

# מחיר קרקע - ומדיניות קליטת העלייה

זאב כהן - מהנדס אזרחי ושמאי

## עלייה ובעיותיה

בלהט 'מצב החירום' וקליטתם הברוכה של העולים, לא נשמע קולם של השמאים כמומחים למקרקעין.

את העולים נקלט בכל תנאי ומי כמדינת ישראל מנוסה בקליטת עלייה, אלא שחובתנו לעשות זאת במינימום של שגיאות.

מאז ראשית המאה באים גלי עלייה. למרות נסיונו הרב, עלינו להיערך לקליטה במיטב המאמצים.

קליטת העלייה תחומה ב-3 מישורים עיקריים, ומותנית בהשגתם בזמן קצוב.

א. הקמת קורת-גג לעולה והנגו מוחייבים לבנייה קשיחה;

ב. יצירת מקום תעסוקה;

ג. קליטה אנושית מנטלית.

לא תהא זו קליטה אמיתית אם לא יפתרו בצורה מניחה את הדעת שלושת המישורים הנ"ל ובזמן

קצוב.

כל מישור מחייב מומחיות ופתיחות. הזמן הקצר מחייב פתרונות מהירים. הקרקע מהווה מנוף פיננסי

ואמצעי עיקרי בקליטת העלייה. מחיר הקרקע יקבע את המוטיבציה לגיוס יזמים והון.

המרכיבים המשפיעים על מחיר הקרקע והבניין המוגמר הם רבים ביותר, וביניהם:

מרכיבים פיסקליים; מיסוי במקרקעין ובחומרי בניין (מס רווחי הון, מס הכנסה, מס רכוש, מיסים

עירוניים, מע"מ ופטורים שונים ממיסוי);

מרכיבים כלכליים: מחיר ההון, שערי הריבית, שיעור ההכנסות ממקרקעין, רמת ההכנסה הפנויה,

קרבה למקום שיש בו פעילות כלכלית, עידוד הבנייה והקצאת קרקעות, השקעות אלטרנטיביות, ריבית

ומשכנתאות, הרגלי צריכה, היצע וביקוש;

מרכיבים הנדסיים: רמת תכנון ופיתוח סביבתי, תחבורה וקשר למרכזים עסקיים, צפיפות בנייה;

מרכיבים דמוגרפיים: ריבוי טבעי, וריבוי הנובע מירידה או עלייה, סוג האוכלוסייה והשכנות, רמת

חיים;

גורמים מדיניים וכלל עולמיים: מלחמות, איומים, משברים בינלאומיים, תמיכה והזרמת משאבים,

שער הריבית בשוק המקומי והעולמי, רדיפות יהודים, משברים כלכליים ואחרים במדינות בהן חיים

יהודים.

הגורמים שאזכרו מורכבים ומפתיעים במיקרו ובמקרו.

השאלות הנשאלות: האם ניתן להזויל את מחיר הקרקע לעניין קליטת העלייה? האם יש צורך

בהזולה? מתי והיכן?

המדיניות הקרקעית שהוגדרה על-ידי הממשלה הופכת להיות אמביוולנטית בעידן קליטת העלייה.

מחד, למדינה יש עניין בקרקעות יקרות ככל שמדובר בהכנסות הקשורות בקרקע, כגון: דמי חכירה

ראשוניים, דמי חכירה, מיסי מקרקעין, מס רכוש, מס שבת, מס הכנסה, מע"מ, מס רכישה וכד'.

המשקיעים מעוניינים, בעליית ערך הקרקע במהלך הפיתוח והבנייה ואין להתעלם מתמריץ זה

בהשקעות במקרקעין ובנייה; מאידך, במקום שהקרקע יקרה אין בידי המוסדות האמונים על העלייה

והעולים, כספים לרכישתה.

אם נשתמש במחירי הקרקע כמנוף להשגת יעדים לאומיים, כמו פיזור האוכלוסייה, תוספת הכנסה, יצירת מוטיבציה להשקעה בבנייה וכד', מתבקשת המסקנה כי יש להקצות קרקע באזורים בהם אנו מעוניינים על-מנת שישמשו מגורים לעולים במחירי עידוד ואפילו בחינם. לענין קליטת העלייה, יש לזכור כי בנייה באזורים מרוחקים, ללא תשתית של פיתוח סביבתי ותעשייה או מקורות תעסוקה, מחייבים השקעות גם ביצירת מפעלי תעשייה. מאחר וקיים אילוף של זמן, נוצרה עדיפות לבנייה וקליטת עלייה במרכז הארץ, במקום בו קיימת תשתית תעסוקתית וכח ספיגה לעומת מרחבי ארץ רחוקים ובכך נדחת מדיניות פיזור האוכלוסייה מעדיפות ראשונה למשנית. כאשר אין מקורות מימון, הקליטה במרכז הארץ זולה יותר. מסקנה זו נובעת מהשוואה של ההוצאה המיידית הנדרשת בגין יצירת יחידת קרקע זמינה הכוללת תשתית הנדסית, מוסדות ציבור ויצירת מקורות תעסוקה, באזור פיתוח בגליל לעומת עיר במרכז הארץ, כגון רחובות. לצורך ההשוואה נניח שהקרקע באזור פיתוח שווה 0: שווי הקרקע ליחידה ברחובות, סמוך לפיתוח קיים הנו 35,000 דולר.

טבלת השוואת עלויות קרקע ליחידה זמינה, כוללת יצירת מקור תעסוקה ליחידת דור:

עיר	פיתוח	עיר	פיתוח
\$ 0,000	\$ 35,000	שווי קרקע ליחידת דור	
\$ 10,000		עלות פיתוח סביבתי	
\$ 10,000		עלות מוסדות חינוך	
\$ 20,000	קיים	יצירת מקור תעסוקה בתעשייה	
\$ 4,000	\$ 5000	הפרש עלויות בנייה	
\$ 44,000	\$ 40,000	סה"כ ההשקעה בקרקע ליחידת דור אחת יחיד	

מתקבל שקרקע זמינה ליחידה ברחובות, זולה מיצירת יחידה בצפת. בנוסף לעלויות, קיימת עדיפות לזמינות.

פריסת העולים בכל שטחי הארץ תחזק ותבצר את המצב הבטחוני ותחושת השייכות של המתושבים. מרבית קרקעות המדינה המיועדות לבנייה ממוקמות באזורי פיתוח ויש להשקיע מאמץ לקליטת העולים בכל רחבי הארץ. המדיניות המוכרזת הינה להפחית את שווי הקרקע. טרם שנבחן את האמצעים להורדת שווי הקרקע נבחן את בעיית ערך הקרקע מהבחינה הלאומית.

## דפוסיים לקביעת ערך הקרקע ומחירה

- אחת הסוגיות המורכבות הנוגעות למימוש מדיניות קרקעית, היא בעיית ערך הקרקע ומחירה. הבעלות על הקרקע מהווה מנוף למדיניות. בעלות כשלעצמה אינה מקנה לקרקע את ערכה הכלכלי. אפשרויות השימוש או ההגנאה ממנה, הן שקובעות את ערכה. מבחינה כלכלית, שוויה של חלקת קרקע לבניית בית מגורים, נגזר מן הערך של הבית, בניכוי הוצאות בנייתו ורווח הקבלן. ערך הקרקע למחזיק בה אינו נקבע לפי מה ששולם עבורה, אלא על פי שוויים של המכנים, שאפשר לבנות על אותה קרקע.
- במשק המודרני, אפשרויות השימוש בקרקע הן פונקציה של חקיקת משנה ואפשרויות הפיתוח הפיסיים והכלכליים.
- השווי נגזר מזכות השימוש בקרקע (כגון: קביעת אחוזי הבנייה המותרים).
- גורם נוסף המשפיע על ערך הקרקע, הנו רמת פיתוחה. ערכה של קרקע מפותחת עשוי לעלות

בעשרות מונים על ערכה לפני פיתוח.

4. בשוק החופשי מחירי המוצרים נקבעים על-ידי הביקוש וההיצע. במקרקעין, מתווסף גורם יחוד הקרקע: היא לא ניתנת לייצור, מוגבלת למקום קבוע ולא ניתנת להעברה.
5. בניגוד למצרכים אחרים, מחירי הקרקע אינו נקבע על-ידי הכמות הכללית של הקרקע המוצעת למכירה והביקוש הכללי, אלא על-ידי ההיצע והביקוש לקרקע במקום מסוים. לגורם המיקום ערך מכריע.

מחקרים שנעשו מצביעים על כך שמחירים נמוכים לקרקע, באזורים המרוחקים ממרכז העיר, אינם גורמים להורדת מחירי הקרקע במרכז העיר ולעומת זאת, המחירים הגבוהים במרכז העיר, משפיעים באופן ממש על עליית המחירים באזורים שבהם הקרקע היא זולה.

המציאות מלמדת שלגורם המיקום הספציפי של כל מגרש, השפעה ישירה על המחיר. לא אחת מתקבלים מחירים גבוהים, מבוקשים, ללא כל קשר לזכויות המוענקות בקרקע והיקפן.

6. במרכזים המטרופוליטניים, הבסיס לקביעת ערך הקרקע הוא פונקציה של ההיצע המוגבל והביקוש המוגבר. באזורים אלה כמות הקרקע הציבורית הפנויה מוערית ולכן לא זו בלבד שאין בידי המינהל להשפיע על הורדת המחירים, אלא שהוא אף נגרר - בעל כורחו - לתהליך עליית מחירי קרקע ופעילותו בתחום זה הופכת להשתתפות בכללי המשחק של שוק מקרקעין חופשי. באזורים אלה הגורם הדומיננטי והמכתיב את מחירי הקרקע הוא בעיקרו, ההיצע המוגבל לקרקע פרטית.

העמדת קרקע ציבורית במרכזים אורבניים לרשותם של הבונים והברות הבנייה במחירים הנמוכים ממחיר השוק, תעביר יתרונות מידי הציבור לבונים, לכן לא תהא בקביעה אדמיניסטרטיבית של מחירי הקרקעות ברמה נמוכה, כדי למנוע התעשרות של אנשים פרטיים מקרקע ציבורית. יש טעם בהזולה רק אם ניתן להבטיח כי בהפרש שבין מחיר הקרקע בשוק למחיר המזול, יזכה הנזקק.

## מדיניות לקביעת מחירי הקרקע ואמצעיה

1. מדיניות מחירי קרקע הינה חלק ממדיניות קרקעית כוללת. היעדים הלאומיים במדיניות מחירי הקרקע, הם אלה:

- השפעה על מחירי קרקע לצרכי השימושים השונים, ברמת מחירים התואמת יעדים לאומיים;
- הגדרת עלות ערך הקרקע ביוזמות ממלכתיות אשר מן הראוי שכלל הציבור יהנה ממנו;
- ריסון ספקולציה בקרקע, על-ידי הגדרת הרווחים הספקולטיביים וקביעת שיעור ספיגתם;
- איזון ותיאום ערכי קרקע באזורים השונים, על בסיס קריטריונים אובייקטיביים.

2. ניתן להגשים מדיניות קרקעית ככלל, ומדיניות מחירי קרקע הנגזרת ממנה, על-ידי שימוש באמצעים שונים כדלהלן:

- בתחום התכנון: אישור או הגבלת זכויות בנייה על-ידי גופים או על פי דין, מכח מערכת חוקים, תוך התייחסות לדרישות הלאומיות;

- בתחום המיסוי: קביעת שיעור המיסוי בחומרים ובנייה, שיעורי מס רכוש, מס שבח, מס הכנסה, מס רכישה, היטל השבחה, מע"מ וכד' מן הצד האחד, והקלה במיסוי במקום שרוצים לממש בנייה, מן הצד האחר (דוגמא - אילת);

- בתחום שיווק הקרקע: הכשרת עתודות קרקע, ניפוק בכמויות בהתאם ליעדים ממלכתיים, שיטת הקצאת קרקע: במכירה או בחכירה, בעיסקאות קומבינציה או ללא תמורה;

- בתחום הסיוע הפיננסי: מתן הקלות לנזקקים, מתן עידוד באזורי פיתוח מועדפים, תנאי אשראי מיוחדים, הלוואות ממשלתיות וכיו"ב;

- אמצעים מינהליים: הקפאת פיתוח באזורים לא מועדפים, הפקעה, הפרשות לצרכי ציבור, איחוד וחלוקה מחדש וכיו"ב.

## דוגמאות ורעיונות להורדת מחירי קרקע וקידום פיתוח, תוך שימוש באמצעים מתאימים:

- להלן דוגמאות להורדת מחירים כחלק ממדיניות קרקעית:
  - במאה הקודמת כשהאמריקאים שאפו ליישב את מרכז אמריקה, הגדירו מדיניות לפיה הבסיס להקצאת קרקע למתיישבים במדבריות מרכז אמריקה יהיה בתמורה סמלית, תוך התחייבות למסור הקרקע בבעלות או בחכירה לדורות, למי שיתיישב עליה ויעבד אותה משך 10 שנים (הקצאת Homestead בארצות הברית).
  - הקצאת קרקעות במחירים מוזלים ברחבי ארצות-הברית על-ידי רשות הרכבות (קבלת קרקע מממשלת ארה"ב לפיתוח הרכבות וערים חדשות לאורך התוואי).  
נשיא הרשות Horace Klark קבע ב-1973 את מטבע הלשון כדלקמן:  
"We felt that we had better sell our land cheap and get settlers in, and make money out of the Traffic."
  - הקצאת קרקע בחינם לחברת "לודויה" בחולון על-ידי בעלי קרקע פרטיים, בעת הקמת העיר חולון, על מנת ליצור מרכז תעשייתי וכח משיכה למשתכנים פוטנציאליים סביב המפעל.
  - קק"ל הקצתה קרקע למתיישבים במחירים סמליים, כך נהגה קק"ל מאז ראשית ההתיישבות היהודית, כך נהג הברון רוטשילד במושבות הברון, כך נהגה המדינה בשנות ה-50 בהתיישבות בשיכונים ושכונות עולים ברחבי הארץ, וכך נהגה המינהל באזורי פיתוח.
- ניתן להפחית מחירי קרקע וליצור דירות באמצעים עקיפים כגון:
  - שיווק קרקע לקבלנים בעיסקאות קומבינציה ויצירת מלאי של דירות להשכרה (הדבר דורש פיקוח עליון, ניהול נכסים ושיווק).
  - מסירת קרקע ללא תמורה לתקופה קצובה לבנייה להשכרה (דוגמת עסקת וולפסון - בניין עיריית תל-אביב).
  - הקטנת שיעורי המיסים, כגון: מיסי שבח והכנסה ל-10%-25% לקרקע שתיבנה תוך תקופה קצובה. הדבר יעודד את בעלי הקרקעות ואת הקבלנים שיש להם מלאי עסקי שנרכש לפני שנים רבות, לשווק לשוק. הגדלת השיווק תגדיל את הכנסות האוצר וזה יגדיל את היקף הבנייה בקרקעות הזמינות.
  - יצירת תחבורה נוחה חולה כגון רכבת פרוורים ורכבות מהירות - התשתית יקרה אך ניתן לשווק זיכיון ליומי חוץ, תמורת הפעלה לפרק זמן קצוב.
  - הקצאת אתרי בנייה גדולים לתקופה של כ-10 שנים תוך קביעת שווי קרקע מוסכם מראש. הדבר יוצר אפשרות תכנון בנייה לטווח רחוק, ארגון אופטימלי של הבנייה תוך ניצול הציוד, יציבות במחירים והוזלת הבנייה.
  - יצירת מוטיבציה כלכלית ליוזמים יהודיים מכל העולם, לכנות בנייה להשכרה, תמורת תשואה כלכלית ראויה על ההשקעה בבנייה בלבד, כשהממשלה מחכירה את הקרקע ללא תמורה לתקופה של כ-10 שנים.

## מצב שוק המקרקעין בשלבי הקליטה הנוכחיים

- היקף העלייה העולה על כל דמיון ורצון הממשלה לפתרונות מהירים, גרם לכלבול בשוק המקרקעין, כשהמדיניות נראית כבלתי מגובשת והציבור מצוי ב"ערפל קרבי".  
ניתן להצביע על מספר הישגים בתחום קבלת ההחלטות כדלהלן:
- דחק הליכי בנייה - החקיקה באה במקומה וכבר הושגו יעדים לאומיים בתחום מחירי הקרקעות.

אלפי יחידות דיוור באזורים חקלאיים ועירוניים עם תשתית זמינה, אושרו לבנייה למגורים. התוצאה היא שרקעות פרטיות שחררו לבנייה בהיקפים שלא ידענו דוגמתם. השוק הפך לשוק קונים ומחירי קרקעות לבנייה בשולי הערים הסטילטיות לתל-אביב ירדו לכדי 23% יש להניח כי מחירים אלה ירדו במהלך השנתיים הבאות בהן תופרשנה קרקעות לבנייה. הורדת המחירים תקל על הקליטה היוזמה, לפיה נקלטו עד כה מרבית העולים.

2. ההחלטה על מענקי בנייה לקבלנים המסיימים בנייה ציבורית תוך 7-12 חודש, יצרה תופעה חדשה של בנייה מהירה, מתועשת ומתחכמת ואנו מתקרבים לעידן בו יוקם בית מגורים תוך חודשים מספר בדומה למקובל באירופה וארה"ב.

3. קיים פיגור גדול בהתחלות בנייה ביחס למתוכנן. יש להניח שיהיה צורך להוריד את סטנדרד הבנייה הגבוה יחסית הקיים בארץ ולעבור לבנייה קלה, כולל קרוונים, כמקובל בארה"ב או לבנות את מסגרת הבניין ולהשאיר עבודות גמר פנימיות למשתכנים, דוגמת סינגפור והונג-קונג. נראה שנורמות בנייה למגורים תשתננה.

4. אין רואים השקעות בתעשייה. הקליטה הנוכחית היא דווקא במפעלים קטנים שלא נהנים ממענקים והלוואות. משקלם של מפעלים קטנים הוכח בעולם כולו. 90% מהעובדים בעשור האחרון באירופה וארה"ב נקלטו ע"י יזמים קטנים בשירותים ובסקטור העסקי. יש לעודד גם בעלי מפעלים קטנים.

5. פטור ממס הכנסה על שכירות למגורים - בעלים של דירות בודדות העמידו לרשות העולים דירות למגורים בהיקפים מדהימים, וניתן לאמר כי דירות אלו פתרו את רוב הבעיה של הקליטה היוזמה.

דמי השכירות הוכפלו בשנה האחרונה ובעיקר בדירות בינוניות ומטה, בשולי הערים. בדירות קטנות עלה שיעור דמי השכירות השנתיים מ- 3% ל- 10% ואף יותר מכך. דמי השכירות למגורים הופכים לכלכליים ויש להניח שהתנהגות השוק תגרום לעידוד הבנייה להשכרה.

6. טרם נשמע קולם של הקיבוצים והמושבים המחזיקים קרקעות זמינות לבנייה בהיקפים עצומים. קיימת הנחה שהם חרשים מפגיעה במרקם החברתי. מן הראוי היה שכמו תמיד יהיו הם מן הנחשונים. התיישבות רחבה בישובים חקלאיים, תחוק גם את ההתיישבות העובדת, תעזור לפתח אמצעי-יצור תעשייתיים, ותאפשר לספק כח אדם ברמה אירופית.

## לסיכום

למרות העצבנות התוקפת את המנהיגות בעניין קליטת העלייה, הצלחנו עד כה לתת קורת-גג ליותר מ- 100,000 עולים, ללא זעזוע של ממש.

הציבור חייב להיערך לקליטה כלכלית ומנטלית. יש להימנע מריכוזיות-יתר (דוגמת מזרח אירופה ורוסיה). יש לעודד גם מפעלים קטנים לקליטה. גם מינהל מקרקעי ישראל חייב להגמיש את עמדותיו ולהקצות קרקע מהר ובזול (אין טעם להחזיק קרקעות במאגר כשקרקעות אלה נועדו לעם כולו).

למזלנו, הננו זוכים לקבל מן המוכן עלייה של בעלי השכלה גבוהה ובעלי נסיון בתחומים רבים. באם נשכיל, תהא קליטתם בתעסוקה קלה מבעבר ותוך זמן קצר יתפכו ליצרנים ולקולטים. גם במושגים כלכליים קרים, ההשקעה בהם מבטיחה.