים לא מעטים, האגרות העירוניות משקפות מרכיב של "מיסוי" סמוי (מעל לכיסוי העלות בפועל).

נקודת המוצא העיקרית המתחייבת מכח פקודת העיריות היא שערך האגרות וההיטלים עבור סלילת כבישים, עבודות ביוב וניקוז וכיוצ"ב, חייב להיות שווה לעלויות. עקרון זה אינו מיושם תמיד במערכת המוניציפלית בארץ.

גם במקרה שהפיתוח מבוצע באחריות גופים ציבוריים, שיש להם הרשאה מהמינהל לפיתוח, ושיווק הקרקעות נעשה במשותף עימם, קיים חשש לניפוח עלויות, בתנאים של "קוסט פלוס".

בשני המקרים ההשלכות השליליות הן: הפסדים למדינה כתוצאה מקיזוז התשלומים המגיעים בגין הקרקע וכן יקור עלויות הבניה.

סוגי המיסים השונים.

2. מס רכישה (פרוט והסברים)

2.1 שיעור המס

הוראות מיוחדות קיימות לגבי שיעורי מס רכישה. בעוד ששיעורי מס שבח קבועים בחוק, שיעורי מס רכישה נקבעים ע"י שר האוצר (באישור ועדת הכספים של הכנסת).

2.2 כללי

מס רכישה עבר גלגולים שונים עד שהגיע לצורתו הנוכחית. בתחילה נגבו שני מיסים שונים שנקראו אגרת העברת מקרקעין אשר שולמו בנפרד לרשות המקומית ולאוצר. מאוחר יותר, אוחדו שני המיסים למס אחד שנקרא "תוספת מס", הנגבה על ידי שלטונות המס, וחלקו מועבר, על פי הוראות סעיף 9א, לרשות המקומית בתחומה מצויים המקרקעין. מאוחר יותר שונה שם המס ל"מס רכישה".

א. מס רכישה על דירת מגורים

תקנה 12 (2) לתקנות מס שבח מקרקעין (מס רכישה) תשל"ה 1974, קובעת כי מס רכישה על דירת מגורים ישולם ע"י הרוכש כאחוז משווי הדירה בצורה פרוגרסיבית בשיעורים המגיעים ל- 4.5% מהשווי. בצורה זו החוק משיג את התוצאה שמכירתן של דירות יקרות יתחייבו במס גבוה יותר מהמוטל על מכירתן של דירות עממיות זולות.

ב. מס רכישה על בנין

תקנה 11 (2) לתקנות קובעת כי שיעור מס הרכישה על בנין, למעט בנין המהווה דירת מגורים, הינו 3.5% משווי הזכות הנמכרת. תקנה 1 לתקנות מגדירה מהו "בנין" והיא קובעת שבנין יכול לכלול גם את חלקת הקרקע שעליה היא עומדת, למעט בנין ארעי או בנין שנרכש על ידי הרוכש במלאי עיסקי לענין מס-הכנסה (כגון קבלן או יזם הרוכש בנין כדי להרסו, לבנות בנין אחר ולמכרו).

ג. מס רכישה על מקרקעין אחרים

המס המוטל על רכישת מקרקעין אחרים שאינם דירת מגורים או בנין, הינו בשיעור הגבוה ביותר. תקנה 3 (2) קובעת כי על רכישת מקרקעין כאלה יש לשלם מס רכישה בשיעור 5% משווי הזכות הנמכרת. בקטגוריה זו ייכנסו מקרקעין פנויים, בניינים המהווים מלאי עיסקי, מבנים ארעיים שרואים אותם כמגרשים וכן מבנים ארעיים שאינם כלולים בהגדרת "בנין". לפי פרק 3 לתקנות מס רכישה ניתנות הנחות במס רכישה על קרקע, לגופים כמו תאגידים ומוסדות ממלכתיים שונים (כמפורט בתקנות), חברות עירוניות ל"שיכון", רשויות מקומיות וכן מכירת זכויות לגוף "משכן", ששר האוצר ושר השיכון אישרוהו כ"חברה משכנת", כל אלה משלמים מס רכישה בשיעור של 0.5% בלבד משווי הקרקע.

ד. יצויין כי קיימת הצעת האוצר להטיל מס רכישה על בונה המגרש גם בנין הוצאות פיתוח שהמוכר נטל על עצמו לעמוד בהם. הצעה זו תגרום למחלוקות רבות לגבי הערכת הוצאות הפיתוח העתידיות, ותועלתה אינה שקולה כנגד המגמה להוזלת מקרקעין ומניעת סיבוכים בביצוע עסקאות.

המס הנ"ל הינו על תקופת ההחזקה, דהיינו על בסיס שנתי. עם חקיקת חוק מס רכוש בשנת 1961, היתה תחולת החוק רחבה בהיקפים והמס הוטל על קשת רחבה של סוגי נכסים ובכלל זאת קרקעות, בניינים, מלאי וציוד. במרוצת השנים, עבר החוק גילגולים שונים ותוקן כמה וכמה פעמים, אולם מתכונתו של החוק נותרה כל העת בעינה. עם זאת, חל בחוק מהפך של ממש בשנת 1981 עם תיקון מס' 16 לחוק, אשר שינה באופן משמעותי ביותר, הן את היקפו של החוק והן את אופיו.

במסגרת תיקון זה, ביטל המחוקק את החיוב במס רכוש בגין בניינים, ציוד ומלאי והותיר את החיוב על קרקעות בלתי מבונוות בלבד, ובכלל זאת קרקעות שעליהן בניינים בשטח הקטן מהשטח המותר לבניה, ובשווי נמוך כקבוע בחוק. המס חל גם על קרקעות חקלאיות שמוכרות על-ידי מי שאינם חקלאיים כהגדרת החוק, ובכלל זה על קרקעות שלא ניתן לבנותם מסיבות תכנוניות ואחרות.

בדברי ההסבר להצעת תיקון החוק, הציג המחוקק את המניעים לשינוי יסודי זה במדיניות המיסוי ובין היתר נאמר: "לגבי קרקעות מוצע (ע"י האוצר) להשאיר את המס, שכן המס עליהן מהווה כ- 40% מכלל גביית מס רכוש (מבנינים וקרקעות כאחד).

בנוסף על כך, מהווה המס על קרקעות גורם אנטי ספקולטיבי, שכן מלאי הקרקעות הוא מוגבל והמס עליהן, שהוא 2.5% משווי, מהווה גורם מדרבן להקדמת הבניה...". בעקבות תיקון מס' 16, רואה איפוא המחוקק, את תפקידו להטיל מס על קרקעות שיש לגביהן זכויות בניה, אך אלו לא נוצלו או לא מוצו במלואן. לשון אחרת - מס הרכוש מוטל על הפוטנציאל הכלכלי הטמון באפשרות ניצולה של הקרקע לבניה, ובשל פוטנציאל כלכלי זה.

מס רכוש אינו חל, בדרך כלל, על אדמות חקלאיות. בפועל, מס הרכוש על מגרשים פנויים הינו כבד ביותר מהיותו בשיעור 2.5% מהשווי בשוק, ובהרבה מקרים הוא מגיע קרוב ל- 5%, שכן מי שמחזיק מגרש שאיננו מניב הכנסה שוטפת, חייב להשתכר ממקור אחר הכנסה רגילה ולשלם ממנה מס הכנסה בשיעור 50% כדי שיוותר בידו נטו לתשלום מס רכוש בשיעור 2.5% משווי המגרש. לכן נטל המס כאן הוא למעשה כפול (5%).

לדוגמא: נניח ששווי מגרש הינו 100,000 ש"ח ומס הרכוש - נקבע בגובה 2,500 ש"ח לשנה ואינו מנוכה כהוצאה. במקרה זה על בעל הקרקע להרוויח הכנסה חייבת של 5,000 ש"ח לפחות בכדי לממן את המס. מכאן ניתן לומר שנטל המס הינו למעשה 5%. יש לציין כי שיעור של 5% נחשב לשיעור המקובל על רנטה קרקעית.

מחמת גובהו, יש אולי להשאירו בשיעורו הנוכחי לגבי קרקעות באזורים שאפשר לבנותם מיד לפי הוראות חוקי התכנון ולהקטין את השיעור לגבי קרקעות אחרות, כדי לעודד היצע קרקעות להשקעה עתידית.

4. **מס ערך מוסף** (פרוט והסברים)

מס ערך מוסף חל על מכירת דירות או קרקעות ע"י גופים מסחריים (קבלנים, סוחרים קרקעות וכדו') ושיעורו 18%. המס חל על הקונה והמוכר אחראי לגביה. המס הנגבה מהדייר על-ידי קבלן מתקזז כנגד תשלומי מס ערך מוסף על עסקאות, כאשר מדובר בקונה שהוא "עוסק". לעומת זאת לגבי דייר הקונה דירה למגורים מקבלן, מהווה סכום המס הנטף תוספת למחיר הדירה בשיעור מלוא 18%, שכן אין הוא יכול לקזזו, ולכן הינו מהווה גורם המייקר ב- 18% את מחיר הדירה לצרכן הסופי.

5.1 עיקרו הטלת המס

חוק מס שבח מקרקעין מטיל את המס על השבח שנבע ממכירה של זכות במקרקעין או מפעולה באיגוד מקרקעין. השבח הינו הפער שבין עלות המקרקעין לרבות השבחות לבין מחיר המכירה. החוק כולל מספר רב של הגדרות הבאות לקבוע מהי מכירה או פעולה באיגוד המתחייבת במס שבח.

אין המס מוטל אלא אם כן נבע "שבח" למוכר או לעושה הפעולה, המשקף את ההפרש שבין "שווי הרכישה" לבין "שווי המכירה" של הזכות.

מאז 1975 המחוקק מתחשב גם בהשפעה של האינפלציה ביצירת רווחים מדומים. החוק כולל הוראות הבאות להפריד בין השבח הראלי - עליו מוטל מס גבוה, לבין שבח אינפלציוני - עליו מוטל מס בשיעור נמוך יותר. המס מקביל למס הכנסה על רווחי הון, ולכן הוא חל על בעלים פרטיים או על כאלה שהקרקע מהווה בידיהם השקעה קבועה ולא מלאי עסקי. לעומת זאת, הקבלנים וסוחרי הקרקעות מחויבים במס הכנסה על רווחיהם במקום מס שבח. יש לזכור כי מס השבח הוא מס המשתלם לקופת האוצר בעוד שהיטל ההשבחה (סעיף 6 להלן) משולם לרשות המקומית. למעשה ניתן לומר שהמוכר משלם הן היטל השבחה והן את השבח, אלא שמס השבח החל עליו מופחת בגין העובדה שהיטל ההשבחה מנוכה מהשבח המהווה בסיס למס (הוא לא מזוכה מהמס עצמו). לכן קיים כאן כפל מס מוקטן.

לדוגמא: כאשר ההשבחה היא נניח 100, יוטל היטל השבחה בשיעור 50% אשר ינוכה משבח. מס השבח יוטל איפוא על היתרה (50) בשיעור של 50.4% ליחיד. ס"ה המס (היטל השבחה + מס שבח) במקרה זה יגיע לשיעור של 75.2% מההשבחה.

5.2 שיעור המס

סעיף 48א(ג) לחוק קובע כי שיעור המס על הסכום האינפלציוני יהיה 10% בלבד. שיעור זה הינו מחייב גם לאחר שילובו של השבח בשאר ההכנסות של הנישום והכללתו בדיווח למס הכנסה.

לעומת זאת, שיעור המס על השבח הראלי הינו בשיעורים הרגילים לפי פקודת מס-הכנסה, החל מ- 35% עד 48% + 5% מהמס כהיטל קליטה לגבי יחידים. חבר בני אדם יהיה חייב על השבח הראלי במס בשיעור של 40%. האמור לעיל כפוף למספר סייגים: ראשית, לגבי חישוב המס ליחיד רואים את השבח הריאלי כאילו היה הכנסתו היחידה והוא יתנה בשלב זה משיעורי מס נמוכים, בגלל שמדרגות המס הינן פרוגרסיביות. רק מאוחר יותר עם שילוב המס עם שאר הכנסות הנישום, עשוי הוא לשלם מס שולי גבוה יותר.

שנית, סעיף 48א(ד') קובע כי בעסקאות ארוכות מועד קיימות תקרות מס נמוכות יותר, גם לאחר צירוף השבח לדו"ח מס הכנסה. הסעיף קובע כי במכירתם של זכויות שנרכשו עד שנת המס 1948, לא יעלה המס בשום מקרה על 12% מהשבח לגבי זכויות שנרכשו משנת 1949, 14% בשנת 1950, וכן הלאה עד שנת 1960 שבו תקרת המס תהיה 24% מהשבח.

יש לציין שהתיקרות מתייחסות לשבח כולו, וגם לאחר שילוב השבח לשאר ההכנסות של הנישום אסור שיעלה שיעור המס על התקרות האמורות לעיל.

התוצאה היא שבעלים שרכשו מגרשים אחרי 1961, כך שאינם נהנים מההוראה הנ"ל בדבר תקרת מס, נרתעים מלבצע עסקאות שכן שיעורי המס על השבח מגיעים לכ- 50% והתוצאה היא שמגרשים רבים אינם מבונים.

ניתן לעודד את בעלי הקרקעות לבנות על מגרשיהם ע"י קידום תקרת המס ההדרגתית שחלה על מגרשים שנרכשו עד שנת המס 1960, גם לרכישות שנעשו עד לשנת המס 1975. בדרך זו תקודם שנת ההנחה האחרונה במקום 1960 כמו בעבר ל- 1975, (גם במקרה זה יהיה צורך בתקופת החזקה העולה על 15 שנה, בכדי להנות מהקלות). כן ניתן לעודד מכירת מגרשים לבניה, כאשר במקרה של הקמת בנין למגורים או לתעשיה על המגרש תוך שלוש שנים ממועד המכירה יוגבל המס ל- 25%. ניתן לקבל הנחה זו כהוראת שעה שתפקע ב- 31.12.94.

6. היטל השבחה (פירוט והסברים)

6.1 תחולת החוק + רקע כללי

היטל השבחה הינו תולדה של מס השבחה, שחל בעבר על פי פקודת בנין ערים 1936 ולפיו, שהוועדה המקומית לתכנון ובניה היתה רשאית לגבות. (מסתר שבאנגליה שחוקיה בתחום זה היוו בסיס לחוק אצלנו היטל השבחה אינו מיושם כיום מאחר והוא דוחה יזמים).

עם תיקון חוק התכנון והבניה בשנת 1981 ההיטל הפך לתשלום חובה. כיום, היטל השבחה מוטל בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה תשכ"ה 1965, תיקון מס' 18 ו- 20 משנת 1981 ושיעורו 50% מההשבחה שנוצרה במקרקעין, כתוצאה מהשינוי שחל בערכם בגין שינוי יעוד או הגדלת אחוזי בניה. המחוקק סבר שיש לחלק את ההשבחה בין בעל הקרקע לרשות המקומית. "השבחה" מוגדרת בחוק: "עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג".

ראוי להתעכב על מרכיבי הגדרה זאת:

א. עליית שווי: במקרה של תוספת אחוזי בניה ההיטל מוטל על עליית שווי (בעת אישור תכנית חדשה). תוספת אחוזי בניה לא בהכרח תורמת לעליית השווי (דהיינו, מס על "עיסקה רעיונית"). על כן אומר בית המשפט "יוצא איפוא, שהמדובר בענין עובדתי הדורש הוכחה, שכדי לתבוע היטל השבחה יש להוכיח תחילה שאישור התכנית אומנם גרם להשבחה של המקרקעין". לצורך הענין עליית השווי יכולה לנבוע משינוי יעוד ו/או תוספת אחוזי בניה, בכפוף לאמור לעיל.

נדגים במספר דוגמאות:

(1) במצב הקודם ניתן היה לבנות בנין בן 4 קומות, 25% לקומה ובסה"כ 100%,

כאשר קומת הקרקע מסחרית.

התכנית החדשה מאפשרת בניית 5 קומות על עמודים בצפיפות כוללת של 125%. כלומר, נוספים 25% אך נשלל השימוש המסחרי בקומת הקרקע. באזור ששווי קרקע לחנויות בו הוא כפול משווי הקרקע למגורים, אזי למרות תוספת אחוזי הבניה אין להצביע על השבחה.

(2) התכנית החדשה מאפשרת תוספת בניה בשיעור 20% לעומת מצב קודם. ברם, התכנית מתנה את היתר הבניה באיחוד חלקות ובניה משותפת עם בעלים אחרים; בהוצאות פיתוח שונות שלא היו נדרשות בעבר וכדו'. ייתכנו מקרים בהם התנאים הנוספים כרוכים בהוצאות ובהפסד זמן שמשמעותו השהייה בניצול הקרקע.

יתכן והוצאות אלו אף עולות על עליית השווי הנובעת מתוספת אחוזי הבניה, וברור כי גם במקרה הזה אין תוספת הבניה כשלעצמה, מהווה נתון בלעדי

להערכת ההשבחה.

ב. מקרקעין: החוק מדבר על עליית שווי "מקרקעין", דהיינו קרקע וכל הצמוד אליה, ולא עליית שווי הקרקע בלבד - הגדרה שהיתה מקובלת לפני התיקון של 1981. דבר זה הוא לעיתים מהותי בחישוב ההשבחה.

ג. תחולת המס: ההיטל יחול בעקבות אישור תכנית והוא יחול על מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או הגובלים עימה בלבד (חוק התכנון והבניה, תיקון מס' 20).

ההיטל חל רק על השבחה עקב אישור תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת, ולא עקב אישור של תכניות ארציות ומחוזיות.

ד. שיעור ההיטל

לפי סעיף 3 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, שיעור ההיטל הוא מחצית ההשבחה.

ה. קיים פטור מהיטל השבחה בבניה עצמית, לאדם או לקרובו, לדירות עד 120 מ"ר.

6.2 היסוד הרעיוני לחיוב בהיטל השבחה - מטרת המחוקק

"הוצאות הכרוכות בהכנתה, עריכתה או ביצועה של תכנית בנין עיר, יבואו מתוך דמי ההשתתפות שישולמו על-ידי אלו שערך נכסיהם האמיר עקב הכנתה, עריכתה או ביצועה של התכנית, היינו על ידי אלה שנהנו הלכה למעשה מן התכנית..." (מתוך פסק דינו של השופט שמגר בג"צ 198/75 מנהל מס עיזבון פייבוש מושקוביץ נ. ראש עיריית בת-ים בעמ' 291).

ההיטל חל על השבחה בשווי המקרקעין הנובעת מאישור תכנית. יכול שההשבחה נובעת מתוספת אחוזים, שינוי יעוד, או אפילו מהפיכת קרקע בלתי זמינה לזמינה (כגון ע"י תכנית מפורטת שאינה משנה אחוזי בניה שהיו בתכנית מתאר).

6.3 המצב הקיים

- א. היטל השבחה בשיעור 50% מהווי מקור הכנסה חשוב לקופות העירייה.
- ב. לפיכך, בתהליך הכנת תב"ע מובאת לעיתים בחשבון גם "מכסימיזציה" של השבחה ובהתאם הכנסות מהיטל השבחה.
- ג. מכסימיזציה של השבחה מושגת בין השאר, ע"י מתן תוספת אחוזי בניה לבניית יח"ד גדולות (4-6 חדרים) ודרישות ברמה גבוהה של פיתוח וגימור.
- ד. דרישות אלו מייקרות את עלות הבניה ולא תואמות את הצרכים הקיימים לבניה המונית עבור עולים חדשים, זוגות צעירים ומחוסרי דיור.
- ה. היטל ההשבחה חל גם על חוכרי קרקעות מהמינהל בלי שים לב לזכויות החכירה, כאשר הבעלות בנכס איננה מלאה, והזכויות בו עלולות לפקוע עם תום תקופת החכירה. כנ"ל לגבי חוכר בקרקע חקלאית שיעודה השתנה והוא לעומת זאת אינו רשאי למכור זכויות לבניה למגורים.

ו. עפ"י ממצאי בדיקה שנעשתה באשדוד וברחובות, נמצא כי דירות 5 חדרים כמעט ואינן נמכרות (באתרי בניה שנבנו במסגרת החוק החדש). מכאן שבעלי קרקע ששלמו היטל השבחה כדי לזכות בתוספת אחוזי בניה בגין המגרש שלהם, יצאו נפסדים בהעדר רוכשים לדירות אלו.

ז. בשים לב לכך שבעל קרקע חייב גם במיסים אחרים על רווחיו כגון מס שבח ששיעורו עשוי להגיע עד כ- 50%, מס הכנסה (במקרה זה אין מס שבח), מע"מ ומס רכוש, הרי היטל השבחה בשיעור 50% מעליית ערך מקרקעין, מהווה גורם שאינו מעודד שינוי יעודן של קרקעות חקלאיות לבניה למגורים (פרטיות ושל חוכרים מהמינהל) ועלול להיות גורם לייקור העלות הכוללת של מחירי הדירות.

ח. הבסיס השמאי להשבחה מתייחס לנקודת זמן - תאריך אישור התכנית, ואין התחשבות בהשלכות לאורך זמן, כולל אפשרויות לירידת מחירים (עקב היצע עודף).

6.4 פתרון מוצע

- א. הפתרון המוצע הוא הקטנת שיעור היטל ההשבחה המשולם לרשויות המקומיות בשיעור משמעותי (בדומה למוצע בהמלצות ועדת פוגל בענין הבניה להשכרה), ובכך לאפשר עידוד יוזמות פרטיות, הרחבת הצע הקרקעות והוזלת המוצר המוגמר לצרכן (כמובן בכפוף לתמונת הביקושים בשוק). הפתרון המוצע יכול שיתייחס לפרק זמן מוגבל כהוראת שעה, או אולי באזורים מועדפים.
- ב. הקטנת שיעור ההיטל תביא לכך שהרשויות אולי תסבולנה מהקטנת ההכנסה בטווח הקצר, לעומת זאת, תגדל ההכנסה הכוללת בגין הרחבת פעולות הבניה, כך שבסופו של חשבון הן תצאנה נשכרות. בכל מקרה השינוי מחייב קודם לכן בדיקת ההשלכות על מערכת ההכנסות והמימון של הרשויות המקומיות.
- ג. היטל בשיעור מוקטן ידרבן יוזמות לשינוי יעודן של קרקעות פרטיות. גם אם לא ניתן להבטיח שהקטנת ההיטל תגולגל לקונה בכל מקרה, הרי בהגדלת רווחי הקבלן משתתף האוצר ב- 40% דרך מס הכנסה, כך ש"ההפסד" מהקטנת ההיטל אינו משמעותי.
- ד. היטל השבחה מוקטן ימנע מצבים חריגים שבהם המיסוי ותשלומי החובה עלולים לגלוש מעל 100% משווי הקרקע ביעודה החדש (ראה נספח כ'). במציאות ישנם מקרים רבים בהם בעלי נכסים נמנעים מיוזמות לשינוי יעוד ו/או לביצוע בניה מאחר ושולי הרווח לאחר תשלום ההיטל הינם מזעריים.
- ה. מומלץ לפטור יזמים מהיטל השבחה או לצמצם את שיעור ההיטל במקרים של בניה להשכרה, למגורים וכן בבניית דירות לזכאי משרד השיכון בשטח עד 100 מ"ר (עולים + זוגות צעירים). הדבר יעודד קבלנים ויזמים לתכנן ולבנות דירות לזכאים. **בכדי להבטיח שהקטנת המס תגולגל למשתכנים, אפשר להקפיא חלק מההנחה בהיטל בתור הלוואה עומדת למספר שנים. במידה והשימוש בקרקע יהיה תואם ליעוד, ההלוואה הנ"ל תהפוך למענק ליזמים.**

נספח לפרק ג'

המלצות משלימות בתחום המיסוי - בניה להשכרה

המיסוי מהווה מנוף משלים למדיניות קרקעית.

להלן מספר המלצות נוספות בתחום המיסוי שמטרתם השגת היעדים בתחום הבניה ובמיוחד בתחום הבניה להשכרה.

ההמלצות נוגעות במיוחד להיטל השבחה, מס שבח, מס רכישה ומס רכוש.

א. עידוד בניה להשכרה*

- (1) הארכת תוקף חוק מס הכנסה (עידוד להשכרת דירות) עד 31.12.95.
 - (2) תיקון פרק שביעי 1.
 - (2.1) קיצור התקופה של חובת ההשכרה מעשר מתוך שנים עשרה שנים לחמש מתוך שש שנים.
 - (2.2) עריכת חישוב תקופת ההשכרה של חמש שנים משוקללת לגבי כלל הדירות ולא לגבי כל דירה בנפרד.
 - (2.3) הורדת קבע של שיעור מס ההכנסה על הכנסות המשכיר מההשכרה ל- 15% (לעומת פטור מוחלט הקיים לבעלי מספר קטן של דירות כהוראת שעה).
 - (2.4) לחילופין - תיקון חוק התאומים כך שאם סיכום ההון לפי סעיף 7 הוא שלילי, הוא לא יתווסף להכנסות השנה, אלא יועבר כשהוא צמוד למדד לשנים הבאות ויונכה מסכום חיובי עתידי, ו/או יהפך להכנסה בעת מימוש הנכס.
 - (2.5) יש לבטל את האיסור על המשכיר למתן אופציה לדייר (ולפחות לדייר זכאי) לרכוש את הדירה בתחום תקופה מסויימת.
 - האיסור לעשות כן בתקופת השכירות המעוגן כיום בחוקיקה, מונע מדיירים להתייחס לדירה כמשכן קבע שלהם ומתבטא גם ביחסם לתחזוקת הדירה והבית.
 - (2.6) העמדת שיעור הפחת על- 10% לשנה.
 - (3) עידוד קרנות נאמנות להשקעה בבניה להשכרה.
 - (3.1) מתן פטור ממע"מ, מס שבח ומס רכישה על פעולה ביחידות של קרנות מתמחות בנדל"ן.
 - (3.2) הגבלת מס הכנסה על רווחי הקרנות ל- 20%.
 - (3.3) פטור מלא ממס על עסקאות ביחידות בקרנות. לנישומים על פי פרק ב' לחוק התיאומים תחשב ההשקעה כנכס קבוע, ולא יחול עליה סעיף 6 בדבר עליית ערכן של ניירות ערך.
 - (4) עידוד קבלנים להשכיר דירות מלאי על ידי קביעה שהשכרה של דירות המהוות מלאי עסקי בתקופת 1.1.91-31.12.95 לא תחשב כמכירה עקב העברתן מחזקת מלאי לחזקת נכס השקעה כרכוש קבוע על פי הוראת סעיף 85, אלא אם זו בחירת הקבלן.
 - (5) ביטול ההצעה של חיוב דירות מגורים מעל \$ 300,000 במס שבח.
 - (6) יש לפתור בעיית נזילות קשה, הנובעת מכך שכל מס הערך המוסף המשולם בגין תשומות הבניה, איננו ניתן לניכוי והמשקיע צריך לספוג אותו.
- ניתן אולי לפתור חלקית את הבעיה בכך שהמשקיע יקבל הלוואה עומדת (צמודה בלבד) בגובה מס התשומות, אשר תוחזר כאשר הבנין יימכר כולו או חלקו, בתוך תקופה ניכרת (10-16 שנה). ניתן לשחק את ההלוואה כמענק על פני 10 שנים נוספות כ"פרס" על החזקת הבנין כבנין להשכרה מסך כ- 10 שנים.

* הצעות אלו הוגשו בשעתו למשרד האוצר. אותן המלצות החופפות להמלצות ועדת פוגל עוגנו בחקיקה, בתחילת 1992.

(7) יש לשים לב לכך כי הטכניקה המעניקה פטור על השכרת דירות קיימות, תבוא לכלל

פקיעת תחולה בתום השנה הזאת.

יש איפוא, לתכנן כבר עכשיו את החקיקה הרלוונטית לשנת 1992 ואילך שצריכה להתבסס על הנקודות הבאות:

(7.1) מתן אפשרות לתשלום מס מוגבל של 10% מדמי השכירות על הכנסות משכירות בגובה עד 60,000 ש"ח לשנה (ערכי היום).

(7.2) הזכות לתשלום מס מוגבל לא תפקע ותחול על הסכום האמור, גם אם סה"כ הכנסותיו של הנישום משכ"ד למגורים תגענה עד כפל הסכום האמור (כאשר ההפרש בהכנסות יחוייב במס רגיל).

(7.3) יותר פחת של 3% משווי הכולל של הדירה.

(7.4) יותרו הוצאות שיפוצים והתאמות של דירות ששימשו למשרדים כדי שישמשו חזרה למגורים כהוצאה משך שלוש שנות מס (כדי לעודד פינוי משרדים והחזרתם לשמש כדירות מגורים).

(7.5) מתן אפשרות לקבלנים להשכיר דירות המסווגות כדירות מלאי בקופה עד 31.12.95 מבלי שעצם ההשכרה תשנה את סיווגם לרכוש קבוע, ותגרום בכך להטלת מס הכנסה, על "רווח רעיוני" (זקוף) שנוצר כביכול מהפיכת מלאי לרכוש קבוע.

(8) ניתן אולי להציע מסלול אלטרנטיבי למי שירצה להתחייב לתקופת השכרה ממושכת יותר (כגון 10 שנים מתוך 12), אשר תלווה בסבסוד לבעל הדירה ובהגבלת דמי שכירות שהוא רשאי לגבות (כששניהם יחד יהוו את שיעור התשואה הרצוי).

הצעה זו שונה מההצעה לסבסוד דמי השכירות על-ידי מתן הסבסוד לזכאים, בכך שהיא ניתנת לבעלי הנכס ולא לדויר. מטרת השוני בהצעה היא להבטיח לבעל הנכס הכנסה כלשהיא גם בגין דירות שלא יצליח להשכיר, שתהיה נמוכה מספיק כדי לעודד אותו בכל זאת לחפש שוכרים, ומאידך גבוהה מספיק כדי להוות תמריץ ולהסיר חששות. כמובן, שעה שהדירה תהא מושכרת, ירד הסבסוד מסל ההטבות לו זכאי הדייר כעולה חדש או כזוג צעיר. ההפסד של המדינה יצא בסבסוד הדירות הריקות, כאשר מנגד שכרה יהיה בוויסות רמת דמי השכירות שיהיו תנאי למתן הסבסוד הישיר לבעלי הנכס.

(9) הרחבת מסגרת ההטבות לגופים פיננסיים שירכשו בנינים למגורים. גופים כמו קופות גמל היו פטורות עד כה ממס על רווחים מהשכרה ואין מקום לשלול מהם פטור זה. לגופים אחרים כגון חברות ביטוח ובנקים, יש להעניק תמריץ על ידי הבטחת מס מוגבל (כולל מס שכר ורווח המוטל על המגור הפיננסי) שלא יעלה על 25% מהרווח החייב במס מההשכרה.

(10) מתן אפשרות לקבוצת אנשים להתאגד כאגודה שיתופית או כשותפויות מוגבלות למטרות השקעה בבניה להשכרה, כאשר תנודות בין יחידי משקיעים לא יחוייבו במס רכישה או מס ערך מוסף, ויוטל מס שבח מוגבל של 25% על רווח ההון ממימוש ההשקעה של המשקיע.

ב. עידוד היצע קרקעות פרטיות

1. במכירת מקרקעין כשנרכשו מקרקעין אחרים המיועדים למגורים בתקופה של 12 חודש אחרי המכירה או 3 חודשים לפני, יחולו הוראות דחיית מס בדומה להוראות סעיף 96 לפקודת מס הכנסה.

2. עידוד משקיעים למכירת קרקע לבניה למגורים לקבלנים, בין במכירה ישירה ובין בעסקת קומבניציה, יכול להינתן על-ידי קביעה לפיה מחצית ממס השבח שחל על מכירה ישולם מיד, ומחציתו תידחה לתקופה של חמש שנים. אם במשך תקופה זו יבנה על הנכס בית למגורים, יימחק החוב בסוף התקופה. בדרך זו יובטח שההנחה בשעור

- 50% ממס השבח תנתן בפועל רק אם תמומש המטרה שלשמה ניתן, דהיינו עידוד בניה.
החוב יהיה צמוד למדד + 6% ויהווה שיעבוד על הנכס עד למחיקתו.
3. ביטול ההצעה למס רכישה "רעיוני" בנוסף על המס החל על הקרקע בגין פיתוח ובניה עצמיים.

ג. עידוד עקיף לבניה למגורים

1. הרחבת הפטור הניתן כיום לקופות גמל על ההכנסה מהשכרת מספר נכסים (שאינה נחשבת לעסקי השכרה), גם על השכרת מספר משמעותי של נכסים (או לפחות - קביעת שיעור מס מוקטן על הכנסה זו).
2. הרחבת הוראות חוק עידוד השקעות הון על השכרת דירות-גם על מסגרת השכרה לבית אבות.

