



Carasso – Social Housing Research
and Development Program
Hagar – The Buchmann
Faculty of Law
Tel Aviv University

برنامج كراسو للأبحاث
وتطوير الإسكان
الاجتماعي
هاجر - كلية بوخمان للحقوق
جامعة تل أبيب

תוכנית קרסו למחקר
ופיתוח דיור חברתי
הגר - הפקולטה למשפטים
ע"ש בוכמן
אוניברסיטת תל אביב



תכנית קרסו למחקר ופיתוח דיור חברתי, הגר

תוכנית קרסו למחקר ופיתוח דיור חברתי, הגר – הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב הוקמה בשנת 2014 על מנת לפתח ידע וכלים חדשים בתחום הדיור ולקדם מדיניות שתאפשר דיור הולם, נגיש ובהישג יד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. התכנית עוסקת במחקר אקדמי וישומי בתחום של דיור בהישג יד והתחדשות עירונית, בליווי פרויקטים 'מחוללי שינוי', בגיבוש הצעות חקיקה ופיתוח כלי מדיניות חדשים. התכנית פועלת בראייה רבת-תחומית ומעסיקה אנשי מקצוע מתחום המשפט, התכנון, והכלכלה. למידע נוסף: www.israhc.org

הפקולטה למשפטים
ע"ש בוכמן
אוניברסיטת תל אביב



המכון למשפט ופילנתרופיה

המכון למשפט ופילנתרופיה, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב הוקם בשנת 2014 במטרה לעודד ולפתח מחקר רב תחומי אודות פילנתרופיה, תוך שימת לב לפילנתרופיה בישראל, ומתוך מגמה ליצור ידע כבסיס למדיניות לשילוב מיטבי של פילנתרופיה בחברה ובכלכלה בישראל. <https://www.ilp.sites.tau.ac.il>

פילנתרופיה והשקעות אימפקט במימון מודל חברתי של התחדשות עירונית

אורי אטינגר, נטע זיו, גליה פיט

נובמבר 2022



תוכן העניינים

מבוא.....	3
א. התחדשות עירונית בישראל.....	4
1. רקע.....	4
2. היבטים חברתיים בהתחדשות עירונית בישראל.....	7
3. מודל חברתי להתחדשות עירונית.....	9
ב. פילנתרופיה והשקעות אימפקט.....	01
1. רקע והגדרות.....	01
2. השקעות אימפקט בישראל.....	31
3. השקעות אימפקט בדיוור ובהתחדשות עירונית.....	51
ג. מיזמי התחדשות המיישמים מודל חברתי בישראל.....	81
קֶרן הדרים – שכונת הדר בחיפה.....	91
ג'ינדאס – שכונת רמת אשכול בלוד.....	22
ביתא מבית אלעד ישראל מגורים החדשה, אפריקה ישראל וארץ עיר – קריית אליעזר חיפה.....	52
תנועת אור – 'שכונת חיים' בשדרות.....	82
דיון.....	03
רכיבים משותפים בדרך למודל חברתי מוסכם.....	03
מימון אימפקט ופילנתרופיה.....	13
מסקנות והמלצות.....	23
רשימת מקורות.....	33

מבוא

מחקר זה עוסק בתפקיד של פילנתרופיה ושל השקעות אימפקט במיזמי התחדשות עירונית שמישמים 'מודל חברתי' בישראל. מדובר בפרויקטים הכוללים במסגרת ההתחדשות העירונית התייחסות להיבטים חברתיים, לצד פעולות הליבה הסטנדרטיות – חידוש פיזי של מבני מגורים ויצירת יחידות דיור חדשות. הטמעת היבטים חברתיים בפרויקטים מסוג זה דורשת גיוס מימון מיוחד, מעבר למימון עלויות פרויקט הבינוי כמקובל בשוק, וכן רתימת משאבים ציבוריים ייעודיים. ולמעשה, נדרש משאב פיננסי מסוג אחר שיאפשר לכסות את הפער – קרי, העלויות הנוספות הכרוכות בהוצאה אל הפועל של רכיבים חברתיים במיזם ההתחדשות העירונית.

פילנתרופיה והשקעות אימפקט מהוות שני מקורות פוטנציאליים למתן מענה שכזה. במסגרת עבודה זו נבקש להדגים ולאפיין את אפיקי המימון למודל חברתי של התחדשות עירונית, על מרכיביו השונים, ככל שהם מתממשים כיום בישראל. מיפוי זה מסייע לנו להשיב על שאלת המחקר המרכזית: האם וכיצד מסייעים בפועל המימון הפילנתרופי והשקעות האימפקט לפיתוח ויישום 'מודל חברתי' בהתחדשות עירונית?

מתודולוגיה

עבודה זו נשענת על סקירת ספרות כללית בנושא השקעות אימפקט בהתחדשות עירונית, וכן על ראיונות עם נציגים של ארבעה מיזמים של התחדשות עירונית בהם מיושם מודל חברתי. ההיבט הייחודי המאפיין את המיזמים שנבחנו הוא שארגון חברתי מסוים מוביל אותם כשותף פעיל, והם נתמכים במימון פילנתרופי ו/או בהשקעת אימפקט (או לכל הפחות נעשה ניסיון לגייס מימון כזה).

במסגרת הראיונות ביקשנו להבין מהם הרכיבים החברתיים שמוטמעים בפרויקטים, ומה הופך אותם למיזמים 'חברתיים', כאלו שיש להם ערך מוסף ביחס לתמורות החברתיות והסביבתיות המקובלות במיזמי התחדשות עירונית בדרך כלל. כמו כן ביקשנו לברר את המקורות ואת אפיקי המימון של אותם רכיבים חברתיים, במנעד שבין פילנתרופיה להשקעות אימפקט, ואת היתרונות והחסרונות של כל סוג מימון. תמונת המימון שעלתה מן הראיונות נבחנה על רקע הסביבה הרגולטורית בתוכה מתקיימים מיזמי התחדשות עירונית בישראל.



התחדשות עירונית בישראל

1. רקע

התחדשות עירונית מוגדרת בישראל כיום כצורך לאומי וכאמצעי פיתוח מרכזי במדיניות הדיור הממשלתית. הדבר מתבטא בהתגייסות כללית של הממשלה לקידום התחדשות עירונית, בין היתר באמצעות קביעת יעדי תכנון חסרי תקדים לפיתוח באמצעות התחדשות עירונית, הקמת רשות ממשלתית להתחדשות עירונית,¹ הקמת מנהלות עירוניות להתחדשות עירונית שאמונות על קידום התחום ברשויות המקומיות² וקידום תכנון פינוי בינוי במסלול מואץ במסגרת הועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור.³

בתכנית האסטרטגית לדיור 2040 נקבעו יעדים שאפתניים לתכנון יחידות דיור על מנת לענות על צרכי הדיור בהתאם למגמות דמוגרפיות חזויות עד שנת 2040; כך נקבע כי היעד להיקף התכנון המפורט הנדרש בשנים 2017–2040 הוא 2.6 מיליון יח"ד (כדי לבנות בפועל 1.5 יח"ד חדשות לפחות). מתוך יעד זה נקבעו יעדים הולכים וגדלים של יח"ד שיתוכננו במסגרת התחדשות עירונית, המצטברים לכדי כ-400,000 יח"ד עד שנת 2030. בחלוקה למחוזות, יעדי ההתחדשות העירונית ממוקדים באזורי חיפה, ירושלים, תל אביב והמרכז, כאשר במחוז תל אביב היעד לתכנון התחדשות עירונית עומד על 50% מתוך יעד התכנון הכללי כבר בשנים 2021–2025, ועל 60% לשנים 2026–2030. משמע, במחוז תל אביב מרבית התכנון לפיתוח מגורים עתיד להיעשות בעשורים הקרובים באמצעות התחדשות עירונית, וגם במחוזות חיפה, ירושלים והמרכז היקף ההתחדשות העירונית צפוי לתפוס נפח משמעותי מהפיתוח העירוני.⁴ יעדים אלו, בצרוף התשומות המשמעותיות המוקדשות לפיתוח יכולות בממשלה ובשלטון המקומי לקדם התחדשות עירונית, מצביעים על כך שלתהליכי התחדשות עירונית עתידה להיות השפעה דרמטית על המרחב הבנוי, ובתוכו על הפרטים והקהילות המתגוררים היום במרחב זה, המורכב רובו ככולו משכונות מגורים וותיקות.

התחדשות עירונית עשויה להתבטא במנעד רחב של תהליכים בסביבה העירונית – החל משדרוג פיזי של המרחב (כגון הקמת גינה ציבורית או כביש) ועד שימוש בכלים המעודדים פעילות עירונית, כגון פיתוח כלכלי – למשל באמצעות עידוד עסקים מקומיים, פיתוח תיירותי – בין היתר באמצעות שדרוג ושימור אתרים המהווים מוקדי משיכה, פיתוח הממוקד בתרבות ואומנות – על ידי הקמת מוסדות או עריכת אירועי תרבות ייחודיים ועוד. לצד זאת התחדשות עירונית יכולה להתמקד במרחב המגורים, ולהתבטא בשיפוץ חזיתות או תוספות בנייה של מבנים קיימים (כפי שמונח זה הוגדר במסגרת פרויקט "שיקום שכונות" בשנות ה-80 וה-90 של המאה שעברה), או בהריסת מתחמים שלמים עד היסוד ובנייתם מחדש.

בישראל נהוג היום מודל של התחדשות עירונית הממוקד במבני מגורים או במתחמי מגורים, אשר מיושם באמצעות שני מסלולים מרכזיים, פינוי-בינוי (מסלול מיסוי ומסלול רשויות) ותמ"א⁵. בדרך כלל מדובר בחיזוק, מיגון ותוספת שטח לדירות קיימות במבנים ישנים, לצד תוספת של דירות מגורים שנמכרות על ידי היזם (תמ"א⁵ 1\38); או בהריסה של מבנים ישנים באזורים עירוניים וותיקים ובניית מבני מגורים חדשים במקומם, בתוספת זכויות בנייה, דירות חדשות/נוספות, ובכלל זה שדרוג הסביבה המיידית של המבנים הנכללים בפרויקט (תמ"א⁵ 2\38 ופינוי-בינוי).⁵

1 חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו–2016, ס"ח 2595.
2 לרשימת המנהלות העירוניות להתחדשות עירונית: https://www.gov.il/apps/moch/viewlist/renew/minhalot_ironiot
3 ס' 3 לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), תשע"ד–2014.
4 החלטה 2457 של הממשלה ה-34 "תכנית אסטרטגית לדיור" (2.3.2017).
5 הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית **דוח התחדשות עירונית 2021** (2022).
https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/urban_renewal_report_2021

מקובל לחלק את תהליכי שיקום השכונות הוותיקות והתחדשות העירונית בישראל, לשלושה דורות על פי חלוקה שמציעה כרמון:⁶ כל אחד מהדורות מייצג מדיניות ותפיסה שונה ביחס ליעדי ההתחדשות העירונית והאמצעים למימושם, וכן גישה שונה למודל המימוני ולמקומה של המדינה, השוק ושחקנים נוספים בזירת המימון, כגון פילנתרופים ומשקיעים חברתיים.⁷

את הדור הראשון מכנה כרמון 'תקופת הבולדוזר', הוא מזוהה עם תהליכים שהחלו בשנות ה-60 שמטרתם הייתה להתמודד עם 'משכנות העוני', שכבר אז זוהו בישראל הצעירה. המזור שהוצע אז לשכונות עוני היה פינוי התושבים, הריסת המבנים, העברת הקרקע לידי המדינה ופיצוי הבעלים והתושבים על הפקעת הזכויות בין אם באמצעות פיצוי כספי או באמצעות הבטחת דיור מתאים, וכן סיוע לדיירים שנזקקו לשירותי רווחה.⁸ מודל זה גובש בהשראת תכניות 'לחיסול הסלאמס' שיושמו החל משנות ה-30 בבריטניה, בהן הרסו בתים בבניה פרטית נמוכה ובנו במקומם מבנים גבוהים של שיכון ציבורי, כמו גם בהשראת תהליכים דומים שהתרחשו בארה"ב בהובלת יזמים פרטיים.⁹

המודל הכלכלי של הפרויקט היה שוקי, ונשען על מכירת הקרקעות המפונות לגורמים פרטיים, תוך הסתמכות על עליית שווי הקרקעות והשבחה תכנונית באמצעות ציפוף, בעיקר בשכונות הממוקמות במרכזי הערים הגדולות.¹⁰ באמצעות מודל זה ביקשה הממשלה להמנע מסיבסוד ציבורי של תהליכי הפינוי והפיצוי לאוכלוסיה המפונה,¹¹ והפעילה מודל נדל"ני – יזמי למימון פרויקט הפינוי והבינוי ללא תקצוב ממשלתי, ותוך שימוש בסמכויות הפקעה ופינוי כפוי, שהן מהסמכויות הפוגעניות ביותר המצויות בידי הממשלה.¹²

בפועל, אף על פי שננקטו צעדים המאפשרים את יישום גישת הבולדוזר,¹³ מודל זה כמעט ולא יושם בישראל. בארה"ב ובאנגליה נמתחה עליו ביקורת קשה, בעיקר ביחס להשלכות החברתיות השליליות של המודל, ובפרט התעלמות מהמחיר הנפשי הכבד של פינוי כפוי, ומהמשמעות החברתית של הרס קהילות, כמו גם ביקורת על העדר השתתפות ושיח עם האוכלוסיה המפונה; כן נמתחה ביקורת על השיכונים הציבוריים אליהם הועברה האוכלוסיה.¹⁴

הדור השני לפי כרמון הוא דור 'שיקום השכונות' בו יושמה 'גישה כוללת עם דגש על בעיות חברתיות', במסגרת פרויקט 'שיקום שכונות' שהחל בשנת 1976. גם תפיסות השיקום וההתחדשות שמאפיינות את הדור השני הגיעו בהשראת תהליכים בארה"ב ובאנגליה, שנבעו מההכרה הציבורית ב'בעיית העוני', ומהביקורת על שיטת הבולדוזר להתמודדות עם ריכוזי עוני. בישראל, פרויקט שיקום שכונות הוכרז כפרויקט לאומי, והובל בראשית דרכו על ידי שותפות של משרדי ממשלה. עקרונות הפרויקט היו שיקום פיזי וחברתי משולב, לשם חיזוק השכונות וחיזוק האוכלוסיה המתגוררת בהן, תוך דגש על היבטים חברתיים, שבא לידי ביטוי בעבודה עם האוכלוסיה הקיימת בסביבה הקיימת (להבדיל מהריסה ופינוי בדור הראשון), שיתוף תושבים בתכנון, עבודה חברתית קהילתית כמו חינוך לגיל הרך, השכלת מבוגרים, עבודה עם נוער וקשישים, הכשרה תעסוקתית ועוד. לעבודה החברתית נלוו פעולות לשיקום פיזי של המרחב הציבורי ושל מבני המגורים באמצעות שיפוצים חיצוניים קלים.¹⁵

- 6 נעמי כרמון "שיכון עירוני: שלושה דורות של מדיניות והדגמתה בשכונות תל אביב-יפו" **מחקרי תל אביב יפו – תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית** ב' 105, (1997).
- 7 נטע זיו "התחדשות עירונית בישראל – דינמיקה של מרחב חברתי ורגולטורי" **משפט, חברה ותרבות: כלכלה, מוסדות ומשפט בישראל** 15 (רון חריס ודרור גולדברג, עורכים, 2022).
- 8 עקרונות פעולה אלה פורטו בדוח שהכין שר השיכון דאז, יוסף אלמוגי בשנת 1963 וכתרתו 'תכנית לפינוי ובינוי משכנות העוני בישראל', אצל כרמון לעיל ה"ש 6.
- 9 כרמון, לעיל ה"ש 6.
- 10 שם.
- 11 צבי וינשטיין "שיקום השכונות בישראל – מס שפתיים או פרויקט חברתי מהמעלה הראשונה?" **קרקע** 23 45 (1998).
- 12 זיו, לעיל ה"ש 7.
- 13 עיקרי הצעדים היו חקיקת חוק פינוי ובינוי של אזורי שיקום התשכ"ה-1965, ס"ח 466 והקמת הרשות לבינוי ופינוי אזורי שיקום שפעלה עד שנת 1975.
- 14 כרמון, לעיל ה"ש 6.
- 15 זיו, לעיל ה"ש 7.

בניגוד למודל השוקי בדור הראשון, דור שיקום השכונות מבוסס על מעורבות ממשלתית משמעותית, שכן תקצוב הפרויקט ויישומו נעשו על ידי הממשלה. לצד המימון הממשלתי, מומן פרויקט שיקום שכונות באמצעות פילנתרופיה של יהדות התפוצות, בעיקר יהדות ארה"ב, והופעל באמצעות הסוכנות היהודית. על מנת לעודד את המימון הפילנתרופי יצרו קשר של 'תאומות' בין קהילות יהודיות בערים בארה"ב ובין ערים או שכונות בישראל, וכך יצרו זיקה בין הקהילות. הפרויקט כלל בשיאו 90 שכונות, בתקציב שעמד עד שנת 1987 על 755 מיליון דולר, מתוכם 60% במימון ממשלתי ו-40% במימון פילנתרופי של יהדות ארה"ב דרך הסוכנות היהודית.¹⁶ במודל מימון הפרויקט בולט העדרו של השוק הפרטי, והעדר שילוב יזמי נדל"ן, משקיעים בנקאיים או אחרים, והתבססות מלאה על מימון משולב ציבורי ופילנתרופי, ללא ראצינל עסקי.¹⁷

הדור השלישי על פי כרמון ממוקד ב"החייאת שכונות, בעיקר במרכז העיר" והוא מאופיין בגישה עסקית ובדגש על פיתוח כלכלי. בדור זה בולטת עליית היזמות הפרטית כחלופה למעורבות הציבורית האינטנסיבית שרווחה בדור השני. בהתאם, ההתחדשות העירונית בתקופה זו ממוקדת במרכזי הערים המדורדרים, לאור פוטנציאל הרווח הטמון באזורים אלו,¹⁸ ומומשת, החל משנות ה-90 של המאה שעברה, כפעילות בעלת ליבה שוקית-יזמית, קרי: עסקת נדל"ן האמורה בסופו של דבר להניב רווח כספי ליזם. כך, היזם מבצע חידוש של דירות המגורים (בניה מחודשת בהריסה ובניה בפניו-בינוי ובתמ"א 38\2, או חיזוק של המבנה ומיגונו, לצד תוספת שטח, בתמ"א 38\1) בתמורה לתמריצים שעיקרם זכויות בניה המאפשרות לו לבנות דירות חדשות שהוא מעמיד למכירה, הקלות במס – ובמקרים יחודיים הקצאת קרקע משלימה בבעלות ציבורית.¹⁹

מודל זה של התחדשות עירונית משקף שינוי משמעותי בתפקיד שנוטלת על עצמה המדינה – מעבר ממעורבות פוזיטיבית לתפקיד צר יותר, שממוקד ברגולציה של התחום. מאז שנות ה-90, וביתר שאת מאז הקמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, המדינה ממוקדת למעשה ביצירת התנאים להסדרת היחסים בין יזמים ובין בעלי דירות במיזמי התחדשות עירונית. כמו כן פועלת המדינה לעיצוב המסגרת הכלכלית של המיזמים, בין היתר באמצעות הקצאת תמריצים וקביעת אמות מידה לבחינת כדאיות כלכלית של מיזמים (בעיקר באמצעות סטנדרט שמאי הקבוע בתקן 21), וכן פועלת להתרת חסמים ארגוניים, מימוניים, משפטיים וכדומה.²⁰ לצד זאת, המודל הפיננסי של ההתחדשות העירונית והמוטיבציה לביצוע פרויקטים נשענים רובם ככולם על השוק היזמי-נדל"ני ועל גופי מימון.

2. היבטים חברתיים בהתחדשות עירונית בישראל

כפי שהוצג לעיל, המחויבות הלאומית לפיתוח באמצעות התחדשות עירונית, והיעדים שנקבעו, צפויים להביא לכך שהמודל הנוכחי של ההתחדשות העירונית ישנה את פניהן של שכונות רבות ברחבי הארץ, ישפיע על חייהם של רבבות משפחות המתגוררות במרקמים וותיקים ושל משפחות אשר יעברו להתגורר באזורים אלו, ויביא לשינוי דרמטי במרחבים עירוניים שלמים. לצד המעלות המשמעותיות של התחדשות עירונית ועיקרן שיפור איכות הדיור, מיגון מפני רעידות אדמה והוספת ממ"ד, ולעיתים רבות גם שיפור המצב הכלכלי של בעלי הדירות,²¹ הדומיננטיות של שיקולים עסקיים בעיצוב ובישום של תהליכים בעלי השפעה מרחבית וחברתית כה עמוקה הייתה ועודנה מקור לביקורת על המודל השוקי להתחדשות עירונית.

בין היתר נמתחת ביקורת על תיעדוף של תכנון נקודתי (ברמת הבניין בתמ"א 38, או ברמה של מתחם בפניו-בינוי), והעדר תכנון כולל, תוך הישענות על תשתיות קיימות שאינן מותאמות במקרים רבים לרמת הציפוף אליה מגיעים על

16 כרמון, לעיל ה"ש 6.

17 זיו, לעיל ה"ש 7.

18 כרמון, לעיל ה"ש 6.

19 תקן מספר 2.21 בדבר פרוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פניו-בינוי (2022). https://www.gov.il/he/departments/policies/standard_21

20 זיו, לעיל ה"ש 7.

21 דפנה לוין ומירב אהרון-גוטמן "דור המינוף העצמי: לקראת מפנה בדיון החברתי על התחדשות עירונית בישראל" **תיאוריה וביקורת** 73 55 (2021).

מנת להבטיח את הכדאיות הכלכלית של עסקאות התחדשות. ביקורת נפוצה נוספת נוגעת לתפיסה שטחית של עסקת התחדשות עירונית כמצב של win-win, ליזם ולבעלי הדירות, אשר מתעלמת מאינטרסים ומצרכים מגוונים של בעלי דירות ככלל ושל בעלים המתגוררים בדירותיהם בפרט. טענה זו משתלבת בביקורת על העדר פרקטיקות מחייבות של בירור הצרכים והעמדות של התושבים בפרויקט עצמו ובסביבתו, ועל כך שתכנון המיזמים מובל על ידי המטרה להגיע לכדאיות כלכלית, להבדיל ממטרות כגון מענה על הצרכים והרצונות של בעלי הדירות והתושבים המתגוררים בסביבת הפרויקט.²²

באופן ממוקד יותר ישנה ביקורת על כך שמודל ההתחדשות העירונית אינו רגיש לקבוצות פגיעות שמצויות בשיעור משמעותי בקרב התושבים – כך למשל, עד לאחרונה לא הייתה התייחסות ייחודית לבעלי דירות זקנים, שלעיתים אינם מעוניינים בסיכון שבפרויקט, בשינוי סביבת מגורים מוכרת או בקושי הכרוך במעבר.²³ כמו כן, אין התייחסות מקיפה לצרכים הייחודיים של בעלי דירות בעלי הכנסה נמוכה שעלולים להידחק מסביבת המגורים לאור התייקרות הוצאות הדיור והמחיה, או למצבם של שוכרי דירות אשר נדחקים מסביבת המגורים. וכל זאת, כאשר מערכת היחסים בין היזם שמקדם את העסקה ובין הדיירים מאופיינת בפערי כוחות משמעותיים.

רגולציה של היבטים חברתיים בהתחדשות עירונית

הכלים הרגולטוריים המסדירים את תחום ההתחדשות העירונית בישראל הם ממקורות שונים, ובמשך השנים (וביתר שאת לאחר הקמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית בשנת 2016), התווספה לרגולציה זו באופן חלקי גם התייחסות להיבטים החברתיים במיזמי התחדשות עירונית.²⁴ אלו פזורים במידה זו או אחרת בין הכלים הרגולטוריים השונים, והם נוצרו בבחינת טלאי על גבי טלאי, ואינם מהווים מפת דרכים ברורה להתייחסות מקיפה לסוגיות חברתיות בתהליך התכנון והביצוע של התחדשות עירונית.

כך, למשל, מחייב חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מתן מענה מיוחד לדיירי דיור ציבורי המתגוררים במיזמים העוברים התחדשות,²⁵ קיימות הגנות מיוחדות לדיירים קשישים,²⁶ הוקם גוף ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית המוסמך להתערב ואף לבטל הסכמים פוגעניים בין יזמים לדיירים (הממונה על פניות דיירים),²⁷ הוגבלו פעולותיהם של 'מארגני דיירים' שעשו שימוש לרעה בכוחם אל מול דיירים בלתי מתווכחים,²⁸ פורסמו על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מדריכים אשר קובעים סטנדרט לעריכת מסמכי חיוניים בעסקת ההתחדשות העירונית²⁹ וביצוע תהליכים לשיתוף דיירים בתהליכי התכנון וקבלת ההחלטות, כמו דוח חברתי³⁰ ובניית נציגויות דיירים,³¹ ועוד.

יחד עם זאת, מענים אלו שחלקם וולנטריים, הם חלקיים והעיקר – הם נעדרים ראייה כוללת או התייחסות קוהרנטית לכלל ההיבטים החברתיים במיזמים. ולהדגיש: המקורות הרגולטוריים שיש בהם ממד חברתי כלל אינם מתייחסים לסוגיות ליבה הטמונות בלב מודל ההתחדשות העירונית החברתית – מתן מענה דיורי הולם לאוכלוסיות ממעמד בינוני ונמוך במסגרת פרויקטים מסוג זה, ובכלל זה הכללת שכירות ארוכת טווח יציבה ובהישג יד בפרויקט, יצירת תנאים להתחדשות עירונית בפריפריה כמו גם תמיכה ישירה בביצוע פעילות חברתית-קהילתית בשכונות המגורים המתחדשות.

22 יעל פדן **התחדשות עירונית היבטים חברתיים בתכנון** (במקום מתכננים למען זכויות תכנון 2014).

23 מתן רבינוביץ **מבט אל אוכלוסיית הזקנים בתהליכי התחדשות עירונית** (הגר – מחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי 2017).

24 זיו, לעיל ה"ש 7.

25 ס' 18 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.

26 שם בס' 19 ובס' 26(6) ו-7(7) לחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), תשס"ו-2006, ס"ח 2197.

27 ס' 7 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.

28 חוק התחדשות עירונית (הסכמים לארגון עסקאות), תשע"ז-2017, ס"ח 2749.

29 הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית פרסמה מספר 'הסכמי מדף': הסכם לדוגמה בין בעלי דירות ליזם לעסקת פינוי-בינוי, הסכם לדוגמה למתן שירותים משפטיים בפרויקט פינוי-בינוי או תמ"א 38 ו' הסכם לדוגמה בין בעלי דירות ליזם בפרויקט חיזוק ועיבוי.

30 הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, **מדריך להכנת דוח חברתי במתחמי התחדשות עירונית** (2021).

https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/doch_chevrati_hitchadshut_ironit

31 הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, עקרונות לבניית נציגות דיירים לארגון תהליך התחדשות עירונית ולקידומו. https://www.gov.il/he/departments/guides/ekronot_netzigut_dayarim

כתגובה לחסכים אלו ובשאיפה להציב מודל משופר של התחדשות עירונית, התפתחו מיזמים להתחדשות עירונית ששמים דגש על ההשלכות החברתיות של התהליך, ושואפים לעצב את פרויקט ההתחדשות העירונית כך שיעצים את האוכלוסייה וישפר את איכות החיים הכוללת, בפרט של הקהילה הקיימת. מיזמים אלו שרובם נסקרו במסגרת עבודה זו, מבקשים להטמיע 'מודל חברתי' להתחדשות עירונית, כאשר כל מיזם מפלס בעצמו דרך בשדה החברתי ובוחר לשלב רכיבים חברתיים שונים בפרויקט.³²

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הכירה בצורך לחזק את ההיבטים החברתיים בהתחדשות עירונית, במיוחד באזורים שאינם אזורי ביקוש גבוה. לשם כך יזמה הרשות בשנת 2019 פיילוט שמטרתו קידום מודל התחדשות עירונית שהוא שונה מהמודלים השוקיים המסורתיים של פינוי-בינוי. במהלך שנה זו פורסם מטעם הרשות קול קורא לעניין קבלת סיוע במימון מיזמי התחדשות עירונית חברתית. במסגרת הקול קורא הציעה המדינה שני מענקים כספיים בסכום כולל של 40 מיליון ש"ח, לארגוני חברה אזרחית למטרת קידום מיזמי התחדשות עירונית בפריפריה החברתית.³³ קבלת המענק הייתה מותנית בביצוע מיזם התחדשות עירונית בשכונת יעד (בה מחירי הדיור למ"ר נמוכים יחסית), בהשקעה בתכניות חברתיות, בפיתוח המרחב הציבורי, בשילוב דירות בשכירות ארוכת טווח (ל-20 שנה) במחירים מופחתים (20% פחות ממחיר השוק). תנאי נוסף לזכייה במענק היה שילוב של גורם פילנתרופי במימון המיזם "בהיקף שלא יפחת משליש מגובה המענק שיוקצה לפרויקט על ידי המדינה". בדרך זו הבנתה המדינה מיזם שעונה על ההגדרה של 'התחדשות עירונית חברתית', שיוצרה ונוסחה במיוחד לצורך הקול הקורא.³⁴ בדרך זו, גם הובנתה דרישה מעשית לשילוב מימון פילנתרופי במיזם של התחדשות עירונית חברתית.

שני ארגונים זכו בקול הקורא לפיתוח מיזמים – בשכונת קרית אליעזר בחיפה ובשכונת רמת אשכול בלוד (נציגי שני הארגונים התראיינו למחקר זה), אולם חולשתו של מודל זה הנשען על תקצוב ייעודי ונקודתי, הנתמך בפילנתרופיה באמצעות קול קורא – ניכרת. מדובר בהשקעה תקציבית גבוהה ישירה (באמצעות מענק ממשלתי) של עשרות מיליוני שקלים – בשני מיזמים בלבד. בפועל קשה להאמין שניתן יהיה לשכפל את המודל, ולא ברור אם מדובר בניצול מיטבי של כספי ציבור.

3. מודל חברתי להתחדשות עירונית

ההיבטים החברתיים במיזמי התחדשות עירונית המיושמים בישראל כאמור אינם אחידים, ולמעשה אין תורה סדורה ומקובלת המגדירה את המרכיבים החיוניים למודל חברתי של התחדשות עירונית. מודל מקיף להערכת רכיבים חברתיים וסביבתיים החיוניים כדי ליישם התחדשות עירונית שהיא בעלת ערך מוסף חברתי וסביבתי מוצע **בכלי להערכת אימפקט של מיזמי התחדשות עירונית** אשר פורסם במאי 2022 (להלן: 'המודל החברתי').³⁵ מודל זה כולל עשר קטגוריות שהן השלד הרעיוני של הכלי אשר מתחלקות למספר אינדיקטורים עליהם יורחב בהמשך, שיחד מתווים מבנה נשאף לתכנון פרויקט התחדשות עירונית, כמפורט להלן:

32 לתעוד והמשגה של מודל שמיושם באחד הפרויקטים הראשונים שהחילו מודל חברתי להתחדשות עירונית ביפו ר' ענת רודניצקי, **התחדשות עירונית חברתית מודל לליווי דיירים בתהליכי התחדשות עירונית** (הקליניקה לדיור קהילה ומשפט, 2017).

<https://indd.adobe.com/view/8802ac77-1bab-4c2d-8812-a060a457bb7c>

33 קול קורא לעניין קבלת סיוע במימון מיזמי התחדשות עירונית חברתית פנייה מספר 2019/5. לנוסח הקול קראו כאן.

34 כך התבטאה שרת השיכון דאז, יפעת שאשא ביטון לגבי הקול קורא: "המודל החברתי המוצע מאפשר איגום משאבים יוצא דופן בין ממשלה, פילנתרופיה ומיזמי התחדשות עירונית-חברתית". ארי יקותיאל, "לראשונה: מימון ממשלתי ל 2 פרויקטים להתחדשות עירונית חברתית". מרכז הנדל"ן, 11.12.19, ניתן לצפייה ב: <https://www.nadlancenter.co.il/article/2127>.

35 מרכז הגר' Social Finance Israel, כלי להערכת אימפקט של מיזמי התחדשות עירונית. <https://urbanimpacttool.com/> בתמצית, זהו כלי שנועד לסייע למשקיעי אימפקט לזהות פרויקטים בעלי ערך מוסף חברתי וסביבתי משמעותי, המטמיעים רכיבים מהמודל החברתי. פיתוח הכלי כלל מיפוי, אפיון וזיהוי של העקרונות והפעולות המרכזיים שזוהו כחיוניים להתחדשות עירונית בעלת ערך מוסף חברתי וסביבתי.



דיור מכיל



מרחב עירוני



שייכות



איכות חיים



איכות דיור



כלכלה מקומית



בניה ירוקה



תמהיל חברתי



מניעת דחיקה



קהילה

קידום אחד או יותר מהרכיבים הכלולים במודל זה עשוי להיות בעל השלכות כלכליות ישירות. אם, כפי שהוזכר לעיל, מלכתחילה נדרשים תמריצים לעידוד מיזמי התחדשות עירונית, שבהם אין התמקדות בהיבטים החברתיים של המיזם; על אחת כמה וכמה יש צורך במימון נוסף על מנת לשלב רכיבים ממודל חברתי. ואכן, כפי שיובהר בהמשך, הטמעת מודל חברתי על מרכיביו השונים במיזמי התחדשות עירונית מחייבת השקעת משאבים נוספת מעבר למשאבים הפיננסיים המקובלים, שמשמעה גיוס מימון משלים ממקורות חדשים ומגוונים. כך, מימון פילנתרופי והשקעות אימפקט מהווים שניים מן המקורות המקובלים כיום לקידום התחדשות עירונית חברתית.

פילנתרופיה והשקעות אימפקט

1. רקע והגדרות

פילנתרופיה היא דרך מימון בתרומה, ללא ציפייה לתשואה פיננסית כלשהי והיא מכוונת בדרך כלל למימון מגוון פעילויות חברתיות או סביבתיות, המתקיימות לרוב באמצעות ארגונים חברתיים כדוגמת עמותות או חברות לתועלת הציבור. השקעות אימפקט על פי ההגדרה הגלובלית המקובלת והרחבה הן "השקעות הנעשות מתוך כוונה לייצר שינוי חברתי או סביבתי חיובי מדיד, לצד תשואה פיננסית".³⁶

המשותף לפילנתרופיה ולהשקעות אימפקט הוא ההיבט החברתי או הסביבתי שאליו הן מכוונות ולכן מקובל גם להתייחס אל כלי המימון הללו כאמצעים משלימים על פני רצף כלים מימוניים כפי שמודגם להלן.

Jarvis (2021) מציעה טיפולוגיה לכלים המימוניים המיועדים להשגת השפעה או תשואה חברתית וסביבתית. היא מציעה להבחין בין שלושה סוגי מימון עיקריים: א. מימון חברתי (social finance); ב. השקעות אימפקט (impact investment); ג. השקעות חברתיות (social investment).³⁷ נבהיר בקצרה כל אחד מן המושגים הללו, בהסתמך על עבודתם של אריאב, זיו ובן שחר שסקרה בהרחבה את האקוסיסטם להשקעה בדיוור חברתי (דיוור בהישג יד ודיוור ציבורי) במספר מדינות:³⁸

א. מימון חברתי

זה המונח הרחב ביותר, והוא כולל כל פעולה של מימון/הענקת/מתן הון או משאב כספי, ממקור פרטי, שמטרתם יצירת ערך או שינוי, יהא אשר יהא המודל הפיננסי באמצעותו נעשית הפעולה. המונח פרוש על טווח רחב החל מ'פילנתרופיה יזמית' (כלומר פילנתרופיה המודדת את התוצאות/אימפקט של התרומה באמצעות מדדי הערכה ברורים להבדיל אולי ממתן 'צדקה'), ועד השקעות שוקיות 'אחריות', המבקשות לקדם תוצאה חברתית ראויה. קבלת תשואה או החזר אינו מהווה תנאי להיכללות בהגדרה של מימון חברתי. כך הגדירו Nicholls & Daggers (2016) את המונח מימון חברתי:

"Social finance encompasses the use of a range of private financial resources to support the creation of public social and environmental value or impact. It represents a broad spectrum of capital from grants and engaged ('venture') philanthropy to social impact capital preservation, and sub-market, market and, even, above-market returns. As such, social finance encompasses a range of models and research topics including: Islamic finance; mutual finance; crowdfunding; community finance; targeted socially responsible investment; and social enterprise financing. Social finance does not necessarily entail the repayment of capital by 'investee' — or grantee — organizations."³⁹

36 הגדרה זו מוצעת על ידי ארגון GIIN (Global Impact Investment Network), שהוא נטוורק (ארגון רשת) של משקיעי אימפקט.

<https://thegiin.org/impact-investing/need-to-know/#what-is-impact-investing>

37 Jarvis, S. L., Impact Investing in Social Property: A Case Study of Cheyne Capital. PhD, The Open University (2021).

38 אורלי אריאב, נטע זיו ודני בן שחר **דיוור בהישג יד בישראל – פיתוח אקו סיסטם למשקיעי אימפקט** (2022).

39 Nicholls, A. & Daggers, J., The Landscape of Social Impact Investment Research: Trends and Opportunities (Documentation) (2016).

ב. השקעות אימפקט

השקעה בגופים/ארגונים אשר באופן מכוון פועלים להביא לשינוי חברתי או סביבתי מדיד, תוך קבלת החזר ההשקעה, וברוב המקרים גם תשואה על ההון. כאשר עוסקים בהשקעות אימפקט, המיקוד הוא במשקיעה – בדרך הפעולה שלה, בתנאים שהיא מציבה להשקעה, ובמוטיבציות להשקעה. כך מגדירים Nicholls & Daggers (2016) את המונח:

“Impact investing concerns the use of capital to create specified social or environmental impact, whether it is through direct allocation capital, investment in funds, or contractual agreements such as SIBs. The focus is therefore mainly on investor behavior and motivations”.

ג. השקעות חברתיות

מדובר במושג דומה להשקעות אימפקט, אולם הדגש בשיח על השקעות חברתיות הוא בנשואי ההשקעה, קרי הגוף או הארגון המקומי/קהילתי בו משקיעים. ההתמקדות במקבלי ההשקעה משקפת את העניין בהצמחה ובפיתוח היכולות של ארגוני חברה אזרחית לניהול פיננסי אמין ומקצועי, כאשר השקעות ומימון נתפסים כדרך לבצע זאת. לפיכך מגדירים Nicholls & Daggers (2016) השקעות חברתיות בדרך זו:

“Social investment concerns providing access to repayable capital for social sector organizations (SSOs), where the providers of capital are motivated to create social or environmental impact. As a result there is more of a focus on the investee...The social investment market is concerned with building the capacity of the social sector to take on repayable finance. To do this it has proved important to engage with existing networks of charities and social enterprises. The status of the recipient organization (e.g. whether it is profit-seeking or has adopted an asset lock, for example) is seen by many to be relevant in deciding whether a given investment counts as a ‘social’ investment”.

חרף הניסיון להציע טיפולוגיות מובחנות, בחינה מעמיקה יותר של הפרקטיקות, המחקר והשיח בנושא השקעות אימפקט מגלים שקיימים חוסר אחידות ועמימות בדיון על השקעות אימפקט, וההגדרות נעות על גבי מנעד רחב ומפורט יותר אף מזה המוצג לעיל. אחד ההסברים לכך נעוץ בפער הזמנים בין ההתפתחות המואצת של התחום ובין היכולת של המחקר האקדמי והעיוני להדביק את קצב השוק ולהציע המשגה של התופעה בצורה ברורה וקוהרנטית.⁴⁰

הסבר נוסף לכך נובע מהקשר בין תופעת השקעות האימפקט לרעיונות ופרקטיקות אחרים, שגם בהם קיים עירוב בין ממדים כלכליים וחברתיים. אלו כוללים תחומים מתפתחים כגון אחריות חברתית תאגידית, חברות המודדות עצמן ביחס ליעדי האו"ם לפיתוח בר קיימא⁴¹ (SDG) או גופים שוקיים המאמצים נורמות בתחומי ה-ESG.⁴² מכאן, שהשימוש במונח השקעות אימפקט עשוי לעיתים להשתרע על טווח רחב של פעולות פיננסיות, שיש להן זיקה כלשהי לנושא חברתי או סביבתי. עד כדי כך רחב הוא, שנוצר חשש לדילול המונח עד כדי איבוד כל משמעות ממשית.⁴³

לצורך המחשה מוצג המנעד הרחב של המימון החברתי המוצע על ידי European Venture Philanthropy Association (EVPA) – המציג בקצה אחד את הפילנתרופיה המסורתית אשר פועלת באמצעות מענקים, ללא ציפייה להחזרים או

40 ש.ם.

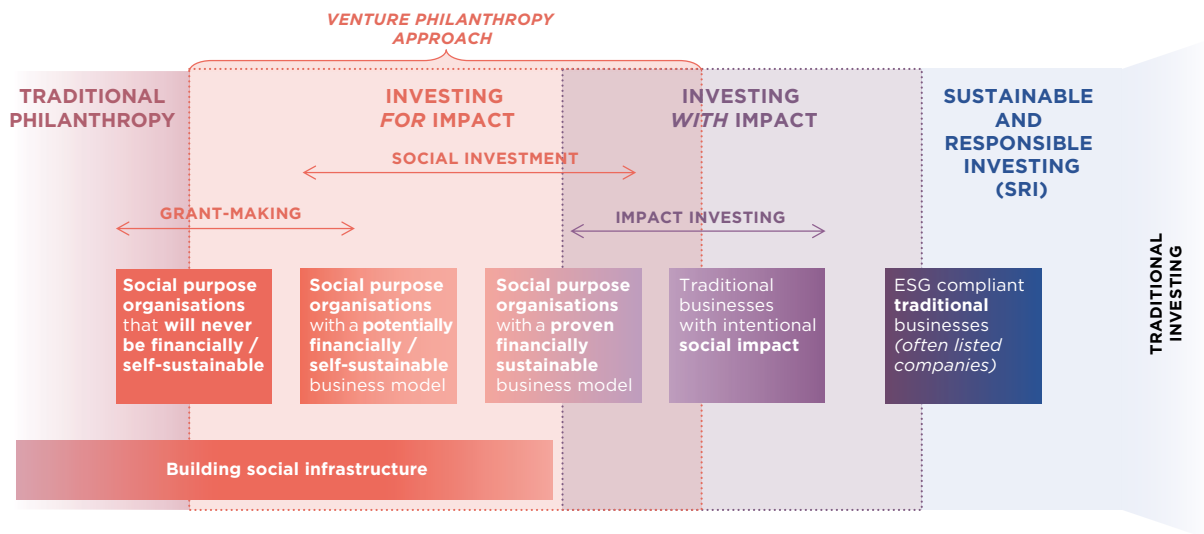
41 להרחבה על יעדי פיתוח בר קיימא של האו"ם באתר המשרד להגנת הסביבה:

https://www.gov.il/he/departments/guides/sustainable_development_goals_sdg?chapterIndex=2

42 נתנאל קופראק **השקעות ESG** (הכנסת מרכז מחקר ומידע 2022).

43 אריאב, זיו ובן שחר, לעיל ה"ש 38.

תשואות ובקצה השני ממוקמות השקעות המשלבות אחריות חברתית וסביבתית.⁴⁴ בין לבין, ניתן למצוא את המודלים של ההשקעה החברתית ושל השקעות האימפקט:



מנעד התשואה הפיננסית

ככלל, התשואה הפיננסית במסגרת השקעות אימפקט והשקעות חברתיות יכולה להתקיים במנעד רחב – החל מתשואות שוק מקובלות, דרך וויתור על 'מקסום תשואות ורווחים' (כלומר הסתפקות בתשואות ראיות אף שניתן היה להגדיל אותן), ועד תשואות שהן נמוכות מתשואות שוק מקובלות.⁴⁵ עם זאת יש להבהיר כי השקעות אימפקט והשקעות חברתיות נמדדות לא רק באמצעות רכיב התשואה (על הטווח המתואר לעיל), אלא גם בהתבסס על רכיבים אחרים, למשל רמת הסיכון, בהשוואה לסיכון השוקי המקובל בפעולות פיננסיות ועסקיות דומות. כלומר, יש והשקעת אימפקט או השקעה חברתית תוצג ככזו בזכות הנכונות להיכנס לפעולת מימון המצויה ברמת סיכון גבוהה יותר מהמקובל בתחום, לעיתים תוך ריכוך והגמשה של התנאים לקבלת המימון, אך תוך ציפייה לקבלת תשואות שוקיות מקובלות.

לאור המנעד מקובל להציע הבחנות ביחס למשקיעי אימפקט:

- **משקיעים עבור אימפקט (Investing for impact)** – אלו משקיעים אשר נוטלים סיכונים שמשקיעים אחרים אינם יכולים או מוכנים לקחת, ושמים במרכז את הארגונים שפועלים להשגת המטרות החברתיות ואת הציבור אליו מכוונת הפעילות החברתית (למעשה מדובר בהשקעות חברתיות לפי הטיפולוגיה של Jarvis). משקיעים אלו לרוב יישלבו פרקטיקות שמתכתבות עם שדה הפילנתרופיה, הם ימדדו את מידת האימפקט של ההשקעה שבצעו, ישלבו תמיכה נוספת על התמיכה הכלכלית ויעצבו את התמיכה הפיננסית למידות המיזם בו הם משקיעים.
- **משקיעים המשלבים אימפקט (Investing with impact)** – הם משקיעים שלרוב יש להם גישה למשאבים רבים יותר, אך עליהם להבטיח החזר כלכלי מסוים על ההשקעה, לצד האימפקט החיובי שהם מבקשים ליצור. רמת הסיכון שהם יטו לקחת תהיה לרוב מוגבלת.⁴⁶

EVPA – European Venture Philanthropy Association **15 Years of Impact Taking Stock and Looking Ahead** (2019). ⁴⁴ https://www.evpa.org/sites/www.evpa.org/files/publications/15_Years_of_Impact-Taking_Stock_and_Looking_ahead_2019.pdf

Jarvis לעיל, ה"ש 39. ⁴⁵

EVPA, לעיל ה"ש 44. ⁴⁶

הבחנה דומה שגם היא מקובלת לסיווג משקיעי אימפקט מבדילה בין השקעות שהן **Impact first** והשקעות שהן **Finance first**. הראשונים מתעדפים את התשואה החברתית שמהווה מוקד ההשקעה, ואילו השניים מתעדפים את התשואה הפיננסית שמהווה תנאי להשקעה.⁴⁷

הגדרת ומדידת התשואה החברתית

המשותף לרובן של השקעות האימפקט וההשקעות החברתיות הוא העמידה המדויקת על מימושו של רכיב האימפקט, כלומר על קיומן של 'תשואות חברתיות מדידות'. זוהי נקודה מכרעת בדיון על השקעות אימפקט. היכולת למדוד באופן מספרי, או קרוב למספרי, את התוצאות החברתיות/סביבתיות של ההשקעה מאפיין במידה רבה את כל ההשקעות הללו.⁴⁸ כך למשל בתחום הדיור מודדים את מספר הדירות לדיור בהישג יד המוקמות, מספר חסרי הבית שיקבלו דיור, שיעור ההנחה שיינתן לדיירים, וכיב'. מכאן, שההקפדה על היכולת להגדיר **מראש** מדדים לפיהם תיבחנה התשואה החברתיות, מאפיינת את שוק השקעות האימפקט וההשקעות החברתיות יותר מכל. זוהי נקודה קריטית במיוחד בתחום הדיור.

2. השקעות אימפקט בישראל

לאור העמימות וחוסר האחידות בהגדרות כפי שהן מקובלות בשדה ובשל מיעוט במחקר בנושא, קשה להעריך כיום את היקף השקעות האימפקט בישראל. השדה נמצא בהתהוות, ויש הטוענים שבצמיחה מתמדת, ובשנים האחרונות פורסמו הערכות שונות בנוגע להיקף השוק. דוח של קרן אדמונד דה רוטשילד, שפורסם בשנת 2021, העריך את סך הנכסים המנוהלים במסגרות המתייחסות באופן פעיל לאימפקט בתהליכי קבלת החלטות בכ־239 מיליון\$. שוק זה מתחלק לכ־60 מיליון\$ השקעות נדל"ן (באמצעות חמש קרנות ייעודיות לפעילות אימפקט בנדל"ן וקרן אימפקט נוספת שכוללת השקעות בנדל"ן בתיק ההשקעות שלה), 15 מיליון\$ המושקעים בעסקים חברתיים, 150 מיליון\$ המושקעים במיזמים טכנולוגיים ו־16 מיליון\$ המושקעים באג"ח חברתי.⁴⁹ לצד הערכה זו קיים אומדן נוסף לפיו היקף הנכסים המנוהלים במסגרת שוק האימפקט בישראל עמד בשנת 2016 על 130 מיליון\$ ובשנת 2018 — 260 מיליון\$.⁵⁰

הדוח מ־2021 בחן את שלב ההתפתחות של האקוסיסטם הישראלי להשקעות אימפקט, על בסיס מודל ארבעה שלבים להתפתחות של שוק אימפקט, אשר גובש על ידי ה־Monitor Institute המתמחה בחקר תחום האימפקט כחלק מחברת היעוץ Deloitte.⁵¹ השלב הראשון מאופיין ב'חדשנות לא מתואמת' ובו נובטות פעולות יזמיות נפרדות של אימפקט כתגובה לצורך שוקי או לתמריצי מדיניות. ככלל, תחום האימפקט מאופיין בשלב ראשוני זה בהעדר תחרות. השלב השני הוא שלב 'בניית השוק' בו מתחילים להתפתח מוקדים של פעילות, ונבנית תשתית שתומכת בפעילות יותר משמעותית ומפחיתה עלויות עסקה. השלב השלישי מאופיין ב'לכידת ערך השוק' ובו מתחוללת צמיחה בשוק כאשר שחקנים מהמיינסטרים נכנסים אל שוק מתפקד. השלב הרביעי מאופיין ב'בשלות' של השוק, כאשר פעילות האימפקט מגיעה למצב יציב וקצב הצמיחה מתמתן.⁵²

47 על הטיפולוגיה של impact first לעומת finance first ראו למשל: AHURI — Australian Housing and Urban Research Institute, **Understanding opportunities for social impact investment in the development of affordable housing** (February, 2018). בדוח מצוין שלא מדובר בטיפולוגיה נוקשה או חד משמעית ויש משקיעים המקדימים את האימפקט החברתי או הפיננסי באופן חלקי (בעמ' 13–15).

48 Ian Lewis "Social taxonomy could prove a step too far for EU" Impact Investor (9.8.2022) <https://impact-investor.com/social-taxonomy-could-prove-a-step-too-far-for-eu>

49 Alina Shkolnikov, **Impact Innovation in Israel Ecosystem Overview** (The Edmond de Rothschild Foundation 2021).

50 Our crowd & Social Finance Israel **Impact Investing in Israel: Status of the Market** (March 2019).

51 Monitor Institute **Investing for Social and Environmental Impact** (2009). <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Financial-Services/gx-fsi-monitor-Investing-for-Social-and-Environmental-Impact-2009.pdf>

52 שם.

להערכת עורכי הדוח, האקוסיסטם בישראל מצוי במהלך השלב השני, 'בניית השוק', והוא מורכב בין היתר מכ-30 קרנות שעוסקות בהשקעות אימפקט בסקטורים שונים, חממות ואקסלרטורים לפיתוח יוזמות אימפקט, תכניות אקדמיות בתחום וחמש אגרות חוב חברתיות. לצד זאת, נעדרים מהאקוסיסטם רכיבים חיוניים לביסוסו ובהם גולציה ייעודית לתמיכה ועידוד השקעות, פרקטיקות מדידה והערכת אימפקט ובסיסי נתונים רלוונטיים.⁵³ ניתוח שוק האימפקט מעלה עוד, כי חלק מהמהלכים לבניית אקוסיסטם שתומך בהשקעות אימפקט מיושמים ביוזמה ובמימון פילנתרופי.

תמיכתה של הפילנתרופיה בפיתוח שוק האימפקט בישראל

הקשר בין פילנתרופיה והשקעות אימפקט לא מתמצה רק בכך שהן סוגים שונים של מימון חברתי המצויים על מנעד רחב. אפשר, והדבר אף נטען כלפי הפילנתרופיה, שפילנתרופיה יכולה (ואולי זה גם חלק מתפקידה) לעודד, לתמרץ ולהניע את התפתחות שוק האימפקט. היא יכולה לעשות כן באמצעות מגוון של פעולות או כלים העומדים לרשותה ובהם:

- **יישום השקעות אימפקט מתיק ההשקעות של הקרן** – הענקת תרומות מבוססת לעיתים על הון שנצבר בקרנות פילנתרופיות, כאשר ההון עצמו (הקרן) מושקע בשווקים הפיננסיים. בקרב הקרנות הפילנתרופיות מתפתחת בעשור האחרון מגמה של 'יישור קו' (alignment) בין ההשקעה השוקית (באמצעות תיק ההשקעות של הקרן), לבין המטרות שלהן מוענקות תרומות. כתוצאה מכך התפתחו עקרונות השקעה הכוללים הימנעות מהשקעה בתחומים מזיקים, ושימוש בכלים המגוונים של השקעות אימפקט במסגרת תיק ההשקעות של הקרן עצמה. מודל אחד המקובל לעניין זה הוא ה־MRI – Mission Related Investment.⁵⁴ השקעות אימפקט מתיק ההשקעות של הקרן הפילנתרופית עשויות ליצור תזרים השקעה משמעותי משום שתיקי ההשקעה של הקרנות הפילנתרופיות מסתכמים בעצמם בטריליוני דולרים. עם זאת, חשוב לציין כי יש מיעוט של קרנות פילנתרופיות ישראליות המבוססות על קרן צמיחה המיועדת להשקעה.
- **תמיכה במגוון גופי תיווך, ברוקרים וארגונים חברתיים המקדמים פעילות אימפקט** – באמצעות תרומה או באמצעות מודלים של פילנתרופיה יזמית או השקעות חברתיות (למשל PRI).⁵⁵ כך למשל פועל ארגון Social Finance Israel (SFI) בתמיכה פילנתרופית לפיתוח וקידום מודל האג"ח החברתי (Pay for Success) בהקשרים של מניעת נשירה באקדמיה, מאבק במחלת הסכרת ועוד. דוגמה אחרת, רלבנטית בהקשר של שוק הדיור הם ארגונים כגון תנועת אור, ג'ינדאס וארץ עיר, המוצגים בהמשך, הנתמכים על ידי מענקים ותרומות ומהווים שחקנים חברתיים חשובים בפיתוח שוק האימפקט בתחום הדיור בישראל. ודוגמה שלישית היא מיזם מענקי של מאצ'ינג שמפעילה קרן אדמונד דה־רוטשילד לתמיכה במיזמי אימפקט צעירים, במגוון תחומים בישראל.
- **פיתוח ידע, נתונים ומידע, מחקר, למידה והוראה, רשת מקצועית, פרופסיונליזם וקידום מדיניות** – קרן אדמונד דה רוטשילד תומכת במחקרים, בתוכניות לימוד ובקורסים,⁵⁶ ולצד תמיכה זו תומכים הארגונים הפילנתרופיים בפיתוח הרשת המקצועית של משקיעי האימפקט בישראל, למשל באמצעות כינוס פורום IFIE Israel העוסק גם בקידום מדיניות ממשלתית תומכת לשוק האימפקט.⁵⁷
- **תמיכה פילנתרופית בהיבטים חברתיים התורמים לפרויקטי אימפקט** – זאת כפי שיוזגם להלן בפרק השלישי הסוקר מיזמי התחדשות עירונית בישראל, ממנו עולה כי תמיכה פילנתרופית מוצעת לא רק לארגונים החברתיים המקדמים את הפרויקטים אלא גם ישירות לפעילות חברתית, קהילתית וסביבתית הסובבת את פרויקט הבינוי ותורמת למעשה למדדים החברתיים ולעליית הערך של הפרויקט כולו.

53 Shkolnikov, לעיל ה"ש 49.

54 The center for high impact philanthropy Program – Related Investment
<https://www.impact.upenn.edu/wp-content/uploads/2016/04/160415PRIFINALAH-print.pdf>

55 שם.

56 למשל, הכלי להערכת אימפקט של מיזמי התחדשות עירונית שבו נעשה שימוש בעבודה זו פותח באמצעות מענק פילנתרופי של קרן אדמונד דה רוטשילד לפיתוח האקוסיסטם להשקעות אימפקט ומאצ'ינג מטעם קרן פרוסיד.

57 The Israeli Forum for Impact Economy – <https://www.ife.org.il/>

3. השקעות אימפקט בדיוור ובהתחדשות עירונית

במדינות שונות השקעות אימפקט בתחום הדיוור הן חלק ממגמה מתרחבת לקידום דיוור חברתי לסוגיו (דיוור ציבורי, דיוור בהישג יד, מתן מענה לחסרי בית ועוד).⁵⁸ הן מהוות חלק מפרקטיקה צומחת בעשורים האחרונים, שמטרתה להציע מענה (אחד מני אחרים) למה שמכונה 'משבר הדיוור', על שני היבטים בו: האחד, עליית מחירי הדיוור בשיעור ניכר כך שדיוור כבר אינו בהישג ידם הכלכלית של משקי בית המשתייכים למעמד הבינוני-נמוך והנמוך, והאחר, הצורך בפיתוח שכונות וותיקות המצויות בתהליכי הדרדרות.

קרנות השקעה מדווחות, שדיוור חברתי נמצא גבוה יחסית בסדרי העדיפויות של משקיעי אימפקט בעולם. כך למשל בדו"ח משנת 2016 של ארגון Impact Investing Australia שבדק מגמות בקרב משקיעי אימפקט נמצא כי:⁵⁹

"Health and housing appear to be two areas of unmet demand that offer scale and are impact areas of preference for institutions.... Active impact investors ... state they are most interested in investing in clean energy, housing and homelessness, and children and/or issues affecting young people".

כמו בתחומי השקעות אימפקט אחרים, גם בתחום הדיוור משקיעי האימפקט נחלקים למשקיעים המצפים ראשית לכל לתשואה שוקית כמקובל בענף (Finance first) לבין משקיעים המתעדיפים את התשואה החברתית כערך ראשון, גם על חשבון תשואה כספית (Impact first). אולם, כמוסבר לעיל, חלוקה דיכוטומית זו כבר אינה חד משמעית. קיימים מודלי ביניים המשלבים בין נכונות ליטול רמות סיכון משתנות (גבוהות או נמוכות מהמקובל) כחלק משיקולי ההשקעה, ביחד עם ציפייה לתשואה פיננסית או חברתית משתנה.⁶⁰

השקעות אימפקט בתחום הדיוור מבוצעות במספר מנגנוני פעולה – הן בצד הביקוש והן בצד ההיצע – והן מותאמות למבנה שוק הדיוור המקומי ולצרכי הדיוור המשתנים במדינות וערים שונות. במקרים רבים מטרת ההשקעות היא להעמיד **הלוואות** (לרוכשי דירות) בתנאים נוחים יותר מהלוואות המוסדות הפיננסיים. לעיתים מיועדת השקעת האימפקט לאפשר מימון במודל של '**בעלות חלקית**' (shared equity), ולעיתים מדובר בהשקעה **הונית** הניתנת ליזם לבניית דיוור להשכרה במחיר מוזל.

נציין, שבכל אחד מהמודלים הללו, פועלים משקיעי האימפקט כחלק מאקוסיסטם מורכב של שותפויות בין ארגונים חברתיים (ובראשם ארגונים לפיתוח דיוור), מוסדות פיננסיים מוסדיים, קרנות פרטיות, פילנתרופים ושותפים ציבוריים (מדינה, רשות מקומית).⁶¹

חשוב להדגיש: במרבית המדינות בהן פועלים משקיעי אימפקט בתחום הדיוור, הם עושים זאת בתוך מסגרת רגולטורית יציבה וודאית באשר לתנאים לפיתוח דיוור בהישג יד או דיוור חברתי אחר. כך עולה בין היתר ממחקרם המקיף של אריאב, זיו ובן שחר. בכל המודלים שנבחנו, הן יעדי המדיניות הרצויה והן הרגולציה (במובן של הגדרת התוצר החברתי, התמריצים שמוענקים להשגתו, מסלולים לפעולה) היו בנמצא עובר להחלטת ההשקעה. תשתית זו מעוגנת בדיוור מדינתי (חקיקה, תקנות או מעשה מינהלי) והיא משקפת מדיניות סדורה בתחום דיוור חברתי.⁶²

58 ראו למשל: David Wood, Ben Thornley & Katie Grace, *Institutional Impact Investing: Practice and Policy*, Journal of Sustainable Finance & Investment, 3:2, 75-94 (2013); Rodin, J. and Brandenburg, M. *The Power of Impact Investing Putting Markets to Work for Profit and Global Good*, Wharton Digital Press, Philadelphia PA (2014).

59 Krzysztof Dembek, Daniel Madhavan, Fabienne Michaux, Brad Potter, **2016 Investor Report** (Impact Investing Australia 2016).

60 Australian Housing and Urban Research Institute (AHURI), **Understanding opportunities for social impact investment in the development of affordable housing** (2018).

61 Jarvis לעיל, ה"ש 37.

62 אריאב, זיו ובן שחר, לעיל ה"ש 38.

לא ניתן להמעיט בחשיבות נקודה זו. מדובר במערכת רגולציה קיימת, נתונה, המהווה תשתית נורמטיבית שעל בסיסה מתוכננת ומבוצעת ההשקעה, במסגרתה נמדדת התשואה החברתית באמצעות פרמטרים קשיחים (מספר יחידות הדיור החברתי הנוצרות במיזם, שיוכו המעמדי-כלכלי של משק הבית שנהנה מדיור זה, או שיעור ההנחה בשכירות) כפי שהוסבר לעיל. בדרך כלל הגדרות אלו – המהוות בסיס למדידת האימפקט החברתי – נגזרות ממסגרת רגולטורית שהיא חיצונית למשקיע ומקורה במדינה. הרגולציה המדינתית מציבה – מראש – את היעד החברתי אותו מבקשת השקעת האימפקט להשיג, ולאחר מכן גם את התמריצים המוענקים על מנת לאפשר את השגתם.

על רקע האמור לעיל ניתן להבין שבהיעדר מסגרת רגולטורית ברורה ושלמה לפיתוח דיור בהישג יד, דיור חברתי, או התחדשות עירונית חברתית, ממנה ייגזרו יעדי 'התשואה החברתית', קשה לייצר או להתניע השקעות אימפקט בתחום.

בישראל חסרה אותה תשתית רגולטורית וארגונית יציבה וודאית בתחום הדיור החברתי וההתחדשות העירונית. כך למשל ביחס לדיור בהישג יד, כפי שתואר בהרחבה במחקרם אריאב, זיו ובן שחר אין בישראל הגדרה אחידה למושג, אין קריטריונים ברורים לזכאות למוצר זה, אין יעדים ברורים ליצירת דיור בהישג יד ברמה הארצית או העירונית (למעט חריגים), והמדיניות בתחום משתנה חדשות לבקרים. כמו כן חסרה בישראל תשתית ארגונית-אזרחית יציבה ומקצועית המסוגלת להיכנס לשותפויות ארוכות טווח עם משקיעים ועם גורמים נוספים בתחום הדיור החברתי.

גם שדה הפעילות למימוש התחדשות עירונית בעלת ערך מוסף חברתי אינו מגובה בתשתית רגולטורית בהירה. כפי שפורט בפרק 2 לעיל, ישנם היבטים שונים אשר זוכים להתייחסות ולאסדרה במסגרת חקיקה או במסגרת נהלים המתייחסים לרכיבים חברתיים בתהליך תכנון הפרויקט, אולם, מהלכי הרגולציה הם רובם ככולם נקודתיים, ומכוונים להסיר חסם זה או אחר המעיב על קידום התחדשות עירונית. הרגולציה הקיימת לא מבטאת תפיסה רחבה וכוללנית של 'התחדשות עירונית חברתית', ואינה מתייחסת לסט הרכיבים החברתיים ששילובם בתכנון ובביצוע מיזם התחדשות עירונית עשוי להביא לתועלות חברתיות וסביבתיות מעבר לאלו שאנו לרוב מקבלים היום במיזמים אלה. לא בכדי, לא קיים היום מתווה מעוגן רגולטורי שמגדיר מהם אותם רכיבים חברתיים, מהו היחס ביניהם, באילו שלבים בתהליך יש לשאוף לשלבם וכיוצ"ב.

בנסיבות אלו המיזמים בתחום ההתחדשות העירונית שיתוארו להלן מהווים ניסיון לייצר – כמעט יש מאין – את 'החבילה החברתית כולה'. במסגרת זו נמצא שמשקיעים, גופים פילנתרופיים, ארגוני חברה אזרחית, כמו גם מספר רשויות מקומיות – מגדירים כל אחד לעצמו מהי 'התשואה החברתית' המיועדת, אשר לשמה נדרשות השקעות אימפקט או תרומות פילנתרופיות. בהיעדר מערכת תמריצים מדינתית שקופה וודאית לייצור התחדשות עירונית חברתית, השחקנים הפרטיים מגדירים בעצמם (לעיתים באופן עצמאי ולפעמים במשותף) את היעדים החברתיים ואת האופנים בהם אלו יימדדו. המיזמים שייסקרו בפרק הבא משקפים אפוא מהלכים ניסיוניים, אד-הוקיים ומעט אקראיים, במסגרתם הגדירו הארגונים החברתיים/המשקיעים/התורמים עצמם במידה רבה הן את התשואות החברתיות של כל מיזם, והן את המסגרת המימונית להשגתן.

חסך בולט נוסף בסביבת ההשקעה בישראל נוגע למימון הפער הדרוש כדי ליישם מודל חברתי בהתחדשות עירונית. אריאב, זיו ובן שחר הצביעו על כך שבמדינות הנסקרות במחקרם, פעלו הממשלות כדי לקבוע כיצד יש לגשר על הפערים הכלכליים בין פיתוח דיור שוקי ודיור חברתי, וכדי להציע תמיכה ציבורית באמצעות כלים שונים ובהם תקציבים ישירים, הלוואות, מימון הקמה של קרנות הון סיכון, הטבות מס ותמריצים כלכליים נוספים. בהתאם, השקעות האימפקט בדיור חברתי נסמכות על מימון משולב – הן מימון ציבורי ישיר והן עקיף, וזאת ביחד עם מימון עצמי ו/או הלוואות ו/או השקעות שמקורן במגזר הפרטי.⁶³

להבדיל בישראל, כמעט שלא קיימים מנגנוני מימון לפער הדרוש כדי להחיל מודל חברתי של התחדשות עירונית. ההתחדשות העירונית כמוסבר לעיל נשענת על מודל שוקי שמבוסס על ערכי הקרקע, והשקעות בהיבטים חברתיים נעשות באופן נקודתי באמצעות כלים כמו המענק הממשלתי שתואר לעיל; השקעת משאבים ממוקדת בהתחדשות עירונית

שכונתית במספר שכונות דגל (קריית משה ברחובות, דורה בנתניה ושכונת רמת אליהו בראשון לציון), ומשאבים שנועדו לעודד התחדשות עירונית בפריפריה, שמוקצים נקודתית במכרזים מטעם הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (כמו מימון תהליכי התכנון ומענקים לביצוע תמ"א 38).

ברמה הארגונית, השקעות האימפקט בדיוור חברתי במדינות שנסקרו במחקר לעיל נשענות גם על תשתית ארגונית מבוססת שלא קיימת בישראל. תשתית זו כוללת ברוב המדינות, בנוסף לשלטון המרכזי והמקומי, שורה של שחקני מפתח שפועלים בשיתוף פעולה ורמת תיאום גבוהה, החיוניים להצלחתו של השוק. אחד מהשחקנים המשמעותיים ביותר למערכת זו הם גופים שמספקים ומפעילים דיוור חברתי. במקרים רבים אלו ארגונים חברתיים ועמותות דיוור ציבוריות או ללא למטרות רווח (למשל – באנגליה, אלו אגודות דיוור – Housing Associations, בארה"ב, ארגוני פיתוח קהילתי – Community Development Corporations, באוסטרליה, ארגוני דיוור קהילתיים – Community Housing Providers).

כמו כן, כדי לספק את המימון הנדרש לספקי הדיוור קיימים גופים מתווכים שמחברים בין ההון הפוטנציאלי המעוניין להשקיע בדיוור חברתי, (אם מטעמים כלכליים של יצירת רווח ברמות סיכון נמוכות יחסית ואם מתוך רצון להשיג מטרות חברתיות) לבין הגופים האזרחיים, הקהילתיים או הציבוריים העוסקים בפיתוח, בהקמה ובתחזוקה של הדיוור החברתי. בתוך כך, קיימים גופים מתווכים פיננסיים יעודיים להשקעות אימפקט (Social Impact Financial Institutions). לעיתים ארגונים אלה הם ארגונים פיננסיים קהילתיים (Community Development Financial Institutions), או קרנות (כמו קרנות REIT) שמשקיעות במיזמים של דיוור בהישג יד להשכרה. מתווכים אלה פועלים באופן צמוד עם ספקי הדיוור, על מנת לוודא את השגתו של האימפקט החברתי, אותו מגדירים המשקיעים. חשיבותם של גופי התיווך לפיתוח שדה השקעות האימפקט היא קריטית. זאת, מאחר והשקעות האימפקט כוללות כמעט תמיד מימון משולב וחיבור בין מספר שחקנים הנדרשים לתפקד בשיתוף פעולה ורמת תיאום גבוהה.



מיזמי התחדשות המיישמים מודל חברתי בישראל

פרק זה מבוסס על ראיונות עם גורמי מפתח בארבעה מיזמים של התחדשות עירונית (בהתבסס על הגדרה רחבה של מונח זה), המשלבים רכיבים חברתיים המתכתבים עם המודל החברתי להתחדשות עירונית אשר הוזכר בפרק הראשון. הפרויקטים שנבחרו, הם חלוצים בתחומם, ולמיטב ידיעתנו היוו במועד איסוף החומרים המיזמים המרכזיים בישראל שחרטו על דגלם לקדם מודל של התחדשות עירונית שבו ההיבטים הפיזיים תומכים ונשענים על מטרות חברתיות, שמהוות את ליבת הפרויקט. ליעד מעין זה יש באופן טבעי השלכות כלכליות אשר חורגות ממבנה המימון המקובל של מיזמי התחדשות עירונית ו\או מיזמי בינוי, וכל הפרויקטים נדרשו לאתר מקור מימון לכיסוי העלויות הנוספות הכרוכות בישום הרכיבים החברתיים במיזמים, שכן מודל המימון המתבסס על מכירת דירות בהתאם לערכי הקרקע של הפרויקט, אינו מספיק.

הסקירה שלהלן תבחן בשלב ראשון את הממשקים בין הפרויקטים עם המודל החברתי המוצע בכלי להערכת אימפקט של מיזמי התחדשות עירונית (המוזכר בפרק הראשון), ותעמוד על הרכיבים החברתיים הייחודיים בהם. חשוב להדגיש שהסקירה עושה שימוש במודל החברתי, אך אין בה כדי לבחון או להעריך את מידת האימפקט החברתי או הסביבתי של המיזמים, כפי שניתן לעשות באמצעות השימוש בכלי. במקרה הזה, הכלי משמש כתשתית רעיונית לפריסה ולסיווג מכלול ההיבטים החברתיים המשולבים בפרויקטים אותם בחנו, כפי שעלו בראיונות, ואין בו כדי לשפוט או להעריך את מידת או היקף האימפקט של המיזמים.

בשלב שני יוצג מודל המימון לרכיבים החברתיים, תוך ניסיון לסווג בין רכיבים הממומנים על ידי השקעות אימפקט ואלו הממומנים על ידי פילנתרופיה. כמו כן נבקש לאפיין את העניין, המוטיבציה וטיב המעורבות של סוגי מממנים שונים, ולהציג עמדות שעלו בראיונות ביחס לאפיקי המימון השונים והאתגרים בגיוסם.

קֶרֶן הָדָרִים – שִׁכּוֹנַת הָדָר בַּחִיפָּה

תיאור הפרויקט

הפרויקט מובל על ידי קרן השקעות אימפקט, בשותפות עם ארגון חברה אזרחית שמוביל תכנית פיתוח חברתית.

הפרויקט ממוקם במספר מבנים בשכונת הדר בחיפה, במסגרתו מבצעים עיבוי וכן הריסה, בניה ותוספת זכויות מתוקף תמ"א 38. הפרויקט כולל 16 יח"ד במצב נכנס ו-81 יח"ד במצב יוצא.

רכיב חברתי/סביבתי	ישום בפרויקט	מימון מממשלתי/עירוני	מימון אימפקט	מימון פילנתרופיה
 איכות דיור 64	במבנים תבוצע הריסה ובניה והם יכללו שדרוג מערכות וחזיתות. ישנו יועץ תחזוקה. התכנון מכון לחיסכון בהוצאות אנרגיה ויעמוד בדרישות של שלושה כוכבים בתקן הבניה הירוקה מבחינת אורור טבעי, תאורה ונוף.		✓	
 איכות חיים 65	פעילות קהילתית אינטנסיבית בנושא הביטחון האישי – עבודה מול העיריה והמשטרה יחד עם תושבים פעילים. תוספת של תאורה ומצלמות ביטחון באזורי ההתערבות. השקעה מתמשכת בגינה קהילתית שמטופחת בין היתר על ידי אוכלוסיית פליטים, סטודנטים ומתנדבים. מיקוד במשיכת גורמים חינוכיים בלתי פורמאליים לשכונה לטובת הנוער והצעירים.	✓		✓
 שייכות 66	שימור מבנה מגורים. העיריה מקדמת פיתוח ושימור של בנין השוק ההיסטורי. בנין סירקין 21 – מרכז מסחרי שעמד נטוש ברובו שנים רבות חזר לפעול וכיום מאכלס במלואו ומהווה אבן שואבת למבקרים ועובדים.	✓	✓	
 מרחב עירוני 67	דגש על ערוב שימושים לצד מגורים – שילוב חזיתות מסחריות, הקצאת נכסים כסטודיו לאומנות ללא תמורה, הקצאת דירה לעמותה העוסקת בזכויות פליטים. לצד יצירה והקצאה של חללים מסחריים. המועצה לבניה ירוקה הכילה את מדד ההליכתיות על השכונה.		✓	
 דיור מכיל 68	כל הדירות מיועדות להשכרה ארוכת טווח למשך עשור (חוזה של 5+5 שנים), בשכירות יציבה, במחיר שוק.		✓	

64 נבחן על בסיס 8 אינדיקטורים: תכנון רגיש לתחזוקה, תכנון המכון לחיסכון בהוצאות אנרגיה, שדרוג מערכות משותפות בבניין, שדרוג חזית המבנה, שיפור צפיפות הדיור, אור טבעי, אורור ונוף בדירות.

65 נבחן על בסיס 4 אינדיקטורים: זמינות שירותי בריאות, נגישות למרחב ציבורי המאפשר פעילות גופנית, תכנון המשרה ביטחון אישי גבוה, השקעה בחינוך פורמאלי ובלתי פורמאלי.

66 נבחן על בסיס אינדיקטור אחד: פיתוח או שימור אתרים בעלי ערך יחודי לקהילה.

67 נבחן על בסיס 5 אינדיקטורים: נגישות לשטחים ציבוריים פתוחים, מרחב שמעודד הליכה, עירוב שימושים, נגישות לתחבורה ציבורית, איכות השירותים הציבוריים.

68 נבחן לפי שילוב דיור בהישג יד, דיור ציבורי ודיור להשכרה לטווח ארוך בדמי שכירות יציבים.

רכיב חברתי/סביבתי	ישום בפרויקט	מימון ממשלתי/עירוני	מימון אימפקט	מימון פילנתרופיה
 קהילה ⁶⁹	העסקת רכז חברתי כחלק מתקציב הקרן מארגון חברה אזרחית. פיתוח ויישום מדד ייעודי להערכת מידת ההשפעה של הפרויקט על השכונה, הן באופן ישיר והן באופן עקיף כקטליזטור להשקעות ציבוריות ופרטיות.	✓		
 מניעת דחיקה ⁷⁰	ליווי של אוכלוסיות פגיעות דרך העבודה בגינה, עמותות מקומיות וקשר עם הרווחה בכל הפעילויות. הקרן מתכננת לנהל את הבניינים באמצעות חברת Communit המתמחה בניהול נכסים באופן קהילתי.	✓		
 תמהיל חברתי ⁷¹	דגש על תמהיל דירות שפונה לאוכלוסייה מגוונת, וכן התאמה של יחידות דיור לשלבי חיים משתנים – דירות שותפים שבעתיד יוכלו לעבור המרה לדירות למשפחות. שילוב מלאי של יחידות דיור קטנות ויחידות מגורים קטנות מאד המתוכננות באופן ייעודי למגורי שותפים\קומונה. מבנים המותאמים למגורים ברמת שיתוף גבוהה וכוללים מועדון דיירים, חצר משותפת וגג משותף.	✓		
 בניה ירוקה ⁷²	כל המבנים נבנים בבניה ירוקה. אלו מבני המגורים הראשונים בישראל שנבנים באופן וולונטארי ברמה של 3-4 כוכבים על פי התקן לבניה ירוקה.	✓		
 נכלה מקומית ⁷³	מיקום מסחר לאורך כל החזיתות. הפרויקט מממן רכז חברתי מארגון חברה אזרחית, שבין היתר מסייע לעסקים קטנים לקום באזור באמצעות איתור נכסים בשכונה, סיוע באיתור הלוואות ועוד. הארגון החברתי הקים חממה ליוזמות עסקיות וחברתיות, חלקן פועלות בנכסים שבבעלות הקרן.	✓		
מיקום בפרפריה גיאוגרפית או חברתית⁷⁴	כן. אשכול 2			

69 השתתפות והעצמה קהילתית נבחן על פי עריכת דוח חברתי בו ממופים הצרכים וההעדפות של הדיירים והטמעת המלצות הדוח בתכנון, שילוב יעוץ חברתי, ביצוע הליך שיתוף ציבור בשלבים הראשונים של התכנון וקיומה של נציגות דיירים.

70 נבחן על פי הצע תמורות מגוון, מנגנון למימון השתתפות בעלויות תחזוקה, אפשרות לבינוי לפני פינוי, ליווי פרטני של אוכלוסיות פגיעות, שילוב מוסדות בעלי חשיבות קהילתית, ליווי קהילתי לאחר אכלוס הפרויקט וייצוג דיירים וותיקים בתהליכי קבלת החלטות.

71 נבחן על פי שילוב מספר חזקות של דיור, שילוב מלאי יחידות דיור קטנות וקטנות מאד.

72 נבחן על פי עמידה בתקן בניה ירוקה.

73 נבחן על פי פעולות לשדרוג אזור מסחר מקומי ומחויבות היזם לתקני בטיחות ובריאות בעבודה של המועסקים בפרויקט.

74 אזור המוגדר כאשכול חברתי כלכלי 1-6 בדרוג האשכולות החברתיים כלכליים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מודל המימון

במיזם זה יש הפרדה בין פרויקט הבינוי על רכיביו החברתיים ובין פרויקטים חברתיים נלווים.

פרויקט הבינוי ממומן על ידי קרן הדרים, המגדירה עצמה כ**קרן אימפקט** ובה חברים משקיעים שיקבלו תשואה רק עם מכירת המבנים (ככל הנראה לאחר 10 שנות שכירות). ההשקעה בנויה בתפיסה של Finance first, אשר מבקשת להבטיח תשואה שאינה נופלת מהתשואה השוקית, לצד האימפקט החברתי. האימפקט החברתי, שכולל שיפור השכונה, שילוב אוכלוסייה צעירה ופעילה ועוד, גם הוא מכוון להביא לעליית ערך הדירות בפרויקט הבינוי.

הפרויקטים הנלווים ממומנים באמצעות כספי **פילנתרופיה** באופן ממוקד. קרן הדרים עצמה אינה מגייסת פילנתרופיה, ולתפיסת נציגי הקרן, היא אינה יכולה לעשות כן מכיוון שהיא עומדת מאחורי מיזם עסקי גרידא. יחד עם זאת ישנם יחסי גומלין בין פעילות הקרן ובין הארגונים המובילים את הפרויקטים הנלווים (ארגון ארץ עיר המשמש כפלטפורמה לעשייה בשכונה; מיזמי האומנות, הגינה הקהילתית, עבודת הרכז השכונתי), כאשר פרויקט הבינוי נתרם מהפעילות החברתית בסביבת מתחמי הבינוי, ובמקביל מסייע באמצעות קשרים אישיים, לתהליך גיוס הפילנתרופיה.

רמת המעורבות של משקיעי קרן האימפקט

הקרן מורכבת ממשקיעים בפרופיל מגוון, חלקם משקיעי אימפקט וחלקם משקיעים 'רגילים', כולם תומכים בעקרון של עשייה חברתית-קהילתית אקטיבית, כדי ליצור שינוי בשכונה, שיתרגם לעלייה בערך הנכסים. הקרן מחויבת לשלוח דיווחים דו שנתיים המשלבים דיווח חברתי ופיננסי (דוחות כספיים מבוקרים), אך בפועל גם מעדכנת את המשקיעים בנקודות משמעותיות בתהליך ועורכת מפגש של המשקיעים לפחות אחת לשנה. הקרן מעוניינת במעורבות המשקיעים ורתימת ההשפעה שלהם לטובת הפרויקט.

ג'ינדאס – שכונת רמת אשכול בלוד

תיאור הפרויקט

הפרויקט מובל על ידי ארגון חברה אזרחית – עמותת ג'ינדאס, יחד עם חברת הבת היזמית של העמותה ובשותפות של חברה יזמית – אזורים.

הפרויקט כולל פינוי בינוי של מתחם מגורים בשכונת רמת אשכול בלוד. הפרויקט כולל 64 יח"ד במצב נכנס ו-546 יח"ד במצב יוצא. ג'ינדאס תרכוש מחברת אזורים כ-200 יח"ד כאשר כ-70% מתוכן יושכרו על ידי ג'ינדאס לטווח ארוך (20 שנה) בשכירות מגוונת הכנסה. 30% מהדירות שירכשו על ידי ג'ינדאס יוחזקו על ידי העמותה למשך 7 שנים במסגרת תכנית 'משכירות לבעלות' שתקנה זכות לשכירות מופחתת ולרכישה לבני מקום וותיקים. לצד ההתערבות במגורים, מתוכננת התערבות פיזית משמעותית לשדרוג המרחב הציבורי ותכנית חברתית שמלווה את הפרויקט.

השכונה בה מתקיים הפרויקט מאופיינת ברמה כלכלית-חברתית מאד נמוכה (עשירון 1). מבחינת הרכב האוכלוסיה 70% מדיירי השכונה הם ערבים, 5% הם יהודים יוצאי אתיופיה, כ-10% חברי הגרעין התורני, ועוד כ-15% יהודים מקהילות שונות ומגוונות, חלק ניכר מהם אזרחים ותיקים. קיים מתח רב בין האוכלוסיות. המצב הפיזי של השכונה מדורדר וחסרים בה שירותים בסיסיים כמו מרכז יום לקשיש או מעונות לילדים.

רכיב חברתי/סביבתי	ישום בפרויקט	מימון ממסלתי/עירוני	מימון היזם	מימון אימפקט	מימון פילנתרופיה
 איכות דיור	במבנים תבוצע הריסה ובניה והם יכללו שדרוג מערכות וחזיתות.		✓		
 איכות חיים	מתוכננת השקעה במתנ"ס ובו מתקנים לפעילות גופנית (חדר כושר ובריכה). קידום השכלה גבוהה	✓		✓	
 שייכות	דגש על ההיסטוריה של לוד העתיקה – השמשת שני מבנים עתיקים ונטושים והפיכתם למרכזי תרבות ואומנות.			✓	
 מרחב עירוני	דגש על המרחב הסובב את הפרויקט ובעיקר על השטחים הציבוריים, מתוכנן שדרוג המרחב הציבורי שיקלול שביל ירוק – פארק שיחבר בין המבנים הציבוריים בשכונה. הרחבת השירותים העירוניים ובכלל זה הקמת מרכז יום לקשיש, מעונות יום, מתנ"ס.	✓		✓	
 דיור מכיל	שילוב דיור בהישג יד – השכרה ארוכת טווח במחיר מופחת, ובמחיר שוק מפוקח. שאיפה לשלב דיור בהישג יד במחיר שאינו עולה על 30% מהכנסות משקי הבית.	✓	✓	✓	✓

רכיב חברתי/סביבתי	ישום בפרויקט	מימון ממשלתי/עירוני	מימון היזם	מימון אימפקט	מימון פילנתרופיה
 קהילה	תכנית חברתית רחבה הכוללת השתתפות הקהילה בפרויקט מראשית הדרך, שילוב יעוץ חברתי, מיפוי חברתי ומעבר לכך – פעולות לבינוי קהילה. הקמה וליווי של ועדי דיירים.	✓			✓
 מניעת דחיקה	שילוב של עו"ס שמלווה פרטנית משפחות בפרויקט במכלול הצרכים המשפחתיים ובמיצוי זכויות (גם ללא קשר ישיר לפרויקט). סדנאות לחינוך פיננסי וחיבור להלוואות לטווח בינוני, על מנת למנוע מכירה של הדירות למשקיעים ומימוש עליית ערך טרם הפרויקט, ובשאיפה שהדיירים הנוכחיים יהנו מפירות הפרויקט. מעורבות בפרויקט למשך 20 שנה, תוך ליווי חברתי לאחר אכלוס ופעולות לבינוי הקהילה החדשה.	✓		✓	✓
 תמחיל חברתי	שילוב חזקות דיור שונות – בעלות, שכירות במחיר מופחת ובמחיר שוק. שילוב מודל בעלות חלקית – חלק מיחידות הדיור בבעלות העמותה יושכרו למשך 7 שנים במסגרת תכנית "משכירות לבעלות". תכנית ביוזמת העמותה בה ניתנת לתושבי שכונה וותיקים (מעל 5 שנים) זכות מגורים בדירות להשכרה מסובסדת וכן זכות לרכישה של הדירות.	✓		✓	
 בניה ירוקה	חסר מידע				
 כלכלה מקומית	חסר מידע				
מיקום בפריפריה גיאוגרפית או חברתית	כן, אשכול 1.				

מודל המימון

קיימת הפרדה בין הפרויקט הנדל"ני והתכנית החברתית הנלווית לו, לבין היוזמות לפיתוח המרחב הציבורי והקמת מבני ציבור.

פרויקט הנדל"ן מממן על ידי גיוס חוב של היזם (חברת אזורים), והתשואה שלו לא צפויה ליפול מתשואה של כל פרויקט התחדשות עירונית. הפרויקט נסמך על מענק ממשלתי שבו זכה הפרויקט, שערכו 24 מיליון ₪ (ראה פרוט בפרק 2א לעיל). רובד מימון נוסף לפרויקט הבינוי צפוי להגיע מקרקע משלימה, מה שאיפשר, יחד עם המענק לעיל, כניסה של יזם עסקי לפרויקט, שללא רכיבי מימון אלה לא היה כלכלי, לאור ערכי הקרקע באזור הפרויקט בלוד. מרביתו של המענק הממשלתי מיועד למימון העלות הכרוכה בשילוב של יחידות דיור להשכרה בהישג יד, וחלק אחר (מופחת) נועד לממן חלק מהתכנית חברתית. מרבית הרכיבים החברתיים, ובכלל זה העבודה הקהילתית והפרטנית עם המשפחות וכן ההשקעה במבני הציבור מממנים על ידי פילנתרופיה, ובמבני הציבור משולב גם רכיב של מימון עירוני/ממשלתי.

במקביל, עמותת ג'ינדאס מעוניינת לגייס השקעות אימפקט לצורך הגדלת היקף יחידות הדיור שיוצעו כדיור בהישג יד מתוך סך הדירות בפרויקט, וכן כדי ליצור דיור בהישג יד שמחירו נמוך מהדיור בהישג יד המתוכנן (הפחתה של 20% בלבד ממחיר השוק). לשם כך, מבקש הארגון לגבש מודל שיתבסס על משקיעי Impact first, אשר יהיו מעוניינים להשקיע בפרויקט הנדל"ני, אך להסתפק בתשואות פיננסיות נמוכות ביחס להשקעה שוקית מקבילה. כמו כן הארגון מבקש לאתר משקיעים שיהיו מוכנים להשקיע לאורך זמן, באופן אידאלי למשך 20 שנה, לעומת טווח ההשקעות המקובל, גם בתחום האימפקט, שהוא לכל היותר 7-8 שנים. לכן בתום תקופה זו יהיה צורך לשלב מנגנון של מימון מחודש.

על מקומן של השקעות האימפקט בפרויקט נאמר על ידי נציגת הארגון כי "השאיפה היא לשלב אימפקט במקום שהוא בין חברתי נטו ליזמי נטו – בתווך הזה של החברתי והיזמי".

ביתא מבית אלעד ישראל מגורים החדשה, אפריקה ישראל וארץ עיר – קריית אליעזר חיפה

תיאור הפרויקט

הפרויקט מובל על ידי חברה יזמית, בשיתוף עם ארגון חברה אזרחית – ארץ עיר. בפרויקט מעורבות משמעותית של קריית אליעזר חיפה ושל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.

מדובר בפרויקט פינוי-בנייה במתחם רוטשילד בשכונת קריית אליעזר בחיפה. במתחם 48 יח"ד במצב נכנס שיהפכו ל 205 יח"ד 450 מ"ר שטחי ציבור, 40 מ"ר תעסוקה ו-280 מ"ר מסחר. המיזם מבוסס על מכפיל יחסית נמוך, וצפיפות של 40 יח"ד לדונם, והבנייה תשלב בניה מרקמית לצד בניה גבוהה.

רכיב חברתי/סביבתי	ישום בפרויקט	מימון ממשלתי/עירוני	מימון היזם	מימון פילנתרופיה
 איכות דיור	במבנים תבוצע הריסה ובניה והם יכללו שדרוג מערכות וחזיתות. קיים דגש על איוורור, תאורה ונוף פתוח – למשל, בהסכם מול בעלי הדירות יש התחייבות שדירות התמורה יכללו לפחות שני כיווני אוויר.		✓	
 איכות חיים	שטחי ציבור פתוחים כוללים שצ"פ ציבורי רחב וכן שצ"פים בין הבניינים המאפשרים פעילות גופנית. בהיבט של זמינות שירותי בריאות – הנושא נבחן, ובשל הקרבה לביה"ח רמב"ם לא נמצא חוסר בשירותי רפואה. כמו כן, המיזם כולל תכניות לעידוד אורח חיים בריא – כמו קבוצת הליכה לקשישים. בהיבט של חינוך – בפרויקט תכנית חברתית שכוללת 'כפר סטודנטים' – מלגאים שמבצעים עבודה מעשית בשכונה ב-8 תכניות שונות – תיאטרון קהילתי ומיזם תעוד סיפורי חיים לקשישים, תכניות לילדים ונוער בהן מרכז למידה פרטנית שהקימה העירייה והסטודנטים מתגברים, קבוצות לימוד עברית לילדים דוברי רוסית, והפעלת מכינה להכנה לבית ספר יוקרתי לאומנויות הפועל בשכונה על מנת לסייע לילדים מהשכונה להשתלב בבית הספר.	✓	✓	✓
 שייכות	נעשות פעולות של תעוד סיפורי חיים, קבוצת שירה לתושבות וותיקות, סביב היחס של הקשר לשכונה, קרבה למרחב. מפגשים לתושבים עצמם ואירועים קהילתיים שמיועדים לחיבור הקהילה הקיימת.			
 מרחב עירוני	בינוי שטחי ציבור עבור שירותים עירוניים ובכללם מעונות לילדים, בית כנסת, מבנה ציבורי רב תכליתי. חלק מהשטחים משולבים בחזיתות המבנים בערוב שימושים. פיתוח שדרה של הולכי רגל, ופארק ציבורי לצד שטחי מסחר. הנגשה של השצ"פים והצללה.	✓	✓	

רכיב חברתי/סביבתי	ישום בפרויקט	מימון ממשלתי/עירוני	מימון היזם	מימון פילנתרופיה
 דיוור מכיל	שילוב 19 יחידות דיור בהישג יד להשכרה בשכירות מופחתת ושכירות במחיר שוק מפוקח.	✓		
 קהילה	תכנית חברתית הכוללת עבודה קהילתית, תרבותית וחינוכית ומכוונת בעיקר למשפחות צעירות. תסקיר חברתי תיקי משפחה – ראיונות עומק עם הדיירים בפרויקט, בעלים ושוכרים, בדגש על הדיירים המתגוררים כיום בפרויקט. הראיון נועד כדי למפות את צרכי התושבים בשלב המעבר והאכלוס וכן כדי לזהות את העמדות כלפי המתחם והשכונה. כמו כן, חלק מהדיירים מלווים פרטנית ע"י עו"ס קהילתית המסייעת במיצוי זכויות, טיפול פרטני וקהילתי. סיוע בהתארגנות נציגויות דיירים בכל מבנה, ביצוע קורס ייעודי לנציגים שעסק בבניית נציגויות. וכן קורס שעסק בתחזוקת מבנים גבוהים והיבטים הנוגעים ליום שלאחר האכלוס.	✓	✓	✓
 מניעת דחיקה	תוקם קרן תחזוקה לתקופה של 5-6 שנים.		✓	
 תמהיל חברתי	שילוב דיור להשכרה במחיר מופחת ובמחיר שוק. כמו כן תמהיל הדיור כולל יח"ד קטנות.	✓		
 בניה ירוקה	בהתאם למחויב בחוק			
 כלכלה מקומית	הקצאת שטחי מסחר שואפים לעודד מסחר מקומי, אך עדיין לא ברור באלו כלים.		✓	
מיקום בפרפריה גיאוגרפית או חברתית	כן. אשכול 4			

מודל המימון

הפרויקט משלב מימון יזמי, ממשלתי ופילנתרופי ואינו כולל מימון אימפקט מובהק. בפרויקט זה ההפרדה בין מימון מיזם הנדל"ן לבין מימון הרכיבים החברתיים (התכנית החברתית), פחות מובהקת. המיזם הנדל"ן מימון על ידי החברות היזמיות (ביתא, שלימים נרכשה על ידי אלעד ישראל מגורים ואפריקה ישראל), שמממנות חלק קטן מהתכנית החברתית. המימון מגיע מתקציב ייעודי שהוקצה לכך על ידי החברות היזמיות, "הרואות בפעילות החברתית חלק מפעילות השיווק של הפרויקט".

גם פרויקט זה זכה למענק ממשלתי כספי ישיר, המממן חלק מהפעילות החברתית ושילוב דיור בהישג יד. כאשר רוב הפעילות החברתית ממומנת על ידי פילנתרופיה, שמגוייסת לעיתים באופן ישיר בין אם על ידי העמותה או על ידי היזמים, אך בעיקר באמצעות רכימת שותפויות עם גורמים כמו אוניברסיטת חיפה ומכללת ויצו. גופים אלו מממנים סטודנטים שמחוייבים לפעילות חברתית במסגרת מלגות ומבצעים אותה במיזם, בהנחיית רכזת מטעם עמותת ארץ עיר. נציגי הפרויקט עמדו על הקושי לגייס פילנתרופיה לטובת פרויקט בינוי במתחם ספציפי, אך הצביעו על הפוטנציאל הרב ברקימת שותפויות מבוססות פילנתרופיה, וכן בגיוס כספי פילנתרופיה למימון תכניות חברתיות קהילתיות ברמה שכונתית שאין להם קשר הכרחי עם פרויקט הבינוי או עם המתחם הספציפי, והן מכוונות לתושבי השכונה בתחומים כגון נוער בסיכון, קשישים תרבות יהודית ועוד.

מימון רכיבים חברתיים פיזיים, ובפרט דיור בהישג יד, נעשה ברובו על ידי המענק הממשלתי בו זכתה השותפות, מימון ציבורי שאיפשר את כדאיותו הכלכלית של הפרויקט. לא קיים מימון פילנתרופי לרכיבי הבנייה החברתיים, ולדברי נציג השותפות "פילנתרופיה לא מתאימה למימון של רכיבים פיזיים – הסכומים גבוהים מדי והתוצאות רחוקות מדי".

חברת ביתא נכנסה לפרויקט בשלבים מוקדמים, וחברת אפריקה ישראל הצטרפה כשותפה בשלב מאוחר יותר. נציג הפרויקט מתאר את הפעילות הראשונית של ביתא כהשקעת אימפקט כיוון שהחברה השקיעה במיזם בסיכון גבוה, באזור שלא הייתה בו וודאות לכדאיות כלכלית, בשלבים מאד מוקדמים. לדבריו, "נושא האימפקט ובעיקר הקול הקורא (המענק הממשלתי א.א) עשה הרבה יחסי ציבור, ועכשיו גופים כמו בנקים, יזמים, חברות ביטוח מבינים שהולכים לשם ונכנסים לזה".

תנועת אור – 'שכונת חיים' בשדרות

הפרויקט מובל על ידי ארגון חברה אזרחית.

תיאור הפרויקט

פרויקט זה כולל בניה חדשה בקרקע פנויה באזור עירוני בשדרות, ללא הריסה של המבנים הקיימים, וללא תוספת זכויות. למרות זאת, בחרנו לכלול אותו בין הפרויקטים בסקירה זו, כיוון שהוא מהווה התחדשות עירונית במובנה הרחב, והוא צפוי לחולל שינוי פיזי משמעותי בסביבתו, ובמקרה הזה גם שינוי ייחודי ויוצא דופן.

הפרויקט מתוכנן כ'כפר ורטיקלי', מודל עירוני בבניה רוויה, ומטרתו יצירת איכות חיים בעיר פריפריאלית, כניגוד לבניה הפרברית בישובים חדשים ומסוגרים או בשכונות פרבריות בערי פריפריה. במובן זה הפרויקט מהווה שינוי משמעותי בתפיסת העולם ובפרקטיקות של הגוף המוביל את המיזם – תנועת אור, שהיא תנועה התיישבותית הממוקדת במרחב הכפרי בפריפריה הצפונית והדרומית. מטרת הפרויקט היא יצירת אלטרנטיבה עירונית לאוכלוסייה ממעמד ביניים, המחפשת את איכות החיים הכפרית, וזאת בשאיפה למשוך אוכלוסייה זו אל הפריפריה, תוך חיזוק ערי הפריפריה, להבדיל מהתיישבות כפרית.

הפרויקט כולל 260 יח"ד ב-8 מבנים בתמהיל מגוון, כמו כן כולל הפרויקט רכיבים פיזיים וחברתיים שדרשו השקעה נוספת על זו המקובלת בבינוי דיור סטנדרטי, כמפורט בהמשך.

רכיב חברתי/סביבתי	ישום בפרויקט	מימון ממשלתי/עירוני	מימון אימפקט
 איכות דיור	לא רלוונטי כיוון שמדובר בבניה חדשה.		
 איכות חיים	הקמת מרכז ספורט.	✓	
 שייכות	לא רלוונטי כיוון שמדובר בבניה חדשה.		
 מרחב עירוני	מרחב מעודד הליכה, שילוב חניה תת קרקעית המאפשר פיתוח של מרחב ציבורי מנותק מאזור כלי הרכב, בו יתקיימו חיי הקהילה וילדים יוכלו לשהות בבטחה. שילוב הקמה של שירותים ציבוריים – מרכז קהילתי וכן פארק ציבורי שיוקם על ידי הרשות המקומית. הקמה וניהול של גנים לגיל הרך. ערוב שימושים הכולל שטחי מסחר ובית קפה.	✓	✓
 דיור מכיל	שילוב יח"ד להשכרה ארוכת טווח במחיר שוק	✓	

רכיב חברתי/סביבתי	ישום בפרויקט	מימון ממשלתי/עירוני	מימון אימפקט
 קהילה	התכנון מכון ליצירת תשתית לחיי קהילה.		✓
 מניעת דחיקה	לא רלוונטי כיוון שמדובר בבניה חדשה.		
 תמהיל חברתי	שילוב דיור להשכרה ותמהיל גודל דירות מגוון.		✓
 בניה ירוקה	מחוייבות לבניה לפי תקן בניה ירוקה		✓
 כלכלה מקומית	שילוב יחידות סטודיו למשרדים וקליניקות, הקמת האב לעבודה משותפת, שילוב שטחי מסחר, ובכלל זה שני מתחמים המיועדים להשכרה לחברת הייטק שעובדיה יתגוררו במתחם.		✓
מיקום בפרופריה גיאוגרפית או חברתית	כן. אשכול 4.		

מודל המימון

מימון ההון העצמי הנדרש לפרויקט (כבסיס למימון בנקאי) נעשה באמצעות השקעות המוצגות כהשקעות אימפקט מ-15 עד 20 משקיעים שרובם ככולם מחו"ל. במועד הראיון הארגון גייס מחצית מהסכום, ותכנן לצאת לסבב גיוס נוסף, אולם לבסוף לא נדרש לגייס הון עצמי נוסף, כיוון שערך הקרקע עלה באופן משמעותי. בסבב הגיוס היחיד, משקיעי האימפקט נרתמו למודל השקעה שקרוב יותר ל-Impact First שכן התשואה שהובטחה על ההשקעה נמוכה משמעותית מהתשואה השוקית, וגם היא הובטחה בתום עשור, להבדיל מ-3 עד 4 שנים שהיא לדברי נציג הפרויקט תקופת ההחזר המקובלת ביוזמות נדל"ן מסוג זה.

חשוב לציין בהקשר זה, שמרבית המשקיעים בפרויקט הם תורמים של תנועת אור (פילנתרופים) – שעל פי נציג הארגון "...מכירים את הארגון לאורך שנים ומאמינים בחזון. אנשי נדל"ן מחו"ל, רובם עוסקים בהשכרה ארוכת טווח ולכן מורגלים בהשקעות לטווח ארוך". מכאן שבפרויקט הנוכחי, ניתן לראות כיצד שחקנים שפעלו כפילנתרופים בפרויקטים אחרים של תנועת אור הפכו להיות משקיעי אימפקט.

נציג הארגון הסביר את הבחירה לגייס מימון באימפקט (ולא בפילנתרופיה) בכך שהסכומים שהיו דרושים לפרויקט הם בשיעור שקשה לגייס כתרומות. כמו כן, בחירה במודל של השקעה מאפשר להוכיח היתכנות ולשכפל את המודל. "הפילנתרופיה משתנה ובעצמה הופכת להיות יותר פילנתרופיה של אימפקט. התפיסה היום היא שאימפקט זה סוג של פילנתרופיה – השקעה שהיא בת קיימא ושהיא סקילבילית".

דיון

רכיבים משותפים בדרך למודל חברתי מוסכם

מהדברים לעיל עולה בבירור, שלא קיים מתווה מוסכם, וודאי לא מתווה מוסדר או מחייב, שמציע מסגרת מקיפה המגדירה את מכלול ההיבטים החברתיים שראוי להטמיע בפרויקט התחדשות עירונית במודל חברתי. מתיאור הפרויקטים שנסקרו במחקר זה ניכר כי בפועל היזמים, הארגונים החברתיים והמשקיעים בוחרים לקדם היבטים חברתיים שונים ומגוונים בהתאם לתפיסת עולמם, מטרותיהם ולא אחת לאור ההזדמנויות והמשאבים הזמינים לפעילות חברתית (דוגמת שותפויות עם סטודנטים מלגאים במתחם רוטשילד). בהעדר מסגרת, כר הפעולה הוא כה רחב שיכול להכיל מגוון כמעט אינסופי של רכיבים ופעילויות שעשויים להיכלל תחת ההגדרה של 'מודל חברתי', ללא היררכיה ממשית ביניהן, ללא הקשר ברור לשלב בו מצוי הפרויקט וללא הגדרה של תוכן והיקף הפעילות. במידה רבה אין זה מפתיע, מכיון שהפרויקטים שהוצגו לעיל הם מיזמים חלוציים, שיצרו יש מאין מודל חברתי (גם אם בהשראת מודלים בעולם, היבוא וההתאמות לישראל יחודיים למיזמים אלו), כאשר המודלים גובשו, ועודם נבנים, 'תוך כדי תנועה' ועוברים שינויים תדיר.

ולצד זאת, למרות שאין מסגרת ברורה, ניתן למצוא מאפיינים משותפים לכל ו/או למרבית המיזמים שסקרנו. הראשון והבולט בהם הוא קיום הפעילות בפרופריה הגיאוגרפית ו/או החברתית, במקומות מאתגרים המאופיינים באוכלוסיה ממעמד חברתי-כלכלי נמוך. אלו אזורים שסביר שכוחות השוק לא היו מושכים אליהם יזמות של התחדשות עירונית, בהעדר כדאיות כלכלית ואולי גם רתיעה מסוימת להיכנס לפרויקט בסיכון גבוה באזורים מאתגרים מבחינה חברתית (העיר שדרות שונה לעניין זה, כיוון שבהחלט מתבצע בה פיתוח סטנדרטי למגורים, אך בדרך כלל ללא המאפיינים הפיזיים והחברתיים היחודיים של הפרויקט שמובילה תנועת אור).

מאפיין משותף נוסף הוא יצירה של דיור שהוא שונה מסוג הדיור שנוצר בפרויקטים סטנדרטיים. בהיבט זה נעשית התערבות ביחס לחזקה בדיור – שילוב של דיור להשכרה ובעלות חלקית, וכן התערבות ביחס למחיר הדיור באמצעות שילוב דיור בהישג יד. כמו כן, ישנו דגש על תמהיל דירות שמתוכנן כך שיתאים לאוכלוסייה יעודית, בין אם דירות קטנות שמהוות הזדמנות למגורים עבור יחידים, זוגות ומשפחות קטנות, או דירות המתאימות לשותפים ולקהילות המתגוררות יחד ברמה גבוהה של שיתוף (בפרויקט הדרים).

מאפיין בולט נוסף נוגע להתערבות משמעותית של המיזמים בסביבה שמחוץ למבנה המגורים. התערבות זו, דרך הקמה של מרחבים ציבוריים (למשל פיתוח חניה במפלס תת קרקעי לצורך שימור מרחבים פתוחים לקהילה בפרויקט בשדרות או שביל ירוק בפרויקט רוטשילד), פיתוח מבני ציבור או מבנים לקהילה כגון מתנ"ס מרכז קהילתי, מרכז ספורט וכיו"ב, היא יחודית בשדה ההתחדשות העירונית שבו ההתחדשות לרוב ממוקדת במבנה המגורים בלבד, ופרויקטים מאופיינים ב'עיוורון' למרחב הציבורי (בפרט תמ"א 38).

היבט משותף נוסף נוגע למקום המרכזי של התושבים הקיימים בפרויקט, החל מרמת מעורבות גבוהה בתהליכי קבלת החלטות, בעיקר באמצעות עידוד הקמת נציגויות דיירים וליווי הנציגויות, עובר ביצירת תשתית מידע על הצרכים והעמדות של התושבים כבסיס לתכנון וליצירת תכנית הליווי החברתי באמצעות מיפוי חברתי, ועד לסיוע פרטני של עו"ס למשקי בית. היבטים אלו מיושמים באופן בולט בפרויקט ברמת אשכול ובפרויקט רוטשילד, ומיזמים אלו גם מדגימים גישה יחודית בשדה ההתחדשות העירונית לאוכלוסיית השוכרים – בעוד שלרוב אוכלוסיה זו נטולת קול בתהליך ההתחדשות העירונית, כיוון שאין לה מעמד קנייני של בעלות והיא לא צד לעסקה – הרי שבפרויקטים המתוארים נעשות פעולות כדי להביא את קולם של שוכרי הדירות במתחמים, ולהציע מענים שעשויים למנוע דחיקה של שוכרים, כמו דיור בהישג יד ודיור להשכרה ארוכת טווח.

ולבסוף, מאפיין חשוב נוסף נוגע לשחקנים שמובילים ומוציאים לפועל את המיזמים – בכולם מעורבים ארגונים בעלי תפיסה חברתית, בין אם כגורם היוזם ובין אם כגורם מרכזי בשותפות. כמו כן, בשלושת הפרויקטים שמעריבים אוכלוסיה וותיקה קיימת, מוקצים משאבים להעסקת רכז/ים חברתיים.

מימון אימפקט ופילנתרופיה

בהעדר הגדרות מקובלות ומוסכמות אשר תהווה בסיס להשקעות אימפקט, מציגים היזמים, הארגונים החברתיים והמשקיעים חלק מן ההשקעות בפרויקטים השונים כהשקעות אימפקט. בהקשר זה נטען מצד אחד כי השקעות אימפקט הן "סוג של פילנתרופיה" ומצד שני נאמר כי זו "השקעה ככל השקעה רק שיש לה היבטים חברתיים בולטים". בין זה לבין זה מוצגות השקעות אימפקט כהשקעות "הון סבלני" כלומר לטווחי זמן ארוכים מן המקובל בשוק ההתחדשות העירונית, ולעיתים כהשקעות Impact first תמורת תשואה נמוכה יותר מן התשואה הצפויה/מקובלת בתחום, וכן כהשקעות Finance first בהן מצפים המשקיעים להחזר המקובל בשוק, אך נכונים לנטילת סיכון פיננסי גבוה מהמקובל תוך אמונה שהעבודה החברתית תתרום להעלאת שווי הנכסים ולהחזר ההשקעה המצופה.

באשר לזמינותן של השקעות אימפקט – עלה קושי בקרב חלק מהארגונים לגשת למשקיעים ולעבור את הדרך הכרוכה בגיוס השקעה. אחד המרואיינים תאר את שוק האימפקט בישראל כאשליה, וכשוק שלא באמת קיימים בו משקיעי Impact first שניתן לרתום אותם להשקעה מורכבת, ארוכת טווח ובעלת סיכון במיזם התחדשות עירונית. תאור זה עולה בקנה אחד עם המתואר בסקירה לעיל – שוק האימפקט הישראלי אינו מפותח במיוחד, ופועלים במסגרתו משקיעים ישראלים מעטים. יתרה מזו, גם השוק העסקי בישראל בכללותו משתרך מאחור בכל הנוגע לאימוץ מגמות השקעה חברתיות (שיקולי ESG או SDG) בהשוואה לשחקני שוק כמקובל בעולם.

בהעדר אפשרויות גיוס מספקות בישראל, פנו חלק מהארגונים לאיתור השקעות אימפקט בחו"ל. תהליך זה תואר על ידי אחת מהמרואיינות כ"כניסה לעולם של כרישים". עבור הארגון שמנוסה בגיוס פילנתרופיה אך אינו מנוסה ברקימת שותפויות עסקיות, היווה צעד זה אתגר מאד משמעותי אשר דרש משאבים ומומחיות, שלא היו זמינים בארגון. לצורך כך הסתייע הארגון בליווי התנדבותי של גורמים בשוק העסקי הישראלי אשר סייעו ביצירת קשרים עם שחקני אימפקט בינ"ל, ובהבנה של הסביבה העסקית והמשפטית הבינ"ל שהייתה זרה לארגון. סוגיה זו מבליטה את החסר בישראל של גופים מתווכים, שתפקידם לחבר בין הון פוטנציאלי שמעוניין לבצע השקעת אימפקט ובין גופים חברתיים, קהילתיים או ציבוריים שפועלים בשדה ומחפשים מימון לפעילות בעלת אימפקט חברתי, במקרה הזה, התחדשות עירונית חברתית.

יחד עם זאת, חשוב לציין ששניים מתוך ארבעת הפרויקטים ממומנים על ידי השקעות אימפקט שמהוות בסיס ההון בעזרתו גוייס מימון בנקאי. בשני המקרים מבוסס גיוס האימפקט על מומחיות, קשרים והכרות קודמת עם משקיעים פוטנציאליים. המקרה של תנועת אור מעניין במיוחד, כיוון שמשקיעי האימפקט רובם ככולם הם פילנתרופים שתרמו לארגון לאורך שנים, במהלכן הם ביססו הכרות עם צוות הארגון ולמדו להעריך את יכולות הארגון. מנקודת המבט של תנועת אור, המעבר מגיוס משאבים פילנתרופיים לגיוס השקעות אימפקט נעשה הן בשל הסכום הגבוה שהיה דרוש למימון הפרויקט והן כדי ליצור מודל שיהיה בר שכיחות בפרויקטים אחרים.

אשר לפילנתרופיה, מתיאור הפרויקטים והיבטי המימון שלהם נראה כי למימון הפילנתרופי יש תפקיד מוגדר במודל החברתי להתחדשות עירונית, שנמצא בהלימה לדפוסים מסורתיים של פילנתרופיה – השקעה בארגוני חברה אזרחית ובפעילות קהילתית בפרט עם אוכלוסיות במעמד חברתי-כלכלי נמוך, והשקעה במבני ציבור לפעילות קהילתית באזורים מוחלשים. בחלק מהמיזמים שסקרנו המימון הפילנתרופי מהווה רובד משמעותי באמצעותו ממומנים מרבית הרכיבים ה'רכים', קרי הפעילות הקהילתית-חברתית והשירותים החברתיים, וכן פיתוח מבני ציבור (לצד מימון ממשלתי/עירוני). כמו כן, מעורבותם של ארגונים חברתיים שנתפסת כחיונית לקידום מודל חברתי, כשלעצמה מעידה על קיומו של מימון פילנתרופי עליו נשענים הארגונים מלכתחילה.

בתוך כך, לא נמצאו עדויות לכך שמימון פילנתרופי משמש את ליבת הפרויקט היזמי או את הבינוי, ואף הובהר שממילא אלו דורשים מימון בהיקף שחורג מההיקף המקובל של מימון פילנתרופי. עוד עלה, כי פילנתרופים אינם מעוניינים לתמוך ברכיבים הנוגעים לבינוי המגורים (למשל עבור תוספת דיור בהישג יד), כיוון שהם תופסים זאת כתמיכה ישירה ביזם שמרוויח מעסקה כלכלית, ואינם מעוניינים להקדיש משאבים כדי להבטיח שיזם יגיע לכדאיות הכלכלית המובטחת לו. עוד בהקשר זה, גם גיוס הפילנתרופיה לא נעשה בהכרח ביחס לאוכלוסיית מתחם ספציפי שעובר התחדשות עירונית,

והפרויקטים החברתיים-קהילתיים עבורם מגויסת פילנתרופיה, כמו גם פיתוח של מבני ציבור, מכוונים לעיתים קרובות לקהל רחב יותר, ומהווים השקעה בשכונה ולא במתחם ספציפי.

לצד זאת, הלוגיקה המוצגת על ידי המעורבים במיזמים (יזמים, ארגונים חברתיים ומשקיעים) היא שהתמיכה הפילנתרופית בחיזוק הקהילה מתבטאת בהקטנת הסיכון להשקעות במיזם ההתחדשות העירונית או אף בעליית ערכו, משום שקהילה חזקה יוצרת ביקושים ומעלה את ערך הנכסים. האלמנט הזה בולט גם ובמיוחד במקרה של מתחם רוטשילד בקרית אליעזר בחיפה, שם הופנה חלק מתקציב השיווק של הפרויקט לפעילות חברתית-קהילתית, לצד מענקים פילנתרופיים.

לא זו בלבד, אלא שישנה עדות לכך שמיזם ההתחדשות העירונית עשוי להוות גורם למשיכת מימון פילנתרופי לחיזוק הקהילה במסגרתו, כאשר היזמים מסייעים בגיוס מימון פילנתרופי כמו במקרה של פרויקט הדורים וכן בפרויקט רוטשילד. ניתן להניח כאן לוגיקה דומה – יש יותר תמריץ להשקעת מימון פילנתרופי לפיתוח קהילתי במקום שבו מתפתח מיזם התחדשות עירונית שישפר את המרחב הפיזי וימשוך אוכלוסייה להישאר ולהצטרף.

מסקנות והמלצות

לאור ההשפעות מרחיקות הלכת של התחדשות עירונית על שכונות וקהילות הצפויות בעשורים הקרובים יש חשיבות לחיזוק ההיבטים החברתיים של מסגרות ההתחדשות העירונית המיושמות היום בישראל. דרך אחת לעשות זאת היא באמצעות יצירה של 'מודל חברתי', שיורכב מסט של עקרונות ותהליכים שישומם עשוי להביא ליצירה של התחדשות עירונית בעלת השפעה חיובית יותר על יחידים, משפחות, קהילות, שכונות וערים. מימון הרכיבים החברתיים יכול שיעשה על ידי שותפויות בין ממשלה, שוק פרטי, משקיעי אימפקט ופילנתרופיה, אולם בהעדר תשתית רגולטורית, מימונית וארגונית, רקימת שותפויות מעין אלה תמשיך להיות מאד מוגבלת.

כצעד ראשון לכך יש **לגבש מסגרת ל'מודל חברתי' ולהכריע מהם מרכיביו**, לקבוע מהי ההיררכיה ביניהם ובאלו תנאים רצוי לשלב את הרכיבים השונים (למשל, רכיבים שישווגו כחיוניים במיזמים הממוקמים בפריפריה עשויים להיות שונים מאלו שנדרשים באזורי ביקוש). צעד ראשוני זה יכול להיסמך על הניסיון הנצבר במיזמי ההתחדשות העירונית שנסקרו בעבודה זו, וגם על הכלי להערכת אימפקט שתואר לעיל.

את רכיבי המודל יש לעגן ב**רגולציה יעודית ובהירה**, שתסדיר את תכולת הרכיבים ומאפייניהם. בהקשר זה מתבקש לעמוד על האפשרות שיצירה של מסגרת שכזו ובפרט הרגולציה של מרכיביה, עלולות להביא לקיבעון בשדה הפעילות החברתית-קהילתית בהתחדשות עירונית ולהטיל מגבלות ולהערים קשיים על יוזמות מבורכות כמו אלו שתוארו במחקר זה. גיבוש מודל חברתי צריך להעשות לאור חשש זה, ולשלב מנגנוני גמישות שיאפשרו התאמה של המודל למאפייני המיזמים השונים, וביטוי לשיקול דעתם של שחקנים מקומיים שמובילים את התהליכים החברתיים והקהילתיים.

כמובן, שיצירת מסגרת היא תנאי הכרחי אך לא מספיק – הרגולציה צריכה לבוא יחד עם משאבים למימון של העלויות הנוספות הכרוכות בהפעלת מודל חברתי, באופן מלא (במקרים מסוימים) או חלקי בשילוב עם מגוון מקורות מימון (שוק, אימפקט, פילנתרופיה). לשם כך, נדרשת פעולה אקטיבית של הממשלה ליצירת תשתית לגיוס מימון חברתי, בדגש על השקעות אימפקט. כמו כן, נדרש פיתוח של תשתית ארגונית שתאפשר השקעות אימפקט, שכוללת **גופים מתווכים** שתפקידם לחבר בין משקיעים ובין גופים שמובילים פעילות חברתית-קהילתית ומחפשים מימון.

בהעדר רגולציה שמאפשרת ומקדמת השקעות אימפקט בישראל, קשה לצפות להתפתחותו של שוק השקעות אימפקט ישראלי, וממילא לא מתפתח שוק אימפקט ייעודי להיבטים חברתיים בהתחדשות עירונית או בנדל"ן חברתי בכלל. עד כה, הפילנתרופיה עושה את תפקידה בפיתוח אקוסיסטם תומך השקעות אימפקט, אך ככל שהדבר נוגע לאתגרים החברתיים הכרוכים בהתחדשות עירונית, אין זה מספיק, ונדרשת פעולה ממשלתית ממוקדת כדי להענות לאתגרי השעה בהתחדשות עירונית, שרק ילכו ויתעצמו.

רשימת מקורות

מקורות בעברית

- אריאב, א. זיו, נ. ובן שחר, ד. (2022). **דיוור בהישג יד בישראל – פיתוח אקו סיסטם למשקיעי אימפקט**. הגר – מחקר ופיתוח מדיניות דיוור חברתי.
- וינשטיין, צ. (1998). שיקום השכונות בישראל – מס שפתיים או פרויקט חברתי מהמעלה הראשונה? **קרקע** 45, 23.
- זיו, נ. (2022). התחדשות עירונית בישראל – דינמיקה של מרחב חברתי ורגולטורי, **משפט חברה ותרבות**, ה, 15–46.
- כרמון, ג. (1997). שיכון עירוני: שלושה דורות של מדיניות והדגמתה בשכונות תל אביב-יפו. **מחקרי תל אביב יפו – תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית**, ב, 105.
- ליון, ד. ואהרון-גוטמן, מ. (2021). דור המינוף העצמי: לקראת מפנה בדיון החברתי על התחדשות עירונית בישראל. **תיאוריה וביקורת**, 55, 73.
- פדן, י. (2014). התחדשות עירונית היבטים חברתיים בתכנון, במקום מתכננים למען זכויות תכנון.
- קופראק, נ. (2022) השקעות ESG, הכנסת מרכז מחקר ומידע.
- רבינוביץ, מ. (2017). **מבט אל אוכלוסיית הזקנים בתהליכי התחדשות עירונית**, הגר – מחקר ופיתוח מדיניות דיוור חברתי.
- רודניצקי, ע. (2017). **התחדשות עירונית חברתית מודל לליווי דיירים בתהליכי התחדשות עירונית**, הקליניקה לדיוור קהילה ומשפט באוניברסיטת תל אביב.

מקורות באנגלית

- Australian Housing and Urban Research Institute. (2018). *Understanding opportunities for social impact investment in the development of affordable housing*. Retrieved from the Web August 29 2022: https://www.ahuri.edu.au/sites/default/files/migration/documents/AHURI_Final_Report_No294_Understanding_opportunities_for_social_impact_investment_in_the_development_of_affordable_housing.pdf
- Dembek, K., Madhavan, D., Michaux, F. & Potter, B. (2016). *2016 Investor Report, Impact Investing Australia*.
- European Venture Philanthropy Association (2019). *15 Years of Impact Taking Stock and Looking Ahead*.
- Jarvis, S. L. (2021). *Impact Investing in Social Property: A Case Study of Cheyne Capital*. PhD, The Open University.
- Lewis, I. (2022). *Social taxonomy could prove a step too far for EU, Impact Investor*. Retrieved from the Web August 29 2022: <https://impact-investor.com/social-taxonomy-could-prove-a-step-too-far-for-eu>

Monitor Institute. (2009) *Investing for Social and Environmental Impact*. Retrieved from the Web August 29 2022: [file:///C:/Users/user/Dropbox/My%20PC%20\(Eliyahu-shwartz\)/Downloads/gx-fsi-monitor-Investing-for-Social-and-Environmental-Impact-2009.pdf](file:///C:/Users/user/Dropbox/My%20PC%20(Eliyahu-shwartz)/Downloads/gx-fsi-monitor-Investing-for-Social-and-Environmental-Impact-2009.pdf)

Nicholls, A. & Daggers, J. (2016). *The Landscape of Social Impact Investment Research: Trends and Opportunities* (Documentation). Said Business School and MacArthur Foundation.

Our Crowd & Social Finance Israel. (2019). *Impact Investing in Israel: Status of the Market*. Retrieved from the Web August 29 2022: [https://www.social-finance.org.il/userfiles/banners/Status of the Market Report _Print.pdf](https://www.social-finance.org.il/userfiles/banners/Status%20of%20the%20Market%20Report%20Print.pdf)

Rodin, J. & Brandenburg, M. (2014). *The Power of Impact Investing Putting Markets to Work for Profit and Global Good*. Wharton Digital Press, Philadelphia PA.

Shkolnikov, A. (2021). *Impact Innovation in Israel Ecosystem Overview*, The Edmond de Rothschild Foundation.

The Center for High Impact Philanthropy. *Program-Related Investments*. Retrieved from the Web August 29 2022: <https://www.impact.upenn.edu/program-related-investments/>

Wood, D. Thornley, B. & Grace, K. (2013). *Institutional Impact Investing: Practice and Policy*, *Journal of Sustainable Finance & Investment*, 3:2, 75-94.

