

החייאה עירונית בישראל: רפואה דחופה לאזורים גוססים

דיאנה זקס ושלי חסן
עמיתות קורת – מכון מילקן

על אודות תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן

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

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

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

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

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתובת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותן פרופ' גלן יאגו, מנהל המרכז הישראלי של מכון מילקן ומנהל קבוצת המחקר במימון מכון מילקן בקליפורניה.

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

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

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.kmifellows.org

תוכן העניינים

1	מבוא
2	היווצרותן של שכונות מצוקה בישראל
3	שיקום שכונות בארץ
4	פרוייקט להתחדשות עירונית
6	מנהל מקרקעי ישראל
6	משרד הפנים
6	משרד התמ"ת
7	ירושלים
11	מכשולים
12	יפו
14	ירושלים ויפו: סיכום
16	ניסיון בינלאומי
16	Genesis LA
18	שיקום בריאנט פארק
20	(CIM) Capital Investment Management
21	כלים ליישום המודלים
21	(TIF) Tax Increment Finance
22	(BID) Business Improvement District
23	מחסומים לשימוש הכלים הנ"ל הישראל
25	מקורות מימון
26	שיטות למימון פרויקטים מוניציפאליים
29	מכשולים לגיוס הון
31	המלצות

מחקר מס. 6

החייאה עירונית:

רפואה דחופה לאזורים גוססים

דיאנה זקס ושלי חסן

בישראל קיים מספר רב של אזורי שיקום הטעונים טיפול מיידי. אזורים אלה בערים מרכזיות – וגם בערים קטנות יותר – חשובים להתפתחותה של מדינת ישראל. מרכזי תרבות ועסקים, נהרות ופארקים בעלי פוטנציאל כלכלי גדול לוקים היום במחלה קשה, מחלת ההזנחה. די במרכזי יחיד לקוי בכדי שהאזור סביבו יידבק וייפגם גם הוא. כך המחלה מתפשטת ומשפיעה לרעה על הפעילות הכלכלית והחברתית של תושבי הארץ ומבקריה.

אזורים נרחבים בישראל נגועים בהזנחה: ירושלים, הבירה, היא העיר הענייה ביותר מבין הערים הגדולות בישראל;¹ נמל יפו שלא מכבר היה מקום בילוי פופולארי בתל אביב, כיום הנו עיר רפאים; נהר הירקון הזורם מהפריפריה ועד העיר הנו מזוהם ממי ביוב; פארק איילון הסמוך לרמת גן מסריח מהר הזבל שבלבו, אתר החירייה. ערים מרכזיות בישראל שורצות פשע וסמים, ושכונותיהן נהפכות לשכונות מצוקה. תופעה זו מתגלה גם בפריפריה. מרכזי עיירות הפיתוח נעזבים כמו מרכזי הערים הגדולות. כשהמרכז כבר אינו ריכוז של פעילות כלכלית וכשתושבים בעלי היכולת עוזבים עבור פרברים או ערים סמוכות – אז מתחילה ההזנחה ונטישת מרכז העיר.

דיירי שכונות אלו סובלים מבעיות כלכליות: משכורת נמוכה, אבטלה, עוני, ערכי נדל"ן נמוכים; מבעיות חברתיות: פשיעה, ניכור מן החברה; מבעיות בתשתית: רשת כבישים ובתי ניקוז מים ברמה נמוכה; ומבעיות מוסדיות: חוסר שירותים ציבוריים. אך לא רק ברמת הפרט פוגעת ההזנחה, אלא גם ברמת הכלל: שכונות מצוקה מהוות נטל על הציבור הישראלי כולו. ריכוז מובטלים ומקבלי שירותי רווחה דורש העברת תקציבים אדירים בעבור קצבאות ותשלומי רווחה. שיעורי הפשיעה ההולכים וגדלים דורשים טיפול משטרתי משמעותי. ספק אם מדינת ישראל תוכל להמשיך ולהתגאות בהתפתחותה וקידומה, אם לא תנקוט בצעדים דחופים להחייאה עירונית.

הנתונים הבאים יעידו על חומרת התופעה:

- שיעור המשפחות העניות בירושלים הוא 33.2%, לעומת 19.3% בממוצע ארצי;²
- מראשית שנות ה-90 עוזבים את ירושלים כ-5000 איש כל שנה;
- גם תל-אביב סבלה מהגירה שלילית מראשית שנות ה-90 ועד שנת 2003;³
- בשנת 2003, עזבו את חיפה 2200 תושבים;⁴
- אזורי התחנות המרכזיות בתל-אביב, יפו, לוד ורמלה הם דוגמאות לאיזורי פשע או סמים;

- שיעור דורשי העבודה בשדרות הוא 8%, בקרית גת 9.3%, ובעכו 10.2%, לעומת ממוצע ארצי של 6%⁵;
- בתל-אביב וירושלים אין רכבת קלה, ואין ביניהן קו רכבת מהירה;

היווצרותן של שכונות מצוקה בישראל

בעיות אלו הן תופעות לוואי של טיפול אורבאני לקוי לאורך שנים במדינת ישראל. מראשיתה של המדינה, לקח השלטון המרכזי לידיים שלו את מושכות ההתיישבות. בשנת 1948 ביקש ראש הממשלה דאז, דוד בן גוריון, מאגף התכנון שבמשרד ראש הממשלה לערוך סקר על מצב ההתיישבות בישראל. על פי הסקר, כ-85% מהאוכלוסייה התגוררה בערים הגדולות. ראש הממשלה ביקש ליצור מצב חדש: הרוב, 55%, יתיישב בערים בינוניות וקטנות, והשאר בערים גדולות, חלוקה הקיימת באירופה המערבית.⁶ לא נלקח בחשבון שלמדינות מערב אירופה היסטוריה מודרנית ארוכה יותר מזו של מדינת ישראל, ומכיוון שבעבר עיסוקו של רוב האוכלוסייה היה בחקלאות, במהלך השנים התיישבו התושבים בערים קטנות.

בהתייחס לגלי העלייה לישראל שבאותן שנים, קבעה התכנית לפיתוח של אגף התכנון משנת 1949, כי יהיה "איכלוס מהיר ומאוזן של שטחי המדינה דלי אוכלוסין, ומניעת ריכוז מופרז בכרכים".⁷ בעקבות מדיניות זו, בשנת 1953 אגף השיקום, שתפקידו היה לרכז את פעילות השיכון הציבורי ולדאוג למימון, לאיתור, לתכנון, לבנייה ולאכלוס, קיבל סמכויות נוספות בכל הנוגע לשיכון עממי, שיכון לזוגות צעירים ושיכון ותיקים.⁸

בעקבות ההחלטות הממשלתיות נוצר מצב, בו השלטון המרכזי מרכז בידיו את כל המשאבים לטיפול בהתיישבויות. הבאת אוכלוסייה בעלת יכולת כלכלית נמוכה, והשימוש בה להשגת יעדים פוליטיים, הביאו להזנחה לא רק של מבנים בודדים אלא גם של יישובים שלמים. ריכוז אוכלוסיות מצוקה וחוסר טיפול בבעיותיהן גרמו לצמיחת מחאה חברתית פוליטית אשר קיבלה ביטוי ראשון בשנת 1959 במהומות בוואדי סליב בחיפה. הבעיה של הימצאותן של שכונות מצוקה רבות החלה להשתקף כבעיה לאומית. בשנת 1963, יוסף אלמוגי, שר השיכון דאז פרסם דוח, בו בחן את התופעה, והמליץ על פתרון בדמות הקמת רשות הפינוי והבינוי, כאשר תפקידה הינו ביצוע שיקום פיזי. רשות זו קמה בשנת 1965 ומדיניותה הייתה חיסולן המלא של שכונות העוני באמצעות העברת הדיירים לאזורים אחרים.⁹

העברת אוכלוסיות חלשות במרוכז לשיכונים צפופים והתעלמות מצרכיהן החברתיים גרמו למחאה חברתית נוספת, אשר שיאה התרחש בשנת 1971, עת תנועת "הפנתרים השחורים" קמה בשכונה הירושלמית מוסררה. התנועה ערכה עשרות הפגנות נגד הממשלה והתעלמותה מהבעיות הכלכליות-חברתיות של אוכלוסיית המצוקה המזרחית.¹⁰ הפגנות אלו הצביעו על כשלונן של תהליך שיקום השכונות, וכתוצאה מכך הפסיקה בשנת 1975 הרשות הפינוי והבינוי לפעול כרשות עצמאית נפרדת, והטיפול בשיקום השכונות הועבר למשרד השיכון והבינוי.¹¹

בשנת 1977 ראש הממשלה מנחם בגין החל לטפל בבעיותיהן של האוכלוסיות החלשות ושכונותיהן. כך, באותה שנה, הכריז בגין על פרויקט שיקום והתחדשות השכונות (אשר פועל עד היום).¹² אך בניגוד לפרויקט הקודם, טיפל הפרויקט גם בצד החברתי. אולם מאז ועד היום נשאר המונופול בידי הממשלה בכל הנוגע לפיתוח עירוני.

שיקום שכונות בארץ

מטרת פרויקט שיקום השכונות הוגדרה כהתמודדות עם תופעת הפער החברתי בצורה מקיפה ורב ממדית, וטיפול במצוקה חברתית והזנחה הפיזית במרכזים עירוניים וביישובי פיתוח.

בכדי שאזור מסוים ייכלל בתכנית שיקום השכונות עליו להיות מוגדר כאזור מוזנח. לפיכך, הוגדרו קריטריונים להזנחה, לשם מדרוג האזורים. הקריטריון העיקרי הוא המדד החברתי-כלכלי. המדד הופק על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) על סמך מפקד האוכלוסין והדיוור שנערך ב-1995, ונתוני המוסד לביטוח הלאומי. הלמ"ס חילקה את כל היישובים העירוניים בישראל ל-1419 אזורים סטטיסטיים. לכל אזור ניתן ציון המבטא את רמתו החברתית-כלכלית. האזורים מוינו ל-20 אשכולות, כאשר אשכול 1 הוא הציון הנמוך ואשכול 20 הוא הגבוה. רשויות מקומיות מוינו רק ל-10 אשכולות.¹³

היבטים מרכזיים המרכיבים את הרמה החברתית-כלכלית של תושבי היחידה הנחקרת הם: המקורות הכספיים של התושבים, תחום הדיוור, רמת המינוע, חינוך והשכלה, מאפייני תעסוקה ואבטלה, מצוקות חברתיות-כלכליות ומאפיינים דמוגרפיים. שימוש דומה במדד החברתי-כלכלי נעשה גם במדינות אחרות בעולם, ביניהן אנגליה, ניו זילנד ואוסטרליה.¹⁴

בהתחשב גם בקריטריונים נוספים: מצוקה פיזית, חוסר שירותים חברתיים נגישים, ריכוז עולים והמצב החברתי-כלכלי היחסי של הרשות המקומית, יכולים להיכלל בתכנית השיקום אזורים סטטיסטיים מאשכול 1 ועד 11 ורשויות מאשכול 7 ומטה.¹⁵

מכיוון שהגדרות הממשלתיות מתבססות בעיקרן על הקריטריון החברתי-כלכלי, הן מסתמכות על מפקד האוכלוסין משנת 1995. אולם, בעשור האחרון חלו בארץ שינויים דמוגרפיים, כלכליים וחברתיים משמעותיים, כך שמיון האזורים המתבסס על המפקד אינו רלוונטי כיום.

לאחר שאגף השיקום במשרד הבינוי והשיכון בוחן את האזורים המועמדים לשיקום על פי הקריטריונים שהזכרנו, בין אם ביוזמתו ובין אם ביוזמת רשות מקומית, הוא ממליץ לממשלה על אילו אזורים להכריז כמיועדים לשיקום פיזי או/ו חברתי.¹⁶

השיקום הפיזי מתייחס לשיפוץ בניינים ותשתיות ציבוריות. הוא כולל הרחבת דירות למגורים, עידוד רכישת דירות, שיפוץ בנייני מגורים ומבני ציבור, פיתוח חצרות ושיפור תשתיות ציבוריות. בתקופה שהמתחם מוגדר כשכונת שיקום מוענק לבעלי הנכסים פטור מתשלום היטלי השבחה, וכן, סיוע במימון.¹⁷ דבר זה מהווה תמריץ לתושבים לשתף פעולה, ליזום ולקדם את שיקום שכונתם. הנוהל במימון תוכניות השיפוץ הינו השתתפות התושבים ב-25% מההוצאות, למעט מקרים חריגים. עם זאת, יעילות הטבות אלו מוטלת בספק. לדוגמא, במסגרת פרויקט שיקום השכונה תושבי שכונות נווה צדק בתל-אביב היו זכאים להלוואות מסובסדות, אך רק רבע מתוכם ניצלו את הסיוע לו היו זכאים. למרות שהרוב המכריע של התושבים ידע על אפשרות הסיוע, הם בחרו לא ללוות את הסכום, אלא לשפץ את בתיהם באמצעות חסכוניות פרטיים.¹⁸

פרויקט השיקום החברתי נלווה לשיקום הפיזי, בכ-80 מתוך 112 שכונות הנמצאות כיום בתכנית שיקום. מטרת הפרויקט היא להעלות את מודעות התושבים לפעילות הקהילתית ומעורבותם בה. מעורבות זו מושגת על ידי הפעלת תוכניות העשרה לילדים ונוער, הקמת קבוצות של תושבים לפעילות בתחומים שונים, הכשרת מתנדבים והפעלת גרעין פעילים. עם זאת, קיים קושי בתחזוקת הפעילות, בגלל חוסר תגמול וירידה במוטיבציה.¹⁹

תקציב משרד הבינוי והשיכון המיועד לשיקום שכונות עומד כיום על כ-52 מיליון שקל (11.8 מיליון דולר).²⁰ בהשוואה לשנת 2001 הוא ירד בכ-75%, אז הוא עמד על 193 מיליון שקל (45.8 מיליון דולר).²¹ הירידה חלה מפאת קיצוץ בתקציב המשרד.²² הקיצוץ ואי-עדכון המדד משנת 1995 מצביעים על כך, ששיקום והתחדשות שכונות אינם עומדים בראש סדר העדיפות הממשלתי.

פרויקט להתחדשות עירונית

בשנת 1998 נקטה הממשלה בצעד שלכאורה מדגים את ההיפך, את חשיבות הנושא. היא החליטה על הפעלת פרויקט של התחדשות עירונית במתחמים נבחרים. אך לא ההחלטה על הפרויקט היא הקובעת, אלא גורלו, ועל זה נדון בהמשך.

הפרויקט להתחדשות עירונית כולל מסלול פינוי-בינוי ומסלול עיבוי. מטרת הפרויקט היא לאפשר תוספת בנייה בקרקע מבונה וניצול יעיל של מלאי הבינוי הקיים. בעוד מסלול פינוי-בינוי נועד להגדיל את היקף זכויות הבנייה, מסלול עיבוי נועד לאפשר תוספות בנייה על תשתיות קיימות ללא צורך בפינוי. הפרויקט בא ליצור מסגרת ארגונית המעודדת את בעלי הזכויות בנכסים לפעול להתחדשות עירונית באופן עצמאי. לשם יישום ההחלטה הוקמה הוועדה הבינמשרדית להתחדשות עירונית כגוף מייצע לממשלה.

במסגרת הפרויקט להתחדשות עירונית, הרשות המקומית היא האחראית ליוזמה ולפעילות. הרשות מגישה לוועדה הצעות למתחמים הראויים להתחדשות עירונית. כל מתחם המוצע חייב לעמוד בתנאי סף, הכוללים: מספר יחידות דיור, שיעור הגדלת שטחי הבנייה, קביעת

אחוז מהקרקע לצורכי ציבור וקיום פתרון לטיפול בשפכים. בנוסף, חייבת הרשות להגיש מסמכים ואישורים כמו: תוכנית פיתוח ואישורי תכנון, תסקיר כלכלי, אישור משרד הפנים וחווה עם משרד הבינוי והשיכון. הקריטריונים של הפרויקט להתחדשות עירונית הם קריטריונים מצטברים, כלומר, על המתחם לעמוד בכל הקריטריונים כדי להיות זכאי להיות מוצע לוועדה.

הוועדה בוחנת את המתחמים ומדרגם לפי מאפיינים של היקף השקעות בתשתיות ובמוסדות ציבור, צפיפות, היקף תוספת בנייה וזמינות יישום. על פי נתונים אלה, הוועדה מחליטה על אילו מתחמים תמליץ לממשלה להכריז כמתחמי התחדשות עירונית. הכרזת המתחם כמתחם התחדשות עירונית מקנה לו זכות למימון התכנון, לתוספת זכויות ולפעילות מלווה של חברה מנהלת. בתום שש שנים מיום ההכרזה פג תוקפה, והמתחם לא נהנה עוד מתשלומים והטבות. עם זאת, הקמתם של תשתיות ומוסדות ציבור, שהחלה וטרם הושלמה, תושלם על חשבון הרשות המקומית.²³

מחד, הפרויקט מטיל על הרשויות המקומיות את האחריות ליזום, לפעול, לנהל ואף לעתים לממן את הפרויקט. מאידך, סמכויות הניהול והמימון שלהן מוגבלות. הגבלה זו מונעת את התייעלות הפרויקט וקידום אסטרטגיית הפיתוח הכלל עירונית.

בכל אופן, וכאן מתגלה גורל פרויקט זה, חלה ירידה משמעותית של כ-68% בתקציב הפרויקט. התקציב קטן מ-48 מיליון שקלים (כ-10 מיליון דולר) בשנת 2002, ל-15 מיליון שקלים (כ-3.4 מיליון דולר) בשנת 2005.²⁴ כתוצאה, פחות מתחמים מוכרזים כמתחמי התחדשות עירונית.²⁵

ראינו, אם כן, שהמאפיין את פרויקט שיקום והתחדשות השכונות והפרויקט להתחדשות עירונית הוא חובת עמידה בקריטריונים כדי ליהנות מההטבות הממשלתיות. מתחם העומד בחלק מהקריטריונים לא יוגדר כמוזנח ולא יהיה זכאי להיכלל בפרויקטים, זאת גם אם המתחם זקוק לפעילות של החייאה עירונית. בנוסף, ישנם מתחמים רבים אשר אינם "מוזנחים" על פי הקריטריונים, אך הם נחותים יחסית לסביבתם וזקוקים להחייאה כדי למצות את הפוטנציאל הכלכלי שבהם. בעייתיות חוסר הטיפול בכלל המתחמים הטעונים החייאה נובעת במיוחד מחוסר אלטרנטיבות לשיקום אזורים מוזנחים, מלבד הפרויקטים הממשלתיים. יש פה אליה וקוץ בה. בעוד שהממשלה מעמידה אפשרות להחייאה עירונית, היא מקשה על פיתוחן של אלטרנטיבות שיתמרו ויעודדו החייאה עירונית ביוזמה, ניהול ומימון מוניציפאלי או פרטי. יתרה מזאת, למונופול הממשלתי הזה הצטרפה ביורוקרטיה רבה. הביורוקרטיה מתבטאת במספר גדול של יחידות ממשלתיות בהן תלוי ביצועה של החייאה עירונית. יחד עם משרד הבינוי והשיכון, פעילותן של מינהל מקרקעי ישראל (להלן: ממ"י), משרד הפנים ומשרד התעשייה, המסחר ותעסוקה (להלן: משרד התמ"ת) הן קריטיות לפיתוח עירוני, אך במתכונת הנוכחית לא בהכרח מועילות לו. נדון כעת בביורוקרטיה זו.

ממ"י מרכז את סמכויות הניהול והטיפול של הקרקעות במדינה. בסמכותו להעניק אישורים לביצוע פרויקטים וזכויות בנייה ולתת הקלות לפרויקטי פינוי ובינוי. גוף זה הוקם בשנת 1960. עד אז, הטיפול בקרקעות המדינה היה בידי משרד האוצר, הקרן הקיימת לישראל, האופוטרופוס לנכסי נפקדים והרשות לפיתוח.²⁶ בעת הקמת ממ"י היו בבעלות ציבורית 53% מהקרקעות בערים, כאשר היתר היה בבעלות פרטית. כיום ממ"י מרכז את הטיפול ב-90.3% מהקרקעות בישראל.²⁷

ממ"י אינו הבעלים על הקרקע, הוא רק נציגה של המדינה בכל הקשור לניהול מקרקעי ישראל. יוצא איפוא, שלממ"י זכות מונופוליסטית להחליט החלטות אודות רכוש שאינו שייך לו. אולי זה הגורם לכך, שממ"י לא מבצע את פעילויותו הבסיסיות בצורה יעילה.²⁸

למרות שממ"י מגדיר את תפקידו לאשר ביצוע פרויקטים כדוגמת פינוי ובינוי, ולטפל באישורים ובזכויות בנייה, במשרד לא קיימת יחידה לפיתוח עירוני אשר תוכל ללוות החיאה לאורך כל דרכה.²⁹

משרד הפנים

משרד הפנים מרכז את סמכויות הפיקוח והבקרה על התנהלות הרשויות המקומיות. הוא מאשר תקציבים ואגרות עירוניות ומפקח על פעילות מוניציפאלית. במשרד, יחידות רבות אשר קשורות לפעילות עירונית: המינהל לתקצוב ופיתוח רשויות מקומיות, המחלקה לרשויות מקומיות ותאגידיים, האגף לכוח אדם ושכר ברשויות מקומיות, האגף למינהל מוניציפאלי, האגף לביקורת ברשויות מקומיות ומינהל התכנון, שעוסק בתכנון פיזי של תוכניות מתאר.³⁰ כל אלו הן יחידות שתפקידן לבקר ולנתב את פעילות הרשויות המקומיות - אך אין במשרד הפנים יחידה לתיאום פיתוח עירוני המרכזת והמקדמת פעילות מוניציפאלית בכל הנוגע לשיקום אזורים מוזנחים.³¹

משרד התמ"ת

בסמכותו של משרד התמ"ת לעודד פעילות והקמה של מפעלים תעשייתיים באזורים נכשלים באמצעות הטבות מס ומענקים על פי החוק לעידוד השקעות הון.³² כן, ביוזמת המשרד הוקמה הרשות לעסקים קטנים הנועדה לעזור ליזמים בהקמת עסקים קטנים.³³ אין ספק, לפיתוח תעשייה ולפתיחת עסקים קטנים תרומה בפיתוח עירוני, בכך שהם יוצרים מקומות תעסוקה ומקטינים את התלות של אוכלוסיות מצוקה בממשלה. אך גם במשרד התמ"ת אין יחידה לפיתוח עירוני.³⁴

גם אגף התקציבים ולשכת החשב הכללי במשרד האוצר, ומשרד המשפטים, מפקחים או מאשרים (או עשויים לאשר) פעילות הקשורה להחייאה עירונית, בקשר לכלים פיננסיים או שינויי חוק, בהתאמה.³⁵ כן, משרדי ממשלה אחרים עשויים להיות מעורבים בשלבים שונים של החייאה עירונית. כפי שאמרנו, המדיניות בישראל היא מאוד ריכוזית. אך, חוץ מהמשרד לאיכות הסביבה ומשרד התחבורה, גם במשרדים האלה, אין יחידה לטיפול בפיתוח עירוני, מה שמסבך את הביורוקרטיה עבור עירייה או יזם הרוצה לפעול ולהחיות אזור עירוני. אין גוף אשר מרכז ומלווה את תהליך ההחייאה לאורך כל דרכו, או מעניק סיוע בהשגת הקלות ביורוקרטיות והאצתו של התהליך. לגופים אשר מעוניינים בהחייאה: ראשי רשויות מקומיות, תושבים ויזמים, קשה, אם כן, לשבור את קיר הביורוקרטיה.

בסופו של דבר, הערים ותושביהן ממשיכים להתדרדר מבחינה חברתית-כלכלית, הממשלה מקבלת פחות מסים, הקצבאות הסוציאליות הולכות וגדלות, ואין כסף להשקיע בתשתיות. נוצר מעגל ללא מוצא. בעיית ההזנחה הולכת ומחריפה. אזורים רבים גדושים בבעיות חברתיות, כלכליות ותשתיות.

נציג כעת שתי דוגמאות לערים הדורשות החייאה עירונית דחופה: ירושלים, הסובלת מהגירה שלילית גבוהה ומירידה בפעילות העסקית והתיירותית; ויפו, בה אחוזי הפשיעה הם גבוהים וההזנחה היא רבה.

ירושלים

ירושלים, בירת ישראל, משמשת מקום תיירותי ייחודי בנוף ההיסטורי, הדתי והתרבותי בארץ. כעיר הגדולה במדינה, היא מהווה מקום תעסוקה לכל תושבי המטרופולין ואף לתושבים שמחוצה לו.³⁶ עם זאת, המבנה החברתי-דמוגרפי שלה, המאופיין בריכוז גבוה של חרדים וערבים, שבחלקם אינם עובדים והם בעלי זכויות רווחה, מביא לכך שזו העיר הענייה ביותר בישראל.³⁷

מרכז העיר ירושלים, ששטחו עומד על כ-1.6 מיליון מ"ר, הנו מקום המפגש בין אוכלוסיות העיר השונות. הוא סמוך לעיר העתיקה ובעל צביון ויזם רב. במהלך ההיסטוריה המודרנית זכה מרכז העיר לתוכניות רבות לפיתוחו, מתכנית מקלין משנת 1918 ועד תוכנית האב לירושלים משנת 1968. החל משנות השבעים, אזור מרכז העיר הלך והתנוון, עם נדידת מסחר ומשרדים באופן מסיבי לאזורים נגישים יותר.

בשנים האחרונות החמיר המצב בגלל הרגישות הביטחונית והתקפות הטרור הרבות שספגה העיר. בנוסף, הגודש התחבורתי הלך והחמיר, דבר שגרר בעיות סביבתיות, מחסור כרוני בחנייה, שחיקה כללית בתשתיות ובאיכות הסביבה והחיים באזור, ונטייה כללית של פרבור עם כל השלכותיה השליליות.³⁸

עקב תהליכי הפרבור והתלות ההולכת והגדלה ברכב הפרטי, ניכרת נטייה ליציאת מרבית המסחר אל שולי הערים, בישראל בכלל, ובירושלים בפרט. מרכז העיר ירושלים, המכיל יותר מ-1000 בתי עסק, שרובם המוחלט הם עסקים קטנים, מהווה כ-14.5% בלבד מסך שטחי המסחר בעיר.³⁹ לשם השוואה, קניון ירושלים במלחה מרכז כ-8%. יתר על כן, שלושת מגזרי האוכלוסייה העיקריים בעיר, יהודים לא חרדים, חרדים וערבים, המתגוררים בשכונות ייחודיות להם, צורכים שירותי מסחר באזורים נפרדים. ביזור זה מחליש את מרכז העיר.⁴⁰ כיום, רחוב יפו מכיל חנויות קטנות באיכות ירודה וחסרות כוח משיכה תחרותי ברמה הכלל-עירונית. בנוסף, פיגועי הטרור הקשים באזור מרכז העיר הביאו לירידה חריפה בפעילות העסקית באזור, ועסקים רבים התקשו ועדיין מתקשים להתאושש.

כמו כן, בעוד שמוסדות תרבות גדלים ומתפתחים מסביב למרכז, כל מוסדות התרבות שהיו במרכז עצמו נסגרו. פיזור של מרכזי תרבות בעיר ומחסור בבתי מלון לא יקרים באזור, אשר יכולים לתרום רבות לפעילות המסחר, המסעדות והבילוי ברחובות המרכז, ממעיטים מהפוטנציאל הרב של מרכז העיר כמוקד התרבותי של ירושלים. כחלק ממגמת הנדידה ממרכז העיר עברו גם משרדי ממשלה מרכזיים ומחוזיים. מחסור במבנים חדשים ונוחים, גודש התחבורה ומחסור בחניה הביאו להעדפת אזורים חליפיים, בהם הקרקע זמינה וזולה יותר.⁴¹

בנוסף, מרכז העיר סובל מחזות מוזנחת של בניינים וחנויות, דרכים ורחובות משובשים וחוסר סדר וניקיון כללי. כל זה מחזק את התדמית הירודה של אזור לא איכותי, לא מבוקש ולא נעים לשהייה. התפתחות העיר כלפי חוץ לוותה ביציאה של האוכלוסייה החזקה לשכונות חדשות, בסגירת מוסדות חינוך, בהזנחת מרחבים ציבוריים, ובהשארות האוכלוסייה החלשה במרכז העיר.⁴² האופי החברתי של האזור מהווה מכשול במשיכת תושבים חדשים.

בעיה נוספת בירושלים היא ריבוי מוסדות השלטון הנמצאים בתוכה, אשר פטורים מתשלומי ארנונה.⁴³ גופים אלו זוכים לטיפול הסביבתי של עיריית ירושלים ככל גוף עסקי, אך לא תורמים להכנסות העירייה. לעומתם, בעלי העסקים במרכז העיר משלמים מס ארנונה של 257 שקל למטר רבוע (לכס מעל 150 מטר רבוע), סכום המתקרב לארנונה שמשלמים עסקים בעיר הרבה יותר משגשגת – תל-אביב, בה משלמים כ-287 שקל.⁴⁴ בשנת 2002, בעקבות הפיגועים הקשים אשר התרחשו במרכז ירושלים, אישרה הממשלה סיוע חירום לעידוד הפעילות העסקית במרכז העיר. הסיוע כלל הנחה של עד 50% בארנונה לבתי המסחר והמלאכה במרכז העיר, למשך המחצית הראשונה של שנת 2002.⁴⁵ ברור שהנחה זו לא פתרה את בעיותיהן.

במשך השנים ניסו גופים או אפילו אישים בודדים לגרום לשינוי כיוון בשקיעתו של מרכז ירושלים או שכונותיו. לפעמים היה היוזם הממשלה – לדוגמא, ממשלתו של מנחם בגין, שיזם את פרויקט שיקום השכונות; לפעמים היה הגוף היוזם העירייה, שחברותיה שיקמו את הרובע היהודי בעיר העתיקה; ולפעמים היה זה טדי קולק, ראש העיר משנת 1965 עד שנת 1993, שפעל כבולדוזר והביא לשינוי חלקים נרחבים בעיר.

נחזור אחורה מבחינה היסטורית, לשעה שנוצרה ירושלים כעיר שאנו מכירים אותה היום, ירושלים המאוחדת. לאור איחודה של העיר לאחר מלחמת ששת הימים ובריחתה של האוכלוסייה הערבית, עלה הצורך בשיקום האזורים שצורפו לירושלים המערבית ואזורים שהיו עד אז אזורים ספר. ראש העיר קולק יזם שינויים משמעותיים ביותר באזורים אלו. את אזור הכותל המערבי לדוגמא, דאג לפנות ולנקות באמצע הלילה.⁴⁶ פותחו תכניות לשיקום הרובע היהודי ושיקום שכונת ממילא. פרויקטים אלו התאפיינו בהפקעת קרקעות, פינוי תושבים ובנייה מחודשת של האזור.⁴⁷

להבדיל מפעולה כמעט פרטיזנית זו, בשנת 1977 הכריז, כאמור, בגין על פרויקט שיקום השכונות. שיקום השכונה הירושלמית מוסררה (לימים מורשה), הייתה מן השכונות הראשונות אשר תוכנן שיקומן. השכונה, שתנועת "הפנתרים השחורים" צמחה ממנה, סימלה מצוקה ואפליה עדתית של העולים ממזרח. שיקום השכונה נעשה בצורה שונה לגמרי משיקומו של הכותל על-ידי קולק והרובע היהודי על-ידי העירייה. כאן בוצע השיקום על-ידי משרד השיכון, יחד עם הסוכנות היהודית ויהדות התפוצות, ובשיתוף פעולה עם התושבים. קבלנים חויבו במכרז להעסיק קבוצות עבודה מהשכונה. ניתן ייעוץ אדריכלי לתכנון הדירות ושיקום חזותן. ניתנו הקלות לדיירים ברכישת הדירות בהן התגוררו. שוקם המרחב הציבורי: שופצו המבנים הציבוריים, רוצפו הסמטאות והמדרכות, הותקנו תאורת רחוב ושלטים והוקמו גינות ציבוריות. לאחר תהליך שיקום הדרגתי, שארך כעשר שנים, הפכה השכונה אטרקטיבית לשכבות סוציו-אקונומיות מבוססות, דבר שהביא לעליה במחירי הנדל"ן ולחזיון מעמדה החברתי.⁴⁸

כבכל תכנית שיקום, מעבר לבעיות הביורוקרטיות ישנה הבעיה הכספית. מימון פרויקט שיקום שכונת מוסררה נעשה בשיתוף עם הסוכנות היהודית, כאשר הקהילה היהודית של Los Angeles הייתה הקהילה המאמצת של מוסררה. ההשקעה בשיקום שכונת מוסררה הסתכמה ב-13.6 מיליון דולר, כאשר 77% באו מתקציבים ממשלתיים והשאר תוקצבו על-ידי הסוכנות היהודית.⁴⁹ 85% מתקציבי הממשלה יועדו לשיקום תשתיות ו-15% לשיקום חברתי. 60% מתקציבי הסוכנות יועדו לשיפוץ מבני ציבור ו-40% לשיקום חברתי. הסוכנות היהודית מימנה ישירות פרויקטים באמצעות חברת בת לשיקום שכונות. משיקומה של שכונת מוסררה אפשר ללמוד על החשיבות של תקציבים זמינים, וכן על חשיבות שיתוף התושבים המקומיים בתהליך השיקום. שיקומה של מוסררה הסתיים בשנת 1992.⁵⁰

בתחילת שנות השמונים, החברה העירונית "החברה לפיתוח מזרח ירושלים", שסיימה לשקם את הרובע, המשיכה לפעול – הפעם בשיקום שכונת נחלת שבעה. נחלת שבעה הוכרזה על-יד העירייה כשכונת שימור, ושוקמה ביוזמת העירייה ובמימון תקציבים ממשלתיים.⁵¹ פרויקט שיקום נוסף באותה תקופה היה הפיכת רחוב בן יהודה למדרחוב, כאשר מימון שיפוץ חזיתות הבניינים היה בהשתתפותם של בעלי הנכסים.⁵² תכניות אלו הצליחו לאור מדיניות ומוטיבציה

מצד העירייה לפיתוח ושיקום מרכז העיר. העירייה הנפיקה תוכניות מתאר, גייסה תקציבים ממשלתיים והייתה אחראית על ביצוע והתנהלות הפרויקטים.⁵³

במשך השנים הוצעו תוכניות נוספות לשיקום מרכז העיר. בשנות התשעים הייתה יוזמה פרטית של "המועצה לישראל יפה" ותלמידי בצלאל, לשפץ את חזיתות וחלונות הראווה של בתי העסקים באזור. אולם הענות נמוכה של בעלי העסקים, שהתאפיינו בגישה שמרנית, הכשילה יוזמה זו.⁵⁴ בדומה, לפני כחמש שנים, הופעל פרויקט בחסות העירייה לשדרוג חזיתות הבניינים ברחוב יפו. הפרויקט הסתמך על מנגנון של החזר המימון של בעלי הנכסים. בעלי הנכסים לא ששו לשתף פעולה, ובמסגרת הפרויקט שופצו רק חמישה בניינים מפאת חוסר תקציב. באותה תקופה תוכנן פרויקט לשיקום חלק מרחוב המלך גורג', מתוך כוונה שהמימון יבוא גם מסבסוד ממשלתי וגם מבעלי הנכסים. אולם כמו ברחוב יפו, בעלי הנכסים לא היו מוכנים להשתתף במימון וראש העיר דאז, אהוד אולמרט, ביטל את הפרויקט.⁵⁵

לכאורה, החיאה עירונית בירושלים אמורה להיות קלה יותר ליישום מאשר בערים אחרות בישראל. בניגוד לכלל הרשויות המקומיות, חשיבותה של ירושלים כעיר בירה מעוגנת בחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל - התש"ם (1980). חוק היסוד מחייב את הממשלה לשקוד על פיתוחה ושגשוגה של ירושלים על ידי הקצאת משאבים מיוחדים, מתן עדיפויות מיוחדות בפעילויות של רשויות המדינה וכינון גופים מיוחדים לצורך זה. לשם כך, חוק חוק הרשות לפיתוח ירושלים, התשמ"ח – 1988. חוק זה ייחודי לירושלים ומעניק לחברה ממשלתית הנקראת הרשות לפיתוח ירושלים (הרל"י) סמכויות נרחבות לפיתוח כלכלי, סמכויות שאין לשאר הרשויות המקומיות. כלומר, לפחות בתיאוריה, לירושלים עדיפות על ערים אחרות בישראל, בזה שחוקקו למענה שני חוקים ייחודים, אשר אמורים להקל על פיתוחה.

בסמכות הרל"י לחבור לכל גוף שתבחר לצורך ביצוע תוכניות פיתוח, לקבוע את השימוש במשאבים שעומדים לרשותה, ליצור ולקיים קרנות לפיתוחה של העיר, לגייס הון, לקבל מלוות ואף להנפיק אגרות חוב. תפקידי הרשות הם ליזום פעולות, להכין תוכניות ולעודד יוזמות כלכליות לפיתוחה של ירושלים, לתאם בין משרדי הממשלה השונים, לספק מידע, ליעץ ולסייע בכל הקשור ליוזמות, לתוכניות ולמפעלים כלכליים בירושלים.⁵⁶ לשם שיקום מרכז העיר, בשנת 2001 הקימה הרל"י את חברת הבת עדן.⁵⁷

חברת עדן טוענת שהיא מקדמת הפקת תכניות ואישורי בנייה במרכז העיר כדי להעלות את ערכי הנכסים ולעודד שיקום.⁵⁸ אולם, אוכלוסיית המרכז חלשה וחסרת יכולת ביצועית ומקורות מימון. כמו כן, מרכז העיר מאופיין בריכוז של משרדים ומלוות הזקוקים לשיפוף ושיפור סביבתי ולא לבנייה חדשה; יתרה מזאת, תהליכי האישור והפקת התוכניות תלויים בהתנהלות העירייה ומסורבלים מבחינה ביורוקרטית, ועלולים להיארך שנים.

השיטה הפרטיזנית לשיקום העיר עדיין קיימת, ובמקום שהמשלה והעירייה נכשלים, נכנסים ארגונים לא-ממשלתיים. סטארט-אפ ירושלים, לדוגמא, הינו מוסד ללא מטרת רווח הפועל לפיתוח כלכלי ויצירת מקומות עבודה בעיר. מטרת המוסד היא קידומה של ירושלים, באמצעות יצירת הזדמנויות תעסוקה וקידום אשכולות תעסוקתיים, המתמקדים בתחומים בהם יש לירושלים יתרון תחרותי.⁵⁹

בדומה, הקרן לירושלים היא מוסד קהילתי (שהוקם בשנת 1966 על יד ראש העיר דאז, טדי קולק). מטרת הקרן היא לחזק את הפעילות החברתית בירושלים ולשפר את איכות החיים של תושביה.⁶⁰ הקרן מגייסת תרומות כדי להשקיע בפרויקטים חברתיים. בשנת 2003, הקרן גייסה 22.3 מיליון דולר. הקרן תומכת בפרויקטי פיתוח של שירותים חברתיים, חינוך, תרבות, פארקים ואזורי בילוי.⁶¹ פיתוח מגוון עסקים ומקומות בילוי חדשים ואיכותיים, תוך ניצול שיקום מוסדות ציבוריים קיימים, אמור למשוך חזרה עסקים ומוסדות לאזור.

מכשולים

אחת הבעיות שכל תכנית שיקום במרכז ירושלים תצטרך להתמודד עמה, היא הבעלות הפרטית על חלק ניכר מהקרקע, ובעצם – פיצול בעלות זו לחלקות קטנות, או ריבוי בעלות על חלקה מסוימת. בנספח א' ניתן לראות את חלוקת הקרקעות של מרכז העיר המצומצם. כפי שזכר לעיל, פרויקטים של שיקום שכונות בירושלים שנערכו לאחר איחודה של העיר, התאפיינו בהפקעת קרקעות.⁶² אמנם רשות מקומית זכאית לדרוש משר האוצר שירכוש את הקרקע מטעמה; פקודת הקרקעות (רכישה לצורך ציבורי) - 1943, מסמיכה את שר האוצר להפקיע קרקעות בעבור צורך ציבורי.⁶³ אך כיום, הפקעת קרקעות לבטח תלויה בביורוקרטיה רבה, תהליכים משפטיים וסערה תקשורתית שיקשו על ביצוע תוכניות להחייאה עירונית. מאפייני הקרקעות והנכסים מקשים על יוזמות וגיוס הון של יזמים ומשקיעים פרטיים. כן, ביורוקרטיה ותהליכי משא ומתן עם בעלי הנכסים יארכו זמן רב ויגדילו את העלויות, ולפיכך התמריץ של היזמים להשקיע, קטן.

אך למרות עדיפותה החקיקתית של ירושלים, הקמתה של חברת עדן, בניית תוכניות מתאר לשיפור פני העיר והכרה הציבורית במצבו העגום של מרכז העיר, שום תוכנית לפיתוח האזור לא יושמה בעשורים האחרונים, מאז שיקום מדרחוב בן יהודה. מה גם, שמאז, מדרחוב זה איבד מיוקרתו וניקיונו והחל לדעוך. אפשר היה לחשוב שאולי יוזמי הטיפול בעדן, בעירייה או אף הסוחרים עצמם, שבשנת 2004 אף הפכו התארגנות וולנטרית לארגון ממוסד כדי לחוש לעזרת מרכז העיר - יצליחו לשקם את המרכז, אך גם כאן, לא מסתייע הדבר - אין לגופים או לאישים אלו את הכוח כדי להצליח.⁶⁴ בראייה לאחור ניתן להבחין שהצלחת פרויקטי השיקום והפיתוח טמונה במוטיבציה ובנכונות של ראש העיר, דבר שאפיין את טדי קולק, אשר ידע גם ליזום פרויקטים וגם ליזום קרנות מימון. מהניסיון של ירושלים, אפשר לראות שהשיקום בה נעשה על-ידי גופים ממשלתיים ופרטיים, בדרכים שונות. אמנם, לירושלים כלים מיוחדים (בארץ) לשיקום, כדוגמת חוק יסוד וחוקים אחרים המיועדים לסייע לה, וכן גופים עירוניים ופילנתרופיים המנסים

לשקם שכונות בה. אך ללא כלים פיננסיים יצירתיים וסיוע בארגון ובמימון, השיקום לא יתקדם. ננסה לתאר ארגז כלים אשר יכול לסייע לשיקום ירושלים, בהמשך המחקר, בהסתמך על הניסיון בערים שונות בארץ ובעולם.

לפני שנבחן את הניסיון הבינלאומי, נתבונן בעיר נוספת, שבעיית ההזנחה שלה דומה לירושלים, אך הטיפול בה שונה במקצת.

יפו

בדומה לירושלים, גם יפו סובלת מבעיות ההזנחה שחלקן אף חמורות יותר. יפו היא אחת מן הערים הקדומות בארץ, שהתפתחותה נבעה מהיותה עיר נמל ומעבר יחידה בישראל, ובשנת 1882 דרכו הגיעה העלייה הראשונה של יהודים, וחלק מהם נשאר ביפו. כך החלה ההתיישבות בה. כבר בתחילת המאה ה-20 התפתחו סביבה השכונות הראשונות של תל-אביב.

ההתרחשויות של שנות ה-30 של המאה הקודמת השאירו צלקת עמוקה על פני העיר. בשנת 1933 נפתח נמל חיפה ונמל יפו הקטין את פעילותו. בשנת 1936 נפתח בארץ מרד ערבי, שהסתיים כעבור שלוש שנים, בהן נרצחו 501 יהודים. האפיצנטר של המרד היה יפו, ובעקבותיו ברחו יהודים רבים מהעיר. בזמן המרד הושתק הנמל, והוחלט על פתיחת נמל חדש - נמל תל-אביב. אז התחילה ההזנחה של נמל יפו.

ערב מלחמת יום העצמאות התגוררו ביפו כ-70,000 ערבים. יום לאחר מכן נשארו שם כ-4,000 ערבים. יפו "התרוקנה" מ-95% מתושביה הערבים, ונשארה בה רק אוכלוסייה ערבית חלשה. בעקבות גלי עלייה, עד שנות ה-60 הפכה יפו לעיר עולים יהודית צפופה ושוקקת.

בנמל יפו, אשר שיחק משחק ראשי בהתפתחות העיר, הופסקו לגמרי פעולות הפריקה והטעינה אחרי פתיחת נמל אשדוד בשנת 1965. מאז אין הנמל פעיל עוד. יחד עם ההזנחה של הנמל, הוזנחה יפו כולה. עיריית תל-אביב, העיר שאיתה אוחדה יפו, השקיעה בה אך מעט, וכך נוצרו בה בעיות חברתיות וכלכליות. בעיות אלו פגעו לא רק ביפו, אלא גם בתל-אביב.

חוסר התייחסותה של תל-אביב ליפו הביא לריבוי בעיות חברתיות וכלכליות, וביניהן:

- ביפו מתגוררת אוכלוסייה שנמצאת במצוקה, הנאבקת על הישרדות יום-יומית, בגלל בעיות עוני ואבטלה. בכל המדינה כ-15%-14% מהאוכלוסייה נתמכת על ידי שירותי הרווחה. לעומת זאת, ביפו כשליש מן האוכלוסייה נזקקת לשירותים אלה. האוכלוסייה היא פאסיבית ויצרה תלות במשך שנים רבות בשירותי הרווחה, ואינה לוקחת אחריות על חייה.⁶⁵
- ביפו גרה אוכלוסייה מעורבת. סך הכול מונה יפו כ-44,000 תושבים, מהם 75% יהודים ו-33% ערבים, כאשר הערבים מתחלקים למוסלמים (75%) ונוצרים (33%).⁶⁶

- יפו סובלת מהגירה ממנה לערים "עשירות יותר". אנשים בעלי יכולת מנסים לצאת מיפו לתל-אביב, בת-ים ולערים אחרות הסובבות אותה. ההגירה של יהודים מוגברת יותר, היות והם האוכלוסייה החזקה בהשוואה לערבים המתגוררים ביפו, והם המסוגלים להתאקלם בערים היהודיות שסובבות את יפו.
- מצד אחד, שווי הנדל"ן ביפו מאבד מערכו. דירות רבות עומדות ריקות, נכסים רבים איבדו כ-40% מערכם משנת 2000, ולתושבים אין כסף לשפץ, להרחיב ולקנות דירות. מצד שני, הפרויקטים המועטים של בנייה היום ביפו, פונים לפלח אוכלוסייה מסוים שאותו העירייה רוצה להביא ליפו: אנשים עשירים ומצמצמי דיור (אנשים שהגיעו לגיל פרישה, מוכרים דירתם המרווחת בפריפריה, וקונים דירה קטנה אך יקרה יותר במרכז).⁶⁷ אכלוסיה כזאת לא משתלבת בעיר, וזה גורם לניתוק בין שני סוגי האוכלוסייה: העניים והעשירים. כתוצאה, העשירים עלולים לא לבוא, או העניים עלולים לברוח. פתרון אמיתי לבעייתיה של יפו חייב לתת מענה לשני סוגי האוכלוסייה.
- תשלומי ארנונה הינם מקור ההכנסות העיקרי של רשויות מקומיות בישראל. בשנת 2004 הצליחה עיריית תל-אביב-יפו לגבות מתושבי יפו רק 57.5% מתשלומי הארנונה (כולל ריבית ופיגורים), ומעסקי יפו רק 35.8% (כולל ריבית ופיגורים).⁶⁸ נתונים אלה מצביעים על הקושי של עיריית תל-אביב-יפו למצוא מימון לפרויקטים שוטפים. לכן, ביפו משקיעה העירייה כספים שהיא גובה מתושבי תל-אביב.⁶⁹
- אין לתושבי יפו ביטחון אישי, בגלל שיעורי פשיעה גבוהים, בעיות סמים, עבירות רכוש, ואלים ברחוב.⁷⁰
- ביפו גרים כיום כ-580 ילדים בגילאים 11-14 שנשרו מבתי הספר. כל ילד כזה התנסה לפחות במקרה פלילי אחד ונפתח לו תיק פלילי במשטרה. אין גם מסגרת שתקלוט את הילדים הנושרים.⁷¹
- בעיר שהיא אחד הנכסים ההיסטוריים החשובים של מדינת ישראל, טמון פוטנציאל תירותי רב, אך בעקבות בעיות רבות, כמו חוסר ביטחון והזנחה, לא מגיעים אליה תיירים. גם אם ירצו להגיע, אין בה אף בית מלון אחד.
- סבך הביורוקרטיה עוצר את ההחייאה העירונית ביפו. גופים רבים מעוניינים לקדם את החייאתה, ביניהם עיריית תל-אביב-יפו, התושבים, ומשקיעים מקומיים וזרים. אך כל הפרויקטים אשר גופים אלה רוצים לקדם, נעצרים בהגעתם לפקיד זה או אחר. לדוגמא, בשנת 1981 הוחלט להחיות את נמל יפו כנמל דיגים ומרינה ליאכטות. אך קבלת האישורים הנדרשים מממ"י התעכבה. רק במרץ 1997 הכינה ממ"י תכנית לפיתוח הנמל. 7 שנים נוספות והתערבות של משרד ראש הממשלה נדרשו לממ"י ולעיריית תל-אביב להגיע להסכם, כאשר בפועל העסקה עדיין לא הושלמה.⁷²
- יזמים פרטיים לא ממהרים להשקיע ביפו, לאור הסיכון והתלות בפרויקטים מרכזיים. למשל, במסגרת "פרויקט דיור - מכבי יפו" של עיריית תל-אביב-יפו, אמורים להיבנות 1400 יחידות דיור בשכונת מכבי-יפו בניסיון לאכלס אותן במשפחות בעלי נתונים סוציו-אקונומיים בינוניים-גבוהים. במסגרת הכנת המתחם ישנו צורך בפינוי ובינוי של האזור ובנתינת פתרון

למצוקת דיור לכ-200 משפחות.⁷³ המשך הפרויקט תלוי בנכונות של יזם פרטי לבוא ולקדם אותו, ויזם כזה עדיין לא נמצא.⁷⁴

- השטח הממוצע ליחידת דיור למגורים ביפו עומד על 65 מ"ר, והוא נמוך ב-12% מן הממוצע העירוני של תל-אביב-יפו. רווחת הדיור באזורים מסוימים ביפו – המבטאת רמה של מצוקה פיזית - נמוכה ב-40% מהממוצע העירוני.⁷⁵

- יפו קשורה סטטיסטית לתל-אביב. אבל ישנם הבדלים עמוקים בין תל-אביב ליפו. תל-אביב היא עיר עשירה, בה התושבים משלמים ארנונה, לעומת תושבי יפו, אשר רבים מהם לא מעבירים לעירייה את חובותיהם. שיעורי האבטלה בתל-אביב הנם נמוכים מהממוצע הכלל ארצי, אבל שיעורי האבטלה ביפו גבוהים מהממוצע. נתונים סטטיסטיים, המכלילים את יפו עם תל-אביב, משקפים תמונה טובה מהמציאות. הרי שיעורי האבטלה הממוצעים של תל-אביב-יפו אינם גבוהים משיעורי האבטלה הכלל-ארציים וכו'.⁷⁶

ניסיון אחד ודי מיוחד לשיקום ביפו קשור לנמל. באוקטובר 2004 סיכמו העירייה וממ"י על תכנית לפיתוח נמל יפו. "התכנית כוללת: החיאה ופיתוח נמל יפו העתיקה כאזור תיירות, נופש וספורט ימי, תוך הבטחת המשך פעילותו כנמל דיג; קביעת ייעודי קרקע לשטחים ציבוריים פתוחים, לאזורי מסחר ושרות למלונאות ולמגורים לטיילת חוף מיוחדת; קביעת עקרונות והנחיות בינוי ושימור הערכים ההיסטוריים, הארכיטקטוניים והתרבותיים, לשם חידוש ופיתוח של נמל יפו העתיק תוך שמירת אופיו הייחודי".⁷⁷ עיריית תל-אביב-יפו עומדת לבצע עסקת ברטר עם ממ"י. לפי ההסכם המתגבש, ממ"י ימסור לעירייה שניים מהמבנים המרכזיים שבבעלותו בנמל יפו. שווי הבניינים מוערך ב-14 מיליון דולר. העירייה מצידה תמסור לממ"י קרקעות שוות ערך, אשר חלקן נמצאות בשטחה של יפו: מתחם איזנברג, וחלקן בשטחה של תל-אביב: קרקעות בכפר שלם, שטחים למגורים ושטח מסחרי.⁷⁸

כדי לסיים את החלפת הקרקע הזה, שתאפשר אולי לשקם את נמל יפו, נדרשו, כאמור, שבע שנים של משא ומתן בין העירייה וממ"י, ובסופו של דבר, גם זה לא הסתיים עד שמשרד ראש הממשלה התערב. מכיוון שזכויות קנייניות בקרקע עומדות במרכז כל ניסיון לפתח או לשקם אזור זה או אחר בארץ, ומכיוון שממ"י מנהל את כמעט כל קרקעות ישראל, נקודה זו היא קריטית עבור כל תכנית שיקום עתידי והתרת סבך זה חיוני להצלחתו. נחזור לנקודה זו בהמלצותינו, בסוף המחקר.

ירושלים ויפו: סיכום

ירושלים ויפו הן מקרים מייצגים לאזורים רבים בארץ הסובלים מבעיות הזנחה. בנספחים ב' וג' ניתן לראות את המיפוי הסטטיסטי של תל-אביב-יפו וירושלים, את הדירוג החברתי-כלכלי שלהן, כפי שנקבע בשנת 1995 על ידי מפקד אוכלוסין, ואת ריבוי האזורים אשר במצב חברתי-כלכלי נמוך.

בירושלים האצלת סמכויות ופעילות דינמית של ראש העיר וגופים פרטיים הצליחו לקדם שיקום, אבל השיקום נתקע כאשר נגמרו התקציבים וההנחיה המכוונת על-ידי גוף מכוון אחד המייצג את המוטיבציה של העירייה. ביפו המוטיבציה של העירייה נתקעה בבירוקרטיה הממשלתית – המיוצגת על-ידי ממי"י. פרויקטים מוניציפאליים לפיתוח עירוני הם מעין משחק של ניסוי ותהיה. גם לאחר שהרשות המקומית פועלת לתכנון פרויקט לשיקום אזור מסוים וממקדת את כל כוחותיה בשיקומו, לרוב, היא נתקעת, מסיבה כזו או אחרת, ומתקשה לבצעו. לאחר זמן מה, הפרויקט נזנח לטובת פרויקט אחר, שגורלו דומה. בעייתיות זו נובעת מכך שאין בישראל מדיניות ארצית לשיקום ולפיתוח אורבני. הרשויות המקומיות נשארות לבדן במערכה כדי להלחם את המלחמה לטובת תושביהן. אין ספק שמדיניות ארצית התומכת בשיקום תצטרך להתבסס על האצלת סמכויות לעירייה, יחד עם יצירת ארגז כלים פיננסיים שיאפשר פעילות שיקום – אך בלי טיפול בבירוקרטיה שבממי"י ובשאר משרדי הממשלה, קשה יהיה לקדם פרויקטי שיקום.

פיתוח עירוני ברמלה

ראשיהן של רשויות רבות בארץ פועלים לפיתוח העירוני בתחומם. כך, לדוגמה, ראש עיריית רמלה, יואל לביא, פועל לקידום פרויקטים מוניציפאליים בעיר. בדומה לירושלים, יפו ולוד, רמלה הינה עיר מעורבת. מתוך כ-70,000 תושבים, כ-10,000 הם ערבים וכ-3,500 הם נוצרים. כ-25,000 הם עולים. רוב התושבים הם מתחת לגיל 45. הבעיה של הגירה שלילית לא פקדה את רמלה, ואפילו מחירי הנדל"ן כמעט ולא הושפעו מהמיתון שהתרחש בישראל. שיעור המובטלים בעיר עומד על כ-4%. על מנת לתת פיתרון תעסוקתי לאוכלוסייה, ובמטרה לנצל את יתרון מיקום העיר - רמלה הינה חלק מגוש דן, והיא ממוקמת בין שני מטרופולין החשובים בישראל: כ-20 דקות מתל-אביב וכ-40 דקות מירושלים - מקים ראש העירייה שני אזורי תעשייה, אשר בעיקר, יתנו שירותים לוגיסטיים לאזור גוש דן ויכללו מפעלי ייצור.

כ-22% מכלל הכנסות עירייה נובעים מארנונה הנגבית מתושבים ועסקים. אחוזי הגבייה בעיר עומדים על כ-86% (שיעור מדהים בישראל), וידו של ראש העיר עוד נטויה.⁷⁹ יעד נוסף של העירייה הינו צמצום ההוצאות על פירעון המלוות. על כן, העירייה מתכוונת להנפיק אג"ח מוניציפאלי בסכום של 156 מיליון ש"ח. הנפקה כזו אמורה להביא לחיסכון של 11 מיליון ש"ח בכל שנה. ההנפקה תיעשה דרך חברה כלכלית. בכדי לעמוד בתנאים של משרד האוצר ומשרד הפנים, העירייה הקימה תאגיד SPC עם פעילות המופרדת מפעילות העירייה. העירייה תשעבד הכנסות מארנונה (מאזורי תעשייה א+ב וכן מאזור מגורים א) ותפקיד אותן לחשבון משותף עם תאגיד זה. הכסף ישמש כבטוחה להחזר האג"ח, והיתרה ממנו תוחזר לעירייה. האג"ח דורג על ידי חברת "מעלות" ברמה A+, ובטוחה תשמש להשלמת דירוג לפי כללי משרד האוצר ומשרד הפנים. הנפקת האג"ח מיועדת לאוגוסט 2005, וכיום משרד האוצר ומשרד הפנים בודקים שהעירייה אכן עומדת בכל התנאים.⁸⁰

אחת הדרכים הנוספות למימון פרויקטים מוניציפאליים הינה שיווק קרקעות. כל 80 דונם של קרקע משווקת משאירה בקופת עיריית רמלה כ-10 מיליון ש"ח. אלא, שבבעלות העירייה

אין קרקע, וכדי לקבלה צריך לרשום אותה בטאבו באמצעות מינהל מקרקעי ישראל. 95% מהקרקע המעטה שהעירייה, בכל זאת, הצליחה לקבל מממ"י, כבר שוק. מניסיונו של ראש העיר, תהליך הרישום לוקח עשור, ומהווה מכשול מרכזי לפיתוח העיר.⁸¹

ניסיון בינלאומי

בדומה לישראל מדינות רבות סבלו וסובלות מבעיות ההזנחה. אך בעוד שבעולם החלו ליישם מודלים להחייאה עירונית שהצליחו מעל למצופה, ישראל מפגרת בכ-20 שנה בפיתוחם. הניסיון הבינלאומי עשיר בתוכניות החייאה לא ממשלתיות, ומציע פתרונות יצירתיים לבעיות האזורים המוזנחים. בשונה מבישראל, החקיקה בארה"ב אינה מגבילה פרויקטים להחייאה עירונית רק לאזורים העונים על הקריטריונים הקבועים בחוק האמריקאי הרלוונטי, Redevelopment Law-ה.

שוב, שלא בדומה לישראל, בארה"ב התפתחו ארגונים כדוגמת ה- Environmental Protection Agency (EPA) Brownfield Program וה-Brookings Institution, אשר חוקרים את הנושא ומסייעים לקידום ולפיתוח. חלק מחידושי המדיניות מונעים משיקולים פילנתרופיים וחלק משיקולים עסקיים, בתקווה להרוויח משיקום אזורים בעלי פוטנציאל כלכלי. המאגד את רוב הכלים האלה הוא גישה אסטרטגית, דהיינו, ניצול ההזדמנויות הקיימות באזור המוזנח, תוך החייאה עירונית.

אימוץ ויישום מודלים אשר פותחו על-ידי ארגונים אלה, או על-ידי ערים שחיפשו דרך לבצע פרויקטי שיקום, עשוי להוביל ולקדם את הפיתוח העירוני בישראל. לזכות הניסיון הבינלאומי עומדים מודלים חדשניים בגישתם לפיתוח אורבני, וביניהם Genesis LA, Bryant Park ו-CIM (המוצגים להלן) שבוצעו בארה"ב והצלחתן הייתה מעל למצופה.

Genesis LA

העיר לוס אנג'לס הזכירה את יפו, מבחינת בעיותיהן, לפני יישום פרויקט שיקומי בלוס אנג'לס, הידוע כ-Genesis LA. לא מדובר בבעיות של רחוב או שכונה בודדת, אלא בעיות חברתיות-כלכליות של כלל האזור, המתבטאות באבטלה ובפשיעה, בחוסר ביטחון אישי והגירה שלילית, ובירידת ערך הנדל"ן. מכאן, אפשר שקובעי המדיניות בישראל בכלל, ובתל-אביב-יפו בפרט, יוכלו ללמוד ממודל זה. המודל מבוסס על שילובו של המגזר הפרטי בתהליך השיקום, כאשר העירייה מקלה עליו ומסייעת בידו.

הפרויקט התבסס על שיתוף פעולה בין המגזר הציבורי והמגזר הפרטי. בהתחלה, הפרויקט נוהל על ידי קבוצה עסקית (business team) בעירייה, ובאחריותה היה לדאוג להשגת הקלות ביורוקרטיות ("אור ירוק") ליזמים אשר ישקיעו באזורים שתושביהם הם בעלי הכנסה

נמוכה. מאוחר יותר, החלו לפעול במסגרת הפרויקט שתי קרנות למטרת רווח: קרן נדל"ן וקרן צמיחה (real estate and growth funds). הקרנות מנוהלות על ידי חברות זכייניות. קרנות אלו מאגדות בתוכן הון פרטי שנועד לקדם את ההחייאה העירונית וצמיחת העסקים. היעד הינו לקבל אחוזי רווח גבוהים יותר מאלה של ה-Community Reinvestment Act, חוק המחייב בנקים להעניק אשראי בתנאים אטרקטיביים לאוכלוסיות מיעוט ואוכלוסיות חלשות. למרות שהפרויקט מקדם את האינטרסים של הסקטור הציבורי והפרטי גם יחד, הוא מבוסס על השקעות הסקטור הפרטי.⁸²

בשנת 1998, הקבוצה שפעלה בעירייה הפכה למוסד ללא כוונות רווח (Genesis LA Economic Growth Corporation). המלכ"ר מבטיח שעלויות הפיתוח הגבוהות של פרויקטים המתייחסים לניצול חוזר ולא לשטחים פנויים לא יעצרו את הפיתוח בערים אלו, בכך שהוא מגשר בין פערי מימון. המוסד נתמך על ידי מענקים ותאגידי משקיעים המעוניינים להילחם בבעיות ההזנחה. בין המשקיעים העיקריים של Genesis LA:

Bank of America, Washington Mutual Foundation, Los Angeles Department of Water and Power and Kmart.

גופים אלה גם תורמים באמצעות המלכ"ר, והם גם מבצעים השקעות עצמאיות בחלק מהאתרים. כל אחד מהם התחייב להשקיע עד מליון דולר בתמיכה בפרויקטים של Genesis LA.

Genesis LA מתרכז בקהילות בעלי הכנסה נמוכה עד בינונית, באזורים נכשלים ובאזורים עם שיעורי אבטלה גבוהים מהממוצע. עיקר הפרויקט הוא פיתוח אורבאני של אזורי מצוקה בעלי פוטנציאל: מקומות בהם ישנם היצע משמעותי של קרקע והיצע עובדים, אך גם העדר הון, ריכוז של צרכנים ללא שרות, ואתרים היסטוריים ותרבותיים.

העיקרון שבבסיס Genesis הינו פיתוח שותפויות חדשניות: מקורות פרטיים ומקורות ציבוריים, מקורות עם כוונת רווח וללא כוונת רווח. בשנת 1998, בראשית הפרויקט, זוהו 15 אתרים עירוניים במטרה ליצור כ-5000 מקומות עבודה ולגייס 250 מיליון דולר בהון פרטי. כבר באפריל 2000 הושגה מטרה זו, אז נוספו שישה אתרים חדשים. באוקטובר 2000 ההישגים היו מעבר למצופה: נוצרו 13,000 מקומות עבודה וגויסו 700 מיליון דולר בהון פרטי.⁸³

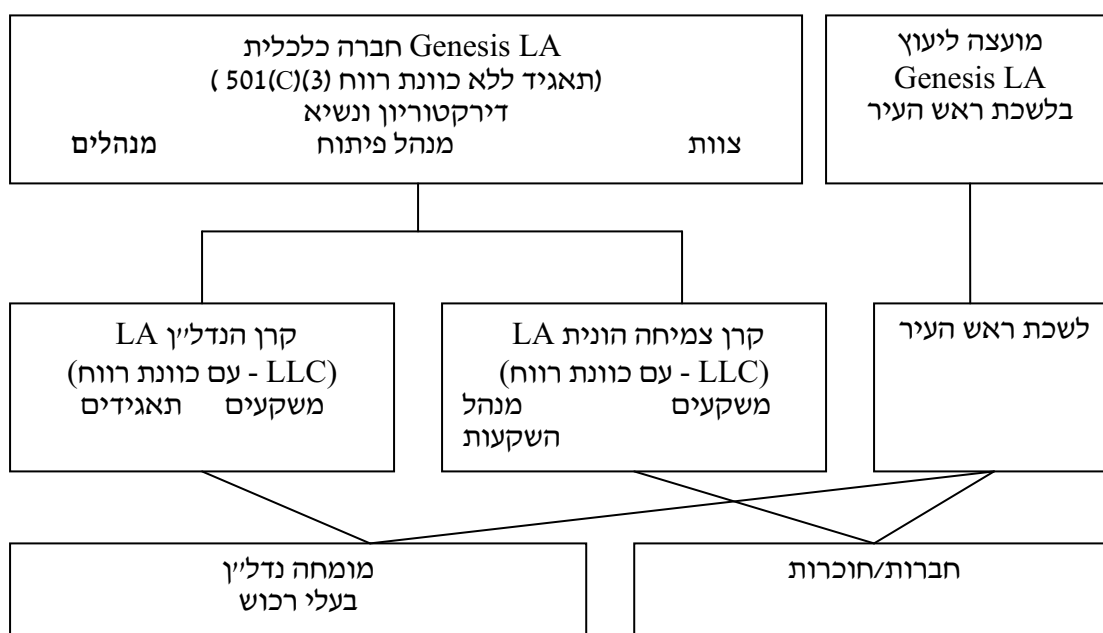
ביולי 2001 גייסה קרן הנדל"ן 85 מיליון דולר למטרות רווח. בנוסף, הצליחה הקרן לגייס כ-17 מיליון דולר ממענקים ונותני חסות. לקרן 15 שותפים עסקיים והיא אינה מוגבלת לפעילות במסגרת הפרויקט. אורך החיים של הקרן הינו 10 שנים וכל הכסף אמור להיות מושקע תוך 5 שנים. על-פי האסטרטגיה של הקרן, מושקעים 10-3 מיליון דולר בפרויקט, כאשר ההון הנדרש מיזם הפרויקט הוא בסכום של לפחות 10%-5% מעלות הפרויקט. הקרן משקיעה במספר אפיקים: הלוואת ביניים (הבטוחה עליהן הינו שטר קניין), השקעות במעמד של נושא מובטח, והשקעות בהון עצמי.⁸⁴

קרן הצמיחה ההונית אמורה להשקיע בין 50 ל-100 מיליון דולר. ההון המגויס ממשקיעים פרטיים אמור להחזיר את עצמו תוך 5-6 שנים. הקרן מספקת הון סיכוני באמצעות הלוואות ביניים והתחייבות משנית לחברות עתירות טכנולוגיה ותעשייה, אשר מוכנות לפעול באזורים בעלי הכנסה נמוכה עד בינונית. הדגש הושם על פיתוח עסקים בבעלות בני מיעוטים אתניים ונשים.

תרשים מספר 1 מתאר את המבנה של Genesis LA:

תרשים מספר 1

מבנה Genesis LA



מתרשים מספר 1 ניתן ללמוד, שישנו קשר הדוק בין החברה הכלכלית (המגזר הפרטי) לבין לשכות ראש העיר (המגזר הציבורי). קשר זה מביא להשגת יעדים ציבוריים באמצעות ידע עסקי פרטי. בנוסף, שילוב מוצלח של הקרנות לכוונת רווח תרם להצלחת הפרויקט.⁸⁵

שיקום בריאנט פארק

להבדיל ממודל ג'ניסיס שמתאים לטיפול בבעיות כלל אזוריות, בריאנט פארק בניו-יורק שוקם בגישה שנועדה לתת-אזורים, כמו מרכז ירושלים. מודל בריאנט פארק הצליח בזכות שימת הדגש על בעיות המאפיינות את האזור וגיבוש פתרונות בהתאם לייחודיותו. בדומה למרכז ירושלים, בריאנט פארק מהווה מוקד תיירותי, אשר הוזנח ודעך במשך השנים. אולי קובעי המדיניות בירושלים יכולים ללמוד ממודל בריאנט פארק, על האפשרות לערב את המגזרים הפרטיים והפילנתרופיים בתהליך השיקום, ובכך לגייס גם את התושבים המקומיים במאמץ

להציל ולשקם אזור עסקי ותיירותי מרכזי. המפתח להצלחת מודל זה מונח בהאצלת סמכויות עירוניות לגופים ניהוליים עצמאיים.

בריאנט פארק הנו גן במרכז מנהטן ובתחומו נמצאת הספרייה העירונית. גן זה זכור אצל תושבי העיר ניו-יורק כאזור של סוחרי סמים, פשע גואה וסכנה ממשית לחייהם, במרכזה המעורער של העיר. רעיון שיקומו של הפארק נולד בשנת 1980, כאשר אנדרו הייסקל ודניאל בידרמן, אזרחים בעלי הון, גיבשו תוכנית אב לשיקומו ולעידוד הבילוי בו, יחד עם יצירת מנגנון הכנסות לכיסוי הוצאות התחזוקה. לשם כך הקימה "חברת האחים רוקפולר" בהנהגת הייסקל ובידרמן את ה-Bryant Park Restoration Corporation (BPRC), מוסד ללא כוונת רווח המנוהל באמצעות חברה פרטית במטרה לשקם את בריאנט פארק.

בשנת 1988, לאחר ניהול פעילויות אחזקה ותרבות בפארק שהביאו לירידה של 92% בפשע ולהכפלת מספר המבקרים, אישרה העירייה את תוכניות ה-BPRC לשיקום המבני והעיצובי של הפארק, וחתמה אתו על חוזה חכירה לתקופה של 15 שנה.⁸⁶ לאחרונה, חודש החוזה בחמש שנים נוספות. על פי החוזה, BPRC מחויב לתחזק את הגן ולספק אבטחה. בתמורה, מוענקים לו רשיון בלעדי להפעלת הגן הציבורי, זכות לכל ההכנסות מזיכיונות והזכות להשכיר חלק מן הפארק למסעדה. ההכנסות מדמי השכירות והזיכיונות משמשות לאחזקת הפארק. העירייה קבלה על עצמה את שיפור הנכס, השגת הרשיונות הנדרשים, גביית האגרה מבעלי הנכסים בתחום הפארק והעברתם ל-BPRC, ותשלום שנתי של סכום דומה לזה שהיא משלמת לאגודה של סנטרל פארק.⁸⁷ העירייה אינה מעורבת כלל בניהול השירותים, ותפקידה העיקרי הוא הפקת חשבונות. בסיס הרעיון של שיקום הפארק טמון אך ורק בשיתוף הפעולה של בעלי הנכסים העיקריים.⁸⁸

עם תקציב הגבוה פי שש מהתקציב הקודם של העירייה לניהול הפארק, נבנו כניסות חדשות לפארק, תוקנו מדרכות ועמודי תאורה והועשרו גינותיו.⁸⁹ כן אושרו הקמת מסעדות וקיוסקים, כדי ליצור פעילות והכנסות למפעילי הפארק. לאחר פתיחת הפארק בשנת 1992, עלה שווי הנכסים באזור ובעליהם נהנים מדמי שכירות גבוהים יותר.⁹⁰

סך ההשקעה בשיקום הפארק הגיעה ל-18 מיליון דולר, אשר גויסו מתרומות, הכנסות מנכסים שבתחום הפארק, מימון ממשלתי ומוניציפאלי ומקרנות הון סיכון. BPRC מנהל את כל הפעילות בתחום הפארק בשיטת (BID) Business Improvement District, כלומר שיטת ניהול לשיפור אזור עסקים כאשר לבעלי הנכסים בו יש אינטרס משותף. לפארק יש חמישה מקורות הכנסה: זיכיונות, חסויות, חסויות על ספסלים שמוקדשים להנצחת אירוע או אדם, מענקים ודמי אגרה למטר מרובע. כל בעל נכסים באזור הפארק משלם אגרה שנתית לשיפור הפארק ולתחזוקתו.⁹¹

תקציב תפעול הפארק לשנת 2000 עמד על כ-2.9 מיליון דולר. 33% מההכנסות הם מנכסי ה-BID, 28.6% מדמי שכירות של המסעדות ו-28.6% נוספים מאגרות השימוש בפארק. 22.1% מהתקציב הוצאו עבור תברואה ותחזוקת הפארק, 20.3% עבור אירועים ציבוריים, 16.6% עבור ביטחון, 15.4% עבור ניהול ו-14.5% עבור קידום ושיווק הפארק.⁹² התקציב השנתי לשנת 2004 עמד על 4 מיליון דולר, שכולו הון מהמגזר הפרטי ולא ממשלמי המסים, מהממשלה או מנדבנים.⁹³ BPRC הנפיק שתי אגרות חוב הנתמכות על ידי הון פרטי (של בעלי הנכסים באזור), בסכום של 60 מיליון דולר. סכום זה מכוסה במלואו מהאגרה המוטלת על בעלי הנכסים.⁹⁴

כיום קיימת בפארק פעילות תרבותית-חברתית רבה ומגוונת, החל בפסטיבלים וכלה בשולחנות שחמט ודמקה, ופועלים בו קיוסקים ומסעדות, מדשאות וספסלי ישיבה לרווחת הציבור. על מנת להשרות אווירת ביטחון ולשמור על הסדר הציבורי, BPRC דאג להאיר את המקום ואף הציב אנשי ביטחון הנראים כמו שוטרי משטרת ניו יורק, הפועלים 24 שעות ביממה בתחומי הפארק ומופקדים על מניעה ואכיפה של הסדר.⁹⁵

בתוך עשור הפך בריאנט פארק ממקום של סוחרי סמים ושוודים ל"נווה מדבר" בין גורדי השחקים, המשמש מקום למפגשים חברתיים ואירועי תרבות. שיקום בריאנט פארק הוא המאמץ הגדול ביותר שנעשה בארה"ב לשיקום פארק ציבורי תחת ניהול ומימון המגזר הפרטי. ההפרטה המוצלחת של בריאנט פארק מעידה על יכולת החידוש וההמצאה של הסקטור הפרטי בשיקום ותפעול מרחבים ציבוריים.

(CIM) Capital Investment Management

כדאי לציין שלפעמים החייאת אזור יכול להסתמך על שאיפה לרווחים עסקיים, הגם שהיא מביאה להשגת יעדים חברתיים. בחו"ל דוגמה לגישה זו היא Capital Investment Management (CIM) בסנטה מוניקה, ובארץ – בבאר שבע. לעומת מודלים המסמנים החייאה עירונית כמטרה, והמדגישים את השילוב של גורמים פילנתרופיים, כאן אנו מוצאים יוזמות פרטיות לשיקום עירוני כחלק מאסטרטגיה עסקית טהורה, מתוך אינטרסים כלכליים.

קבוצת CIM מהווה שילוב בין חברת יעוץ השקעות לבין חברת השקעות. CIM בוחנת אזורי השקעה לפי מיקום דמוגרפי, מגמות מאקרו כלכליות כמו פירבור וצפיפות אוכלוסין, נישות של נכסים עם תת-שירותים, תמיכה מהרשות הציבורית ואפשרויות גיוס הון מהסקטור הפרטי. ההשקעות נעשות תוך ניצול הזדמנויות ההשקעה התואמות את מאפייני האזור. הגישה המובילה של CIM לפיתוח אזורי היא שהשפעות מפיתוח ושיפור הנכסים מביאות לשיפור כלל האזור.

למימון השקעותיה, קבוצת CIM מנהלת את ה-CIM Urban Real Estate Fund LP, קרן נדל"ן, כשהמשקיע המוביל בקרן היא קרן הפנסיה של עובדי הציבור והמורים בקליפורניה.

בקרן הנדל"ן יש 676 מיליון דולר (הון עצמי), שמאפשר השקעות בהיקף של יותר מ-1.6 מיליארד דולר. הקרן משקיעה בכל סוגי הנכסים: דירות, משרדים, מסחר, מוסדות בידור ופארקים.⁹⁶

"פרויקט עוצמה" המתקיים בשכונה ד' בבאר שבע, אחת משכונות המצוקה הקשות בישראל, הנו פרויקט דומה. הפרויקט מבוסס על שיטת שיקום שכונות מצוקה בלונדון, שאינה מתבססת על פילנתרופיה או על תקצוב ממשלתי. הרעיון המרכזי הוא שבעלי יכולת כלכלית ירכשו יחידות דיור בלב השכונה, ישפצו אותן וישכירו אותן לסטודנטים ולצעירים. הדיירים ישלמו שכר דירה מוזל ובתמורה ישתלבו בפעילויות חברתיות לטובת השכונה ותושביה. הצפייה היא, שבטווח הארוך השכונה תשנה את פניה ומרקמה החברתי, איכות החיים תשתפר ורוכשי הדירות ייהנו מעליית ערך הדירה. הבעיה המרכזית שהפרויקט נתקל בה היא שרוב הדירות שייכות לעמידר, אחת החברות הזכייניות לדיור ציבורי, ואי אפשר לרכוש אותן בהליך רגיל. שוב, אנו נתקלים בהתערבות הממשלתית ובבירוקרטיה הישראלית. לעת עתה, הפרויקט מגייס משקיעים פוטנציאלים ותמיכה ציבורית.⁹⁷

כלים ליישום המודלים

Bryant Park, Genesis LA ומודלים אחרים הצליחו, בין היתר, הודות לשיטות מימון שקיימות בחו"ל. נסקור כעת חלק מהשיטות האלו, בכוונה להמליץ על אימוצן בארץ.

שתיים מהשיטות העיקריות הן: Tax Increment Finance (TIF) מיועדת לפרויקטים ארוכי טווח ובעלי עלות גבוהה, ו-Business Improvement District (BID) יוצרת משק סגור ופועלת לקידומו. כלים אלה קיימים בחו"ל בשפע, אך לא בארץ.

(TIF) Tax Increment Finance

Tax Increment Finance (TIF) הינו כלי מימוני שבאמצעותו מתאפשר שימוש בכספי מסים לצורך פרויקטים לפיתוח ציבורי. בארה"ב החלו להשתמש בשיטה זו בתחילת שנות ה-50 של המאה הקודמת וכיום משתמשים בשיטה רוב המדינות. ההכרזה על אזור TIF היא בידי הרשות המקומית ולא השלטון המרכזי. הבסיס להכרזה הינו קיום של אזור מוזנח עם ירידת ערך של נכסים וחוסר נכונות של יזם פרטי לבצע החיאה. חוסר נכונות זה יכול לנבוע מעלויות וסיכונים גבוהים, או מקיום של פגיעה באיכות הסביבה.

האתגר של הרשות הוא להפוך אזור בלתי אטרקטיבי להשקעה פרטית לאזור כדאי להשקעות אלו. הרשות לא פועלת למשיכת יזמים פרטיים מאינטרסים חברתיים בלבד. המוטיבציה שלה נובעת מתוספת מסים עתידיים שהיא תוכל לגבות במקרה של הצלחה. מכיוון שניתן להגדיר הצלחה בשיקום אזור כעלייה בערך הנכסים, ומכיוון שמסים עירוניים בארה"ב משולמים לפי ערך הנכס, יוצר הפרש בין המס שהוטל לפני יצירת אזור TIF לבין הנגבה לאחר הקמתו. כך יוצר רווח לרשות.

קיימות שתי אפשרויות למימון ההשקעות במודל זה :

- א. גיוס הון עצמי מיזם פרטי שמוכן להשקיע באזור, בתקווה להכנסות העתידיות;
- ב. גיוס הון בהנפקת אג"ח. ההון מושקע באופן ישיר בפרויקט החייה, או משמש לפירעון האג"ח הייעודי למימון הפרויקטים.

לאזור המוכרז נבחרת מועצת מנהלים אשר מכינה תכנית עבודה הכוללת תיאור של הרכוש הקיים במחוז, השינויים המוצעים והערכה לעלויות הפרויקט, מחקר על יכולת כלכלית ומימונית ולוח זמנים.⁹⁸

(BID) Business Improvement District

שיטת (BID) Business Improvement District, "אזור שיפור עסקים", הונהגה לראשונה בקנדה בשנת 1965. בארה"ב השיטה צברה תאוצה רק בשלושים שנה לאחר מכן. כיום פועלים יותר מ-1200 פרויקטים של BID בארה"ב ובקנדה. בנוסף, קיימים פרויקטי BID בניו זילנד ובצפון אפריקה.

BID הנה שיטה פרטנית של TIF ומתבססת על שיתוף פעולה ציבורי-פרטי. בחירת אזור BID נערכת לפי פוטנציאל הגדלת ערך הנכסים והפעילות העסקית, שיעור ההגירה השלילית ונכונותה של הרשות המקומית לבצע שיפורים בתשתיות ושיפור השירותים לרווחת הציבור. הצלחת פרויקט BID תלויה בנכונות ובמחויבות גם של בעלי העסקים והנכסים באזור, וגם של הרשות המקומית.⁹⁹

BID מופעלת בתחום גיאוגרפי מוגדר, אשר בעלי העסקים והנכסים בו מעוניינים בפיתוח ובשיקומו. הרשות יכולה להאציל מסמכויותיה המוניציפאליות ואף לחכור שטחים ציבוריים לידי גוף פרטי לצורך פיתוחם. גוף זה ינהל את אזור ה-BID ויפעל לפיתוחו בשיתוף פעולה עם בעלי הנכסים והעסקים. בעלי העסקים והנכסים חייבים להסכים לשלם אגרה שנתית שמיועדת לפרויקטים להשבחת ההון והפעילות העסקית באזור. כן, הגוף המנהל רשאי לגייס הכנסות נוספות מהמגזר הפרטי.

BID מנוהלת בשיטת המשק הסגור. הגוף המנהל, שלרוב הנו גוף פרטי, משתמש בסך האגרה שניגבת באמצעות הרשות המקומית אך ורק למימון פעילויות הפיתוח והתחזוקה של ה-BID. הרשות גובה את האגרה המיועדת להשבחת האזור באותה דרך שבה היא גובה את שאר מסיה, ומעבירה אותה לגוף המנהל של ה-BID.

בנוסף למס הנגבה, ישנם עוד אמצעי מימון אפשריים: קבלת מענקים מהמדינה, הרשות המקומית או מלכ"רים, הנפקת אגרות חוב של הגוף המנהל על בסיס הכנסות עתידיות מהפעילות העסקית של ה-BID, או השכרת מתחמים באזור ה-BID, כגון פארקים ומוסדות, לפעילות מסחרית ציבורית.

מכיוון ש-BID מונעת מתמיכה הן של הקהילה והן של הרשות מקומית, השיטה צריכה להיות מעוגנת בחוק. חוק המאפשר לרשויות המקומיות ליצור BID חייב להגדיר את שיטת התפעול והניהול של ה-BID, אמצעי גיוס ההון, הרכב הגוף המנהל, וסוגי השירותים המסופקים (תחזוקת רחובות ומדרכות, ביטחון, ניהול פארקים וגנים ופיתוח פרויקטים ציבוריים) על ידו ומדיניות הפעילות שלו מול בעלי העסקים והנכסים באזור.¹⁰⁰

שיטת ה-BID הוכיחה את עצמה במציאת פתרונות יצירתיים, בגידול בביטחון האישי של התושבים, במתן שירותים אשר לא ניתנים על ידי סקטור ציבורי, יצירת שיתוף פעולה בין עסקים מתחרים ובתכנון ובניית אסטרטגיה לתוכנית פיתוח אזורי.

שיטת ה-BID אינה מעוגנת בחוק הישראלי. עם זאת, הפרק השלישי בפקודת העיריות קרוב במהותו ל-BID. הפקודה מסמיכה את שר הפנים להכריז שאזור פלוני בתחום עירייה יהיה רובע עירוני, זאת אם נוכח שתושבי האזור מעוניינים בכך. השר יכול להתקין תקנות לבחירתו, לעבודתו ולפיקוחו של ועד הרובע העירוני. ועד הרובע מגיש לעירייה פרטים על פרויקטים הנדרשים, לדעתו, להיעשות בתחום הרובע לצורכי הציבור, ואומדן עלותם. לאחר אישור הפרויקטים וההוצאה הנדרשת, גובה העירייה תוספת אחוזים על הארנונה הכללית המשתלמת על ידי תושבי אותו רובע, ומעבירה סכום זה לוועד הרובע לצורך הפרויקטים שאושרו.¹⁰¹ עד היום, לא הופעל שיטת ה-BID בארץ, אבל בהתחשב באפשרות הטמונה בפקודת העריות, כדאי מאוד שקובעי המדיניות ישקלו את האפשרות הזאת.

TIF ו-BID, הוכחו כאמצעים יעילים לטיפול עירוני בחו"ל שקיומם מאפשר לרשויות מקומיות וגופים נוספים לבצע פרויקטים עצמאיים להחייאה עירונית ללא תלות בתקציבים ממשלתיים וביורוקרטיה. אך, אין הם קיימים בארץ. למעשה, בישראל קיימים מכשולים רבים בעיקר חקיקתיים, שמונעים או מקשים על יוזמות לתכנון וביצועם של פרויקטים מוניציפאליים. "החקיקה, הן המוניציפאלית והן הכללית... מעניקה לממשלה ובמיוחד למשרד הפנים, פיקוח מרחיק לכת על הרשויות המקומיות".¹⁰²

מחסומים לשימוש בכלים הני"ל בישראל

רשויות מקומיות בישראל כפופים לעול החקיקה בארץ מכיוון שהן גופים מתוקצבים המפוקחים על ידי שר הפנים לפי חוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985. בסמכות שר הפנים לקבוע לרשות מקומית כללים לעניין הטלת מסים, אגרות ותשלומי חובה המשולמים לרשות, ולשינוי שיעורם. גם שיטות המימון וגיוס הכספים שלא על ידי מסים, הנם תחת סמכותו של שר הפנים. החוק אוסר על רשות מקומית לקבל אשראי, אלא על פי היתר של שר הפנים, בו נקבע סכום האשראי המרבי ותנאיו. כן, הרשויות מוגבלות בהתקשרות ארוכת טווח (מעבר לשלוש שנים) לביצוע מיזם עם גופים שאינם מתוקצבים או אינם נתמכים ממשלתית, אלא על פי היתר של שר הפנים ושר האוצר. בנוסף, נאסר על רשות מקומית להנפיק אגרות חוב ללא היתר של שר הפנים

ושר האוצר. מובן מאליה שהתלות הזו בשר הפנים, כובלת את ידיה של הרשות המקומית בכל הקשור להחייאה עירונית.

יתר על כן, החוק מתאר את העונשין הצפויים לעובר על הוראות אלו. חוק העונשין אינו מתייחס רק לעבירת הרשות המקומית על החוק אלא גם לאחריות של משתפי הפעולה. כך בעוד שהקנס הצפוי למקבל או נותן אשראי בניגוד לחוק הוא כ-5 מיליון שקלים (כ-1.14 מיליון דולר), הקנס לאחראי למתן האשראי הוא כ-3 מיליון שקלים (כ-686 אלף דולר), זאת, בנוסף להאשמת העובד ברשות המקומית בעבירה משמעתית.¹⁰³ הממשלה מתייחסת בחומרה לפעילויות מוניציפאליות לא מפקחות. נשללות מהרשויות המקומיות יכולות חיוניות לשיקום ופיתוח עירוני, והן אינן רשאיות לפעול אף בתחומי פעולותיהן.¹⁰⁴

למרות שהממשלה מגבילה את ההתקשרות של הרשויות המקומיות עם המגזר הפרטי לצורכי קידום ופיתוח, היא מחוקקת חוקים המעניקים לה עצמה חופש פעולה מרבי. לדוגמה, לפי חוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995, לסלילת כביש ארצי, הממשלה יכולה להסמיך גורם פרטי להקים ולפתח תשתיות ברמה הארצית, כאשר בחוזה הזיכיון נקבעת זכותו של בעל הזיכיון לגבות ולקבל אגרה. יתרה מזאת, החוק מעניק לבעל הזיכיון סמכויות אכיפה לעניין סרבני תשלום. בפועל, אם כן, ישנה בישראל אפשרות של האצלת סמכויות שיטור ופיקוח שלטונית, אך אפשרות זו ניתנת לממשלה ולא לרשויות המקומיות.¹⁰⁵

דוגמא נוספת שהאצלת סמכויות לפיתוח ושיקום קיימת בישראל אך ניתנת לממשלה ולא לרשויות המקומיות היא הרשות לבינוי ופינוי אזורי שיקום, שהוקמה כרשות ממשלתית עצמאית, לפי חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, תשכ"ה-1965. הרשות מוסמכת, באישור הממשלה ובהתייעצות עם הרשות המקומית, להכריז על אזורי שיקום או מבני שיקום, ליזום ולתכנן בינוי, שיקום ופינוי לשם בינוי ושיקום של משכנות עוני ושיכונות נחשלות ושל מבנים המסכנים את תושביהם. בסמכות הרשות להטיל את חובת התכנון ואישורן של תוכניות המתאר על ועדת התכנון המחוזית או המקומית. יתר על כן, רשות זו רשאית, באישור שר הבינוי והשיכון, להקים גופים נפרדים או להצטרף לגופים קיימים ולהאציל מסמכויותיה לגופים אלה.¹⁰⁶

מטבלה מספר 1 ניתן ללמוד על המגבלות שקיימות כיום לרשויות מקומיות בישראל, בהשוואה למצב בארה"ב.

טבלה מספר 1

חופש הפעולה של הרשויות המקומיות

ארה"ב	ישראל	
רשויות מקומיות קובעות את גובה מסים עירוניים	השלטון המרכזי מחליט בכל הנוגע למסים עירוניים	מסים עירוניים
אין צורך בהיתר	ניתן על פי היתר של שר הפנים	קבלת אשראי

אין צורך בהיתר	על פי היתר של שר הפנים ושר האוצר	התקשרות עם יזמים
----------------	----------------------------------	------------------

מקורות: קרן הראל, בלאגן ושמו "ארנונה": התמקדות במיסוי המוניציפאלי בישראל והצעות לשינויים, מחקרי מדיניות כלכלית מס. 2004-2 (תל אביב: קרנות קורת ישראל, 2004), עמ' 5, 31; חוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985, סעיפים 45א, 46א, 47 (תיקון שנת התשס"ג).

מקורות מימון

המגבלות החקיקתיות האלו משליכות על יכולת המימון של הרשויות המקומיות בכל הקשור לטיפול עירוני. לרשויות המקומיות בישראל מספר מקורות מימון: הכנסות מתשלומי ארנונה ואגרות עירוניות, תקצוב ממשלתי והלוואות.

מקור ההכנסות העיקרי לפעילות השוטפת של הרשויות המקומיות הינו מס הארנונה. המס מוטל על בעלי רכוש שנמצאים בתחום שיפוטה של הרשות ומשולם לפי שטח הנכס. למעשה, חיוב מס לפי השטח גורם לכך שלרשויות מקומיות אין תמריץ להשקיע בטיפול עירוני. כאשר רשות מקומית משקיעה באזור ומצליחה להביא לטיפול, בעלי הרכוש באזור נהנים מתוספת הערך המתקבל כתוצאה מהשיפור הכולל, אך הרשות אינה נהנית מגידול בהכנסותיה. אפילו במקרה של השקעה מוצלחת, הרשות לא תקבל תוספת מסים. אם הארנונה הייתה נגבית לפי ערך הנכס, כמו בחו"ל, הווי אומר, כאחוז מסוים משוויו, היו בעלי הרכוש מעבירים לרשות יותר מסים. כך הרשות מתמרצת לפעול להחייאה עירונית, כי היא זוכה בתוספת הכנסה תמורת השקעותיה. בנוסף, חוק ההסדרים בשנת 1993 קבע שכל החלטה בנוגע לארנונה, שיעורים ותשלומים מזערים ומרביים, הנחות ופטורים וכו', תהיה כפופה להסכמת שר הפנים ושר האוצר. קביעה זו גרמה גם היא, כקביעות רבות בישראל, להעצמת כוחו של השלטון המרכזי ולהפחתת סמכויותיהן של הרשויות המקומיות, מה שלא מקל על החייאה עירונית.¹⁰⁷

מקור הכנסה נוסף של הרשויות הוא היטל השבחה. ההיטל נגבה באופן חד פעמי, ומתקבל בעת שהבעלים (או השוכרים) של קרקע או של בית משביחים את נכסם. היטל השבחה מהווה 50% מהעלייה בערך הנכס. גובה ההיטל מונע מבעלי רכוש רבים לשבח את נכסם ופוגע ביוזמת הציבור לטיפול עירוני. רק בעלי רכוש באזורים שנבחרו על ידי הממשלה, יכולים לזכות בהקלות ופטורים מהיטל השבחה. שוב: התמריץ להחייאה עירונית מועבר מהתושבים המקומיים והרשות המקומית לממשלה, אשר מרוחקת פיזית ומטפורית מאזור ההזנחה.¹⁰⁸

מקור מימון נוסף הוא מענקי האיזון. רשויות מקומיות בהן קיים פער בין ההוצאות וההכנסות מקבלות מענקי איזון מהממשלה. משנת 1996 עד 2002 המענק הכללי השנתי שניתן לרשויות היה יותר מ-15 מיליארד שקלים (כ-3.35 מיליארד דולר).¹⁰⁹ מענקי האיזון מהווים חלק גדול מההכנסה של הרשויות המקומיות החלשות. אחוז המענקים מסך הכנסות הרשויות בשלושת האשכולות הראשונים של המדד החברתי-כלכלי נע בין 24% ל-34%.¹¹⁰ בכך שהממשלה מטילה מגבלות על הרשויות בקביעת המסים העירוניים, ומעניקה מענקי איזון במקום לדרוש ייעול התנהלות הרשויות, היא שוב מטפחת את תלות הרשויות בה.

קיצוץ חד במענקים הממשלתיים, גידול בגירעונות הרשויות וניהול כושל, הביאו את הרשויות למשבר פיננסי בתחילת שנת 2004, שהוחרפה כאשר הבנקים סרבו להעניק אשראי נוסף לרשויות.

לאור השינויים שחלו בחוק יסודות התקציב ואי-נתינת הלוואות על ידי הבנקים, עלה הצורך במציאת מקורות מימון חלופיים. הואיל והרשויות אינן יכולות להשתמש בהכנסותיהן השוטפות ממיסים, אגרות והיטלים לפרויקטים גדולים, אשר אינם בהכרח רווחיים, הן צריכות לנצל את הנכסים הציבוריים שברשותן ואת הפוטנציאל הכלכלי הטמון בהם כדי להפכם למקורות הכנסה נוספים. כאן מורגש החוסר בכלים פיננסיים כדוגמת אגרות חוב מוניציפאליות, TIF ו-BID המנצלים זרם הכנסה עתידי להשקעה מיידית.

מטבלה מספר 2 ניתן ללמוד על הבעייתיות שבמקורות מימון הנ"ל.

טבלה מספר 2

מקורות המימון של הרשויות בישראל ובעייתיותם

מקור מימון	בעייתיות
ארנונה	השיטה לגביית ארנונה פוגעת במוטיבציה של הרשויות לבצע החייאה עירונית
היטלי השבחה	שיעור גבוה של ההיטל פוגע בנכונות הציבור לבצע החייאה ובכך פוגע בהכנסות הרשויות
מענקי איזון	יצירת תלות של הרשויות המקומיות בתקציבים ממשלתיים, ולאור צמצומים בתקציבי הממשלה, הרשויות המקומיות עלולות לאבד מקור הכנסה זה
בנקים	הגירעונות של הרשויות המקומיות והכרזת הממשלה על תכנית ההבראה, גרמה להפסקות באשראי בנקאי

שיטות למימון פרויקטים מוניציפאליים

בנוסף למקורות המימון הנ"ל עם בעייתיותם, ישנן מספר שיטות מימון נוספים לפרויקטים מוניציפאליים המקובלות בארץ. שיטות אלו, להבדיל ממקורות המימון הרגילות, מתבססות על שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי בניהול ויישום הפרויקטים:

Private Finance Initiative (P.F.I.): הנחת היסוד בשיטה זו היא שהמגזר הפרטי טוב ויעיל יותר בהקמה, תפעול, תחזוק ושימוש במימון מהמגזר הציבורי, ואילו המגזר הציבורי טוב יותר בהשגת זכויות, זיכיונות, היתרים, רשיונות וגיוס מימון זול יותר מהמגזר הפרטי. שותפות בין המגזרים, בה כל צד נושא באחריות ובסיכון לתחומים שבהם הוא מתמחה, עשוי להניב פרויקט מוצלח יותר. שיטת ה-P.F.I היא השיטה העיקרית להשגת שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי, והיא כוללת בתוכה שיטות כמו:

(B.O.T.) Build, Operate, Transfer: בשיטת ה-B.O.T, "הממשלה מעניקה זיכיון ליזם פרטי להקמת נשוא הזיכיון, תפעולו במהלך תקופת הזיכיון תמורת גביית אגרה מהציבור, והחזרתו לממשלה בתום התקופה".¹¹¹ שיטה זו הופעלה בארץ, לדוגמא, בפרויקט כביש 6.¹¹² גם עיריית תל-אביב פועלת להקמת חניונים בשיטה זו.¹¹³

(B.O.O.) Build, Operate, Own: בשיטה זו, "הממשלה מעניקה זיכיון ליזם פרטי להקמת נשוא הזיכיון ותפעולו במהלך תקופת הזיכיון... התמורה היא אגרה הנגבית מהציבור או תשלום של הממשלה ליזם. בתום תקופת הזיכיון הנכס נותר בידי היזם הפרטי".¹¹⁴ שיטה זו הופעלה כבר בארץ, לדוגמא, בבניית מכון להתפלת מי ים.

איגוח מוניציפאלי: אפשרות נוספת למימון פרויקטים מוניציפאליים אשר מתחילה להתגבש בארץ, היא גיוס הון מהציבור באמצעות הנפקת אגרות חוב. הנפקת אגרות חוב על ידי רשויות מקומיות או על ידי תאגידים בשליטתן עשויה לתרום להקצאת כספים יעילה יותר אצל רשויות מקומיות המתמודדות עם גיוס אשראי לטווח ארוך.

שני הסוגים העיקריים של אג"ח מוניציפאלי הם:

- אגרות חוב ייעודיות (Revenue Bonds), המשעבדות מקור הכנסות ספציפי של הרשות המקומית, אשר יוקדש מראש לצורך מילוי תנאי התשלומים בגין הנפקת אגרת החוב. דוגמאות לאגרות חוב אלו הן אגרות חוב למימון תשתית ביוב ומערכת כבישים. אגרות חוב אלו יכולות להיות מונפקות גם על ידי חברת בת עירונית.
- אגרות חוב עם מחויבות כללית (General Obligation Bonds), המשעבדות את כלל מקורות תקבולי הרשות המקומית, כבטחונות למלווים. מקורות אלה כוללים תקבולים ממסים והעברות ממשלתיות. אגרות חוב אלו מקנות למחזיקים בהן זכות עדיפה כלפי תקבולי הרשות בכל מקרה של תביעות המשפטיות.¹¹⁵

במסגרת הנפקת אגרות חוב עם מחויבות כללית, יש אפשרות תיאורטית ליעד את הכנסות מסי הארנונה לתשלום האג"ח. במקרה זה, הרשות מגייסת הון על ידי הנפקת אגרות חוב המתבססות על תקבולי הארנונה מנכס מסוים. למעשה, הרשות משעבדת את הכנסותיה מנכסים מסוימים למימון פרויקטים עירוניים. כך, עיריית תל-אביב-יפו מעוניינת להנפיק אגרות חוב המתבססות על הכנסות מארנונה המשולמים מנכסי חברת החשמל בעיר. עם זאת, יישום

השיטה הינו בעייתי, כי כלל הארנונה משועבדת לבנקים, מקור האשראי העיקרי לעיר. הבנקים כמובן מתנגדים לשעבוד נוסף מעבר לשעבוד שלהם, ועלולים להתנגד שרשות תאגח את הביטחונות שלהם.¹¹⁶

להנפקות אגרות חוב מוניציפאליים יש מספר יתרונות: הפחתת התלות של הרשויות המקומיות בהחלטות השלטון המרכזי ובתקציביו, קיום תחליף למלוות ממוסדות פיננסיים, גיוון מקורות המימון והגברת התחרות בשוק ההון בישראל, עלות הון נמוכה יחסית ומימון זול יותר של השקעות, וגיוס הון לתקופות ארוכות המאפשר פיתוח וקידום פרויקטים כלכליים מוניציפאליים.¹¹⁷

מוסדות השלטון בישראל חוששים שהרשויות המקומיות יקלו ראש בעניין החזרת ההלוואות, והממשלה תאלץ להחזיר למלווים ולרוכשי איגרות החוב המוניציפאליות את כספם, במקרה בו נקלעת הרשות המקומית לקשיים. אירוע כזה עלול להשפיע גם על תדמיתה של מדינת ישראל ואגרות החוב של המדינה בשוקי ההון הישראלי והבינלאומי. לפיכך, במשך שנים לא היתה תמיכה ממשלתית ברעיון של הנפקת אגרות חוב מוניציפאליות.¹¹⁸

בשנת 2003 אישרו שר האוצר, בנימין נתניהו, ושר הפנים דאז, אברהם פורז, לרשויות המקומיות לגייס הון באמצעות אגרות חוב.¹¹⁹ הנפקת אגרות חוב מוניציפאליות מתאפשרת תחת קיומם של תנאים הכרחיים, והם:

1. ייעוד ההון המגויס לפרויקטים מוניציפאליים ספציפיים שזרם ההכנסות מהם ניתן לזיהוי באופן ברור;
2. ביצוע הנפקה על ידי תאגיד עירוני המופרד מהרשות המקומית;
3. הפרדה בהיבט העסקי, המשפטי והפיננסי בין התאגיד שמנפיק ובין הרשות המקומית;
4. דירוג האג"ח על ידי חברת דירוג מוכרת, כאשר הדירוג המינימלי בו תתאפשר ההנפקה הוא AA-. במידה והדירוג נמוך יותר מהנדרש, השלמתו תתאפשר באמצעות ביטוח או בטוחה;
5. קבלת אישור מהחשב הכללי וממשרד הפנים.¹²⁰

הנפקה ראשונית של אגרות חוב מוניציפאליות נעשתה בדצמבר 2004 על-ידי חברת מניב ראשון בע"מ, תאגיד המים והביוב של עיריית ראשון לציון. חברת מניב ראשון בע"מ הנה בעלת כל סמכויותיה וחובותיה הבלעדיות של העירייה בנוגע למשק המים בתחומי העיר. חברת מניב הנפיקה אגרות חוב לגופים מוסדיים, לצורך פירעון הלוואות הבעלים לעירייה, בהיקף של כ-80 מיליון שקלים, שייפרעו במהלך 16 שנים מההכנסות שתצבור החברה מאגרות מים וביוב ומהיטלי פיתוח. מניב גייסה 84 מיליון שקלים בהנפקה שהשתתפו בה למעלה מ-30 גופים מוסדיים. כדי להבטיח את החזר החוב, שעבדה החברה את כל נכסיה והעמידה קרן לשירות חוב של 6.3 מיליון שקלים וקרן נוספת של 5.4 מיליון שקלים למימון סטייה בהוצאות התפעוליות.¹²¹

ממקרה זה אנו רואים שכאשר הממשלה מאפשרת לעירייה לפעול, וכאשר עירייה מוכנה לפעול עם כלים פיננסיים מודרניים ויצירתיים, יש אפשרות לגייס כסף לצרכים עירוניים. אין ספק שאפשר וכדאי לאמץ מודל זה לטיפול בשיקום עירוני.

מכשולים לגיוס הון

ובכל זאת, ישנם מכשולים נוספים העומדים בפני הרשויות המקומיות בניסיונם לגייס הון על-פי שיטות מודרניות. אחד מהמכשולים לגיוס הון מהציבור הוא צורת דו"ח המאזן השנתי של הרשויות המקומיות, ששונה מדו"חות של המוסדות העסקיים בשוק ההון. שיטת רשימת הדוחות הכספיים של הרשויות לא שונתה במשך שנים, למרות השינויים המשמעותיים שחלו במעמדן ובתחומי פעילותן של הרשויות, אשר הם בעלי השלכות על הרישום החשבונאי והדיווח הכספי.

הדיווח הכספי-חשבונאי של הרשויות המקומיות מתבססת על:

1. בסיס מזומן מותאם (Modified Cash Basis). בשיטה זו, אין רושמים את כל הנכסים ואת כל ההתחייבויות, כולל נכסים והתחייבויות מהותיות.
2. דיווח על פי מערכת דוחות כספיים, תוך הפרדה לשני סוגי תקציב: תקציב רגיל ותקציב פיתוח.

במאזן של הרשויות לא נרשמים נכסי הרשות והתחייבויותיה לטווח הארוך, ולכן לא מהווה המאזן מסמך המספק את צרכיו של משקיע שרצה להבין את מצבה של הרשות. לשם בחינת מאזני הרשויות הוקמה בשנת 1999 במשרד הפנים "הוועדה ליישום שינוי שיטת הדיווח הכספי ברשויות המקומיות". הוועדה המליצה על שינוי כללי הדיווח הכספי, כך שהרישום יהיה על בסיס צבירה מלא בשיטת ההקבצה, כלומר ההכנסות וההוצאות תרשמו עם היווצרותן והצטברותן בדוחות כספיים שונים, שישקפו את תוצאות פעילותה ומצבה הכספי של הרשות.¹²²

יישום שיטת הדיווח החדשה, שהחל בפילוט של מספר רשויות, מקרב את האפשרות להנפקת אגרות חוב מוניציפאליות. אולם, התהליך רק בתחילתו, ואין באפשרות משקיעים פוטנציאליים היכולת לבחון את הרשויות על סמך ניסיון העבר.

מכשול נוסף לגיוס הון על-ידי רשות מקומית הוא המצב הכספי של הרשות. בארץ חלק ניכר מהרשויות המקומיות לא יציבות דיו כדי לאפשר גיוס הון עצמאי, או להבטיח החזר כספים למלווים. אם כן, בנוסף לשינויים הנדרשים בדוחות הכספיים, על הרשויות המתכוונות לאגח או למשוך הון בשיטות שהזכרנו, להיות בעלות כושר כלכלי יציב עם דוחות כספיים מאוזנים כדי לעמוד בהתחייבותן לבעלי האג"ח. כיום מעטות הרשויות בישראל שעומדות בתנאי זה.

מכיוון שכך, יש להבחין בין רשויות מקומיות חזקות לחלשות. המדד העיקרי לצורך ההבחנה בין רשויות באשר ליכולתן הכספית, הוא כושר הפירעון. איזון תקציבי, הכולל גם יכולת פירעון להתחייבויות ומלוות ארוכות טווח, מעיד על חוזק הרשות.¹²³ בעוד שלרשות חזקה גב

כלכלי ואפשרות לעמוד בהתחייבותה ארוכת הטווח מול יזם פרטי, כלומר במגוון אפשרויות מימון פרויקטים מוניציפאליים, פיצוי תושבים ועריכת שינויים מבניים הנחוצים לצורך העניין, ספק אם רשות חלשה מסוגלת להתחייב מול יזמים פרטיים או להעניק הטבות במיסוי אפילו לטווח הקצר. (אבל בתחום הזה, ייתכן שהמגזר הפילנתרופי יכול לתרום את חלקו ולמנף השקעות באמצעות ערבויות להלוואות, ובזה נדון בהמלצותינו להלן).

שר הפנים, אופיר פז-פינס, הכריז בכניסתו לתפקיד בשנת 2005, כי היעד המרכזי של משרדו יהיה הנהגת רפורמה ביחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי, וזאת על ידי מתן אוטונומיה חוקית וניהולית לרשויות מקומיות שמצבן הכלכלי איתן וניהולן הכלכלי יעיל ואחראי, ללא גירעונות.¹²⁴

השר ער, ככל הנראה, לצורך להבחין בין רשויות שאפשר לסמוך עליהן בנושא של התחייבויות כספיות, ואלו שאין לאפשר להן להסתבך מבחינה כלכלית. הוא גם צודק, שהאצלת סמכויות ניהוליות לרשויות מקומיות חזקות תחזק את הקשר של המגזר המוניציפאלי עם המגזר העסקי. אפשרויות המימון החדשות שיעמדו בפני הרשויות החזקות, יחד עם דוחות כספיים המתואמים לצורכי משקיעים פוטנציאליים, יחזקו הן את פעילות הפיתוח המוניציפאלית והן את מעורבות הציבור בבקרה ובפיקוח על הרשויות המקומיות.

אנו רואים חשיבות רבה בקביעת מדדים שעל-פיהם אפשר להחליט אילו רשויות יורשו לגייס הון בעצמם. מטבלה מספר 3 ניתן להבחין מה הן השיטות העדיפות, לעידוד פיתוח עירוני ברשויות חלשות לעומת רשויות חזקות ומהם הקריטריונים בעבור כל שיטה.

טבלה מספר 3

שיטות מומלצות לפיתוח עירוני ברשויות חלשות לעומת רשויות חזקות

קריטריון	רשויות חזקות	רשויות חלשות	
פרסום דוחות כספיים של הרשות	✓		B.O.T.
פרסום דוחות כספיים של הרשות	✓		B.O.O.
חיוב פוליסת ביטוח או ערבות בנקאית	✓		הנפקת אגרות חוב מוניציפאליות

ביצוע פרויקטי פיתוח	✓	✓	הקלות בירוקרטיות
דירוג הרשות המקומית באשכול נמוך		✓	תמיכה ממשלתית
חוסר מקורות מימון וצורך בתמיכה בפרויקטי פיתוח		✓	סיוע קרנות למטרות רווח ופילנתרופיות

מקורות:

נחום ביגר וסטיבן פלאוט, *איגרות חוב מוניציפאליות בישראל? (ירושלים: מכון פלורסהיימר, 1997)*, עמ' 24-22; לאון ביז'ו, "הפרטה-אמצעים ושיטות: פיתוח תעשייתי, אזורי שיפור עסקים, מימון על ידי תוספת מיסים", *הפרטה מעשית ברשויות המקומיות (ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 1999)*, עמ' 45-49; מצוקה בישראל 2001 - פרויקט שיקום שכונות, הכללה וסיום פעילות בשכונות" (משרד הבינוי והשיכון, ירושלים, 2001), עמ' 8.

מן הטבלה ניתן ללמוד שבהינתן כלים פיננסיים, לרשויות החזקות יש את היכולת לזום ולקדם פרויקטי פיתוח עירוניים. זאת בעוד שהרשויות החלשות זקוקות יותר לתמיכה חיצונית של הממשלה בתכנון וקידום פרויקטים, וסיוע מקרנות חיצוניות בהשקעה ובמימון. לדוגמא, נראה שמכיוון שעל-פי שיטות ה-B.O.O. ו-B.O.T, הרשות מתחייבת לגורם חיצוני, צריך שמישהו יבחן את איתנותו הפיננסית של הרשות; שקיפות של הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, המבוקרים על ידי רואה חשבון חיצוני מטעם משרד הפנים, היא תנאי מספיק לכך.¹²⁵

המלצות:

החייאה עירונית הינה תרופה לבעיות הקיימות באזורים מוזנחים: עוני, אבטלה, פשיעה, קריסת מבנים ופגע סביבתי. ריפוי של ההזנחה השכונתית יגרום לשגשוג כלכלי בארץ כולה: צמצום נתמכי שירותי הרווחה, שיפור וניצול תשתיות, פתיחת עסקים קטנים, שיפור איכות הסביבה ושיפור ברמת החיים. חוסר טיפול מקצועי המתבטא בניהול מערכת בלתי יעילה, בחוסר כלים מימוניים, ובמגבלות חקיקתיות גרם רק להחמרת המצב.

בכדי להתגבר על המכשולים להחייאה עירונית בישראל, אנו ממליצים על חקיקת חוק ארצי להחייאה עירונית. חוק כזה חייב לעודד את שימושם של הכלים המימוניים שזכרו לעיל, וכן לעודד את שילובם של המגזר הפרטי והמגזר הפילנתרופי בהחייאה העירונית.

על החוק לקבוע:

1. מיקור חוץ להפקת המזד החברתי-כלכלי, אשר יתבסס על נתוני הלמ"ס, הביטוח

הלאומי והרשויות המקומיות.

2. אפשרות האצלת סמכויות עירוניות ומתן הקלות ביורוקרטיות על-ידי הרשויות בכדי למנוע מכשולים ביורוקרטיים ולעודד את המגזר הפרטי והמגזר הפילנתרופי להיות מעורבים בהחייאה העירונית.

במיוחד, חייבים לשנות את חוק יסודות התקציב, סעיף 45א, בכדי להרחיב את הסמכויות המוניציפאליות של הרשות המקומית ולאפשר לה להתקשר התקשרות ארוכת טווח עם המגזר הפרטי. כן, כדאי לשנות את סעיפים 46א ו-47 בכדי לאפשר לרשויות המקומיות לגייס הון מהציבור ולהנפיק אגרות חוב ייעודיות לצורכי פיתוח פרויקטים מוניציפאליים המתבססות על תקבולי ארנונה מנכס מסוים, או מפעילות ציבורית מניבה אחרת.

כמובן, הנפקת אגרות חוב מוניציפאליות תדרוש מהרשויות המקומיות לעמוד בתנאי בקרה ופיקוח ציבורי בכל הקשור להתנהלותן הכספית של הרשויות ולפעילותן המוניציפאלית.

3. הקמת חברות עירוניות מיוחדות, בדומה לחוק לפיתוח ירושלים, הקובע את הקמתו של החברה לפיתוח ירושלים, אשר רשאית לערוך חוזי-התקשרות, לגייס כספים ולהתחייב כספית בפני גופים אחרים.

4. יצירת ארגז כלים: TIF הנו כלי מימוני המיועד לפרויקטים שלא היו מתפתחים ללא מעורבות ציבורית. השימוש בכלי זה בארץ אינו אפשרי כיום בגלל מגבלות חקיקתיות המונעות מהרשויות המקומיות להקים אזורי TIF ולייעד הכנסות ארנונה לאזורים אלה.

החוק חייב להסדיר את אופן הקמת ותפעול אזורי TIF. ייתכן ששר הפנים יוכל להתקין תקנות לקביעת אזורי TIF ולניהולם, ולהסמיך את הרשויות המקומיות להכריז עליהם ולפקח עליהם. אנו ממליצים על הפרדה מוחלטת בין כספים שמיועדים לפיתוח אזור TIF לבין תכניות עירוניות אחרות. לשם כך יש להקים תאגידים נפרדים לאזורי הפיתוח, אשר יהיו מופרדים לגמרי מפעילות העירייה ועל כן גם יוכלו לממן השקעות בהנפקת אג"ח.¹²⁶ כמו כן, כדאי לאפשר שימוש בכלי זה רק באזורים מוזנחים (ולא ריקים) אשר לא יתפתחו ללא התערבות ציבורית.¹²⁷ הרשויות חייבות להיות רשאיות להאציל מסמכויותיהן, לצורך פעולות הפיתוח והשיקום של אזורי ה-TIF.

על הממשלה לאמץ שיטת גביית ארנונה לפי ערך הנכס. שיטה זו תאיץ את שיקום השכונות, כאשר הרשויות המקומיות יתוגמלו על השקעותיהן בפיתוח עירוני בתוספת המסים המתקבלת מעליית ערך הנכסים באזור. כן, יש להסמיך רשויות מקומיות להחליט על גובה הארנונה והנחות ליזמים. היטל ההשבחה יכול להוות בסיס לגביית מסים בעבור אזור TIF, אך הואיל והוא מקור הכנסה חד פעמי והשימוש בו מצומצם, ייתכן שיש לאחד את ההיטל עם הארנונה, יחד עם מעבר לשיטת גביית הארנונה לפי ערך הנכס. כך, במקרה שרשות מקומית או בעלי רכוש ישקמו נכסים, הרשות תיהנה מתוספת מסים. השיטה המוצעת לגביית הארנונה תטיב לא רק עם פיתוח אזורי TIF, אלא עם כלל הפעילות המוניציפאלית של הרשויות המקומיות.

ישנן שיטות אחרות לייעוד מסים רק לאזורי TIF, אשר גם כן מצריכות היום אישור שר הפנים. בין השיטות: שיעבוד הכנסות הרשות באזור מסוים לטובת אזור TIF; הגדלת תעריף ארנונה באזורים הסמוכים לאזור TIF, כך שהתוספת משועבדת לאזור ה-TIF (מדובר בפרויקטים סביבתיים, כדוגמת שיקום נהר הירקון); יצירת נכסים חדשים בתוך שטח הפרויקט או בסמוך לו, עליהם יוטל מס אשר ישמש כולו או חלקו לטובת אזור ה-TIF.¹²⁸

על העיריות המעוניינות להכין תכנית מקדימה למימון וניהול האזור המיועד להפוך לאזור TIF. עליהן לידע את משרד הפנים ומשרד האוצר על גבולות האזור, ולהעריך את התועלת העתידית הצפויה מפיתוחו. העיריות ידונו יחד עם משרדים אלה על כל שלב בתכנית, הנחות במס ועלויות הפרויקט.

העירייה צריכה להקים חברה המנהלת לאזורי TIF. החברה תרכז את הסמכויות המוניציפאליות, תתקשר עם יזמים ותושבים שבאזור, ותייצג את העירייה מול כל הגופים. החברה צריכה להכין תכנית עסקית ומימונית מפורטת ולדון עם המשרדים על אחוז המס שיועבר להשקעות באזור ה-TIF כל שנה.¹²⁹

5. BID: כנוצר, שיטת ה-BID מתבססת על שיתוף הפעולה של התושבים. אולם המגבלות החקיקתיות והחסמים הביורוקרטיים מכשילים יוזמות של שיתוף פעולה. חוק להחייאה עירונית חייב לעגן את יישומה של שיטת ה-BID, בין מיוזמת הרשות המקומית ובין מיוזמת המגזר הפרטי (אזי, התושבים).

גם לפני שיחוקק חוק ארצי להחייאה עירונית, הממשלה יכולה להסתמך על הפרק השלישי בפקודת העיריות העוסק ברובע עירוני. השר יתקין תקנות לקביעת רובעים עירוניים או מתחמי BID וניהולם ויסמך את הרשויות להכריז עליהם, לקבוע את תפקידם וייעודם ולפקח עליהם. על השר לקבוע שהמתחמים ינוהלו על ידי מלכ"רים, זאת כדי לאפשר זירוז תהליכים ביורוקרטיים ומיקוד בתהליכי הפיתוח. ניהול מלכ"רי מסייע גם לגיוס הון מתרומות וניצול משאבים ציבוריים לשם פיתוח המתחם. כן, על הממשלה להעניק לרשויות את היכולת להאציל סמכויות מוניציפאליות לגופים פרטיים, כמו שנעשה בחוק כביש אגרה, וקביעת תקנות להחכרת נכסים ציבוריים לידי יזמים פרטיים. כך תתאפשר לרשויות המקומיות הענקת סמכויות מוניציפאליות ליזמים פרטיים העוסקים בפיתוח וניהול מרחבים ציבוריים, כדוגמת שיטור עצמי במתחם מסוים, כפי שנעשה בבריאנט פארק.

לרשות המקומית יש תפקיד מרכזי ביישום שיטת ה-BID. הרשות צריכה להכין תוכנית עירונית מפורטת לניהול אזורי BID. על הרשות להקים מנהלה עירונית שתרכז את הטיפול במתחמי ה-BID וברובעים עירוניים, תזרז תהליכים ביורוקרטיים בקביעת אזורים כמתחמי BID

ותנאי ניהולם, תעניק הקלות מיסוי ותיצור מערכת נוחה לגביית האגרה עבור מתחמי ה-BID. בנוסף על הרשות המקומית לחוקק חקיקה עירונית לקביעת תנאים להכרזת אזור כמתחם BID או כרובע עירוני, ולקביעת תנאים למתן זיכיונות לחכירת מתחם ציבורי ולהאצלת סמכויות מוניציפאליות.

6. אגרות חוב ייעודיות: שימוש באגרות חוב ייעודיות על ידי רשויות מקומיות הוא כלי מימוני חשוב להחייאת אזורים. לרוב, שיקום עירוני נמשך תקופה לא קצרה, כאשר התועלת המתקבלת מהשיקום מורגשת רק לאחר מספר שנים, בזמן שההשקעה היא מיידית. כיום הנפקת אגרות חוב נעשת לצורך גיוס הון רק על ידי תאגידים עירוניים בעבור פרויקטים מניבים. הנפקה זו תלויה בהיתר משרד האוצר ומשרד הפנים. לרשויות מקומיות אין כיום אפשרות לגייס הון על ידי הנפקה לפרויקטים שתחת ניהולן.

היתרון בגיוס הון באמצעות הנפקת אג"ח על פני לקיחת הלוואות לפרויקטי ארוכי טווח הינו, שהנפקת אג"ח מחייבת הפרדה מוחלטת בין פרויקטים הממומנים על ידי האג"ח היעודי, לבין פרויקטים שוטפים בעירייה. לכן על הממשלה לעודד פעילות זו. כשם ששר האוצר ושר הפנים גיבשו תנאים למתן היתר להנפקת אג"ח על ידי תאגידים עירוניים, עליהם לגבש תנאים דומים להנפקת אג"ח ייעודי לצורך מימון פרויקטים מניבים. השרים צריכים לקבוע תנאים לדירוג אגרת החוב, הבטוחה עבורו, דרכי ניהול הכספים ונשיאה באחריות של ראשי הרשויות. תנאים אלה יבטיחו שרשות מקומית לא תממן את גירעונותיה על ידי אג"ח ייעודי.

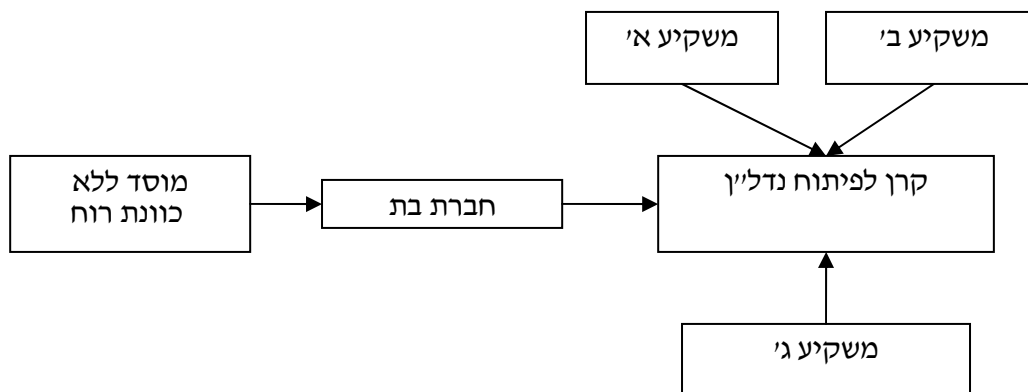
רשות מקומית צריכה להכין תכנית מפורטת לפרויקטים מניבים שהיא מעוניינת לאגח, לעמוד בתנאי ההיתר, ולהוכיח כושר פיננסי לעמידה בהתחייבויותיה השוטפות.

7. מינוף פרויקטים ספציפיים באמצעות כסף פילנתרופי: מעורבות פילנתרופית עשויה להקל רבות על קשיי המימון של יזמים פרטיים, וזאת באמצעות ערבות הניתנת לפרויקטים ספציפיים לפיתוח עירוני, או במלים אחרות, מינוף. כאשר מדובר בפרויקטי בנייה באזורים מוזנחים ומרוחקים, אין אף קבלן שיבוא ויפתח אותם, כתוצאה מעלויות וסיכון גבוהים לפרויקטים מסוג זה. גם לממשלה אין משאבים לפיתוח אזורים כאלה. על הממשלה להוריד מחסומים ביורוקרטיים ולאפשר לגופים אחרים לעסוק בהחייאה עירונית. כתוצאה מכך המגזר הפרטי, באמצעות כסף פילנתרופי, יוכל לשקם אזורים מוזנחים ללא צורך בסבסוד ממשלתי, והממשלה תוכל להפנות משאביה למשימות אחרות או להורדת מסים.

לדוגמא, קרן "קורת" הינה קרן לעסקים קטנים הנותנת ערבות להלוואות. על תיק אשראי ממוצע של 80 מיליון ש"ח, הקרן נותנת ערבות בשיעור של 35% והפקדה בשיעור של 16%. ברגע שבנק רואה שליזם ישנה ערבות כזו, הנכונות של הבנק להלוות ליזם גדלה. גם היזם נזקק להשקיע שיעור נמוך יותר של הון עצמי. ההשקעות נעשות פחות מסוכנות והריבית עבורן יורדת. בנוסף, הקרן יכולה לתת הלוואות לעסקים שיבואו לאזור המשוקם, ובכך לאותת לקבלן שלשטח המוכשר על ידו יימצא קונה.¹³⁰

7. שילוב הון ללא כוונת רווח עם הון לכוונת רווח: שילוב מקורות מימון עם כוונת רווח עם מקורות מימון ללא כוונת רווח משלב אינטרס ציבורי עם היעילות של סקטור פרטי. כך במודל Genesis LA, המדיניות של קרן הנדל"ן הייתה להשקיע באזורים מוזנחים (אינטרס ציבורי), בעיקר, באמצעות השקעות פרטיות. תרשים מספר 2 ממחיש דרכי הפעלת קרן להשקעות נדל"ן בארץ, שתוכל לפעול בדומה לקרן נדל"ן שבמודל Genesis LA.

תרשים מספר 2
הקמת קרן להשקעות בנדל"ן



סעיף 1 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 וסעיף 29(2) לפקודת מס ההכנסה מסדירים את מטרותיו של מלכ"ר ודרכי פעולותיו. המלכ"ר יכול להקים חברת בת, שתפקידה, בין היתר, להקים ולנהל קרן להשקעות בנדל"ן, כאשר עיקר הפעילות של חברת הבת שונה מפעילות המלכ"ר. המלכ"ר יתן לחברת הבת הלוואות "בלון" (הלוואה שהריבית עליה תשולם בתום 7 שנים). חברת הבת תזרים את הכסף לקרן לצורך ערבות לפרויקטי נדל"ן. בנוסף, משקיעים פרטים יכולים להשקיע בקרן על מנת להרוויח מפרויקטי בנייה. התשואה שתקבל בקרן תוחזר למשקיעים הפרטיים וגם לחברת הבת, אשר תוכל אחרי תשלום מס ראלי, להחזיר את ההשקעה למלכ"ר או להמשיך לממן פרויקטי נדל"ן.¹³¹

על המחוקק והממשלה לאפשר שימוש בכלים פיננסיים חדישים, אשר ימונפו על ידי המגזר הפילנתרופי בדרך שתעודד את המגזר הפרטי לפעול ולשקם במקום בו המגזר הממשלתי לא הצליח.

8. בנוסף לחקיקת חוק ארצי, הדרך היעילה לסייע ולתמוך ברשויות מקומיות היא על ידי הקמת גוף אחד אשר יהיה כתובת לכל העוסקים בהחייאה עירונית. לשם כך, משרד הפנים יכול להקים מרכז הדרכה, תמיכה ועידוד בבניית פרויקטים מוניציפאליים, אשר ירכז את הסמכויות הממשלתיות הרלוונטיות. באנגליה הוקם ה-4P's (Public Private Partnership Programme) כדי לסייע לרשויות מקומיות בפרויקטי PFI. אין סיבה שמשרד הפנים לא יאמץ יוזמה דומה לשיתוף פעולה בין השלטון המקומי למגזר הפרטי. מרכז תמיכה יכול לסייע לרשויות בפיתוח,

בתכנון ובקבלת אישורים לפרויקטים, לייצג אותם בפני משרדי הממשלה, ולקשר אותם עם המגזר הפרטי, לצורך גיוס הון וביצוע הפרויקטים.¹³² בדומה, יש להקים חברה מנהלת מקומית ברשויות המקומיות אשר תהיה הכתובת המקומית לתושבים וליזמים. החברה המנהלת תוכל לרכז את הסמכויות העירוניות הרלוונטיות לפרויקטי פיתוח עירוני, לסייע לבעלי נכסים וליזמים פרטיים בתכנון ובקבלת אישורים, לקשר בין בעלי הנכסים ליזמים ולפעול לקידום ולפיתוח פרויקטים. כן היא תוכל לפקח על פעילות הפיתוח בתחום הרשות וליזום פרויקטים לצורכי הציבור.

כעת, נציע המלצות ספציפיות אשר יוכלו לתרום לשיקומן של ירושלים ויפו, וגם למקומות אחרים.

המלצות עבור ירושלים ויפו

המלצות לירושלים:

יתרונה של ירושלים על פני שאר הערים בארץ אינו נובע רק מהחקיקה הייחודית המחייבת את הממשלה לפעול לפיתוחה; סמכויותיה הנרחבות של הרל"י מקנות לה הקלות בהשגת אישורים הנדרשים ובקידום וביצוע פרויקטים כמו הקמת חממות טכנולוגיות ואזורי תעשייה והקמת חברת עדן. ירושלים, כבירת ישראל, זוכה להתייחסות מיוחדת מצד ארגונים פילנתרופיים ומשקיעים זרים. סטארט אפ ירושלים והקרן לפיתוח ירושלים הם גופים פילנתרופיים המאפשרים לתושבים זרים להשקיע בהחייאתה. בכדי שפיתוח עירוני במרכז העיר יתבצע בצורה יעילה, קיים צורך:

- 1. באימוץ שיטת ה-BID.** שיקום מרכז העיר ירושלים דורש צירוף כוחות של הרשות המקומית, בעלי העסקים, בעלי הנכסים, המגזר הפרטי ובעלי הון. הנהגת שיטת ה-BID תביא למודעות ציבורית להחייאה עירונית, ולשיתוף פעולה בין בעלי העסקים והתושבים. שיטת ה-BID תביא לפילוח האזורים שבמרכז העיר ולהקמת מינהל אזורי לניהולם, שכן תוכנית שיקום לשוק מחנה יהודה שונה מתוכנית שיקום לנחלת שבעה. כל מינהל אזורי ייצג את האינטרסים של בעלי העסקים והנכסים שבתחומו ויפעל לקדם פעולות לפי צרכיו. המינהלים האזוריים יוכלו להשקיע בשיפור חזות פני העיר ובניקיונה, וכן ביוזמת פעולות חברתיות כמו פסטיבלים וירידים. שיטה זו יישומית גם לאזורים ציבוריים כמו גן העצמאות. הקמת מינהל שישקם ויפתח את הגן ואת הפעילות בו יחיה את כל האזור.
- 2. הקמת קרן צמיחה אשר תתמוך ותסייע לבעלי העסקים ולבעלי הנכסים** במתן ערבויות והלוואות להשקעות פרטיות.

מעורבות של גופים פילנתרופיים עשויה לתרום רבות בנקודות החלשות של הפיתוח העירוני. כך למשל ניתן לגייס הון לפרויקטים עירוניים בקרן הלוואות או ערבויות לעסקים קטנים או למימון שיקום מרחבים ציבוריים. יתרה מזאת, הון פילנתרופי יכול לשמש כאמצעי למינוף הון. הרשות לפיתוח ירושלים כחברה ממשלתית יכולה לגייס הון לפרויקטים בעלי סיכון

כאשר ההון הפילנתרופי יחזיק באגרות החוב המסוכנות. כך הסיכון של שאר אגרות החוב יקטן ויעודד גיוס הון ממשקיעים פרטיים.

3. **בהקמת קרן להשקעות בנדל"ן אשר תגייס כסף מארגונים פילנתרופיים ומבעלי הון,** תסייע בעידוד פיתוח של פרויקטים לשיקום מרכז העיר. צפיפות דיור גבוהה וריבוי בעלויות לא מאפשר לכל התושבים ליזום פעולות לשיקום המרחב הפרטי שלהם. הקרן תתמרץ את היזמים הפרטיים להתקשר עם בעלי הנכסים והקרקות הפרטיות. השתתפות הקרן במימון פרויקטי פיתוח יחד עם הקלות ביורוקרטיות יביאו להקטנת העלויות של היזמים הפרטיים ולפיתוח פרויקטים מניבים, אשר יתרמו לפיתוח הכלכלי של האזור ולמשיכת בעלי עסקים ומשקיעים נוספים.

4. **לשלב שיטת TIF עם טיפוח מוסדות ציבור ומוסדות פרטיים במרכז העיר.** להבדיל מנכסים פרטיים, ישנם נכסים רבים במרכז העיר אשר הם רכוש העירייה, ועליה מוטל החובה לטפח אותם. פיתוחם עשוי להשליך על שיקום כלל האזור. לפי שיטת TIF רשות המקומית מבדלת את הכנסותיה ממיסים מאזור מסוים לצורך השקעה באזור עצמו בלבד. עיריית ירושלים צריכה לפעול עם המגזר הפרטי לניתוח הפוטנציאל הכלכלי של אזורים אלו ולבנות תוכניות פיתוח תואמות.

5. **לפשט תהליכי ביורוקרטיה רבים ובעיית ריבוי קרקעות פרטיות** שמכשילים כל יוזמה פרטית, באמצעות הקמת גוף מנהל אשר יגשר בין בעלי הנכסים והקרקעות, יזמים ובעלי הון והרשות המקומית. גוף זה, או אולי חברת עדן עצמה, יוכל לערוך רשימה מסודרת של בעלי הקרקעות הפרטיים באזור, לקדם פרויקטי פיתוח מול העירייה, לרכז סמכויות להפקת תוכניות ולמתן אישורים, לפעול לעודד פעילות של יזמים וארגונים פילנתרופיים ולהעניק שירותי ייעוץ והדרכה.

טבלה מספר 4

ארגז כלים מוצע לפתרון בעיותיו של מרכז ירושלים

פיתרון	בעיה
BID- הקמת מינהלים אזוריים	ריבוי של מתחמים מוזנחים בעלי אפיון שונה
הקמת קרן להשקעות בנדל"ן - סיוע ועידוד בהשקעות פיתוח פרטיות	חוסר יכולת פיננסית לתושבים
הקמת קרן נדל"ן - סיוע מימוני ליזמים באמצעות מינוף פילנתרופי	חוסר נכונות השקעה של יזמים פרטיים
הקמת הגוף מנהל - קישור בין בעלי קרקעות פרטיים ויזמים הקמת קרן להשקעות בנדל"ן - תמרוץ יזמים להתקשר עם בעלי הקרקעות	ריבוי קרקעות פרטיות
הקמת קרן להשקעות בנדל"ן - עידוד הקמת פרויקטים במרכז העיר	בריחה של עסקים ומוסדות ציבור

נכסים ציבוריים מוזנחים	TIF - שיפור סביבתי
חזות מוזנחת של פני העיר	BID - השקעות בשיפור פני האזור
תהליכי ביורוקרטיה רבים וארוכים	הקמת גוף מנהל - סמכויות להנפקת תוכניות ומתן אישורים

המלצות ליפו:

שימוש בארגז הכלים להחייאה עירונית, כמו TIF ו-BID יאפשר לעיריית תל-אביב ליצור ולהנהיג ביפו תכנית Genesis יפו בדומה ל-Genesis LA. כזכור, מטרת התכנית היא תמיכה וליווי של פיתוח אורבני באזורי המצוקה בעלי יתרונות תחרותיים. ליפו הזדמנויות רבות, שניצולן יבטיח הצלחת התכנית.

1. **TIF**: משלמה ליפו, כזרוע הביצועית של עיריית תל-אביב-יפו, תוכל לגשר בין העירייה לבין תושביה ויזמיה של יפו, בכל הנוגע להשגת הקלות הנדרשות לצרכי החייאתה של העיר. הניסיון הבינלאומי מלמד, שבמקרה של חוסר נכונות של יזם פרטי להשקיע בהחייאת האזור, הרשות המקומית יכולה להכין קרקע במטרה למשוך יזמים פרטיים. כדי לעשות את זה, יש צורך בהכרזת יפו כאזור TIF. שימוש בכלי זה יאפשר לעירייה לשפר תשתיות ביוב ובתי ניקוז מים ולנקות אזורים מוזנחים בצורה מהירה, יעילה וללא הסבך הביורוקרטי המקשה עליה כיום. פרויקטים כאלה יכולים להתבצע על ידי העירייה, אך בכדי להוזיל עלויות, כדאי להוציא אותם למכרזים ולתת ליזם הזכיין לבצע אותם.

2. **BID**: הבעיה של אחוזי גביית ארנונה נמוכים, ניתן לפתור באמצעות BID. יש להכריז על אזורים בהם שיעורי גביית הארנונה נמוכים במיוחד כאזורי BID. הכלי יוצר משק סגור וכל הכסף שנגבה מבעלי הרכוש שבו, מושקע בחזרה רק באזור. לפי השיטה, הרשות המקומית לא משקיעה באזור ה-BID כספים שנגבו מאזורים אחרים (במקרה של יפו – כספים של תושבי תל-אביב). כל סכום שייגבה באזור ה-BID מושקע בו בחזרה. כדי לפתח עסקים, בעלי הרכוש שבאזור יצטרכו לשלם לחברה המנהלת עבור שירותים שהיא מספקת ואשר נחוצים להם. כן, העירייה מספקת לאזור ה-BID רק שירותים שעבורם הצליחה לגבות מסים, ובעלי הרכוש מקבלים את כל השירותים הדרושים להם תמורת הכסף הפרטי שלהם, ובהסכמה.

טבלה מספר 5 מציגה דרכים בהן ארגז הכלים המתואר כאן יכול לפתור את בעיותיה של יפו.

טבלה מספר 5

ארגז כלים המוצע לפתרון בעיותיה של יפו

בעיה	פתרון
------	-------

ערכי נדל"ן נמוכים	TIF – שיפור בתשתיות BID – משיכת תיירים לאזור
חוסר נכונות של יזמים להשקיע	TIF – ניקוי אזורים, הקטנת סיכון להשקעות
גבייה נמוכה של תשלומי ארנונה	BID – משק סגור
ביטחון אישי	BID – שירותי אספקת ביטחון
הגירה מיפו לערים עשירות	BID – ביטחון אישי TIF – שיפור בתשתיות
מצוקה – בעיות אבטלה והישענות על שירותי רווחה	BID – יצירת מקומות תעסוקה, עידוד עסקים קטנים
תיירות	BID – מופעי ואירועי תרבות עיריית תל-אביב-יפו – הקלות ליזמים להקמת בתי מלון
נשירה מבתי הספר	מחלקה קהילתית – מציאת מסגרות לנוער

כפי שהראנו במחקר זה, הבעיה המרכזית של שיקום ופיתוח עירוני בישראל היא שאין מדיניות ארצית לפיתוח אורבני. ריכוז סמכויות בידי הממשלה ותלות הרשויות המקומיות בה מסרסים כל יוזמה לא ממשלתית בהנהגת פרויקטי שיקום ופיתוח. מעבר לים, כבר שנים רבות פרויקטים להתחדשות עירונית מובילים באמצעות האצלת סמכויות מוניציפאליות לרשויות ולגופים מקומיים, ושיתוף המגזר הפרטי והפילנתרופי בגיוס הון, ניהול וביצוע, הביאו לשיקום מוצלח של אזורים מוזנחים כדוגמת לוס אנג'לס ובריאנט פארק. בישראל ישנם גופים רבים הפעילים או הנכונים לפעול לצורך הטיפול האורבני. הממשלה, עד כה, לא השכילה לאפשר לממש נכונות זו. למען עריה המרכזיות והפרבריות של ישראל, ולמען תושבי האזורים המוזנחים והסמוכים להם, עלינו לאפשר לגופים פילנתרופיים ויזמים יצירתיים לסייע בהחייאה עירונית.

דיאנה זקס ושלי חסן הן כלכלניות בקרן קורת.

¹ המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק 2003 (ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 2004), עמ' <http://www.btl.gov.il/pdf/oni2003.pdf>.19

² שם.

³ מירב לוי, "אחוז גידול אוכלוסייה ב-2003 הוא נמוך ביותר, מאז שנת 1990 – 1.8%", NFC, <http://www.nfc.co.il/archive/001-D-49640-00.html?tag=11-42-49>, (27 ביוני 2005); מאז הפך מאזן ההגירה לחיובי, אך שיעורו קטן, כ-0.3%, ועדיין מוקדם להסיק מסקנות על המגמה.

⁴ שם.

⁵ שירות תעסוקה, נתונים נבחרים לפי יישוב, מרץ 2005, <http://www.taasuka.gov.il/doc/bysector.xls>, (3 ביולי 2005).

- 6 דר' עירית עמית-כהן, "דמויות ואירועים בשנותיה הראשונות של מדינת ישראל", הרצאה 4, מחלקה הגיאוגרפית, אוניברסיטת בר-אילן, <http://faculty.biu.ac.il/~amitcoi/Course5/lectures/lecture4.doc>, (29 ביוני 2005).
- 7 שם, הרצאה 5, <http://faculty.biu.ac.il/~amitcoi/Course5/lectures/lecture5.doc>, (29 ביוני 2005).
- 8 שם, הרצאה 6, <http://faculty.biu.ac.il/~amitcoi/Course5/lectures/lecture6.doc>, (29 ביוני 2005).
- 9 שם, הרצאה 8, <http://faculty.biu.ac.il/~amitcoi/Course5/lectures/lecture8.doc>, (29 ביוני 2005).
- 10 YNET, "הפנתרים השחורים" <http://www.ynet.co.il/yaan/0,7340,L-19034,00.html>, (26 ביוני 2005).
- 11 דר' עירית עמית-כהן, "דמויות ואירועים בשנותיה הראשונות של מדינת ישראל", הרצאה 7, מחלקה גיאוגרפית, אוניברסיטת בר-אילן, <http://faculty.biu.ac.il/~amitcoi/Course5/lectures/lecture7.doc>, (29 ביוני 2005).
- 12 משרד הבינוי והשיכון, פרויקט שיקום והתחדשות שכונות, עמ' 1. <http://www.moch.gov.il/NR/rdonlyres/26DB83C0-692B-4C61-BBC0-E3A53D560615/5128/male.pdf>, (29 ביוני 2005).
- 13 חגית חובב, סולי היימברג, "אפיון, איתור ודירוג אזורי מצוקה בישראל 2001- פרויקט שיקום שכונות, הכללה וסיום פעילות בשכונות" (משרד הבינוי והשיכון, ירושלים, 2001), עמ' 8.
- 14 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, http://www.cbs.gov.il/publications/local_authorities01/pdf/h_mavo.pdf, (5 ביוני 2005).
- 15 סולי היימברג, ממונה על סקרים ומחקרים באגף שיקום שכונות חברתי, משרד הבינוי והשיכון, ראיון טלפוני עם דיאנה זקס, 7 ביוני 2005.
- 16 היימברג, ראיון
- 17 שבתאי שגב, מנהל אגף שיקום שכונות פיזי, משרד הבינוי והשיכון, ראיון טלפוני עם שלי חסן, 13 במאי 2005.
- 18 יונה גינזברג, "התחדשות שכונות עירוניות בתל-אביב: נווה צדק ולב תל-אביב", מחקרי תל-אביב-יפו תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית, בעריכת נחמיאס דוד ומנחם גילה (תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, 1993), כרך א', עמ' 147-166.
- 19 נאוה גלזר, אגף שיקום שכונות חברתי, משרד הבינוי והשיכון, ראיון טלפוני עם שלי חסן, 6 ביוני 2005.
- 20 לפי שער החליפין של מאי 2005.
- 21 לפי השער הממוצע לאותה שנה.
- 22 שגב, ראיון.
- 23 משרד הבינוי והשיכון, מסלול פינני בינוי, נוסח מקוצר של אוגדן המידע, http://www.moch.gov.il/NR/rdonlyres/F4F09951-3B00-4E3A-9CDE-E82FB5DC9493/0/pinui_part.pdf (26 ביוני 2005)
- 24 הנתון לשנת 2002 לפי השער הממוצע לאותה שנה; הנתון לשנת 2005 לפי שער החליפין לחודש מאי.
- 25 עינת גנון, אגף תכנון ובינוי ערים, משרד הבינוי והשיכון, ראיון טלפוני עם שלי חסן, 18 במאי 2005.

- 26 שלמה בן אליהו וגדעון ויתקון, *הצעה לצמצום מעורבות הציבורית בניהול המקרקעין* (הרצליה): מפעלות המרכז הבינתחומי הרצליה, 2003), עמ' 11-12.
- http://pow.idc.ac.il/pls/portal/docs/PAGE/IDC_HEBREW_WEBSITE/RESEARCH_HEB/R_EINVENTING_GOVERNMENT_RESEARCH_HEB/RESEARCH_RG_RESEARCH_PAPERS_HEB/RESEARCH_RG_RESEARCH_PAPERS_HEB_CONTENT/VITKON.PDF (27 ביוני 2005)
- 27 נתון זה אינו כולל מקרקעי ציבור שהם בבעלות רשויות מקומיות ושטחים בבעלות תאגידים אשר הוקמו לפי חוק (רשות נמלים, רכבות).
- 28 בן אליהו ויתקון, "הצעה לצמצום".
- 29 אילן דגני, סגן אגף שיווק וכלכלה, מנהל מקרקעי ישראל, ראיון טלפוני עם דיאנה זקס, 7 במרץ 2005.
- 30 דוד נחמיאס, *משילות השלטון המקומי בישראל, ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש* (הרצליה): מפעלות המרכז הבינתחומי הרצליה, 2004), עמ' 37-38.
- 31 www.idc.ac.il/staff/staffPublications.asp?sid=8738 - 30k (27 ביוני 2005)
- 32 מירי שגב, לשכת השר הפנים, משרד הפנים, ראיון טלפוני עם דיאנה זקס, 16 יוני 2005.
- 33 דורון אלדן, מנהל אזורי פיתוח, משרד התמ"ת, ראיון טלפוני עם דיאנה זקס, 7 למרץ 2005.
- 34 הרשות לעסקים קטנים, אודות הרשות http://www.asakim.org.il/about_us.php?pageid=1 (7 במרץ 2005).
- 35 אלדן, ראיון.
- 36 צחי מלך, לשכת החשב כללי, ראיון טלפוני עם שלי חסן, 4 ביולי 2005; יוסי גורדון, אגף תקציבים, ראיון טלפוני עם שלי חסן, 4 ביולי 2005; עו"ד סיגל קוגוט, יועצת משפטית של ועדת חוקה, ראיון טלפוני עם שלי חסן, 4 ביולי 2005.
- 37 עיריית ירושלים, אגף תכנון העיר, *התחדשות וציפוף מרכז העיר ירושלים* (ירושלים): עיריית ירושלים, 2003), עמ' 10.
- 38 המוסד לביטוח לאומי, "ממדי העוני".
- 39 עיריית ירושלים, *התחדשות וציפוף מרכז העיר ירושלים*, עמ' 19-21.
- 40 אורי עמדי, מנהל המינהל הקהילתי לב העיר, ראיון טלפוני עם שלי חסן, 15 ביוני 2005; דורית צדוק-ביטרון, דוברת האיגוד הארצי למסחר בירושלים, ראיון טלפוני עם שלי חסן, 13 ביולי 2005.
- 41 עיריית ירושלים, *התחדשות וציפוף מרכז העיר ירושלים*, עמ' 22-23.
- 42 שם, עמ' 23.
- 43 חברת עדן, מצגת אודות החברה, עמ' 4, <http://www.jda.gov.il/eden.asp>, תאריך כניסה לאתר: 20 ביולי 2005.
- 44 קרן הראל, בלאגן ושמו 'ארנונה': *התמקדות במיסוי מוניציפאלי בישראל והצעות לשינוי*, מחקרי מדיניות כלכלית מס. 2-2004 (תל-אביב: קרנות קורת ישראל, 2004), עמ' 20.
- 45 אלחנן קורלנד, איגוד המסחר הארצי, ראיון טלפוני עם שלי חסן, 15 ביוני 2005.
- 46 יואב יצחק, "אושר סיוע חירום לעידוד הפעילות הכלכלית והחברתית במרכז ירושלים – מוכת הפיגועים", NFC
- <http://www.nfc.co.il/showonedoc.asp?SubjectId=1&DocId=6281&PageNumber=&GoBaTimes=ckX>

- 46 ברוך ברקאי, ראיון עם זאב גולן, ירושלים, 31 באוגוסט 2001.
- 47 דניאל שוקרון, עוזר מנכ"ל החברה לפיתוח הרובע היהודי, ראיון עם שלי חסן, ירושלים, 23 במאי 2005.
- 48 דוד קרויאנקר, רחוב הנביאים, שכונת החבשים ושכונת מוסררה סיפורו של מקום – דיוקנה של עיר, ירושלים 1850-2000 (ירושלים: הוצאת כתר, 2000), עמ' 258-265.
- 49 במחירי 1992.
- 50 חגית חובב, מנהלת פרויקטי שיקום שכונות במשרד הבינוי והשיכון במיל', ראיון טלפוני עם שלי חסן, 3 ביולי 2005.
- 51 נילי הוד, צוות שדרוג מנהל העיר, ראיון עם שלי חסן, ירושלים, 3 ביולי 2005.
- 52 דורון רכלבסקי, סגנית מנהל אגף תחבורה ופיתוח תשתיות, ראיון טלפוני עם שלי חסן, 4 ביולי 2005.
- 53 הוד, ראיון.
- 54 דורית צדוק-ביטרון, דוברת האיגוד הארצי למסחר בירושלים, ראיון טלפוני עם שלי חסן, 30 ביוני 2005.
- 55 רכלבסקי, ראיון.
- 56 חוק הרשות לפיתוח ירושלים, התשמ"ח – 1988.
- 57 הרשות לפיתוח ירושלים, חברת עדן לפיתוח מרכז העיר ירושלים, <http://www.jda.gov.il/eden.asp> (1 בפברואר 2005).
- 58 אסף ויטמן, מנכ"ל חברת עדן, ראיון עם שלי חסן, ירושלים, 2 במאי 2005.
- 59 מיכל שלם, מנהלת לשעבר Danit Digital Imaging, ראיון עם שלי חסן, ירושלים, 19 באפריל 2005.
- 60 הקרן לירושלים, "Mission Statement", <http://www.jerusalemfoundation.org/mission.php>, (8 בפברואר 2005).
- 61 הקרן לירושלים, "Accomplishments", <http://www.jerusalemfoundation.org/mission.php?s=accomplishments>, (8 בפברואר 2005).
- 62 שוקרון, ראיון.
- 63 פקודת הקרקעות (רכישה לצורך ציבורי) - 1943.
- 64 רחל בן משה, מינהלת מרכז העיר, ראיון טלפוני עם שלי חסן, 19 ביוני 2005.
- 65 אורי יהל, מנהל פרויקטים בחינוך תרבות וקהילה, משלמה ליפו, ראיון עם דיאנה זקס, 25 בנובמבר 2004.
- 66 שם.
- 67 "אין כמו יפו, האמנם", הארץ, 26 בדצמבר 2004.
- 68 יעריט מרקוס, מנהלת מחלקת כספים, ראיון טלפוני עם דיאנה זקס, 20 בפברואר 2005.
- 69 אמיר דרוו, מנכ"ל משלמה ליפו, ראיון עם דיאנה זקס, יפו, 24 בפברואר 2005.
- 70 יהל, ראיון.
- 71 מוחמד דסוקי, ממונה פניות ציבור וקהילה, ראיון עם דיאנה זקס, יפו, 25 בנובמבר 2004.
- 72 דרוו, ראיון; משרד ראש הממשלה, משרד ראש הממשלה הצליח לגשר בין עיריית תל-אביב ומינהל מקרקעי ישראל בפרויקט של נמל יפו, הודעת הדובר, 17 בנובמבר 2004

- http://www.pmo.gov.il/PMO/Communication/Spokeman/2004/11/spokemes1711.htm, (3 ביולי 2005); כיום בודקים שני שמאים, אחד מטעם ממ"י ואחד מטעם העירייה, את שווי הקרקעות המוחלפות, כאשר העדיפות בהערכת הקרקע הינה לשמאי הממשלתי.
- 73 עיריית תל-אביב, חטיבת התכנון, "פרויקט דיור - מכבי יפו מתוך תכנית ג'נסיס", תל-אביב-יפו עיר אחת (תל-אביב: עיריית תל-אביב, 2003), עמ' 30.
- 74 דרור, ראיון.
- 75 עיריית תל-אביב, פרופיל העיר 2002 (תל-אביב: עיריית תל-אביב, 2003), עמ' 110-112.
- 76 אודי קרמר, מנהל תחום תשתיות, משלמה ליפו, ראיון עם דיאנה זקס, 17 בדצמבר 2004.
- 77 מינהל מקרקעי ישראל, תכנית החייאת נמל יפו יוצאת לדרכך, הודעות הדובר, 24 לנובמבר 2004
- http://www.mmi.gov.il/Envelope/index.asp?Page=http://www.mmi.gov.il/MaChadash/show_year.asp?year=2004, (3 ביולי 2005).
- 78 אמיר דרור, ראיון טלפוני עם דיאנה זקס, 19 ביוני 2005.
- 79 יואל לביא, ראש עיריית רמלה, ראיון עם שלי חסן ודיאנה זקס, רמלה, 7 ביולי 2005.
- 80 עופר תודר, מנכ"ל עיריית רמלה, ראיון טלפוני עם דיאנה זקס, 25 ביולי 2005.
- 81 לביא, ראיון.
- 82 Aviad Arviv, Michael Gofman "Financial Tools, Innovations and Models for Community and Urban Redevelopment" (Tel Aviv University, Tel-Aviv, 2004), pp. 10-11.
- 83 דר' גלן יאגו, "מודלים של קרנות למימון ופיתוח פרוייקטים עירוניים: הניסיון האמריקאי", הפרטה בשלטון מקומי: אשקלון ורשויות אחרות (ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2002), עמ' 63-71.
- 84 ש.ם.
- 85 ש.ם.
- 86 "Bryant Park Today", Bryant Park Restoration Corporation
- The New York Sun, The Fall and Rise of Bryant Park, January 21, 2004. http://www.bryantpark.org/history/bryant-park-today.php; (11 באפריל 2005)
- 87 לאון ביזיו "הפרטה - אמצעים ושיטות: פיתוח תעשייתי, אזורי שיפור עסקים, מימון על ידי תוספת מסים", הפרטה מעשית ברשויות המקומיות (ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 1999), עמ' 45-49.
- 88 דניאל בידרמן, "הפרטת פארקים וגנים ציבוריים: המקרה של בראיינט פארק בניו יורק", הפרטת שירותים מוניציפאליים (ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 1998), עמ' 107-109.
- 89 "Park Management", Bryant Park Restoration Corporation
- http://www.bryantpark.org/park-management/overview.php; (11 באפריל 2005).
- 90 "Bryant Park Today", Bryant Park Restoration Corporation
- 91 בידרמן, "הפרטת פארקים וגנים ציבוריים".
- 92 Bryant Park, NY: Publicly Owned, Privately Managed, and Financially Self-Supporting, Supporting (11 באפריל 2005), http://www.pps.org/buildings/info/MgmtModels/mgmt_bryantpark

- 93 *The New York Sun*, January 21, 2004
- 94 בידרמן, "הפרטת פארקים וגנים ציבוריים".
- 95 ש.ם.
- 96 21) <http://www.cimgroup.com/cimgroup/index.asp> , "About CIM Group" CIM Group
בפברואר 2005; "History"; <http://www.cimgroup.com/cimgroup/history.asp> ; (21 בפברואר
2005).
- 97 ידיעות אחרונות, 9 בדצמבר 2004.
- 98 גרנות-מאיר גיל, גרנות-מאיר זהר, מתוק רמית, סולמון גלית ויוספה רוזנבך, "שיקום הירקון:
מימון פרויקט שיקום הירקון באמצעות TIF (Tax Increment Finance)" (אוניברסיטה תל-אביב, תל
אביב, 2003), עמ' 3-8.
- 99 Gideon Fisher & Co. Law Offices , *Genesis Type Project – Jaffa District, Feasibility of
Legal & Financial Aspects* (Tel Aviv: Gideon Fisher & Co. Law Offices , 2004), pp. 62-
68.
- ש.ם.
- 101 פקודת העיריות, פרק שלישי: רובע עירוני, סעיפים 12-16.
- 102 עו"ד יוסי לוי, פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (תל אביב: יוסי לוי ושות', 2004), עמ' 23.
- 103 לפי שער החליפין של מאי 2005.
- 104 חוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985, פרק ו'.
- 105 חוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995.
- 106 חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, תשכ"ה-1965.
- 107 הראל, בלאגן ושמו "ארנונה", עמ' 5, 16, 31.
- 108 חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965, סעיף 196 א'.
- 109 לפי שער החליפין של ספטמבר 2003.
- 110 בנק ישראל, השפעת מדיניות הממשלה על מצבן הפיננסי של הרשויות המקומיות, הודעת הדובר, 25
במרץ 2004, <http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/040325/040325a.htm>, (10 במאי 2005).
- 111 לוי, פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי, עמ' 3.
- 112 על הפרויקט, <http://www.hozeisrael.co.il>, (7 באפריל 2005).
- 113 משה גלצר, גזבר עיריית תל-אביב, ראיון עם דיאנה זקס, תל אביב, 5 במאי 2005.
- 114 לוי, פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי, עמ' 3.
- 115 נחום ביגר וסטיבן פלאוט, "אגרות חוב מוניציפאליות בישראל!" (ירושלים: מכון פלורסהיימר
למחקרי מדיניות, 1997), עמ' 10-11.
- 116 גלצר, ראיון עם דיאנה זקס, תל אביב, 4 במאי 2005.
- 117 אבי חפץ, דורון שמר ויעל רוזנשין, לקראת הנפקת איגרות חוב מוניציפאליות למטרות ייעודיות
בישראל (ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1996), עמ' 15.
- 118 ענת קינן, "מקורות מימון לפיתוח עירוני" הפרטה: מימון פרויקטים עירוניים (ירושלים: המרכז
הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2000), עמ' 14.

- 119 משרד האוצר, הרשויות המקומיות יורשו לגייס כספים באמצעות הנפקת אגרות חוב, הודעת הדובר, 25 ביוני 2003,
- <http://dover.mof.gov.il/Mof/Dover/MofDoverTopNav/MofDoverSubjects/MofDoverSubj>
[ects_2003/MofDoverSubjects_2003_06/Subject2469_2003_6_25.htm](http://dover.mof.gov.il/Mof/Dover/MofDoverTopNav/MofDoverSubjects/MofDoverSubj/ects_2003/MofDoverSubjects_2003_06/Subject2469_2003_6_25.htm), (1 ביוני 2005).
- 120 משרד הפנים, נוהל מתן אישור להנפקת אגרות חוב מוניציפאליות, חוזר המנהל הכללי מספר 3/2003
[http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/instructions.nsf/All/4DFFB6BE1E636A1BC2](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/instructions.nsf/All/4DFFB6BE1E636A1BC2256D350037FDA6/$File/AddData.pdf?OpenElement&Highlight=20)
 20) אגרות חוב, 256D350037FDA6/\$File/AddData.pdf?OpenElement&Highlight=20 (ביולי 2005).
- 121 מעלות, מניב ראשון בע"מ, הודעה לעיתונות, 17 בפברואר
<http://www.maalot.co.il/reports/1478/Shik17022005.pdf>, 2005 (19 בינואר 2005).
- 122 משרד הפנים, דוח הוועדה ליישום שינוי שיטת הדיווח הכספי ברשויות מקומיות (ירושלים: משרד הפנים, 1999), עמ' 6.
- 123 דודי ספיר, אגף ביקורת במשרד הפנים, ראיון טלפוני עם שלי חסן, 24 ביולי 2005.
- 124 הארץ, 25 בפברואר 2005.
- 125 ספיר, ראיון טלפוני עם שלי חסן, 14 ביולי 2005.
- 126 גרנות – מאיר, מתוק, סולומון ורוזנבך, "שיקום הירקון", עמ' 13.
- 127 שם, עמ' 4.
- 128 שם, עמ' 15.
- 129 שם, עמ' 8.
- 130 קרל קפלן, מנכ"ל קרנות "קרנות" בישראל – עמותה לפיתוח כלכלי, ראיון עם דיאנה זקס, תל אביב, 21 ביולי 2005.
- 131 קפלן, ראיון.
- 132 לוי, פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי, עמ' 19-20, 25.

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

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

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org