

# האם לרשויות מקומיות יש תמריץ שלילי להגדלת האוכלוסייה בשטחן?

צבי אקשטיין, אפרת טולקובסקי, אנה אייזנברג- בן לולו, יורי שרמן

**GGA/2014 - נייר מדיניות**

מרץ 2014

סדרת ניירות המדיניות של מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן הנה תוצר של מחקרים והצעות מדיניות אשר הוזמנו ומומנו על ידי המכון. העמדות המובאות בניירות המדיניות הן באחריות הכותבים. פרטים על מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן מופיעים בעמוד האחרון של נייר מדיניות זה.

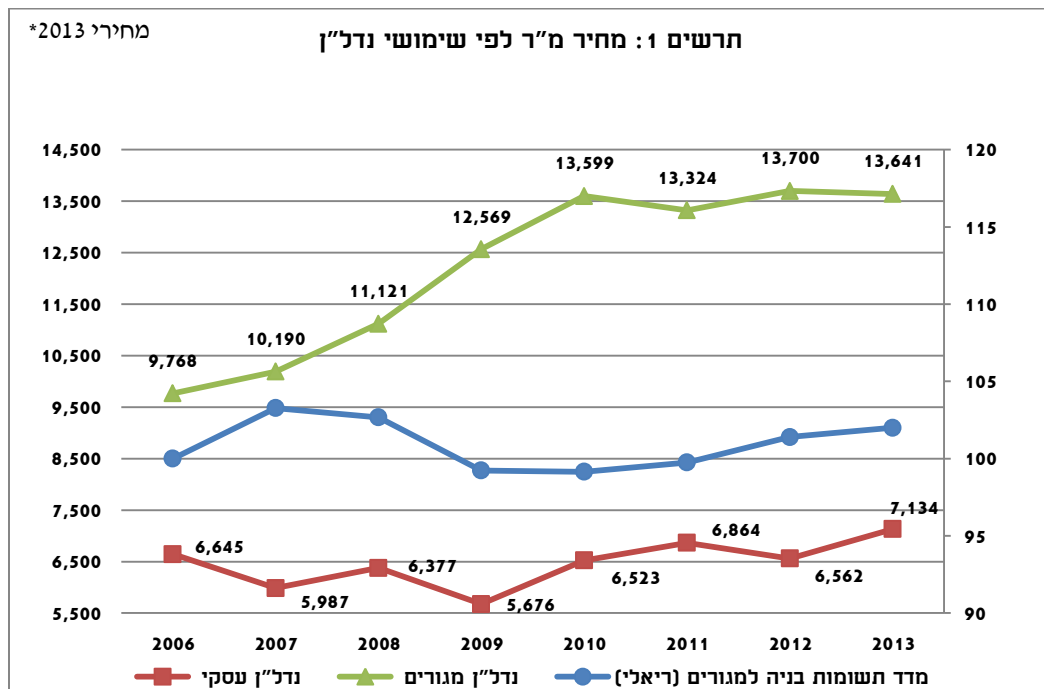
## תוכן העניינים

3	1. סיכום ומסקנות
6	2. רקע
11	2.1. רשויות מקומיות בישראל
11	2.2. מקומה של הרשות המקומית במערכת התכנון והבנייה בישראל
13	2.3. הכנסות, הוצאות ותמורות במבנה התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל
14	2.3.1. ההוצאות המרכזיות בתקציב הרשויות המקומיות
14	2.3.2. מקורות ההכנסה העיקריים של הרשויות המקומיות
14	2.3.3. המעבר להסתמכות על הכנסות עצמיות
18	2.4. שאלות מדיניות ספציפיות
18	3. ניתוח
18	3.1. תעריפי הארנונה – מודל כלכלי
20	3.2. יישום המודל הכלכלי על רשויות נבחרות באזור הביקוש
21	3.3. מיסוי מוניציפלי בעולם
22	3.4. בריטניה כמקרה בוחן
24	3.5. מס על ערך הקרקע כתחליף לארנונה
24	3.6. מיסוי ערך הקרקע בעולם
25	3.7. מיסוי ערך הקרקע בישראל
26	4. המלצות
28	5. ביבליוגרפיה
31	6. נספחים
31	נספח 1: מחיר מ"ר נדל"ן למגורים ללא הצמדה למדד מחירי הדיור של מכון גזית-גלוב
31	נספח 2: עלויות הבנייה של נדל"ן עסקי ללא משרדים
32	נספח 3: עדויות מן התקשורת

## 1. סיכום ומסקנות

נייר מדיניות זה בא לבחון האם יש לרשויות המקומיות תמריץ שלילי להגדיל את היצע הדיור ולהוסיף תושבים לשטחן והאם מערכת התמריצים הקיימת יחד עם היכולת של הרשויות המקומיות להשפיע על היצע הקרקעות לשימושים השונים תורמות לעליית מחירי הדיור. כדי לבחון זאת מוצגים תחילה הפערים ברמות המחירים בין מחירי נדל"ן המיועד לשימושים שונים, ולאחר מכן נערכת סקירה תאורטית ואמפירית של מודל העיר החד-מרכזית כפי שהוא מיושם בישראל. בהמשך מוגשת סקירה של מבנה השלטון המקומי בישראל במתן דגש במבנה התקציבי של העיריות ובתפקידן במערכת התכנון הארצית. לאחר מכן נבחנות שיטות שונות של מיסוי מוניציפלי באמצעות ניתוח טקסטואלי של מאמרים ושל דוחות העוסקים בניסיון קיים בארץ ובעולם. לאחר בחינה של נושאים אלו מגובשות המלצות למדיניות שמטרתה לתמרץ רשויות מקומיות להגדיל את האוכלוסייה בשטחן, להגדיל את היצע הקרקעות הזמינות לבנייה ובכך לסייע לירידת מחירי הדיור.

מחקרים רבים עסקו בעליית מחירי הדיור בשנים האחרונות, אך תשומת לב מועטה הוקדשה למחירי הנדל"ן העסקי (נדל"ן המיועד למסחר, לתעשייה, לעסקים וכדומה). בין השנים 2003-2012 מחיר מ"ר בנוי המיועד לעסקים לא השתנה באופן ניכר ומשמעותי, בעוד שמחיר מ"ר בנוי המיועד למגורים עלה ב-40%<sup>1</sup>.



(לפי קובץ כרמ"ן, רשות המסים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה)

<sup>1</sup> הנתונים מתייחסים לעיריות המשתייכות למגזר היהודי

מחירי הנדל"ן מושפעים משלושה גורמים מרכזיים: עלויות הבנייה, הרווח היזמי ומחירי הקרקע. מבין רכיבים אלו, מחיר הקרקע הוא הגורם העיקרי למגמת המחזוריות התנדודתית המאפיינת את מחירי הדיור, והוא מהווה רכיב משמעותי במחיר לצרכן. בעוד מדד התשומות לבנייה למגורים ומדד מחירי הצרכן עלו במידה מתונה יחסית לעלייה במחירי הקרקע, שיעור השינוי במחירי הקרקע למגורים היה גבוה בצורה משמעותית משניהם, ובמיוחד באזורי הביקוש. נתון זה יכול להצביע על מחיר הקרקע כעל הגורם המרכזי לעליית מחירי הדיור.

בשוק נדל"ן תחרותי, בו הקרקע מוקצת למרבה במחיר, מחירי הקרקע לשימושים שונים במרחב אורבני מוגדר יהיו זהים בשיווי משקל. בפועל אנו עדים לפערים משמעותיים בין המחיר למ"ר בנוי של שטח המיועד למגורים ובין המחיר למ"ר בנוי של שטח המיועד לשימוש עסקי. פער זה גדול במיוחד באזורי הביקוש. בהנחה שעלויות הבנייה של נכסים לשימושים שונים זהות, הרי שהפערים במחירי הקרקע לשימושים השונים נובעים מהגבלות לא זהות על היצע הקרקעות המיועדות למגורים לעומת אלה המיועדות לנדל"ן עסקי. פערי שווי כאלה אינם יכולים להתקיים בשוק שבו הקרקע מנוצלת לשימוש המאפשר שווי מקסימלי.

מחירי הדיור נקבעים בנקודת המפגש של הביקוש וההיצע. באשר לביקוש לתוספת יחידות דיור, לצעדי המדיניות יש השפעה מוגבלת על רמת המחירים בשוק הנדל"ן כיוון שביקוש זה לתוספת יחידות דיור הוא נגזרת של קצב גידול האוכלוסייה, והוא (הביקוש) קשיח למדי. באשר להיצע של יחידות דיור, הוא נקבע באמצעות מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה, והוא תוצר ישיר של תפקוד רשויות התכנון. משום כך אפיק הפעולה היעיל ביותר להורדת מחירי הדיור הוא באמצעות הגדלת היצע הקרקעות הזמינות לבנייה.

כפי שצוין, הגורם המרכזי לעלייה ולתנדודתיות של מחירי הדיור בעשור האחרון היה מחירי הקרקעות, ולכן כדי להוריד את מחירי הדיור יש לפעול להגדלת היצע הקרקעות הזמינות לבנייה, כך שמלאי הדיור יגדל בקצב מהיר יותר מקצב גידול האוכלוסייה. במציאות הישראלית, לרשויות המקומיות יש השפעה רבה בקביעת ההיצע של קרקע המיועדת לבנייה במרחב המוניציפלי ובהקצאה של שטחים אלו לשימושים שונים. בעבודה זו אנו מציגים אפוא את הטענה הבאה: הרשויות המקומיות משפיעות על מחירי הקרקעות.

במסגרת תכנית הייצוב של אמצע שנות השמונים הועברו הוצאות רבות מאחריות ישירה של הממשלה לאחריותן של הרשויות המקומיות ושל העיריות. מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות מחולקות להכנסות עצמיות ולסיוע ממשלתי (מענקי איזון). כיום, רוב המימון לשירותים המוניציפליים נובע מן ההכנסה העצמית של הרשויות המקומיות, וחלק הארי בהכנסות העצמיות הוא תשלומי הארנונה. הארנונה מחולקת לשני סוגים עיקריים: ארנונה ממגורים וארנונה שאינה ממגורים (בעיקר ארנונה עסקית). תעריף החיוב הממוצע למ"ר של ארנונה עסקית מגיע, בחלק מן הרשויות המקומיות, עד לפי ארבעה מתעריף החיוב הממוצע לארנונה למגורים. לדבריהם של ראשי רשויות מנהלי כספים ברשויות וכן לפי הערכה מספרית שנעשתה כאן, אפשר לראות שעלותו של משק בית

גבוהה מן הארנונה שהוא משלם בסכום שנע בין כ-4,000 ל-13,000 ₪ בשנה. אמנם הערכת עלותו של מ"ר של נדל"ן עסקי חורגת מגבולות נייר מדיניות זה, אולם לנוכח הארנונה הגבוהה ורמת השירותים הנמוכה הנדרשת, ארנונה שאיננה ממגורים היא מקור הכנסה חיובי בערים וברשויות המקומיות, בניגוד לארנונה ממגורים. אי לכך, תשלומי הארנונה העסקית מהווים מקור חשוב למימון רשויות מקומיות. הטענה בעבודה זו היא שהיתרונות הפיסקליים הברורים של ארנונה עסקית לעומת ארנונה ממגורים יוצרים תמריץ שלילי לרשויות המקומיות להוספת אוכלוסייה לשטחן ולהגבלת היצע הקרקעות הזמין לבנייה למגורים.

שיטה מקובלת בעולם להתמודדות עם עיוותים במערכת התמריצים העירונית היא החלה של מס על ערך הקרקע. מיסוי ערך הקרקע טומן בחובו יתרונות אחדים. ראשית, זהו מס צודק ושוויוני שכן עלייה בערך הקרקע נובעת מפעולות הציבור ונציגיו, ולכן ראוי שהתשואה הנובעת מפעולות אלו תוחזר לציבור הרחב. שנית, מיסוי על ערך הקרקע נחשב למס יעיל כלכלית שכן הוא אינו מחולל עיוותים בהקצאת המאמץ של הפרטים בכלכלה. מסים לרוב גורמים לחוסר יעילות כלכלית כיוון שהטלתם גורמת לעיוות במחירי השוק ובתהליך קבלת ההחלטות של פרט המבקש להשיא (למקסם) את תועלתו. כיוון שהיצע הקרקע ברובו קשיח ויכולת ה"ייצור" של הקרקעות מוגבלת, הטלת מס על ערך הקרקע לא תפגום ביעילות הכלכלית של היצע הקרקעות בשוק הנדל"ן. כמו כן, מס על ערך הקרקע יפחית את הרכיב הספקולטיבי בשוק הנדל"ן, שכן החלת מס שכזה תמנע תהליך צמצום של היצע הקרקעות בידי בעלי הקרקעות הצופים עליית מחירים נוספת, תגרום לירידה בתנודתיות של מחירי הנדל"ן ותסייע במניעת היווצרות של בועות ספקולטיביות באשר למחירי הקרקע.

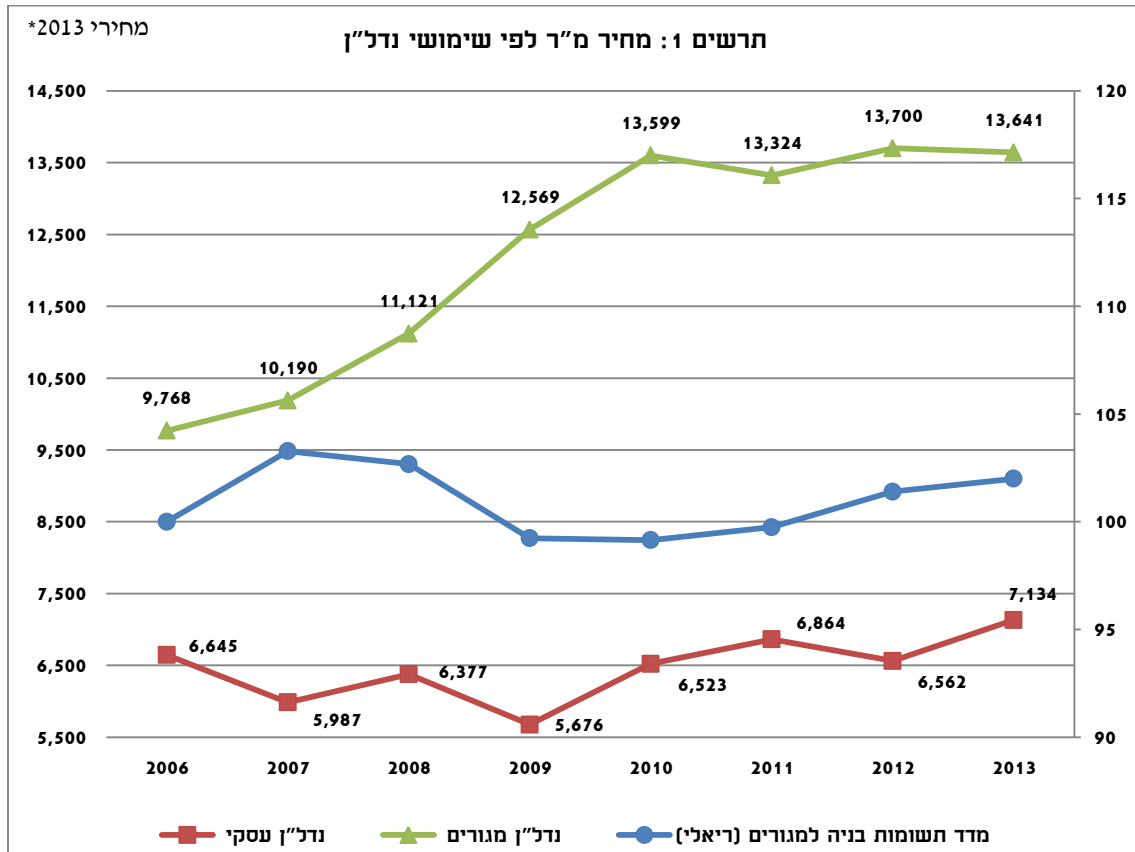
עיקרי ההמלצות בנייר מדיניות זה נועדו ליצור שינוי הדרגתי במערכת התמריצים הקיימת במרחב המוניציפאלי, שינוי שיעודד את הרשויות המקומיות לאשר בנייה על קרקעות המיועדות למגורים. בטווח הארוך, שינוי מערכת תמריצים זו יתרום להגדלת היצע הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים, להגברת התחרות בשוק הקרקעות ולהורדת מחירי הדיור ברמה הארצית ובפרט באזורי הביקוש.

על מנת ליצור פתרון ארוך טווח ובר קיימא, יש להשוות בין התמורה השולית מהוספת מ"ר המיועד לשימושים שונים ולהוצאה השולית על אותו המ"ר. לפי התיאוריה הכלכלית במצב זה הרשויות המקומיות יהיו אדישות לגבי אישור בנייה על קרקעות המיועדות לשימושים שונים ויוכלו להתעלם משיקולים כלכליים בתהליכי אישור ותכנון ולהתמקד בשיקולי הנוגעים לרווחת התושבים.

לאור עקרונות אלו ומתוך הבנה כי ההכנסות העצמיות ככלל ותשלומי הארנונה בפרט מהווים גורם משמעותי בתקציב הרשויות המקומיות אנו מציעים להחיל מיסוי על ערך הקרקע. כיוון שערכי הקרקעות נקבעים במידה רבה לפי רמת השירותים, הפעולות והתשתיות שהרשויות המקומיות מספקות. הרי שראוי שהרשויות המקומיות יוכלו למסות את הקרקעות הנמצאות בשטחן לפי ערכן. מדיניות זו הינה פרוגרסיבית, תוכל לתרום להאצת תכנון ובנייה של נדל"ן למגורים ותהווה מקור למימון פעילויות העיריות והוספת משקי בית נוספים ברשויות המקומיות.

## 2. רקע

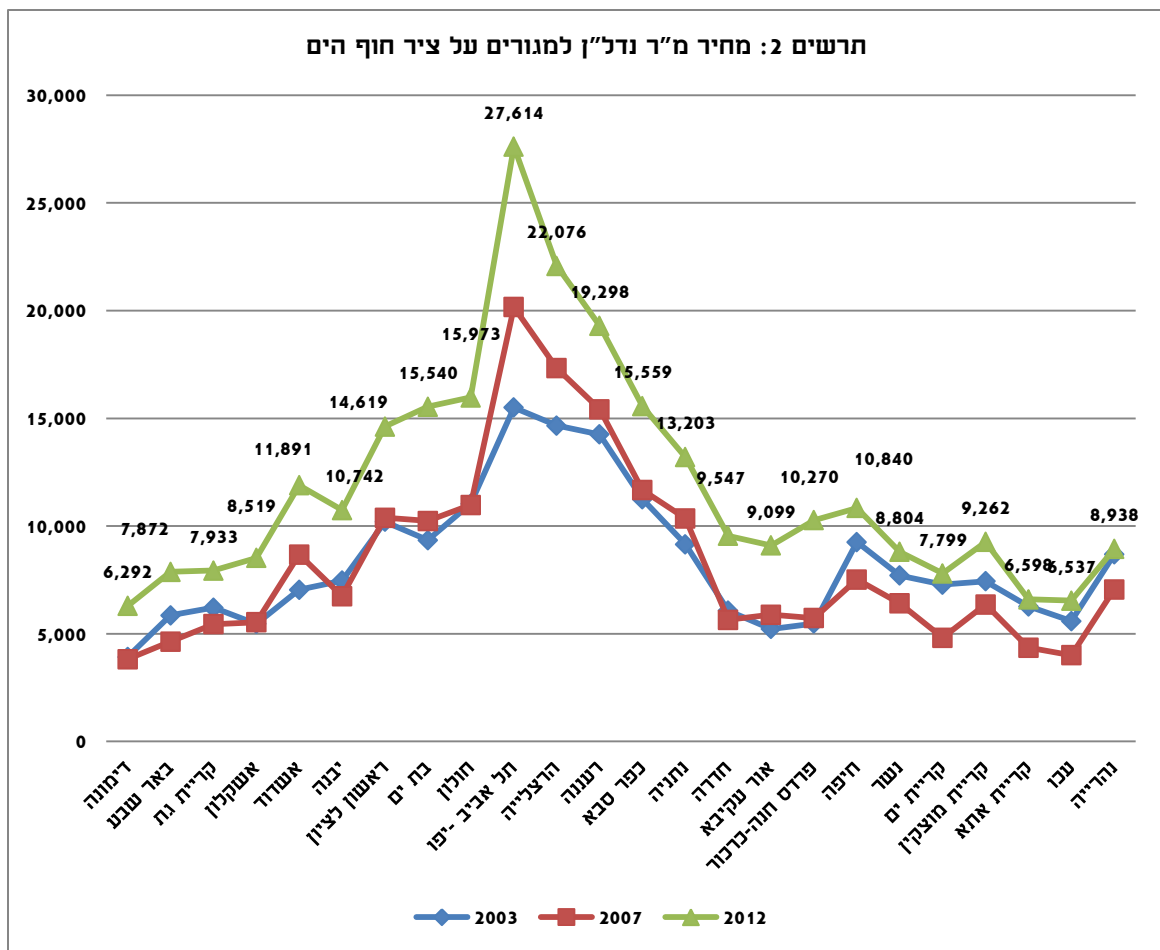
מחקרים רבים עסקו בעליית מחירי הדיור בשנים האחרונות, אך תשומת לב מועטה הוקדשה למחירי הנדל"ן העסקי (נדל"ן המיועד למסחר, לתעשייה, לעסקים וכדומה). בדיקה של המחיר למ"ר<sup>2</sup> של עסקות נדל"ן המיועד לשימוש עסקי מקובץ כרמ"ן, קובץ נתונים שמפיקה רשות המסים ואשר מתבסס על דיווחי העסקות למס שבח בשנים 2000-2013, מפיקה תוצאה מפתיעה. בעוד שמחיר מ"ר בנוי המיועד למגורים בעירויות המשתייכות למגזר היהודי עלה ב-40% בין השנים 2006-2013, מחיר מ"ר בנוי המיועד לעסקים לא השתנה באופן ניכר.



(לפי קובץ כרמ"ן, רשות המסים)

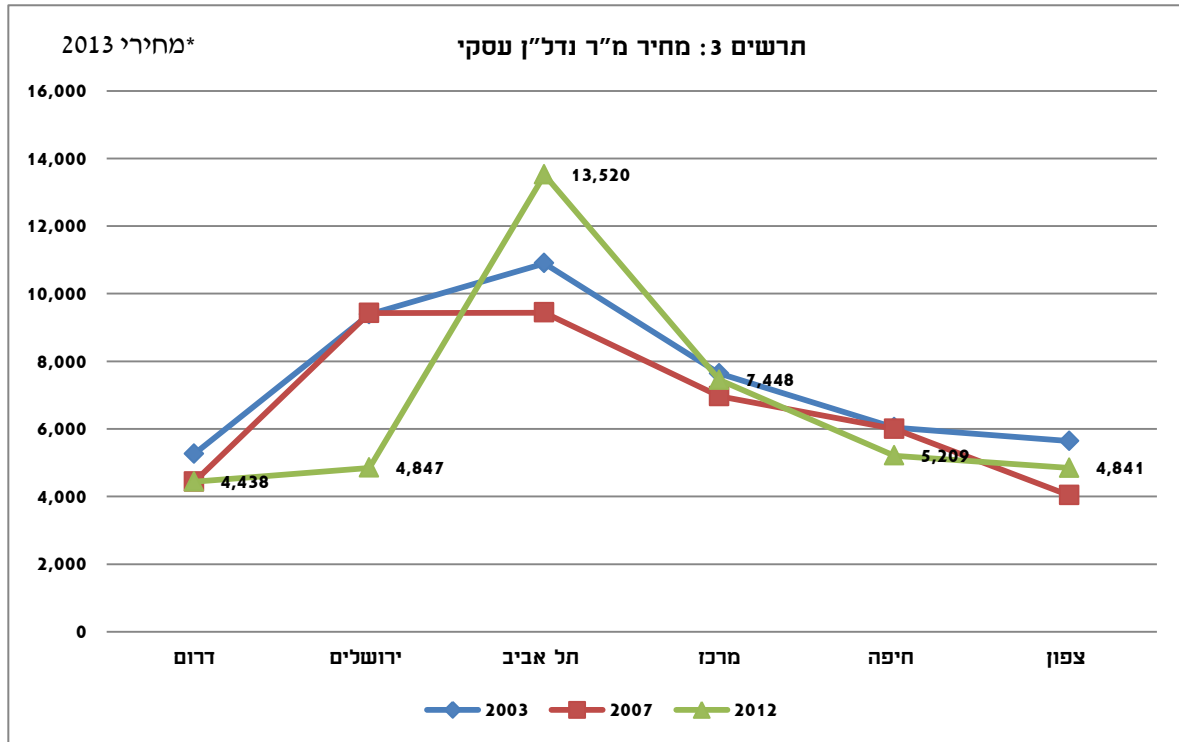
<sup>2</sup> המחיר למ"ר לאורך העבודה מחושב כמנה של המחיר ששולם בשטח הבנוי נטו של הנכס.

מרבית העלייה במחירי הדיור הייתה באזורי הביקוש (מחוזות תל אביב, המרכז וירושלים).  
במחוז תל אביב לדוגמה מחירי הדיור למ"ר עלו ריאלית מ-2003 עד 2011 ב-80%, בעוד שבפריפריה  
הם נשארו באותה הרמה.



(לפי קובץ כרמ"ן, רשות המסים)

באותה התקופה מחירי הנדל"ן העסקי למ"ר במחוז תל אביב עלו ריאלית ב-24%, נשארו  
קבועים במחוז המרכז, ואפילו ירדו במחוזות ירושלים, הצפון והדרום. מעבר להבדלי המגמה בין  
מחירי הדיור ובין מחירי הנדל"ן העסקי, אפשר לראות שמחיר מ"ר של נדל"ן עסקי קטן פי שניים  
בממוצע ממחיר מ"ר המיועד למגורים.



(לפי קובץ כרמ"ן, רשות המסים)

מחירי הנדל"ן מושפעים משלושה רכיבים מרכזיים: (א) עלויות הבנייה, (ב) מחירי הקרקע, (ג) תשואה לזים. מבין רכיבים אלו, מחיר הקרקע הוא הגורם העיקרי למגמת המחזוריות התנדודתית המאפיינת את מחירי הדיור, והוא מהווה רכיב משמעותי במחיר לצרכן, במיוחד באזורי ביקוש. בממוצע, בערך שליש ממחיר הדירה לצרכן בישראל נובע ממחיר הקרקע, ובמרכז הארץ חלקה של הקרקע גבוה בהרבה מזה שבפריפריה; שליש נוסף מן המחיר נובע מעלויות הבנייה, והיתר נזקף לרווח יזמי ולמסים. בעשור החולף, בעוד שעלויות הבנייה הריאליות והתשואה לזים לא השתנו באופן ניכר, שיעור השינוי במחירי הקרקע היה גבוה במידה ניכרת ומשמעותית משניהם. עובדה זו יכולה להצביע על מחיר הקרקע כעל הגורם המרכזי לעליית מחירי הדיור בישראל (בנק ישראל, 2013). כמו כן, בהנחה שעלויות הבנייה של נדל"ן עסקי ושל נדל"ן המיועד לדיור דומות, הפערים בין מחירי הנדל"ן לשימושים אלו נובעים מערך הקרקע.

כדי לנתח את הסיבות לתנדודתיות של מחירי הדיור יש להבין את האופן שבו נקבעים מחירי הקרקע, ולשם כך נשתמש במודל העיר החד-המרכזית. מודל העיר החד-המרכזית (Dipasquale & William, 1996) הוא מודל כלכלי מקובל לניתוח ערכי הקרקעות במרחב האורבני. חמש הנחות מצויות בבסיסו של מודל העיר החד-המרכזית, ואלו הן:



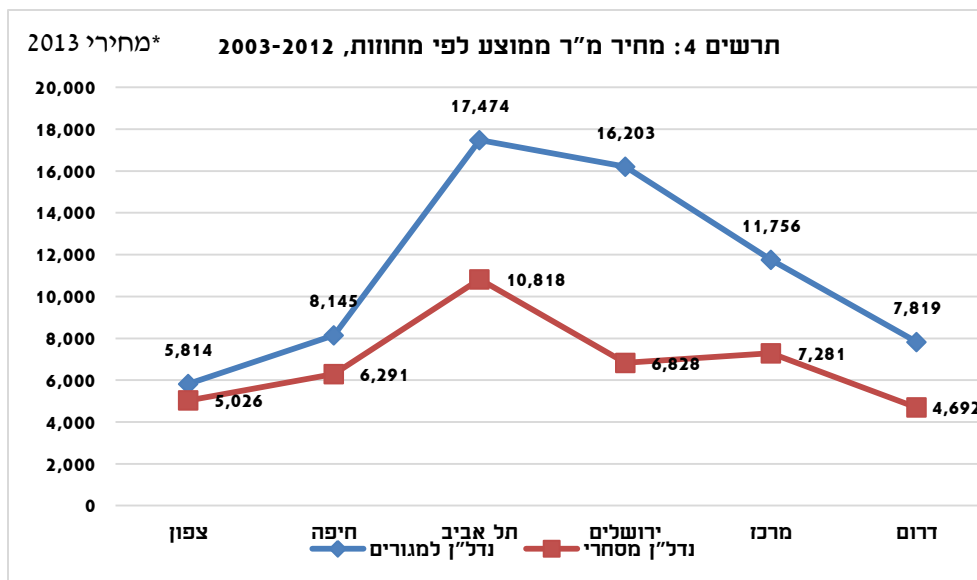
- (א) במרחב העירוני קיים מרכז עסקים ראשי שבו זמינה לפרט רמת הכנסה גבוהה יותר מן ההכנסה שיקבל בשולי העיר ;
- (ב) עלות הבנייה למ"ר לשימושים שונים (לענייננו, שני השימושים האפשריים הם נדל"ן לעסקים ונדל"ן למגורים) זהה ;
- (ג) הקרקע מוקצית לפרטים המציעים את המחיר הגבוה ביותר בעבורה, וכפועל יוצא מכך הקרקע מוקצית לשימוש של בעל התשואה הגבוהה ביותר ;
- (ד) אין מגבלות על היצע הקרקע לבנייה במרחב העירוני.

אם כל ההנחות דלעיל מתקיימות, לשיווי המשקל במחירי הקרקע יהיו שני מאפיינים :

- (א) המחיר למ"ר יהיה פונקציה של עלות הנסיעה למרכז העסקים הראשי ; כלומר ככל שמתרחקים ממרכז העסקים הראשי, המחיר למ"ר יורד. שיווי המשקל מתקבל בכך שפרטים בכלכלה אדישים למיקומים השונים במרחב האורבני.
- (ב) מחיר הקרקע לשימושים השונים יהיה זהה בהינתן מיקום דומה.

הלכה למעשה, בישראל הנתונים מראים שיש פערים ניכרים בין המחיר למ"ר בנוי של שטח המיועד למגורים ובין המחיר למ"ר בנוי של שטח המיועד לשימוש עסקי. מעניין במיוחד לראות שפער זה גדל עם הקרבה לאזורי הביקוש. אקשטיין, טולקובסקי וצור (2012) הראו כי המחיר למ"ר לדיור בישראל קטן ככל שמתרחקים ממרכז העסקים הראשי. לפי הנחות המודל ובהנחה שעלויות הבנייה של נכס המיועד למגורים ושל נכסים המיועדים לשימוש עסקי זהות,<sup>3</sup> הפערים במחירי הקרקע לשימושים השונים נובעים מהגבלת היצע הקרקעות המיועדות למגורים ומן ההפרה של עקרון ההקצאה על סמך המרבה במחיר. לראייה, בעוד מחירי הדיור ממשיכים לעלות, בסקירה של השמאי הממשלתי לגבי התשואה על נכסים מניבים נקבע כי בטווח הבינוני צפוי עודף היצע בנכסים מניבים, בעיקר באזורי הביקוש, ומחיריהם צפויים לרדת (משרד המשפטים – אגף שומת מקרקעין – לשכת מנהל האגף, 2013).

<sup>3</sup> לדיון נוסף בנושא זה ראו נספח 1.



(לפי קובץ כרמ"ן, רשות המסים)

מחירי הדיור נקבעים בנקודת המפגש שבין הביקוש וההיצע. לצעדי מדיניות הנוגעים לביקוש לתוספת יחידות דיור יש השפעה מוגבלת על רמת המחירים בשוק הנדל"ן, כיוון שהביקוש לתוספת יחידות דיור הוא נגזרת של קצב גידול האוכלוסייה (40,000 משקי בית בשנה בממוצע בעשור האחרון), והוא קשיח למדי. במונחי יחידות דיור, ההיצע נקבע לפי מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה, והוא נתון כולו בידי רשויות התכנון. לפיכך אפיק הפעולה היעיל ביותר להורדת מחירי הדיור הוא דרך ההיצע.

כפי שצוין לעיל, הגורם המרכזי לעלייה ולתנודתיות של מחירי הדיור בעשור האחרון היה מחירי הקרקעות, ולכן כדי להוריד את מחירי הדיור יש לפעול להגדלת היצע הקרקעות הזמינות לבנייה באופן שיעודד תחרות בין בעלי הקרקעות ויגדיל את מלאי הדיור בקצב מהיר יותר מקצב גידול האוכלוסייה. היצע הקרקעות הזמינות לבנייה נקבע בידי שלושה גופים עיקריים: רשות מקרקעי ישראל, המשווקת את הקרקע; מוסדות התכנון במשרד הפנים, הקובעים את ייעוד הקרקע; והרשויות המקומיות, הנותנות את ההיתרים הסופיים לבנייה על הקרקע. במציאות הישראלית, לרשויות המקומיות יש השפעה רבה באשר לקביעת ההיצע של קרקע המיועדת לבנייה במרחב המוניציפלי ובאשר להקצאה של שטחים אלה לשימושים שונים. אין מדיניות מוצהרת של רשות מקרקעי ישראל או של משרד הפנים המתעדפת בניית נדל"ן עסקי מנדל"ן המיועד למגורים. ולכן ראוי לבחון אם לרשויות המקומיות יש תמריץ שלילי לאשר בנייה למגורים בשטחן באופן הגורם להקטנת היצע הקרקעות המיועדות למגורים ולעליית מחירי הדיור.

## 2.1. רשויות מקומיות בישראל

בפרק זה נבחן את מקומה של הרשות המקומית בתהליך הייצור של קרקע זמינה לבנייה, נבחן את מקורות ההכנסה וההוצאה העיקריים בתקציב העירוני, נציע מודל כלכלי המסביר מדוע יש לעיריות תמריץ שלילי להוספת יחידות דיור לשטחן, ולבסוף נסקור סוגים שונים של מיסוי מוניציפלי ומיסוי על ערך הקרקע הנהוגים בישראל ובעולם.

## 2.2. מקומה של הרשות המקומית במערכת התכנון והבנייה בישראל

רוב הקרקעות בישראל נמצאות בבעלות המדינה, ולכן הממשלה, באמצעות מנהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון, היא היזם העיקרי של הכשרת קרקע לבנייה. תכנון הקרקע מתחיל בבדיקת ההיתכנות ובהגשת תכניות לאישורן של הוועדות המחוזיות (בנק ישראל, 2013א).

לוועדה המחוזית יש הסמכות להגיש תכניות מתאר מחוזיות לאישור המועצה הארצית. תכניות המתאר המחוזיות קובעות מדיניות ארוכת טווח הן למחוז כולו הן לאזורים הספציפיים בו. כמו כן, הוועדה המחוזית מאשרת תכניות בניין עיר מקומיות הנכללות בתחום סמכותה. הוועדה המחוזית מורכבת מ-17 נציגים של משרדי ממשלה שונים, ביניהם חמישה נציגי רשויות מקומיות הנכללות בתחום הסמכות של הוועדה המחוזית.

לאחר קבלת אישורי הוועדה המחוזית ולפני שהקרקע משווקת, מנהל מקרקעי ישראל מכין את התכניות לפיתוח הקרקע, חותם על ההסכמים עם הקבלנים לפיתוח הקרקע ומוציא מכרזים על הקרקע. לאחר הזכייה בקרקע המתוכננת לבנייה שמנהל מקרקעי ישראל שיווק, הזוכה מכין תכנית מפורטת לפיתוח הקרקע ומגיש אותה לוועדה המקומית.

הוועדה המקומית מורכבת מנבחר ציבור מקומיים. בסמכות הוועדה להנפיק היתרי בנייה בהתאם לתכניות בניין עיר מאושרות ולערוך שינויים בתכניות בניין עיר קיימות (משרד הפנים, 2013ג). לאחר קבלת ההיתר מן הוועדה המקומית אפשר להתחיל את הבנייה על הקרקע (בנק ישראל, 2013א).

לפי דוח בנק ישראל מ-2013, העיכוב באספקת דירות ובהגדלת היצע הדיור הוא בעיקרו בגלל הוועדות המחוזיות והמקומיות: "קיימות מספר אינדיקציות לכך שהעיכוב במתן ההיתרים בשנה האחרונה היה תלוי בעיקר בוועדות המקומיות ולא ביזמים, ועל כן הירידה במספר ההיתרים היא הגורם לירידת מספר ההתחלות ולא להיפך" (בנק ישראל, 2013א, עמ' 65). לפי בנק ישראל, הסיבה לעיכוב היא הגידול בעומס המוטל על הוועדות המקומיות, ועל כן יש להגדיל את כוח האדם המקצועי בהן.

**קשיחות ההיצע - שלבי הייצור של קרקע מתוכננת לבנייה והערכה של הזמן הממוצע הנדרש (שנים)**

משך הזמן	המאשר	היזם	השלב
1		מנהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון והבינוי	א. בדיקות היתכנות והכנת התכנית להגשה לוועדה המחוזית
5	משרד הפנים – מנהל תכנון	מנהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון והבינוי	ב. אישור הוועדה המחוזית
1.5	הרשות המקומית ומשרדי ממשלה שונים	מנהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון והבינוי	ג. הכנת תכנית פיתוח (מים, חשמל ודרכים) והוצאות פיתוח
0.5		מנהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון והבינוי	ד. פרסום מכרז והחלטה בדבר הזוכה
3	הוועדות המקומיות	הקבלנים	ה. מתן היתר בנייה (הוועדות המקומיות)
0-0.5	הרשות המקומית	הקבלנים	ו. קבלת היתר – התחלת הבנייה
2		הקבלנים	ז. התחלת בנייה – גמר הבנייה

במחוז תל אביב לדוגמה עיקר החסמים למימוש תכניות מאושרות נובע מהתנגדויות של הרשויות המקומיות (אקשטיין, טולקובסקי וצור, 2012).

אחוז החסמים	סוג החסם
32%	רשות מקומית
22%	תכנון מחדש של היזם
15%	תשתיות
12%	תע"ש

מקרקעין	10%
שונות	7%

### 2.3. הכנסות, הוצאות ותמורות במבנה התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל

יש שלושה סוגים של רשויות מקומיות בישראל: (א) עירייה – רשות מקומית של יישוב אחד שקיבל מעמד של עיר; (ב) מועצה מקומית – רשות מקומית של יישוב אחד שאין לו מעמד של עיר; (ג) מועצה אזורית – רשות מקומית של יישובים אחדים, בדרך כלל יישובים כפריים.

התפלגות רשויות מקומיות: אוכלוסייה (2010)	סה"כ	אחוז אוכלוסייה
רשויות	253	100
עיריות	75	75.6
מועצות מקומיות	125	15
מועצות אזוריות	53	9.4

(עיבוד של נתוני הלמ"ס, 2013)

תקציב הרשויות המקומיות בישראל מחולק לשניים: (א) תקציב רגיל, המיועד למימון פעילויות שוטפות; (ב) תקציב בלתי רגיל, המיועד לפיתוח ולהוצאות חד-פעמיות. הרשויות יכולות להשתמש בתקבולים מן התקציב הרגיל רק להוצאות בתקציב הרגיל, והוא הדין גם לגבי התקציב הבלתי רגיל. לדוגמה, תקבולים מהיטל ההשבחה, תשלום חובה הנדרש מבעל מקרקעין מאת הוועדה המקומית עקב שינוי ייעוד קרקע הגורם לעלייה בשווי המקרקעין, יוכלו לשמש את העירייה רק בתקציב הבלתי רגיל בלבד להוצאות פיתוח, כגון בניית בתי ספר וגנים שישמשו את תושבי העיר, או לפיתוח תשתיות. ראוי לציין כי אמנם היטל ההשבחה חל על נכסים מסחריים ועל נדל"ן המיועד למגורים כאחד, אך בפועל כל הפטורים הקיימים בחוק מהיטל זה ניתנים לנדל"ן המיועד למגורים בלבד (משרד הפנים – מנהל התכנון, 2013). תשלומי הארנונה של תושבי העיר, לעומת זאת, הם חלק מן ההכנסות בתקציב הרגיל, והם יוכלו לשמש את העירייה רק להוצאות השוטפות, כגון תחזוקה של שטחים ציבוריים, תשלום שכר וכדומה.

### 2.3.1. ההוצאות המרכזיות בתקציב הרשויות המקומיות

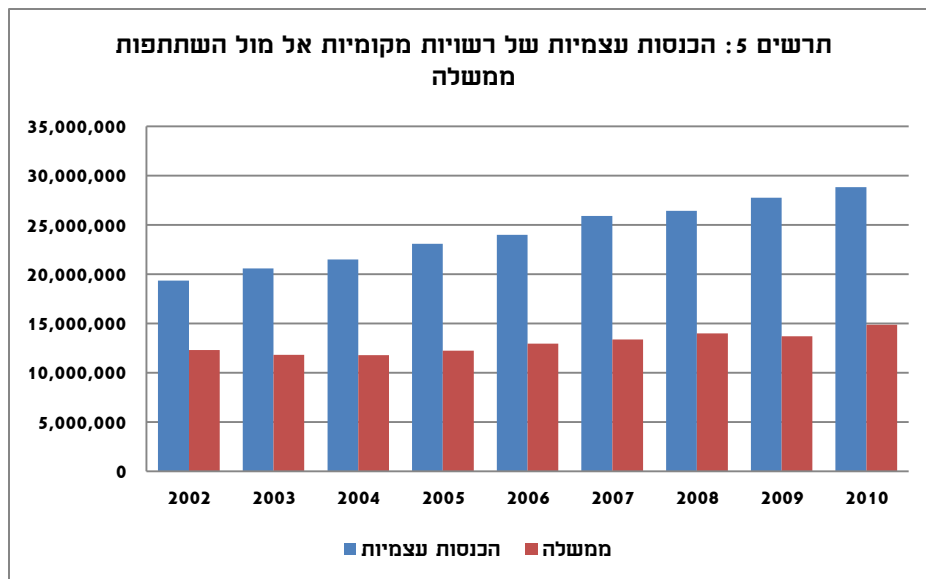
ההוצאות המרכזיות בתקציב הרשויות המקומיות מנותבות לארבעה מסלולים: (א) הוצאה לשירותים מקומיים; (ב) הוצאה לשירותים ממלכתיים (חינוך ורווחה בעיקר); (ג) הוצאה לפירעון הלוואות; (ד) הוצאה להפרשות כספים לפיתוח ולקרנות.

### 2.3.2. מקורות ההכנסה העיקריים של הרשויות המקומיות

מקורות ההכנסה העיקריים של הרשויות המקומיות הם שניים: (א) הכנסות עצמיות – כספים הנגבים במיסוי עירוני או בהטלת אגרות והיטלים ומועברים ישירות מן האזרחים ומן העסקים שבתחומי הרשות המקומית: ארנונה, שימוש בשירותים עירוניים, תקבולים מחוקי עזר, אגרות והיטלים והכנסות מדמי שימוש בנכסי הרשות (שכר דירה, תקבול ממכירת נכס השייך לרשות וכדומה); (ב) סיוע ממשלתי – השתתפויות ייעודיות של משרדי הממשלה במימון שירותים ממלכתיים והשתתפות משרד הפנים במענק כללי לאיזון שניתן לאותן רשויות שכלל הכנסותיהן קטן מכלל הוצאותיהן, ולפי קריטריונים מסוימים לכל רשות ורשות (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2004).

### 2.3.3. המעבר להסתמכות על הכנסות עצמיות

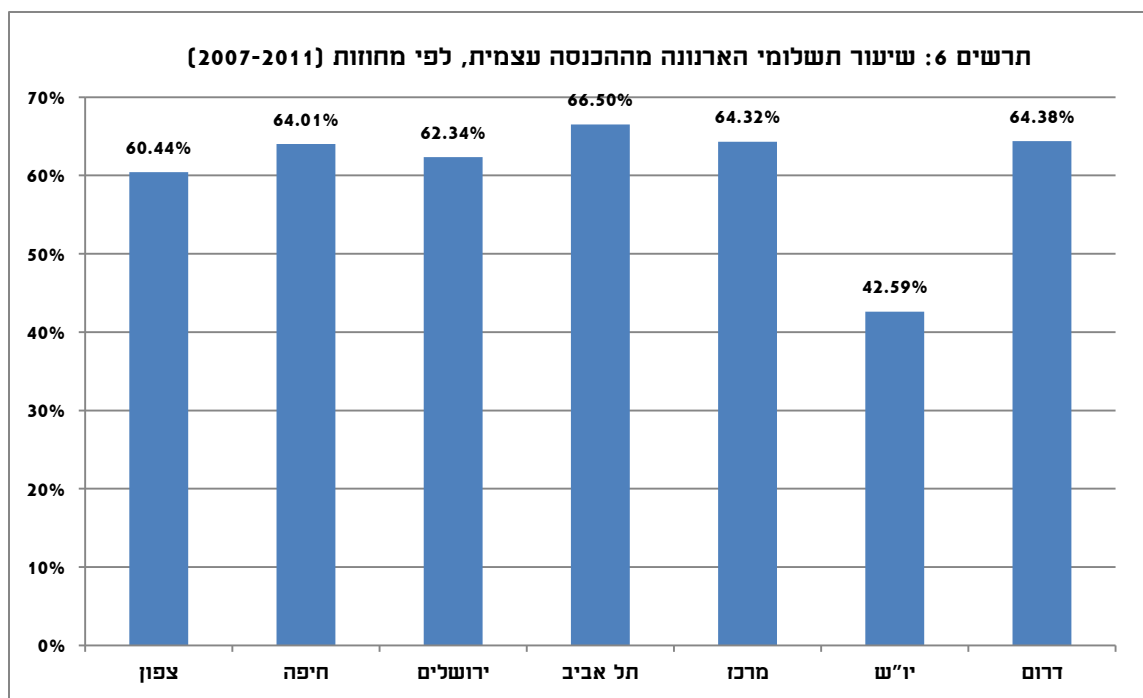
ב-1985 החל תהליך של העברת המימון של חלק מן התחומים לאחריות הרשויות ושל הקטנת שיעור ההשתתפות של הממשלה במימון ההוצאות המוניציפליות. עד שנות השמונים רק 30% מתקציבי הרשויות המקומיות נבעו מהכנסות עצמיות, ואילו משנות התשעים עלה השיעור ל-66%.



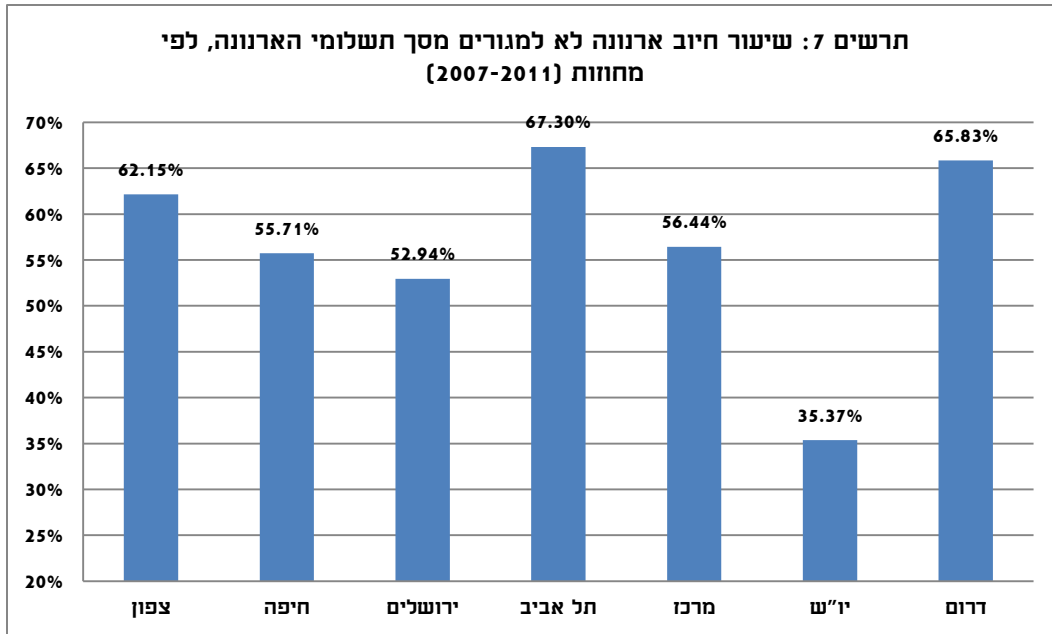
(לפי הלמ"ס, 2013)

**מענק האיזון** הוא חלק מן הסיוע הממשלתי שנועד לאזן בין רמת הוצאות נורמטיבית, כפי שהיא נקבעת בידי הממשלה, ובין פוטנציאל ההכנסות של הרשות, ובכך להבטיח שירותים בסיסיים לתושבים. עד אמצע שנות התשעים נקבע גובה מענק זה במשא ומתן שבין משרד הפנים ובין הרשויות המקומיות. ב-1993, במסגרת ההמלצות של ועדת סוארי, נקבעו לראשונה קריטריונים להקצאת מענקי איזון. ואולם בהמלצות הוועדה התגלעו בעיות אחדות, וביניהן מתן תמיכה גדולה מדי לרשויות קטנות והיעדר התייחסות מספקת למצב הכלכלי-חברתי של הרשות. בעקבות כך, מונתה ב-2000 ועדה ציבורית בראשות יעקב גדיש, שקבעה נוסחה להקצאת מענקי האיזון המנסה לאזן בין הצורך בהבטחת שירותים בסיסיים לתושבים ובין יצירה של מערכת תמריצים להתייעלות ברשויות המקומיות. נוסחת גדיש **הגבילה את גובה המענק המקסימלי לנפש** כפונקציה של שני תנאים: הראשון – המענק לא יחצה רף של הוצאה מרבית לנפש, והשני – תיקבע הכנסה עצמית מינימלית לנפש. **הלכה למעשה, למרות אימוץ ההמלצות של ועדת גדיש, מענקי האיזון המוקצים בפועל מהווים כ-80%-90% מגובה המענק הנדרש על פי נוסחת גדיש** (אגמון, 2010). במצב זה רשויות מקומיות מעדיפות לא לקלוט אוכלוסיות הנוקקות לשירותים שעלותם גבוהה ואשר תרומתן להכנסותיה של הרשות קטנה (בן-בסט ודהן, 2009). לפי רזין וברנדר (2004), **מצב זה מתבטא במניפולציות של הרשויות המקומיות בתכניות דיור ובנייה**.

בעקבות התהליכים והרפורמות הללו רוב המימון לשירותים המוניציפליים נובע מן ההכנסה העצמית של הרשויות המקומיות, והחלק העיקרי בהכנסות העצמיות הוא תשלומי הארנונה. תשלומי הארנונה בעיריית תל אביב לדוגמה היוו כ-75% מן ההכנסה העצמית שלה ב-2011.



(לפי הלמ"ס, 2013)



(לפי הלמ"ס, 2013)

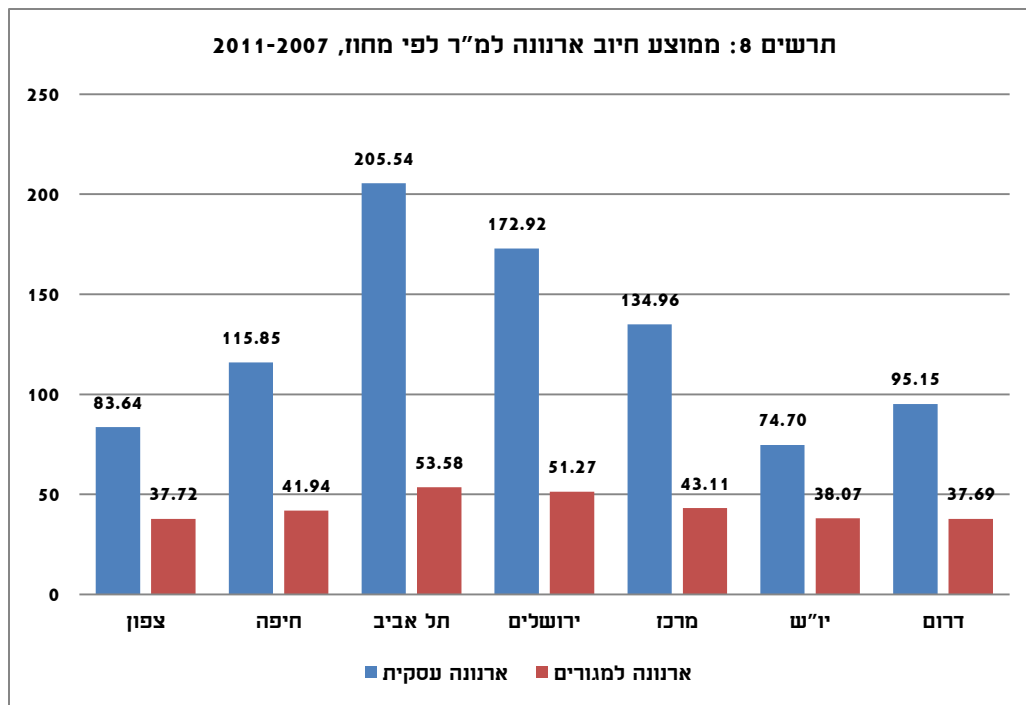
גביית הארנונה מגיעה משני מקורות עיקריים: (א) גביית ארנונה משטחים המיועדים למגורים; (ב) גביית ארנונה משטחים שאינם מיועדים למגורים (בעיקר ארנונה עסקית). עיקר תשלומי הארנונה מגיעים מגביית ארנונה שאינה ממגורים, וזאת מסיבות אחדות. ראשית, הממשלה קובעת רף עליון ורף תחתון לתעריפי הארנונה, לפי סיווגים שונים של הקרקע, והיא מאפשרת לרשויות המקומיות לגבות מעסקים תעריפים גבוהים יותר מתעריפי מגורים (משרד הפנים, 2013א). חיוב הארנונה למי"ר לעסקים בעיריות במחוז תל אביב גבוה פי ארבעה מחיוב הארנונה למגורים ופי שלושה מזה שבמחוזות ירושלים והמרכז. להלן **טבלת התעריפים לשנת 2013**:

סיווג	תעריף מינימום	תעריף מקסימום
מגורים	31.62	109.57
משרדים	62.08	351.02
בנקים	422.16	1264.22
תעשייה	22.63	151.28
בתי מלון	34.94	132.83
מלאכה	41.91	204.11



(לפי משרד הפנים, 2013א)

כמו כן, כל תושב חמישי זכאי על פי חוק לפטור או להנחה בארנונה, אולם לרשות מקומית אין סמכות חוקית לתת הנחות בארנונה לעסקים (הראל, 2004). למעשה האופן שבו מחושב מענק האיזון מתמרץ רשויות מקומיות להעלות את תעריפי הארנונה לעסקים (אביטל, 2011). גורם נוסף לחלקה הגדול של הארנונה העסקית בכלל תשלומי הארנונה הוא שיעורי הגבייה בפועל של הארנונה למגורים, הנמוכים יחסית לשיעור הגבייה בפועל מן הארנונה העסקית (פדר, 2007).



(לפי הלמ"ס, 2013)

עקב ההסתמכות ההולכת וגדלה על ההכנסות העצמיות כמקור מימון ועקב החלק הגדול והולך של תשלומי הארנונה בכלל ההכנסות העצמיות של העיריות, ובפרט תשלומי הארנונה העסקית, נוצרו נסיבות שבהן יש לעיריות המעוניינות להגדיל את הכנסותיהן תמריץ ברור לאשר בנייה לשטחים המיועדים למסחר ותעשייה ולהעדיף מבנייה לשטחים המיועדים למגורים, וזאת הודות ליתרונות הפיסקליים של הארנונה העסקית. מערכת התמריצים הפיסקלית, שבמסגרתה פועלות הרשויות המקומיות, והסמכויות שבידיהן בוועדות התכנון והבנייה גרמו לכך שבין השנים 1990-1995 עלה אחוז התחלות הבנייה של שטחים מסחריים מ-12% מכלל התחלות הבנייה ל-25%, ונוצר עודף של 66% בהיצע שטחי המסחר ביחס לביקוש אליהם (בלנק, 2004).

#### 2.4. שאלות מדיניות ספציפיות

(א) האם לרשויות המקומיות בישראל יש תמריץ שלילי להגדיל את האוכלוסייה בשטחן?

(ב) כיצד אפשר לתמרץ את הרשויות המקומיות להגדיל את היצע הקרקעות המיועדות למגורים?

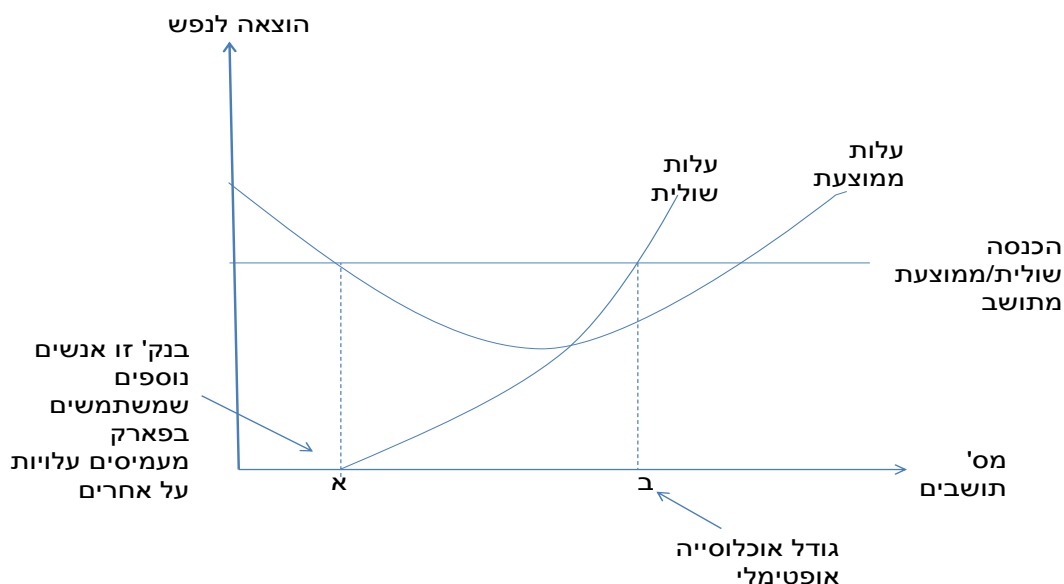
### 3. ניתוח

כדי לבחון אם אכן יש לעיריות תמריץ שלילי להגדיל את היצע הדיור וממה הוא (התמריץ השלילי) נובע, בחרנו לבצע ניתוח טקסטואלי של מאמרים אקדמיים, של דוחות ממשלתיים ושל כתבות מן העיתונות יחד עם ניתוח סטטיסטי של נתונים מן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומרשות המסים. שמנו דגש בניתוח צד ההוצאות וצד ההכנסות בתקציבי העיריות ובסקירת הספרות של המודל הכלכלי שבאמצעותו אפשר לקשר את הסמכות התכנונית של הרשות המקומית למחירי הדיור, למחירי הנדל"ן העסקי ולתעריפי הארנונה. כמו כן סקרנו את התפקיד ואת ההשפעה של הרשויות המקומיות על מערכת התכנון והבנייה, ולבסוף הצענו מודל הממחיש את ההעדפה של הרשויות המקומיות לשטחים המיועדים לעסקים ולמסחר וסקרנו שיטות שונות למיסוי מוניציפלי ברחבי העולם.

#### 3.1. תעריפי הארנונה – מודל כלכלי

תפקידה של העירייה הוא ייצור מוצרים ציבוריים שונים לטובת תושביה. במרחב העירוני מרבית המוצרים הציבוריים הם ציבוריים רק חלקית, כיוון שהערך שלהם מושפע מגודש. פנס רחוב לדוגמה הוא מוצר ציבורי "טהור" מכיוון שערך האור שהוא מייצר אינו מושפע מכמות האוכלוסייה שהוא משרת. פארק, לעומת זאת, אינו מושפע מכמות האוכלוסייה המשתמשת בו רק עד לנקודה מסוימת שבה מספר האנשים המבקרים בו כבר פוגע בערכו. אם נניח שבגלל גודש וצפיפות, העלות השולית לייצור שירות עירוני עולה החל בגודל אוכלוסייה מסוים, וה"מחיר" שהעירייה יכולה לגבות על שירות זה (ארנונה) נקבע בידי השלטון המרכזי, כי אז גודל האוכלוסייה האופטימלי שהעירייה תרצה להכיל בשיווי משקל יהיה באותה נקודה שבה העלות השולית לתושב שווה להכנסה השולית מאותו תושב. מעבר לנקודה זו תרצה העירייה לעצור את הגידול באוכלוסייה שלה. אמנם השלטון המרכזי בישראל קובע את ה"מחירים" (תעריפי הארנונה), אך במידה רבה הוא אינו מודע להוצאה של העיריות השונות. אם הארנונה שנקבעה למגורים (בידי השלטון המרכזי) קטנה מן העלות השולית (של השלטון המקומי) של הוספת יחידת דיור, יש לעיריות תמריץ שלילי ברור לעכב או למנוע בנייה למגורים. לעומת זאת, אם הארנונה לעסקים גבוהה מן העלות השולית של הוספת עסק, יש לעיריות תמריץ

חיובי להכשיר בנייה לעסקים ולתעשייה (Fischel, 1985). למעשה זהו המצב כיום: ההוצאה הנורמטיבית השוטפת לתושב בעירייה לשנה, לפי חישוביו של משרד הפנים, היא כ-4,000 ₪ (שחור, 2010), וההכנסות לנפש מארנונה למגורים הם כ-1,500 ₪ (הלמ"ס, 2013). כך שהעיריות מפסידות ביחס לכל תושב נוסף לפחות 2,500 ₪ (יתר על כן: מרבית העיריות, בעיקר באזורי הביקוש, מספקות לתושבים רמת שירותים מעל הרמה הנורמטיבית, ולכן ההוצאה השוטפת לתושב באזורי הביקוש תהיה לרוב אף גדולה מזה).



כיוון שתושבי הרשות המקומית צורכים שירותים מוניציפליים, כגון בריאות, חינוך ורווחה, יותר מעסקים הפועלים בשטחה, וכיוון שהארנונה למגורים נמוכה משמעותית מן הארנונה העסקית, בפועל נוצר מצב שבו המגזר העסקי מסבסד את השירותים הניתנים לתושבים, ורשות מקומית המעוניינת לשמור על איזון תקציבי ולהוסיף שטחים המיועדים למגורים, נדרשת להוסיף שטחים שעליהם תוכל להטיל ארנונה עסקית כדי לממן את הוספת השטחים המיועדים למגורים.

למעשה, עיריות שקיים בהן מחסור באזורי מסחר, ומשום כך הן בעלות שיעור קטן של תשלומי ארנונה עסקית כחלק מן ההכנסה העצמית שלהן, נוטות להיקלע לקשיים כלכליים, והן חסרות תמריץ להגדיל את היצע הדיור בשטחן (שוורץ, 2008). רשויות חזקות, שבהן פוטנציאל הגבייה של הארנונה ממגורים גבוה, גם להן אין תמריץ להגדיל את היצע הדיור כיוון שהגדלת היצע הדיור תוריד את רמת המחירים ותמשוך אוכלוסייה חלשה שתקשה על הרשות המקומית בגביית הארנונה למגורים בעתיד (Portnov, 2006). הרשויות המקומיות, במיוחד החלשות, חוששות להיקלע למעגל

קסמים שבו חוסר בשטחי תעסוקה יוצר הכנסה נמוכה מארנונה, והכנסה נמוכה זו מונעת מן הרשות המקומית לספק לתושביה שירותים עירוניים נאותים. בעקבות זאת תושבים "חזקים" בוחרים להגר ליישובים אחרים, ובשל כך ההכנסות מן הארנונה למגורים פוחתות, וכנגזרת מכך רמת השירותים העירוניים פוחתת אף היא, ותושבים נוספים יבחרו להגר, וההכנסות מן הארנונה למגורים ירדו פעם נוספת, ואתן תרד שוב רמת השירותים העירוניים, וכך הלאה (אגמון, 2010).

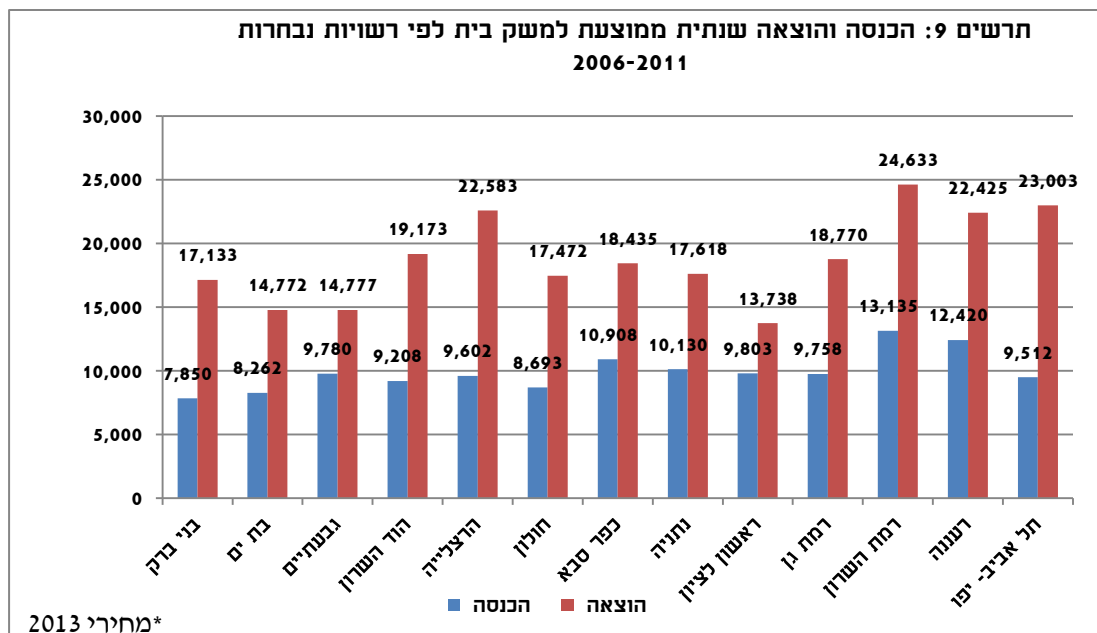
התוצאה של הימצאותן של הסמכויות הרבות בידי הרשויות המקומיות בתהליכי התכנון העירוניים איננה רק שהרשויות המקומיות מעדיפות שטחים המיועדים למסחר ולעסקים משטחים המיועדים למגורים, אלא גם שהרשויות המקומיות הן בעלות השפעה משמעותית על היצע השטחים המיועדים לבנייה מכל סוג שהוא, וכפועל יוצא מזה – על מחיריהם.

### 3.2. יישום המודל הכלכלי על רשויות נבחרות באזור הביקוש

כדי לאמוד את הפער שבין ההכנסה ממשק בית שולי לרשות המקומית לבין ההוצאה שלה עליו, חילצנו את סעיפי ההכנסה וההוצאה העיקריים בתקציב הרשות המקומית הרגישים לשינויים בכמות משקי הבית.

**סעיפי ההוצאה:** הוצאות של הרשות לחינוך, הוצאות של הרשות לרווחה, הוצאות כלליות, השתתפויות והעברות-תמיכות ותרומות למוסדות חינוך, לתרבות, לבריאות, לרווחה ולדת והעברות למשקי בית ולמגזר הציבורי, כגון איגודי ערים, הוצאות של הרשות לפעולות-קניות שוטפות לשם הענקת שירותים, כגון אחזקת בניינים, תחבורה ודואר, כיבוד, הוצאות משפטיות, עמלות וכדומה.

**סעיפי ההכנסה:** הכנסות של הרשות מחינוך, הכנסות של הרשות מרווחה והכנסות של הרשות מארנונה ממגורים (גבייה).



(לפי הלמ"ס, 2013)

הפערים בין ההוצאה של הרשות למשק בית לבין ההכנסה שלה ממנו נעים בין כ-4,000 ₪ בראשון לציון ובין כ-13,000 ₪ בתל אביב במוצע בשנה. ללא תוספת נדל"ן עסקי שיגשר על פערים אלה, כל תוספת של משקי בית לרשות המקומית תגדיל את הגירעון שלה, ובכך גם את התמריץ השלילי לבניית נדל"ן למגורים.

### 3.3 מיסוי מוניציפלי בעולם

בעולם נהוגות שיטות שונות של מיסוי מוניציפלי השואפות להשיג חלוקה שוויונית ויעילה של המסים העירוניים. דרכי גביית המסים המקומיים המקובלים בעולם מתחלקות לשלוש קבוצות עיקריות:

(א) **מערכת מס כללית:** המסים העירוניים כלולים במערכת המס הכללית, ויש חלוקה דיפרנציאלית של מס הכנסה בין הרשויות המקומיות ובין המדינה. בגרמניה למשל, מלבד המסים המקומיים (מס רכוש, מס עסקים וכדומה), 15% מכלל מס ההכנסה שנגבה מיועדים לרשויות המקומיות ומוגדרים כחלק מן ההכנסות העצמיות של כל אחת ואחת מהן.

(ב) **מערכת מחוזית מאזנת:** במדינות מסוימות קיימת חלוקה למחוזות. השלטון המחוזי

גובה את המס המוניציפלי ומחלק אותו בצורה מאוזנת לרשויות שבתחומו. בצרפת למשל השלטון המקומי נתון לפיקוחו הישיר של השלטון המרכזי, והוא מחולק לשלוש רמות: רשויות אזוריות, מחוזות ורשויות מקומיות. המסים המוניציפליים נגבים בידי המחוזות ומועברים חזרה לרשויות המקומיות (פז, 2004).

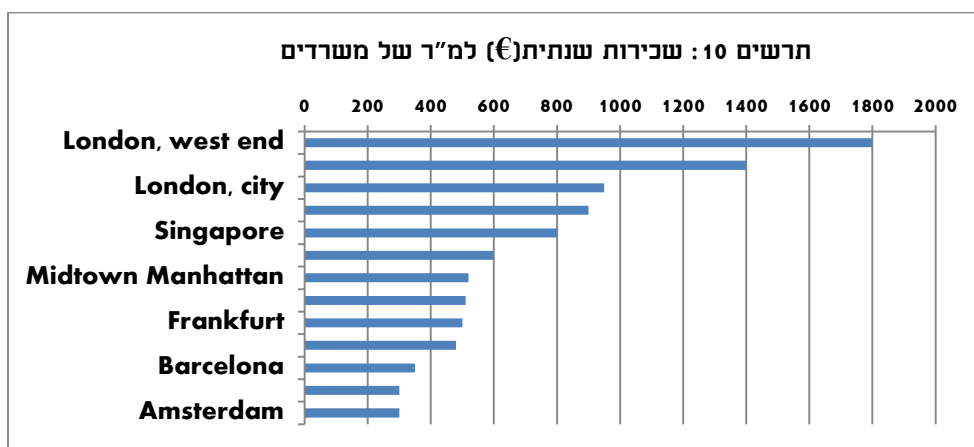
(ג) **הקצאה משווה של מסים מוניציפליים**: השלטון המרכזי מחלק מחדש בין הרשויות את המסים הנגבים בידיהן. בבריטניה למשל המס המוטל על העסקים נגבה בידי הרשויות המקומיות, אך הוא מועבר לשלטון המרכזי, וזה מחלק אותו מחדש בין הרשויות (הראל, 2004).

מלבד השונות בין מדינות שונות באופן חלוקת המסים המוניציפליים, יש גם שונות בשיטות החישוב ובקביעת תעריפי הארנונה של נכסים בתחומי הרשות המקומית. תעריפי הארנונה בישראל נקבעים בצו הארנונה שעליו מחליטה מועצת הרשות המקומית, ואלו שונים מרשות לרשות. משרד הפנים קובע תעריפי מינימום ומקסימום החלים על כל הרשויות המקומיות, ואין הן רשאיות לחרוג מתעריפים אלה. שיעורי הארנונה בפועל נקבעים בידי מועצת הרשות המקומית בהתחשב בארבעה קריטריונים עיקריים: סוג הנכס, שטחו (במ"ר), שימושו והאזור שבו נמצא הנכס. חישוב הארנונה נקבע כמכפלת שטח הנכס בתעריף למ"ר שנקבע בידי מועצת הרשות המקומית (משרד הפנים, 2013ב). בשונה משיטת החישוב בישראל, המבוססת על הכפלת התעריף למ"ר בשטח הנכס, ברוב העולם גובה המס על הנכסים מחושב בהכפלת התעריף שנקבע בחוק בערך הנכס. למשל באוסטרליה, במהלך הכנת התקציב השנתי מעריכה כל רשות מקומית את הצרכים ואת ההכנסות הצפויים לשנה הקרובה; סכום ההכנסות מארנונה הנדרש לרשות המקומית מחולק בסך ערכי הנכסים החייבים בארנונה בתחומה, וכך מתקבל המכפיל, אותו תעריף שמכפילים בערכו של כל נכס ונכס. הרשויות המקומיות יכולות להטיל שיעור ארנונה אחיד על כל הנכסים, לפי אותו מכפיל, או לקבוע תשלום לפי קטגוריות (קרקע חקלאית, מבני מגורים, מבני תעשייה ועסקים ועוד). הערכת הנכסים מתבצעת לרוב לפי שווי השוק של הנכס, כלומר בדיקת עסקות מכירה של נכסים דומים כאשר מדובר במבני מגורים, או לפי ערך השכירות השנתית כאשר מדובר במבני עסקים (טל, 2007).

### 3.4. בריטניה כמקרה בוחן

מערכת המיסוי העירונית בישראל מתמרצת את הרשויות המקומיות להעדיף בנייה של נדל"ן עסקי מבנייה של נדל"ן המיועד למגורים. בבריטניה מערכת המיסוי העירונית מייצרת תמריצים הפוכים, כך שלרשויות המקומיות יש תמריץ שלילי לפיתוח נדל"ן עסקי ואזורי מסחר. כתוצאה מכך ובדומה לעליית מחירי הדיור בישראל, שטחי המסחר בבריטניה הם היקרים בעולם. כך למשל נדל"ן המיועד למשרדים בלונדון יקר פי שלושה מזה שבפריז, שבה מחירי הנדל"ן העסקי הם השניים ברמתם

באירופה. אולם מה שממחיש באופן ברור ביותר את רמת המחירים של הנדל"ן העסקי בבריטניה הוא הפער בין מחירי הנדל"ן העסקי בפריפריה הבריטית לעומת מחיריו בערים מרכזיות בעולם. מחירי נדל"ן המיועד לשימוש משרדי בגלזגו, באדינבורו ובמנצ'סטר גבוה מרמת המחירים במנהטן וגדול כמעט פי שניים ממחיר קרקע המיועדת לשימוש משרדי בסן פרנסיסקו, עיר שהרשויות המקומיות בה נודעות בקשיחות הרגולטורית ובהגבלות שהן מטילות על בנייה של יחידות דיור, עיר שהטופוגרפיה שלה בעייתית, ושהפעילות הכלכלית בה אינה רק גדולה יותר מן הפעילות בערי הפריפריה הבריטית שצוינו לעיל אלא גם צומחת מהר ממנה (Cheshire & Hilber, 2008).



(Kingsturge, 2008)

בבריטניה הארנונה מסווגת לשני מסים שונים:

(א) **ארנונה למגורים (Council Tax)**: כל מבני המגורים בבריטניה מסווגים לפי שמונה מדרגות ערך; בכל מדרגת ערך גובה הארנונה נקבע כשיעור מערך הנכס, וכל **רשות מקומית** קובעת את שיעור הגבייה בכל מדרגת ערך. הערכת הנכסים למגורים מתבצעת בידי סוכנות ההערכה הלאומית, וערך הנכס נקבע לפי שווי השוק ובהתחשבות במצב הסוציו-אקונומי של הדיירים, כך שאוכלוסיות חלשות – ערך הנכס הנקבע להן יהיה נמוך מזה של אוכלוסיות חזקות.

(ב) **ארנונה לעסקים (Business Rates)**: גובה המס מחושב בהכפלת ערך הנכס שנקבע בידי סוכנות ההערכה הלאומית במכפיל לעסקים שנקבע בידי **השלטון המרכזי**. ערך הנכס נקבע בהערכת השכירות השנתית שלו באותה נקודת זמן.

שני סוגי המסים נגבים בידי הרשויות המקומיות, אך הסכום המתקבל מגביית ארנונה לעסקים בכל רשות ורשות מועבר לשלטון המרכזי, וזה מחלק אותו מחדש לפי הצורך לרשויות המקומיות. נכון ל-2011 53% מהכנסות הרשויות המקומיות בבריטניה ממומנים במענקים מן השלטון המרכזי, ואלה כוללים את ההכנסות מגביית מס הארנונה על העסקים. בשנים 2011-2012 סך המענק הממשלתי שחולק בבריטניה היה 29.5 מיליארד ליש"ט, ומתוכו 19 מיליארד ליש"ט היו מגביית הארנונה לעסקים (Department for Communities and Local Government, 2011b).

התלות של הרשויות המקומיות במענקים מן השלטון המרכזי, הכוללים את המענקים מגביית הארנונה לעסקים, גורמת להיווצרות תמריץ שלילי לקידום צמיחה של אזורים עסקיים ברשויות המקומיות בבריטניה. רשות מקומית הנאלצת לשלם את עלויות הפיתוח של אזורים עסקיים חדשים ולממן את השירותים הנוספים שהיא נדרשת לספק לאזורי מסחר בתחומה, מעבירה את ההכנסות ממסים בעבור נכסים אלה לשלטון המרכזי, והוא בתורו יכול לחלק אותם מחדש לרשויות אחרות; כדברי אחד מראשי הרשות לתכנון מקומי: "ההישג הגדול ביותר בתפקידי היה שלא אושר שום פיתוח משמעותי של משרדים. אנחנו הצלחנו למנוע את הפיתוח" (Cheshire & Hilber, 2008). העלות הכלכלית המוערכת של דחייה בתכניות הפיתוח של אזורים עסקיים חדשים היא כשלושה מיליארד ליש"ט בשנה.

יתרה מזאת: לרשויות המקומיות בבריטניה נוצר תמריץ לנפח את הוצאותיהן כדי להבטיח לעצמן מענק מוגדל מן השלטון המרכזי, שכן גודל המענקים נקבע בהתאם להוצאות הרשות המקומית (Department for Communities and Local Government, 2011a).

ממקרה הבוחן של בריטניה אנו למדים אפוא כי התמריצים הכלכליים הנובעים ממערכת המס המוניציפלי במדינה משפיעים ישירות על רשויות התכנון ברשות המקומית. עיכוב בתכנון של שטחי מסחר או מחסור בו מגדילים באופן ניכר את מחירי הנדל"ן העסקי ופוגעים בצמיחה הכלכלית של העיר.

### 3.5. מס על ערך הקרקע כתחליף לארנונה

את הרעיון להטיל מס על ערך הקרקע הציג לראשונה הכלכלן האמריקני הנרי ג'ורג' ב-1879 בספרו "קדמה ועוני". לפי ג'ורג', מיסוי ערך הקרקע טומן בחובו יתרונות אחדים. ראשית, מיסוי ערך הקרקע יעיל כלכלית משום שהוא אינו גורם לנטל עודף. הטלת מסים איננה יעילה מבחינה כלכלית כיוון שהיא גורמת לעיוות במחירי השוק, וכפועל יוצא מזה – בהיצע, בביקוש ובתהליך קבלת ההחלטות של פרט המבקש להשיא את תועלתו. כך למשל הם מס ערך מוסף או מס ההכנסה, אשר משפיעים על בחירות הפרטים בתחומי הצריכה והעבודה. הפסד הרווחה הנגרם לפרט בגלל עיוות זה מכונה בעגה הכלכלית "נטל עודף". מנגד, היצע הקרקע ברובו קשיח, ויכולת ה"ייצור" של הקרקעות מוגבלת, ולכן הטלת מס על ערך הקרקע לא תעוות את רמת המחירים ואת הכמויות המוצעות בשוק ולא תפגום



ביעילות הכלכלית של שוק הקרקעות. ארנונה, לעומת זאת, פוגעת בתמריץ של בעלי נכסים להשקיע ולפתח מבנים חדשים או קיימים, שכן פיתוח נוסף של נכס יגרור עלייה בתשלומי הארנונה שעל בעלי הנכס לשלם ולעיוות של מחיר הנכס שהפרט רואה לנגד עיניו. שנית, מיסוי על שינוי בערך הקרקע הוא צודק ושוויוני. כל עלייה בערך הקרקע נובעת בסופו של דבר מפעולותיהם של הציבור ושל נציגיו. בעלי הקרקע משלם מס על התשואה הנובעת מפעולותיהם של אחרים ולא ממאמציו האישיים; כך למשל בניית כביש חדש או מחלף המקלים את הגישה למרחב גאוגרפי מסוים בוודאי תעלה את ערך הקרקע באותו האזור. כיוון שעליית ערך זו נובעת מפעולות הציבור ונציגיו, ולא מפעולות בעלי הקרקע, אין זה אלא צודק שתשואה זו תוחזר לציבור הרחב באמצעות המיסוי.

כמו כן, מס על ערך הקרקע יפחית את הרכיב הספקולטיבי בשוק הנדל"ן. נניח כי פרט מחזיק בקרקע מסוימת; כמו כן נניח כי אותו הפרט צופה כי בעתיד ערך הקרקע יעלה והתשואה שיקבל על מכירה של הקרקע בעתיד גבוהה מן התשואה שיקבל אם ימכור אותה כיום. אם כל בעלי הקרקעות בשוק פועלים או יפעלו באורח דומה, היצע הקרקעות יצטמצם, ומחירי הקרקעות ירקיעו שחקים ללא שום צידוק ריאלי. תהליך זה, שבו עליית מחירי הנדל"ן נובעת מצמצום היצע של קרקעות בידי בעלי הקרקעות אשר צופים עליית מחירים נוספת (ומצפים לה), תורם לתנודתיות במחירי הקרקע ועלול ליצור בוועות ספקולטיביות (Dye & England, 2010).

### 3.6. מיסוי ערך הקרקע בעולם

יותר משלושים מדינות בעולם מיישמות כיום מס על ערך הקרקע באופנים שונים. בארה"ב לדוגמה מס ערך הקרקע יושם לראשונה ב-1913 במדינת פנסילבניה, בהנחה שהניחו רשויות מקומיות אחדות במדינה שבעלי הקרקעות מעכבים את פיתוח הקרקע לשם יצירת רווח מעליית ערך הקרקע. ואכן, המס על ערך הקרקע הפך למקור ההכנסות המרכזי ב-16 רשויות מקומיות במדינת פנסילבניה. מדינה נוספת שבה יושם מס על ערך הקרקע לצד מס הרכוש על נדל"ן הייתה הוואי. ב-1963 יושם המס בכל רחבי המדינה כדי לעודד פיתוח של נדל"ן, בייחוד למטרות תיירות. פיתוח מהיר וצפוף של נדל"ן גרם לירידה ברמת התיירות, וגורמים מדיניים מצאו שהגורם לכך היה מיסוי על ערך הקרקע. לבסוף בוטל המס על ערך הקרקע ב-1977.

מדינה נוספת שמרבית ההכנסות של השלטון המרכזי והמקומי בה נובעות ממיסוי ערך הקרקע היא אוסטרליה. מס על ערך הקרקע באוסטרליה יושם כבר בתחילת המאה ה-18. במחוזות מסוימים מוטל מס על ערך הקרקע, ובאחרים מוטל מס על שיפורים על הקרקע. גם בניו-זילנד הוטל מס על ערך הקרקע החל ב-1840 ברשויות מקומיות אחדות, ועד ל-1980 80% מן הרשויות המקומיות בניו-זילנד הטילו מס על ערך הקרקע.

### 3.7. מיסוי ערך הקרקע בישראל

הניסיון הישראלי הראשון להטיל מס על ערך הקרקע היה מס הרכוש, שהוטל לראשונה בישראל ב-1961 ונועד לעודד את הבנייה על קרקעות שהיו לגביהן זכויות בנייה שלא נוצלו במלואן. אחת ממטרותיו העיקריות של המס הייתה לעודד את הבנייה על קרקעות פנויות מתוכננות. מס הרכוש הוטל כמס שנתי בהתאם לשווייה של הקרקע. במידה רבה מס הרכוש מוטל על הפוטנציאל הכלכלי הטמון באפשרויות הניצול של הקרקע (אברמזון ובורנשטיין, 1989).

ב-1996 מונתה ועדה ציבורית בראשות יורם גבאי, לשעבר הממונה על הכנסות המדינה, אשר בחנה את המשך הטלת מס הרכוש. נגד מס הרכוש נטען כי הוא איננו מס צודק ואיננו משיג את מטרותיו, שכן המס הוטל על קרקעות שהיו בלתי כשירות לבנייה. כמו כן נוצרו עיוותים שונים בקביעת שווי הקרקעות ובקביעת שווי שונה לקרקעות שבפועל היו זהות. לבסוף המליצה ועדה זו על ביטול מס הרכוש והחלפתו במס שיוטל בעת מכירת הנכס. מס הרכוש בוטל לבסוף ב-2000, ואבדן ההכנסות למדינה עקב ביטול המס הוערך ב-950 מיליון ₪ בשנה. ההכנסות ממס הרכוש הוחלפו בהכנסות מהעלאת מס הרכישה ומהשתתת מס מכירה, שגם הוא בוטל ב-2008 (ליפשיץ' ומונין, 1999).

דוח ועדת טרכטנברג קרא אף הוא להשית היטל עיכוב דיור. מטרתו של היטל זה היא לעודד פיתוח ומכירה של קרקעות ודירות המוחזקות כמלאי בידי קבלנים. היטל זה יוטל על קבלנים אשר לא יחלו בבנייה ולא ימכרו דירות בתקופת זכאות מסוימת. ההיטל על כל מכירת דירה החורגת מתקופה זו יהיה בשיעור 10% ממחיר מכירת הדירה. ההיטל יחול על קבלנים המחזיקים בקרקע מתוכננת אשר עיקר ייעודה הוא נדל"ן למגורים. בתגובה להמלצה זו הוגשו הצעות חוק למס עיכוב בנייה למגורים. נכון להיום, המלצה זו לא יושמה, וגם לא נעשה תהליך כלשהו לחקיקה בנושא (דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, 2011).

ניתוח של דוחות של עשר חברות הנדל"ן הגדולות הנסחרות בבורסה של תל אביב ב-2010 הראה כי על אף שחברות אלו מחזיקות בקרקעות שעברו אישור תב"ע (תכנית בניין עיר) ואפשר להקים עליהן כ-17 אלף יחידות דיור, ב-2009 הוציאו החברות לפועל פרויקטים בהיקף של כ-2,500 דירות בלבד (פאוזנר ולוי, 2011).

## 4. המלצות

צעדי המדיניות המוצעים בפרק זה נועדו ליצור שינוי הדרגתי במערכת התמריצים הקיימת במרחב המוניציפאלי, שינוי שיעודד את הרשויות המקומיות לאשר בנייה על קרקעות המיועדות למגורים. בטווח הארוך, שינוי מערכת תמריצים זו יתרום להגדלת היצע הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים, להגברת התחרות בשוק הקרקעות ולהורדת מחירי הדיור ברמה הארצית ובפרט באזורי הביקוש.

על מנת ליצור פתרון ארוך טווח ובר קיימא, יש להשוות בין התמורה השולית מהוספת מ"ר המיועד לשימושים שונים ולהוצאה השולית על אותו המ"ר. לפי התיאוריה הכלכלית במצב זה הרשויות המקומיות יהיו אדישות לגבי אישור בנייה על קרקעות המיועדות לשימושים שונים ויוכלו להתעלם משיקולים כלכליים בתהליכי אישור ותכנון ולהתמקד בשיקולים הנוגעים לרווחת התושבים.

לאור עקרונות אלו ומתוך הבנה כי ההכנסות העצמיות ככלל ותשלומי הארנונה בפרט מהווים גורם משמעותי בתקציב הרשויות המקומיות אנו מציעים להחיל מיסוי על ערך הקרקע. כיוון שערכי הקרקעות נקבעים במידה רבה לפי רמת השירותים, הפעולות והתשתיות שהרשויות המקומיות מספקות, הרי שראוי שהרשויות המקומיות יוכלו למסות את הקרקעות הנמצאות בשטחן לפי ערכן. מדיניות זו הינה פרוגרסיבית, תוכל לתרום להאצת תכנון ובנייה של נדל"ן למגורים ותהווה מקור למימון פעילויות העיריות והוספת משקי בית נוספים ברשויות המקומיות.

כמו כן, כפי שצוין מיסוי על ערך הקרקע הינו יעיל כלכלית, משום שהוא אינו גורם לנטל עודף. כיוון שהיצע הקרקע ברובו קשיח ויכולת ה"ייצור" של קרקע מוגבלת, הטלת מס על ערך הקרקע לא תעוות את מחירי השוק ולא תפגום ביעילות הכלכלית של שוק הנדל"ן. ארנונה, לעומת זאת, פוגעת בתמריץ של בעלי נכסים להשקיע במבנים חדשים או קיימים ולפתחם, שכן פיתוח נוסף של נכס יגרור עלייה בתשלומי הארנונה שעל בעל הנכס לשלם ולעיוות של מחיר הנכס שהפרט רואה לנגד עיניו.

בנוסף, על מנת לתמרץ ולייעל את תהליכי האישור והתכנון שעוברת קרקע אנו מציעים אפוא הטלת מס דיפרנציאלי הנקבע לפי שלב התכנון הנתון של הקרקע. המס יוטל על כלל הגופים המחזיקים בקרקעות או המעכבים את פיתוח הקרקע. כך למשל שיעור המס על קרקע חקלאית יהיה אפס. אם ישונה ייעוד הקרקע למגורים, יוטל שיעור מס נמוך יחסית על רשות מקרקעי ישראל. לאחר מכירת הקרקע לזים פרטי, יוטל שיעור מס גבוה יותר על הרשות המקומית, עד שהיזם יקבל את האישורים הנדרשים לבנייה על הקרקע. בשלב שבו הקבלן מחזיק בקרקע שכבר קיבלה את כל ההיתרים הנדרשים ממוסדות התכנון המקומיים והארציים, יוטל עליו שיעור מס גבוה ביחס לשיעורי המס הקודמים.

השלב	גובה המס	הגוף החייב במס
קרקע לא מתוכננת	נמוך	מנהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון והבינוי
קרקע מתוכננת הממתינה לאישור ועדה מקומית	בינוני	הרשות המקומית

קרקע מתוכננת ומאושרת	גבוה	יזמים/קבלנים
לבנייה		

התקבולים ממס זה יועברו לקופה סגורה שתיועד למימון שירותים מוניציפאליים. מיסוי ערך הקרקע יתרום להאצת תכנון ובנייה של נדל"ן למגורים, ימנע בועות ספקולטיביות מצד הקבלנים, והתקבולים מן המס יתרמו לשינוי התמריצים לרשויות המקומיות להוספת מגורים באמצעות איזון הגירעון התקציבי הנוצר מאישור בנייה על קרקע המיועדת למגורים. היבט נוסף לתרומתו של מס זה להגדלת היצע הדיור הוא הפרויקטים של התחדשות עירונית, כגון תמ"א 38 וכדומה.

קופה סגורה זו תוכל לסייע לרשויות המקומיות במגוון נושאים ביניהם פיתוח תשתיות. הוספה של יחידות דיור לשטח עירוני דורשת בניית תשתיות "עירוניות" שהרשות המקומית נאלצת לממן אך משמשות לעיתים קרובות תושבים מרשויות מקומיות שונות גם כן. כך למשל, תלמידים מרשויות מקומיות שונות יכולים ללמוד בבית ספר ברשות מקומית אחרת וכך תושבים מכל רחבי הארץ יוכלו לטייל בטיילת או בפארק הנמצאים בשטח של רשות מקומית ספציפית. כיוון שלרוב תשתיות אלו משרתות את הציבור הרחב ואינן בלעדיות לתושבי רשות מקומית ספציפית, ראוי שנטל המימון של פיתוח תשתיות אלו יפול בחלקה על הממשלה.

## 5. ביבליוגרפיה

- אביטל, תי' (2011), המדינה תתמרץ רשויות שיעלו את תעריפי הארנונה לעסקים, **כלכליסט**. נדלה ביום 2.9.2013 מתוך <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3522203,00.html>
- אברמזון, ח' ובורנשטיין, ש' (1989), **מס רכוש**, ירושלים: אברמזון-בורנשטיין.
- אגמון, תי' (2010), **ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות**, ירושלים: הכנסת – מרכז המחקר והמידע.
- אקשטיין, צ' ופרלמן, מ' (1997), תחרותיות והפרטת קרקעות בישראל, **רבעון לכלכלה**, 44(4), 574-605.
- אקשטיין, צ', טולקובסקי, א' וצור, נ' (2012), **האם מחירי הדיור בישראל גבוהים בשל מלאי תכנוני**

- קטן? הרצליה :** המרכז הבינתחומי הרצליה, מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן. בלנק, יי (2004), מקומו של המקומי : משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל, **משפטים, לד, 197-299.**
- בן-בסט, אי ודהן, מי (2009), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, ירושלים : המכון הישראלי לדמוקרטיה. נדלה ביום 15.9.2013 מתוך <http://www.idi.org.il>
- בנק ישראל (2013א), **דין וחשבון 2012**, ירושלים. נדלה ביום 20.8.2013 מתוך <http://www.boi.org.il/he/research/regularreports/pages/boiannualreports.aspx>
- בנק ישראל (2013ב), **ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים**, ירושלים : דפוס איילון. דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) (2011), ירושלים : ללא ציון מו"ל.
- הכנסת – מרכז המחקר והמידע (2004), **הרשויות המקומיות : בעיות מרכזיות וחלופות לפתרונן**, ירושלים : ללא ציון מו"ל.
- הלמ"ס (2013), **קובץ הרשויות המקומיות בישראל 2011**. נדלה ביום 31.7.2013 מתוך [http://www.cbs.gov.il/webpub/pub/text\\_page.html?publ=58](http://www.cbs.gov.il/webpub/pub/text_page.html?publ=58)
- הראל, קי (2004), **בלאגן ושמו ארנונה : התמקדות במיסוי המוניציפלי בישראל והצעות לשינויים**, ירושלים : מכון מילקן.
- חודי, אי וליכטמן, מי (2011), עיריית פתח תקווה נגד בנייה במחנה סירקין : לא נוכל לתת שירותים לתושבים, **גלובס**. נדלה ביום 15.8.013 מתוך <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000701686>
- טל (2007), **גביית ארנונה – סקירה משווה**, ירושלים : הכנסת, מרכז המחקר והמידע. ליברמן, גי (2009), האם העירייה תשים סוף לאופנת הלופטים? **זה-מרקר**. נדלה ביום 20.7.2013 מתוך <http://www.themarket.com/realestate/1.518716>
- ליפשיץ, יי ומוניץ, ני (1999), השינויים הצפויים במיסוי נדל"ן בעקבות ביטול מס רכוש, **הרבעון הישראלי למסים, 107**. נדלה ביום 22.9.2013 מתוך <http://ozar.mof.gov.il/museum/hebrew/rivon107b.htm>
- משרד האוצר (2009), **הצעת תקציב מנהל מקרקעי ישראל**, ירושלים. נדלה ביום 15.9.2013 מתוך <http://govx.mof.gov.il>
- משרד המשפטים – אגף שומת מקרקעין – לשכת מנהל האגף (2013), **סקירת שיעורי תשואה בנכסים מניבים – מחצית שנייה של שנת 2012**, ירושלים. נדלה ביום 20.8.2013 מתוך <http://index.justice.gov.il/Publications/Articles/Pages/SkiratTsuot.aspx>
- משרד הפנים (2013א), **טבלת התעריפים המעודכנת לשנת 2013**. נדלה ביום 22.9.2013 מתוך [www.moin.gov.il](http://www.moin.gov.il)

- משרד הפנים (2013), **שלטון מקומי – ארנונה**. נדלה ביום 1.9.2013 מתוך [www.moin.gov.il](http://www.moin.gov.il)  
 משרד הפנים (2013), **מוסדות התכנון – הוראות ונהלים**. נדלה ביום 20.9.2013 מתוך [www.moin.gov.il](http://www.moin.gov.il)
- משרד הפנים – מנהל התכנון (2013), **שער המידע לרישוי ובנייה**. נדלה ביום 20.9.2013 מתוך <http://bonim.pnim.gov.il/Pages/homepage.aspx>
- פאוזנר, ש' ולוי, ד' (2011), **מי מעכב את שיווק יחידות הדיור, כלכליסט**. נדלה ביום 1.9.2013 מתוך [www.calcalist.co.il](http://www.calcalist.co.il)
- פאוזנר, ש' (2011), **כך יסכלו העיריות את המעט שנתן טרכטנברג לדיור, כלכליסט**. נדלה ביום 20.9.2013 מתוך [http://www.calcalist.co.il/real\\_estate/articles/0,7340,L-3538470,00.html](http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3538470,00.html)
- פדר, ח' (2007), **השפעת מאפיינים כלכליים, חברתיים ופוליטיים על שיעור גביית הארנונה ברשויות, ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל**.
- פז-פרנקל, ע' (2009), **ראש עיריית ראש"צ: "ננסה להאט את קצב הבנייה בעיר, אני לא התחייבתי להוריד את מחירי הדירות"**, **ביזפורטל**. נדלה ביום 20.9.2013 מתוך <http://www1.bizportal.co.il/article/216260>
- פז, ש' (2004), **מסים מקומיים: שיטת חישוב ואופן גבייה – סקירה משווה, ירושלים: הכנסת – מרכז המחקר והמידע**.
- צור, ש' (2013) **עושק הארנונה: כך חולבות העיריות את העסקים, גלובס**. נדלה ביום 3.9.2013 מתוך <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000875246>
- קובץ כרמ"ן (כרטסת מחירי נדל"ן), **רשות המסים**.
- רזין, ע', וברנדר, ע' (2004), **רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים, נייר עמדה 55, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה**.
- שוורץ, א' (2008), **ניתוח תקציב ומדיניות משרד הפנים לשנת הכספים 2008, ירושלים: הכנסת – מרכז המחקר והמידע**.
- שחור, ט' (2010), **מענק האיזון של משרד הפנים: האם הוא מצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות? ירושלים: מכון ון-ליר**.

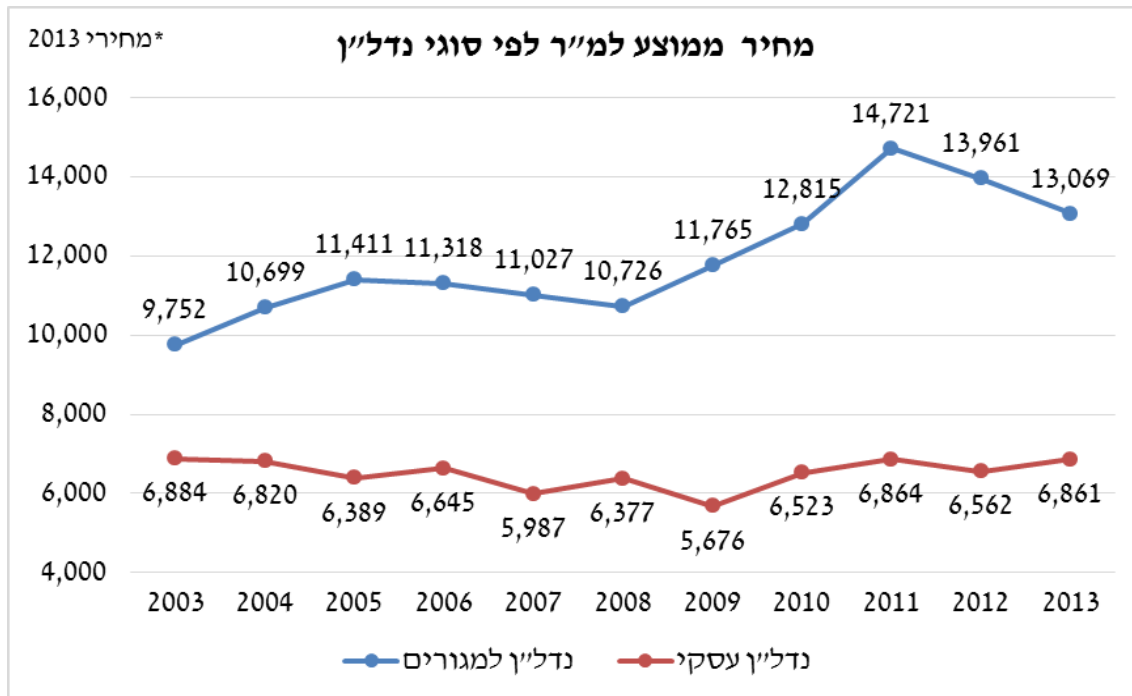
Cheshire, P. & Hilber, C. (2008). Office space supply restriction in Britain: The political economy of market revenge. *The Economic Journal*, 118(529), F185-F221.

Department for Communities and Local Government (2011a). *Local Government*

- Resource Review: Proposal for Business Rate Retention*. Retrived September 8, 2013 from <http://www.gov.uk/government/organisations/department-for-communities-and-local-government>
- Department for Communitues and Local Government (2011b). *Statistical Releas*. Retrived September 8, 2013 from <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-communities-and-local-government>
- Dipasquale, D. & William, W. (1996). *Urban Economics and Real Estate Markets*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Dye, R. & England, R. (2010). *Assesing the Therory and Practice of Land Value Taxation*. Cambridge: Cambridge University – Lincoln Institute of Land Policy.
- Fischel, W. A. (1985). *The Economics of Zoning Laws: A Property Rights Approach to American Land Use Controls*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Kingsturge (2008). Global industrial and office rents survey Q22008. Retrieved September 20, 2013 from [www.kingsturge.com](http://www.kingsturge.com)
- Portnov, B. (2006). Housing modifications, neighbourhood environment, and housing prices: Traditional paradigms re-examined. *Housing Finance Inrenational*, 20(3), 18-29.

## 6. נספחים

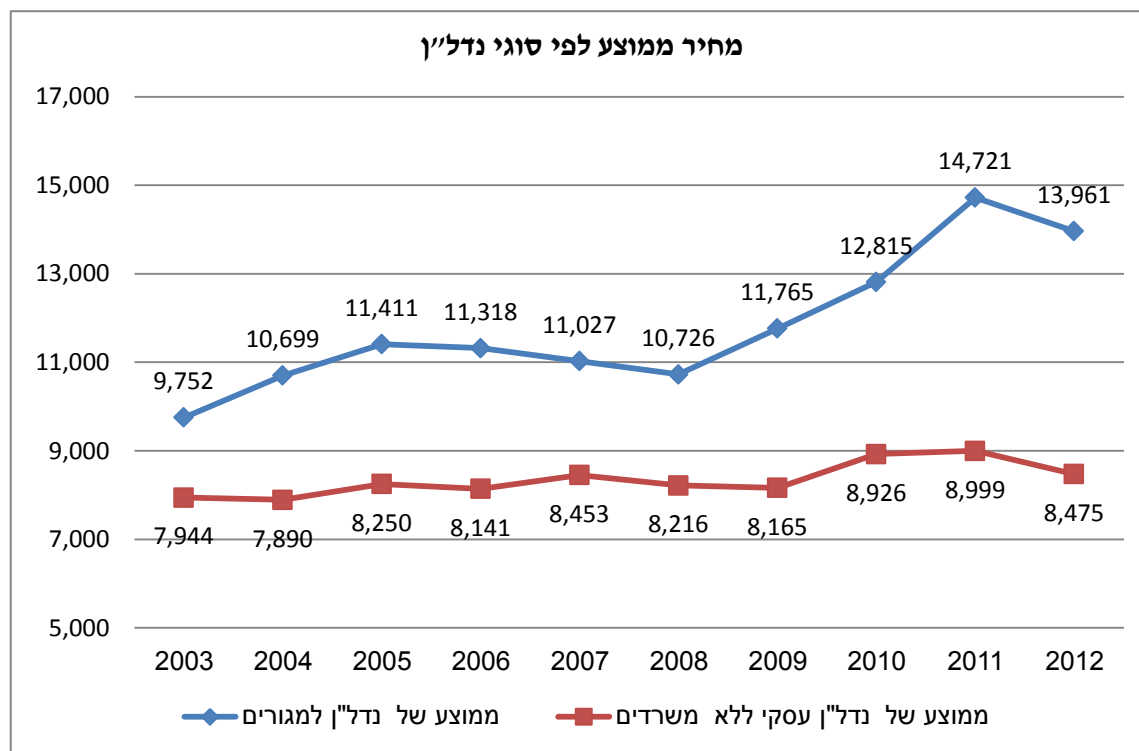
**נספח 1: מחיר מ"ר נדל"ן למגורים ללא הצמדה למדד מחירי הדיור של מכון גזית-גלוב**  
בתרשים להלן נלקח המחיר למ"ר נדל"ן למגורים ב-2003 והוצמד למדד מחירי הדיור של מכון גזית-גלוב. לעומת זאת, כאשר בוחנים את הנתונים באותו האופן שבו חושב המחיר למ"ר נדל"ן עסקי, כלומר לפי חישוב של ממוצע פשוט לפי שנה, אפשר לראות שיש מגמת ירידה במחיר למ"ר החל ב-2011.



## נספח 2: עלויות הבנייה של נדל"ן עסקי ללא משרדים

גורמים מקצועיים שונים הפועלים בשוק הנדל"ן טענו שייתכן שהפערים בין מחירי הנדל"ן המיועד למגורים ובין מחירי הנדל"ן המיועד לעסקים נובעים מן המצב המוגמר של מוצרים אלו בעת המכירה. שטחים המיועדים לשימוש משרדי נמכרים לרוב ללקוח כאשר הם "ערומים", כדי שהקונה יוכל לערוך בהם שינויים והתאמות לצרכיו הייחודיים. מנגד, יחידות דיור ושטחים המיועדים למגורים נמכרים לרוב כמוצר מוגמר, ולכן הלקוח נדרש לשלם בעבורם מחיר גבוה יותר מזה של שטחים לעסקים. לאחר סינון הנכסים המיועדים לשימוש משרדי מנתוני רשות המסים מצאנו כי אכן ההוצאה של נכסים המיועדים לשימוש משרדי מעלה במעט את המחיר הממוצע למ"ר של נדל"ן עסקי ומקטינה את הפער בינו ובין נדל"ן המיועד למגורים, אך עדיין קיים פער ניכר ומשמעותי בין שני סוגי הנכסים, כך שגם אם שוק המשרדים תורם במידה כלשהי לפער המחירים הוא בוודאי אינו אחראי לו באופן מלא.





### נספח 3: עדויות מן התקשורת

לאחרונה אנו עדים להתבטאויות של ראשי ערים (בעיקר של ערים באזורי הביקוש) המבקשים להקטין את היקפי הבנייה למגורים המקודמים בידי גורמים שונים; כך למשל אמר ראש עיריית פתח תקווה: "עיריית פתח תקווה תיקלע לגירעון כספי אם תצא לפועל בנייה של כ-12 אלף דירות במחנה סירקין" (חודי וליכטמן, 2011). גם בעיריית תל אביב יוצאים נגד הלופטים הממוקמים במבנים שיועדו מלכתחילה למסחר ולתעשייה, וכעת בעליהם דורשים להמיר את סיווג הארנונה מתעשייה למגורים (ליברמן, 2009). בראשון לציון הצהיר ראש העירייה דב צור שינסה לעכב את הבנייה בעיר. לדבריו קצב גידול האוכלוסייה בעיר מהיר מדי (כלומר מעבר לקיבולת של העיר). עוד אמר צור שעקב מחירי הדיור הגבוהים צעירים רבים מעדיפים לגור בערים השכנות. כדי למנוע בריחת צעירים מראשון לציון, העירייה פועלת לפיתוח שטחי תעסוקה והיי-טק, בעיקר במרכז שורק (פז-פרנקל, 2009). במאמר "עושק הארנונה: כך חולבות העיריות את העסקים" (צור, 2013) טענה ראש עיריית נתניה בעבר מרים פיירברג ש"מגורים ככלל זה הפסד לרשות המקומית, גם מגורי יוקרה, וזאת כי אין יחס הולם בין המסים שמשלמים תושבים בגין מגורים, לבין הצרכים והשירותים שהעירייה מספקת לתושבים וצריכה לסבסד. מגורים הם תמיד הפסד לרשות, ומה שמאזן את המצב הכספי זה הכנסות ממסחר ותעסוקה. אצלנו 40% מההכנסות הם ממסחר ותעסוקה, 60% ממגורים, וזו בעיה, כי נתניה היא לא עיר עשירה".

כפי שציינו קודם, הפוטנציאל של גביית הארנונה ברשויות מקומיות מאשכול חברתי נמוך קטן מזה של אשכול חברתי גבוה, ולכן רשויות מקומיות יעדיפו לא לקלוט אוכלוסייה חלשה. דוגמה לכך היא מכרזי המחיר למשתכן, שבמסגרתם נמכרת קרקע מדינה לקבלן המבטיח את מחיר הדירה הסופי הנמוך ביותר. הדירות קטנות ומיועדות בחלקן לזכאי משרד השיכון. לאחרונה התנגד ראש עיריית רמלה להקמת פרויקט מסוג זה כדי למנוע כניסה של אוכלוסיות חלשות לאזור ביקוש גבוה בעיר (פאוזנר, 2011).

## מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן

מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן נוסד במטרה להוות את הבימה האקדמית המרכזית בישראל ללימוד ולחקר תחום הנדל"ן. המכון החל פעילותו במרכז הבינתחומי הרצליה באוקטובר 2011 הודות לתרומה נדיבה של גזית-גלוב. המכון פועל ברוח המצוינות האקדמית, החדשנות והיזמות של המרכז הבינתחומי הרצליה.

המכון פועל להשגת היעדים הבאים בתחום הנדל"ן בישראל:

- קידום המחקר האקדמי
- בניית תכניות לימודים אקדמיות
- בניית תכניות הכשרה למנהלים
- חיזוק הקשר בין האקדמיה ובין עולם הנדל"ן
- השפעה על השיח הציבורי

לצד תכניות לימוד לתארים, מקיים המכון פעילות ענפה הכוללת עריכת מחקרים אקדמיים, יצירת מדדים חדשים, תכניות הכשרה למנהלים בעולם הנדל"ן ופעילות שוטפת של כנסים, ימי עיון, פורומים, שולחנות עגולים, סמינרים ואירוח משלחות.

**מנהל אקדמי:** פרופ' אמנון להבי

**מנהלת כללית:** ד"ר אפרת טולקובסקי

**ועדה מייעצת:** פרופ' יאיר אורגלר, פרופ' צבי אקשטיין, פרופ' אמנון להבי, פרופ' שרון רבין-מרגליות.

**פרטי התקשרות:** מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן, המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167, הרצליה, 46150, טלפון: 09-9602449, דוא"ל: [realestate@idc.ac.il](mailto:realestate@idc.ac.il), אתר: <http://gazit-globe.idc.ac.il>

**ניירות מדיניות נוספים שפורסמו על ידי המכון:**

האם מחירי הדיור בישראל גבוהים בשל מלאי תכנוני קטן? צבי אקשטיין, אפרת טולקובסקי, ניצן צור, GGA/2012, דצמבר 2012.

רפורמות בענף הדיור, דרור אבידור, צבי אקשטיין, דניאל גרף, אפרת טולקובסקי, תמיר קוגוט, GGA/2015, יולי 2015.