



## פיתוח דיוור בהישג יד באמצעות שותפויות ציבוריות-פרטיות (PPP)

כתיבה: אורי אטינגר  
עריכה: סבסטיאן ולרשטיין, פרופ' נטע זיו

פברואר 2018

# **פיתוח דיור בהישג יד באמצעות שותפויות ציבוריות-פרטיות (PPP)**

**כתיבה: אורי אטינגר**

**עריכה: סבסטיאן ולרשטיין, פרופ' נטע זיו**

**מרכז הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי**

**פברואר, 2018**

**ברצוננו להודות למכון אלרוב לחקר הנדל"ן באוניברסיטת תל אביב שבזכות תמיכתו הנדיבה  
התאפשרה כתיבתו של מחקר זה.**

## תוכן

3.....	מבוא
4.....	פרק ראשון: סקירת ספרות – שותפויות ציבוריות פרטיות ודיוור בהישג יד
4.....	מהו דיוור בהישג יד?
4.....	הגדרה
4.....	תועלות חברתיות של דיוור בהישג יד
5.....	מודלים לפיתוח דיוור בהישג יד
6.....	מהי שותפות ציבורית-פרטית?
6.....	הגדרה
8.....	מאפיינים של שותפויות ציבוריות-פרטיות
10.....	שותפויות ציבוריות – פרטיות בישראל
11.....	שותפויות ציבוריות – פרטיות ברשויות מקומיות
13.....	שימוש בשותפויות ציבוריות – פרטיות בדיוור בהישג יד
19.....	פרק שני: דיוור בהישג יד באמצעות שותפויות ציבוריות-פרטיות בישראל
19.....	דיוור בהישג יד ברשויות מקומיות בישראל
22.....	מקרי בוחן – דיוור בהישג יד ברשויות מקומיות שמוקם באמצעות שותפות ציבוריות - פרטית
23.....	דיוור בהישג יד בתכנית מתאר 3700 צפון מערב העיר ת"א-יפו
25.....	החכרת קרקע לצרכי ציבור להקמת דיוור בהישג יד בבת-ים
26.....	שותפות ציבורית – פרטית להקמת מעונות סטודנטים בבית אגרון ירושלים
28.....	פרק שלישי: רגולציה על הקמת דיוור בהישג יד באמצעות שותפויות ציבוריות פרטיות בישראל
29.....	רגולציה על שותפויות ציבוריות – פרטיות בשלטון המקומי בישראל
30.....	בדיקת התאמת פרויקט לביצוע באמצעות שותפות ציבורית-פרטית
31.....	אישור יציאה למכרז
33.....	פרסום מכרז והתקשרות בחוזה
33.....	הקמת חברת מטרה
34.....	סקיפות וביקורת ציבורית
34.....	סיכום והמלצות
36.....	רשימת מקורות

עבודה זו מבקשת לבחון את הפוטנציאל ואת המגבלות בישום המודל של שותפויות ציבוריות-פרטיות (PPP) ברשויות מקומיות בישראל עבור פיתוח דיור בהישג יד. למחקר שלוש מטרות מרכזיות. הראשונה - מיפוי ואפיון של השימוש שעושות רשויות מקומיות בשותפויות ציבוריות-פרטיות על מנת ליצור דיור בהישג יד. המטרה השנייה היא הגדרה וניתוח של ההזדמנויות הקיימות במשטר הרגולטורי הנוכחי בישראל ליצירה של דיור בהישג יד באמצעות שותפויות ציבוריות – פרטיות ומיפוי החסמים. לבסוף אנו מבקשים להתוות הצעות ישומיות לשינויים רגולטוריים שעשויים לסלול את הדרך לשימוש בשותפויות ציבוריות-פרטיות כדי ליצור דיור בהישג יד.

**השאלה אשר מנחה את המחקר היא האם וכיצד יכולות רשויות מקומיות לענות על הצורך המקומי בדיור בהישג יד באמצעות שימוש בשותפויות ציבוריות-פרטיות? שאלה זו נבחנת תוך שימת דגש על המכשולים שעל רשויות מקומיות לצלוח על מנת ליצור מיזמי שותפות מוצלחים בתחום הדיור.**

החלק הראשון בעבודה יסקור את תחום השותפויות הציבוריות-פרטיות והישימות שלו ביחס לבניית דיור בהישג יד ברשויות מקומיות, בהתבסס על סקירת מאמרים ודוחות בתחום. החלק השני יציג מספר מקרי בוחן למיזמי דיור בהישג יד, המפותחים ברשויות מקומיות בישראל באמצעות שותפויות ציבוריות-פרטיות. בדיקה זו מבוססת על בחינת מכרזים, תכניות בניה וראיונות שנערכו עם גורמים ברשויות מקומיות. החלק השלישי יוקדש להצגת ניתוח משפטי של ההסדרים להם כפופות רשויות מקומיות המבקשות להתקשר בשותפויות ציבוריות-פרטיות. פרק זה יתמקד בזיהוי חסמים שמגבילים את האפשרות לפתח דיור בהישג יד במסגרת שותפויות ציבוריות-פרטיות, ויכלול המלצות לשינוי מדיניות. פרק זה מבוסס על ניתוח הרגולציה והפסיקה הרלוונטים ועל ראיונות של גורמים במשרדי ממשלה, בשלטון המקומי ובמגזר העסקי.

המחקר בנושא שותפויות ציבוריות-פרטיות בישראל הוא מאד מצומצם, כך ובכלל, ובאופן מיוחד בשותפויות מסוג זה המתקיימות ברמה המוניציפאלית. על רקע זה, עבודה זו מבקשת לתרום תרומה צנועה לעיבוי גוף הידע ביחס לשותפויות ציבוריות-פרטיות בשלטון המקומי, וביחס לרלוונטיות של אמצעי זה לפיתוח דיור בהישג יד. זאת בתקווה להעלות את הנושא על סדר היום ולעודד בחינה נוספת של ישימותו לקידום תחום הדיור בהישג יד בקרב מקבלי החלטות ברשויות מקומיות ובשלטון המרכזי.

## פרק ראשון: סקירת ספרות – שותפויות ציבוריות פרטיות ודיוור בהישג יד

פרק זה מוקדש לסקירה של הספרות הקיימת בתחום השותפויות הציבוריות-פרטיות, בדגש על ההיבטים הרלוונטיים להתקשרות לצורך הקמת דיוור בהישג יד. לשם כך תחילה נבחן מהי משמעות המושג 'דיוור בהישג יד' ובהמשך נעמיק במודל השותפות הציבורית-פרטית. סקירה זו נעשתה תוך התייחסות לעצם ההגדרה של המונח שותפות ציבורית-פרטית על מורכבותו, לגישות ומודלים שונים לשיתופי פעולה בין הסקטור הציבורי והפרטי, למאפייני השותפות הציבורית-פרטית, וליתרונותיה וחסרונותיה מנקודת מבט ציבורית. כמו כן הסקירה בוחנת את השחקנים השונים בשותפויות תוך התמקדות באפשרות של שותפויות בהן השחקן הציבורי הוא רשות מקומית, וכן באופן שבו ניתן לרתום שותפויות ציבוריות פרטיות על מנת ליצור דיוור בהישג יד.

### מהו דיוור בהישג יד?

#### הגדרה

עבודה זו מאמצת את ההגדרה לדיוור בהישג יד שנוסחה על ידי מרכז הגר: "דיוור בהישג יד הוא דיוור הנותן מענה הולם לצרכי הדיוור של אוכלוסיות ברמת הכנסה נמוכה עד בינונית שהכנסתן אינה מאפשרת להן לרכוש או לשכור דיוור בתנאי שוק חופשי מבלי שהדבר יפגע בהוצאות חיוניות אחרות. פרט לרמת ההכנסה, מדובר באוכלוסיות מגוונות מבחינת מאפייניהן האחרים, כמו סוג משק הבית ומספר הנפשות בו, שלב החיים בו נמצא משק הבית, צרכים ייחודיים מבחינת נגישות או מאפיינים תרבותיים" (רוזנפלד, ולרשטיין ורייכר, 2014).

קיימות שתי גישות מרכזיות לקביעת העלות של דיוור בהישג יד. הגישה הראשונה מבוססת הכנסה, והיא קובעת מהו הנטל הכלכלי המירבי שרצוי שמשק בית יקדיש לדיוור, מתוך כלל הכנסות משק הבית. בארצות הברית ובקנדה נקבע מדד על פיו ההוצאה של משק הבית על דיוור (הכולל הוצאות נלוות כמו מיסי עירייה, מים, חשמל ודמי אחזקה), לא תעלה על 30% מתוך סך ההכנסות של משק הבית ברוטו. על פי הגדרה זו, הוצאה של עד 30% מהכנסות משק בית על דיוור יותירו די הכנסה למימון צרכי מחיה בסיסיים אחרים כגון מזון, בריאות, חינוך וכדומה. הגישה השנייה מבוססת על מחיר השוק, ומתמקדת בהיצע מנקודת מבט של השוק החופשי. על פי תפיסה זו דיוור בהישג יד הוא דיוור שמחירו נמוך ממחיר השוק. הפחתת המחיר היא תוצאה של התערבות ציבורית באמצעות כלים רגולטורים ופיננסיים. החיסרון בגישה זו לדיוור בהישג יד הוא, שהיא אמנם מוזילה את עלות הדיוור ביחס למחיר השוק, אך אינה מכוונת לכך שאוכלוסיית יעד בעלת מאפיינים חברתיים – כלכליים מוגדרים תוכל לעמוד בעלויות הדיוור (אלתרמן, סילברמן ופיאלקוף, 2012). עבודה זו מאמצת את הגישה הראשונה לדיוור בהישג יד וכן מאמצת מדד "השגות" (Affordability) על פיו **דיוור בהישג יד הוא דיוור שההוצאה עבורו אינה עולה על 30% מהכנסות משק בית (ברוטו), כולל הוצאות נלוות עבור דיוור (ארנונה, דמי תחזוקה וכדומה).**

#### תועלות חברתיות של דיוור בהישג יד

דיוור בהישג יד נבנה לרוב באמצעות התערבות רגולטורית או אחרת של רשויות ציבוריות והוא מכוון לאוכלוסיות יעד ברמה סוציו אקונומית בינונית ונמוכה. לקיומו של מלאי מספק של דיוור בהישג יד ברשות מקומית יש חשיבות ברמת הפרט, ברמה המוניציפאלית וכן ברמת המדינה, ועל כן רשויות

שונות מבקשות לפעול לשם הבטחת מלאי דיור שזכה. דיור בהישג יד מאפשר לרשות מקומית למנוע דחיקה, ולשמר אוכלוסיות שמודרות ממנה בשל עליית מחירי דיור, בפרט באזורי ביקוש. מטרה נוספת של דיור בהישג יד היא שמירה על עובדים שמגוריהם בעיר חיוניים לצמיחה הכלכלית ולתפקוד השוטף של העיר, בפרט עובדים מתחום השירותים החיוניים כגון רפואה, חינוך, הוראה וכדומה שיש חשיבות שיתגוררו בסמוך למקום עבודתם.

מנקודת מבט רחבה יותר, דיור בהישג יד מעודד יצירה של תמהיל חברתי המוגדר כשילוב של קבוצות חברתיות מגוונות בשכונות מגורים, ובפרט מגוון של משקי בית במעמדות סוציאקונומיים שונים. לזכות התמהיל החברתי נזקפות השפעות חברתיות חיוביות רבות, בין היתר הוא נחשב כאמצעי לצמצום של ריכוזי עוני שעלותם החברתית והכלכלית גבוהה מאד (Glaster & Friedrichs, 2015), וכן כאמצעי לבנייה של חוסן קהילתי והפגת מתחים בין קבוצות וכדרך לתקן הפליה של קבוצות על רקע תרבותי, גזעי או כלכלי, וכן למתן או למנוע תהליכים של הדרה של קבוצות אלה (אלתרמן, סילברמן ופיאלקוף, 2012).<sup>1</sup>

ברמת הפרט, ישנן עדויות לחשיבות של סביבת המגורים על מוביליות חברתית וצמצום פערים. כיום קיימת הסכמה רחבה בין חוקרים, שלחיים בסביבת מגורים המאופיינת בריכוז עוני יש השפעה שלילית על חיי התושבים, אשר באה לידי ביטוי, בין היתר, בצמצום הזדמנויות תעסוקה ופגיעה ביכולת להתפרנס, ובפערים משמעותיים בהישגים לימודיים של ילדים ונוער. מאידך נמצא, כי אנשים הנמנים על אוכלוסיות מוחלשות אשר התגוררו בשכונות בהן קיים תמהיל חברתי, קרי לצד אוכלוסיה ממעמד גבוה יותר, נתרמו באופן חיובי במדדים שונים כמו בריאות, התנהגות, חינוך והישגים ופיריון בעבודה. השפעה חיובית זו נזקפת לזכות קיומם של מודלי חיקוי מוצלחים, שליטה קבוצתית על אי סדר ומניעת אלימות, והעדר סטיגמה על בסיס מקום מגורים (Glaster & Friedrichs, 2015). לאחרונה נמצא כי ילדים (מתחת לגיל 13) שעברו עם משפחותיהם משכונות עוני לאזורים בהם מתגוררת אוכלוסיה במעמד גבוה יותר, שיפרו משמעותית את סיכויי הכניסה למוסדות השכלה גבוהה ואת רמת ההכנסה שלהם בגיל בוגר, אלו נמצאו גבוהים ב- 16% וב- 31% בהתאמה, ביחס לבני גילם שנתרו להתגורר בשכונות עוני. כמו כן נמצא, ששיעור גבוה מהילדים המשיכו להתגורר בשכונות שאינן שכונות עוני, ושהסיכויים שלהם להפוך לחד הוריים נמוכים משמעותית ביחס לבני גילם בשכונות עניות (Chetty et al., 2016). תוצאות המחקר מצביעות על הפוטנציאל המשמעותי של ביזור ריכוזי עוני ויצירת מרחבי מגורים בתמהיל חברתי מגוון למיגור של מעגלי עוני בין דוריים.

### **מודלים לפיתוח דיור בהישג יד**

קיימות גישות שונות לאמצעים בהם ניתן לפתח דיור בהישג יד, והמדיניות שמאמצות מדינות שונות נבדלת בהיבטים כגון היקפה וטיבה של המעורבות הציבורית, סוגי התמריצים, אוכלוסיות היעד, סוג החזקה בדיור בהישג יד (שכירות/בעלות), והבחנות נוספות שקצרה היריעה מלעמוד על טיבן במסגרת דיון זה.<sup>2</sup> גם לעניין שאלת המקור התקציבי למימון דיור בהישג יד, המצויה במוקד עבודה

<sup>1</sup> להרחבה בנושא תמהיל חברתי ר' אורי אטינגר, תכנית לדיור חברתי בשדה דב, מרכז הגר, עמ' 19-21 (2016)  
<sup>2</sup> לסקירה מקיפה של מודלים של דיור בהישג יד ר' רחל אלטרמן, אמילי סילברמן וחיים פיאלקוף דיור בר השגה כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית (2012).

זו, ניתן למצוא מגוון של מודלים מימוניים, כאשר במדינות מסוימות מופעלים מספר כלי מימון במקביל.<sup>3</sup> בין כלי המימון ניתן למנות הטבות מס ובכללן הטבות מס סחירות, קרנות השקעה במודלים שונים, אג"ח חברתי, מימון ציבורי באמצעות הקצאת קרקע במחיר מסובסד או ללא תמורה, הענקת זכויות בניה, ועוד. עבודה זו אינה מתיימרת לבחון או להשוות בין הכלים הקיימים למימון דיור בהישג יד או להכריע מהו המודל המתאים לישראל, אלא להתמקד בהתאמה של שותפויות ציבוריות-פרטיות כמודל לפיתוח דיור מסוג זה.<sup>4</sup>

## מהי שותפות ציבורית-פרטית?

בעשורים האחרונים מדינות מחפשות אחר דרכים חדשות לספק שירותים ציבוריים ולבנות תשתיות בעלויות נמוכות לקופה הציבורית, וכחלופה להוצאה ציבורית ישירה. במקרים רבים נעשית הפחתת העלויות באמצעות הפרטה, אשר מיושמת בשיטות שונות ובדרגות משתנות שהמשותף להן היא מעורבות של הסקטור הפרטי באספקת שירות או מוצר ציבורי, בין היתר באמצעות שותפויות ציבורית-פרטיות (Public – Private Partnership - PPP) (Bettignies & Ross, 2004).

בהקשר זה, נהוג להבחין בין הפרטה במובן הצר והפרטה במובן הרחב. הראשונה היא מצב בו המדינה מעבירה נכסים, שירותים ומוצרים מבעלות, ניהול או מימון של המדינה לארגונים במגזר העסקי, המגזר השלישי או לאנשים פרטיים. הפרטה במובן הרחב מתייחסת להגדרה מחדש של אחריות המדינה, ולצמצום של תחום אחריות המדינה ביחס לנכסים, שירותים או מוצרים (גל-נור, פז-פוקס וציון, 2015). בתוך המינעד שבין הפרטה במובן הצר והרחב, נתפסת שותפות ציבורית-פרטית כדרך ביניים, שבין הפרטה מלאה ובין אספקה של שירותים או מוצרים ציבוריים על ידי המדינה באופן בלעדי (בלוגובסקי, 2013). זאת, מכיוון שבשונה מהפרטה רחבה, שבה המדינה מתנתקת לחלוטין מאספקת מוצר ציבורי, בשותפות ציבורית-פרטית האחריות לאספקת המוצר נותרת בידי המדינה (Grimsey&Lewos, 2005).

## הגדרה

למונח שותפות ציבורית-פרטית אין הגדרה מוסכמת. ריבוי ההגדרות למושג יצר ספקטרום של גישות, שבקצהו האחד גישה מרחיבה אשר רואה את רוב האינטראקציות בין הסקטור הפרטי והציבורי כשותפות ציבורית-פרטית, ובקצהו השני גישה מצמצמת אשר מתמקדת בשותפויות שבהן מתקיימת חלוקה ממוקדת של סיכונים וקשרים כלכליים בין הסקטור הפרטי והציבורי (OECD, 2012).

<sup>3</sup> להרחבה בנושא המנגנון האמריקאי למימון דיור בהישג יד ר' O'Brien, Vic (2014) Low income housing tax credit in the USA and their potential in the UK Housing research report international environmental scan social finance for affordable housing, Mars center for impact investing (2014).

<sup>4</sup> להרחבה על כלים פיננסיים להגברת ההשגות בדיור בישראל ר' לקראת דיור בר-השגה בישראל, המעבדה לחידושים פיננסיים, מכון מילקן (2015).

ההגדרה אותה אימצה ממשלת ישראל מדגישה את ההיבט ההסכמי בשותפויות ציבוריות-פרטיות, וכן את השאיפה לחלוקה יעילה של הסיכונים בפרויקט. הגדרה זו קובעת כי שותפות ציבורית-פרטית כוללת:

"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" (חטיבת הפרויקטים החשב הכללי, משרד האוצר).

הגדרה דומה אומצה על ידי המועצה הלאומית לשותפויות ציבוריות-פרטיות בארצות הברית, אך בשונה, הגדרה זו מפרטת את מגוון השחקנים במגזר הציבורי שעשויים לקחת חלק בשותפות, וכוללת שותפים בשלטון המקומי בנוסף על שותפים ברמה הפדרלית והמדינתית:

"a contractual arrangement between a public agency (federal, state or local) and a private sector entity. Through this agreement, the skills and assets of each sector (public and private) are shared in delivering a service or facility for the use of the general public. In addition to the sharing of resources, each party shares in the risks and rewards potential in the delivery of the service and/or facility" (National Council for Public-Private Partnerships).

המדריך לשותפויות ציבוריות-פרטיות של ה-OECD (2012) מדגיש את התנאים ליצירה של שותפות יעילה, ובראשם העברה מספקת והולמת של סיכון מהסקטור הציבורי אל הסקטור הפרטי. כמו כן מושם דגש על החיבור בין בניה והפעלה/ניהול של נכס שמוקם בשותפות כעקרון מפתח לשותפות יעילה:

"A long term agreement between the government and a private partner where the service delivery objectives of the government are aligned with the profit objectives of the private partner. **The effectiveness of the alignment depends on a sufficient and appropriate transfer of risk to the private partners.** In the PPP, the government specifies the quality and quantity of the service it requires from the private partner. The private partner may be tasked with design, construction, financing, operation and management of a capital asset and the delivery of a service to the government or to the public using that asset. **A key element is the bundling of the construction and operation of the asset.** The private partner will receive either a stream of payments from the government, user charges levied directly on the end users, or a combination of both" (OECD,2012).

בסקירה שערך Allen (2001) ובה נבדקו הגדרות שונות לשותפויות ציבוריות-פרטיות נמצאו שני מאפיינים דומים אשר חוזרים על עצמם בהגדרות שונות. הראשון הוא חלוקה של הסמכות לקבל החלטות בין השותפים. זאת להבדיל ממקרים בהם מתקיים שיתוף פעולה בין הסקטור הפרטי והציבורי כאשר הסקטור הפרטי מהווה ספק או קבלן מבצע בלבד, וקבלת החלטות נותרת באופן בלעדי בסמכות הגורם הציבורי. המאפיין השני אשר חוזר בהגדרות לשותפויות ציבוריות-פרטיות הוא קיומו של הסדר לחלוקה של הסיכונים והתקבולים מהפרויקט. שותפויות ציבוריות-פרטיות נתפסות כאמצעי אופטימלי להקצאה של סיכונים (Allan, 2001). קיומו של מנגנון כאמור מבטיח כי לשני הצדדים תהיה אחריות להצלחה של הפרויקט (Bettignies & Ross, 2004).



מחקר זה מאמץ הגדרה רחבה של שותפות ציבורית-פרטית, ומתבסס על ההגדרה שהציע מיהלי (2006) ואומצה על ידי איגלסיאס (2009) לפיה שותפות ציבורית – פרטית היא :

"cross-sectoral (public, private and third sector) collaboration involving shared allocation of resources, risk, and/or other activities/roles and responsibilities usually based upon relative skills, competencies or other circumstances to achieve a combination of public and private goals" (Iglesias, 2009).

תחת הגדרה זו עשויים לחסות מגוון של שיתופי פעולה בין הסקטור הפרטי והציבורי בתחום הדיור, אשר ייבחנו במסגרת עבודה זו. ההגדרה כוללת התייחסות לשלושה סקטורים: ציבורי (ברמה ארצית או מקומית), הסקטור הפרטי, והמגזר השלישי, שמהווה שחקן משמעותי בפיתוח של דיור בהישג יד במדינות מסוימות. כמו כן ההגדרה שמה דגש על חלוקה של משאבים, סיכונים, תפקידים ואחריות על בסיס הכישורים או היכולות המיוחדים לכל אחד מהצדדים. הפניית תשומת הלב לנקודה זו עשויה להסביר את העניין של המגזר הציבורי בישראל בשותפות עם השוק הפרטי כדי לפתח דיור בהישג יד, לאור היתרון היחסי שיש לסקטור הפרטי בפיתוח ובבניה של דיור, והמסורת של הקצאת משאבי דיור בעיקר באמצעות הסקטור הפרטי.

#### **מאפיינים של שותפויות ציבוריות-פרטיות**

על אף השוני הקיים בין סוגים שונים של שותפויות ציבוריות-פרטיות, ניתן לזהות בהן מספר מאפיינים משותפים. נציין, כי כל אחד מהמאפיינים הוא מושא למחקר בפני עצמו וכאן תובא התייחסות בתמצית. בספרות בולטים שלושה מאפיינים מרכזיים של שותפויות ציבוריות – פרטיות :

א. **העברה של מספר משימות ביצוע לשוק הפרטי** – כל פרויקט שנועד ליצור טובין או שירותים נחלק על פי רוב לארבע משימות: הגדרה ותכנון הפרויקט, מימון עלויות הפרויקט, בנייה של הנכס המתוכנן ותפעול ותחזוקה של הנכס. המרכיב המרכזי בשותפויות ציבוריות – פרטיות הוא העברה של מספר משימות מהמגזר הציבורי אל המגזר הפרטי. העברת המשימות לשוק הפרטי מאפשרת חלוקה של הסיכונים הכרוכים בפרויקט לשמו מוקמת השותפות. חלוקת הסיכונים מנקודת המבט של הרשות הציבורית נועדה להביא למיקסום התמורה בעבור ההשקעה הציבורית (VFM- value for money). השותפות עם המגזר הפרטי מאפשרת חלוקת סיכונים יעילה, שכן כל אחד מהצדדים נוטל את הסיכונים בתחומים בהם הוא מתמחה (2005, Bing at al ; Yescombe, 2007).

הקצאה אופטימלית של סיכונים בפרויקט מהווה למעשה ניהול של תמריצים. באופן אידאלי צדדים בפרויקט צריכים להיות חשופים לסיכונים במידה שבה הם יכולים לנהל באופן מיטבי את הסיכון, קרי למדוד אותו, ולנהל את הפעילות שלהם תוך צמצום הסיכון. לכן, נשיאה בסיכון גם יוצרת תמריץ לפעול באופן מיטבי. כך למשל, אם בשותפות מסוימת השותף הפרטי נושא באחריות לבניה וכן לתפעול ולתחזוקה של מבנה לאורך זמן, יש לו תמריץ לשלוט בסיכונים הכרוכים בתפעול ובתחזוקה ולצמצם אותם באמצעות בניה באיכות גבוהה (Bettignies & Ross, 2004).

ב. **כריכה של תחומי אחריות או הקצאה של שתי משימות ויותר לשותף הפרטי** - שותפויות מעוצבות כך שמספר משימות או פעולות בפרויקט יהיו שלובות אחת בשנייה. למשל, שילוב של בניה של גשר עם הפעלתו לאורך זמן. בתנאים מסוימים ניתן לשלב גם את תכנון ומימון הקמת

הגשר. הפונקציות הטיפוסיות שהסקטור הפרטי ממלא בשותפויות הן תכנון, בניה, מימון, תחזוקה וניהול (Bettignies & Ross, 2004).

ג. **העברה של האחריות למימון הפרויקט לשותף פרטי** – מאפיין מרכזי נוסף הוא השקעה משמעותית של הון על ידי הגורם הפרטי, לרוב לשם מימון הקמת תשתית. ממשלות בעולם עושות שימוש ביכולת המימון של השוק הפרטי לשם הקמה של כבישים, גשרים, בתי חולים, נמלי תעופה, בתי ספר, בתי סוהר, מסילות ועוד (Bettignies & Ross, 2004). את התמורה לחלקו בפרויקט השותף הפרטי יקבל בהתאם למנגנון התשלום שנקבע בראשית הפרויקט. ישנם מודלים שונים של מנגנוני תשלום, למשל, שותף פרטי עשוי להשיא רווחים מהשותפות על ידי גביית תשלום עבור שירות ישירות מהציבור, מהמדינה או באופן משולב מהציבור והממשלה יחד. לרוב מנגנון התשלום יוגדר באופן שיוצר תלות בין תשלום ובין ביצוע, למשל:

- תשלום של משתמשים – למשל בכבישי אגרה – השותף הפרטי שבנה את הכביש מספק את השירות למשתמשים בכביש וגובה מהם תשלום. האגרה שנגבית מהנהגים עשויה להיות מסובסדת על ידי המדינה. גובה האגרה עשוי להיות מבוסס על טיב הביצוע, וניתן להתנות את התשלום בזמינות של שירות או באיכות מסוימת של שירות.
- תשלום של המדינה – במודל זה המדינה היא מקור הרווח היחיד של הזכיין. התשלום עשוי להיות תלוי באיכות השירות או הנכס, בהתאם להסכם בין הצדדים. הרווח יכול להיות מבוסס על תשלום עבור שירותים שניתנים למשתמשים כמו למשל "כבישי אגרת צללים" (shadow toll) – אלו כבישים שהמשתמשים נוסעים בהם ללא אגרה אך המדינה משלמת לשותף הפרטי עבור כל נוסע שעובר בכביש (International Bank for Reconstruction and Development, 2014).

המצדדים בשותפויות ציבוריות-פרטיות מצביעים על שורה ארוכה של יתרונות בשיטה זו. בפרט, רתימת החוזקות של השוק הפרטי לפעילות המגזר הציבורי, שבאה לידי ביטוי בין היתר ביעילות, יכולת גבוהה להעריך כדאיות מיזמים עסקיים, אספקת פרויקטים בזמן ובמינימום חריגות תקציב, הפחתת עלויות רכש, יכולת ניהול טובה, תוך שילוב בין תהליכי התכנון והביצוע ושילוב של חדשנות טכנולוגית. כל אלו עשויים להביא לשיפור התוצר הציבורי שמסופק בשותפות ציבוריות-פרטיות, ולהגדיל את התמורה עבור הכסף הציבורי שמושקע בפרויקט (Regan et al, 2011).

ישנם מודלים שונים של שותפויות ציבוריות-פרטיות,<sup>5</sup> ולצורך דיון זה נציין את המודלים המרכזיים המיושמים היום בשותפויות ציבוריות-פרטיות בישראל (חטיבת הפרויקטים החשב הכללי, משרד האוצר 2017):

- **P.F.I - Private Finance Initiative**: הסכמים ארוכי טווח במסגרתם רשות ציבורית מעבירה למגזר הפרטי את האחריות לספק תשתית / מוצר / שרות ציבורי, לרבות הקמה, רכישה, שיפוץ, מימון, תפעול ותחזוקה. זאת, במטרה לנצל את היתרונות של המגזר הפרטי, לרבות

<sup>5</sup> לסקירה מקיפה ומשווה של מודלים לשותפויות ציבוריות – פרטיות באתר PPP Knowledge lab: <https://pppknowledgelab.org/ppp-cycle/basics>

יכולתו לממש טוב יותר את הפוטנציאל הכלכלי של הנכס. מבחינה מימונית, השותף הפרטי אשר מפעיל את הפרויקט מקבל תשלומים מהמדינה לפי קריטריונים של ביצוע המוגדרים מראש.

▪ **B.O.T - Build, Operate, Transfer**: בנייה, הפעלה והעברה. בשיטה זו נבנים מתקנים ציבוריים במסגרת הסכמים ארוכי טווח בהם המגזר הפרטי אחראי על בניית הפרויקט (ולרוב גם על תכנון ומימון), וכן על תפעול הנכס הנבנה לאורך תקופה שנקבעת מראש. בתום התקופה הנכס עובר לרשות הציבורית. השותף הפרטי אשר מפעיל את הפרויקט לרוב מקבל תשלומים מהמשתמשים בשרות.

▪ **B.O.O - Build, Own, Operate**: בנייה, הפעלה ובעלות - לאורך כל התקופה וגם בסיומה הנכס נותר בבעלות השותף הפרטי.

פרויקטים של תשתיות, ובכלל זה מיזמים לפיתוח עירוני ודיור, נבנים באמצעות שותפויות ציבוריות-פרטיות מאז שנות ה-90 כמעט בכל מדינות העולם. שימוש נרחב בשותפויות ציבוריות-פרטיות לבניית תשתיות נעשה במדינות מפותחות, אך גם במדינות מתפתחות אשר מבקשות לשפר את רמת החיים בהן, ונדרשות להיקפי השקעות גדולים כדי להדביק פערים בתחום פיתוח התשתיות. מידת ההצלחה של פרויקטים אלו משתנה בין מדינות, אולם ככלל ישנה הכרה גוברת בתרומה של שותפויות ציבוריות-פרטיות לפיתוח תשתיות ולפיתוח האורבאני, בין היתר בהיבט של הפחתת עלויות והגברת יעילות. הניסיון הנצבר במדינות כמו קנדה, הולנד ובריטניה מעיד על הפוטנציאל הרב שיש באמצעי זה לפיתוח תשתיות עירוניות ולאספקה של שירותים ציבוריים, גם במדינות מפותחות וכן באזורים שסובלים מעוני חמור (UN HABITAT, 2011).

#### שותפויות ציבוריות – פרטיות בישראל

מודל השותפות הציבורית-פרטית נכנס לשימוש בישראל בשלהי שנות ה-80, באיחור מה ביחס להופעתו בארה"ב, בשנות ה-50 (רזין וחזן 2013). השותפויות הראשונות בהן המדינה התקשרה היו בפרויקטים בתחום התחבורה, ולאחר מכן התרחבה הפעילות במסגרת זו לתחומים נוספים. פרויקטים בתחום התחבורה כגון כביש 6, הרכבת הקלה בירושלים, מנהרות הכרמל, והנתיב המהיר, הוקמו במסגרת שותפות בין המדינה ובין השוק הפרטי. תחומים נוספים בהם מבוצעים פרויקטים באמצעות שותפויות כוללים בניית מתקני התפלה, מתקני אנרגיה כתחנות כוח סולאריות ובינוי של פרויקטים רחבי היקף כמו בית החולים באשדוד והמכללה הלאומית לשוטרים.<sup>6</sup>

השימוש בשותפויות ציבוריות-פרטיות, בעיקר בתחום התשתיות, עשוי להתרחב מאד בשנים הקרובות, לאור מדיניות ממשלתית שמבקשת להאיץ פיתוח תשתיות בין היתר באמצעות שילוב בהן פרטי. במשרד ראש הממשלה הסתיימה לאחרונה עבודת מיפוי של כל הפרויקטים הלאומיים בתשתיות שעלותם נאמדת ביותר מ-100 מיליון ₪ ושנמצאים או ימצאו בשלבי יזום, מכרז, תכנון

<sup>6</sup> לפרוט ההתקשרויות בשותפויות ציבוריות – פרטיות בישראל באתר חטיבת הפרויקטים, החשב הכללי במשרד האוצר: <http://mof.gov.il/AG/Projects/ProjectsPrivateSector/Pages/ProjectsPrivateSectorStatus.aspx>

או הקמה בשנים 2017-2021 (תשתיות לצמיחה, 2017). כמו כן גובשה תכנית רב שנתית לפיתוח של 147 פרויקטים שמופו, שמטרתה, בין היתר, לבחון אפשרות מימון באמצעות השקעות המגזר הפרטי, ובכלל זה השקעות זרות. במסגרת זו משרדי ממשלה ידרשו לראשונה לבחון את האפשרות לבצע פרויקטים במימון פרטי באמצעות שותפות, כאשר בדיקה זו הינה שלב מחייב בתהליך הפיתוח של כל פרויקט שערכו מעל 250 מליון ש"ח. מהלך זה עשוי להגדיל את היקף הפרויקטים שנבנים באמצעות שותפויות ציבוריות-פרטיות, העומד היום על 6% מהפרויקטים בתחום התשתיות בלבד (אייכנר וזגריזק, 2017, ארלוזורוב, 2017). הפרויקטים שמופו במסגרת עבודת הממשלה מתמקדים בפעילות משרדי האנרגיה, הגנת הסביבה, תחבורה, חקלאות ובריאות, ואינם מתייחסים לפרויקטים בתחום השיכון, כגון בניית דיור ציבורי.

החדירה של מודל השותפויות בישראל דומה במאפייניו לתהליך שהתרחש במדינות רבות. באנגליה למשל אומץ תחילה המודל לשם קידום יוזמות בתחום התחבורה, ובהמשך החל משנות ה-90 פותחו באמצעותו בתי חולים, בתי ספר ומבני תשתיות וציבור נוספים בקצב מואץ. גם בקנדה שותפויות הוקמו תחילה לצורך בניית כבישים וגשרים, ובהמשך נעשה בהן שימוש בפרויקטים כבתי ספר, נמלי תעופה, מערכות מים וטיפול בבוצות, מתקנים רפואיים ומתן שירותי ניהול נכסים (Bettignies & Ross, 2004). לאור הניסיון הנצבר, ניתן לזהות מגמה לפיה ככל ששוק השותפויות הציבוריות-פרטיות מפותח יותר, כך קיימת נטיה להרחיב את השימוש במודל לאספקה של יותר שירותים חברתיים, כגון אספקת דיור בהישג יד או דיור ציבורי (Palmer, 2000).

השחקן הממשלתי המרכזי בתחום השותפויות בישראל הוא חטיבת הפרויקטים באגף החשב הכללי במשרד האוצר. חטיבת הפרויקטים אחראית על יזום, קידום וליווי פרויקטים ממשלתיים בשותפויות ציבוריות-פרטיות. סמכויותיה כוללות בחינת היתכנות, ניתוח סיכונים וליווי של הליך המכרז ושלבי היישום של פרויקטים המבוצעים באמצעות שותפויות ציבוריות-פרטיות, בעיקר בתחום התשתיות. פעילות חטיבת הפרויקטים נעשית בשיתוף של חברת "ענבל", חברה ממשלתית המעניקה ליווי מקצועי לפרויקטים מסוג זה ומרכזת את ההתקשרות מול הממשלה.

### **שותפויות ציבוריות – פרטיות ברשויות מקומיות**

התקשרות בשותפות עם גורמים פרטיים מתקיימת גם ברמה המוניציפאלית. שריג מגדירה שותפות ציבורית-פרטית ברמה המוניציפאלית כ"שותפות עסקית בין הרשות המקומית לבין הסקטור העסקי וההתנדבותי לשם פיתוח מקומי כלכלי ושיפור איכות השירותים. הכוונה ליזמות כלכלית משותפת בין הרשות המקומית והתאגידים שלה (חברות, אגודות שיתופיות) לבין בעלי הון פרטיים וארגונים חברתיים" (שריג, 2011).

כניסת מודל השותפויות לרשויות מקומיות נתפסת כתוצר של שינוי התרבות הפוליטית ברשויות מקומיות, שהפכו מרשויות שעיקר עיסוקן בניהול ואספקת שירותים, לרשויות יזמיות אשר תרות אחר דרכים לעודד פיתוח ויזמות. שינוי זה מתרחש בערים רבות בעולם, והחל משנות ה-80 גם בישראל. השינוי מוסבר בין היתר על ידי אימוץ של אידאולוגיה נאו ליברלית ברמה מדינתית, שבאה לידי ביטוי בהפרטה ובצמצום תמיכות ממשלתיות ברשויות מקומיות, תוך עידודן ליצור

שותפויות עם השוק הפרטי (חסון וחזן 1997, Harvey, 1989). למשל בתחום הדיור, נסיגה של ממשלת קנדה מאחריות המדינה לאספקת דיור ציבורי ודיור בהישג יד לאוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה ונמוכה מאד, והעברת האחריות לרמת השלטון המקומי, הובילה רשויות מקומיות לחפש אחר פתרונות דיור לתושביהן. בתנאים של העדר מימון ממשלתי מספק, רשויות מקומיות בקנדה מצאו בשוק הפרטי שחקן רלוונטי למימון מיזמים של דיור בהישג יד ודיור ציבורי (Moskalyk, 2008).

הסבר נוסף להופעתן של שותפויות ציבוריות-פרטיות ברמה העירונית הוא שינויים כלכליים גלובאליים ואימוץ מודלים כלכליים שמאופיינים בגמישות ובניידות גיאוגרפיות ובחיפוש מתמיד אחר מקומות שמציעים יתרונות כלכליים. במצב זה נוצרת תחרות בין רשויות מקומיות על משיכת הון והשקעות. שותפויות ציבוריות-פרטיות מאפשרות לרשות מקומית לגייס הון לשם פיתוח ואספקת שירותים, וכך להשיג הישגים כלכליים כגון יצירת מקומות עבודה לתושבי העיר, משיכת עסקים לעיר והגדלת הכנסות הרשות (חסון וחזן, 1997). יש הרואים בשותפויות אמצעי עוקף תקציב שמאפשר לרשות המקומית להגדיל את ההשקעות בתחומה (רזין וחזן, 2013).

יחד עם זאת, התקשרות עם הסקטור העסקי בשותפות ארוכת שנים עלולה להיות בעכרי הרשות המקומית, לאור חסרונות הקיימים באמצעי זה עליהם יורחב בהמשך. רשויות מקומיות שאין להן את המשאבים הנדרשים לבניית שותפויות טובות עם המגזר הפרטי עלולות להתקשר בשותפויות שאינן מטיבות עם האינטרס הציבורי. האתגר בבניית שותפות מטיבה הוא רב שכן ההתקשרות דורשת מומחיות גבוה בתחום המו"מ, הפיננסים, החוזים וכדומה, שלא בהכרח קיימת ברשויות מקומיות (UN HABITAT, 2011).

רזין וחזן (2013) מתארים את תהליך היטמעות השותפויות הציבוריות-פרטיות ברשויות מקומיות בישראל, ומכנים אותן שותפויות מוניציפאליות-פרטיות. תהליך זה נחלק לשלושה שלבים, הראשון החל בסוף שנות ה-80 כאשר לצד התקשרויות סטנדרטיות בחוזים עם ספקים, החלו התקשרויות בין תאגידים עירוניים ובין גורמים פרטיים לצורך פיתוח עירוני והלוואות לעסקים קטנים. שותפויות אלה נועדו בעיקר להעברה של סובסידיות ציבוריות לגופים פרטיים ואינן דומות לשותפות בה יש חלוקה של סיכונים ופירות. השלב השני החל בשנות ה-90 על רקע העליה מברית המועצות, הצמיחה הכלכלית המואצת שהתלוותה לה וכן על רקע הצמיחה העירונית. השותפויות בתקופה זה עוצבו בדגם של 'עסקת קומבינציה' כאשר רשות מקומית מספקת נכס, לרוב קרקע, והצד הפרטי מספק את ההשקעה בפיתוח הקרקע. דוגמאות ליוזמות שהחלו דרכן בשנות ה-90 הן מרכז עזריאלי ומגדלי אקירוב בת"א, מתחם בורסת היהלומים ברמת גן, כיכר ספרא בירושלים ועוד (רזין וחזן, 2013).

השלב השלישי שהחל משנות ה-2000, מאופיין בשימוש במודלים של BOT ו-PFI לצורך פיתוח תשתיות ואספקת שירותים. השותפויות מאפשרות לרשויות מקומיות לגשר על מגבלות תקציביות ולפתח תשתיות ושירותים באמצעות מימון פרטי (רזין וחזן 2013; Sarig, 2015). שלב זה מאופיין גם בשימוש שרשויות מקומיות עושות בשותפויות מוניציפאליות-פרטיות לאספקת שירותי רווחה

שהם מעבר לשירותי החובה, על מנת להעלות איכות החיים ברשות, וכאמצעי למשיכה של אוכלוסייה ממעמד הביניים.

כיום ההתקשרויות של השלטון המקומי נעשית לרוב בשותפויות מסוג BOT ו-PFI על מנת להקים מתקני מים וביוב, לפתוח תשתיות לטיפול בפסולת, ולהקמת פרויקטים של פיתוח עירוני (רזין וחזן, 2013). על פי ממצאי המחקר של שריג, נכון לשנת 2015 60% מהרשויות המקומיות בישראל התקשרו עם השוק הפרטי, ומתוך סך ההתקשרויות שנעשו במודלים שונים (חוזים, זכיונות ועוד) 14% היו שותפויות ציבוריות-פרטיות מסוג BOT. שריג בחנה את התחומים במסגרתם רשויות מקומיות משתפות פעולה עם השוק הפרטי, ומצאה שהתחום הנפוץ ביותר להתקשרויות הוא מים ושפכים במסגרת תאגידי מים, ואחריו מיזמים נדלניים ובפרט מיזמים להקמה של מרכזים מסחריים. כמו כן רשויות מקומיות דיווחו על התקשרויות בשותפויות עם ארגונים ללא כוונת רווח במסגרת מיזמים של חינוך ורווחה שכללו לרוב מענקים ממשלתיים (Sarig, 2015).<sup>7</sup>

באשר למאפייני הרשויות שמתקשרות בשותפויות ציבוריות-פרטיות, לא קיימים ממצאים חד משמעיים. רזין וחזן (2013) מצביעים על מגמה לפיה בעוד שברשויות איתנות מבחינה כלכלית נרתעות מהתקשרות בשותפויות, בשל חסרונות השיטה, רשויות מקומיות שתקציבן דל נוטות להתקשר יותר בשותפויות, בהעדר אלטרנטיבה לפיתוח עירוני. מנגד שריג מצאה שרשויות מקומיות, שרשויות חזקות, באשכולות 10-6 התקשרו בשותפויות בשיעור של פי 4.5 יותר מאשר רשויות בממדד חברתי-כלכלי נמוך (אשכולות 5-1). אולם שריג עושה שימוש בהגדרה מאד רחבה להתקשרות בשותפות, אשר עשויה להסביר את ההבדלים בין הממצאים (Sarig, 2015).

השחקן המרכזי בקידום שותפויות עם המגזר הפרטי ברשויות מקומיות הם התאגידים העירוניים. חברות עירוניות הן זרוע ביצועית של הרשות המקומית, והן פועלות לפיתוח כלכלי של הרשות. במקרים רבים חברות עירוניות הן הגורם דרכו מתקשרת רשות מקומית בשותפות ציבורית-פרטית, זאת בעיקר בשל דפוסי העבודה והמבנה של החברות העירוניות שמקלים על העבודה מול השוק הפרטי (Sarig, 2015).

### **שימוש בשותפויות ציבוריות – פרטיות בדיוור בהישג יד**

שותפויות ציבוריות-פרטיות הופכות נפוצות יותר ויותר בתחום הדיוור, לשם אספקה של דיוור חברתי, ובתוכו דיוור ציבורי ודיוור בהישג יד (UN HABITAT, 2011). השימוש בשותפויות ציבוריות-פרטיות בתחום הדיוור הוא יוצא דופן ביחס לסוג הטובין או השירותים שמפותחים בדרך כלל במסגרת שותפויות אלה, שעיקרם תשתיות ציבוריות רחבות היקף. שכן, בעוד שתשתיות מסופקות באופן מסורתי על ידי המדינה, דיוור אינו נחשב בדרך כלל כמוצר תשתית, אלא נתפס כיום במדינות רבות ובהן ישראל, כמוצר שמסופק בעיקר על ידי השוק הפרטי.

<sup>7</sup> יש לציין ששיעורים אלו מפלחים התקשרויות עם המגזר הפרטי באופן כללי, ולא רק שותפויות ציבוריות – פרטיות, אולם הם מלמדים על התחומים בהם רשויות מקומיות פתוחות לשילוב של שחקנים מהמגזר העסקי ומגזרים נוספים בפעילותן.

כך, כאשר מדינה משתמשת בשותפויות ציבוריות-פרטיות כדי להקים תשתיות, למעשה היא מעבירה תחום שמצוי מלכתחילה בידה אל השוק הפרטי. זאת, בעוד שהשימוש בשותפויות על מנת ליצור דיור מהווה "כניסה" של המדינה לתחום הדיור, שהיום מתנהל כמעט לחלוטין בשוק הפרטי (אף כי תחת רגולציה מדינית הכוללת מעורבות של המדינה בתכנון, מיסוי והקצאת קרקע בבעלות ציבורית). יש לציין, כי בישראל ה"כניסה" המתוארת תהווה במידה מסוימת "חזרה" של המדינה אל תחום הדיור ובמובן מסוים נטילה מחודשת של אחריות על אספקת דיור.<sup>8</sup> שכן עד שנות ה-70 תחום הדיור אופיין במעורבות ממשלתית רחבת היקף שבאה לידי ביטוי בעיקר בבניה אינטנסיבית של דיור ציבורי. מעורבות זו הצטמצמה באופן ניכר החל משנות ה-70, וביתר שאת מסוף שנות ה-90, כאשר הממשלות מאז נוקטות במדיניות המצמצמת את אחריות המדינה לזכות לדיור ומפריטות את הדיור הציבורי (פידלמן, 2011). לצד זאת, זאת, מעורבותן של רשויות מקומיות בפיתוח וייצור דיור הינו נושא חדש.

בהקשר זה, מוקד הדיון שלנו הוא שימוש בשותפויות ציבוריות-פרטיות ביחס לדיור בהישג יד, שהוא דיור שנוצר לרוב תוך התערבות ברמה משתנה של רשויות המדינה, אם במימון, ברגולציה ובמדינות מסוימות אף בביצוע הבניה. יתרה מכך, עצם האספקה של דיור בהישג יד נעשית על מנת למלא חלל שנוצר בשוק דיור, במקרים בהם השוק הפרטי כושל באספקה של דיור לאוכלוסייה ממעמדות נמוכים וממעמד הביניים. במקרים אלה התערבות לצורך אספקה של דיור נתפסת כמימוש החובה הציבורית להבטחת דיור נאות. למעשה, ניתן לראות בדיור בהישג יד 'מוצר' שנמצא בטווח שבין דיור 'רגיל' המסופק על ידי השוק הפרטי ובין מוצר או שירות ציבוריים שמספקת המדינה או רשות מקומית למימוש של זכות חברתית-כלכלית, ובמקרה הזה הזכות לדיור. פרספקטיבה זו מאפשרת הבנה טובה יותר של הנכונות מצד מדינות ורשויות מקומיות לעשות שימוש במודל של שותפויות ציבוריות-פרטיות כדי לספק דיור בהישג יד.

למדינה ולרשויות מקומיות יש מוטיבציות שונות להתערב בשוקי הדיור שלהן, המתנהלים כאמור בעיקר בזירה של השוק הפרטי, תחת רגולציה מדינית ומוניציפלית. משברי דיור, וסביבות בהן מחירי השוק גבוהים עד כדי הדרה של חלק ניכר מהאוכלוסייה משוק הדיור בעיר או אזור מסוימים, עשויים להביא להתערבות של המדינה או של הרשות המקומית בשוק. זאת, בפרט כאשר מצוקת דיור מובילה למחאה חברתית-ציבורית כפי שקרה בישראל בשנת 2011. משבר דיור נתפס כאתגר ענק, שדורש פתרונות רב מערכתיים אשר משלבים שחקנים נוספים על השוק הפרטי. בהקשר זה, שותפויות ציבוריות-פרטיות מציעות מודל לשילוב כוחות בין סקטור פרטי וציבורי, ונתפסות לעיתים כאמצעי להיחלצות ממשברי דיור (Moskalyk, 2008 ; Grimley, 2009). בתוך כך יש הטוענים כי הכוונת ההשקעה הציבורית בדיור אל שותפויות ציבוריות-פרטיות לצורך הקמה של

<sup>8</sup> נסיגת המדינה מהאחריות לספק דיור מצביעה על השחיקה של הזכות לדיור נאות שחלה בישראל מאז שנות ה-70. הזכות לדיור נאות היא זכות אדם שבבסיסה עומד הרעיון לפיו בית אינו רק רכוש חומרי או מחסה פיזי אלא מקום המקנה יציבות וביטחון, זהות ומשמעות, ושממנו נגזרת במידה רבה היכולת לממש זכויות אדם שונות כמו הזכות לחינוך, לתעסוקה ולתרבות. ההכרה בכך שדיור הוא זכות אדם שזורה באמנות בין לאומיות - בצהרה האוניברסלית לזכויות אדם של האו"ם משנת 1948 הוגדר דיור כזכות חברתית-כלכלית. האמנה הבין לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966, אשר ישראל צד לה, הכירה בזכות לדיור ופרטה מה כוללת הזכות לדיור נאות: הגנה מפינוי כפוי, תשתיות זמינות, נגישות לקבוצות מקופחות, לקבוצות מועטות יכולת ולקבוצות בעלות צרכים מיוחדים, וכן גישה למקומות תעסוקה ולשירותים חברתיים.

מאסה מספקת של דיור בהישג יד, עשויה להיות הצעד המיטבי בכדי לענות על צרכי דיור ולהתמודד עם משברי דיור (Grimley, 2009).

אל מול תפיסה זו, עולה השאלה האם שותפויות ציבוריות-פרטיות הן אמצעי מתאים ויעיל לשם אספקה של דיור, ובפרט לשם יצירה של דיור בהישג יד. להלן נמפה את היתרונות והחסרונות של שותפויות אלה, תוך התייחסות לרלוונטיות שלהם לבניית דיור בהישג יד בישראל:

**הגדלת היקף התקציב לדיור בהישג יד** – לא נמצאו נתונים אודות היקף התקציבים הממשלתיים והעירוניים אשר מושקעים ביוזמות המכוונות ליצירה של דיור בהישג יד. אמידת היקף ההשקעה היא מורכבת לכשעצמה, כיוון שלא קיימת בישראל הגדרה אחידה למושג 'דיור בהישג יד'. ישנם הסדרים שונים אשר חוסים תחת מונח זה, מרביתם אינם עונים להגדרה עמה פתחנו את הדיון לדיור בהישג יד.

מיפוי ההסדרים הקיימים בישראל לפיתוח דיור בהישג יד מעלה, כי ישנם שישה הסדרים המכוונים ליצירה של דיור, שמכיל לפחות חלק מהמאפיינים של דיור בהישג יד, כפי שהוגדר לעיל. הסדרים אלו משלבים השקעה ממשלתית או עירונית, בין אם באמצעות שיווק קרקע ציבורית במחיר שאינו משקף את השווי הפוטנציאלי המקסימאלי של הקרקע, או הקצאת קרקע ציבורית לבניה, ובין אם באמצעות הקלות מס.<sup>9</sup> לצד זאת, לא קיימת סובסידיה ממשלתית למימון ישיר של עלויות הקמה, תפעול או תחזוקה של דיור בהישג יד.

ניתן להעריך כי הצורך הציבורי בדיור בהישג יד בישראל עולה משמעותית על ההצע הקיים, וכי על מנת לענות על צורך זה נדרש להגדיל את ההשקעה הציבורית ביצירת דיור בהישג יד. הערכה זו נסמכת על כך ששיעור יחידות הדיור בישראל שתוכננו ונבנו במסגרת יוזמות המכוונות ליצירת דיור

---

<sup>9</sup> שיווק קרקעות בבעלות ציבורית במחיר מופחת נעשה בתכנית 'מחיר למשתכן' במסגרתה משווקת קרקע לבניית דירות למכירה לזכאים, במחיר מופחת ממחיר השוק, בהתאם לכללים שנקבעו בהחלטה 1518 של מועצת רשות מקרקעי ישראל 'דיור בהישג יד' ('מחיר למשתכן') מיום 18.9.17. בנוסף, בקרקעות בבעלות ציבורית אשר תוכננו על ידי הוועדה לבניה במתחמים מועדפים לדיור (ותמל) יש חובה לשלב דיור להשכרה בשיעור של 30%. מחצית מיחידות הדיור מיועדות להשכרה ארוכת טווח במחיר שוק, ומחציתן מיועדות לדיור בהישג יד, אשר מוגדר כדיור להשכרה ארוכת טווח במחיר המופחת ב-20% ממחיר השוק. החובה התכנונית לייעד דירות להשכרה קבועה בחוק לקידום הבניה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), תשע"ד-2014. כיוון ששווי קרקע המיועדת לדיור להשכרה נמוך משוויה של קרקע המשווקת למכירה, המדינה במקרה זה משווקת קרקע ציבורית במחיר שאינו משקף את השווי הפוטנציאלי המירבי של קרקע למגורים. אפיק נוסף כולל הקצאה של קרקע המיועדת לצרכי ציבור עבור דיור בהישג יד. תקנות התכנון והבניה (אישור מטרה ציבורית) משנת 2014 מאפשרות לקבוע שימוש של דיור בהישג יד בקרקע המיועדת לצרכי ציבור. מדובר ביחידות דיור להשכרה ארוכת טווח במחיר המופחת בלפחות 20% ממחיר השוק המיועדות לזכאים. כמו כן, רשות מקרקעי ישראל משווקת קרקעות לבניית דיור להשכרה ארוכת טווח באמצעות החברה הממשלתית דירה להשכיר. במכרזים אלה שיווק קרקע כולל סיבסוד משמעותי, על מנת לאפשר בניית מבנים המיועדים במלואם להשכרה. מודל ההשכרה של דירה להשכיר כולל 25% יחידות דיור להשכרה ארוכת טווח במחיר מופחת של 20% ממחיר השוק ו-75% יחידות דיור להשכרה ארוכת טווח במחיר השוק. בנוסף, ישנם מקרים בודדים בהם רשויות מקומיות הקצו קרקע בבעלות עירונית לשם בניית דיור בהישג יד. כמו כן, ישנן הקלות מס שנועדו לעודד בניית דיור להשכרה אשר קבועות בחוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959, בחוק לעידוד בניית דירות להשכרה, תשס"ז-2007 ובחוק מס ערך מוסף תשל"ו – 1975 (בסעיף 31). לצד תמריץ המיסוי ישנם תמריצים של זכויות בניה חוק התכנון והבניה התשכ"ה – 1965 מסמיך ועדות מקומיות לאשר תכנית המגדילה את השטח הכולל המותר לבניה בתכנית מאושרת במגרש בבעלות פרטית, ובלבד שבמלוא הזכויות (הקיימות והתוספתיות) יבנה דיור בהישג יד, אשר מוגדר כדיור להשכרה ארוכת טווח במחיר שוק.



בהישג יד הוא שולי ביחס למלאי הדיור הקיים, הן מכיוון שדיור בהישג יד הוא מושג חדש בתחום הדיור בישראל,<sup>10</sup> והן לאור היעדים הממשלתיים המצומצמים בתחום זה.<sup>11</sup>

בישראל, שבה אין סובסידיות ממשלתיות למימון הקמה ותפעול של דיור בהישג יד, אפיק ההתקשרות עם המגזר הפרטי עשוי להיות מרכיב משמעותי במימון עלויות ההקמה והתפעול של דיור בהישג יד, ושילוב המגזר הפרטי עשוי להגדיל את התקציב הכולל שמושקע בדיור בהישג יד. למשל, רשויות מקומיות מוסמכות כאמור להקצות קרקע המיועדת לצרכי ציבור עבור פרויקטים של דיור בהישג יד,<sup>12</sup> אך מתקשות להעמיד את ההון הדרוש לבניה ופיתוח. קושי זה נובע ממגבלות תקציב ברשות, כאשר בדרך כלל לא ניתן לשעבד קרקע לצרכי ציבור כנגד הלוואה למימון הבניה, כיוון שהקרקע אינה בבעלות הרשות המקומית. רשות מקומית שמעוניינת לפתח פרויקט לדיור בהישג יד בקרקע המיועדת לצרכי ציבור, עשויה לגשר על מגבלות התקציב שלה באמצעות התקשרות בשותפות ציבורית-פרטית.<sup>13</sup>

כמו כן, יש הטוענים כי עצם השותפות עם גורם פרטי עשויה להעצים את הנכונות של נבחרי ציבור להגדיל את ההשקעה הציבורית בדיור בהישג יד, מתוך אמונה ביכולת של הסקטור הפרטי ליצור פתרונות דיור נאותים (Iglesias, 2009). בנוסף, למגזר הפרטי עשויה להיות מוטיבציה ויכולת לבצע השקעות שהן מעבר לפרויקט המיועד לדיור בהישג יד, כגון השקעה במסחר, בשילוב של דיור למכירה בשוק הפרטי או בשיפור הסביבה על ידי השקעה בשטחי ציבור ותשתיות, על מנת להגדיל את התשואה הכוללת (בן אור, 2011).

**אינטגרציה בין שלבי ביצוע של הפרויקט כתמריץ ליצירת דיור איכותי והגדלת התמורה עבור ההשקעה הציבורית - היתרון המרכזי שנזקף לזכות פרויקטים שמבוצעים בשותפות ציבורית-פרטית, בהשוואה למכרז סטנדרטי בו רשות מתקשרת עם זכיין לביצוע של עבודה, הוא השילוב בין בניה, תחזוקה ותפעול של הפרויקט לטווח ארוך. יצירת הזיקה בין התמורה של השותף הפרטי ובין היקף השימוש בתשתית או בשירות, מתמרצת את השותף הפרטי לבנות את הנכס באופן מיטבי, ולהציע איכות שירות אטרקטיבית. הדבר נכון במיוחד להשקעה באיכות התכנון ובסטנדרט הבניה, על מנת למזער עלויות תחזוקה ותפעול לטווח ארוך. להבדיל מגורם שזוכה במכרז לבינוי של פרויקט, ושאינו לו תמריצים לשפר את איכות הביצוע מעבר לנדרש במכרז, עצם נטילת חלק מהסיכונים על הזכיין בשותפות ציבורית-פרטית מתמרצת אותו להשקיע תשומות בפרויקט תוך ראייה ארוכת טווח (בנק ישראל, 2016, בן אור, 2011). כמו כן, לשותף הפרטי יש תמריץ לשלב**

<sup>10</sup> המושג דיור בהישג יד הופיע לראשונה בחקיקה ראשית בשנת 2014 בתיקון 101 לחוק התכנון והבניה התשכ"ה – 1965, אשר כלל לראשונה הגדרה של המונח והוראות בדבר הכללתו בתכניות בניין עיר. קודם לתיקון החוק קבעה תכנית מתאר ארצית 35 משנת 2005 חובה לבחון את הצורך בדיור בהישג יד בעת אישור תכניות להרחבה ניכרת, אך הוראה זו יושמה על ידי מוסדות תכנון בתכניות ספורות.

<sup>11</sup> היעדים הממשלתיים לבניית דיור בהישג יד כוללים אלפים בודדים של יחידות דיור בשנה. למשל, היעד הממשלתי לשיווק קרקע עבור דיור להשכרה ארוכת טווח באמצעות חברת דירה להשכיר היה בשנת 2017 4,000 יח"ד, מתוכן שוקו 2,200 יח"ד בלבד, ובשנת 2016 יעד השיווק עמד על 1,000 יח"ד בלבד (בוסו, 2018).

<sup>12</sup> רשויות מקומיות מוסמכות להקצות שטחים המיועדים לצרכי ציבור לבניית דיור בהישג יד בהתאם לתקנות התכנון והבניה (אישור מטרה ציבורית), תשע"ה - 2014.

<sup>13</sup> בהקשר זה יש לציין כי הטענה על פיה שותפות עם המגזר הפרטי עשויה להיות אמצעי עוקף מגבלות תקציב עומדת בעיקר כאשר ההכנסות מהמיזם מגיעות מתשלום משלמים המשתמשים – כמו למשל דמי שכירות בדיור בהישג יד. כאשר התשלום לשותף הפרטי משולם על ידי הרשות הציבורית, נוצרת התחייבות ארוכת טווח של הרשות שמגבילה את התקציב השוטף (Spackman, 2002).

טכנולוגיות חדשניות ושיטות יצירתיות על מנת לספק את הפרויקט בסטנדרט הנדרש תוך צמצום עלויות הפרויקט (UN HABITAT, 2011).

בהקשר זה, רכיב התחזוקה, הן של דירות המגורים והן של השטחים המשותפים, הוא נושא מאתגר בפרויקטים של דיור בהישג יד, ובפרט במבנים שנועדו לשמש עבור דיור בהישג יד במשך שנים ארוכות.<sup>14</sup> השקעה בסטנדרט הבניה באופן שמייעל את אתגר התחזוקה עשוי להניב תוצר טוב יותר של דיור בהישג יד.

יחד עם זאת, בשונה מפרויקטים בהם התשואה של השותף הפרטי תלויה בהיקף השימוש של הציבור בתשתית או במוצר הציבורי (כמו למשל כביש אגרה), במקרה של דיור בהישג יד מאפייני 'הלכות' והתמורה שונים - דיור בהישג יד ניתן כהטבה ציבורית והדרישה לדיור זה לרוב תהיה גבוהה מההיצע. כמו כן, לאור הקושי שקיים במעברי דירה, לקוח של דיור בהישג יד אינו לקוח 'גמיש', והוא במידה מסוימת אף לקוח 'שבוי'. לאור מאפיינים אלה עשוי להיות כשל ביחס לתמריץ של שותף פרטי לתחזוק ולנהל דיור בהישג יד בסטנדרט גבוה. סוגיה זו מעלה את החשיבות של שילוב מנגנונים שיבטיחו ניהול ותחזוקה בסטנדרט משביע רצון - כגון התניית תשלומים לאורך הזכינות, קביעת מנגנוני פיקוח והקפדה של הרשות על פיקוח בפועל.

היבט נוסף שנוגע לכריכת שלבי הפרויקט הוא הקושי הקיים בעצם עיצובה של השותפות, ובפרט בחלוקת הסיכונים בין הצדדים. במידה ותהליך זה אינו מעוצב באופן מיטבי הוא עשוי להביא לכישלון הפרויקט. הניסיון הנצבר מלמד, שחלק מהפרויקטים נקלעים לקשיים ושותפויות מתפרקות בשל סיבות כגון חריגות תקציב משמעותיות, תמחור שאינו ריאלי, מחלוקות משפטיות בין הצדדים לשותפות וכדומה. בנסיבות אלו על פי רוב הרשות הציבורית היא הנושאת בעלויות של כישלון השותפות (UN HABITAT, 2011 ; Kumaraswamy & Zhang, 2001).

**פרויקטים בהיקף קטן** - פרויקטים של דיור בהישג יד נתפסים כמיזמים קטנים בסדרי הגודל של שותפויות ציבוריות-פרטיות. בהתקשרויות מסוג זה יש יתרון לגודל, בפרט בשל עלויות מכרז והתקשרות גבוהות, ובשל אופיה המורכב של ההתקשרות. לאור זאת יש הסבורים שמוטב להימנע מביצוע פרויקטים קטנים במודל של שותפויות ציבוריות-פרטיות. אחד הפתרונות האפשריים לחיסרון זה הוא צרוף של מספר פרויקטים למכרז אחד (בנק ישראל, 2016).

**פתיחת הפרויקט למשא ומתן חוזר** - חיסרון מרכזי של שותפויות ציבוריות-פרטיות הוא כניסה למו"מ חוזר במהלך הפרויקט. לאחר חתימת החוזה כוח השותף הפרטי מול הרשות הציבורית גדול יותר בשותפות בהשוואה לכוח שיש לזכיון במכרז סטנדרטי, הן בשל מורכבות ההתקשרות והן בשל תקופת ההתקשרות הארוכה במהלכה צובר השותף הפרטי מומחיות וידע. שותפים פרטיים עשויים לנצל את החולשה היחסית של הגורם הציבורי, ולפתוח את ההתקשרות למשא ומתן חוזר, כאשר המו"מ מתנהל בתנאים שאינם תחרותיים והעלויות לשותף הציבורי עלולות להיות גבוהות. הדבר בולט במיוחד בפרויקטים בקנה מידה לאומי שחשיבותם למשק גדולה, שכן במצבים אלו יש קושי

<sup>14</sup>ישנם מודלים שונים ביחס למשך התקופה בה יחידת דיור הנבנית כדיור בהישג יד נותרת ככזו. כך למשל, חברת 'דירה להשכיר' אשר משווקת קרקעות ציבוריות לבניית דיור להשכרה ארוכת טווח במחיר מופחת דורשת מזכיינה להשכיר את מבני המגורים למשך 20 שנה, ולאחר מכן ניתן למכור את הדירות בשוק הפרטי. מאידך, מבנים לדיור בהישג יד שנבנים על קרקעות המיועדות לצרכי ציבור אינם ניתנים להעברה ואמורים לשמש כדיור בהישג יד לתקופה בלתי מוגבלת.

להחליף את הגורם המבצע, ויש קושי להענישו במידה והוא מפר את תנאי המכרז (בנק ישראל, 2016).

חיסרון זה עשוי להיות פחות משמעותי ביחס לפרויקטים של דיור בהישג יד, שכן המומחיות הנדרשת להקמתם אינה דומה לפרויקטים מורכבים כגון הקמת רכבת קלה, או מתקנים טכנולוגיים. על כן מעמד הרשות הציבורית במו"מ עשוי להיות איתן יותר, כיוון שפערי הידע והניסיון ביחס לפרויקטים של בינוי אינם גדולים.

**החלשת מעמד השיקולים הציבוריים** – היות והשותף הפרטי נושא בחלק ניכר מהסיכונים בשותפות, שותפויות מעוצבות לרוב באופן שמקנה לו מעמד בהליך קבלת החלטות לאורך חיי הפרויקט. מצב זה מחליש את השליטה של הרשות הציבורית ואת השיקולים הציבוריים בקבלת ההחלטות, ומכניס למשוואה שיקולים עסקיים אשר עשויים להשפיע במקרה של דיור בהישג יד על היבטים כמו מחיר דמי השכירות, טיב הדיור, איכות הבניה, זהות הזכאים, תנאי השכר והבטיחות של העובדים בפרויקט ועוד (UN HABITAT, 2011).

לסיכום סקירה זו, שותפויות ציבוריות-פרטיות הן כלי חדש יחסית לבניית דיור בהישג יד, שלו תועלות חברתיות ברמת היחיד, העיר והמדינה. בישראל, משבר הדיור עשוי להיות קטליטור לשימוש במודל זה ככלי נוסף בסל הכלים בהם עושה הממשלה שימוש כיום על מנת לספק דיור למעמד הביניים ולמעמדות נמוכים. הפתיחות לשימוש בשותפויות ציבוריות-פרטיות לדיור בהישג יד עשויה להיות גבוהה, הן לאור המגמה הממשלתית להגדיל את היקף הפעילות המבוצעת בשותפויות עם המגזר הפרטי, והן לאור פתיחותן של רשויות מקומיות לביצוע של פרויקטים בתחומים שונים באמצעות שותפויות ציבוריות-פרטיות.

שאלת ההתאמה של שותפויות ציבוריות-פרטיות ליצירה של דיור בהישג יד בישראל טרם נבחנה באופן מקיף. ניתן לעמוד על יתרונות וחסרונות בולטים במודל, ובהם מחד הגדלת ההשקעה הציבורית ביצירת דיור בהישג יד והאפשרות לקבל פרויקטים באיכות בניה גבוהה, בשל השילוב בין שלב הבניה והתפעול. מנגד עומדים חסרונות כגון החלשת מעמד השיקולים הציבוריים לאורך כל חיי הפרויקט, העמדת הרשות הציבורית בעמדת נחיתות בעת כניסה למו"מ חוזר לאחר ההתקשרות ונשיאת הציבור בעלויות, וכן אי הלימה בין המימדים של פרויקטים לדיור ובין עלויות ההתקשרות בשותפות ציבורית-פרטית.

לפיכך, יש להעמיק ולבחון את ההתאמה של המודל בהשוואה לכלים אחרים במדינות שונות ליצירה של דיור בהישג יד. כמו כן, יש לבחון האם ישנו ערך מוסף לשותפות ציבורית-פרטית ביחס לכל פרויקט דיור בהישג יד באופן פרטני בהתאם לקריטריונים מוגדרים, ובאמצעות מתודולוגיות קיימות להערכה של פרויקטים בשותפויות ציבוריות-פרטיות.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> דוגמאות למתודולוגיות הערכה: נוהל הנחיות לביצוע בדיקת התאמה ל-ppp של החברה הממשלתית 'ענבלי' (2015); האמריקאית לשותפויות ציבוריות – פרטיות. Testing tradition assessing the added value of public-private partnerships מטעם המועצה הלאומית  
<http://www.ncppp.org/wp-content/uploads/2013/03/WhitePaper2012-FinalWeb.pdf>

דיור בהישג יד ברשויות מקומיות בישראל

תחום הדיור בהישג יד כאמור נמצא בתחילת הדרך בישראל, ונכון להיום לא קיימת מדיניות ממשלתית קוהרנטית לפיתוח דיור בהישג יד. כפי שפורט לעיל, ישנם הסדרים שונים לפיתוח דיור בהישג יד, אך לא ברור מהי מדיניות הממשלה לגבי היחס ביניהם, ומהו היקף הישום הרצוי של כל אחד מההסדרים. כמו כן, כיוון שבהסדרים אלו המונח מוגדר באופן שונה, למעשה לא קיימת הגדרה אחידה לדיור בהישג יד.<sup>16</sup> בנוסף, היעדים שהממשלה מחויבת על פי חוק לפרסם לשיווק קרקע לפיתוח דיור בהישג יד אינם מבוססים על אומדן של הצורך בדיור מסוג זה, הם אינם כוללים הבחנות על בסיס מרחבי, וכיוון שהם יעדים שנתיים, הם לא מספקים מבט ארוך טווח.

ברמה המקומית ישנן רשויות מקומיות אשר עשו צעדים לפיתוח דיור בהישג יד, כגון עריכת אומדן של הצורך העירוני בדיור בהישג יד, מינוי בעלי תפקידים לקידום התחום, קביעת הוראות בתכניות בנין עיר ובכלל זה בתכניות מתאר כוללניות, קידום של פרויקטים נקודתיים, ואף אימוץ נוסחה מקומית לדיור בהישג יד (כפי שעשתה עיריית ת"א - יפו). אולם לא מצאנו רשויות מקומיות בהן קיימת מדיניות עירונית כוללת של דיור בהישג יד המכילה יעדים המבוססים על אומדן הצורך העירוני בדיור זה, יעדים ברורים, ומתווה פעולה להשגתם.

בתוך כך ניתן בהכללה לומר, שהפעילות המוניציפאלית ליצירת דיור עבור אוכלוסיה שלא יכולה להתגורר בהן בתנאי השוק מצומצמת. הסבר אפשרי לכך הוא העובדה שבישראל הנושא של דיור בהישג יד נתפס כמעט באופן מוחלט כנושא המצוי, מבחינת מדיניות וביצוע, ברמה המדינתית ולא המקומית, פרט להיבטים מסויימים של תכנון עירוני.

בחינה של היוזמות העירוניות לפיתוח של דיור בהישג יד שקודמו עד כה מעלה, כי רשויות שפועלות לקידום של תחום הדיור בהישג יד בתחומן הן לרוב רשויות מקומיות הממוקמות באזורי ביקוש, המעוניינות לספק פתרונות דיור בעיקר לצעירים שמתגוררים בהן. על פי רוב הפתרון המקודם הוא דיור בשכירות ארוכת טווח במחיר שוק או במחיר מופחת. בניסיון להסביר מגמה זו בקרב השלטון המקומי, נתמקד בשני גורמים:

- א. המוטיבציה של רשויות מקומיות לספק דיור בהישג יד כחלק מסל פתרונות דיור לתושביהן, וכן כדי ליצור או לשמר תמהיל חברתי מגוון.
- ב. סדרי העדיפות הלאומיים אשר ממוקדים ביצירת דיור לרכישה, פתרון שמיועד לרוב לבני מעמד הביניים ומעלה.

**מוטיבציה לאספקת דיור בהישג יד** - לרשויות מקומיות, בפרט באזורי ביקוש, יש עניין לספק דיור בהישג יד לתושביהן ואו לאוכלוסיה שהן מעוניינות למשוך לרשות. ניתן להצביע על שתי סיבות מרכזיות בבסיס מוטיבציה זו. הראשונה היא השאיפה להציע פתרונות דיור לתושבי הרשות, והשנייה היא יצירה של תמהיל אוכלוסיה מגוון.

<sup>16</sup> ר' הי"ש 11 לעיל.

העמדת דיור בהישג יד לרשות תושבי העיר נתפסת כדרך להציע לאוכלוסיה צעירה שגדלה ברשות ומתקשה להשיג דיור בשל מחירי שוק גבוהים, אפשרות להישאר בעיר ולהתגורר בקהילה המוכרת ולצד המשפחה. נימוק נוסף נוגע להכרה בחשיבות של תמהיל חברתי מגוון עבור שגשוג העיר, ובקשר שבין הזדמנויות דיור שכוללות דיור בהישג יד ליצירת מגוון זה. ברשויות מבוקשות, היצע של דיור בהישג יד הוא אמצעי שמאפשר לאוכלוסיה ממעמד הביניים ומעמדות נמוכים להתגורר בעיר. ברשויות פחות מבוקשות, מיזמים שמשווקים כדיור בהישג יד פונים בעיקר לאוכלוסיה צעירה כאמצעי למשיכה של קהל יעד בו הרשות מעוניינת, כגון זוגות צעירים בראשית דרכם אל מעמד הביניים.

**סדרי העדיפויות הלאומיים בתחום הדיור** – הממשלה הנוכחית, ובפרט משרד האוצר וקבינט הדיור, רואים באספקת דיור לרכישה במסגרת פרויקטים מסוג 'מחיר למשתכן' פתרון מרכזי וכמעט בלעדי למשבר הדיור, ועל כן מרכזים את מירב המאמצים הממשלתיים ביוזמת דגל זו. התמקדות הממשלה בדיור לרכישה בתכנית 'מחיר למשתכן' מטה את היוזמה לטובת משקי בית במעמד הבינוני ובמעמד הבינוני-נמוך. אולם דיור אשר נבנה במסגרת זו באזורים מבוקשים, משווק במחירים שהם בהישג ידם של משקי בית ממעמד גבוה ובינוני-גבוה.<sup>17</sup> לצד זאת, יוזמות ממשלתיות בתחום השכירות מקודמות על ידי החברה הממשלתית 'דירה להשכיר', אולם פעילות החברה מצומצמת, ומרבית יחידות הדיור שהיא משווקת הן דירות להשכרה ארוכת טווח במחירי השוק, עם נתח מצומצם של 25% יח"ד בפרויקט שמשווק בדמי שכירות מופחתים ב-20% ממחיר השוק. הפחתה זו אינה מבטיחה שדמי השכירות הם ברי השגה עבור משקי בית בעשירונים נמוכים ועשירוני הביניים.

לאור רקע זה, לרשויות מקומיות שמעוניינות לפעול על מנת לקדם בעצמן דיור בהישג יד יש שני אפיקי פעולה מרכזיים, אשר יפורטו להלן:

**דיור בהישג יד בקרקעות המיועדות לצרכי ציבור** - כאמור לעיל, תקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית) משנת 2014 (להלן: "התקנות"), מאפשרות לקבוע שימוש של דיור בהישג יד להשכרה במקרקעין המיועדים לצרכי ציבור. התקנות הותקנו מכוח סעיף 188 לחוק התכנון והבניה, ומתוקף סמכות שר הפנים (היום סמכות שר האוצר), לקבוע מהם צרכי הציבור שעל מנת לממשם מוסמכת ועדה מקומית להפקיע מקרקעין. דיור בהישג יד לפי התקנות הינו דיור להשכרה לתקופת שכירות ארוכת טווח, שנמשכת עד שש שנים. יחידות הדיור מושכרות לזכאים בדמי שכירות מופחתים שיקבעו בשיעור שהוא לכל הפחות נמוך ב-20% ממחיר השוק של יחידת הדיור. דמי השכירות נותרים יציבים ואין להעלותם אלא בשיעור מדד המחירים לצרכן בתוספת 1% מדי שנה במהלך תקופת השכירות. לרשות מקומית יש סמכות להגדיל את שיעור ההפחתה ללא הגבלה, כל עוד חל שיעור הפחתה זהה על כל יחידות הדיור. אפשרות זו יוצאת דופן ביחס להסדרים חוקיים אחרים שעוסקים בדיור בהישג יד, כיוון שהיא מאפשרת מידה של גמישות לרשות המקומית בקביעת מחיר דמי שכירות, והתאמת המחיר ליכולת הכלכלית של אוכלוסיית היעד לדיור בהישג

<sup>17</sup> על היחס בין תכנית 'מחיר למשתכן' ודיור בהישג יד ר' מדד הגר, מדד הדיור בהישג יד ב'מחיר למשתכן', <https://www.israhc.org/affordablehousingindexxml>

יד. כך, למשל, רשות מקומית שבה מחירי השכירות מאד גבוהים והיא מעוניינת ליצור דיור בהישג יד עבור בעלי הכנסה בינונית-נמוכה, יכולה להגדיל את שיעור ההפחתה ממחיר השוק, על מנת שמחיר השכירות יתאים ליכולת הכלכלית של אוכלוסיית יעד. כמו כן רשות מקומית רשאית להקצות מחצית מיחידות הדיור לזכאים תושבים העיר. לפיכך, רשות מקומית יכולה לקדם תכנית שמוסיפה שימוש של דיור בהישג יד בקרקע המיועדת לצרכי ציבור, ולהקצות את הקרקע עבור הקמת דיור בהישג יד.

**דיור בהישג יד בקרקעות בבעלות הרשות המקומית** - בקרקעות שמצויות בבעלות הרשות המקומית, מוסמכת הרשות לממש מדיניות עירונית בתחום הדיור ולקדם דיור בהישג יד. על פי פקודת העיריות לרשות מקומית יש סמכות רחבה לפעול לאספקת שיכון לימעותי אמצעים, אשר כוללת לרכוש ולחכור קרקע, להקים שיכונים, לתחזק דיור ועוד (ס' 249 (5) לפקודת העיריות נוסח חדש). המונח 'מעוטי אמצעים' אינו מוגדר וניתן לפרשו באופן רחב כך שיכלול סמכות לספק דיור בהישג יד.

דוגמה לישום אפשרות זו קיימת בשכונת שפירא בת"א-יפו, שם העירייה יזמה, קידמה והקימה על קרקע בבעלותה את 'גני שפירא', פרויקט עירוני ראשון לדיור בהישג יד (עליו בהמשך). המיזם, ופרויקטים נוספים לדיור בהישג יד שקמים בעיר, הם חלק ממדיניות עירונית לקדם דיור בהישג יד שאושרה על ידי מועצת העיר.<sup>18</sup>

לצד האפיקים המתוארים לעיל לקידום דיור בהישג יד בקרקע בבעלות עירונית או בקרקע לצרכי ציבור, יש לציין כי לרשות מקומית נועד תפקיד משמעותי ביחס לפיתוח של דיור בהישג בקרקעות פרטיות ובקרקעות בבעלות המדינה, ובפרט בהיבטים של תכנון ורישוי. יחד עם זאת, במצב המשפטי הנוכחי, ולאור ההגדרה המצמצמת של סמכויות מוסדות התכנון ושל המושג 'דיור בהישג יד' בחוק התכנון והבניה, רשויות מקומיות לרוב אינן עוסקות בקידום של תכניות לדיור בהישג יד בקרקעות פרטיות או ציבוריות.

כאמור, בתיקון 101 לחוק התכנון והבניה התשכ"ה – 1965 שנערך בשנת 2014 הוטמע לראשונה המושג 'דיור בהישג יד'. מאז ועדות מקומיות מוסמכות לאשר תכנית המגדילה את השטח המותר לבניה בתכנית מאושרת במגרש בבעלות פרטית, ובלבד שבמלוא הזכויות (הקיימות והתוספתיות) יבנה דיור בהישג יד, אשר מוגדר כדיור להשכרה ארוכת טווח במחיר שוק.

הסדר זה הפך ליאות מתה' מאז חקיקתו, להערכתנו בשל שתי סיבות – ראשית, על פי ההסדר, תמריץ זכויות הבניה<sup>19</sup> מותנה בכך שכלל יחידות הדיור ייעודו עבור דיור להשכרה ארוכת טווח, מבלי שתיתאפשר גמישות במצבים של העדר כדאיות כלכלית. הסיבה השניה נוגעת לטיב הדיור שנוצר מתוקף ההסדר – שהינו דיור להשכרה ארוכת טווח במחיר זהה למחיר השוק, זאת בעוד שהמהות של דיור בהישג יד הוא יצירה של דיור במחיר אשר הולם את היכולת הכלכלית של משקי בית במעמד ביניים ומעמדות נמוכים.

<sup>18</sup> החלטת מועצת העיר ת"א – יפו מיום 20.6.2011.

<sup>19</sup> ר' בחוק התכנון והבניה סעיף 62א(א)(14) לעניין היקף הסמכויות של ועדה מקומית להוסיף זכויות במקרקעי ישראל, ובסעיף 62א(א)(1א)(2) לעניין היקף הסמכויות של ועדה מקומית עצמאית להוסיף זכויות בקרקע פרטית.

פרקטיקה נוספת בה רשויות מקומיות עשויות להוביל פיתוח דיור בהישג יד בקרקע בבעלות פרטית נעוצה במסגרת הסכמית, קרי באמצעות הסכם תכנון לדיור בהישג יד. מדובר בהסכם בין יזם ורשות מקומית שנוהה להליך התכנוני במסגרתו מתחייב יזם לבצע מטלות לטובת הציבור, כדוגמת דיור בהישג יד. לעיתים ההסכמות בין הרשות והיזם באות לידי ביטוי בתכנית, אולם ישנם גם מקרים בהם ההסכמות אינן מעוגנות בהוראות התכנית. ככלל, חוקיותם של הסכמי התכנון אינה חד משמעית שכן לא קיימת רגולציה ברורה מחד, ומאידך קיימת פסיקה סותרת אשר חלקה מכשירה בדיעבד הסכמי תכנון וחלקה מבטלת הסכמים מסוג זה (אלתרמן ומועלם, 2013).

הדוגמה הבולטת לשימוש בהסכמי תכנון ליצירת דיור בהישג יד בקרקעות פרטיות היא המדיניות של עיריית ת"א-יפו. בתכנית המתאר לעיר (תא 5000) קבוע מנגנון המאפשר לועדה מקומית להגדיל זכויות בניה כתמריץ לבניית מטלות ציבוריות שונות ובהן דיור בהישג יד. היקף הדיור בהישג יד והיבטים נוספים הקשורים בהסדרתו בפרויקט הספציפי, נקבעים במסגרת הסכם תכנון אשר נחתם מול היזם.

#### **מקרי בוחן – דיור בהישג יד ברשויות מקומיות שמוקם באמצעות שותפות ציבוריות - פרטית**

שני האפיקים לדיור בהישג יד שתוארו בפתיחת הפרק מבוססים על כך שרשות מקומית מקצה קרקע, בין אם קרקע בבעלותה או קרקע המיועדת לצרכי ציבור, על מנת להקים מיזם דיור בהישג יד. סוגיית הקצאת הקרקע מעלה שאלות מגוונות כגון היחס בין דיור בהישג יד ומטרות ציבוריות אחרות להקצאת קרקע, וכן שאלות מתחום דיני ההפקעות, שריעתנו קצרה מכדי להידרש להן. כמו כן, בהעדר תקציבים ממשלתיים לבניית דיור בהישג יד, רשות מקומית שיכולה ומעוניינת להקצות קרקע עבור דיור בהישג יד הייתה צריכה להקצות מעבר לקרקע גם משאבים לבניה, ניהול, תחזוקה ותפעול של הדיור. שותפות עם המגזר הפרטי לשם הקמת מיזמים אלו עשויה כאמור לגשר על פערי מימון, לייעל את תהליך ההקמה ואת ניהול המיזמים.

בסקירה זו יוצגו שלושה מקרי בוחן בהם רשויות מקומיות התקשרו או פיתחו מודל להתקשרות עם גורמים מהמגזר הפרטי בשותפות ציבוריות-פרטית להקמה של דיור בהישג יד. מכיוון שהניסיון הנצבר בנושא מאד מצומצם, תובא לצד מקרי הבוחן שעוסקים בדיור בהישג יד גם דוגמה להקמה של מעונות סטודנטים על קרקע המיועדת לצרכי ציבור.

באופן אידאלי, רצוי היה לבחון באמצעות מקרי הבוחן שאלות כגון האם השותפות הציבורית-פרטית השיגה את המטרה בפרויקט דיור בהישג יד; האם הפרויקט שנבנה הוא בר קיימא ויש בו כדי ליצור מלאי של דיור בהישג יד לטווח ארוך; האם ניתן ליישם את מודל השותפות בפרויקטים נוספים; אלו מרכיבים בשותפות הפכו אותה למוצלחת; (Moskalyk, 2008), וכן אלו חסמים ואתגרים התעוררו במסגרת הפרויקט. אולם הניסיון בארץ כה מצומצם, והיזומות הבודדות בתחום נמצאות עדיין בתכנון וטרם הגיעו לשלבי ביצוע, כך שקשה להשיב על שאלות אלה. לאור זאת, במסגרת הסקירה נבקש להציג כיווני פעולה שונים בהם נוקטות רשויות מקומיות לשם קידום יוזמות דיור באמצעות שותפויות ציבוריות-פרטיות, ולעמוד על סוגיות כגון מאפייני הדיור בהישג יד שרשויות מקדמות, האופן בו מעוצבות השותפויות, התפקיד שנוטלים שחקנים שונים בתהליך, והדרך בה מובנים חלוקת התפקידים והסיכונים בין הצדדים לשותפות.

## דיוור בהישג יד בתכנית מתאר 3700 צפון מערב העיר ת"א-יפו

מלאי הדיוור בהישג יד בעיר ת"א-יפו מבוסס כיום הן על דיוור שנבנה בקרקע פרטית במסגרת הסכמי תכנון עם יזמים, והן על דיוור שנבנה במגרשים בהם העיריה היא בעלת הקרקע או בעלת חלק מקרקע בפרויקט. עיריית ת"א פועלת כיום בשני אפיקים לבנייה של דיוור בהישג יד בקרקעות שבבעלותה:

- **מימון עירוני לבניה, ניהול ותחזוקה** – אפיק זה יושם כמוזכר לעיל בפרויקט הראשון לדיוור בהישג יד 'גני שפירא', במסגרתו נבנו 69 יחידות דיוור בהישג יד להשכרה ארוכת טווח בשכונת שפירא. הפרויקט נבנה באמצעות החברה העירונית 'עזרה וביצרון' במימון מלא של העירייה. מראיונות שנערכו עם גורמים בעירייה עלה כי בפרויקט זה עיריית ת"א-יפו ביקשה במקור להתקשר בשותפות ציבורית-פרטית במודל BOT לבניה וניהול של המיזם על ידי זכיון, אך השוק לא היה בשל לכך. משכך, הפרויקט נבנה, מנוהל ומתוחזק על ידי העירייה. עוד עולה כי הניסיון מפרויקט זה, ובפרט ההשקעה התקציבית הגבוהה הכרוכה בבניית הנכס ובניהולו, הובילה לכך שהעירייה בוחנת מודלים חלופיים לבניית דיוור בהישג יד בקרקעות בבעלות עירונית.

- **שיווק קרקע בבעלות עירונית תוך דרישה לבנות יחידות דיוור בהישג יד אשר יעברו לעירייה** – באפיק זה העירייה משווקת קרקע בבעלותה במכרז שבו אחד התנאים הוא שהזוכה יבנה דיוור בהישג יד, ויעביר את יחידות הדיוור לידי העירייה. כך למשל נעשה בפרויקט מיכאלאנג'לו<sup>20</sup> ושוק העליה<sup>21</sup>, אשר נבנו בקרקעות עירוניות (בחלקן).

לצד שני האפיקים לעיל, עיריית ת"א-יפו מגבשת בימים אלה מודל המבוסס על שותפות ציבורית-פרטית מסוג BOT על מנת לפתח 1,360 יחידות דיוור בהישג יד, אשר אושרו בתכנית מתאר 3700 צפון מערב העיר, ת"א-יפו. 360 מיחידות הדיוור הללו מתוכננות על 'מגרש מיוחד בעל אופי ציבורי לדיוור בהישג יד להשכרה', שנמצא בבעלות העירייה. בנוסף לכך 1,000 יחידות מתוכננות בפרישה משתנה בחמשת מתחמי התכנית, ויבנו מתוקף זכויות בבעלות עיריית תל אביב-יפו. כיוון שהתכנית מייעדת כמות חסרת תקדים של יחידות דיוור בהישג יד, נבחנת ההיתכנות להקמה, ניהול ותחזוקה של יחידות הדיוור במסגרת שותפות ציבורית-פרטית, בין היתר על מנת שמלאי הדירות לא יהווה נטל משמעותי על התקציב העירוני.

שיקול מעניין נוסף שעלה כנימוק לפיתוח מודל BOT הוא המוטיבציה להעביר את ניהול הדיוור לגורם פרטי, וניתוק הזיקה בין העירייה ובין הדיירים ככל שהדבר נוגע לניהול הדיוור. הניסיון הנצבר בפרויקט גני שפירא העלה כי התמודדות העירייה עם תושבי העיר בכובעם כדיירים מציב את העירייה במצב מורכב, בעיקר ברגעי קונפליקט. במקרה של גני שפירא חלק מהדיירים המתגוררים בפרויקט מתנגדים לתנאי השכירות שהוגדרו על ידי העירייה, ובפרט לתחילת תקופת הזכאות לחמש שנים. הדיירים יצאו במאבק ותבעו מעיריית תל אביב-יפו להאריך את ההתקשרות עם, תוך הפעלת לחצים ציבוריים ופוליטיים.

<sup>20</sup> **מיכאלאנג'לו** – פרויקט המתחם יהודה הימית ביפו, ובו 5 יחידות דיוור בהישג יד להשכרה ארוכת טווח שהינן בבעלות העירייה. יחידות הדיוור שולבו בבניין שכולל 42 יחידות דיוור שהוצעו למכירה בשוק הפרטי על ידי יזם פרטי.  
<sup>21</sup> **שוק העליה** - 70 יחידות דיוור בהישג יד להשכרה ארוכת טווח שנמצאות בהליכי בניה בפרויקט בקרקע שבה לעיריה יש זכויות בניה. יחידות הדיוור נבנות על ידי חברה יזמית כבניין נפרד לצד שני בניינים נוספים בפרויקט בהם ישווקו יחידות דיוור למכירה במחיר שוק.



במקרה זה הרשות המקומית הייתה נתונה תחת לחצים פוליטיים מצד תושבים – דיירים, אשר חלוקים על שיקול הדעת שלה לגבי מהו השיקול הציבורי המיטבי. ההנחה בקרב גורמים בעירייה עמם שוחחנו היא כי לו מערכת היחסים עם התושבים הייתה מתווכת על ידי גורם פרטי, אזי הרשות לא הייתה נתונה ללחצים דומים, ולא הייתה חשופה להפסדים הכלכליים שעלולים להיווצר במצב של סרוב הדיירים להתפנות. לפיכך ישנה העדפה שסוגיות כמו טיפול בדיירים שמסרבים להתפנות או מאחרים בתשלום, גביית דמי שכירות וניהול, האחריות על תחזוקת הבניין וכדומה, יבוצעו על ידי גורם פרטי וחיצוני למערכת היחסים תושבים-רשות.

מודל ה-BOT לדיוור בהישג יד המתוכנן בתכנית 3700 נמצא כאמור בתהליך התהוות, כאשר פיתוח המודל מניח כי במסגרת שותפות ציבורית-פרטית השותף הפרטי יתכנן, יבנה, ינהל ויתחזק את יחידות הדיוור. בתמורה הוא יגבה את דמי השכירות מיחידות הדיוור ומשטחי מסחר במידה וישולבו בפרויקטים. הבעלות על יחידות הדיוור תהיה בידי העירייה, והיא תהיה אחראית על איתור זכאים לדיוור בהישג יד, הגרלת הדירות ואיכלוסן. כמו כן העירייה תפקח על אופן הניהול והתחזוקה של המבנים וכן על היבטים הנוגעים לשימוש במבנים והבטחת איכלוסם על ידי זכאים.

פיתוח המודל כולל בדיקות היתכנות כלכלית לתרחישים שונים של פיתוח דיוור בהישג יד. הרכיב התחרותי במכרזים יהיה התשלום שיציעו המתחרים עבור השימוש בקרקע. כמו כן, בין היתר נבחנים משתנים כגון משך התקופה בה יחזיק השותף הפרטי ביחידות הדיוור לפני שיעבירן לידי העירייה, גובה דמי השכירות והאפשרות שיעמוד בהלימה למדיניות העירונית בנוגע לדמי שכירות בדיוור בהישג יד, האפשרות לשלב נכסים מניבים אותם יוכל השותף הפרטי למכור כגון חנויות או יחידות דיוור למכירה וכן הקלות בתקן חניה.

במסגרת בדיקות ההיתכנות למודל נבדקת המשמעות הכלכלית של הקמת דיוור בהישג יד שעונה על הקריטריונים העירוניים לדיוור בהישג יד. משמע, דיוור להשכרה ארוכת טווח שמחירו נקבע כערך של 30% מההכנסה הממוצעת של העשירון השביעי. במסגרת הבדיקה לעיל נבחנת גם אפשרות לשלב יחידות דיוור שדמי השכירות בהן ייקבעו ביחס להכנסה הממוצעת של העשירון החמישי.

יחידות הדיוור יושכרו למי שעומד בתנאי הזכאות שקבעה העירייה – משק בית ובו לפחות בגיר אחד שהוא אזרח ישראל, תושב העיר וגילו פחות מ-45, ושבו כלל הבגירים במשק הבית הם חסרי דירה, שממצים את כושר ההשתכרות שלהם והכנסתם החודשית המשותפת ברוטו אינה עולה על ממוצע ההכנסה החודשי של העשירון השביעי. סך ההון העצמי של משק הבית אינו עולה על 300,000 ש"ח.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> לפרוט ר' באתר עזרה וביצרון <https://www.tel-aviv.gov.il/Residents/Assets/Pages/EBTLV.aspx>

## החכרת קרקע לצרכי ציבור להקמת דיור בהישג יד בבת-ים

עיריית בת-ים מקדמת מספר פרויקטים המיועדים לצעירים בשטחים בבעלות עירונית ובקרקעות המיועדות לצרכי ציבור. משיחות שערכנו עם גורמים בעירייה עלה כי ליוזמות אלה שתי מטרות מרכזיות. הראשונה היא משיכה של אוכלוסיה לעיר ויצירת שינויים חברתיים-כלכליים, והשנייה היא מינוף של נכסי העירייה על מנת להשיא רווחים. ביחס למטרה הראשונה עיריית בת-ים הציבה יעד של שילוב דיור המיועד לסטודנטים וכן דיור בהישג יד שעומד על 5% ממלאי הדיור בעיר (המוערך ב 2000-3000 יח"ד). במסגרת זו מקודם תכנון עבור מיזמים להקמת מעונות סטודנטים בקרקעות המיועדות לצרכי ציבור וכן דיור בהישג יד.

מיזם דיור בהישג יד שמצוי בשלב מתקדם מתוכנן ברובע הדרומי בבת-ים (במגרש B 351 בתכנית בי/450/4).<sup>23</sup> הפרויקט האמור מתוכנן על קרקע בבעלות עירונית, שיעודה הוא שטח לצרכי ציבור. הפרויקט עתיד להיבנות בתוך שכונה חדשה הנמצאת כבר בתהליך בניה, ובסמיכות לאזור בו מיועד לקום קמפוס אקדמי. במסגרת המיזם מתוכננות לפחות 115 יחידות דיור בהישג יד אשר יושכרו בהתאם להוראות החוק ביחס לדיור בהישג יד בקרקעות המיועדות לצרכי ציבור על פי תקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית) 2014.

על מנת לבצע את הפרויקט פרסמה עיריית בת-ים, באמצעות התאגיד העירוני חברת חוף בת-ים ליוזמות ופיתוח, 'מכרז לפיתוח והחכרה של מקרקעין לצורך הקמה וניהול של פרויקט לדיור בהישג יד להשכרה' (מכרז פומבי 22/16). המכרז אינו מתווה שותפות ציבורית-פרטית באחד המודלים המוכרים, אלא עושה שימוש במודל חכירת הקרקע לתקופה ארוכה. אך בכך הוא יוצר הלכה למעשה יחסים של שותפות בין הרשות המקומית ובין השותף הפרטי בפרויקט המגורים. תנאי ההתקשרות במכרז מחלקים את משך חיי הפרויקט לשלושה חלקים: החלק הראשון הוא תקופת פיתוח בת חמש שנים במהלכה השותף הפרטי מחויב לקדם את תכנון הפרויקט ולהשלים את תהליך הבניה. בתקופה זו הוא נדרש לשלם לעירייה דמי פיתוח בסך 10 מיליון ₪. לאחר שמחויבויות השותף הפרטי יושלמו לשיעור רצון העירייה יחתם הסכם חכירה ויחל החלק השני בפרויקט, במסגרתו העירייה מחכירה לשותף הפרטי את המקרקעין למשך 49 שנים לצורך הפעלה, ניהול ותחזוקה של הדיור בהישג יד בלבד. דמי החכירה עבור תקופה זו הם הרכיב התחרותי במכרז.<sup>24</sup> החלק השלישי בפרויקט הוא למעשה תקופת אופציה להמשך חכירה לאורך 49 שנים נוספות, בהסכמת העירייה ובכפוף לתשלום דמי חכירה שיקבעו ע"י שמאי. על פי המכרז לעירייה יש זכות לסרב להארכת החכירה, אולם היא תידרש לשלם לזים את השווי של המבנה שנבנה על הקרקע (ללא שווי הקרקע). בתום תקופת החכירה הפרויקט יועבר לידי העירייה.

במסגרת מעין שותפות זו השותף הפרטי כאמור מתכנן, בונה, מנהל ומתחזק את פרויקט הדיור. העירייה מצדה נוטלת תפקיד של מפקחת, הן בתקופת הבניה והן לאורך תקופת השכירות, והיא רשאית להעסיק לשם כך חברת בקרה. כך למשל חוזה השכירות שיחתם בין הדיירים והשותף הפרטי מותנה באישור העירייה, כמו כן התקשרות עם דיירים בהסכם מותנית בכך שהעירייה תאשר את דבר היותם זכאים לדיור בהישג יד בהתאם לתנאי הזכאות שקובע משרד השיכון. כמו כן בתום

<sup>23</sup> בסמוך למיזם זה מתוכנן לקום מתחם מעונות סטודנטים, גם הוא בקרקע המיועדת לצרכי ציבור בבעלות עירונית.

<sup>24</sup> על פי פרסומים בעיתונות, החברה הזוכה "חלומות ביס" הציעה דמי שימוש של 12.75 <http://www.news1.co.il/Archive/001-D-384817-00.html>

תקופת הפיתוח על השותף הפרטי להביא לאישור העירייה תכנית להפעלה ולניהול של המבנה שקובעת את טיב השירות שינתן לדיירים.

### **שותפות ציבורית – פרטית להקמת מעונות סטודנטים בבית אגרון ירושלים**

מקרה הבוחן השלישי מציג הקמה של מעונות סטודנטים באמצעות שותפות ציבורית-פרטית. מעונות סטודנטים אמנם שונים מדיור בהישג יד בהיבטים שונים כגון קהל היעד לדיור, מפרט הבניה ואופן המגורים, מיקום הפרויקטים ועוד, אולם הניסיון הנצבר בתחום מעונות הסטודנטים עשוי לשפוך אור על היבטים שונים ביחס לדיור בהישג יד. כמו כן, כיוון שלא קיימים כיום מיזמים בשלבי הקמה של דיור בהישג יד שבוצעו באמצעות שותפויות ציבוריות-פרטיות, יש טעם ללמוד מהניסיון שנצבר במעונות סטודנטים, כיוון שלמודל מגורים זה יש מאפיינים משותפים עם דיור בהישג יד, כגון רגולציה על המחיר, והיותו דיור שנבנה בין היתר בשטחים בבעלות ציבורית וביעוד ציבורי, וכן דיור המיועד לאוכלוסייה מוגדרת. נקודה נוספת בה נבדל מיזם זה מפרויקטים לדיור בהישג יד נוגע למעורבות הממשלתית במתן מענק להקמת מעונות סטודנטים, אותו קיבלה עיריית ירושלים.

במסגרת הפעולות שמבוצעות בירושלים למשיכת אוכלוסייה צעירה למרכז העיר, נבנו במתחם אגרון שברחוב הלל שני מבני מעונות סטודנטים בהם 420 מיטות, בקרקע המיועדת לצרכי ציבור אותה הקצתה עיריית ירושלים לשם בניית הפרויקט. המעונות אוכלסו באוקטובר 2017 ומיועדים לסטודנטים הלומדים בבצלאל וכן במוסדות נוספים בעיר.

המעונות נבנו באמצעות שותפות ציבורית-פרטית במודל DBOT.<sup>25</sup> המכרז לפרויקט פורסם בשנת 2012 על ידי עיריית ירושלים באמצעות עדן – חברה עירונית לפיתוח כלכלי בירושלים ובשותפות האקדמיה לאומנות ועיצוב בצלאל (מכרז פומבי 10/12).

השותפות המתוארת היא רבת שחקנים, שכן מעבר לשותף הפרטי ולשותפים הציבוריים (עיריית ירושלים וחברת עדן), חבר בשותפות מוסד אקדמי אשר התחייב לכך שסטודנטים שלומדים בבצלאל ישכרו לאורך כל תקופת הפעלת המעונות לפחות 150 יחידות לינה. כמו כן לבצלאל ניתנה זכות סרוב ראשונה לגבי השכרת יתר יחידות הלינה בפרויקט לסטודנטים שלה. השילוב של בצלאל בפרויקט נעשה כשלב מקדים למכרז הזכיינות. בשלב זה חברת עדן פרסמה מכרז לאיתור של מוסד אקדמי שיתחייב להשכיר כמות קבועה של חדרי מעונות, וכן יהיה הגורם שעומד מול השותף הפרטי בתפעול השוטף של המעונות.

במסגרת השותפות השותף הפרטי נדרש לתכנן, להקים, להפעיל ולתחזק את הפרויקט לאורך כל תקופת הזיכיון (24 שנים ו-11 חודשים, כולל תקופת התכנון וההקמה), ולאחריה להחזיר את הפרויקט לעיריית ירושלים. בתוך כך הוא אחראי לקבל את כל האישורים והרישיונות הנדרשים לשם הקמת הפרויקט ונדרש לשאת בכלל הסיכונים שעלולים להתממש בעת הקמת הפרויקט. העלות הכוללת של הפרויקט לשותף הפרטי הוערכה בכ- 50 מיליון ₪ (שפיר הנדסה ותעשייה בע"מ, 2015).

<sup>25</sup> שותפות ציבורית – פרטית מסוג DBOT כוללת נוסף על מרכיבי שותפויות מסוג BOT גם את הליך התכנון (Design).

בתמורה למחויבות הנ"ל העירייה העמידה לרשותו של השותף הפרטי את שטח הפרויקט לשם הקמה והפעלה של המיזם, והוא זכאי להכנסות מדמי השכירות שישולמו במעונות וכן בשטחי מסחר נלווים. עלות דמי השכירות למיטה נקבעה במכרז מול המוסד האקדמי והוטמעה במכרז, ועמדה על 1,200 ₪ לחודש לכל היותר (צמוד למדד מחירים לצרכן של ינואר 2011).

מקור הכנסה נוסף לשותף הפרטי הוא תשלום מטעם העירייה שהיה הרכיב התחרותי במכרז ("מענק הקמה"). ההצעה שזכתה במכרז הוגשה מטעם שותפות בין שתי חברות - שפיר הנדסה אזרחית (85% מהבעלות בפרויקט) וחברת מעיין פרויקטים ותשתיות לאומיות (15% מהבעלות בפרויקט). הצעתן לבניית הפרויקט עמדה על 77,000 ש"ח – מענק הקמה בלבד. נקודה מעניינת בהקשר זה נוגעת לפער יוצא הדופן בין שני המציעים במכרז – חברת שיכון ובינוי הציעה הצעה של 41 מיליון ₪ (גלובס, 2013). פער זה הצטמצם במידת מה במהלך חיי הפרויקט, שכן בהמשך הועבר לשפיר-מעיין מענק נוסף בגובה כ- 7 מיליון ₪. מענק זה ניתן בעקבות אישור תב"ע שקידמה העירייה, אשר הרחיבה את זכויות הבניה בפרויקט. בעוד שהמכרז המקורי הציע בניית פרויקט שכלל הקמת 4 קומות על גבי שני מבנים קיימים במתחם אגרון, וכן הקמת מבנה חדש בן 6 קומות, לאחר השינוי התכנוני התווספו 3 קומות נוספות לאחד המבנים ו-2 קומות למבנה השני. על מנת לממש את זכויות הבניה הנ"ל הורחב המכרז מול שפיר – מעיין לבניית תוספת הזכויות.

על פי גורמים בחברת עדן, החברה יצאה למכרז המקורי לשותפות כאשר במקביל קודמה תכנית להרחבת זכויות הבניה. המכרז פורסם תוך ידיעה כי במידה והתכנית תאושר, הזכיין עמו יתקשרו יהיה הגורם שיממש את הבניה גם במסגרת הזכויות הנוספות, כיוון שמדובר בתוספת של קומות על מבנה שנמצא בשלבי בניה, ואין אפשרות או היגיון בשילוב של גורם מבצע נוסף. נקודת מוצא זו קיבלה ביטוי במכרז, ויש בה כדי להסביר חלק מהפער בין ההצעה של שיכון ובינוי ובין ההצעה של שפיר-מעיין, אשר התבססה על הנחה שזכויות הבניה יאושרו. כאשר אושרו הזכויות הנוספות, הרשות המקומית הייתה בעמדת מיקוח נחותה יחסית במו"מ מול הזכיינית, מה שבא לידי ביטוי במענק ההקמה עבור תוספת הזכויות, שהוא גבוה משמעותית ממענק ההקמה שהציעה שפיר-מעיין במכרז הראשון (77,000 מול 7 מיליון ₪). יש לציין כי על פי האומדן של עדן עלות הפרויקט בכללותו הוערכה בכ-10 מיליון ₪, סכום שעולה על שני המענקים שלבסוף הוקצו על ידי העירייה למיזם.

מבחינת תפקיד העירייה בפרויקט, ניתן לומר שנדרשה מהעירייה מעורבות גבוהה ומורכבת במסגרת הליך ההתקשרות ובניית המיזם, אשר כללה קידום תב"ע להרחבת זכויות הבניה, התקשרות עם מוסד אקדמי ולאחר מכן התקשרות עם זכ"יין, וכן הרחבת היקף הזכיינות. לדברי גורם בחברת עדן, תקופת התכנון וההקמה של הפרויקט ארכה כ-16 שנים, עד לאכלוס שחל כאמור באוקטובר 2017. כמו כן, לעירייה תפקידי פיקוח הן על התכנון שבוצע בהתאם להנחיות שהיא התוותה ואישרה, הן על פעולות הבניה והן על פעילות הניהול, התחזוקה וכדומה.

לסיכום, סקירה זו מעלה כי בהעדר מדיניות ממשלתית או עירונית קוהרנטית לפיתוח דיור בהישג יד ישנן רשויות מקומיות אשר מקדמות בכלים שונים מיזמים לדיור מסוג זה. מדובר בעיקר ברשויות מקומיות באזורי ביקוש שמקדמות פרויקטים להשכרה ארוכת טווח, שמטרתם למשוך אוכלוסיה צעירה ממעמד הביניים, או לספק דיור לאוכלוסיה בחתך זה במקרים בהם מחירי הדיור מגיעים לרמה שמקשה על משקי בית במעמד הביניים להמשיך להתגורר בעיר.

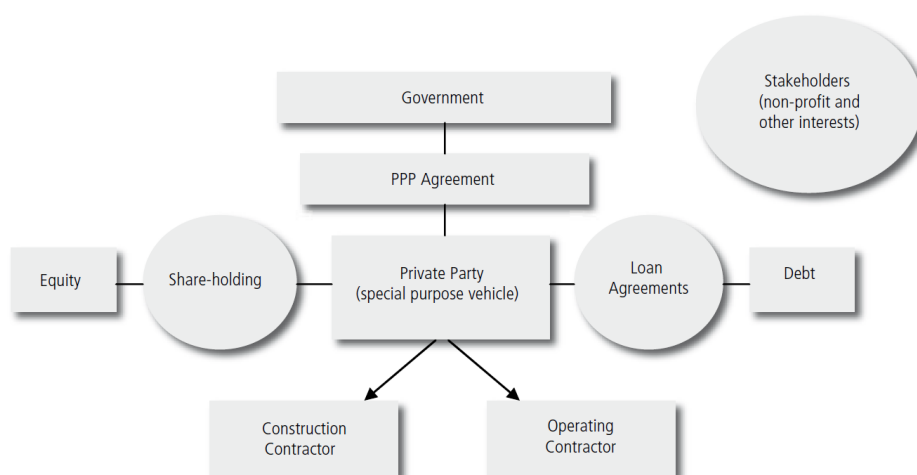
בשלושת מקרי הבוחן מיזמי הדיור יבנו על קרקע ציבורית (קרקע לצרכי ציבור או בבעלות ציבורית), כאשר מימון עלויות הבניה נעשה רובו או כולו על ידי זכיון פרטי. מקרי הבוחן מציגים מודלים שונים ביחס לרכיב התחרותי במכרז, המשקף את מטרות הרשות המקומית. בעוד שבבת-ים הרכיב התחרותי הוא התמורה שמציע השותף הפרטי עבור הקרקע, בירושלים הרשות המקומית השתתפה בעלויות ההקמה, והרכיב התחרותי במכרז היה גובה מענק ההקמה שהרשות מעבירה לשותף הפרטי. כמו כן מבנה השותפויות נבדל בין המקרים. בעוד שבבת-ים מדובר בשותף פרטי אחד שמתקשר עם הרשות המקומית בהסכם תלת שלבי, בירושלים שולב שחקן נוסף בשותפות (בצלאל), ותנאי הזיכיון התעדכנו עם השינוי במצב התכנוני במגרש.

הבדלים אלו ואחרים בין מקרי המבחן שופכים אור על המורכבות שקיימת בהתקשרות בשותפויות ציבוריות-פרטיות להקמת דיור בהישג יד (או מעונות סטודנטים לעניין מקרה הבוחן הירושלמי). כפי שיתואר בפרק הבא, הרגולציה על שותפויות אלה מוסיפה למורכבות זו רבדים נוספים.

### פרק שלישי: רגולציה על הקמת דיור בהישג יד באמצעות שותפויות ציבוריות פרטיות בישראל

לרגולציה ולסביבה פיננסית מאפשרת יש תפקיד מכריע במשיכה של משקיעים להתקשר בשותפויות ציבוריות-פרטיות להקמה של דיור בהישג יד (Oyebanji et al, 2013 ;Kumaraswamy & Zhang, 2001). עקרונות מרכזיים שנסקרים כחיוניים במבנה המשפטי שבו שותפויות ציבוריות-פרטיות בתחום של פיתוח דיור בהישג יד כוללים מערכת חוקים פשוטה ובה מעט חוקים בהירים, סביבה משפטית שמצמצמת את הסבירות לשחיתות ושמעניקה לשותפים מהמגזר העסקי ביטחון שההתקשרות החוזית עימם יציבה, וכן שקיפות והגינות וודאות (UN HABITAT, 2011).

שותפות ציבורית-פרטית היא מבנה מורכב, אשר מתואר בתרשים הבא, הלקוח מדוח משרד האוצר של דרום אפריקה ואומץ בדוח של UN HABITAT (2011). ניתן להתרשם מהאורגנים המרכיבים שותפות ציבורית-פרטית וכן מחלוקת התפקידים ביניהם:



Source: Adapted from the South African National Treasury

התרשים מייצג את התקשרות הממשלה בהסכם עם שותף פרטי, שבמקרים רבים מהווה חברה יעודית שמוקמת לצורך ההתקשרות SPV-Special purpose vehicle. השותף הפרטי מביא אל

השותפות הון וכן מתקשר בהסכמי מימון עם גורמים מממנים. כמו כן הוא מתקשר בהסכמים עם קבלני פיתוח ועם קבלן שמפעיל ומנהל את הפרויקט. בנוסף, על פי רוב מאגדת שותפות ציבורית – פרטית קשרים שהם מעבר לקשר בין השותף הפרטי והרשות הציבורית, ונוצרים בה איגודים של בעלי אינטרסים שונים כמו משקיעים, גורמים מלווים ושחקנים נוספים שיש להם עניין בפרויקט, כגון ארגונים ללא מטרת רווח.

על מנת למשוך משקיעים להשתתף בפיתוח תשתיות, על ממשלות לפתח מערכת משפטית ורגולטורית וכן סביבה פיננסית שמאפשרת ותומכות במבנה השותפות ובמרכיביה השונים (Kumaraswamy & Zhang, 2001). בהקשר זה ברמה ארצית, המסגרת המשפטית של ישראל נתפסת ככזו שמאפשרת יצירה של שותפויות ציבוריות-פרטיות, אף על פי שאין בה חקיקה יעודית וספציפית המסדירה את התחום (Euro-Mediterranean Investment and Partnership, 2011). לצד זאת, הסביבה הרגולטורית בתוכה פועלות שותפויות ציבוריות-פרטיות בשלטון המקומי בישראל לא נסקרה רבות במחקר. סקירה זו אינה מתיימרת למלא חלל מחקרי זה, ומטרתה להציג את המסגרת הרגולטורית אשר חלה על שותפויות ציבוריות-פרטיות להקמת דיור בהישג יד, ולמפות חסמים אשר מגבילים פיתוח דיור בהישג יד בדרך זו.

#### **רגולציה על שותפויות ציבוריות – פרטיות בשלטון המקומי בישראל**

שותפויות ציבוריות-פרטיות להקמת דיור בהישג יד כפופות לרגולציה שעוסקת באופן ספציפי בתחום של דיור בהישג יד אשר תוארה באופן חלקי לעיל, וכן לרגולציה מטעם השלטון המרכזי, ובפרט משרד הפנים, על התקשרויות של רשויות מקומיות בשותפויות ציבוריות-פרטיות. רזין וחזן (2013) טוענים, שהגישה של השלטון המרכזי לשותפויות מוניציפאליות-פרטיות היא אמביוולנטית. מחד ישנם מקרים בהם השלטון המרכזי מעודד שימוש בשותפויות עבור פיתוח תשתיות, כמו למשל ביחס למתקני טיפול במים וביוב, אך ככל שהדבר נוגע לאספקה של שירותים חברתיים עושה רושם שהממשלה אינה נוקטת עמדה חד משמעית ביחס לשימוש של רשויות מקומיות בשותפויות. ככלל נטען, כי השלטון המרכזי נוטה שלא לעודד רשויות מקומיות לפעול למען פיתוח כלכלי באמצעות חוזים המערבים יחסים מורכבים בין מקבלי החלטות פוליטיות ובין השוק העסקי. בהקשר זה לא מצאנו עמדה ברורה של הגורמים הממשלתיים אשר אמונים על תחום הדיור - משרד האוצר והשיכון, ביחס למעורבות של רשויות מקומיות בשותפויות עם המגזר העסקי להקמת דיור בהישג יד אך יתכן שהדבר נובע מכך שהם טרם נדרשו לסוגיה. ככלל שותפויות ציבוריות-פרטיות להקמת דיור בהישג יד ברשויות מקומיות, כפופות לרגולציה שמחיל משרד הפנים, ככל שותפות בין רשות מקומית והמגזר הפרטי.

לאור המתח לעיל בין השלטון המרכזי והמקומי, נסקור להלן בתמצית את הרגולציה שחלה על שותפויות מוניציפאליות-פרטיות, ואת ההליך שעל רשות מקומית לעבור מול השלטון המרכזי מהרגע בו התקבלה ההחלטה במועצת הרשות המקומית לקדם פרויקט ולבחון אפשרות ביצועו באמצעות שותפות ציבורית-פרטית. סקירה זו נועדה, בין היתר, למפות חסמים בפני פיתוח דיור בהישג יד באמצעות שותפויות, והיא מבוססת על עיון במקורות משפטיים ועל ראיונות עם גורמים בשלטון המקומי, במגזר העסקי ובמשרד הפנים.

### **בדיקת התאמת פרויקט לביצוע באמצעות שותפות ציבורית-פרטית**

ההחלטה לביצוע פרויקט באמצעות שותפות ציבורית-פרטית מבוצעת על ידי הרשות המקומית, והיא כפופה להנחיות שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים (חוזר 5/04, 2004). על פי הנחיות אלה השיטה המקובלת והמועדפת להקמה ותפעול של מתקנים ציבוריים ברשויות מקומיות היא מודל ההתקשרות ה'קלאסי' בו הרשות המקומית מתכננת ומקבלת את האישורים הנדרשים להקמת פרויקט, ומפרסמת מכרז להקמת הפרויקט בלבד, כאשר בתום ההקמה הרשות המקומית או קבלן מטעמה מפעילים את הפרויקט. במידה ורשות מקומית מעוניינת להתקשר בשותפות ציבורית-פרטית, עליה להוכיח מדוע מוצדק במקרה הספציפי להתקשר בשותפות. לשם כך עליה לערוך בחינת חלופות, ולהשוות בין השיטה המקובלת להתקשרות עם קבלן מבצע ובין מודלים שונים של שותפויות – BOT, PFI, PBOOT, DBO<sup>26</sup> וכן לאפשרות להתקשר בעסקת קומבינציה.

חוזר המנכ"ל מפרט שני קריטריונים שיש לבחון במסגרת בדיקת החלופות: כדאיות כלכלית והשוואה של הסיכונים שקיימים בפרויקט ביחס לכל אחד מהמודלים. יחד עם זאת, החוזר אינו מפרט באיזה אופן יש לבצע את הבדיקה, אלו נתונים אמורים לעמוד בבסיסה ואיזה משקל יש לתת לרכיבים שונים.

שלב בחינת ההתאמה של מיזם לביצוע באמצעות שותפות הוא שלב קריטי (ידוב, 2001). להבדיל מהליך הבדיקה המחייב ברשויות מקומיות, פרויקטים שמבוצעים על ידי משרדי הממשלה נבדקים על ידי חטיבת הפרויקטים במשרד האוצר, באמצעות חברת ענבל שמתמחה בתחום זה. בדיקת ההתאמה נעשית על פי נוהל מפורט, המתווה הנחיות לביצועה. הבדיקה שמבוצעת על ידי חברת ענבל נעשית רק לאחר שהמשרד הממשלתי שמקדם את הפרויקט ביצע בדיקת היתכנות כלכלית. הליך הבדיקה כולל ארבעה שלבים: ראשית נבדקת חלוקת הסיכונים המיטבית בין המגזר הציבורי והפרטי תוך מיפוי כלל הסיכונים האפשריים, וזיהוי הגורם שיכול להתמודד עמו באופן מיטבי (נבדקים סיכון השגת קרקע, תכנון מפורט, גידול בעלויות הקמה, התארכות לוח הזמנים להקמה, סיכונים ביקוש שמשיפיעים על הכנסות הצפויות מהמיזם, ממצאים ארכיאולוגיים ותשתיות לא ידועות, גידול בעלויות תפעול, סיכונים פיננסיים וכוח עליון). בשלב שני נבחן היחס בין עלות ההקמה ועלות ההפעלה, תוך הנחה שפרויקט מתאים לשותפות ציבורית-פרטית כאשר ישנן עלויות תפעול כבדות. בשלב שלישי נבחנים מנגנוני התשלום בפרויקט, והאפשרות ליצור מנגנון תשלום יעיל וזיקה בין התשלום ובין איכות המוצר המבוקש. לבסוף בודקים האם יש מספיק שחקנים שעשויים להתמודד על המכרז, כדי להבטיח תחרות.

הליך הבדיקה המתואר, כמו גם הליך ההתקשרות בשותפות בפרויקטים לאומיים, הם מאד מורכבים. בהתאם, על פי הנחיות חטיבת הפרויקטים, תקציב הפרויקט הוא שיקול משמעותי בהחלטה אם להתקשר בשותפות, והנוהל מורה שלא להתקשר באמצעות שותפות בפרויקטים שהיקפם נמוך מ-150 מיליון ₪. להבדיל, פרויקטים שכוללים בינוי ותפעול של דוור בהישג יד עשויים להיות מצומצמים בהיקפם ובעלויותיהם. תהליכי הפיתוח שלהם עשויים גם הם להיות פשוטים יותר ביחס למשל למתקני תשתית מורכבים, וכך גם הליך ההתקשרות.

<sup>26</sup> PBOOT – מוגדר בחוזר מנכ"ל כמודל בו השותף הפרטי אחראי גם לתכנון מפורט, קבלת אישורים סטטוטוריים ממוסדות התכנון. במודל DBO הזכין אחראי לתכנון, לקבלת אישורים סטטוטוריים, להקמה ולהפעלה אולם הגורם הציבורי הוא שמממן את ההקמה ומשלם באופן שוטף עבור עלויות התפעול והתחזוקה.

לפיכך נראה כי יש הצדקה לפתח גוף ידע רלוונטי לשותפויות ציבוריות-פרטיות בהיקף מצומצם המאפיינות פעילות של רשויות מקומיות. גוף ידע כאמור צריך לכלול מתודולוגיה ותבחינים לבדיקת התאמת פרויקטים מוניציפאליים לשותפויות ציבוריות-פרטיות.

### **אישור יציאה למכרז**

הליך קבלת אישורים ממשרד הפנים ומשרד האוצר עלה בכל הראיונות שערכנו עם גורמים בסקטורים שונים (כולל משרד הפנים), כחסם בפני התקשרות של רשויות מקומיות בשותפויות ציבוריות-פרטיות.

אישור יציאה למכרז הוא השלב הראשון בתהליך האישורים, והוא נדרש מתוקף חוזר מנכ"ל משרד הפנים. אמות המידה לבחינת בקשת היציאה למכרז הן הגשת תכנית עסקית הכוללת בדיקת חלופות, וניתוח עלות תועלת של כל חלופה כמוסבר לעיל. כמו כן על הרשות המקומית להצביע על המקורות התקציביים שיממנו את ההתחייבויות כלפי הזוכה במכרז לאורך זמן, וכן לשכור שירותי עו"ד בעל ניסיון בחוזים של שותפויות ציבוריות-פרטיות. כמו כן דורש משרד הפנים שהרשות תפרט כיצד ימדדו התוצאות הנדרשות מהזוכה במכרז, מהי מערכת הבקרה שתופעל עליו, מהם תנאי הסף שיוגדרו במכרז, באיזה אופן תיבחר ההצעה הזוכה, מהם התנאים המתלים לכניסת החוזה עם השותף הפרטי לתוקף, מהם לוחות הזמנים לפרויקט, מהן הערבויות שנדרשות לפרויקט, מהם מנגנוני הבקרה והפיקוח להתקשרות ומהם החסמים המרכזיים למיזם.

לאחר שהמידע הזה מועבר למשרד הפנים, ולאחר שהפרויקט נמצא מתאים למכרז בשותפות, ניתן אישור עקרוני ליציאה למכרז בשותפות ציבורית-פרטית. לאחר קבלת היתר משרד הפנים להתקשרות, ובתום עריכת המכרז ובחירת זוכה, נדרשים שני אישורים נוספים: האחד הוא אישור שר הפנים לעשייה במקרקעין לפי סעיף 188 לפקודת העיריות, והשני הוא אישור בחתימת שר הפנים ושר האוצר להתקשרות עם השותף הפרטי, לפי סעיף 45א לחוק יסודות התקציב תשמ"ה-1985, שמורה כי רשות מקומית או תאגיד עירוני לא יתקשרו בהתקשרות ארוכת טווח, העולה על 3 שנים, לביצוע מיזם עם גוף פרטי (למעט גוף נתמך או מתוקצב), אלא לאחר שקיבלו היתר של שר הפנים ושר האוצר. הימשכות הליך קבלת כלל האישורים הינה להערכת גורמים שונים עמם שוחחנו כשנה.

מראיונות שערכנו עולה ביקורת הן ביחס לטיב הביקורת שעורך משרד הפנים על רשויות מקומיות שמבקשות להתקשרות בשותפויות, והן על התמשכות ההליך, שנתפסת לכשעצמה כחסם.

על פי גורמים באגף תאגידיים עירוניים במשרד הפנים, במסגרת בדיקת הבקשה להיתר התקשרות נבחנת רק ההיתכנות הכלכלית של העסקה, כאשר מוקד העניין הוא להבטיח שהעירייה לא מפסידה כסף בעסקה ושלא נגרם לה נזק. זאת בשל העדר כלים לבדוק היבטים שהם מעבר להיתכנות הכלכלית. בהקשר זה, גורמים עמם שוחחנו במרכז השלטון המקומי העלו ביקורת חריפה על דלות הכלים העומדים לרשות משרד הפנים במסגרת בדיקות הבקשות לשותפויות. ביקורת זו התמקדה בכך שהכלים הכלכליים שבהם משרד הפנים עושה שימוש על מנת לבחון שותפויות ציבוריות-פרטיות הם מיושנים. כך למשל לא נעשית בדיקה של סיכונים במסגרת בחינת הכדאיות הכלכלית ובחינת ההתאמה של מודל השותפויות למיזם, וכן אין הבחנה ממשית בין מודלים שונים של שותפויות.



טענה נוספת שעלתה במרכז השלטון המקומי היא שבתהליך האישיור אין הבחנה בין רשויות שונות מבחינת מידת האיתנות של הרשות, ואין משקל לניסיון שצברה רשות מקומית בהתקשרויות בשותפויות. כל פרויקט נבחן לגופו ועובר בדיקה כלכלית שאורכת זמן רב, ולא קיים "מסלול ירוק" או הקלות לרשויות בעלות איתנות פיננסית וניסיון בהתקשרויות בשותפויות.

מוקד ביקורת נוסף הוא הימשכות תהליך הבדיקה שאורך כאמור כשנה. הליך האישיור במשרד הפנים כולל כאמור ביקורת על ידי שתי זרועות שונות של המשרד, כאשר בשתייהן הליך הבדיקה מאופיין בפיגור בלוח הזמנים. ריבוי הגורמים במשרד הפנים נתפס כגורם נוסף לעיכוב הליך הבדיקה.

חסם נוסף שעלה בשיחות עם אנשי מקצוע בשלטון המקומי נוגע לסטטוס התכנוני של המקרקעין בהם מבקשים לפתח פרויקט דיור בהישג יד. על מנת לקבל את ההיתרים ממשרד הפנים, נדרש שיעוד הקרקע בשטח בו מקודם הפרויקט יאפשר הקמה של דיור בהישג יד. כאשר מדובר במקרקעין שיעודם לצרכי ציבור, רשימת השימושים הציבוריים המפורטים בתכנית צריכה לכלול דיור בהישג יד בהתאם לתקנות התכנון והבניה (אישיור מטרה ציבורית) התשע"ה – 2014. יצירת הזיקה המחייבת בין היתר משרד הפנים ובין יעוד הקרקע מביאה לעיכוב של פרויקטים. התקנות לעיל הותקנו בשנת 2014 ועל כן בקרקעות המיועדות לצרכי ציבור אשר תוכננו לפני כן לא נשקל שילוב של דיור בהישג יד. ככלל, במרבית המקרים, רשות מקומית שמעוניינת לשלב דיור בהישג יד בשטחי הציבור בתחומה נדרשת להגיש לועדה מחוזית תכנית לתוספת שימוש זה. רק לאחר אישיור התכנית ניתן להגיש את בקשת ההיתר למשרד הפנים, והמגבלה על "עבודה במקביל" גורמת להימשכות ההליכים.

*לאור זאת, אנו סבורים כי יש לשקול לאפשר הגשת בקשה לאישיור יציאה במכרז לפני אישיור תוספת שימוש של דיור בהישג יד בתכנית, ולהסתפק בעצם הגשת התכנית כתנאי לפתיחה בהליך בחינת הבקשה.*

מהביקורת לעיל עולה, שהרגולציה שמטיל משרד הפנים על רשויות מקומיות המבקשות להתקשר בשותפות נובעת מגישה ריכוזית, הכוללת חשדנות וחוסר אמון ביכולתן של רשויות מקומיות לעשות שימוש מיטבי בכלי של שותפויות ציבוריות-פרטיות. נקודת המוצא של משרד הפנים לפיה על רשות מקומית להצדיק שימוש בשותפויות, בעוד שבשלטון המרכזי מקדמים תכניות רחבות היקף לרישות המדינה בתשתיות שיבנו באמצעות שותפויות ציבוריות-פרטיות, מעידה על פער גדול בין הסטנדרט שמוחל על פרויקטים שמקדמים משרדי ממשלה וזה המוחל על רשויות מקומיות.

פער נוסף בין השלטון המרכזי והמקומי הוא העדר ליווי לרשויות מקומיות בגיבוש וקידום שותפויות ציבוריות-פרטיות. פרויקטים שמבוצעים על ידי משרדי ממשלה מלווים על ידי חטיבת הפרויקטים, שהיא גוף בעל מומחיות וניסיון שנצבר, בעוד שרשויות מקומיות לא מקבלות ליווי כזה, ומשרד הפנים משמש כמבקר ההתקשרות ולא כגוף מייעץ ומכוון.

*לאור האמור לעיל יש מקום לשקול הקמת גוף בעל מומחיות בתחום ההתקשרויות בשותפויות ציבוריות – פרטיות, שבדומה לחטיבת הפרויקטים במשרד האוצר ילווה רשויות מקומיות בייזום שותפויות. הליווי ינתן בהתאם לצרכים היחודיים של רשויות שונות, תוך הבחנה ביכולת של רשויות*

להוביל מיזמים בשותפויות וכן בטיב הפרויקט ומורכבותו. בתוך כך ראוי ליצור זיקה בין הליווי של הגוף כאמור ובין האפשרות לקצר ולייעל את הליכי האישורים הנדרשים מול משרד הפנים והאוצר.

### **פרסום מכרז והתקשרות בחוזה**

ההתקשרות בשותפות כפופה לדיני המכרזים ומחייבת פרסום מכרז. על פי הנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים רשות מקומית מחוייבת לאשר מול משרד הפנים את עורך הדין שמלווה אותה בתהליך ההתקשרות, ועל עורך הדין ללוות את הרשות עד לחתימה על חוזה התקשרות. בשיחות שערכנו וכן מסקר הספרות עולה, כי עלויות הכנת המכרז וחוזה ההתקשרות בשותפויות הן גבוהות מאד, בפרט ביחס למכרזים סטנדרטיים לבניה של תשתית ציבורית. כאמור, עלויות ההתקשרות הכבדות מביאות להעדר כדאיות כלכלית להשקיע בעלויות ההתקשרות בפרויקטים בהיקף קטן.

על מנת לצמצם את עלויות ההתקשרות הכבדות, מוכן בימים אלה מסמך חוזה זיכיון סטנדרטי לעסקאות BOT על ידי החשב הכללי והממונה על התקציבים במשרד האוצר. המסמך מתבסס על הניסיון הנצבר בארץ ובעולם בהתקשרויות בשותפויות ציבוריות-פרטיות, ומטרתו הן לקבוע אחידות בנושאים שונים שמשותפים לחוזה BOT, להקטין את פרק הזמן הדרוש ליציאה למכרז ולקידום מכרז, קיצור הליך המו"מ וכאמור חיסכון בעלויות של הכנת מכרזים. מטיוטת חוזה הזיכיון עולה, שנקודת המוצא של ההסכם היא שהרשות הממונה על הפרויקט הינה רשות ממשלתית תוך הבהרה שרשות מקומית עירונית דורשת התייחסות מיוחדת. מכאן, שלמרות שרשויות מקומיות יכולות להשתמש בהסכם המדף, הרי שהוא נעדר את ההתאמות הנדרשות לעולם השלטון המקומי, ולסדרי הגודל של הפרויקטים המבוצעים ברשויות מקומיות.

לפיכך, לאור הפוטנציאל שיש לחוזה הסטנדרטי לצמצם את עלויות ההתקשרות ולייעל את התהליכים, מוצע לשקול לתמרץ פיתוח דיור בהישג יד באמצעות שותפויות על ידי פרסום של הסכם סטנדרטי אשר יתייחס למאפיינים היחודיים של פרויקטים לדיור בהישג יד ולייחוד של התקשרויות בין רשויות מקומיות ומגזר פרטי.

### **הקמת חברת מטרה**

סוגיה נוספת שעלתה כחכם בפני יצירת שותפויות עם השוק הפרטי נוגעת לשיעור הבעלות של הרשות המקומית בחברה המוקמת במסגרת השותפות. כאמור, בשותפויות לעיתים מוקמת חברה יעודית לצורך ההתקשרות (SPV-Special purpose vehicle) שבעלי המניות בה הם השותף והגוף הציבורי. על פי הוראות משרד הפנים רשות מקומית שנקשרת בחברה מסוג זה חייבת להיות הבעלים של רוב המניות בחברה. משיחות שערכנו עם גורמים במשרד הפנים למדנו כי הנחיה זו מקורה בחשש מפני מצבים בהם שיקולים עסקיים יהיו השיקולים שמובילים את הרשות המקומית, ושאלו יאפילו על השיקולים הציבוריים. כמו כן, מכיוון שלמשרד הפנים אין כלי למדידה של התועלת מול הרווח הציבורי שיש בהתקשרות בשותפות שבה הרשות מקומית אינה בעלת שליטה, הוא דבק בתפיסה לפיה על הרשות המקומית להיות בעלת השליטה בחברה על מנת להימנע ממצבים בהם גורם פרטי מוביל את הרשות המקומית לפעול באופן המנוגד לטובת הציבור.

אל מול גישה זו מצביעים גורמים בשוק הפרטי על הדרישה לעיל כחכם משמעותי בפני קבלת מימון, ולשיעור הבעלות ברוב המניות (75%) כשיעור שרירותי שנקבע ללא מדיניות סדורה. כאשר מיזם לדיור בהישג יד מתוכנן בקרקע המיועדת לצרכי ציבור לא ניתן לשעבד את הקרקע, ולכן השותף

הפרטי ישעבד את תזרים ההכנסות משכירות על מנת לקבל מימון. הבנק המממן ידרוש להקים חברה יעודית כמתואר, אליה יועברו ההכנסות מדמי השכירות.

על פי דרישת משרד הפנים רשות מקומית שמתקשרת בשותפות במיזם כאמור, נדרשת להחזיק 75% מהמניות בחברה היעודית. דרישה זו מותירה לשותף הפרטי רק רבע מהחברה, על אף שהוא נושא בסיכוני המימון. בשל כך הפרקטיקה היום היא שזכיינים מפצים על שחיקת חלקם בחברת המטרה על ידי הארכת תקופת הזכינות לתקופה ארוכה, שמגיעה היום בפרויקטים מסוימים גם ל- 50 שנים. במצב זה הרשות המקומית למעשה מתחייבת לשותפות עם גורם פרטי למשך תקופה ארוכה משמעותית מזו שהייתה יכולה להיות אילו לא דרישת משרד הפנים. בכך יש כדי לפגוע באינטרס הציבורי, כיוון שהשימוש שנעשה בקרקע המיועדת לצרכי ציבור מוגבל לתקופה מאד ארוכה, שאינו מתאים בהכרח לצרכים העתידיים של העיר.

סוגיית השליטה של הרשות המקומית בחברת המטרה מורכבת ודורשת ברור נוסף. מחד, כבילתן של רשויות מקומיות בחוזה זכיינות שאורכם חצי מאה אינה מתיישבת עם אינטרסים ציבוריים רחבים, והיא מגבילה מאד את האפשרות של רשות מקומית לעשות שימוש בקרקעות הציבוריות כדי לענות על צרכים ציבוריים שישתנו בעתיד. אולם בו בעת נראה, שיש ממש בחשש שמנחה את משרד הפנים מפני מצבים בהם שיקולים עסקיים יהפכו להיות מכריעים. על מנת להכריע מהו האיזון הנכון בין השיקולים נדרשת בחינה נוספת של הנושא.

#### **שקיפות וביקורת ציבורית**

על פי החלטת ממשלה 1116 שעניינה פרסום היתרים ומסמכי התקשרות בין רשויות המדינה לגופים פרטיים (הממשלה ה' 33, 29.12.2013), רשות ציבורית ובכלל זה רשות מקומית מחוייבת לפרסם באופן יזום "חוזים, הסכמים או כל התקשרות אחרת ובלבד שעניינם מתן שירות לציבור בידי גורם פרטי או שעניינם שימוש במשאב ציבורי בידי גוף פרטי", החל מיוני 2014. הוראה זו חלה גם על מכרזים וחוזי זיכיון של רשויות מקומיות במסגרת שותפויות ציבוריות-פרטיות, שתכנם אמור להיות גלוי וזמין לציבור באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

#### **סיכום והמלצות**

רשות מקומית שמעוניינת לקדם דיור בהישג יד בתחומה עשויה להשיג מטרה זו באמצעות התקשרות בשותפות ציבורית-פרטית. לשותפויות אלה יש פוטנציאל לייצר מלאי משמעותי של דיור בהישג יד, ולענות על צרכי דיור ברשויות מקומיות בטווח זמנים סביר, וללא כפיפות לתקציב המוגבל של הרשות המקומית. בהעדר השקעה ממשלתית בתקציבים לפיתוח וניהול דיור בהישג יד, רתימת הון פרטי עשויה לאפשר פיתוח דיור בהישג יד בקרקעות לצרכי ציבור ובקרקעות בבעלות עירונית. יחד עם זאת, בהעדר ניסיון מקומי, קשה להשיב על השאלה האם שותפות ציבורית-פרטית היא דרך המלך ליצירה של דיור בהישג יד בנכסים ציבוריים. ברור, שישנם היבטים אשר דורשים בחינה זהירה כגון המשקל שיש לשיקולים ציבוריים בהליך הבניה ותקופת ההפעלה, האופן בו יש לעצב את השותפות על מנת להבטיח כי דיור בהישג יד יתוחזק וינהל כראוי ואופן חלוקת הסיכונים המיטבי.

כמו כן, בהשוואה לרמה הארצית, פרויקטים של דיור בהישג יד הם קטני מימדים בפרט כאשר מדובר באזורים בנויים בהם יש מיעוט של קרקעות פנויות בבעלות עירונית/לצרכי ציבור. לכן עולה השאלה האם לאור עלויות ההתקשרות הגבוהות בשותפות ציבורית-פרטית קיימת כדאיות לבצע

פרויקטים בהיקף זה בשותפויות. לצד זאת, ניתן לבחון אפשרות להסתכל על מלאי הקרקעות הזמינות והמתאימות לבניית דיור בהישג יד בראיה עירונית רחבה, ובהתאם לאחד בין מספר פרויקטים לבינוי דיור בהישג יד תחת התקשרות בשותפות אחת. הכוונה היא שבמידה ורשות מקומית יכולה להצביע על מספר מגרשים בהם היא מעוניינת לבנות דיור בהישג יד, ובמידה והדבר מתאפשר מבחינה תכנונית, ניתן לצאת במכרז משולב של מספר מיזמים תחת שותפות ציבורית-פרטית משולבת. המלצה דומה, לצירוף מספר פרויקטים למכרז אחד, מופיעה בדוח בנק ישראל, והיא עשויה לייעל את הליך ההתקשרות וגם לתמרץ רשויות מקומיות לגבש מדיניות כוללת לדיור בהישג יד, אולם היא מחייבת ברור נוסף ובכלל זה התאמות רגולטוריות (בנק ישראל, 2016).

בנוסף, רשויות מקומיות המבקשות להתקשר בשותפויות ליצירה של דיור בהישג יד נתונות לרגולציה מצד משרד הפנים שממוקדת בביקורת על הרשות, אך על פי רוב אינה כוללת ליווי מקצועי שיכול לתרום לשיפור ויעול התקשרויות ולחיזוק האינטרס הציבורי בעיצוב השותפות. הדבר נובע בין היתר מהעדר מומחיות מספקת של הרגולטור, ומהחשש מפני אובדן הכוח ברשויות מקומיות אל מול השוק הפרטי, ומערוב שיקולים עסקיים באופן שיאפיל על שיקולים ציבוריים. בהקשר זה אנו סבורים, כי יש מקום לעדכן ולשפר את הרגולציה שמטיל משרד הפנים תוך מעבר ממודל של ביקורת למודל של ליווי וסיוע, ותוך הבטחת המטרה הראשית שהינה שמירה על השיקולים והאינטרסים הציבוריים הרחבים בשותפות מוניציפאלית-פרטית. ברוח זו מובאות להלן מספר המלצות שעשויות לשפר את המסגרת הרגולטורית ביחס לשותפויות בשלטון המקומי:

- לאור מגמת השימוש הגובר בשותפויות ציבוריות-פרטיות בסקטור הציבורי, כמתואר בראשית הדיון, נדרשת בדיקה מחודשת של הנחת המוצא של חוזר מנכ"ל משרד הפנים לפיה דרך המלך למימון פרויקטים ברשויות מקומיות היא באמצעות קבלן מבצע וניהול עצמי.
- יש מקום לשקול הקמת גוף בעל מומחיות בתחום ההתקשרויות בשותפויות ציבוריות-פרטיות, שבדומה לחטיבת הפרויקטים במשרד האוצר, ילווה רשויות מקומיות בייזום שותפויות. הליווי ניתן בהתאם לצרכים היחודיים של רשויות שונות, תוך הבחנה ביכולת של רשויות להוביל מיזמים בשותפויות, וכן בטיב הפרויקט ומורכבותו. בתוך כך ראוי ליצור זיקה בין הליווי של הגוף כאמור ובין האפשרות לקצר ולייעל את הליכי האישורים הנדרשים מול משרד הפנים והאוצר.
- יש צורך בפיתוח מתודולוגיה ותבחינים לבדיקת הישימות וההתאמה של ביצוע פרויקטים לדיור בהישג יד בהיקפים שונים, באמצעות שותפות ציבורית-פרטית ברשויות מקומיות. במסגרת זו יש לפתח כלים לבדיקה של מודל השותפות המתאים לכל פרויקט.
- על משרד הפנים לשקול לאפשר הגשת בקשה לאישור יציאה במכרז עם הגשת תכנית למוסד תכנון לתוספת שימוש של דיור בהישג יד בקרקע המיועדת לצרכי ציבור. זאת על מנת לקצר את לוח הזמנים לפיתוח פרויקטים של דיור בהישג יד במקרקעין המיועדים לצרכי ציבור.
- מוצע לשקול לתמרץ פיתוח דיור בהישג יד באמצעות פרסום של הסכם סטנדרטי אשר יתייחס למאפיינים היחודיים של פרויקטים לדיור בהישג יד ושל רשויות מקומיות בשותפויות ציבוריות-פרטיות. נוסח אחיד עשוי להוזיל עלויות התקשרות ולהאיץ.

## רשימת מקורות

- אייל ידוב, הפרטת תשתיות מבוא לשותפויות ציבוריות-פרטית (2011).
- איתי פידלמן "התמורות בדיור הציבורי בישראל 1998-2011 הכנסת, מרכז המחקר ומידע (2011).
- איתמר אייכנר ואסף זגריזק "תכנית העל לתשתיות: 147 פרויקטים, 116 מיליארד שקל" *ynet* (3.9.2017). אוחזר ב- 4.9.2017 מ- <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5010927,00.html>
- יואל בן אור "שותפות ציבורית – פרטית לדיור ציבורי" *מכון מילקן* (2011).
- יצחק גל - נור ואמיר פז - פוקס "מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי" (יצחק גל – נור, אמיר פז - פוקס ונעמיקה ציון עורכים, 2015).
- מירב ארלוזורוב "פתרון הפלא' שיאפשר לישראל לבנות תשתיות ביותר מ-150 מיליארד שקל" *The Marker* (19.7.2017). אוחזר ב- 30.8.2017 מ- <https://www.themarker.com/dynamo/1.4274691>
- ניר מועלם ורחל אלטרמן, *דיור בר השגה בישראל – היבטים משפטיים* (2013).
- נמרוד בוסו "2017 בתחום הדיור: ההבטחות מול המציאות" כלכליסט (4.1.2018). אוחזר ב- 8.1.2018 מ- [https://www.calcalist.co.il/real\\_estate/articles/0,7340,L-3728857,00.html](https://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3728857,00.html)
- עמירם ברקת "כיצד מכרז למעונות סטודנטים בירושלים הצית מלחמת הצעות? *גלובס* (12.2.2013). אוחזר ב- 25.10.2017 מ- <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000820880>
- עמית בולגובסקי האם שיתוף המגזר הפרטי מסייע בצמצום אי - הודאות בביצוע פרויקטים ציבוריים בישראל? (עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית, 2013).
- רחל אלטרמן, אמילי סילברמן וחיים פאלקוף *דיור בר השגה כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית* (2012).
- שלמה חסון ואנה חזן "שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי – דגמים, סיכויים וסיכונים" *מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות* (1997).
- Akanbi Olusayo Oyebanji, A. Akintoye and C. L. Liyanage, *Sustainable social housing provision: Public-private partnerships as viable option*, PPP international conference (2013).
- Alexandra Moskalyk, *The Role of Public-Private Partnerships in Funding Social Housing in Canada*, **CPRN Research Report** (2008).
- Chetty, R., Hendren, N., & Katz, L.F, *The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment*, *American Economic Review*, 106 (4) (2016).
- D. Grimsey & M. K. Lewis, *Are Public Private Partnerships Value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views*, *Accounting Forum*, 29, No. 4 (2005).
- D. Grimsey & M. K. Lewis, *Public and Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance* (2004).

Eti Sarig, *Business Partnerships in Local Government*, *Current Urban Studies*, 3 (2015).

**E. R. Yescombe**, *Public Private Partnerships* (2007).

**E. G. Goetz**, *Shelter Burden: Local Politics and Progressive Housing Policy* (1993).

Eran Razin and Anna Hazan, *Municipal-private partnerships in Israel: From local development to budgetary bypass*, in *Geography of Governance: Dynamics for Local Development*, (Pradhan, Buček & Razin Ed., 2013).

George C. Galster & Jurgen Friedrichs, *The Dialectic of Neighborhood Social Mix: Editors' Introduction to the Special Issue*, *Housing Studies* 30 (2015).

Harvey, D. *From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism*. *Geografiska Annaler*, 71B (1989).

International Bank for Reconstruction and Development, **Public-Private Partnerships Reference Guide** (2014)

J.R. Allan, *Public-Private Partnerships: A review of literature and practice*, Saskatchewan Institute of Public Policy (2001)

Jean-Etienne de Bettignies & Thomas W. Ross, *The Economics of Public-Private Partnerships*, *Canadian Public Policy*, Vol. 30, No. 2 (Jun, 2004).

J.f Rockart, *The changing role of information systems executive: a critical success factors perspective*, *Sloan Management Review*, Fall (1982).

Li B., Akintoye, A., Edwards, P.J., Hardcastle, C., *The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK*, *International Journal of Project Management*, 23 (2005).

Marc B. Mihaly, *Public-Private Redevelopment Partnerships and the Supreme Court: Kelo v. City of New London*, 7 VT. J. ENVTL. L. 41 (2005, 2006).

Michael Regan, Jim Smith & Peter E. D. Love, *Impact of the Capital Market Collapse on Public-Private Partnership Infrastructure Projects*, *Journal of construction and management* (2011).

M.M. Kumaraswamy & Zhang X.Q, *Governmental role in BOT –led infrastructure development*, *International journal of project management*, 19 (2001).

Nestor M. Davidson and Paul Malloy Robin, *Affordable Housing and Public-Private Partnerships* (2009).

Palmer K, *Contract Issues and financing in PPP/PFI (Do we need the 'F' In 'DBFO' Projects?)* Prepared for the IPPR commission on Public Private Partnerships (2000).

Robert Osei-Kyei Robert and Chan Albert P.C., *Review of studies on the Critical Success Factors for Public-Private Partnership (PPP) projects from 1990 to 2013 International Journal of Project Management*, Vol. 33, Issue 6, August (2015).

Spackman M., *Public-private partnerships: lessons from the British approach*, Economic Systems, 26(3) (2001).

Tim Iglesias, "Our Pluralist Housing Ethics and Public-Private Partnerships for Affordable Housing" in *Affordable Housing and Public-Private Partnerships, Law, Society and Property*, (Robin Malloy and Nestor Davidson, eds, 2009).

UN HABITAT *Public-Private Partnerships in Housing and Urban Development*, The Global Urban Economic Dialogue Series (2011).

United Nations Economic Commission for Europe, *Guidebook on Promoting Good Governance In Public-Private Partnerships* (2008).

U.S. Department of Housing and Urban Development, *Guidebook: Building Public-Private Partnerships to Develop Affordable Housing* (HUD-1583-CPD, May 1996).

V. A. Grimley, *Affordable housing: How to Achieve New Provision. Property Intelligence*, Autumn (2009).

Yishai Blank, *Localism in the New Global Legal Order*, Harvard International Law Journal (Vol. 47, No. 1, 2006).

#### דוחות, נהלים, החלטות ומכרזים

בנק ישראל, דין וחשבון 2016 (2017).

המעבדה לחידושים פיננסיים, לקראת דיוור בר-השגה בישראל, מכון מילקן (2015).  
<http://primage.tau.ac.il/libraries/breder/books/2838197.pdf>

חטיבת פרויקטים, משרד האוצר, נוהל מס' IN-H-7-01 הנחיות לביצוע בדיקת התאמה ל-PPP (4.3.2015).

מדד הגר, אתר מרכז הגר, אוניברסיטת ת"א (2017) <https://www.israhc.org/affordablehousingindexml>

ממשלת ישראל, תשתיות לצמיחה (2017).

משרד הפנים, חוזר מנכל 5/04 (מאי 2004).

ענבל, הנחיות לביצוע בדיקת התאמה ל-PPP (2015).

שפיר הנדסה ותעשייה בע"מ, דוח תקופתי לשנת (2015).

עיריית ירושלים ועדן החברה לפיתוח מרכז ירושלים, מכרז 10/12, הזמנה להציע הצעות לבחירת זכיין לתכנון, הקמה, הפעלה ותחזוקה של מעונות סטודנטים ושטחי מסחר נלווים במתחם "בית אגרון" בירושלים (2012).

עיריית בת ים, מכרז 22/16, לפיתוח והחכרה של מקרקעין לצורך הקמה וניהול של פרויקט לדיור בהישג יד להשכרה (2016).

Euro-Mediterranean Investment and Partnership, The European Investment Bank, Study on PPP Legal & Financial Frameworks in the Mediterranean Partner Countries (2011). <http://www.eib.org/attachments/med/ppp-study-volume-2.pdf>

The national council for public-private partnerships, Testing tradition assessing the added value of public-private partnerships (2012).

<http://www.ncppp.org/wp-content/uploads/2013/03/WhitePaper2012-FinalWeb.pdf>

OECD, Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships (2012).

#### אתרי אינטרנט

חטיבת הפרויקטים באגף החשב הכללי

<http://mof.gov.il/AG/Projects/ProjectsPrivateSector/Pages/PresentationPPP.aspx>

The National Council for Public-Private Partnerships <http://www.ncppp.org/>

PPP Knowledge Lab <https://pppknowledgelab.org/>