

## שותפות ציבורית-פרטית לדיור ציבורי

יואל בן-אור

עמית קורת – מכון מילקן

## תודות

ברצוני להודות לכל מי שלקח חלק בהוצאת מחקר זה אל הפועל: ראשית לתוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן, וכן לאורלי מובשוביץ-לנדסקרונר, לאליס בן-עטר, לאלמה גדות-פרז, לפרופ' גלן יאגו ולקרל קפלן, שאפשרו את קיומו של מחקר זה ותמכו ביצירתו לאורך כל שלביו. אני מודה לסטיב זכר, שהנחה אותי במחקר ותרם רבות לרעיונות המופיעים בו, וכן לחטיבת הפרויקטים באגף החשב הכללי, שפתחה לי במהלך שנת ההתמחות צוהר אל עולם פרויקטי ה-PPP בישראל.

## על אודות תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן

תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי - התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי קורת-מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאתר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתבת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותו פרופ' גלן יאגו, מנהל בכיר, ומייסד, המעבדות לחידושים פיננסיים<sup>™</sup> במכון מילקן.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא במגוון תפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרן קורת וקרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.


למידע נוסף על אודות התוכנית: [www.kmifellows.org](http://www.kmifellows.org)



# שותפות ציבורית-פרטית לדיור ציבורי

יואל בן-אור

עמית קורת – מכון מילקן



# תוכן עניינים

1	תקציר מנהלים
6	מבוא
6	מבנה המחקר
6	<b>1. רקע היסטורי</b>
11	<b>2. שיכונני הדיור הציבורי</b>
11	2.1 מבנה הדיור הציבורי
12	2.2 תחזוקת הדיור הציבורי
14	2.3 בעיות חברתיות
17	<b>3. הניסיון בעולם - ארצות הברית ובריטניה</b>
17	3.1 ארצות הברית
18	3.2 שיטות מימון חדשניות
20	3.3 ביזור עוני
21	3.4 שילוב שירותים חברתיים ושיקום פיזי
21	3.5 שיתוף הדיירים
24	3.7 בריטניה
26	3.8 לקחים מרכזיים מהפרויקטים
27	<b>4. עקרונות ה-PPP - התאמה לדיור ציבורי</b>
28	4.1 הרחבת השימוש במודל ה-PPP לתחום השירותים חברתיים
29	4.2 יתרונות מודל ה-PPP בתחום הדיור הציבורי
31	4.3 חסרונות מודל ה-PPP בתחום הדיור הציבורי
33	<b>5. סיכום והמלצות</b>
37	ביבליוגרפיה

## תקציר מנהלים

השאלה המרכזית שמחקר זה מנסה להתמודד אתה, היא כיצד לשקם בצורה המיטבית את שיכוני הדיור הציבורי. הפתרון המוצע במחקר – שימוש במודל ה-PPP (public private partnership) בתחום הדיור הציבורי – אינו מסתפק בהצעת מתווה עקרוני לשיקום הדיור הציבורי, אלא שואף להפוך שוב את הדיור הציבורי, שנתפס בעיני רבים ככישלון, לאמצעי מדיניות אפקטיבי שיסייע לשכבות החלשות באוכלוסייה במציאת קורת גג.

הדיור הציבורי בישראל התפתח עם קום המדינה כתולדה של הצורך להתמודד עם גלי העלייה הגדולים. במשך השנים שינה הדיור הציבורי את צביונו, והפך לדיור המיועד לאוכלוסיות מן המעמד הסוציו-אקונומי הנמוך ביותר בחברה הישראלית. שנים של הזנחת הדיור הציבורי, וריכוזן של משפחות קשות יום בשכונה אחת, גרמו לבעיות פיזיות קשות בתחזוקת המבנים ולבעיות חברתיות רבות. תיאור ממצה של מצב הדיור הציבורי כיום מובא בדבריו של מבקר המדינה, בדוח משנת 2010:

תנאי הדיור של הדיירים בדיור הציבורי [...] הם חמורים וגורמים לפגיעה בכבוד האדם, נוסף על הנזק שנגרם לרכוש ועל החשש שתיגרם בגינם פגיעה גופנית עד כדי סיכון חיי אדם (מבקר המדינה, 2010).

ניתן להצביע על ארבעה גורמים מרכזיים במבנה אספקת הדיור הציבורי, שהובילו למצבו הקשה של השיכון הציבורי בעת הנוכחית:

**א. מחסור במימון:** התקציב הממשלתי המופנה לדיור הציבורי אינו מאפשר תחזוקה שוטפת של הדירות והמבנים, והגשמת סטנדרט מגורים ראוי.

**ב. היעדר השקעות לטווח ארוך:** השקעות הממשלה נעדרות תמריץ כלכלי לביצוע השקעות כלכליות כדאיות לטווח הארוך.

**ג. ניהול לא יעיל:** מבנה התמריצים של החברות המשכנות הממשלתיות הוא בעייתי. הניהול הציבורי של משק הדיור חסר תמריצים לניהול יעיל של מלאי הדירות ולשמירה על זכויות דיירי השיכון הציבורי.

**ד. ריכוזי עוני:** האופן שבו נבנו השיכונים, וקריטריוני הזכאות, הפכו את השיכונים לריכוזים של מצוקה חברתית ותחושות קיפוח, דבר הפוגע בסיכויי הדיירים להיחלץ ממעגל העוני.

בעיות אלו אינן ייחודיות לדיור הציבורי בישראל, והן רווחות גם במדינות מערביות אחרות שהקימו שיכונים ציבוריים. הניסיון בעולם מראה, שללא טיפול עקבי וארוך טווח בבעיות אלו, אין מנוס מהתדרדרות מהירה של השיכון הציבורי הן מבחינה פיזית הן מבחינה חברתית.

המגמה בעולם מצביעה על שימוש הולך וגובר במודל ה-PPP בתחום הדיור הציבורי. ארצות הברית ובריטניה, שניסיון בשימוש במודל מתואר בהרחבה להלן, הן החלוצות בתחום זה. הניסיון שנצבר במדינות אלו מלמד, שמודל ה-PPP מאפשר להתמודד בצורה מיטבית עם הבעיות המבניות של השיכון הציבורי:

**בתחום המימון** – השותפויות הנוצרות במודל ה-PPP מאפשרות **למנף** את ההשקעות הממשלתיות בשיכון הציבורי באמצעות השקעות מהמגזר הפרטי ומהמגזר השלישי, באופן שמאפשר להתגבר על המחסור במימון ממשלתי, ולבצע שיקום פיזי וחברתי של כלל השכונה.

**בתחום הניהול והתכנון** – השותפויות מאפשרות **לחלק** את הסיכונים הגלומים בפרויקט של דיור ציבורי בצורה מיטבית, ולהכפיף את ההשקעה לעקרונות של כדאיות כלכלית שעל פיהם פועל המגזר הפרטי. כך מתאפשרים תכנון ורמת איכות, שבטווח הארוך עונים על רצון הדיירים.

**בתחום המרקם החברתי** – השותפות מאפשרת **לגוון** את אוכלוסיית השכונה, ועל ידי כך להימנע מבעיות הנובעות מריכוזי עוני. נוסף על כך, גיוון האוכלוסייה מהווה תמריץ לניהול יעיל יותר של הפרויקט, ומאפשר מתן שירותים ברמה גבוהה לדיירי השיכון הציבורי – שירותים שלרוב אינם קיימים בשכונות שאין בהן אוכלוסייה מבוססת.

באמצעות מינוף ההשקעה הממשלתית, חלוקה נכונה של הסיכונים ויצירת קהילה מגוונת, ניתן להתגבר על הכשלים הקיימים בשיכון הציבורי ולהפוך שיכונים אלו לבני קיימא. ואולם על מנת לתת לשותפויות אלו לצמוח, ולאפשר את שילובו של המגזר הפרטי בתחום שרבים בו הסיכונים, יש צורך בכלים חדשים בתחום מימון הפרויקטים, כגון מתן ערבויות ממשלתיות והטבות מס. בנוסף, יש צורך לעודד את פיתוח תחום "ההשקעות החברתיות", דהיינו השקעות של המגזר הפרטי והמגזר השלישי במיזמים כלכליים-חברתיים, כמקור נוסף להשקעות בתחום הדיור הציבורי. טבלה 1 מסכמת בתמציתיות את הבעיות ואת הפתרונות המוצעים במחקר זה.

### טבלה 1: סיכום הבעיות והפתרונות

בעיות	סיבה	פתרון
תחזוקה לקויה של הדיור הציבורי	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ השקעות לטווח קצר – בניה באיכות נמוכה</li> <li>■ מחסור במימון לצורך תחזוקה שוטפת</li> <li>■ ניהול לא יעיל</li> <li>■ חוסר יכולת כלכלית של הדיירים לתחזק את הדירות</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ צורות חדשות של בעלות, ניהול, ותחזוקה של הדירות</li> <li>■ מינוף ההשקעות הממשלתיות באמצעות השקעות מהמגזר הפרטי ומהמגזר השלישי</li> </ul>
ריכוז עוני	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ בניית שיכונים המיועדים רק לאוכלוסייה ממעמד סוציו-אקונומי נמוך</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ יצירת קהילה מגוונת באמצעות בניית תמהיל של דירות המיועדות לשכבות ממעמד סוציו-אקונומי מגוון</li> <li>■ שילוב של שיקום חברתי ושיקום פיזי באותו פרויקט</li> </ul>

טבלה 1: סיכום הבעיות והפתרונות (המשך)		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ תכנון הדיור הציבורי כחלק אינטגרלי של השכונה</li> <li>■ השקעות בשירותים ותשתיות ציבוריות כחלק מהפרויקט</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ בריחה של אוכלוסייה חזקה</li> <li>■ שירותים ותשתיות ציבוריים ברמה נמוכה</li> </ul>	<p>התדרדרות של השכונה הסובבת</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ פרויקט של שיקום פיזי וחברתי כולל של השכונה יגדיל את התשואה הצפויה</li> <li>■ חלוקת הסיכון באמצעות ערבויות ממשלתיות</li> <li>■ שילוב מנגנון הטבות מס למשיכת משקיעים</li> <li>■ עידוד "משקיעים חברתיים" להשתתף במימון הפרויקט</li> <li>■ בניית תוכנית ארוכת טווח לפרויקטים נוספים – עידוד השחקנים השונים ללמוד את התחום</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ תשואה נמוכה</li> <li>■ סיכון גבוה</li> </ul>	<p>חשש של המגזר הפרטי מהשקעה בפרויקט</p>

על מנת להוציא רעיונות אלו מן הכוח אל הפועל, נכון יהיה להקים צוות היגוי הכולל גורמים ממשרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון, משרד הרווחה והחברות המשכנות. צוות זה יהווה סוכן המדיניות, שיבצע את תהליכי הבחינה הנדרשים עבור פרויקט ה-PPP בתחום הדיור הציבורי. ההיבטים העיקריים שאותם יצטרך צוות זה לבחון מפורטים להלן:

**בדיקת כדאיות כלכלית:** בשלב הראשון יבוצע סקר מקיף לקבלת תמונת מצב של תחזוקת המבנים בשיכון הציבורי, לצד ביצוע בדיקות כדאיות כלכליות ראשוניות למתחמים ספציפיים שבהם יש פוטנציאל לביצוע פרויקט בשיטת ה-PPP. מתחמים אלו יענו על שני פרמטרים מרכזיים:

**ה.** נדרשת השקעה גדולה בשלב הראשוני לשיפוץ או לבניה מחדש של המבנים.

**ו.** ניתן לשלב את השיקום הפיזי של המבנים עם יוזמות נוספות בעלות תועלת כלכלית לשיקום השכונה.

גיבוש סטנדרט ראוי למגורים: בשלב התכנוני-המשפטי יוגדר בצורה מפורטת (יותר מהמפרט המצומצם הקיים בחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי) מהו סטנדרט המגורים שאליו יש לשאוף, ומה המשמעויות הכלכליות של הצבת הסטנדרט האמור. ההגדרה המפורטת של סטנדרט המגורים תאפשר לנסח בצורה בהירה את תנאי המכרז במסגרת פרויקט ה-PPP.

**פיתוח כלים מימוניים חדשים:** יפותחו כלים מימוניים חדשים בתחום מימון הפרויקטים בישראל, על מנת למקסם את התועלת מפרויקט ה-PPP בתחום הדיור הציבורי, כולל:

- **ערבות ממשלתית:** בפרויקט PPP בתחום הדיור הציבורי גלומים סיכונים גדולים, שקשה לאמוד אותם בשל העובדה שטרם התבצע פרויקט מסוג זה בארץ. החשש ממתן ערבות ממשלתית הוא מובן, עם זאת על מנת לפרוץ את הדרך לפרויקטים הראשונים יש מקום לבחון מתן ערבות ממשלתית באופן שימזער את הסיכונים בפרויקט.

יש מקום לתמחר את מתן הערבות, על מנת להבהיר לשוק שהממשלה אינה מוכנה לקחת סיכונים בחינם, ושעל הצדדים לעשות מאמץ לחפש פתרונות מימוניים אחרים בטרם הם פונים לקבלת ערבות ממשלתית.

- **הטבות מס:** שילוב שיטת הטבות המס האמריקנית בפרויקט יעזור בגיוון מקורות ההכנסה של היזם, ויאפשר להתאים באופן גמיש את הסובסידיה הניתנת על ידי הממשלה, כך שניתן יהיה לשלב בפרויקט דורות המותאמות למגוון רחב של אוכלוסייה. בשלב הראשון ניתן לגבש מנגנון מכרזי שיביא לתוצאות דומות, בלי צורך בשינויים גולטוריים. הטבות המס יכולות להינתן באמצעות מענקים לזים במסגרת חוזה הזיכיון, באופן המדמה את הטבות המס הניתנות בתוכנית האמריקנית.
- **השקעות חברתיות:** השקעה חברתית היא השקעה הנושאת תשואה כלכלית ותשואה חברתית. התשואה הכלכלית למשקיע החברתי יכולה להיות בכמה אופנים: ריבית על הלוואה או אג"ח, תמלוגים או דיווידנד על השקעה הונית, או תמורה כלכלית הנובעת מחיסכון תקציבי. תחום ההשקעות החברתיות התפתח מאוד בעולם בשנים האחרונות. פועלים בו הן משקיעים מהמגזר העסקי הן משקיעים פילנתרופים. בדומה לשוק ההון, התפתחו בשוק ההשקעות החברתיות גופים המתווכים בין המשקיעים לבין התאגידים החברתיים. כך לדוגמה פועל בבריטניה Charity Bank, שמתפקד כבנק מסחרי המתמחה במתן הלוואות לעמותות, וכן קרנות מימון חברתיות, שפועלות במודל הדומה לקרן הון סיכון. פיתוח תחום ההשקעות החברתיות בישראל יכול להוות נדבך חשוב נוסף במימון פרויקטים בתחום הדיור הציבורי.

**עריכת פיילוט:** לאחר סיום בחינת התנאים המקדמיים הנדרשים להוצאת הפרויקט אל הפועל, ניתן לצאת לפיילוט לבחירת הפרויקטים הראשונים. הוועדות האמונות בישראל על הוצאת פרויקטי PPP אל הפועל מורכבות מנציגי משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות הרלוונטיות. הפרויקטים שבוצעו עד כה בשיטת ה-PPP הם פרויקטים לאומיים בהיקף כספי גדול. בפרויקטים אלו הייתה הוועדה הבין-משרדית אחראית על פרסום המכרז ובחירת הזוכה. לעומת זאת הפרויקטים בתחום הדיור הציבורי הם קטנים מבחינת היקפם הכספי, ועל כן יש לבחון את האפשרות שהעיריות יובילו בעצמן את הליך ההתקשרות עם הזכייין הפרטי. מעורבות העירייה בפרויקט תגדיל את שיתוף הפעולה הנדרש ממילא מצד העיריות, ותמנע עיכובים מיותרים במתן ההיתרים הנדרשים מצד ועדות התכנון. תפקיד הוועדה הממשלתית הבין-משרדית לניהול הפרויקט יהיה שונה מהנהוג עד כה בפרויקטי PPP.

בדומה לנעשה בארצות הברית ובבריטניה, תפנה הוועדה לעיריות שבתחומן עומדים השיכונים הנמצאים במאגר הפוטנציאלי לפרויקטי PPP, ותציע להן להשתתף בהליך תחרותי שבמסגרתו תבחר הוועדה את הפרויקטים הראשונים שיבוצעו בשיטת ה-PPP. ניתן לחלק את ההליך לשניים: **בשלב הראשון** יציעו העיריות מודל עסקי ראשוני. הפרויקטים שייבחרו בשלב זה יזכו במענקי תכנון, שיאפשרו לרשויות לפתח מודל מפורט יותר בלווי יועצים פיננסיים. **בשלב השני** תבחר הוועדה, מתוך הפרויקטים שהשלימו את הליך התכנון, את הפרויקטים שלהם יינתן מענק הקמה, והעיריות יוכלו לגבש שותפות עם יזם פרטי בחוזה PPP. הפרויקטים ייבחרו על ידי הוועדה בהתאם לפרמטרים מרכזיים אלה:

- מידת ההיתכנות הסטטוטורית של הפרויקט.
- היכולת של הפרויקט למנף כסף נוסף למענק הממשלתי.
- אמינות המודל הפיננסי.



- מידת שיתוף דיירי השכונה בתכנון הפרויקט.

- שילוב של שירותים חברתיים ושיקום פיזי במסגרת הפרויקט.

גיבוש אסטרטגיה ארוכת טווח: לאחר הפקת הלקחים מביצוע הפיילוט תגובש אסטרטגיה ארוכת טווח, שתיתן לשחקנים השונים מוטיבציה ללמוד את התחום ולפתח את המומחיות הדרושה לביצוע הפרויקטים. תיבנה מסגרת תקציבית רב-שנתית לביצוע פרויקטי PPP בתחום הדיור הציבורי, אשר תגובה בהחלטת ממשלה שתחייב את משרד הבינוי והשיכון להביא בתוך שנים ספורות את כל שיכוני הדיור הציבורי לסטנדרט המגורים שייקבע.

הפוטנציאל הגלום בפרויקטים בתחום הדיור הציבורי אינו מתמצה בשיקום שכונות השיכון הציבורי הקיימות. התקווה היא שמספר פרויקטים פורצי דרך מוצלחים של שיקום השיכונים הישנים יוכלו לשנות את התפיסה הרווחת כלפי השיכון הציבורי, ולהפוך שוב את השיכון הציבורי שנזנח לאחד מאמצעי הסיוע המועדפים, הנותנים מענה מיטבי לשכבות החלשות ביותר בחברה.

## מבוא

אין מדינה מפותחת בעולם המערבי שאינה מתערבת בצורה כלשהי בשוק הדיור (O'Sullivan & Gibb, 2003; ורצברגר, 2007). הצורך נובע, בין היתר, מכישלון השוק התחרותי לספק מגורים לקבוצות החלשות ביותר בחברה. ללא מעורבות ממשלתית מתרבים חסרי הבית ושכונות רבות נותרות עם תנאי דיור מחפירים. את החלופות הקיימות לעזרה לשכבות החלשות ניתן לחלק לשניים: פעולות מצד ההיצע, ופעולות מצד הביקוש (בן שטרית וצ'מנסקי, 2002; ורצברגר, 2007).

**פעולות מצד ההיצע** הן פעולות שמטרתן להגדיל את כמות יחידות הדיור הנמצאות בשוק והמיועדות לשכבות החלשות. פעולות אלו נכנסות ברובן תחת ההגדרה: "דיור סוציאלי", כלומר דיור המיועד להשכרה במחיר נמוך ממחיר השוק. אחת הדרכים לספק דיור סוציאלי היא באמצעות דיור ציבורי, כלומר דירות בבעלות ציבורית המושכרות במחיר מסובסד, כפי שקיים בישראל. ואולם נוסף על הדיור הציבורי, קיימים בעולם עוד מודלים של דיור סוציאלי, הכוללים דירות בבעלות פרטית או בבעלות מלכ"רים המושכרות במחיר נמוך ממחיר השוק. בתמורה למחיר ההשכרה הנמוך, בעלי הדירות נהנים מהטבות כלשהן מהממשלה או מהרשויות המקומיות, כגון הלוואות מסובסדות, הטבות מס והנחות במחיר הקרקע.

**פעולות מצד הביקוש** הן פעולות שמטרתן להגדיל את יכולתם הכלכלית של מעוטי היכולת בשכירת דירה או בקניית דירה בשוק החופשי, באמצעות מתן סיוע כספי לשכירת דירה, או מתן משכנתאות מסובסדות לקניית דירה.

## מבנה המחקר

פרק 1 יתאר בקצרה את היסטוריית מדיניות ההתערבות של הממשלה בשוק הדיור הציבורי בישראל. בפרק 2 אתאר את מבנה אספקת הדיור הציבורי בישראל כיום, וכן אתאר את מצבן הפיזי של הדירות ואת מצבם החברתי של יושביהן. תיאור זה יוביל להגדרת הבעיות המרכזיות העומדות בבסיסו של הדיור הציבורי בישראל. בפרק 3 אפנה לבחון כיצד התמודדו בעולם עם בעיות דומות בתחום הדיור הציבורי, ואתמקד בניסיון הרב שנצבר בשנים האחרונות בבריטניה ובארצות הברית. פרק 4 יתאר את המאפיינים העיקריים של מודל ה-PPP העומד בבסיס התוכניות שנוסו בארצות הברית ובבריטניה. אתאר בו גם בקצרה את הניסיון הישראלי שנצבר בשנים האחרונות בשימוש במודל זה, ואנתח בהרחבה את יתרונותיו וחסרונותיו של המודל בהקשר של הדיור הציבורי. בפרק 5, המסכם, אנסח הצעות קונקרטיות לשיקום הדיור הציבורי בישראל. התרשימים והטבלאות שלא צויין לידם המקור הוכנו במיוחד עבור מחקר זה.

## 1. רקע היסטורי

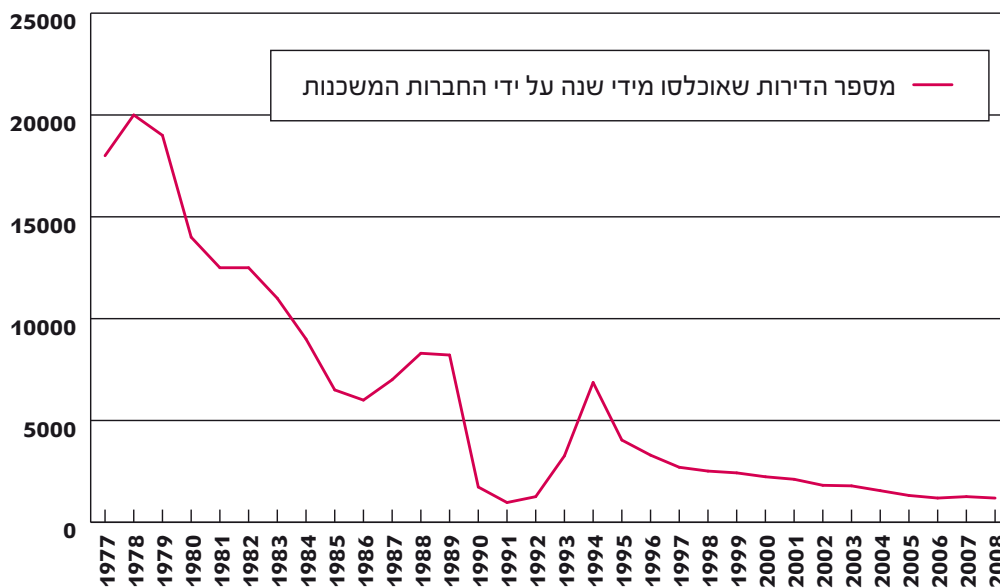
במשך שנות קיומה עברה ישראל מהפך בדרכי ההתערבות של הממשלה בשוק הדיור, בכל הנוגע למתן סיוע לנזקקים. מהפך זה התבטא במעבר ממתן עזרה בעין לנזקקים, באמצעות הדיור הציבורי – פעולה מצד ההיצע – למתן סיוע לנזקקים בשכר דירה בשוק החופשי – פעולה מצד הביקוש (בר דדון, 2000; בן שטרית וצ'מנסקי, 2002; בן שטרית, 2003; זיו, 2005; ורצברגר, 2007).

הדיור הציבורי בישראל החל להתפתח מיד עם קום המדינה, כתולדה של הצורך להתמודד עם גלי עלייה אדירים. מספר התושבים היהודים בישראל גדל מכ-650,000 בשנת 1948 לכ-1.81 מיליון בשנת 1958, גידול של כ-180% בעשור.

72% מגידול זה התרחש בשלוש השנים הראשונות לקום המדינה (בר דדון, 2000). כתוצאה מכך נדרשה המדינה לספק פתרונות דיור רבים ומידיים. המדיניות הממשלתית בשנים אלו, בשילוב הקושי של השוק הפרטי להתמודד עם הגידול הדרמטי בביקושים, הפכו את הממשלה בשנים הראשונות לאחראית העיקרית למדיניות השיכון. עקרונות המדיניות באותה תקופה נועדו להשיג שתי מטרות: קליטת עלייה ופיזור האוכלוסייה (בר דדון, 2000; ורצברגר, 2007). לשם ביצוע מדיניות זו הוקמה בשנת 1949 חברת עמידר – החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ. בשנות השישים הקימו העיריות הגדולות חברות מקומיות נוספות, שתפקידן היה לתחזק ולנהל דירות בערים הגדולות: חלמיש בתל אביב, פרזות בירושלים, שקמונה בחיפה.

עם הפסקת העלייה ההמונית הופנה הדיור הציבורי אל מטרות אחרות: מתן דיור לעולים קשישים, למעוטי יכולת, למשפחות חד-הוריות וכדומה. במשך השנים נקבעו קריטריונים לזכאות לדיור ציבורי, המותנים בנזקקות כלכלית. כך שינה הדיור הציבורי את צביונו והפך לדיור המיועד לאוכלוסיות מהמעמד הסוציו-אקונומי הנמוך ביותר בחברה הישראלית. מאז קום המדינה ועד היום נבנו במסגרת הדיור הציבורי קרוב ל-400,000 דירות להשכרה. בסוף שנות השישים הגיע מספר היחידות בדיור הציבורי לשיא של כ-206,000. ואולם החל בסוף שנות השישים הלך והצטמצם מספר הדירות בבעלות ציבורית, והיום הוא עומד על כ-66,000 דירות בלבד (ורצברגר, 2007). ירידה זו באה לביטוי בתרשים 1, המציג את מספר הדירות שאוכלסו מדי שנה על ידי החברות המשכנות.

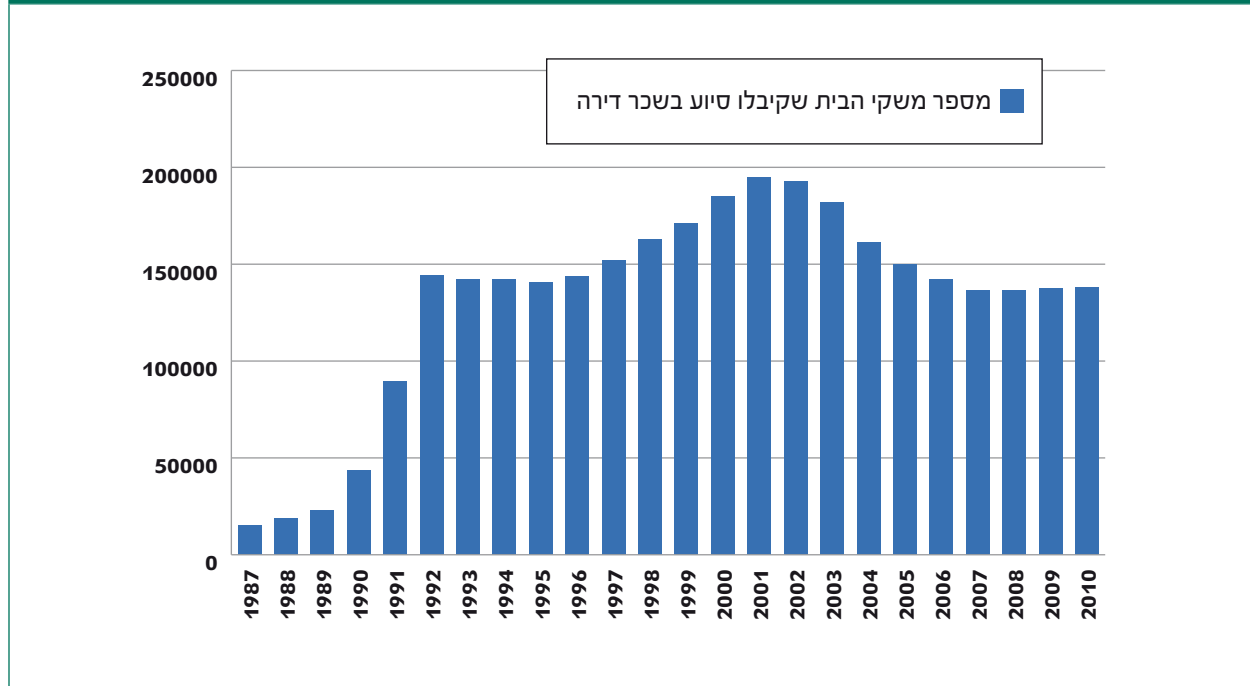
### תרשים 1: אכלוס הדירות על ידי החברות המשכנות



מקור: חוברת מידע, משרד הבינוי והשיכון, 2008, לוח ג7.

בתחילת שנות התשעים החלה הממשלה במדיניות של סיוע בשכר דירה בשוק החופשי, במקום הסיוע שניתן בעבר באמצעות הדיור ציבורי. כיום מספרם של משקי הבית המקבלים סיוע עומד על כ-130,000 – יותר מכפול ממספר ממשקי הבית בדיור הציבורי. זאת על אף ירידה בשנים האחרונות במספר מקבלי הסיוע, כתוצאה מהקשחת התנאים. הדבר משתקף בתרשים 2.

## תרשים 2: ממשי מענק ההשתתפות בשכר דירה מדי שנה



מקור: חוברת מידע, משרד הבינוי והשיכון, 2011, לוח 5ד; 2000, לוח 2ד.

הירידה המשמעותית במספר יחידות הדיור הציבורי נובעת משני תהליכים: הפסקת הבניה, ומבצעי מכירת הדירות לדיירים (בר דדון, 2000; ורצברגר, 2007; פייבש, 2006).<sup>1</sup> מדיניות מכירת הדירות החלה כבר עם קום המדינה. במהלך השנים עודדה המדינה את קניית הדירות, ויצאה מפעם לפעם במבצעים שהציעו לדיירים הנחות. שיאו של התהליך הגיע בשנת 1998 עם חקיקת חוק הדיור הציבורי, שאמור היה לאפשר לכל דייר לרכוש את דירתו בתנאים נוחים. אולם בכל שנת תקציב הוקפא יישומו של החוק באמצעות חוק ההסדרים, כך שלמעשה החוק מעולם לא יושם, ומשרד הבינוי והשיכון המשיך במבצעי מכירה בתנאים אחרים מאלו שהוגדרו בחוק (בר דדון, 2000).<sup>2</sup> מדיניות מכירת הדירות הגיעה לקצה בחוק ההסדרים האחרון לשנת התקציב 2011–2012. בדברי ההסבר לחוק מפרטת הממשלה את הצורך בהקפאת החוק ובהפסקת מבצעי המכירה, בשל חשיבות השמירה על מלאי הדירות:

מבצעי המכר הקטינו משמעותית את מלאי הדירות והביאו לצמצום יכולתה של הממשלה לספק פתרונות דיור לאוכלוסיית הזכאים. כניסתו לתוקף של חוק הדיור הציבורי צפוי להאיץ תהליך זה, בשל הנחות הרכישה

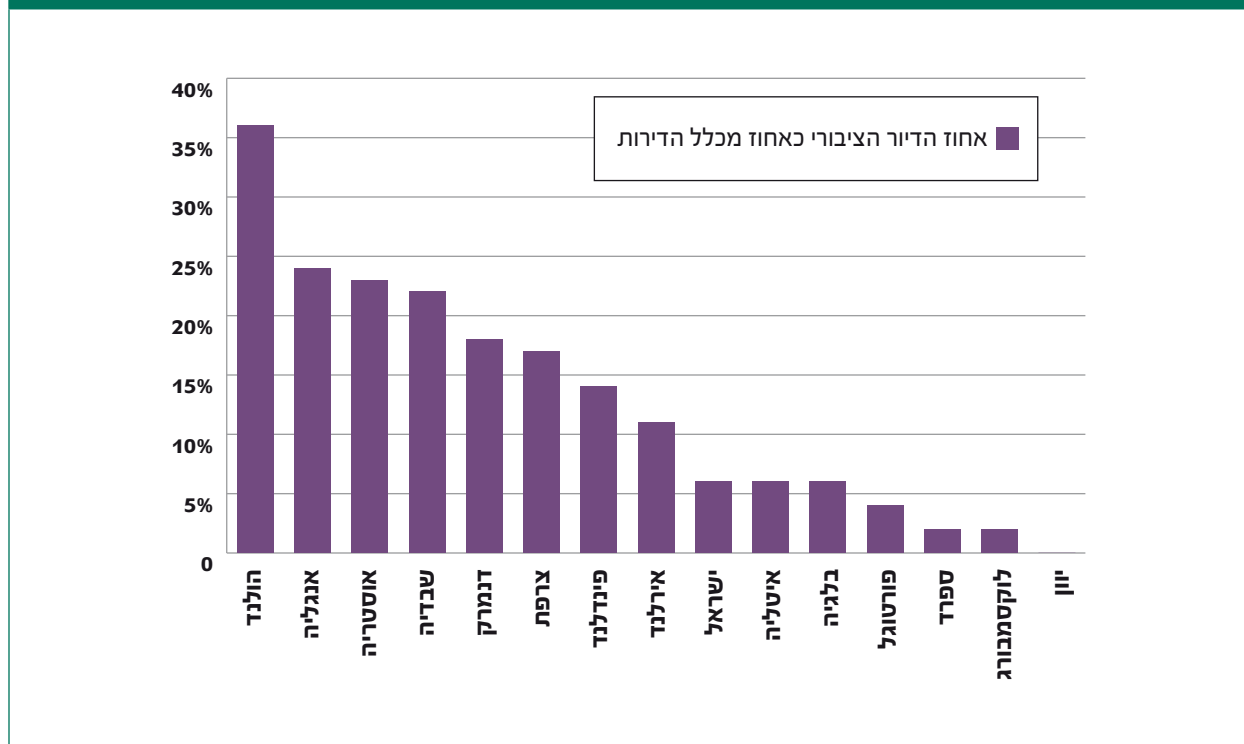
<sup>1</sup> אצל פייבש ישנו תיאור השוואתי של מבצעי המכירה השונים.

<sup>2</sup> אצל בר דדון ישנה השוואה בין מבצעי המכירה לבין חוק הדיור הציבורי.

המשמעותיות המוענקות מכוחו, ובכך תצטמצם עוד יותר יכולת הממשלה לספק פתרונות דיור כאמור (הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012, תשע"א-2010).

תהליך דומה, של מעבר מסיוע מצד ההיצע לסיוע מצד הביקוש, עבר על מדינות מערביות רבות בעשורים האחרונים (O'Sullivan & Gibb, 2003). דוגמה מובהקת היא בריטניה, שבה הדיור הציבורי עבר תהליך דומה לזה שהתרחש בישראל: מצד אחד צמצום המלאי וירידה באיכותן של הדירות, ומצד אחר הרחבת האפשרות של משקי הבית לקנות את הדירות (Gentle et al., 1994). עם זאת ניתן לראות שבבריטניה, כמו במרבית מדינות אירופה ובניגוד לישראל, הגיעה מוקדם יותר ההכרה בכך שחשוב לשמור שיעור מסוים מן מהדיור הציבורי. תרשים 3 מספק מבט השוואתי על שיעור הדיור הציבורי במדינות שונות באירופה בשנת 2001. יש לזכור שבשנים שחלפו מאז, מלאי הדיור הציבורי בישראל הלך והצטמצם עוד יותר.

### תרשים 3: הדיור הציבורי כאחוז מכלל הדירות במדינות שונות באירופה



מקור: ישולה, 2001.

המחלוקות והשיח הציבורי הנרחב בנוגע לדיור הציבורי בישראל, בשנים האחרונות, סבבו סביב התנאים של מבצעי המכירה: גובה ההנחות, הגדרת הזכאים וזכות הירושה. ואולם מדיניות הפרטת הדירות עצמה הייתה מוסכמת על הצדדים. מצד אחד, הפרטת הדירות לדיירים השתלבה במגמה הניאו-ליברלית, שלפיה בעלות פרטית היא יעילה יותר ומכירת הדירות היא הזדמנות להיפטר מן הניהול הכושל של הדיור הציבורי. מצד אחר, השדולות החברתיות טענו שיש לבצע חלוקה מחדש של רכוש ציבורי לדיירים, ובכך לתקן את העוול שנגרם לדיירים במשך שנים ארוכות.

ואולם סוגיית מכירת הדירות לדיירים הסיטה במידת מה את הדיון משתי שאלות מדיניות חשובות, הנוגעות לדיור הציבורי (בן שטרית וצ'מינסקי, 2002):<sup>3</sup>

**א.** מהי הדרך שבה המדינה צריכה לסייע לשכבות החלשות ביותר, המתקשות במציאת קורת גג בשוק החופשי? מדיניות המכירה איננה נותנת מענה לשאלה זו, ובמידה מסוימת אף החריפה את הצורך לדון בה. ככל שנמכרו יותר דירות, מאגר הדירות הזמין לסיוע לשכבות החלשות הלך וקטן. תומכי חוק הדיור הציבורי הכירו בבעיה זו וקבעו שכספי המכירה יופנו להגדלת מאגר הדירות, אולם בפועל הכספים שהתקבלו לא הופנו למטרה זו. לפיכך, כאמור, כלי הסיוע המרכזי כיום הוא סיוע בשכר דירה בשוק הפרטי.

לדרכי הסיוע השונות יש יתרונות וחסרונות, והבחירה במדיניות סיוע אופטימלית תלויה במאפייני השוק (O'Sullivan & Gibb, 2003). בהקשר הישראלי חשוב לציין את הבעייתיות שבהסתמכות על סיוע בשכר דירה בשוק החופשי, בשל העובדה שקיים מחסור גדול בדירות להשכרה (ורצברגר ולנצ'ר, 2002). היצע דירות קשיח מוביל לכך שהסובסידיה לשוכרים צפויה להתגלגל בסופו של דבר לידי המשכירים. עליית המחירים כתוצאה מהסובסידיה צפויה להיות מהירה יותר ככל ששיעור הזכאים לסובסידיה גדל, ועל כן ככל שמתרחב השימוש בכלי מדיניות זה, האפקטיביות שלו יורדת (בן שטרית וצ'מינסקי, 2002).

**ב.** השאלה השנייה נוגעת לאופן הטיפול במצבם הפיזי והחברתי של שיכוני הדיור הציבורי. שנים של הזנחת הדיור הציבורי, וריכוזן של משפחות קשות יום בשכונה אחת, גרמו לבעיות רבות – הן בעיות פיזיות בתחזוקת המבנים הן בעיות חברתיות שעליהן יורחב הדיבור בפרק הבא. ברי כי מדיניות העברת הבעלות על הדירות נותנת רק מענה חלקי, אם בכלל, לבעיות אלו. המשאבים הרבים הנדרשים לשם טיפול במצבם של השיכונים הציבוריים מעוררים את השאלה, כיצד יכולה הממשלה לבצע את השיקום בצורה מיטבית?

להלן אתמקד בעיקר בשאלה השנייה – כיצד יכולה המדינה לבצע את השיקום הנדרש של שיכוני הדיור הציבורי בצורה הטובה ביותר. תשובה לשאלה זו עשויה לתרום בעקיפין לדיון הרחב יותר בשאלה הראשונה – מהי דרך הסיוע האופטימלית לשכבות החלשות באוכלוסייה. יצירת שינוי משמעותי בשיכוני הדיור הציבורי, באמצעות פרויקטים המשתמשים בשיטות מימון חדשניות, תאפשר להתגבר על תחלואי הדיור הציבורי הקלאסי, ולהפוך שוב את הדיור הציבורי – שאכזב וזנח – לאפשרות אטרקטיבית בעיני קובעי המדיניות, בבואם לבחור את הסיוע המיטבי לשכבות החלשות.

<sup>3</sup> בן שטרית וצ'מינסקי מנתחים את הסיבות לשיח הציבורי הרדוד בתחום זה. כאחד הגורמים לכך הם מציינים את המחסור בכתיבה אקדמית על תחום הדיור הציבורי בישראל.

## 2. שיכונני הדיור הציבורי

### 2.1 מבנה הדיור הציבורי

מלאי הדירות של הדיור הציבורי בישראל עומד כיום על כ-66,000 דירות, שמרביתן נבנו בשנות החמישים והשישים של המאה הקודמת (מבקר המדינה, 2010). רוב הדירות נמצאות בבעלות המדינה, ומקצתן בבעלות החברות המשכנות. החברות המשכנות הן חברות ממשלתיות בבעלות המדינה או חברות ממשלתיות-עירוניות, מלבד חברת עמיגור שבבעלות הסוכנות היהודית. החברות אחראיות על ניהול מלאי הדירות, גביית שכר הדירה, תחזוקת הדירות ומכירת הדירות לדיירים. חברת הדיור הגדולה ביותר היא עמידר, המנהלת כ-49,500 דירות ברחבי הארץ. השנייה בגודלה היא עמיגור, המנהלת כ-13,000 דירות, שמחציתן בבעלות המדינה ומחציתן בבעלות הסוכנות. ביחד מנהלות שתי החברות האלו כ-95% מהמלאי הכולל. יתר הדירות מנוהלות על ידי חברות ממשלתיות-עירוניות.

**זכאות:** הקריטריונים לזכאות לסיוע נקבעים על ידי משרד הבינוי והשיכון, ומביאים בחשבון מספר רב של פרמטרים: הכנסה, מספר הילדים, נכות, משפחות חד-הוריות, קשישים, עולים וכולי. לשם דוגמה, הקבוצות שיפורטו להלן נכללות בין קבוצת הזכאים: משפחות שלהן שלושה ילדים לפחות, הממצות כושר השתכרות ומקבלות גמלת הבטחת הכנסה; קשישים המתקיימים מקצבאות קיום של המוסד לביטוח לאומי; עולים חדשים הנמצאים בתוך תקופת הזכאות לדיור; משפחה שאחד מבני הזוג נכה המרותק לכיסא גלגלים, או יחיד המרותק לכיסא גלגלים, ובתנאי שסך הכנסותיהם אינו עולה על השכר הממוצע במשק (ראו משרד הבינוי והשיכון, נוהל הקצאת דירות).

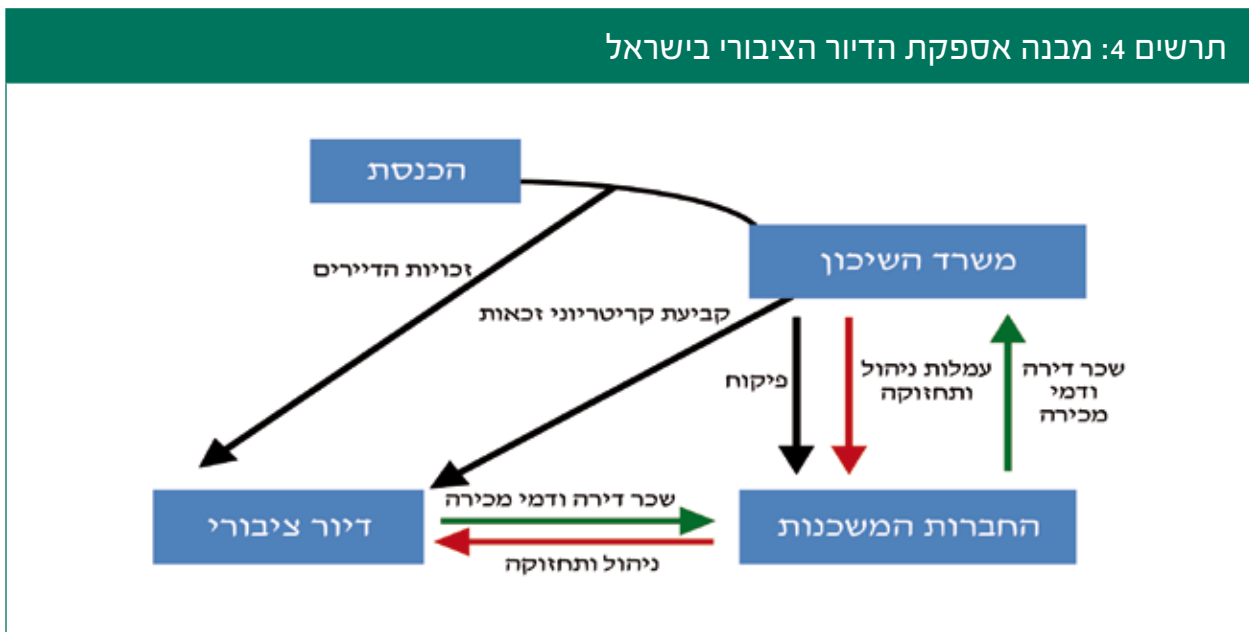
**שכר דירה:** החל בשנת 2005 שכר הדירה מותאם באופן ספציפי לכל דייר על ידי משרד הבינוי והשיכון בהתאם להרכב משפחתו, הכנסתה, מיקומה הגיאוגרפי של הדירה וגודלה. כך לדוגמה, משפחה עם שני ילדים בעלת הכנסה של 3,639 ₪, תשלם על דירה ששטחה 72 מ"ר באזור הזול ביותר 46 ₪, ו-188 ₪ באזור היקר ביותר. לעומתה, משפחה עם הכנסה של 6,405 ₪, תשלם 539 ₪ ו-2,207 ₪ בהתאמה (ראו משרד הבינוי והשיכון, נוהל שכר דירה מדורג).

**הרגולציה המרכזית** הקיימת על החברות היא חוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, תשנ"ח-1998. חוק זה הסדיר לראשונה את הזכויות הבסיסיות של הדיירים. האחריות על ביצוע החוק מוטלת על משרד הבינוי והשיכון. בשנת 2000 התקין שר הבינוי והשיכון תקנות על פי חוק זה (תקנות זכויות הדייר בדיור הציבורי, תשס"א-2000), הקובעות את המפרט אשר מחסור או פגם באחד הפריטים המופיעים בו ייחשב כליקוי, וכן את סכומי ההשתתפות העצמית של הדייר במימון תיקונם של הליקויים. החברות המשכנות מחויבות להתחיל בתיקון הליקויים על פי החוק בדחיפות המתחייבת, ולא יאוחר מ-60 יום מיום שהתקבלה התלונה, ולהשלים את התיקון בתוך פרק זמן סביר. בנוסף, הקים החוק ועדת חריגים המטפלת בבקשות לתיקון ליקויים שאינם מופיעים במפרט.

**תקציב:** מבנה התקצוב של כל החברות המשכנות דומה בעיקרו: החברות מנהלות את הנכסים עבור המדינה, והמדינה מצדה משלמת עמלת ניהול קבועה, מתקצבת את אחזקת הנכסים ומשלמת לחברות עמלות בגין מכירת הדירות. הכנסות החברות משכר דירה וממכירת הדירות מועברות למדינה. תקצוב החברות איננו מעגל סגור, הכנסות החברות משכר דירה וממכירת הדירות אינן מממנות את הוצאות החברות בניהול ותחזוקת הדירות, אלא מועברות ישירות למדינה, ואילו ההוצאות ממומנות באמצעות עמלות שונות המשולמות על ידי המדינה. בפועל, בשל מבצעי המכירה שקיימו החברות

המשכנות, בשנים האחרונות היו החברות רווחיות מנקודת ראותה של המדינה, שכן הסכומים שהתקבלו ממכירת הדירות ומשכר הדירה עלו על ההוצאות שנדרשו לשם מימון פעילות החברות. חוק הדיור הציבורי אמנם חייב את המדינה להשתמש בכספי המכירה לבניית דירות חדשות, אולם בפועל לא נוצלו הכספים עד כה לרכישת דירות חדשות או לשיפוץ דירות קיימות. בכל הנוגע לתחזוקת הדירות, ההסכמים עם החברות נצמדים לחוק זכויות הדייר ומחייבים את החברות לבצע את התיקונים הנדרשים בהתאם לחוק, ולא מעבר לכך.

**לסיכום**, מבנה אספקת הדיור הציבורי בישראל הוא מבנה קלאסי של אספקת מוצר ציבורי. המדינה היא המממנת (מתקציבה השוטף), המנהלת (באמצעות חברות ממשלתיות), הקובעת את תנאי הזכאות (משרד הבינוי והשיכון), המגדירה את זכויותיהם של הדיירים (הכנסת ושר הבינוי והשיכון) והמפקחת על כך שזכויותיהם אינן נפגעות (משרד הבינוי והשיכון).



המבנה המתואר בתרשים 4 מטיל למעשה את כל הסיכונים הקיימים בשיכוני הדיור הציבורי על כתפי הממשלה: סיכוני הקמה, תחזוקה וניהול מלאי הדירות, סיכון הפגיעה בזכויות הדיירים והסיכונים הנובעים מהיווצרותן של שכונות עוני. כפי שנראה להלן, היעדרם של תמריצים נכונים גרם לכך שסיכונים אלו אכן התממשו.

## 2.2 תחזוקת הדיור הציבורי

שיכוני הדיור הציבורי נבנו מלכתחילה באיכות נמוכה ביותר, הן בשל מגבלת המשאבים והצורך להתמודד עם גלי העלייה הגדולים עם קום המדינה, הן בשל ראייה קצרת טווח שלא הביאה בחשבון את עלויות התחזוקה הגבוהות שיידרשו בעתיד כתוצאה מסטנדרט הבנייה הנמוך. מצב הדירות והמבנים תלוי בתקציבים שאותם מעבירה הממשלה לצורך תחזוקה שוטפת, ותקציבים אלה נמצאים תמיד בתחרות עם מטרות ציבוריות חשובות אחרות. הוצאות התחזוקה הלכו וגדלו עם השנים בשל הסיבות שהוזכרו ובשל ההזנחה המתמשכת, וכתוצאה מכך מצבן הפיזי של הדירות הלך והתדרדר. לפער



המִימוּנֵי נוסֶפוּ גַם בעִיּוֹת של בִּירוֹקְרַטִיָּה וְחוֹסֵר יעִילוֹת, הַקִּיּוּמוֹת לעֵתִים כֹּלל נִיהוּל צִיבּוּרִי, וְגַם הֵן תִּרְמוּ לְהַתְדַרְדְּרוֹת בַּמִּצְבֵּן של הַדִּירוֹת (בר דדון, 2000; בן שטרית, 2003; ורצברגר, 2007).

דוּגְמָה קִטְנָה אֶךְ מַעֲנִינָת לַחֲשִׁיבָה לְטוּחַ קֶצֶר, הַמֵּאֲפִינָת אֶת הַהִשְׁקָעָה בְּדִיּוֹר הַצִּיבּוּרִי, הִיא סוּגִיַּת הַתְּקִנָּת דוּדֵי הַשֶּׁמֶשׁ הַמְתוֹאֲרָת בְּקוּפְסָה 1.

## קוּפְסָה 1

עִלוֹתוֹ של דוּד שֶׁמֶשׁ מוֹעֲרַכֶּת בֶּכ-2,000 עַד 2,500 שָׁ, וְהוּא חוֹסֵךְ, בַּמְדִּינָה מְרֻבֶּת שֶׁמֶשׁ כִּי־שֶׁרָאֵל, כ-150 שְׁקֵל לְחֹדֶשׁ (בְּרֶשֶׁשׁת, 2010). אִם כֵּן, הַהִשְׁקָעָה בְּדוּד שֶׁמֶשׁ מַחֲזִירָה אֶת עֲצָמָה בְּתוֹךְ שָׁנָה וְחֲצִי בְּלִבְד. אֵינן לְהַתְּפִלָּא אַפּוֹא שְׁבִיּוֹתֵר מ-90% מֵהַדִּירוֹת בִּישְׂרָאֵל מוֹתֵקֵן דוּד שֶׁמֶשׁ (שֶׁם). וְאוֹלָם, עַל אֶף הַכְּדֵאוֹת הַכְּלָלִית של הַהִשְׁקָעָה, נִדְרָשָׁה הַתְּעַרְבוּת של הַכְּנֶסֶת לְצוֹרֵךְ הַתְּקִנָּת דוּדֵי שֶׁמֶשׁ בְּדִיּוֹר הַצִּיבּוּרִי. רַק בְּשָׁנַת 2008 הוֹתֵקֵנו הַתְּקִנָּת שֶׁאֲפִשְׁרוּ לְהַתְּחִיל בְּהַתְּקִנָּת דוּדֵי שֶׁמֶשׁ עַל גַּגוֹת הַדִּיּוֹר הַצִּיבּוּרִי (תְּקִנָּת זְכוּיֹת הַדִּייר בְּדִיּוֹר הַצִּיבּוּרִי [קְדִימוֹת בְּהַתְּקִנָּת דוּדֵי שֶׁמֶשׁ], תֶּשֶׁס"ח-2008). בְּדִיקָה של עֲמוֹתֵת "דִּיד", טֶרֶם הַתִּיקוֹן לְחוֹק, הַעֲלָתָה כִּי בְּרֻב מוּחְלָט של דִירוֹת הַדִּייר הַצִּיבּוּרִי שְׁנוֹתֵק בְּהֵן הַחֲשֵׁמֶל עֵקֶב חוֹבוֹת, הִיא מוֹתֵקֵן דוּד חֲשֵׁמֶל וְלֹא שֶׁמֶשׁ (הַעֲצֵת חוֹק זְכוּיֹת הַדִּייר בְּדִיּוֹר הַצִּיבּוּרִי [תִּיקוֹן הַתְּקִנָּת דוּדֵי שֶׁמֶשׁ], תֶּשֶׁס"ו-2006).

תּוֹפְעָה זוֹ של הַתְּדַרְדְּרוֹת הַדִּיּוֹר הַצִּיבּוּרִי אֵינְנָה יִיחּוּדִית לִישְׂרָאֵל, וְיֵשׁ הַרוֹאִים אוֹתָהּ כְּבִלְתִּי נִמְנַעַת (Popkin et al., 2004). שִׁילּוּב של בְּנִיָּה יְרוּדָה וְרִיכוּז עוֹנֵי אֵינּוּ יוֹכֵל לְהוֹבִיל לְתוֹצְאוֹת טוֹבוֹת בְּטוּחַ הָאֲרוֹךְ. בִּישְׂרָאֵל קִיִּים מֵאֲפִיֵן נוֹסֶף לְדִיּוֹר הַצִּיבּוּרִי, שֶׁהַחֲרִיף אֶת הַבְּעִיָּה: הַדִּיּוֹר הַצִּיבּוּרִי נִתְּפֵס בִּישְׂרָאֵל כְּכֹלִי לְקִידוֹם מִטְרוֹת פּוֹלִיטִיּוֹת של בִּיזוֹר אוֹכְלוֹסִיָּה וְקִידוֹם עִירוֹת פִּיתוּחַ, מֵה שְׁצִמְצָם מוֹרָשׁ אֶת סִיכּוּיֵי הַהַצְּלָחָה של דִיירֵינוּ בְּמִצִּיָּאֵת תְּעַסוּקָה וְבַהֲשֵׁת־לְבוֹת בְּמִרְקָם הַחֲבֵרֵתִי בִּישְׂרָאֵל (וְרִצְבֵּרְגֵר, 2000).

תּוֹמְכֵי מְדִינִיּוֹת מְכִירַת הַדִּירוֹת הַצִּיבּוּרִיּוֹת הַעֲלוּ בֵּין הֵיִתֵר אֶת הַטִּיעוֹן, שְׁבַעֲלוֹת פּרָטִית עַל הַדִּירוֹת תְּבִיא לְשִׁיפּוֹר מִצֵּב תַּחְזוּקַת הַמְּבַנִּים. טַעְנָה זוֹ הַתְּבַסְסָה עַל מַחְקָרִים רַבִּים הַמְּצַבִּיעִים עַל כֶּךָ, שְׁבַעֲלֵי דִירוֹת שׁוֹמְרִים עַל דִּירָתָם בְּצוּרָה טוֹבָה יוֹתֵר וּמִשְׁתַּתְּפִים בַּפְּעוּלוֹת מִשׁוֹתְפוֹת של וְעַד הַבֵּית וְהַשְּׁכוּנָה (Werczberger & Ginsberg, 1987). וְאוֹלָם תּוֹצְאוֹת אֵלוּ מוּטְלוֹת בְּסִפְק רַב כֹּלל הַנוֹגַע לְדִיּוֹר הַצִּיבּוּרִי. הַעֲבֵרַת הַבְּעִלוֹת לְאוֹכְלוֹסִיָּה קֶשֶׁת יוֹם הַגְּדִילָה אֶת הַסְּכָנָה, שֶׁהַדִּיירִים לֹא יֵהִיוּ מְסוּגָלִים לְעִמוּד בְּהוֹצְאוֹת הַכְּסִפּוֹת הַנִּדְרָשׁוֹת לְשִׁמּוּרָה עַל הַרְכּוּשׁ הַמְּשׁוֹתֵף, וְיִתְקַשׁוּ לְגַבֵּשׁ אֶת הַהַתְּאָרְגָנוֹת הַמְּשׁוֹתֵפֶת הַדְּרוּשָׁה. בְּמִקּוֹם יִיעוֹל וְחִיסְכוֹן בְּעַקְבוֹת הַבְּעִלוֹת הַפּרָטִית, בְּרַבִּים מִן הַמְּקָרִים מִצֵּבֵם של כֹּלל הַדִּיירִים (אֵלוּ שְׁקֵנו אֶת הַדִּירוֹת וְאֵלוּ שְׁנוֹתֵרוּ שׁוֹכְרִים) הוֹרַע בְּשֵׁל הַסֵּרֶת הָאֲחֵרִיּוֹת של הַחֲבֵרוֹת הַמְּשַׁכְּנוֹת מְעַל תַּחְזוּקַת הַרְכּוּשׁ הַמְּשׁוֹתֵף (מְבַקֵּר הַמְּדִינָה, 2010; וְרִצְבֵּרְגֵר, 2000).

מַחְקֵר של חֲבֵרַת גִּיאוֹקְרַטוֹגְרַפִּיָּה, שְׁבַחֵן בֵּין הֵיִתֵר אֶת הַשְּׁפַעַת רְכִישֵׁת הַדִּירוֹת עַל רִמַּת הַתַּחְזוּקָה של הַמְּבַנִּים, מַחְזֵק מְסַקְנָה זוֹ. הַמְּמַצָּאִים מִלְּמַדִּים כִּי עַל אֶף הַשְּׁקָעָה גְדוּלָה יוֹתֵר בְּתַחְזוּקַת הַדִּירוֹת שֶׁנִּרְכְּשׁוּ עַל יְדֵי דִיירֵי הַשִּׁיכּוֹן הַצִּיבּוּרִי, בִּיחַס לְדִירוֹת שְׁנוֹתֵרוּ בְּבַעֲלוֹת הַמְּדִינָה, רִמַּת הַתַּחְזוּקָה של הַמְּבַנִּים נוֹתֵרָה נְמוּכָה לְמַדִּי: כְּמַחְצִיתָם מְלוּכְלָכִים, ל-40% מֵהַבְּנִינִים אֵינן גִּינּוֹת וְל-27% יֵשׁ גִּינּוֹת בְּרִמַּת אַחְזָקָה נְמוּכָה. בְּשִׁלִּישׁ מֵהַבְּנִינִים מְעַטְפֵת הַבְּנִיין סְדוּקָה, הַמְּרֻזְבִּים שְׁבוּרִים, אֵינן מְסַתּוּרִי

כביסה, תיבות הדואר שבורות ותאורת חדרי המדרגות לקויה. כמו כן, 80% מדיירי השכונות הרלוונטיות מאמינים שרכישת הדירות לא השפיעה לטובה על מצב הבניינים (דגני, 2005).

מצבם הפיזי הלקוי של הדירות והמבנים מצא את ביטויו גם בדוח חמור שכתב מבקר המדינה (2010). המבקר בדק באופן מדגמי 35 דירות (27 בניהול חברת עמידר, 6 בניהול חברת חלמיש, ו-2 בניהול חברת חלד). ב-86% מהדירות נמצאו ליקויי תחזוקה ובנייה, ובמרביתן יותר מליקוי אחד. ב-10 דירות נמצאו מפגעים העלולים לסכן חיי אדם, וב-10 דירות נוספות נמצאו ליקויים חמורים שאם לא יטופלו הם עלולים להחריף ולסכן חיי אדם. המבקר בדק עוד 9 בניינים (8 בניינים שבהם דירות בניהול עמידר ובניין אחד שבו דירות בניהול חלמיש), ובארבעה מתוכם נמצאו ליקויי בטיחות העלולים לסכן חיי אדם. המבקר מצביע על מספר רב של ליקויים, שעיקרם:

- החברות לא מקיימות ביקורי בית סדירים לשם קבלת מידע על מצב הדירות.
- המפרט שנקבע בתקנות, המגדיר מה ייחשב כליקוי שאותו מחויבת החברה המשכנת לתקן, מצומצם ביותר. חסרים בו פריטים מהותיים שבלעדיהם לא ניתן להתקיים בצורה סבירה.
- ועדת החריגים אינה מהווה פתרון למפרט המצומצם שנקבע בתקנות, מכיוון שאמות המידה שנקבעו לפעילותה מצמצמות מאוד את היקף האוכלוסייה הזכאית לתיקונים.
- נמצאו ליקויים באופן תחזוקת הדירות. חלק מהחברות לא טיפלו כלל בליקויים שהובאו לידיעתן, ואצל אחרות הטיפול נמשך פרק זמן ארוך מהנקוב בחוק.

מכלול הליקויים שנתגלו הביא את המבקר למסקנות חריפות:

תנאי הדיור של הדיירים בדיור הציבורי שתוארו לעיל הם חמורים וגורמים לפגיעה בכבוד האדם, נוסף על הנזק שנגרם לרכוש ועל החשש שתיגרם בגינם פגיעה גופנית עד כדי סיכון חיי אדם [...] (מבקר המדינה, 2010).

### 2.3 בעיות חברתיות

בניית שיכונים ציבוריים שבהם כל הדירות מיועדות לאוכלוסייה ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, גרמה לכך ששיכונים אלו נהפכו לריכוזים של עוני, מצוקה חברתית ותחושות קיפוח (ורצברגר, 2000, זיו, 2005). המידע המהימן האחרון בנוגע למאפייני הדיירים פורסם במפקד האוכלוסין של 1995, ועל בסיס נתוני המפקד ניתח ורצברגר את מאפייני הדיירים. טבלה 2 מסכמת את הממצאים שנאספו לגבי ראש משק הבית לפי סוג ההחזקה בדירה (בעלות, שכירות, שיכון ציבורי).

טבלה 2: מאפיינים דמוגרפיים חברתיים וכלכליים של ראש משק הבית לפי סוג ההחזקה בדירה				
סך הכול	שיכון ציבורי	שכירות חופשית	בבעלות הדייר	
43	47	35	45	<b>גיל חציוני של ראש משק הבית</b>
20.2	28.3	13.2	20.7	<b>אחוז מעל גיל 65</b>
24.2	34	27.9	17.9	<b>אחוז הנשים שהן ראש משק הבית</b>
66.7	49	52.3	72.3	<b>אחוז הנשואים</b>
14.5	16.8	27.1	10.9	<b>אחוז הרווקים</b>
85.6	95.5	88.2	84.1	<b>אחוז היהודים</b>
49.3	27.9	50.1	50.2	<b>אחוז ילידי הארץ</b>
12.8	23.8	33.3	8.1	<b>אחוז העולים החדשים</b>
36.3	57.9	30.1	36.6	<b>אחוז האנשים ממוצא מזרחי</b>
11	9.5	12	11.2	<b>מספר חציוני: שנות לימוד</b>
7.1	18.2	2.9	7.2	<b>אחוז האנשים בעלי השכלה עד 4 שנים</b>
----	2,580	3,220	3,930	<b>הכנסה חציונית של ראש משק הבית (בשקלים)</b>
27.2	47.3	24.5	26.3	<b>אחוז אלה שאינם עובדים כלל</b>
43.9	79.7	53.5	37	<b>אחוז אלה שהם חסרי כלי רכב</b>

מקור: ורצברגר, 2000.

התמונה העולה מן הנתונים מלמדת על מצבם הסוציו-אקונומי הקשה של דיירי השיכון הציבורי. מבחינת המצב הכלכלי, הכנסת ראש משק הבית בשיכון הציבורי שווה לשני שלישים של ההכנסה החציונית בקרב בעלי הדירות באוכלוסייה הכללית. נוסף על כך, 47.3% מדיירי השיכון הציבורי אינם עובדים כלל, ול-79.7% מהם אין כלי רכב. מבחינה דמוגרפית, שיעור הנשים שהן ראש משק הבית (34%) גבוה ב-50% מזה שבאוכלוסייה הכללית (24.2%) וכפול מזה שבין בעלי הדירות (17.8%). בהתאם לכך, שיעור הנשואים מבין דיירי השיכון הציבורי (49%) נמוך בהרבה משיעור הנשואים באוכלוסייה הכללית (66.7%). מספרים אלו מבטאים את השיעור הגבוה של משפחות חד-הוריות המתגוררות בשיכון הציבורי. בכל הנוגע להשכלת ראשי משק הבית, אפשר לראות שמספר שנות הלימוד החציוני עומד בקרב דיירי הדיור

הציבורי על 9.5, לעומת 11 בכלל האוכלוסייה. 18.2% מקרב ראשי משק הבית בשיכון הציבורי חסרים השכלה בסיסית (עד 4 שנות לימוד), לעומת 7.1% מקרב האוכלוסייה כולה.

יש להניח שבזמן שחלף מאז שנאספו הנתונים הורע מצבם של דיירי השיכון הציבורי ביחס לאוכלוסייה הכללית. מדיניות מכירת הדירות גורמת לכך שהדיירים האמידים יותר הם אלו שמצליחים לרכוש את הדירות, ואילו הדיירים שנותרים בשיכון הציבורי שייכים לשכבה החלשה יותר מבחינה סוציו-אקונומית (בר דדון, 2000; ורצברגר, 2000).

לסיכום, פרק זה מציף ארבע בעיות מרכזיות הנובעות ממבנה אספקת הדיור הציבורי בישראל:

**א. מחסור במימון:** התקציב הממשלתי המופנה לדיור הציבורי אינו מאפשר תחזוקה שוטפת של הדירות והמבנים, והגשמת סטנדרט מגורים ראוי.

**ב. היעדר השקעות לטווח ארוך:** השקעות הממשלה נעדרות תמריץ כלכלי לביצוע השקעות כלכליות כדאיות לטווח הארוך.

**ג. ניהול לא יעיל:** מבנה התמריצים של החברות המשכנות הממשלתיות הוא בעייתי. הניהול הציבורי של משק הדיור חסר תמריצים לניהול יעיל של מלאי הדירות ולשמירה על זכויות דיירי השיכון הציבורי.

**ד. ריכוזי עוני:** האופן בו נבנו השיכונים, וקריטריוני הזכאות, הפכו את השיכונים לריכוזים של מצוקה חברתית ותחושות קיפוח, דבר הפוגע בסיכויי הדיירים להיחלץ ממצוקת העוני.

הניסיון במהלך השנים למצוא לבעיות אלו פתרונות במסגרת הניהול הציבורי, לא הביא להתקדמות רבה. מדיניות מכירת הדירות לא נתנה מענה לבעיות (ובמידת מה אף החריפה אותן), והניסיון לעגן את זכויות הדיירים בחקיקת הכנסת לא הצליח להוביל לשינוי משמעותי בתחזוקת הדירות. מצב זה מוביל למחשבה, שרצוי לבחון מודלים אחרים של אספקת דיור ציבורי, שנוסו בעולם.

### 3. הניסיון בעולם - ארצות הברית ובריטניה

בפרק זה ייבחנו שתי תוכניות שנוסו בארצות הברית ובבריטניה, ושנועדו להתמודד עם בעיות דומות לאלה שתוארו בפרק הקודם.

#### 3.1 ארצות הברית

הדיור הציבורי בארצות הברית נועד לספק דיור הולם לאנשים בעלי הכנסות נמוכות, שאינם יכולים לעמוד במחירי שכר הדירה בשוק החופשי. בסוף שנות השמונים של המאה הקודמת נתפס הדיור הציבורי ככישלון. מצבן הפיזי של דירות רבות בדיור הציבורי היה מזעזע. השכונות שבהן היה דיור ציבורי סבלו מסגרציה כלכלית ואתנית, ומשירותים ציבוריים ברמה נמוכה. מרבית הדיירים היו מובטלים, ונסמכו על קצבאות. מימון לא מספק של הדירות הותיר אותן עם צורך עצום בשיפוצים, ובמצב שסיכן את הדיירים. האוכלוסייה באזורים אלו הורכבה בעיקר מנשים וילדים, 88% מכלל הדיירים היו שייכים לקבוצות מיעוט ו-80% חיו מתחת לקו העוני. השכונות סבלו מאלימות ומבעיות סמים, והפכו למקום מסוכן והרסני לחיות בו (Popkin et al., 2004).

על רקע שילוב מורכב זה של עוני, מצב פיזי גרוע של הדירות ובעיות חברתיות, הוקמה בשנת 1989 ועדה בשם The National Commission on Severely Distressed Public Housing. הוועדה מצאה כי 83,000 מיחידות הדיור הציבורי נמצאות במצוקה קשה, וכי יש צורך בשינוי מדיניות כדי להתמודד עם מגוון הבעיות הקיימות. אחד הדגשים המרכזיים בדוח הוועדה הוא הצורך ביצירת שותפויות:

Working partnerships are essential in eliminating severely distressed public housing. Together, public housing residents; federal, state and local governments; housing authorities; and other public and private community-based organizations can change the landscape of severely distressed public housing developments. Separately, at best, each group can only make such housing more palatable (U.S. Government, 1992).

על בסיס המלצות אלו יצאה לדרך בשנת 1992 תוכנית HOPE VI, שהיוותה שינוי מדיניות דרמטי בכל הנוגע למדיניות הדיור הציבורי בארצות הברית. דוח הוועדה המליץ על הקצאת מימון של 750 מיליון דולר לשנה למשך 10 שנים, ובפועל ניתנו בין 300 ל-625 מיליון דולר לשנה.

במסגרת התוכנית נתן הממשל הפדרלי מענקי תכנון והקמה עד לגובה של 50 מיליון דולר לרשויות דיור מקומיות. המענקים ניתנו במסגרת הליך תחרותי, שהוגבל בתחילה להשתתפותם של ארבעים רשויות הדיור שהחזיקו בנכסים הבעייתיים ביותר. בהמשך הורחבה התוכנית לכלל רשויות הדיור הציבורי, והמענקים הוקטנו ל-20 מיליון דולר. התוכנית כללה מספר מאפיינים מרכזיים: שיטות מימון חדשניות, ביזור עוני, שילוב שירותים חברתיים ושיקום פיזי של הדירות בפרויקט בשיתוף הדיירים (Popkin et al., 2004; Turbov & Piper, 2005).

### 3.2 שיטות מימון חדשניות

בשנת 1996 חוקק ה-Mixed finance rule, שאפשר לראשונה לרשויות הדיור לממן את המענקים באמצעות שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי. החוק אפשר לרשויות הדיור ללוות כסף בשוק הפרטי בתמורה לשעבוד עתידי של הכנסותיהן, ולהעביר את המענקים הממשלתיים לזים פרטי. שילוב המגזר הפרטי נועד להגדיל את כמות הכסף המושקעת בפרויקטים, ולגרום לכך שהשקעות הממשלתיות יבוצעו בצורה יעילה יותר (U.S. Department of Housing and Urban Development, 2001).

בנוסף, ניתנה אפשרות להגדיל את מגוון הדירות שיכולה הרשות לכלול בפרויקטים, כך שהפרויקטים יכללו דירות מסובסדות במחירים שונים, ואף דירות המיועדות למכירה או להשכרה בשוק החופשי. גיוון סוגי הדירות אפשר לגוון את הכנסות הפרויקט, ולהקטין את ההישענות על סובסידיות ממשלתיות. כמו כן, נוסף על היתרונות הכלכליים הישירים, גיוון סוגי הדירות יצר תמהיל קהילתי מגוון יותר מבחינה סוציו-אקונומית (על כך יורחב להלן).

על מנת לאפשר את השתתפות המגזר הפרטי בהשקעות בדיור הציבורי, השתמש הממשל בשני כלים מימוניים מרכזיים: ביטוח והטבות מס (Popkin et al., 2004; Turbov & Piper, 2005).

#### ביטוח

כדי לתמרץ את השוק הפרטי ולעודדו להעניק הלוואות לפרויקטים בשכונות, אחרי שבמשך שנים לא זכו שכונות אלה להשקעות מצד המגזר הפרטי, העניק משרד השיכון האמריקני ביטוח הלוואות באמצעות חברת הביטוח הממשלתית - FHA (federal housing administration insurance). המטרה הייתה לעזור ליחידים ולפרויקטים לקבל משכנתאות בתנאים טובים יותר מאלה שמעניק המגזר הבנקאי. החברה אינה זוכה לסובסידיה ממשלתית, אלא פועלת למעשה כחברת ביטוח פרטית. בתמורה להעמדת ערבות לבנק גובה החברה מלקוחותיה פרמיה שמסבסדת את פעילותה. באמצעות הביטוח הזה הצליחו פרויקטים, שנחשבו למסוכנים על ידי המגזר הפרטי, להפוך לבני מימון (bankable) ולקבל הלוואות מן המגזר הפרטי.

#### הטבות מס: low income housing tax credit (LIHTC)

תוכנית ה-LIHTC הושקה בשנת 1986 במטרה לתמרץ את השוק הפרטי לבנות דירות להשכרה במחיר בר השגה – מחיר הנמוך מדמי השכירות המשולמים במגזר הפרטי, אך גובה משכר הדירה בדיור ציבורי.<sup>4</sup> באמצעות שילובה של תוכנית זו בפרויקטים של דיור ציבורי, ניתן היה לשלב מגוון של דירות המכוונות לאוכלוסיות ממעמד סוציו-אקונומי רחב. התוכנית פועלת באמצעות הטבות מס הניתנות על ידי הממשל הפדרלי למדינות, ואלה מחלקות את ההטבות בהליך תחרותי לזימים פרטיים. תנאי הסף לקבלת הטבות המס הם אלה:

- א. 20% מהדירות בפרויקט יושכרו למשקי בית שהכנסתם נמוכה מ-50% מההכנסה הממוצעת באזור הפרויקט, או לחלופין, 40% מהדירות מושכרות למשפחות שהכנסתן נמוכה מ-60% מההכנסה הממוצעת.
- ב. הזימים מתחייב שבמשך שלושים שנה לא יעלה גובה שכר הדירה על 30% מההכנסה של קהל היעד שאליו מכוונות הדירות. שכר הדירה נקבע על בסיס נתוני משרד השיכון האמריקני, המפרסם לכל אזור את ההכנסה הממוצעת שממנה גוזרים רשויות הדיור והזימים את גובה שכר הדירה בפרויקט ספציפי.

<sup>4</sup> ההגדרה המקובלת לדיור בר השגה היא דיור שעלותו אינה גבוהה מ-30% מהכנסת משק הבית (אגמון, 2010).

כמות הטבות המס המחולקת היא מוגבלת. לפיכך, מכיוון שמדובר בהליך תחרותי, היזמים יציעו בדרך כלל הצעות טובות יותר, דהיינו פרויקטים המוכוונים לאוכלוסייה עם הכנסה נמוכה יותר ולתקופה ארוכה יותר משלושים שנה – מעבר לנדוש בתנאי הסף.

הטבת המס ניתנת למשך עשר שנים. גובה ההטבה השנתית מחושב על פי הסך הכולל של עלויות ההקמה או השיפוץ של היזם (המוכרות על ידי רשות המסים האמריקנית) המוכפלות בשיעור הדירות הזכאיות להטבת המס. סכום זה מוכפל ב-9% וכך מתקבלת הטבת המס השנתית (אם היזם מקבל מענקים ממשלתיים נוספים, מוכפל הסכום ב-4%). הדוגמה שבקופסה 2 מבהירה את אופן חישוב גובה הטבות המס.

### קופסה 2: אופן חישוב הטבות המס

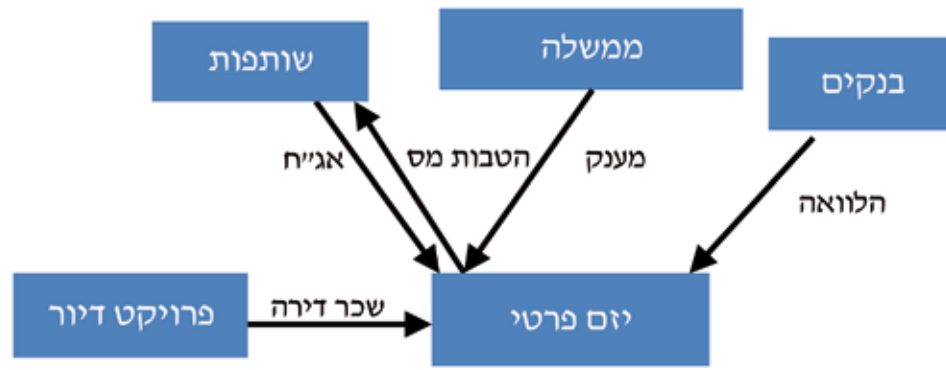
דוגמה: יזם מציע לבנות פרויקט שבו 40% מהדירות יושכרו למשך שלושים שנה למשפחות שהכנסתן הממוצעת אינה עולה על 60% מההכנסה הממוצעת באזור הפרויקט, השווה ל-50,600 דולר.

סך הכול עלויות היזם	4,000,000 דולר
עלויות × אחוז הדירות המכוונות לדיור בר השגה	1,600,000 דולר (40% × 4,000,000 דולר)
הטבת המס השנתית	144,000 דולר (9% × 1,600,000 דולר)
סך הכול הטבות מס	1,440,000 דולר (10 שנים × 144,000 דולר)
הזכאים לגור בדירות	משקי בית בעלי הכנסה שאינה עולה על 30,360 דולר (60% מההכנסה הממוצעת)
שכר הדירה לזכאים	759 דולר לחודש (30% מהכנסת משק הבית)

בפועל, מרבית היזמים זקוקים לכסף לצורך הקמת הפרויקט, ולכן הם מוכרים את הטבות המס למשקיעים וכך מגייסים הון נוסף. העסקה נעשית בדרך כלל באמצעות הקמת שותפות מוגבלת, שבה השותף הכללי מנהל את המגעים אל מול היזם, והשותפים המוגבלים הם משקיעים פסיביים. שיטת הטבות המס מאפשרת ליזם לגייס הון נוסף, וכך להגדיל את התשואה על ההון העצמי המושקע בפרויקט. עובדה זו הפכה את הפרויקטים האלה לכדאיים מאוד מבחינה כלכלית, ועודדה את השתתפות המגזר הפרטי בהם.

תרשים 5 מביא דוגמה לפרויקט סטנדרטי. אפשר לראות שבסופו של דבר, בפרויקט דיור ציבורי המשלב LIHTC ליזם, ישנם ארבעה מקורות מימון מרכזיים נוסף על ההון העצמי שאותו משקיע היזם בפרויקט: מענקים ממשלתיים, שכר הדירה (מדיירי הדיור הציבורי ומדירות המושכרות בשוק החופשי), הלוואות בנקאיות "רגילות", והון שמוזרם משותפות המחזיקה בזכות לקבל את הטבות המס למשך עשר שנים מיום סיום הפרויקט.

## תרשים 5: מקורות ההון של יזם בפרויקט HOPE VI



## 3.3 ביזור עוני

נוסף על היתרונות הכלכליים הישירים בגיוון סוגי הדירות, אפשר הגיוון להשיג את אחת המטרות המרכזיות של התוכנית – "ביזור העוני". ביזור זה התבצע באמצעות שתי אסטרטגיות מרכזיות:

**האסטרטגיה הראשונה** הייתה לעזור לחלק מהדיירים לעבור לשכונות טובות יותר באמצעות סיוע בשכירת דירה בשוק החופשי. **האסטרטגיה השנייה**, המשלימה, הייתה למשוך משפחות ממעמד סוציו-אקונומי גבוה יותר לגור בשכונה, באמצעות בניית דירות המתאימות לאוכלוסיות מגוונות. ואולם אותן דירות בפרויקט שנותרו מיועדות לדיור הציבורי, חייבות היו להיבנות בסטנדרט של יתר הדירות ולהיות מפוזרות בתוך הפרויקט, כך שלא ייווצר שוב ריכוז של דיור ציבורי. יצירת קהילה ממעמד סוציו-אקונומי מגוון מאפשרת להעניק שירותים טובים יותר לכלל הקהילה, כדוגמת מרכזי קניות ובתי ספר, ובטווח הארוך מאפשרת גם תועלות סוציו-אקונומיות לבעלי ההכנסה הנמוכה, באמצעות יצירת רשתות חברתיות והגדלת תחושת הביטחון. כמו כן, הניסיון לשילוב משפחות ממעמד סוציו-אקונומי גבוה יותר מהווה תמריץ לניהול ותחזוקה ברמה גבוהה של הדיור הציבורי, שכן היזם לא יצליח להשכיר בשוק החופשי את הדירות שאינן שייכות לדיור הציבורי, אם התחזוקה והניהול לא יעמדו בסטנדרט הנהוג בשוק החופשי.

הנתונים מראים שביזור העוני ניתן להשגה. מחקר שבחן שמונה פרויקטים כאלה מצא שההכנסה של תושבי השכונה גדלה בקצב שגבוה ב-57% מקצב הגידול בשכונות האחרות באותה עיר. האבטלה ירדה ב-10%, אף שנותרה ללא שינוי ביתר חלקי העיר. שיעור העניים ירד מ-81% ל-69% בתוך עשור, ושיעורי הפגיעה ירדו ב-30% יותר מאשר ביתר אזורי העיר. (Zielenbach, 2002).



### 3.4 שילוב שירותים חברתיים ושיקום פיזי

התוכנית דרשה לכלול בכל פרויקט שירותי תמיכה קהילתיים. כ-20% מתקציב הפרויקט צריך היה להיות מופנה לשירותים כגון רכישת השכלה, הכשרה לעבודה, מעונות יום ופעילויות לבני נוער. מרבית השירותים נועדו לעזור לדיירים לעבור מתלות לעצמאות כלכלית, אך הממשל נתן לרשויות המקומיות חופש פעולה בבחירת השירותים החברתיים. לפרויקטים שחרגו אל מעבר לשיפוץ בתים וטיפלו גם במטרות רחבות יותר של שיקום פיזי ושירותים חברתיים, היה סיכוי גבוה יותר להצליח ולמנוף השקעות נוספות. ברבים מהמקרים, ההשקעות הנוספות בפרויקטים מצד המגזר הפרטי לא הקטינו את ההוצאה הציבורית על הדיור הציבורי, אלא מימנו את השירותים החברתיים ואת השיקום הפיזי הכולל של השכונה, הנדרש על מנת למשוך אוכלוסייה ממעמד סוציו-אקונומי גבוה יותר. יש לזכור שהשכבות החלשות נהנות מתוספות אלו, וכן משירותי הניהול הטובים שנלווים אליהן, כך שאף שההוצאה הציבורית לא קטנה, הממשל הצליח באותו תקציב להשיג תוצאות טובות יותר (Wexler, 2001).

### 3.5 שיתוף הדיירים

נקודת המפתח להצלחת הפרויקטים הייתה מידת שיתוף הפעולה עם הדיירים. התוכנית חייבה את הרשויות המקבלות מענק לשתף את הדיירים בתכנון הפרויקט והשירותים החברתיים הנלווים אליו. אחד המודלים המוצלחים ביותר לשילוב הדיירים היה באמצעות (CDC) community development corporation. מדובר בעמותות ללא מטרת רווח הנוטלות חלק במגוון פעילויות לפיתוח קהילתי, החל בפיתוח פיזי וכלה בשירותים חברתיים כגון הכשרה לעבודה, תוכניות נוער וסגנון קהילתי. קיימים היום יותר מ-3,600 ארגונים מסוג זה הפועלים ברחבי ארצות הברית (Gittell & Widler, 1999; Ryan, 2011). דוגמה מוצלחת לשילוב CDC כחלק מתוכנית לשיקום הדיור הציבורי אפשר למצוא בסנט לואיס, בפרויקט שעליו מורחב הדיבור בקופסה 5.3.

<sup>5</sup> לתיאור של פרויקט HOPE VI נוספים ראו אתר Atlanta case study, וכן אתר Pittsburgh case study.

## קופסה 3: הפרויקט בסנט לואיס

**סנט לואיס:** היזם הפרטי שנבחר לבצע את התוכנית בעיר זו הוא MBS (McCormack Baron Salazar), אחד היזמים המובילים בארצות הברית בפרויקט HOPE VI, שהשתתף ב-28 פרויקטים, שבהם 7,085 יחידות דיור, בהיקף כספי כולל של 1.29 מיליארד דולר. הפרויקט בסנט לואיס כלל ארבעה מבנים של תשע קומות כל אחד, ובתוכם 656 יחידות דיור בסך הכול. תכנון הבתים בודד אותם מהשכונה הסובבת, הניהול והתחזוקה היו גרועים ולא הייתה נגישות למוסדות ציבוריים. במסגרת הפרויקט, השיכון רב-הקומות הפך ל-411 בתים צמודי קרקע עם גינות, מתוכם 222 דירות שייכות לדיור הציבורי, 132 דירות מושכרות בשוק החופשי, ו-57 דירות מושכרות במחירים מסובסדים באמצעות מנגנון הטבות המס. מבחינה חיצונית לא ניתן להבחין בין הדירות השייכות לדיור הציבורי לבין הדירות שהושכרו בשוק החופשי. הפרויקט כולל מועדון קהילתי, בריכה, מעון לילדים ופארק.

הצלחת הפרויקט התבטאה בעליה של 12% בשכר הדירה בדירות המושכרות בשוק החופשי, במהלך שלוש השנים הראשונות. ההכנסה הממוצעת בשכונה צמחה ב-77%, הרבה מעבר לגידול הממוצע בכל העיר (11%). שיעור האנשים החיים מתחת לקו העוני ירד ב-17%, והאבטלה צנחה בכ-34%. גולת הכותרת של הפרויקט הייתה הקמה מחדש של בית הספר השכונתי, שהתאפשרה על ידי שיתוף פעולה בין היזם הפרטי, העירייה והתושבים. בית הספר שם דגש על לימודים טכנולוגיים ומשמש גם כמרכז לימוד קהילתי הפתוח בשעות הערב להורי התלמידים.

היזם (MBS) הבין שעל מנת להוציא את הפרויקט אל הפועל יש צורך בהקמת ארגון קהילתי שימש כנציג הדיירים. בשיתוף הדיירים הוקם ה-COVAM (ראשי תיבות של השכונות באזור הפרויקט). בדירקטוריון הארגון יושבים נציגי הדיירים, היזם ונציגים של תורמים פילנתרופים. מטרת הארגון היא לשפר את השירותים הניתנים לכל תושבי האזור. הארגון משמש כגורם תכנוני מרכזי, המתאם בין כלל השירותים הקהילתיים הניתנים בשכונה. נוסף על החשיבות הרבה שבשילוב הדיירים בפרויקט, באמצעות הארגון אפשר היה לגייס תרומות מעסקים מקומיים (שזכו להטבות מס). תרומות אלה היוו תוספת הכרחית למענקים הממשלתיים ולהשקעות המגזר הפרטי והפכו את הפרויקט לאפשרי. הטבלה שלהלן מסכמת את מקורות המימון של הפרויקט. ניתן לראות כי כמות הכסף שגויסה לטובת הפרויקט מהמגזר הפרטי ומתרומות היא יותר מפי שניים מהמענקים הממשלתיים. הסכומים הם במיליוני דולרים.

23.1	<b>מענקים ממשלתיים</b>
15.4	<b>הון עצמי</b>
7.2	<b>הלוואות מהמגזר הפרטי</b>
4.05	<b>תרומות</b>
49.75	<b>סך הכול</b>

**לסיכום**, תוכנית ה-HOPE VI ניסתה לפתח גישה הוליסטית, הרואה בדיור פלטפורמה לשיקום כללי של השכונה על ידי אינטגרציה של כלל השחקנים הרלוונטיים: הממשלה, הרשויות המקומיות, מלכ"רים, המגזר הפרטי והדיירים עצמם. התוכנית שינתה את תפקיד הממשלה, מאחראית לבנייה ולסבסוד דיור ציבורי באופן מבודד מהשוק, לשחקן אחד (משמעותי) שהוא חלק מהליך הפיתוח הכולל השקעות של גורמים נוספים.

במשך כעשור העניקה התוכנית מענקים בסכום כולל של כ-6 מיליארד דולר לכ-192 פרויקטים, שבמסגרתם נהרסו ונבנו מחדש כ-78,100 יחידות דיור, ומתוכננות להריסה עוד 10,400 יחידות נוספות (Turner et al., 2007a). בסך הכול הצליחו הפרויקטים למנף באמצעות המענקים הממשלתיים כ-10 מיליארד דולר נוספים. טבלה 3 מציגה נתונים ממוצעים לגבי עלות יחידת דיור בפרויקטים באלפי דולרים ושיעור המימון של הממשל בכל פרויקט (Turner et al., 2007b). כפי שניתן ללמוד מטבלה 3, התרומה הממוצעת של המענקים הממשלתיים עמדה על 37% מהעלות הכוללת של הפרויקטים. המגזר הפרטי היה אחראי על 25% מהמימון הנוסף, והיתרה מומנה בעיקר באמצעות שיטת הטבות המס שפורטה לעיל (שם).

**טבלה 3: פרויקטי HOPE VI - עלות יחידת דיור באלפי דולרים לפי מאפייני הפרויקט**

מספר המענקים	סך הכולל 192	עלות יחידת דיור באלפי דולרים	אחוז מימון באמצעות מענק ממשלתי	בניה מחדש	שיפוך בלבד	משולב - בניה מחדש + שיפוך
				132	5	55
<b>ממוצע</b>	160.4	37	165.8	131.8	153.9	
<b>מאון 25</b>	127.8	32	135.3	127.2	116.8	
<b>מאון 75</b>	191.6	44	200.1	153.6	180.1	
לפי תקופה						
<b>1995-1993</b>	158.4	58	163.6	142.7	150.4	
<b>1998-1996</b>	166.0	34	168.5		159.1	
<b>2002-1999</b>	162.1	32	165.3	127.2	150.4	
לפי גודל פרויקט						
<b>פחות מ-300 יחידות דיור</b>	166	40	170.4	127.2	155.1	
<b>300-499</b>	165.3	40	176	---	144.7	
<b>500-999</b>	160.1	34	160.6	153.6	160.7	
<b>1,000 ויותר</b>	138.9	28	132.4	131.8	158.2	

שתי מסקנות חשובות עולות מן הנתונים. ראשית, ניתן לראות כי קיים יתרון לגודל – עלות יחידת דיור יורדת ככל שהפרויקט גדול יותר. שנית, ניתן לראות כי ככל שחלף הזמן שיעור המימון המבוסס על מענקים ממשלתיים הלך ופחת, מ-58% בתחילת שנות התשעים, ל-32% בתחילת שנות האלפיים. עובדה זו מצביעה על החשיבות בבניית אסטרטגיית ארוכת טווח, המאפשרת לממשלה לרכוש את אמון המגזר הפרטי בפרויקטים, ולהגדיל את כמות הכסף המושקע בהליך השיקום.

### 3.6 הערכת האפקטיביות של פרויקט HOPE VI

כדי לאמוד את התועלות מפרויקט HOPE VI נבנה מודל המנסה לכמת את התועלות מפרויקט טיפוסי ולהראות מהו החיסכון של משלם המסים כתוצאה מן הפרויקט (Turner et al., 2007b).

החיסכון הכספי במודל נובע מכמה גורמים. שיפור במצב הפיזי של הדירות וירידה במספר הדירות העומדות ריקות צפויים להוביל לירידה בהוצאות התחזוקה ולגידול בהכנסות משכר דירה. זה בתורו יוביל לירידה בעלויות התחזוקה והתפעול, המוערכות בכ-3.9 מיליון דולר לשנה. הדיירים יזכו לתנאי מגורים ולשירותים חברתיים טובים יותר, מה שיוביל לשיפור במצבם הבריאותי והנפשי, לירידה באבטלה, לעליה בהכנסה הממוצעת ולהפחתה בשיעורי הפשיעה. התוצאה מכל אלה היא הסתמכות קטנה יותר על סובסידיות ממשלתיות, עליה בהכנסות ממסים, ירידה בהוצאות הבריאות וירידה בהוצאות מערכת המשפט, המוערכות בכ-313,000 דולר לשנה. בנוסף, הפרויקט גורם לעליה במחירי הדיור באזורים הסמוכים, ועקב כך לעליה של כ-492,000 דולר בשנה בהכנסות המדינה ממיסוי מקרקעין.

טבלה 4 מסכמת את החיסכון השנתי מהפרויקט לאורך עשרים שנה בערכים מהווניים. כפי שניתן לראות, אף על פי שבטווח הקצר פרויקט HOPE VI דורש הוצאה גדולה, בטווח הארוך הוא חוסך למשלם המסים יותר מ-20 מיליון דולר.

טבלה 4: עלויות מהוונות במילוני דולרים של פרויקט HOPE VI טיפוסי לעשרים שנה

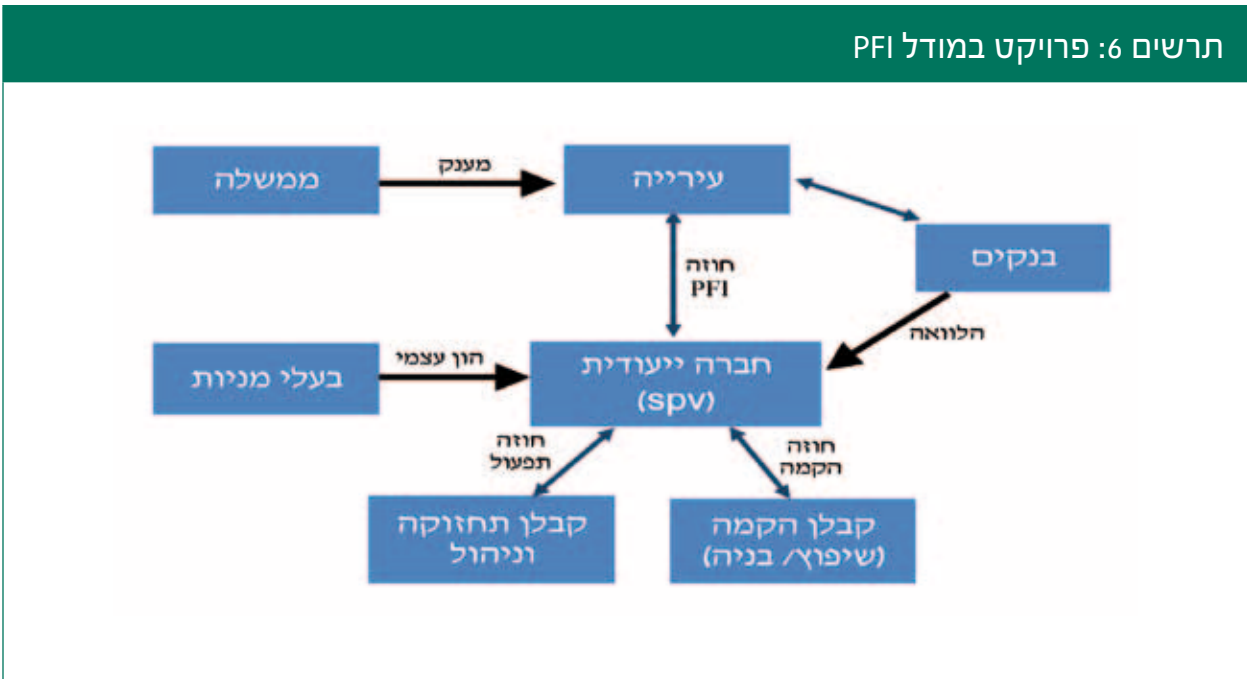
ללא התערבות	HOPE VI	
0	47.3	<b>עלות פיתוח</b>
105.1	46.5	<b>עלויות תחזוקה ותפעול</b>
73	68.6	<b>עלויות שקשורות לדיירים</b>
0.5	0.7	<b>הכנסות ממיסוי הדיירים</b>
0	6.5	<b>הכנסות ממיסוי מקרקעין</b>
177.3	155.3	<b>סך הכול בערכים</b>

### 3.7 בריטניה

הדיור הציבורי בבריטניה עבר תהליך דומה לזה שהתרחש בישראל: צמצום של מלאי הדירות בעקבות הרחבת האפשרות של דיירי הדיור הציבורי לקנות את הדירות, וירידה באיכותן של הדירות כתוצאה מהזנחה מתמשכת (Gentle et al.,).

(1994). ההערכה בבריטניה הייתה שקיים מחסור של כ-21–23 מיליארד לירות שטרלינג על מנת לשקם את מלאי הדירות של הדיור הציבורי, ולא היה אפשר לגייס סכום כזה בדרך של מימון ציבורי ישיר (ODPM, 2003). על רקע זה צמחה בשנת 1998 תוכנית בשם Housing PFI (Housing Private Finance Initiative). התוכנית האנגלית PFI דומה במטרותיה לתוכנית האמריקנית HOPE VI, ואף היא שמה דגש על שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי. המאפיין המרכזי שלה, המבדיל אותה מהתוכנית האמריקנית, הוא הניסיון לבצע סטנדרטיזציה של הפרויקטים השונים באמצעות חוזים ומודלים פיננסיים סטנדרטיים שמייצר הממשל המרכזי (OPDM, 2004).<sup>6</sup>

חווה ה-PFI שיושם בתוכנית הוא חווה ארוך טווח בין הרשות המקומית לבין קונסורציום פרטי לבניה או לשיפוץ ותחזוקה של דירות על פי סטנדרט מסוים שנקבע בחווה. החווה נמשך בדרך כלל כשלושים שנה, ובסיומו חוזרות הדירות לניהול הרשות המקומית. במסגרת התוכנית, הממשל המרכזי בבריטניה מודיע על קיומו של "סבב" חדש, המאפשר לרשויות המקומיות להתחרות על קבלת מענקים מהממשל המרכזי, שיאפשרו להם אחר כך להתקשר בהליך של מכרז תחרותי עם זכיין פרטי. הפרויקט יכול לכלול גם עיצוב מחדש של האזור, וכן בניית תשתיות ציבוריות חדשות. הזכיין הפרטי לווה כסף למימון הפרויקט בשוק הפרטי, ומקבל תשלומים מהרשות המקומית עבור השירותים השוטפים לאורך חיי הפרויקט. תרשים 6 מתאר פרויקט טיפוסי.



במרכז התרשים עומדת החברה הייעודית המוקמת לצורך הפרויקט, כלומר ה-SPV (special purpose vehicle). הרשות המקומית והחברה הייעודית חותמות על חווה המסדיר את כל תנאי הפרויקט: עבודות השיפוץ או הבניה, סטנדרט התחזוקה ומכניזם התשלום. ה-SPV מתקשרת בחווה "תכנון והקמה" ובחווה "תפעול" עם חברות פרטיות. בנוסף, נחתם חווה בין הגורם המממן ובין ה-SPV, וחווה נוסף בין הגורם המממן ובין הרשות המקומית. המימון הפרטי מורכב מהון עצמי

<sup>6</sup> ניתן למצוא את החווה ואת המודל הפיננסי הסטנדרטי של פרויקט PFI באתר Local Partnerships Procurement Packs.

של בעלי המניות ומגויס חוב שנעשה בדרך כלל על ידי מימון בנקאי. הזכיין הוא בדרך כלל קונסורציום של שלוש חברות: קבלן מבצע, חברה מנהלת ומשקיע פיננסי. הזכיין אחראי על השגת המימון הדרוש להשקעה הראשונית בשיפוץ המבנים, לבניה מחדש ואף לבניה נוספת; והוא זוכה לאחר מכן, עבור שירותיו, לתשלומים תקופתיים מהרשות המקומית, הנעזרת במענק שקיבלה מהממשל המרכזי. לכל אורך התקופה נשארים הנכסים בבעלות ציבורית, והרשות המקומית ממשיכה לקבוע את מדיניות השכרת הנכסים (קריטריונים לזכאות וגובה שכר הדירה). בתום התקופה, האחריות למתן השירותים חוזרת לרשות המקומית.

הפרויקטים יכולים לכלול יוזמות נוספות לטובת האזור, כדוגמת מתן אדמה וזכויות בנייה לזכיין לבניית דירות נוספות להשכרה או למכירה בשוק החופשי. באופן זה ניתן להוריד את עלות הפרויקט ולעודד את גיוון האוכלוסייה בשכונה, בדומה לנעשה בפרויקטים בארצות הברית.

בשנת 2000 קיבלה התוכנית חיזוק עם החלטת הממשלה על מדיניות "דיור הולם" (The decent homes program), שחייבה את הרשויות המקומיות להביא עד שנת 2010 את כל הדיור הציבורי לסטנדרט שפורט בהרחבה במסגרת התוכנית. זאת לאחר שבמשך שנים התקשו הרשויות המקומיות להשקיע את ההון הדרוש לתחזוקת הדיור הציבורי. פרויקטי PFI הפכו אפוא להיות אמצעי חשוב להבאת מימון נוסף לדיור הציבורי. השימוש ב-PFI נועד להתמודד עם המקרים הקשים ביותר, שבהם לרשויות המקומיות לא הייתה שום אפשרות לגייס את הכסף הדרוש לשיקום המבנים. הרשויות ראו בפרויקט קטליזטור לפעולות שיקום נרחבות, וכלי שבאמצעותו אפשר לקבל התחייבות ארוכת טווח מהממשל המרכזי (Hakim, 2005).

מאז 1998 התקיימו בבריטניה שישה סבבים של התוכנית. בששת הסבבים שהתקיימו הקצתה הממשלה בסך הכול 4.3 מיליארד לירות שטרלינג למימון פרויקטי PFI לרשויות מקומיות. ישנם חמישים פרויקטים שאושרו, ומתוכם בעשרים וחמישה נחתמו החוזים. עד אפריל 2009 שופצו 12,343 דירות ונבנו 991 דירות חדשות. דוח של ה-National Audit Office (NAO) מעריך שבסך הכול, בחמשת הסבבים הראשונים, יסופקו 28,000 דירות. מדובר בחלק קטן מכמות יחידות הדיור הציבורי בבריטניה (כ-3.6 מיליון דירות), אך לחלק זה יש השפעה רבה, מכיוון שפרויקטי PFI אפשרו להתמודד עם בעיות קשות באזורים שבהם נדרשה השקעה גדולה (National Audit Office, 2010).

### 3.8 לקחים מרכזיים מהפרויקטים

השימוש ב-PFI השתכלל בעקבות הניסיון שנצבר, אך עדיין אין מדדים מדויקים לבחינה של הפרויקטים. בדוח שהוציא ה-NAO נקבע כי PFI היא דרך יעילה וגמישה, המספקת מענה טוב לשיפור הדירות כאשר דרכים אחרות הן בלתי אפשריות. השימוש ב-PFI נעשה במיוחד במקומות שבהם נדרשה השקעה גדולה לשיפוץ הדירות, שלוותה בתקופה ארוכה של תחזוקה. נמצא כי שביעות הרצון של הדיירים מהניהול דומה לשביעות הרצון בדיור הציבורי הרגיל, וגבוהה במעט בכל הנוגע לשיפוץ ותחזוקה. הלקחים המרכזיים שנלמדו מן הפרויקטים הם אלה (ראו National Audit Office, 2010; ODPM, 2003):

**עלויות:** בשני הסבבים הראשונים של הפרויקטים, הם היו עדיין חדשים עבור השוק, ולמעורבים נדרש זמן כדי ללמוד את הסיכונים ולתמחר נכון את הפרויקטים. על כן הייתה חריגה גדולה מהעלויות, כפי שהוערכו בשלב פיתוח המודל העסקי הראשוני. ואולם מהרגע שנחתמו החוזים עם הזכיין הפרטי, לא היו עוד חריגות בתקציב הפרויקט. היום מקדישות הרשויות

המקומיות מאמצים לפיתוח מודל עסקי מוקפד יותר, ולפיכך החריגות עד לשלב חתימת החוזה הן קטנות יותר, בין היתר כתוצאה מהקמתה של יחידה מרכזית של יועצים פיננסיים, המלווה את הרשויות המקומיות בפיתוח המודל העסקי.

**סקר מבנים:** אחד הגורמים המרכזיים בפיתוח תוכנית עסקית הוא ביצוע סקר מבנים מקיף. לקח מרכזי של התוכנית היה שהסקר צריך להיות אמין, כדי שכל הצדדים יוכלו להסתמך עליו ובמיוחד הגופים המממנים. על כן יש לבחור עבורו גורם מקצועי שמקובל על השוק. חשוב לייצר שקיפות בהליך, כדי שכל הצדדים יוכלו לתמחר היטב את הסיכונים. הפרקטיקה המומלצת על ידי ה-NAO היא לבצע מדגם מייצג על ידי הרשות המקומית, ועל בסיס זה לבנות מודל עסקי ראשוני. לאחר קבלת אישור מהממשל המרכזי לביצוע הפרויקט, יש לבצע מדגם כולל עם הזכיין ועם הגורמים המממנים, בטרם החתימה על החוזה.

**לוחות זמנים:** גם בנוגע למשך הזמן של הוצאת הפרויקט אל הפועל התגלו חריגות גדולות, והחריגה הממוצעת בפרויקטים היא של שנתיים וחצי. החריגות נבעו מכך שהמודל העסקי הראשוני לא היה מפורט דיו. היום, הזמן המוקדש לפיתוח מודל עסקי ראשוני עומד על שנה עד שנה וחצי, בשל הרצון לפתח מודל עסקי מדויק שימנע עיכובים מיותרים בהמשך.

**עיצוב החוזה:** יש להגדיר בצורה ברורה את הדרישות מן הזכיין, אך להשאיר לו גמישות הדרושה למציאת פתרונות יעילים. השילוב בין השקעה ראשונית לבין תקופת אחזקה וניהול ארוכים, אמור לתמרץ את הזכיין לבצע את ההשקעות הדרושות על מנת למזער את עלויות האחזקה. כך לדוגמה, ישנה אפשרות שהזכיין יעדיף בניה מחדש ולא שיפוץ המבנים הקיימים, על מנת לחסוך בעלויות בתקופת האחזקה. המדדים שלאורם נבחן הזכיין צריכים להיות מוגדרים בצורה הבהירה ביותר: שיפורים פיזיים, שירותי דיור, מעורבות דיירים ושיקום השכונה.

**ניהול מרכזי:** הממשל המרכזי מלווה את התהליך כולו עד לשלב חתימת החוזה עם הזכיין על ידי הרשות המקומית. בשלב הראשוני, הממשל המרכזי בוחר אילו פרויקטים יבוצעו מבין ההצעות שהוגשו על ידי הרשויות המקומיות. לאחר מכן מאשר הממשל את המודל העסקי השלם שפותח על ידי הרשויות המקומיות שנבחרו. באמצעות הניהול המרכזי ניתן לנצל יתרונות לגודל, ליצור מסמכים סטנדרטים, ללמוד מטעויות ולעקוב אחר העלויות הכוללות.

## 4. עקרונות ה-PPP – התאמה לדיור ציבורי

Public Private Partnership – או בראשי תיבות PPP – הוא למעשה שם קוד למגוון פרויקטים שנוסו בארצות הברית ובבריטניה. המאפיין המרכזי של הפרויקטים האלה הוא יצירת שותפות בין המגזר הציבורי, המגזר הפרטי והמגזר השלישי באספקת הדיור הציבורי. בבריטניה נבנתה עבור הדיור הציבורי צורת שותפות מובנית יחסית, הנכנסת תחת הפרדיגמה הקלאסית של פרויקט PFI כפי שתואר לעיל, והמהווה סוג מסוים של פרויקט PPP. בארצות הברית הפרויקטים שונים מאוד זה מזה, ואולם הן בארצות הברית הן בבריטניה עקרון השותפות בין המגזרים עומד בבסיס הפרויקטים. הגדרה כללית לעסקאות PPP ניתן למצוא באתר חטיבת הפרויקטים באגף החשב הכללי – האחראי על ביצוע פרויקטים מסוג זה בישראל:

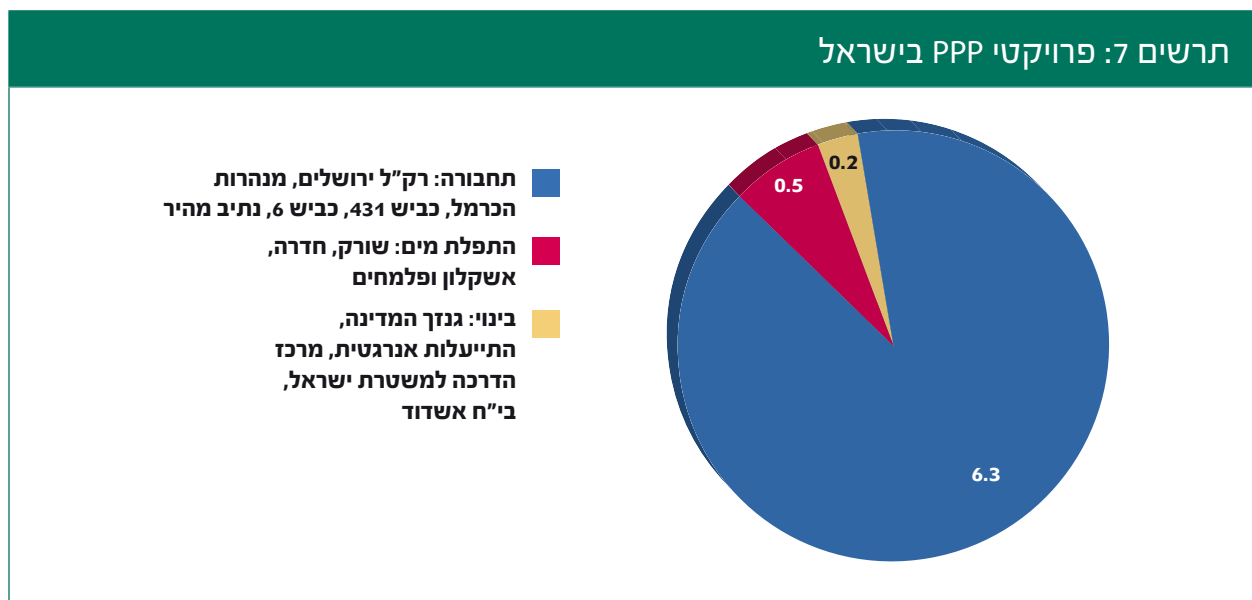
הסכמים ארוכי טווח **לשיתוף פעולה** בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי (לרוב רחבי היקף ומורכבים), לצורך אספקת תשתית/ מוצר/ שרות ציבורי באמצעות המגזר הפרטי, תוך מיצוי יתרונם היחסי של השותפים על-ידי **הקצאה יעילה של סיכונים**, מקורות ותגמולים, במטרה להשיא את איכות התשתית/ מוצר/ שרות במונחי עלות/ תועלת (אתר חטיבת הפרויקטים באגף החשב הכללי, ההדגשות הוספו).

שיתוף הפעולה בין המגזר הציבורי לפרטי הוא המאפיין המרכזי של העסקאות הנכנסות תחת כנפי ההגדרה. בניגוד לתהליך הפרטה, שבו הממשלה מנתקת את עצמה לחלוטין מאספקת המוצר, ב-PPP האחריות לאספקת המוצר נותרת בידי הממשלה. השירות המסופק בעסקת PPP הוא "מוצר ציבורי" מטבעו, בין שמדובר במוצר שאינו ניתן להפרטה מוחלטת בשל מאפייניו הכלכליים, ובין שמדובר במוצר שבאופן עקרוני ניתן לספקו באמצעות השוק הפרטי אך המדינה לקחה על עצמה את האחריות לספקו (Grimsey & Lewis, 2005).

הרעיון המרכזי שבבסיס השותפות הוא חלוקת סיכונים, המביאה למקסום התמורה שאותה ניתן לקבל עבור הכסף המושקע בפרויקט (המונח הנפוץ בספרות, בהקשר זה, הוא חלוקת סיכונים המביאה למקסום: value for money – VMF). באמצעות שיתוף הפעולה בין המגזר הפרטי והמגזר הציבורי, ניתן לחלק את הסיכונים הגלומים בפרויקט בצורה היעילה ביותר, כך שכל צד לוקח על עצמו את הסיכונים שבהם הוא מתמחה. השאלות הבסיסיות בעת שניגשים לביצוע פרויקט בשיתוף המגזר הפרטי הן אפוא, מהם הסיכונים הגלומים בפרויקט וכיצד יש לחלקם (Yescombe, 2007).

#### 4.1 הרחבת השימוש במודל ה-PPP לתחום השירותים חברתיים

מספר העסקאות והיקפן בשנים האחרונות מלמדים על תהליך של הטמעת עקרונות ה-PPP בתחום פיתוח התשתיות בישראל.<sup>7</sup> נכון להיום, היקפם הכספי של פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי הוא כ-7 מיליארד דולר, בחלוקה לפי תחומים כמתואר בתרשים 7.



מקור: אתר חטיבת הפרויקטים במשרד האוצר, 2011.

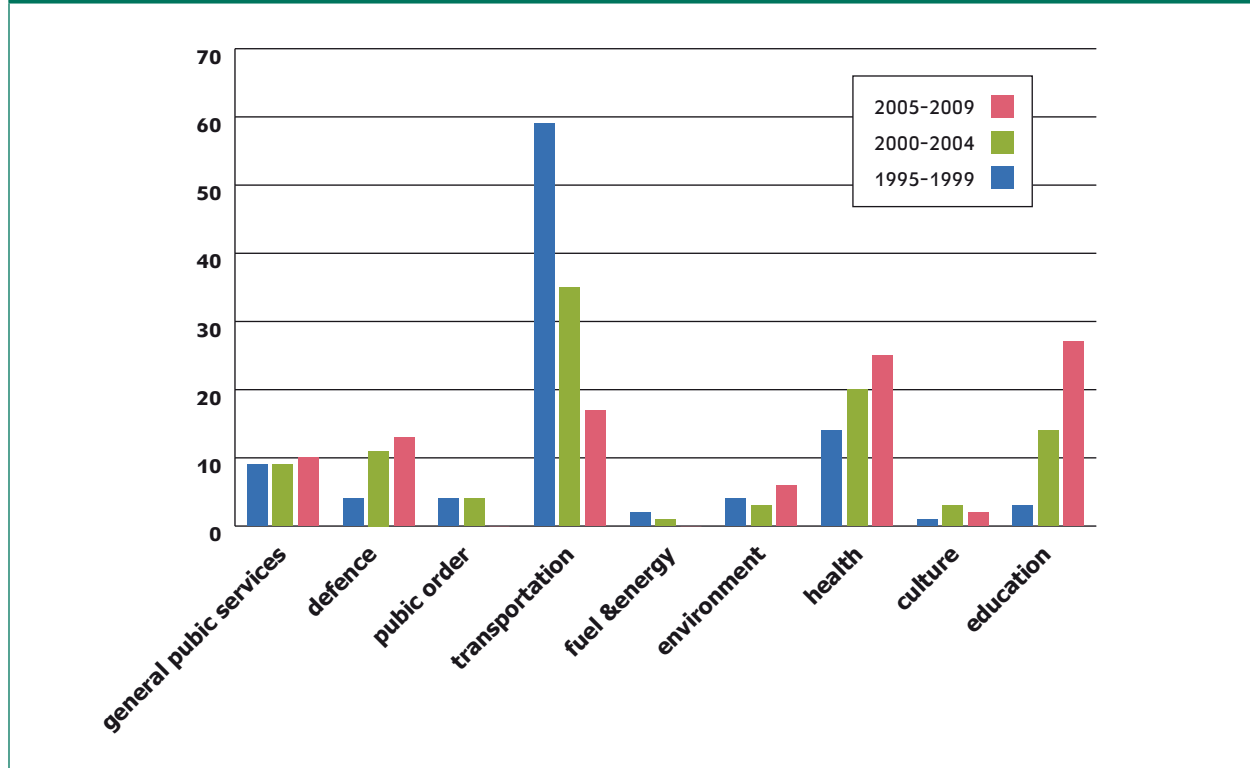
כפי שניתן לראות בתרשים 7, עיקר השימוש במודל ה-PPP בישראל הוא בתחום התחבורה. הטמעת עסקאות PPP תחילה בתחום זה היא מאפיין משותף לכל מדינות אירופה (Kappeler & Nemoz, 2010). ואולם ככל ששוק ה-PPP מפותח יותר קיימת נטייה להרחבת השימוש במודל זה לתחום השירותים החברתיים, כפי שניתן ללמוד מתרשים 8, המתאר את עלותם

<sup>7</sup> תיאור ממצה של הטמעת מודל ה-PPP בישראל זו ניתן למצוא אצל זליכה ולנדאו (2005).



הכוללת של פרויקטים בתחומים השונים בבריטניה לאורך השנים. בעוד שבשנים 1995–1999 תפסו פרויקטי התחבורה כ-60% מנתח השוק, כיום הצטמצם חלקם לכ-17%, ולעומת זאת חלקם של השירותים החברתיים עלה מ-25% ל-60%.

### תרשים 8: היקף כספי (באחוזים) מתוך כלל פרויקטי ה-PPP בבריטניה, בחלוקה לפי שנים



מקור: Kappeler & Nemoz, 2010.

המעבר לשימוש במודל ה-PPP בתחום השירותים החברתיים, ובפרט בתחום הדיור הציבורי, מציב אתגרים חדשים בפני קובעי המדיניות. על מנת לבחון אם פרויקט דיור ציבורי יכול להרוויח משימוש במודל ה-PPP, ננתח את יתרונותיו וחסרונותיו המרכזיים של המודל (ראו Yescombe, 2007) ונבחן כיצד הם באים לביטוי בתחום הדיור הציבורי.

## 4.2 יתרונות מודל ה-PPP בתחום הדיור הציבורי

### אינטגרציה בין כל שלבי הביצוע של הפרויקט

שיטת ה-PPP יוצרת אינטגרציה ואחריות כוללת של המגזר הפרטי על כל שלבי הפרויקט – החל בשלב התכנון, דרך הביצוע וכלה בתפעול ותחזוקה. התוצאה היא ראייה כוללת של הפרויקט, המאפשרת ליצור Life Cycle Costing. האינטגרציה חשובה ביותר, שכן היא מעודדת חיפוש פתרונות טכנולוגיים חדשים לצמצום עלויות עתידיות ולביצוע השקעות בהקמה, שיחסכו עלויות בתפעול הפרויקט. יתרון זה בא לידי ביטוי במיוחד בפרויקטים שבהם מרכיבי ההפעלה והתחזוקה הם משמעותיים. לפיכך הדיור הציבורי יכול להרוויח הרבה מקיומו של פרויקט PPP, שכן סטנדרט הבניה משפיע על עלויות

תחזוקת הפרויקטים. פרויקט PPP בתחום הדיור הציבורי יאפשר להתגבר על החשיבה לטווח קצר, שאפיינה את הדיור הציבורי הקלאסי.

## ניהול יעיל של שימושים אלטרנטיביים

אם ניתן לעשות שימוש אלטרנטיבי בנכס, למגזר הפרטי יש היכולת והתמריץ לניצול ולניהול שימושים אלה, וכך גם להגברת תפוקת הפרויקט ולהפחתת עלותו עבור המגזר הציבורי. יתרון זה הוא אחד הגורמים המרכזיים לבחירה במודל ה-PPP בתחום הדיור הציבורי. כחלק משיקום השכונה, יש למגזר הפרטי תמריץ לבצע השקעות רווחיות נוספות מלבד ההשקעות בדיור הציבורי, כגון מכירת דירות בשוק החופשי, בניית מרכזי קניות, פארקים וכדומה. למגזר הציבורי יש עניין בהשקעות אלו בשל התועלת הישירה מהן, וגם משום שהכנסות הזכיין מהשקעות אלו יפחיתו את ההישענות על מענקים ממשלתיים.

## חלוקת סיכונים אופטימלית

פרויקט PPP מאפשר הקצאת סיכונים אופטימלית בין המגזרים השונים. על מנת לבחון כיצד חלוקת הסיכונים יכולה לבוא לידי ביטוי בפרויקט בתחום הדיור הציבורי, נאפיין את הסיכונים המרכזיים הקיימים בפרויקט מסוג זה:

**תכנון:** התכנון הראשוני יתבצע על ידי המגזר הציבורי, שצריך להגדיר את מטרות הפרויקט. ניתן לבצע הליך זה כפי שהדבר נעשה בארצות הברית ובבריטניה, כלומר לפנות לרשויות המקומיות ולבקש מהן הצעות ראשוניות לפרויקטים. לאחר התכנון הראשוני הזה, יש מקום להשאיר למגזר הפרטי גמישות תכנונית, כאשר הדבר אפשרי, כדי שזה יוכל להציע הצעות יצירתיות לשימושים נוספים במרחב הפרויקט.

**סיכונים הקמה, תחזוקה וניהול:** סיכונים אלה מוטלים בפרויקטי PPP על כתפי המגזר הפרטי. גם פרויקט של דיור ציבורי יכול להרוויח מהטלת הסיכון על כתפי המגזר הפרטי, שפעולתו נתפסת כיעילה יותר בביצוע מטלות אלו. לשם כך יש להגדיר בבירור את הסטנדרטים שבהם נדרש הזכיין הפרטי לעמוד. יצירת הסטנדרטים תאלץ את המדינה לנסח בצורה ברורה ומפורטת (הרבה מעבר לקיים היום בחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי), בחוזה עם הזכיין, מהם הסטנדרטים ההולמים שיכונים אלו.

פגיעה בזכויות הדיירים: סיכון זה צריך להיות מוטל על כתפי המדינה. באמצעות הפרויקט המדינה משתחררת מניגוד העניינים שבו היא נמצאת כאחראית הן על אספקת הדיור הציבורי הן על שמירת זכויות הדיירים. החוזה עם הזכיין צריך לאפשר למדינה מנגנונים יעילים לענישת הזכיין במקרה של פגיעה בזכויות הדיירים. המדינה מצדה צריכה להקצות משאבים מספיקים לפיקוח על התנאים שנקבעו בחוזה.

**סיכון השקעות נוספות:** כאמור, ביצוע השקעות רווחיות נוספות על ידי המגזר הפרטי הוא אחד היתרונות הבולטים של המודל. אולם הצלחת השקעות אלו תלויה באופן מהותי בהצלחת הפרויקט כולו, שכן לא ניתן להשכיר חנויות בשוק החופשי בשכונה כושלת. הסיכון הקיים בביצוע השקעות אלו בפרויקט דיור ציבורי הוא גדול במיוחד, מכיוון שקשה לאמוד את הצלחת ההשקעות כשאי-אפשר להסתמך על ניסיון של פרויקטים קודמים. משום כך מוצדק לשקול מתן ערבות ממשלתית על מנת להפוך את הפרויקט לבר מימון (EPEC, 2011). אך הערבות משנה את חלוקת הסיכונים בפרויקט ומעלה חשש ל"סיכון מוסרי", מכיוון שהבנקים והיזמים יביאו בחשבון שאם הם לא יעמדו במחויבויותיהם – הממשלה היא שתשלם. לפיכך יש צורך לעצב את הערבות כך שישאר מספיק סיכון על כתפי הבנקים והיזמים ולא יתעוות מערך התמריצים. ניתן לעשות זאת באמצעות ערבות המוגבלת עד סכום מסוים, או חלוקת ההפסדים עם הבנקים בהתאם

למפתח אחוזים מוסכם. כמו כן ניתן להגביל את הערבות ולהפעילה רק במקרים ספציפיים, ולדרוש שבמקרה של הפעלת הערבות, כספי הממשלה המוזרמים לפרויקט יהפכו להלוואות העומדות בסדר נשיה גבוה יותר מזה של המלווים והיזם. בנוסף, יש לשקול את מתן הערבות תמורת תשלום, ולהפוך את הממשלה למעין מבטח, בדומה לנעשה בפרויקטים בארצות הברית באמצעות ה-FHA. התשלום אמור לשקף את הסיכון שאותו לוקחת הממשלה במתן הערבות, ולכסות במידה מסוימת על הוצאותיה במקרה שהערבות תופעל. כמו כן, תמחור הערבות יגרום לצדדים לחפש פתרונות אחרים, ויבהיר לצדדים שהממשלה אינה מוכנה לקחת סיכונים בחינם. הצדדים יעצבו את חבילת המימון באופן שמסתמך כמה שפחות על הערבות הממשלתית. לסיכום נקודה זו, יש לזכור כי ערבות ממשלתית יכולה להפוך פרויקטים טובים לבני מימון, אך היא לעולם לא תהפוך פרויקט רע לפרויקט טוב (EPEC, 2011).

## פלטפורמה ל"משיכת" ידע חדש

פרויקטים המבוצעים בשיטת ה-PPP מהווים דרך ל"משיכת" ידע וניסיון (בעיקר בינלאומי) וליישום שיטות וטכנולוגיות מתקדמות. בהקשר זה פרויקט בתחום הדיור הציבורי יכול להרוויח רבות מהידע שנצבר בעולם בביצוע פרויקטים דומים.

## מינוף הכסף הציבורי

השימוש במודל ה-PPP מאפשר למנוף את התקציב הציבורי המוגבל על ידי השתתפות המגזר הפרטי במימון. באמצעות מינוף זה ניתן להוציא אל הפועל פרויקטים ציבוריים חשובים שללא השתתפות המגזר הפרטי לא היו מבוצעים. בהקשר זה חשוב לציין את האבחנה המקובלת בין פרויקט PFI לפרויקט BOT. בפרויקט BOT הלוואות המגזר הפרטי מוחזרות בעיקר באמצעות הרווחים הנוצרים מן הפרויקט, ועל כן אין מחלוקת על כך שהשימוש במודל מאפשר למנוף את הכסף הציבורי (לדוגמה: כביש 6). לעומת זאת בפרויקט PFI החזר החוב מבוצע באמצעות התשלומים השוטפים שמקבל הזכין מהממשלה לאורך חיי הפרויקט (לדוגמה: כביש 431). ההצדקה לשימוש במנגנון PFI אינה נובעת ממינוף כסף ציבורי, שהרי בסופו של דבר הממשלה מוציאה את הכסף מכיסה, אלא מכך שהקצאת הסיכונים בדרך זו מאפשרת להשיג תמורה טובה יותר עבור הכסף המושקע בפרויקט באמצעות חלוקת סיכונים טובה יותר.

פרויקט בתחום הדיור הציבורי נמצא על התפר שבין שני סוגי העסקאות. מחד גיסא, הסבסוד עבור הדיור הציבורי משולם על ידי המגזר הציבורי לאורך שנות הפרויקט (ולכן בבריטניה הפרויקט סווג כפרויקט PFI); מאידך גיסא, הפרויקט מסוגל לייצר רווחים עצמאיים (כגון, מכירת דירות או השכרתן בשוק הפרטי). ככל שהפרויקט יחרוג מאספקת יחידות הדיור הציבורי אל עבר מטרות רחבות יותר של שיקום השכונה, הוא יצליח למנוף את ההשקעות הממשלתיות ולהשיג השקעות נוספות של המגזר הפרטי, שגם אם לא יצמצמו את ההשקעה הממשלתית בדיור הציבורי, הן יהפכו אותה לאפקטיבית הרבה יותר.

## 4.3 חסרונות מודל ה-PPP בתחום הדיור הציבורי

### עלויות מכרז גבוהות

עלויות המכרז בפרויקט בשיטת PPP הן גבוהות בהרבה מהעלויות בשיטות אחרות; הן עשויות להפוך את שיטת ה-PPP ללא אפקטיבית עבור פרויקטים קטנים, ולהעמיד בסיכון את הפרויקטים בתחום הדיור הציבורי. אחת הדרכים להפחית

את העלויות היא באמצעות יצירת מסמכים סטנדרטים, כפי שנעשה בבריטניה. בנוסף, מעורבותה של הממשלה בפרויקטים השונים מאפשרת שיתוף ידע בין הרשויות המקומיות ולמידה מטעויות ממכרז למכרז, ועל כן סביר שהעלויות יפחתו עם הזמן.

## הקשחת תקציב המדינה

יצירת התחייבויות ארוכות טווח באמצעות חווי PPP פוגעת בגמישות התקציבית למשך תקופה ארוכה. מאידך גיסא, חסרון זה הופך ליתרון כאשר עוסקים בפרויקט בתחום הדיור הציבורי. באמצעות הפרויקט יזכה הדיור הציבורי לוודאות מימונית לטווח ארוך, הנדרשת כדי לבצע שינוי חברתי בר קיימא בשכונות.

## שליטת המגזר הפרטי בנכסי המדינה

כאשר ניתנת למגזר הפרטי שליטה מסוימת באספקת מוצר ציבורי, גלום בכך סיכון. בתחומים רבים יש בעייתיות בעובדה שמספק השירות הוא גורם הפועל למטרות רווח. החשש הוא שלזכיין הפועל למטרות רווח יהיה תמריץ גדול לפגוע בזכויות הדיירים. ואולם ניסיון העבר מלמד שהטלת כל האחריות על כתפי המגזר הציבורי לא מנעה את הפגיעה בזכויות הדיירים. מעורבות של זכיין פרטי הפועל למטרות רווח אמנם מעלה את החשש לחיסכון על חשבון הדיירים, אך היא גם מאפשרת יצירת מנגנונים טובים יותר ל"הענשת" הזכיין באמצעות קנסות, במקרה שזכויות הדיירים נפגעות. מנגנונים כאלה לא ניתן להפעיל כאשר השירות כולו מסופק באמצעות המגזר הציבורי. כמו כן מומלץ על שיתוף פעולה הדוק עם הדיירים לכל אורך חיי הפרויקט, החל בשלב התכנון, על מנת למנוע חיכוכים מיותרים.

## 5. סיכום והמלצות

השיכון הציבורי בישראל זקוק לטיפול מידי. מצב התחזוקה הירוד של הדירות והתדרדרות השכונות לריכוזי עוני ומצוקה חברתית דורשים טיפול מקיף, הכולל שיקום פיזי של המבנים לצד העצמה חברתית של האוכלוסייה. בעיות השיכון הציבורי אינן ייחודיות לישראל, הן משותפות למדינות מערביות רבות, אך דומה שבכל הנוגע למחויבות לטיפול בבעיות מצויה ישראל בפיגור ביחס ליוזמות החדשות במדינות העולם.

כפי שהראה מחקר זה, המגמה העולמית היא יצירת שותפויות ציבוריות-פרטיות, הנותנות מענה לבעיות של השיכון הציבורי הקלאסי: מחסור במימון, השקעות לטווח קצר, ניהול לא יעיל וריכוזי עוני.

שותפויות אלו מאפשרות **למנף** את ההשקעות הממשלתיות בשיכון הציבורי באמצעות השקעות מהמגזר הפרטי, וכך להגדיל את ההשקעה בשיקום השיכונים ולהוביל לשיקום חברתי ופיזי של כלל השכונה.

שילוב הסקטור הפרטי מאפשר גם **לחלק** בצורה מיטבית את הסיכונים הגלומים בפרויקט של דיור ציבורי. הכפפת ההשקעה בדיור הציבורי לעקרונות של כדאיות כלכלית, שעל פיהם פועל המגזר הפרטי, מאפשרת תכנון לטווח ארוך ורמת איכות טובה לדיירים.

השותפות הציבורית-הפרטית מאפשרת **לגוון** את אוכלוסיית השכונה, ועל ידי כך למנוע את הבעיות הנובעות מריכוזי עוני. בנוסף, היא מספקת תמריץ לניהול יעיל של הפרויקט, ולמתן שירותים ברמה גבוהה, שלרוב אינם קיימים בשכונות שאין בהן אוכלוסייה מבוססת.

ליצירת שותפויות עם המגזר הפרטי יש גם חסרונות, ביניהם הליכי התכנון המורכבים, הזמן הנדרש והעלויות של יצירת השותפויות. אך חסרונות אלו מאפיינים כל פרויקט מורכב של שיתוף בין המדינה לבין המגזר הפרטי, במיזמי תשתית או במיזמים אחרים, ודומה שישראל צברה ניסיון בתחום זה בשנים האחרונות. עם זאת יש להביא בחשבון שייתכנו חבלי לידה קשים לפרויקטים ראשוניים בתחום. ואולם כפי שמראה הניסיון שנצבר בעולם, שותפויות אלו יכולות לספק פתרון מקיף לבעיות הדיור הציבורי, ועל כן מוטב להתחיל ולצעוד בדרך זו למרות הקשיים הצפויים.

בחינת היתכנותו של פרויקט דיור PPP היא תהליך מורכב. ההחלטה על ביצוע בחינה כזו היא החלטה ערכית-אסטרטגית של גורמי הביצוע, ובראשם ראשי המשרדים הרלוונטיים, והיא מבטאת את ההבנה שהגיעה העת לשיתוף המגזר הפרטי גם בתחום הדיור הציבורי. מחקר זה מכוון אפוא בראש ובראשונה אל הגורם המחליט, בתקווה שהאמור בו יבהיר את חשיבות הסוגיה ואת ההזדמנות הגלומה בשיתוף המגזר הפרטי בנושא. לאחר קבלת החלטה שכזו, דומה שנכון יהיה להקים צוות היגוי – הכולל גורמים ממשרד האוצר, ממשרד הבינוי והשיכון, ממשרד הרווחה ומהחברות המשכנות – שיהיה סוכן המדיניות ויבצע את תהליכי הבחינה הנדרשים עבור פרויקט PPP בתחום הדיור הציבורי. ההיבטים העיקריים שאותם יצטרך צוות זה לבחון מפורטים להלן:

**בדיקת כדאיות כלכלית:** בשלב הראשון יבוצע סקר מקיף לקבלת תמונת מצב של תחזוקת המבנים בשיכון הציבורי, לצד ביצוע בדיקות כדאיות כלכליות ראשוניות למתחמים ספציפיים שבהם יש פוטנציאל לביצוע פרויקט בשיטת ה-PPP. מתחמים אלו יענו על שני פרמטרים מרכזיים:

א. נדרשת השקעה גדולה בשלב הראשוני לשיפוץ או לבניה מחדש של המבנים.

ב. ניתן לשלב את השיקום הפיזי של המבנים ביוזמות נוספות בעלות תועלת כלכלית לשיקום השכונה.

מתחמים שיענו על שני פרמטרים אלו ייכנסו למאגר מתחמים פוטנציאלי לביצוע פרויקט PPP.

**גיבוש סטנדרט ראוי למגורים:** בשלב התכנוני-המשפטי יוגדר בצורה מפורטת (יותר מהמפרט המצומצם הקיים בחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי) מהו סטנדרט המגורים שאליו יש לשאוף, ומה המשמעויות הכלכליות של הצבת הסטנדרט כאמור. ההגדרה המפורטת של סטנדרט המגורים תאפשר לנסח בצורה בהירה את תנאי המכרז במסגרת פרויקט ה-PPP. פיתוח כלים מימוניים חדשים: יפותחו כלים מימוניים חדשים בתחום מימון הפרויקטים בישראל, על מנת למקסם את התועלת מפרויקט ה-PPP בתחום הדיור הציבורי:

- **ערבות ממשלתית:** בפרויקט PPP בתחום הדיור הציבורי גלומים סיכונים גדולים, אך יש קושי לאמוד את הסיכונים בשל העובדה שטרם התבצע פרויקט מסוג זה בארץ. החשש ממתן ערבות ממשלתית הוא מובן, עם זאת על מנת לפרוץ את הדרך לפרויקטים הראשונים, יש מקום לבחון מתן ערבות ממשלתית באופן שימזער את הסיכונים בפרויקט. יש מקום לשקול לתמחר את מתן הערבות, על מנת להבהיר לשוק שהממשלה אינה לוקחת סיכונים בחינם, וכי על הצדדים לעשות מאמץ לחפש פתרונות מימוניים אחרים בטרם הם פונים לקבלת ערבות ממשלתית.
- **הטבות מס:** שיטת הטבות המס האמריקנית עוזרת בגיוון מקורות ההכנסה של הזים, ומאפשרת להתאים באופן גמיש את הסובסידיה הניתנת על ידי הממשלה. כך ניתן לשלב בפרויקט דירות המותאמות למגוון רחב של אוכלוסייה. בשלב הראשון ניתן לגבש מנגנון מכרזי, שביא לתוצאות דומות ללא צורך בשינויים רגולטוריים. הטבות המס יכולות להינתן באמצעות מענקים לזים במסגרת חוזה הזיכיון, באופן המדמה את הטבות המס הניתנות בתוכנית האמריקנית.
- **השקעות חברתיות:** השקעה חברתית היא השקעה הנושאת תשואה כלכלית ותשואה חברתית. התשואה הכלכלית למשקיע החברתי יכולה להיות בכמה אופנים: ריבית על הלוואה, ריבית על אג"ח, תמלוגים או דיווידנד על השקעה הונית, או תמורה כלכלית הנובעת מחיסכון תקציבי. תחום ההשקעות החברתיות התפתח מאוד בעולם בשנים האחרונות. פועלים בו משקיעים מהמגזר העסקי ומשקיעים פילנתרופים. בדומה לשוק ההון, יש צורך במתווכים בין החוסכים ובין התאגידים החברתיים. כך לדוגמה פועל בבריטניה ה-Charity Bank, שמתפקד כבנק מסחרי המתמחה במתן הלוואות לעמותות. מתווכים נוספים הם קרנות מימון חברתיות, שפועלות במודל הדומה לקרן הון סיכון. פיתוח תחום ההשקעות החברתיות בישראל יכול להוות נדבך נוסף במימון פרויקטים בתחום הדיור הציבורי.<sup>8</sup>

**עריכת פיילוט:** לאחר סיום בחינת התנאים המקדמיים הנדרשים לשם הוצאת פרויקט אל הפועל, ניתן לצאת לפיילוט שמטרתו בחירת הפרויקטים הראשונים. הוועדות האמונות בישראל על הוצאת פרויקטי PPP אל הפועל מורכבות מנציגי משרדי הממשלה ומנציגי החברות הממשלתיות הרלוונטיות. הפרויקטים שבוצעו עד כה בישראל בשיטת ה-PPP הם פרויקטים לאומיים בהיקף כספי גדול. בפרויקטים אלו הוועדה הבין-משרדית הייתה אחראית על פרסום המכרז ובחירת

<sup>8</sup> להרחבה בנושא פיתוח תחום ההשקעות החברתיות בישראל, ראו דוח צוות החשיבה בנושא השקעות חברתיות בראשות דוידה (דידי) לחמן-מסר וירום אריאב הצפוי לראות אור ב-2011.

הזוכה. לעומת זאת הפרויקטים בתחום הדיור הציבורי הם פרויקטים קטנים, מבחינת היקפם הכספי, ועל כן יש לבחון את האפשרות שהעיריות יובילו בעצמן את הליך ההתקשרות עם הזכיין הפרטי. מעורבות העירייה בפרויקט תגדיל את שיתוף הפעולה הנדרש ממילא מצדה, ותמנע עיכובים מיותרים במתן ההיתרים הנדרשים מצד ועדות התכנון. תפקיד הוועדה הבין-משרדית הממשלתית לניהול הפרויקט יהיה שונה מהנהוג עד כה בפרויקטי PPP.

בדומה לנעשה בארצות הברית ובבריטניה, תפנה הוועדה לעיריות שבתחומן עומדים השיכונים שבמאגר הפוטנציאלי של פרויקטי PPP, ותציע להן להשתתף בהליך תחרותי שבמסגרתו תבחר הוועדה את הפרויקטים הראשוניים שיבוצעו בשיטת ה-PPP. ניתן לחלק הליך זה לשניים: **בשלב הראשון** יציעו העיריות מודל עסקי ראשוני בלבד. הפרויקטים שייבחרו בשלב זה יזכו במענקי תכנון, שיאפשרו לרשויות לפתח מודל מפורט יותר בלווי יועצים פיננסיים. **בשלב השני** תבחר הוועדה, מתוך הפרויקטים שהשלימו את הליך התכנון, את הפרויקטים שלהם יינתן מענק ההקמה, שיאפשר לעיריות לגבש שותפות עם יזם פרטי בחוזה ה-PPP. הפרויקטים ייבחרו על ידי הוועדה בהתאם לפרמטרים מרכזיים אלה:

- מידת ההיתכנות הסטטוטורית של הפרויקט.
- היכולת של הפרויקט למנף כסף נוסף למענק הממשלתי.
- אמינות המודל הפיננסי.
- מידת השיתוף של דיירי השכונה בתכנון הפרויקט.
- שילוב שירותים חברתיים ושיקום פיזי במסגרת הפרויקט.

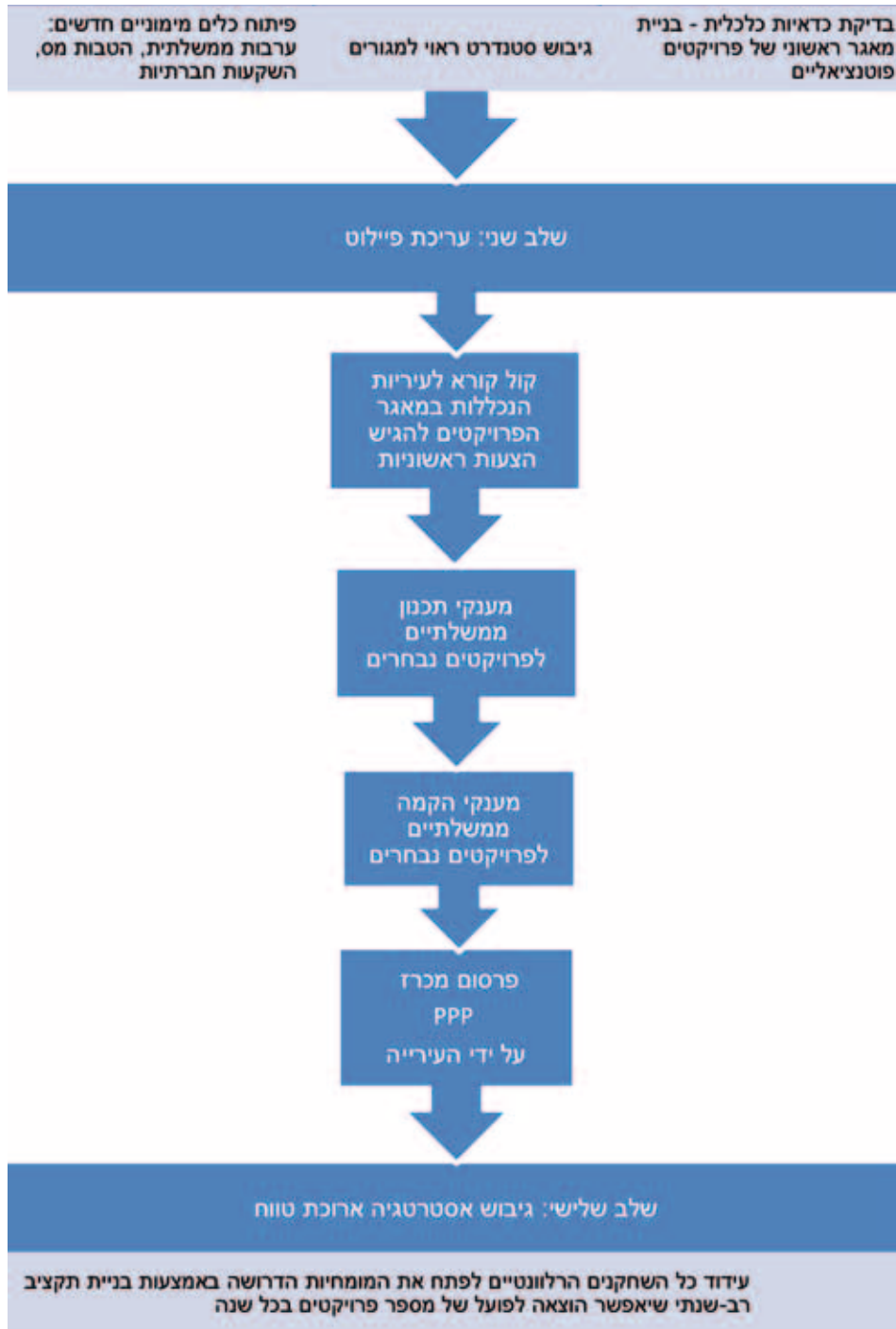
הוועדות הבין-משרדיות להובלת פרויקטי PPP נעזרות בדרך כלל בשירותיהם של יועצים – פיננסיים, משפטיים והנדסיים. בשל הסוגיות החברתיות הנלוות לפרויקט בתחום הדיור הציבורי, מומלץ – בגיבוש ההליך התחרותי ובבחירת ההצעות – להיעזר גם ביועצים מן המגזר השלישי, שצברו ניסיון בעבודה עם אוכלוסיית הדיור הציבורי.

גיבוש אסטרטגיה ארוכת טווח: לאחר הפקת הלקחים מביצוע הפיילוט תגובש אסטרטגיה ארוכת טווח, שתעניק לשחקנים השונים מוטיבציה ללמוד את התחום ולפתח את המומחיות הדרושה לביצוע הפרויקטים. תיבנה מסגרת תקציבית רב-שנתית לביצוע פרויקטי PPP בתחום הדיור הציבורי, והיא תגובה בהחלטת ממשלה שתחייב את משרד הבינוי והשיכון להביא בתוך שנים ספורות את כל שיכוני הדיור הציבורי לסטנדרט המגורים שיקבע.

תרשים 9 מסכם את השלבים השונים הנדרשים לשם ביצוע ההמלצות.

הפוטנציאל הגלום בפרויקטים בתחום הדיור הציבורי אינו מתמצה בשיקום שכונות השיכון הציבורי הקיימות. התקווה היא שמספר פרויקטים פורצי דרך ומוצלחים של שיקום השיכונים הישנים יוכלו לשנות את התפיסה הרווחת כלפי השיכון הציבורי, ולהפוך שוב את השיכון הציבורי שנזנח לאחד מאמצעי הסיוע המועדפים, הנותנים מענה מיטבי לשכבות החלשות ביותר בחברה.

תרשים 9: המלצות





## ביבליוגרפיה

- אגמון, ת'. 2010. "מודלים שונים של דיור בר-השגה במדינות המפותחות ובישראל", מחלקת המידע והמחקר של הכנסת. בן שטרית, ג'. 2003. "מדיניות דיור בישראל", ירושלים: מרכז טאוב לחקר מדיניות חברתית בישראל.
- בן שטרית, ג' וד' צ'מנסקי. 2002. "התערבות הממשלה בשוק הדיור, היבטים תיאורטיים ולקחי הניסיון המצטבר", המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- בר דדון, י'. 2000. "הדיור הציבורי בישראל: הצעה לרפורמה", ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים. ברששת, ש'. 2010. "קידום התקנת דודי שמש בדירות שכורות", פרויקט לקידום עשייה חברתית, הפקולטה למשפטים על שם בוכמן, אוניברסיטת תל אביב.
- דגני, א"ר. 2005. "רכישת דירות בשיכון הציבורי – שביעות רצון והשפעה על רמת ההשקעה בדירה ובסביבה", תל אביב: גיאוקרטוגרפיה, נערך בהזמנת משרד הבינוי והשיכון.
- דוח צוות החשיבה בנושא השקעות חברתיות בראשות דוידה (דידי) לחמן מסר וירום אריאב (חברי הצוות: ירום אריאב, אלה אלקלעי, אלי אשרף, יהודה גוהר, דידי לחמן- מסר). צפוי לראות אור ב-2011.
- ורצברגר, א'. 2000. "הפרטת השיכון הציבורי – פתרון למה?", ביטחון סוציאלי 52: 82-102.
- ורצברגר, א'. 2007. "הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור", עיצוב מדיניות חברתית: מגמות וסוגיות, ירושלים: מרכז טאוב לחקר מדיניות חברתית בישראל.
- ורצברגר, א' וא' ולנצ'ר. 2002. "האם יש עתיד לשכירות הפרטית בישראל?", תוכנית למדיניות ציבורית, בית הספר למדיניות וממשל, אוניברסיטת תל אביב.
- זיו, נ'. 2005. "בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין דורית בפרספקטיבה היסטורית", משפט וממשל ט (2): 411-460.
- זליכה, י' וע' לנדאו. 2005. "מהפכת תשתיות בשיטת ה-PPP", פרסומי החשב הכללי, 16 במאי.
- ישולה, ו'. 2001. "דיור ציבורי השוואתי", מחלקת המידע והמחקר של הכנסת.
- מבקר המדינה. 2010. דין וחשבון שנתי: 60.
- משרד הבינוי והשיכון, "נוהל הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי", אתר משרד הבינוי והשיכון.
- משרד הבינוי והשיכון, "נוהל שכר דירה מדורג בשיכון הציבורי", אתר משרד הבינוי והשיכון.
- פייבש, ר'. 2006. "מכירת הדירות בדיור הציבורי", מחלקת מידע ומחקר של הכנסת.
- EPEC. 2011. "State Guarantees in PPPs: A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management", <http://www.eib.org/epec/resources/epec-state-guarantees-in-ppps-public.pdf>.
- Gentle, C. et al. 1994. "Negative Equity and British Housing in the 1990s: Couse

and Effect", *Urban Studies* 31 (2): 181–199.

Gittell, R. & M. Wilder. 1999. "Community Development Corporations: Critical Factors That Influence Success", *Journal of Urban Affairs* 21 (3): 341–362.

Grimsey, D. & M. Lewis. 2005. "Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views", *Accounting Forum* 29 (4): 345–378.

Hakim, H. 2005. "PFI for the delivery of social housing projects", 2nd Scottish Conference for postgraduate researchers of the built and natural environment, Glasgow Caledonian University, Glasgow

Kappeler, A. & M. Nemoz. 2010. "Public -Private Partnerships In Europe – Before And During The Recent Financial Crisis", *Economic and Financial Report 2010/04*, European Investment Bank.

National Audit Office. 2010. "PFI in Housing", Report by the Comptroller and Auditor General HC71 Session 2010–2011, 25 June.

O'Sullivan, T. & K. Gibb (eds.). 2003. *Housing Economics and Public Policy*, Oxford: Blackwell.

ODPM . 2003. *Private Finance Initiative (PFI) for Housing Revenue Account Housing – Early Lessons from the Pathfinder Programm*.

ODPM . 2004. *Housing PFI procurement pack, 4Ps guidance on social housing*.

Palmer, K. 2000. "Contract Issues and Financing In PPP/PFI (Do we Need the 'F' In 'DBFO' Projects?)", Prepared For the IPPR Commission on Public Private Partnerships.

Popkin, S. J. et al. 2004. "A Decade of HOPE VI: Research Findings and Policy Challenges", Washington DC: The Urban Institute and the Brookings Institution.

Ryan, L. 2011. "Exploring CDC Performances: Factors Impacting the Success of Community-Based Non-Profit Housing Developers", *Applied Research Projects*, Texas State University – San Marcos, Paper 353.

Turbov, M. & V. Piper. 2005. "Hope VI and Mixed-Finance Redevelopments: A Catalyst For Neighborhood Renewal", *The Brookings Institution Metropolitan Policy Program*.

Turbov, M. & V. Piper. 2005. "St. Louis case study: Murphy Park", *The Brookings Institution Metropolitan Policy Program*.

Turner, M. A. et al. 2007a. "Severely distressed public housing: The costs of inaction", Washington DC: The Urban Institute.

Turner, M. A. et al. 2007b. "Estimating the Public Costs and Benefits of HOPE VI Investments: Methodological Report", Washington DC: The Urban Institute.

U.S. Department of Housing and Urban Development. 2001. Mixed-Finance Public Housing Development: [http://portal.hud.gov/hudportal/documents/huddoc?id=DOC\\_10114.pdf](http://portal.hud.gov/hudportal/documents/huddoc?id=DOC_10114.pdf).

U.S. Government. 1992. "National Commission on Severely Distressed Public Housing", The Final Report of the National Commission on Severely Distresses Public Housing, Printing Office.

Werczberger, E. & Y. Ginsberg . 1987. "Maintanance of shared prperty in low income condominiums", Housing Studies 12 (5): 337–353.

Wexler, H. J. 2001. "HOPE VI: Market Means/Public Ends – The Goals, Strategies, and Midterm Lessones of HUD's Urban Revitalization Demonstration Program", Journal of Affordable Housing 10 (3): 195–233.

Yescombe, E. R. 2007. Public Private Partnerships, ELSEVIER.

Zielenbach, S. 2002. "The Economic Impacts of HOPE VI on Neighborhoods", Washington, DC: Housing Research Foundation.

4ps. 2009. developing public private partnershios in housing, Local Government Association.

## אתרים

אתר חטיבת הפרויקטים באגף החשב הכללי

<http://ppp.mof.gov.il/Mof/PPP/MofPPPTopNav/MofPPPPFI/HagdaratNunahim.htm>

אתר חטיבת הפרויקטים במשרד האוצר

[/http://ppp.mof.gov.il/mof/ppp](http://ppp.mof.gov.il/mof/ppp)

אתר משרד הבינוי והשיכון

<http://www.moch.gov.il/Pages/Nehalim.aspx>

אתר Atlanta case study

<http://www.brookings.edu/metro/pubs/AtlantaCaseStudy.pdf>

אתר Local Partnerships Procurement Packs

[/http://www.affinitext.com/lppp](http://www.affinitext.com/lppp)

אתר Pittsburgh case study

<http://www.brookings.edu/metro/pubs/PittsburghCaseStudy.pdf>

FELLOWS | KORET  
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן  
בית מילקן, רחוב תל חי 13  
ירושלים, 97102

[info@kmifellows.org](mailto:info@kmifellows.org)  
[www.kmifellows.org](http://www.kmifellows.org)