

תקציר מנהלים

# 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 לכתבת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד 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](http://www.kmifellows.org)

# החייאה עירונית בישראל: רפואה דחופה לאזורים גוססים

דיאנה זקס ושלי חסן

המלצות המחקר:

- יש לחוקק חוק ארצי להחייאה עירונית, בכדי לאפשר לעיריות להנפיק אגרות חוב מוניציפאליות, וליזום ולנהל החייאה עירונית באמצעות הכלים הנפוצים בחו"ל, כדוגמת Tax Increment Finance (TIF) ו-Business Improvement District (BID).
- על החוק לאפשר ולעודד השקעות ישירות, ערבויות ומינוף אשראי על-ידי המגזר הפילנתרופי והמגזר הפרטי בשכונות עירוניות מוזנחות, בכדי להרחיב את ההשקעות של המגזר הפרטי בהן.
- יש לתקן את סעיף 45א' בחוק יסודות התקציב בכדי לאפשר לעיריות לערוך חוזים ארוכי טווח עם המגזר הפרטי, ולשנות את סעיפים 46א' ו-47 בחוק בכדי לאפשר לעיריות לגייס כספים באמצעות אג"חים מוניציפאליים המתבססים על הכנסה עתידית ממסים ספציפיים או פרויקטים מניבים.
- פרויקטים מוצלחים בחו"ל, כדוגמת החייאת בריאנט פארק בניו-יורק ו-Genesis LA בלוס אנג'לס, חייבים להוות מודלים לחוקי בארץ.

## מבוא

אזורים נרחבים בישראל נגועים בהזנחה: ירושלים, הבירה, היא העיר הענייה ביותר מבין הערים הגדולות בישראל.<sup>1</sup> נמל יפו, שלא מכבר היה מקום בילוי פופולארי בתל אביב, כיום הנו עיר רפאים. ערים מרכזיות בישראל סובלות מהגירה שלילית, פשע וסמים, ושכונותיהן נהפכות לשכונות מצוקה. תופעה זו מתגלה גם בפריפריה. מרכזי עיירות הפיתוח נעזבים כמו מרכזי הערים הגדולות.

## 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, וריכז בידיו את כל המשאבים לטיפול בהתיישבות. אך העברת אוכלוסיות חלשות במרכז לשיכונים צפופים והתעלמות מצרכיהן החברתיים גרמו למחאה חברתית, אשר שיאה התרחש בשנת 1971, עת תנועת "הפנתרים השחורים" קמה בשכונה הירושלמית מוסררה.<sup>2</sup>

בשנת 1977 ראש הממשלה מנחם בגין הכריז על פרויקט שיקום והתחדשות השכונות (אשר פועל עד היום),<sup>3</sup> אשר מטפל גם בצד החברתי. אולם מאז ועד היום נשאר המונופול בידי הממשלה

בכל הנוגע לפיתוח עירוני. כך נמנע מהרשויות המקומיות הסמכות לתכנן שיקום עירוני ולממן אותו.

## חמשת המכשולים להחייאה עירונית

המונפול הממשלתי הביא ליצירת 5 מכשולים עיקריים להחייאה עירונית בישראל:

### 1. חוסר הגדרה ברורה ומקיפה לאזור מוזנח:

בכדי שאזור מסוים יכלל בתכנית שיקום ממשלתית, עליו להיות מוגדר כאזור מוזנח על-פי ההגדרה הממשלתית. אך הגדרה זו מבוססת בעיקר על המדד החברתי-כלכלי, אשר מתבסס בעצמו על מפקד האוכלוסין והדיר שנת 1995.<sup>4</sup> מכיוון שבעשור האחרון חלו בארץ שינויים דמוגרפיים, כלכליים וחברתיים משמעותיים, מיון אזורים המתבסס על המפקד אינו רלוונטי כיום.

### 2. חוסר תקציבים:

תקציב משרד הבינוי והשיכון המיועד לשיקום שכונות עומד כיום על כ-52 מיליון שקל (11.8 מיליון דולר).<sup>5</sup> בהשוואה לשנת 2001 הוא ירד בכ-75%, אז הוא עמד על 193 מיליון שקל (45.8 מיליון דולר).<sup>6</sup>

בשנת 1998 החליטה הממשלה על הפעלת פרויקט של התחדשות עירונית במתחמים נבחרים. הפרויקט מטיל על הרשויות המקומיות את האחריות ליזום, לפעול, לנהל ואף לעתים לממן את הפרויקט, אולם סמכויות הניהול והמימון שלהן מוגבלות. הגבלה זו מונעת את התייעלות הפרויקט וקידום אסטרטגיית הפיתוח הכלל עירונית. בכל אופן, 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.<sup>7</sup> כתוצאה, פחות מתחמים מוכרזים כמתחמי התחדשות עירונית.<sup>8</sup>

הקיצוצים בתקציבים הם סימן שמדיניות ההחייאה העירונית בישראל היא מדיניות של הזנחה.

### 3. ביורוקרטיה:

יתרה מזאת, למונפול הממשלתי הצטרפה ביורוקרטיה רבה. הביורוקרטיה מתבטאת במספר גדול של יחידות ממשלתיות בהן תלוי ביצועה של החייאה עירונית: *מנהל מקרקעי ישראל* מרכז את סמכויות הניהול והטיפול של הקרקעות במדינה. 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.<sup>9</sup> למרות שממ"י מגדיר את תפקידו כסמכות לאשר ביצוע פרויקטים כדוגמת פינוי ובינוי, ולטפל באישורים ובזכויות בנייה, במשרד לא קיימת יחידה לפיתוח עירוני אשר תוכל להתלוות להחייאה עירונית לאורך כל דרכה.<sup>10</sup>

*משרד הפנים* מרכז את סמכויות הפיקוח והבקרה על התנהלות הרשויות המקומיות.<sup>11</sup> *משרד התמ"ת*, אשר בסמכותו לעודד פעילות והקמה של מפעלים תעשייתיים באזורים נכשלים באמצעות הטבות מס ומענקים על-פי החוק לעידוד השקעות הון.<sup>12</sup> כן, ביזמת המשרד הוקמה הרשות לעסקים קטנים הנועדה לעזור ליזמים בהקמת עסקים קטנים.<sup>13</sup> 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 לתיאום פיתוח עירוני.<sup>14</sup>

גם *אגף התקציבים ולשכת החשב הכללי במשרד האוצר* וכן, *משרד המשפטים*, מפקחים או מאשרים (או עשויים לאשר) פעילות הקשורה להחייאה עירונית, בקשר לכלים פיננסיים או שיוני

חוק, בהתאמה.<sup>15</sup> כן, משרדי ממשלה אחרים עשויים להיות מעורבים בשלבים שונים של החיאה עירונית. כפי שאמרנו, המדיניות בישראל היא מאוד ריכוזית. לגופים אשר מעוניינים בהחיאה: ראשי רשויות מקומיות, תושבים ויזמים, קשה, אם כן, לשבור את קיר הביורוקרטיה.

#### 4. ריכוזיות יתר:

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 לענין 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 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.<sup>16</sup> מטבלה מספר 1 ניתן ללמוד על המגבלות שקיימות כיום לרשויות מקומיות בישראל, בהשוואה למצב בארה"ב.

### טבלה מס' 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 הרצל, 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.

#### 5. חוסר כלים מימוניים מודרניים:

בארה"ב ובמדינות אחרות, החיאה עירונית מושגת באמצעות כלים כדוגמת Tax Increment Finance (TIF), Business Improvement District (BID) ו-Capital Investment Management (CIM). הודות לכלים אלה, הצליחו פרויקטים כמו Genesis LA בלוס אנג'לס ובריאנט פארק בניו-יורק.

*Tax Increment Finance (TIF)* הוא כלי מימוני שבאמצעותו מתאפשר שימוש בכספי מסים לצורך פרויקטים לפיתוח ציבורי. ההכרזה על אזור TIF היא בידי הרשות המקומית ולא השלטון המרכזי. קיימות שתי אפשרויות למימון ההשקעות במודל זה: גיוס הון עצמי מיזם פרטי שמוכן להשקיע באזור, בתקווה להכנסות העתידיות; גיוס הון בהנפקת אג"ח. ההון מושקע באופן ישיר בפרויקט החיאה, 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.<sup>17</sup>

*Business Improvement District (BID)*, "אזור שיפור עסקים", הונהגה לראשונה בקנדה בשנת 1965. בארה"ב השיטה צברה תאוצה רק כשלושים 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. 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. BID מנהלת 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 להשבתת 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.<sup>18</sup>

*Capital Investment Management (CIM)*: לפעמים החייאת אזור יכולה להסתמך על שאיפה לרווחים עסקיים, הגם שהיא מביאה להשגת יעדים חברתיים. בחו"ל דוגמה לגישה זו היא CIM בסנטה מוניקה.

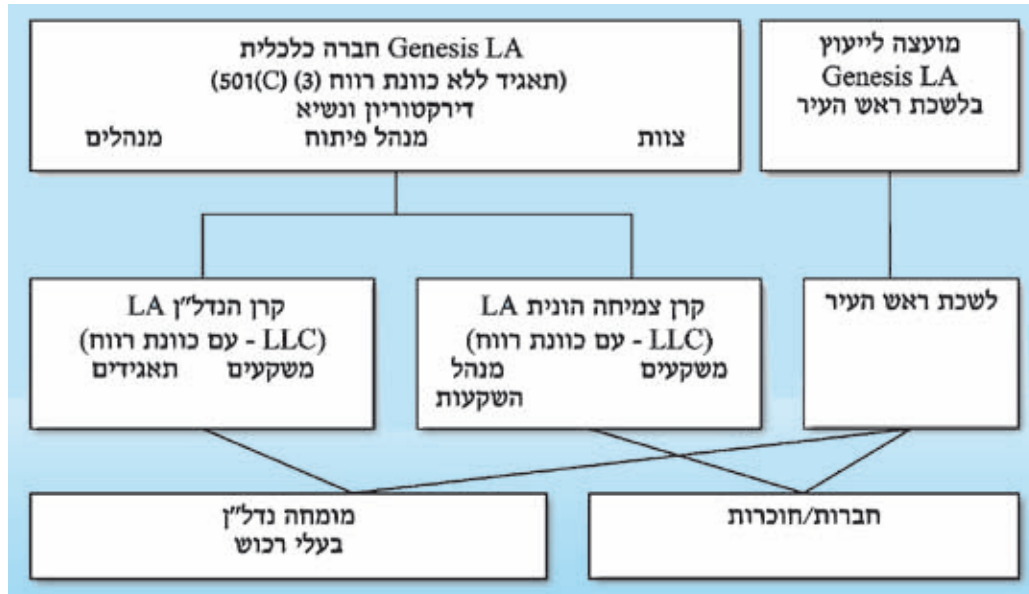
## ניסיון בינלאומי

בעוד שבעולם החלו ליישם מודלים להחייאה עירונית שהצליחו מעל למצופה, ישראל מפגרת בכ-20 שנה בפיתוחם. לפני שנמליץ על אימוץ מודלים אלה בישראל, כדאי לבחון איך הם אפשרו ועודדו החייאה עירונית בארה"ב. הניסיון הבינלאומי עשיר בתוכניות החייאה לא ממשלתיות, ומציע פתרונות יצירתיים לבעיות האזורים המוזנחים. לזכות הניסיון הבינלאומי עומדים מודלים חדשניים בגישתם לפיתוח אורבני, וביניהם Genesis LA, Bryant Park ו-CIM.

**Genesis LA** הוא פרויקט המתבסס 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

קרן הצמיחה ההונית אמורה להשקיע בין 50 ל-100 מיליון דולר. ההון המגויס ממשקיעים פרטיים אמור להחזיר את עצמו תוך 6-5 שנים. הקרן מספקת הון סיכוני באמצעות הלוואת 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 מס' 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.<sup>21</sup>

**שיקום בריאנט פארק**

להבדיל ממודל ג'ניסיס שמתאים לטיפול בבעיות כלל אזוריות, בריאנט פארק בניו-יורק שוקם בגישה שנועדה לתת-אזורים, כמו מרכז ירושלים. 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. המודל מתאים גם לתת-אזורים בחיפה, תל-אביב, יפו וערים נוספות.

"חברת האחים רוקפלר" בהנהגת הייסקל ובידרמן הקימה 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 תוכנית ה-BPRC לשיקום המבני והעיצובי של הפארק, וחתמה אתו על חוזה חכירה לתקופה של 15 שנה, אשר חודש מאז בעוד 5 שנים.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> לאחר פתיחת הפארק בשנת 1992, עלה שווי הנכסים באזור ובעליהם נהנים מדמי שכירות גבוהים יותר.<sup>25</sup> 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, כלומר שיטת ניהול לשיפור אזור עסקים כאשר לבעלי הנכסים בו יש אינטרס משותף. BPRC הנפיק שתי אגרות חוב הנתמכות על ידי הון פרטי (בעלי הנכסים באזור),

בסכום של 60 מיליון דולר. סכום זה מכוסה במלואו מהאגרה המוטלת על בעלי הנכסים.<sup>26</sup> 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 ומפקדים על מניעת פשיעה ואכיפה של הסדר.<sup>27</sup>

**CIM בסנטה מוניקה:** 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.<sup>28</sup>

## המלצות

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

על החוק לקבוע:

1. **מיקור חוץ להפקת המדד החברתי-כלכלי**, אשר יתבסס על נתוני הלמ"ס, הביטוח הלאומי והרשויות המקומיות.
2. **אפשרות האצלת סמכויות עירוניות ומתן הקלות** בירוקרטיות על-ידי הרשויות בכדי למנוע מכשולים בירוקרטיים 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.
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. **עידוד יצירת כלים כדוגמת TIF**. 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.
5. **עידוד יצירת BID** על-ידי שינוי הפרק השלישי בפקודת העיריות, העוסק ברובע העירוני, בכדי לאפשר ניהול מתחמים על-ידי מלכ"רים, זאת כדי לאפשר זירוז תהליכים בירוקרטיים ומיקוד בתהליכי הפיתוח, ולאפשר האצלת סמכויות מוניציפאליות לגופים פרטיים, כמו שנעשה בחוק כביש אגרה, והחכרת נכסים ציבוריים לידי יזמים פרטיים.
6. **כללים אחידים להנפקת אגרות חוב ייעודיות**, המתבססות על זרם הכנסה עתידי, לצורך מימון פרויקטים מניבים על ידי הרשויות המקומיות.



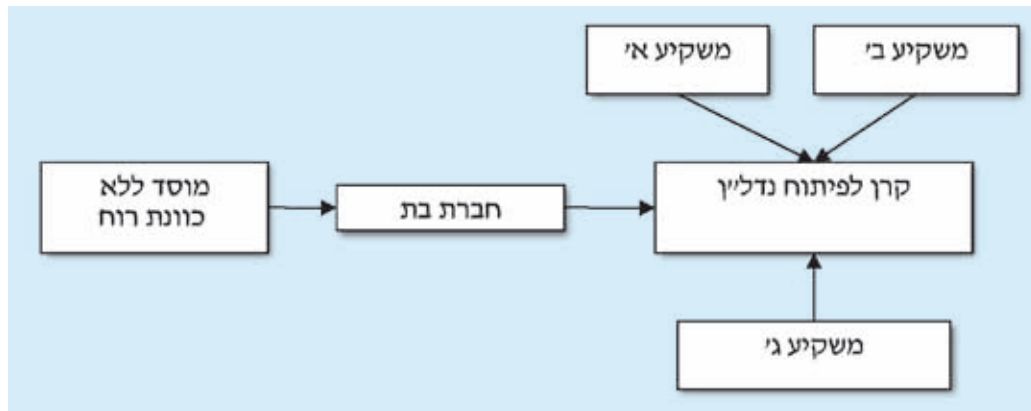
לאחר חקיקת חוק זה, גופים למטרת רווח וללא מטרת רווח יוכלו לשתף פעולה בפרויקטים להחייאה עירונית.

בנוסף, חוק זה יאפשר למנף את תרומתם של ארגונים פילנתרופיים. מעורבות פילנתרופית עשויה להקל רבות על קשיי המימון של יזמים פרטיים, זאת באמצעות ערבויות הניתנות לפיתוח עסקים קטנים באזור עירוני מוזנח, או לפרויקטים ספציפיים לפיתוח עירוני. כאשר מדובר בפרויקטי בנייה באזורים מוזנחים ומרוחקים, קבלנים לפעמים נרתעים מעלויות גבוהות וסיכונים. גם לממשלה אין משאבים לפיתוח אזורים כאלה. אבל המגזר הפרטי, בתמיכת כסף פילנתרופי, יוכל לשקם אזורים מוזנחים ללא צורך בסבסוד ממשלתי, והממשלה תוכל להפנות את משאביה למשימות אחרות או להורדת מסים.

חוק המאשר כלים כדוגמת TIF ו-BID יאפשר למגזר הפילנתרופי לספוג את הסיכון ולערוב להלוואות של יזמים, או אף להעניק הלוואות לעסקים קטנים שיבואו לאזור המשוקם, ובכך לאותת לקבלן שלשטח המוכשר על-ידי ימצא קונה.<sup>29</sup>

שילוב מקורות מימון עם כוונת רווח עם מקורות מימון ללא כוונת רווח משלב אינטרסים ציבוריים 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 מס' 2 ממחיש את דרכי הפעלת קרן להשקעות נדל"ן בארץ, שתוכל לפעול בדומה לקרן נדל"ן שבמודל Genesis LA.

**תרשים מס' 2**  
**הקמת קרן להשקעות בנדל"ן**



בשנת 2003 אישרו שר האוצר, בנימין נתניהו, ושר הפנים דאז, אברהם פורז, לרשויות המקומיות בישראל לגייס הון באמצעות אגרות חוב.<sup>31</sup> תנאי מוקדם הוא דירוג האג"ח על ידי חברת דירוג מוכרת, כאשר הדירוג המינימאלי הנדרש להנפקה הוא AA-. גם בנושא זה, מעורבותו של המגזר הפילנתרופי יכולה לתרום רבות. קרן פילנתרופית יכולה לערוב להלוואות המסוכנות, וכך לאפשר איגוח מוניציפאלי והחייאה עירונית בישראל.

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 לשיקום ופיתוח. למען עריה המרכזיות והפרבריות של ישראל, ולמען תושבי האזורים המוזנחים והסמוכים להם, עלינו לאפשר לגופים פילנתרופיים ויזמים יצירתיים לסייע בהחייאה עירונית.

1. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, *ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק 2003* (ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 2004), עמ' 19. <http://www.btl.gov.il/pdf/oni2003.pdf>.
2. YNET "הפנתרים השחורים" <http://www.ynet.co.il/yaan/0,7340,L-19034,00.html>, (26 ביוני 2005).
3. 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).
4. חגית חובב, סולי היימברג, "אפיין, איתור ודירוג אזורי מצוקה בישראל 2001 - פרויקט שיקום שכונות, הכללה וסיום פעילות בשכונות" (משרד הבינוי והשיכון, ירושלים, 2001), עמ' 8.
5. לפי שער החליפין של מאי 2005.
6. לפי השער הממוצע לאותה שנה.
7. הנתון לשנת 2002 לפי השער הממוצע לאותה שנה; הנתון לשנת 2005 לפי שער החליפין לחודש מאי.
8. עינת גנון, אגף תכנון ובינוי ערים, משרד הבינוי והשיכון, ראיון טלפוני עם שלי חסן, 18 במאי 2005.
9. נתון זה אינו כולל מקרקעי ציבור שהם בבעלות רשויות מקומיות ושטחים בבעלות תאגידים אשר הוקמו לפי חוק (רשות הנמלים, הרכבות).
10. אילן דגני, סגן אגף שיווק וכלכלה, מנהל מקרקעי ישראל, ראיון טלפוני עם דיאנה זקס, 7 במרץ 2005.
11. דוד נחמיאס, משילות השלטון המקומי בישראל, *ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש* (הרצליה: מפעלות המרכז הבינתחומי הרצליה, 2004), עמ' 37-38. [www.idc.ac.il/staff/staffPublications.asp?sid=8738](http://www.idc.ac.il/staff/staffPublications.asp?sid=8738), (27 ביוני 2005).
12. דורון אלדן, מנהל אזורי פיתוח, משרד התמ"ת, ראיון טלפוני עם דיאנה זקס, 7 למרץ 2005.
13. הרשות לעסקים קטנים, אודות הרשות [http://www.asakim.org.il/about\\_us.php?pageid=1](http://www.asakim.org.il/about_us.php?pageid=1) (7 במרץ 2005).
14. אלדן, ראיון.
15. 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, יעצת המשפטית של ועדת חוקה, ראיון טלפוני עם שלי חסן, 4 ביולי 2005.
16. חוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985, סעיף 45א, הגבלת מיזמים (תיקון תשס"ג).
17. גיל גרנות-מאיר, זהר גרנות-מאיר, רמית מתוק, גלית סולמון ויוסופה רוזנברך, "שיקום הירקון", מימון פרויקט שיקום הירקון באמצעות TIF (Tax Increment Finance) " (אוניברסיטה תל-אביב, תל אביב, 2003), עמ' 8-3.
18. 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.
19. Aviad Arviv and Michael Gofman, "Financial Tools, Innovations and Models for Community Urban Redevelopment" (Tel Aviv University, Tel-Aviv, 2004), pp. 10-11.
20. ד"ר גלן יאגו, "מודלים של קרנות למימון ופיתוח פרויקטים עירוניים: הניסיון האמריקאי", *הפרטה בשלטון מקומי: אשקלון ורשויות אחרות* (ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2002), עמ' 71-63.
21. שם.
22. "Bryant Park Today," Bryant Park Restoration Corporation, <http://www.bryantpark.org/history/bryant-park-today.php> (11 באפריל 2005); *The New York Sun*, The Fall and Rise of Bryant Park, January 21, 2004.
23. לאון ביז'ו, "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' 49-45.
24. דניאל בידרמן, "הפרטת פארקים וגנים ציבוריים: המקרה של בריאנט פארק בניו יורק", *הפרטת שירותים מוניציפאליים* (ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 1998) עמ' 109-107.
25. Bryant Park Restoration Corporation, "Bryant Park Today" <http://www.bryantpark.org/history/bryant-park-today.php>, (11 באפריל 2005).
26. בידרמן, "הפרטת פארקים וגנים ציבוריים".
27. שם.
28. CIM Group, "About CIM Group," <http://www.cimgroup.com/cimgroup/index.asp> (21 בפברואר 2005); <http://www.cimgroup.com/cimgroup/history.asp> (21 בפברואר 2005).
29. קרל קפלן, מנכ"ל קרנות קורת בישראל - עמותה לפיתוח כלכלי, ראיון עם דיאנה זקס, תל אביב, 21 ביולי 2005.
30. 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/MofDoverSubjects\\_2003/MofDoverSubjects\\_2003\\_06/Subject2469\\_2003\\_6\\_25.htm](http://dover.mof.gov.il/Mof/Dover/MofDoverTopNav/MofDoverSubjects/MofDoverSubjects_2003/MofDoverSubjects_2003_06/Subject2469_2003_6_25.htm) (1 ביוני 2005).

FELLOWS | KORET  
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

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

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