

שותפות ציבורית-פרטית לדיור ציבורי

יואל בן-אור

עמית קורת – מכון מילקן

תודות

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

על אודות תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן

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

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

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

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

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

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

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

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.kmifellows.org

תקציר מנהלים

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

טבלה 1: סיכום הבעיות והפתרונות

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- מידת שיתוף דיירי השכונה בתכנון הפרויקט.

- שילוב של שירותים חברתיים ושיקום פיזי במסגרת הפרויקט.

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

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

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

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

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org