

## מיפוי המאפיינים המשפיעים על מידת ההצלחה של מדיניות הסבסוד במכרזי מקרקעין בפריפריה

### יפתח ברמן

#### תקציר עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית

ממשלת ישראל מייחסת ערך רב להתיישבות של אוכלוסיות באזורי פריפריה. התיישבות זו מניבה עבור המדינה ערכים מוספיים מגוונים בהיבטי בטחון, דמוגרפיה, מימוש ריבונות, חקלאות, נוף, אקולוגיה, דיור ועוד, כאשר במקביל עדיין יש בהתיישבות שכזו גם מימוש של האתוס הציוני עמוק לתוך המאה ה-21.

ברם, במצב העניינים הרגיל, הביקוש למגורים באזורי הפריפריה נמוך מהרצוי. מעצם טבעם אזורי הפריפריה מתאפיינים בנגישות פחותה להון, מוקדי תעסוקה, אפשרויות השכלה, בריאות ועוד ביחס למרכז הארץ, ולכן לאורך שנים נרשמות מגמות דמוגרפיות שליליות באזורי הפריפריה, שמתבטאות בהגירה פנימית של אוכלוסיות מהפריפריה למרכז הארץ. אחד הביטויים הכלכליים הישירים לכך הינו שבתתי-אזורים רבים ברחבי הפריפריה, המחיר שהציבור מוכן לשלם עבור דירת מגורים, נמוך מהעלות הכוללת להקמת דירה שכזאת. מצב עניינים זה, שבו שוק הדיור כשלעצמו אינו מגלם את ההשפעות החיצוניות החיוביות המשקיות שמיוחסות למגורים בפריפריה ולכן כושל במשיכת אוכלוסיה חדשה / קיימת לרכוש דירה בפריפריה, מהווה כשל שוק וסותר את יעדיה של הממשלה בתחום.

במטרה להתמודד עם כשל השוק שתואר, ולקדם את יעדיה לעידוד התיישבות באזורי הפריפריה, נוקטת הממשלה בשורה ארוכה ומגוונת של כלי מדיניות, הפועלים בדרכים שונות לחיזוק כוח המשיכה של הפריפריה. בתוך כך ישנם מספר כלי מדיניות המיועדים להשפיע בטווח הארוך על הביקוש למגורים באזורי הפריפריה באמצעות חיזוק התשתיות הכלכליות והחברתיות באזורים אלה, ובצדם כלי מדיניות משלימים המיועדים ליצירת היצע תחרותי למגורים בפריפריה בטווח הקצר, בהינתן פערי התשתיות הקיימים.

מחקר זה מתמקד באחד מהכלים הפועלים בטווח הקצר ליצירת היצע למגורים והיתכנות כלכלית לרכישתו – סבסוד העלויות לפיתוח תשתיות לבנייה רוויה חדשה למגורים באזורי הפריפריה. כלי מדיניות זה מיועד לייצר הפחתה בפועל של עלויות הבנייה של מתחמי קרקע למגורים בבנייה רוויה עבור יזמים, ובדרך זו לאפשר ליזמים היתכנות כלכלית להקמת דירות לציבור הרוכשים, במחיר נמוך ותחרותי מול מחירי הדירות באזורי הביקוש, וכך למשוך אוכלוסיה חדשה / קיימת לרכוש דירה באזורי הפריפריה.

המחקר בוחן את מידת ההתאמה של מדיניות הסבסוד למטרות שהוגדרו לעיל, לאור תוצאות הפעולות לשיווק מקרקעין לבנייה רוויה באזורי הפריפריה בשנים 2006-2015. העבודה סוקרת 353 מכרזי מקרקעין שונים שהתקיימו בשנים הללו, במטרה לזהות מהם הגורמים אשר השפיעו על תוצאות המכרזים הללו, ותרמו להצלחה או כישלון בשיווק הקרקעות למגורים. בהמשך לזיהוי הגורמים העיקריים המשפיעים על מידת ההצלחה בשיווק מקרקעין למגורים, בוחן המחקר את מדיניות הסבסוד הקיימת, במטרה להצביע על התאמות נדרשות במדיניות זו, לאור הממצאים שהתקבלו.

תוצאות המחקר מצביעות על הצדקה עקרונית לקיום מדיניות הסבסוד, דהיינו על כך שללא מתן סבסוד לעלויות הפיתוח, נתוני הבסיס במכרזים רבים יוצרים לכאורה חוסר היתכנות להצלחתם. מסקנה זו מבוססת על שני רכיבים שמוצגים בעבודה: א. נמצא שמדיניות הסבסוד מצליחה להביא לכך שבכ-70% מהמקרים מרכיב הפיתוח במכרז לא יעלה על 75% משווי קרקע מפותחת (לפי שומה); ב. מקדמי הרגרסיה

של המשתתפים המעידים על קושי ליזום פרויקטים על ידי קבלנים פרטיים - כגון פריפריאליות וקרבה לגבול - יצאו מובהקים. במחקר עולה שמדיניות הסבסוד הנוכחית של עלויות פיתוח בבנייה רוויה למגורים בפריפריה הינה אחידה וכוללנית, ואינה מתחשבת כלל בסוגי גורמים שונים שעשויים להשפיע לחיוב או לשלילה על הסיכויים להצלחת שיווק הקרקעות. כפועל יוצא מכך, המדיניות הנוכחית עשויה להביא לניצול לא אופטימלי של התקציב הממשלתי המיועד לסבסוד עלויות פיתוח בפריפריה, שעלול להתבטא במקרים מסוימים בסבסוד חסר המביא לכישלון המאמץ לשיווק קרקע, ומנגד במקרים בהם ייתכן וניתן היה להצליח בשיווק הקרקע גם עם סבסוד נמוך יותר, או ללא סבסוד כלל.

ההמלצות הנובעות מהממצאים שתוארו הינן מעבר למתכונת סבסוד דיפרנציאלית המתחשבת לעניין שיעור הסבסוד והיקפו במספר פרמטרים עיקריים של מתחמי הקרקע העומדים לשיווק. ממצאי העבודה מצביעים על רשימת פרמטרים שיש להביא בחשבון לעניין זה: מידת הפריפריאליות של הישוב שבו מתבצע שיווק המקרקעין, ערך הקרקע בישוב, שיפוע הקרקע בישוב, המחוז בו מתקיים המכרז ושיעור ההגירה נטו לישוב. מעבר לכך מומלץ לייצר התייחסות דיפרנציאלית (מתעדפת) לישובים סמוכי גדר, וליישובי מיעוטים.