

נייר מדיניות- שילוב הסקטור הפרטי ברשויות המקומיות בצפון ישראל

נייר זה נועד לשמש בסיס לדיון בשולחן עגול באוניברסיטת רייכמן בנושא תפקיד המגזר העסקי בשיקום הצפון. ההתמקדות בצפון נעשית במסגרת השולחן העגול הנוכחי כמקרה בוחן ראשון לבחינת מנגנונים לשילוב המגזר העסקי בתהליכי שיקום אזורי. בהמשך ניתן יהיה להרחיב את הדיון לאזורי שיקום נוספים, ובהם עוטף עזה, תוך התאמת המודלים למאפיינים, לצרכים ולמנגנוני השיקום הייחודיים של כל אזור.

הנייר מציג את האתגרים המרכזיים העומדים בפני הרשויות המקומיות, בוחן מודלים אפשריים לשותפות עם המגזר העסקי, ומציע כיווני פעולה ושאלות לדיון. המלצות אופרטיביות יגובשו לאחר השולחן העגול, על בסיס הדיון עם המשתתפים.

1. מבוא

הרשויות המקומיות בצפון, ובפרט יישובי קו העימות ניצבות מאז מלחמת חרבות ברזל בפני אתגר שיקום רב-ממדי. אתגר זה כולל לא רק חזרת תושבים לבתיהם, אלא גם שיקום תשתיות, חידוש פעילות כלכלית, חיזוק שירותים חברתיים וקהילתיים, מתן מענה לצרכים פסיכוסוציאליים, ושיקום האמון של התושבים בעתיד האזור.

אתגרי השיקום בצפון אינם מתחילים מנקודת אפס. עוד לפני המלחמה סבל השלטון המקומי בישראל מחולשות מבניות עמוקות, ובהן ריכוזיות גבוהה של המערכת השלטונית, אוטונומיה פיננסית מוגבלת, תלות נרחבת במשרדי הממשלה ומחסור בגמישות ניהולית. המלחמה החריפה חולשות אלה והעמידה רשות רבות בפני פער חריף בין האחריות המוטלת עליהן לבין הכלים המוסדיים, התקציביים והניהוליים העומדים לרשותן.

המשבר הנוכחי משלב אפוא בין שני מישורים : משבר מבני מתמשך של השלטון המקומי בישראל, ומשבר חירום שנוצר בעקבות המלחמה. המישור הראשון מתבטא במחסור בסמכויות אפקטיביות, בתלות תקציבית גבוהה וביכולת מוגבלת לתכנן ולהוציא לפועל מדיניות עצמאית. המישור השני הוא המשבר שנוצר בעקבות המלחמה, הכולל פינוי ממושך של עשרות אלפי תושבים, פיזור אוכלוסייה במאות מוקדי קליטה ברחבי הארץ, פגיעה נרחבת בתשתיות ובמבני ציבור, קריסה של פעילות עסקית ותעסוקתית, עומס חריג על שירותי הרווחה והבריאות הנפשית, ופגיעה באמון בין התושבים לבין מוסדות המדינה והרשויות המקומיות. השילוב בין שני המישורים יוצר אתגר שיקום רחב היקף, שאינו יכול להיפתר באמצעות העברות תקציביות בלבד.

על רקע זה, נייר מדיניות זה בוחן כיצד ניתן לשלב את המגזר העסקי בשיקום הצפון באופן מוסדי, מתמשך ומדיד. הטענה המרכזית היא כי מודל שיקום הנשען בעיקר על התערבות ממשלתית ישירה ועל מענקים חד-פעמיים אינו מספק מענה מלא לעומק המשבר ולמורכבותו. אין בכך כדי לגרוע מאחריותה המרכזית של המדינה לשיקום האזור ; אלא להדגיש כי שיקום אפקטיבי מחייב גם גיוס של יכולות המצויות במגזר העסקי - השקעות, מומחיות ניהולית וטכנולוגית, יצירת תעסוקה, חיבור לשווקים, חדשנות וגמישות ביצועית.

מאז מאורעות 7 באוקטובר, ניכרה התגייסות משמעותית של המגזר העסקי לסיוע לעובדים, לקהילות מפונות, לרשויות מקומיות ולארגוני חברה אזרחית. עם זאת, חלק ניכר ממעורבות זו התבסס על תרומות, מענקים ויוזמות נקודתיות. תרומה מסוג זה חשובה במיוחד בשלבי חירום, אך היא אינה מספיקה לשיקום אזורי ארוך טווח. האתגר כעת הוא לעבור ממעורבות אד-הוק למודל של שותפות אסטרטגית, שבו חברות עסקיות אינן פועלות רק כתורמות, אלא כשותפות בתהליכי פיתוח כלכלי, תעסוקה, תשתיות, חדשנות וחוסן קהילתי.

מעורבות זו מעלה מחדש את הדיון בשאלת תכליתה של החברה העסקית. לפי הגישה הקלאסית אשר הוצגה בפס"ד Dodge V. Ford,¹ ובאה לידי ביטוי גם בנוסח הקיים כיום בס"11 לחוק החברות.² שכן, תכליתה המרכזית של החברה היא השאת רווחיהם של בעלי המניות.

לצד תפיסה זו, התפתחו בעשורים האחרונים גישות רחבות יותר הרואות בתאגיד ישות בעלת אחריות כלפי מגוון בעלי עניין, ובהם עובדים, לקוחות, ספקים והקהילה שבה הוא פועל. את החלל בנוסח ס"11 מילאו פסיקות בתי המשפט באמצעות עקרון הכללי במשפט הישראלי באשר לחובת תו"ל בכלל, ובפרט חובת האמון.³ תפיסה זו הובילה להתפתחות תפיסת ESG והניעה תהליכי הטמעה של שיקולים חברתיים וסביבתיים בפעילות העסקית השוטפת.⁴ בהקשר של שיקום הצפון, משמעות הדבר היא שמעורבות עסקית יכולה לשרת גם אינטרס ציבורי וגם אינטרס עסקי ארוך טווח: חיזוק הכלכלה האזורית, יצירת סביבת פעילות יציבה, בניית אמון ציבורי ופיתוח שווקים וכוח אדם מקומי.

עם זאת, אחריות תאגידית ר-ESG אינם מספקים כשלעצמם מסגרת יישומית לשיקום אזורי. לכן נדרש לבחון מודלים מוסדיים שיכולים לתרגם את הרצון לסייע ואת האינטרס העסקי למנגנוני פעולה מתמשכים. נייר זה מתמקד בשלושה כיוונים מרכזיים: שותפויות ציבוריות-פרטיות סביב תשתיות ושירותים; מודל של חברות או מוסדות עוגן המחויבים לאזור לאורך זמן; ומנגנוני מימון מעורב והשקעות אימפקט המפחיתים סיכון ומושכים הון פרטי לאזורי שיקום. מודלים אלה אינם מוצגים כפתרון סופי, אלא כבסיס לדיון בשולחן העגול.

¹ Dodge v. Ford Motor Co., 204 Mich. 459, 170 N.W. 668 (1919).

² ס"11(א) לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

³ ע"א 741/01 קוט נ' עזבון איתן ז"ל פ"ד נז(4) 171; ד"נ 7/81 פנידר נ' קסטרו פ"ד לז(4) 673.

⁴ ע' בוקשפן, 2021, "עשרים ומאה שנים לשאלת תכלית החברה – הצעה להתאמת סעיף 11 לחוק החברות לעידן התאגידי המודרני", המשפט כו תשפ"א, 141-180; א' כשר וע' בוקשפן "אתיקה בחברות עסקיות: שיקולי משפטיים ומוסריים" משפט ועסקים ב 159 (2005).

הנייר בנוי באופן הבא: תחילה יוצגו המאפיינים המבניים של השלטון המקומי בישראל והאופן שבו הם מגבילים את יכולת הרשויות להתמודד עם מצבי משבר. לאחר מכן יידונו אתגרי השיקום המרכזיים בצפון, לרבות חזרת תושבים, שיקום תשתיות, חידוש פעילות כלכלית וחידוש שירותים חברתיים וקהילתיים. בהמשך יוצגו מודלים אפשריים לשילוב המגזר העסקי בתהליכי שיקום ופיתוח אזורי, לצד ניתוח ראשוני של החסמים המשפטיים, הרגולטוריים והמוסדיים ליישומם.

בישראל. לבסוף, במקום להציע בשלב זה המלצות סופיות, הנייר יציג כיווני פעולה ושאלות לדיון. ההמלצות האופרטיביות יגובשו לאחר השולחן העגול, על בסיס התובנות שיעלו מן המשתתפים.

2. השלטון המקומי בישראל

במדינות דמוקרטיות מפותחות השלטון המקומי נתפס כמרכיב יסוד של המשטר הדמוקרטי, ולא רק כזרוע ביצועית של השלטון המרכזי. תפיסה זו עוגנה באמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי, הקובעת כי הרשויות המקומיות הן נדבך מרכזי בדמוקרטיה וכי חיוקן תורם לביזור הכוח, להשתתפות אזרחית ולהגברת האחריות.⁵ הספרות התאורטית מצביעה על ארבעה נימוקים מרכזיים לחיוק השלטון המקומי: עקרון הסובסידיאריות, שלפיו החלטות צריכות להתקבל ברמה הקרובה ביותר לאזרח; יתרון המידע המקומי המאפשר התאמת שירותים לצרכי הקהילה; תחרות בין רשויות המעודדת יעילות; והקרבה בין נבחרים לתושבים, המחזקת שקיפות ואמון.

יחד, עקרונות אלה ממקמים את השלטון המקומי לא רק כגוף מנהלי, אלא כמנוע דמוקרטי, חברתי וכלכלי בעל תפקיד מרכזי בפיתוח מקומי ובחיוק החוסן האזרחי.⁶ חשיבות זו מתחדדת במיוחד חשיבות זו מתחדדת במיוחד בתקופות משבר וחירום. במצבים אלה הרשות המקומית היא לעיתים הגוף הציבורי הראשון שנדרש לספק מענה מידי בתחומי רווחה, חינוך, תשתיות, מידע, פינוי, שירותים קהילתיים ושימור הקשר עם התושבים. לפיכך, יכולתן של רשויות מקומיות לפעול באופן גמיש, עצמאי ויעיל משפיעה באופן ישיר על חוסן הקהילה ועל הצלחת תהליכי השיקום וההתאוששות לאחר משבר. בהקשר של שיקום הצפון, נקודה זו היא קריטית: גם כאשר הממשלה מקצה תקציבים ומגבשת תוכניות, יכולת היישום בשטח תלויה במידה רבה ברשויות המקומיות וביכולתן לרכז צרכים, לתעדף מענים, לנהל שותפויות ולשמר אמון ציבורי.

2.1 ריכוזיות שלטונית ומגבלות מבנה השלטון המקומי בישראל

המבנה השלטוני בישראל יוצר פער מתמשך בין האחריות הרחבה המוטלת על הרשויות המקומיות לבין הכלים העומדים לרשותן. פער זה נובע משני כשלים מערכתניים משלימים: ריכוזיות גבוהה של הממשלה, וחולשה מוסדית פנימית של מנגנוני הפיקוח והאיזון בתוך הרשות המקומית בעוד הממשלה מגבילה את האוטונומיה של הרשויות, בתוך הרשות עצמה מרוכז כוח רב בידי ראש

⁵ אריאל פינקלשטיין (2020), **השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים**, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

⁶ יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי - לקראת הבחירות המוניציפליות, (1998), המכון הישראלי לדמוקרטיה. [קישור](#)

הרשות, אל מול מועצה חלשה וחסרת מנגנוני פיקוח אפקטיביים. בפועל, הדבר פוגע ביכולת הרשויות המקומיות לקבל החלטות באופן עצמאי, מהיר ויעיל שכן הם תלויים במידה רבה אישורי הממשלה, בהעברות תקציביות ובהנחיות רגולטוריות. תלות זו מעכבת את יכולתן ליזום, לתכנן ולקדם מדיניות מותאמת לצרכים המשתנים של הקהילה המקומית.

המצב יוצר פרדוקס: הרשויות המקומיות זוכות לאמון ציבורי גבוה, אך חסרות את הכלים לממשו. סקרי אמון מצביעים על כך ששיעור האמון ברשויות המקומיות גבוה משמעותית מהאמון בממשלה, בכנסת ובמפלגות. שכן, מדד אמון הציבור מוסדות הפוליטיים בישראל שומר על ממוצע נמוך לאורך זמן. אמון בשלטון המקומי נובע מהקרבה לתושבים ומהתפיסה שהרשות המקומית מכירה את הצרכים המקומיים. עם זאת, בהיעדר סמכויות, משאבים וגמישות תפעולית, הרשויות מתקשות לתרגם אמון זה לפעולה אפקטיבית. בשגרה, מצב זה מוביל לבירורקרטיה, חוסר יעילות ופגיעה באיכות השירותים. בעת חירום, כאשר נדרשת תגובה מהירה, גמישות והסתגלות למציאות משתנה, הריכוזיות הופכת ממאפיין מוסדי לבעיה אופרטיבית המשפיעה ישירות על יכולת הרשות להגן על תושביה ולתמוך בהם.

אחת הבעיות המרכזיות של השלטון המקומי בישראל היא רמה נמוכה של אוטונומיה פיננסית. מקורות ההכנסה של הרשויות נשענים בעיקר על ארנונה והעברות תקציביות מהממשלה, כאשר יכולת השינוי העצמאית של הרשויות מוגבלת ביותר. שיעורי הארנונה נקבעים בטווחים שמוגדרים על ידי הממשלה, וכל שינוי משמעותי מחייב אישורים ממשרד הפנים ומשרד האוצר, שבפועל ניתנים במשורה. מעבר לכך, שיטת הארנונה מעלה סוגיות מבניות: גבייה לפי שטח ולא לפי ערך שוק עשויה להשפיע על היצע הדיור, ליצור פערים בין רשויות, ולעודד תמריצים טכנוניים המעדיפים שימושים מסחריים על פני מגורים. משמעות הדבר בפועל היא תלות תקציבית מתמשכת בשלטון המרכזי, הפוגעת ביכולת הרשויות לתכנן לטווח ארוך, ליזום פרויקטים עצמאיים ולהקצות משאבים בהתאם לצרכים המקומיים המשתנים. לכן, הסתמכות בלעדית על תקצוב ממשלתי אינה מספקת בסיס יציב לשיקום ארוך טווח, במיוחד באזורים שנפגעו במלחמה ונדרשים להשקעות משמעותיות בתשתיות, שירותים, תעסוקה וחוסן קהילתי.

בניגוד למגמות הביזור הרווחות במדינות דמוקרטיות מפותחות, ישראל בולטת כמדינה ריכוזית במיוחד שבה מעמד השלטון המקומי חלש בהשוואה בינלאומית. במדינות רבות בעולם המערבי, רשויות מקומיות נהנות מסמכויות רחבות בניהול תקציבים, בקבלת החלטות מקומיות ובתכנון שירותים בהתאם לצורכי התושבים. לעומת זאת, בישראל חלק ניכר מהסמכויות, התקציבים והפיקוח מצוי בידי השלטון המרכזי, כך שהרשויות המקומיות תלויות במידה רבה במשרדי הממשלה לצורך קבלת החלטות, אישור תקציבים וקידום פרויקטים.

מדד הביזור של הבנק העולמי, שבחן 182 מדינות, ממחיש את היקף הריכוזיות בישראל: ישראל מדורגת במקום ה-94 במדד הכללי, אך בקרב מדינות ה-OECD היא מדורגת במקום האחרון, כלומר כמדינה הריכוזית ביותר מבין המדינות המפותחות. משמעות הדירוג היא שבהשוואה למדינות דמוקרטיות אחרות, לרשויות המקומיות בישראל יש פחות עצמאות בניהול משאביהן ופחות יכולת להשפיע באופן עצמאי על תחומי החיים המצויים באחריותן.

הריכוזיות באה לידי ביטוי באופן חד בתחום התקציבי. נכון לשנת 2021 תקציב השלטון המקומי בישראל מהווה כ-5.5% בלבד מהתוצר המקומי הגולמי, לעומת ממוצע של כ-11% במדינות OECD.

הלא פדרליות וכ-13.5% בממוצע הכללי. ישראל מדורגת במקום ה-28 מתוך 35 מדינות OECD במדד הביזור התקציבי.

מנתונים אלו עולה כי, הריכוזיות בישראל אינה רק מאפיין מבנה מוסדי של יחסי שלטון מרכזי - מקומי בלבד, אלא מגבלה אופרטיבית בעלת השלכות מעשיות על יכולת הרשויות המקומיות להתמודד ולהשתקם במצבי משבר. בהקשר של הצפון, משמעות הדברים היא כי הרשויות נדרשות לשקם תשתיות, להחזיר תושבים, לתמוך בעסקים ולחזק שירותים חברתיים, אולם הן עושות זאת מתוך תלות גבוהה במדינה ומתוך יכולת מוגבלת לגייס משאבים, לנהל פרויקטים מורכבים ולבנות שותפויות ארוכות טווח. פער זה הוא נקודת המוצא לדיון בצורך לשלב את המגזר העסקי כמכפיל כוח, ולא כתחליף לאחריות המדינה.

3. אתגרי השיקום בצפון: אחריות מקומית מול מגבלות ביצוע

פרק זה מציג את אתגרי השיקום המרכזיים של הרשויות המקומיות בצפון בעקבות מלחמת חרבות ברזל. בחלק מהמקרים יוזכר גם ניסיון השיקום בעוטף עזה, בעיקר כמקור השוואה ולמידה, אך מוקד הניתוח הוא שיקום הצפון ויישובי קו העימות.

3.1 פער בין אחריות ליכולת: הרשות כ"לבנת היסוד של העורף"

מבקר המדינה מגדיר את הרשות המקומית כ"לבנת היסוד של העורף",⁷ האחראית בעת חירום על אספקת מים ומזון, תחזוקת תשתיות, פינוי אוכלוסייה, חינוך, הסברה ושירותי רווחה. אולם הרשויות בעוטף ובצפון נדרשו למלא אחריות רחבה זו בשעה שתשתיותיהן נפגעו, כוח האדם שלהן פוזר או גויס, ומנגנוני התיאום עם הממשלה פעלו באיטיות ובחוסר עקביות. פער זה אינו מקרי אלא מבני, הריכוזיות הממשלתית והחולשה המוסדית של הרשויות יוצרות תלות כמעט מוחלטת במשרדי הממשלה, גם בעת חירום.

פער זה הוא נקודת מוצא מרכזית לדיון בשיקום הצפון: הרשויות הן הגורם הקרוב ביותר לתושבים, אך במקרים רבים אין בידיהן די סמכויות, משאבים, כוח אדם מקצועי וגמישות תפעולית כדי להוביל לבדן תהליך שיקום רחב היקף. לכן, נדרש לבחון כיצד ניתן לחזק את יכולת הפעולה המקומית באמצעות שותפויות עם גורמים נוספים.

3.2 פיזור אוכלוסייה וקריסת המרקם הקהילתי

אחד האתגרים המרכזיים והייחודיים לרשויות המקומיות בעוטף עזה ובצפון בעקבות המלחמה הוא פיזור נרחב וממושך של האוכלוסייה. עשרות אלפי תושבים פונו מבתיהם ונקלטו לפרקי זמן ארוכים במאות אתרי קליטה שונים ברחבי הארץ, בהם ערים מארחות, בתי מלון ומרכזי פינוי. פיזור זה יוצר מצב בו הקהילה אינה נוכחת פיזית בתחומי הרשות, ולעיתים אף מפוזרת בין אזורים מרוחקים זה מזה. במצב זה מתקשה הרשות המקומית להעניק שירותים באופן רציף, שוויוני ומתואם לכלל תושביה.⁸

⁷ ראו ה"ש 5.

⁸ משרד מבקר המדינה, [דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי](#) (יולי 2025)

השלכות הפיזור הן עמוקות ורחבות. ברמה התפעולית, הרשות מתקשה לספק מענה חינוכי, להעביר מידע באופן שוטף ולשמר תחושת ביטחון ויציבות כאשר התושבים אינם מרוכזים במקום אחד. ברמה החברתית, הפיזור מקשה על זיהוי צרכים בזמן אמת, ובפרט על איתור מצוקות רגשיות, חברתיות וקהילתיות בקרב אוכלוסיות פגיעות. מעבר לכך, עצם הפיזור פוגע במרקם הקהילתי ובחוסן החברתי המהווים רכיבים קריטיים במיוחד ביישובים קטנים, כפריים ומרחביים, שבהם הקהילה הינה תשתית מרכזית לתפקוד יומיומי. בהיעדר ריכוז קהילתי, מתקשה הרשות לבנות שגרה של לימודים, פעילות קהילתית ומפגשים חברתיים. הפינוי הופך מאירוע לוגיסטי זמני לגורם המאיים על עצם היכולת לקיים קהילה יציבה ומתפקדת. בנוסף, מערכת הרווחה התקשתה להתמודד עם היקף ומורכבות הצרכים שנוצרו. בשלבים הראשונים, חלק משמעותי מן המענה ניתן באמצעות מתנדבים, ארגוני חברה אזרחית ויוזמות מקומיות שקמו בזמן החירום. תרומה זו הייתה חיונית, אך היא גם המחשה את מגבלות המענה המוסדי ואת הצורך בבניית מנגנונים יציבים יותר לשיקום קהילתי ארוך טווח.⁹

3.3 קריסה כלכלית: העמקת הפערים ברשויות מוחלשות

הרשויות המקומיות בעוטף עזה ובצפון מתאפיינות, גם בשגרה, בחוסן כלכלי נמוך יחסית לרשויות עירוניות חזקות. המלחמה העמיקה את הפערים מבניים. מצד אחד, פעילותם של עסקים רבים הופסקה או צומצמה משמעותית, אזורי תעסוקה נפגעו פיזית או התרוקנו מעובדים, ותשלומי הארנונה המהוות מקור הכנסה מרכזי של הרשויות הצטמצמו באופן ניכר. וכן, שיעורי האבטלה בעוטף ובצפון עלו משמעותית, והפגיעה בפעילות הכלכלית המקומית הפכה למערכתית.¹⁰

בצפון, הפגיעה הכלכלית בולטת במיוחד בענפי התיירות, האירוח, המסעדות, החקלאות, השירותים המקומיים והעסקים הקטנים, הנשענים על נוכחות פיזית, תנועה אזורית, רציפות תעסוקתית ותחושת ביטחון. לכן, שיקום כלכלי אינו יכול להסתפק בפיצוי בדיעבד לעסקים שנפגעו, אלא מחייב יצירת ביקוש מחודש, החזרת עובדים, חיבור עסקים מקומיים לשווקים רחבים יותר, והשקעות שמייצרות פעילות כלכלית מתמשכת.

מאידך, הוצאות הרשויות זינקו. הרשויות נדרשו לממן מערכי תמיכה נפשית וחברתית לתושבים מפוזרים, ללוות קהילות מפונות במאות מוקדים, להרחיב שירותי רווחה, ולהתחיל בשיקום ראשוני של תשתיות, מבנים ושטחים ציבוריים שנפגעו. שילוב זה הוביל לירידה דרמטית בהכנסות לצד עלייה ניכרת בהוצאות וכך נוצר משבר תקציבי, שמציב את הרשויות בפני מגבלות קשות ביכולתן לתכנן וליישם צעדי שיקום.¹¹

בהקשר זה, המגזר העסקי יכול לשמש לא רק מקור לתרומות, אלא שותף ביצירת מקומות עבודה, הכשרות מקצועיות, רכש מקומי, תמיכה בעסקים קטנים ופיתוח עוגני פעילות כלכליים. עם זאת, מעורבות זו דורשת מנגנון מתואם שימנע מצב שבו השקעות עסקיות יגיעו רק לרשויות חזקות או לפרויקטים בעלי נראות גבוהה.

⁹ וולוך, ר' (2023). "עקורים בארצם: כיצד לסייע לקהילות המפונות?" מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

¹⁰ וייס, א' (2024) תמונת מצב המדינה: תרשימים בנושאי חברה וכלכלה בישראל. 2024 מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

¹¹ ראו ה"ש 10 לעיל.

3.4 נזקים לתשתיות ולמבנים ציבוריים

המלחמה הותירה אחריה נזקים נרחבים לתשתיות פיזיות החל מבתי התושבים ועד למבנים ציבוריים, ובהם מוסדות חינוך, מרכזים קהילתיים, גינות ציבוריות, כבישים ותשתיות הנדסיות. מורכבות האתגר נובעת מכך שחלק מן המבנים והתשתיות שנפגעו היו במצב לקוי עוד לפני המלחמה. דוחות מבקר המדינה מצביעים על כך שבישראל קיימים מבנים רבים שלא טופלו כנדרש בשל היעדר תקנים מחייבים, חוסר תקצוב ואי-בהירות רגולטורית. לפיכך, הרשויות שנפגעו נדרשות להתמודד במקביל הן עם שיקום נזקי מלחמה ישירים והן עם ביצוע עבודות תשתית עמוקות שהיו אמורות להתבצע מראש.¹²

רשויות קטנות ובינוניות מתקשות במיוחד להתמודד עם אתגר זה. לרוב אין להן מחלקות הנדסה גדולות או ניסיון בניהול פרויקטים רחבי היקף, והן תלויות בקבלנים חיצוניים ובפיקוח מקצועי מורכב. עיכובים בהעברת תקציבים ממשלתיים, אי-ודאות תכנונית וקושי לנהל התקשרויות ולפקח על הביצוע בפועל מעמיקים את המשבר ומעכבים את חזרת התושבים לבתיהם ולשגרה.

אחד התחומים שבהם עשוי להיות ערך מוסף ברור לשותפות עם חברות תשתית, אנרגיה, בניה, תקשורת וטכנולוגיה. עם זאת, כדי שמעורבות עסקית בתחום זה תשרת את האינטרס הציבורי, נדרשים מנגנוני התקשרות ברורים, שקופים ומותאמים ליכולתן של רשויות קטנות ובינוניות: תבניות חוזיות, ליווי מקצועי, חלוקת סיכונים סבירה, ומדדי ביצוע המבטיחים שהשיקום אינו מתמצה בביצוע מהיר אלא גם באיכות, תחזוקה ונגישות לטווח ארוך.

3.5 משבר בשירותים הפסיכו-סוציאליים

עוד לפני המלחמה התאפיינו השירותים הפסיכולוגיים והחינוכיים בישראל בעומסים כבדים ובזמני המתנה ארוכים. גם מערכת הרווחה פעלה עוד קודם לכן תחת עומס, מחסור בכוח אדם ופער בין צורכי האוכלוסייה לבין היקף השירותים הזמין.¹³ פער זה היה משמעותי במיוחד ביישובים פריפריאליים ובאזורים שבהם החוסן החברתי והכלכלי היה מוגבל עוד לפני המלחמה. לפי הערכות של גורמי מקצוע, בתקופה שקדמה למלחמה היו חסרים אלפי עובדות ועובדים סוציאליים ברשויות המקומיות כדי לספק רמה נאותה של שירותי רווחה.¹⁴

המלחמה יצרה עלייה חדה בביקוש לשירותים אלה, במיוחד בעוטף עזה ובצפון, שם נחשפו ילדים, משפחות וקהילות שלמות לאירועי אלימות קיצוניים, אובדן קרובים, פינוי ממושך ואיום ביטחוני מתמשך. על כן עלה הצורך לבנות מחדש את הקהילות השבורות חייבו את אנשי מערכת הרווחה לטפל בצרכים רבים מאוד בתוך זמן קצר ביותר וללא הכנה מוקדמת. ניכר כי מערכת הרווחה

¹² משרד מבקר המדינה (2025), דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי, ספריית מבקר המדינה.
<https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Publications/1294.aspx>

¹³ Gal, J, Ben-Porat, S, Ovadia, Y. (2024), Welfare during the war and after: The welfare system in Israel during the October 7th war and policy, Taub Center for social policy studies in Israel. ¹⁴ הלפרן, ע', ומן, י' (2023). אונחת רווחה: כיצד לשפר את מצבו ומעמדו של מקצוע העבודה הסוציאלית בישראל. קרן ברל כצלנסון; טרם המלחמה חלק ניכר מתושבי הצפון והדרום השתמשו בשירותי המחלקות לשירותים חברתיים. לדוגמה: מטולה 10%, שלומי 24%, שדרות 13% ועוד. ; עד פרוץ המלחמה הועסקו במימון משרד הרווחה והביטחון החברתי 5,525 עובדות ועובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים. אך קיימת הסכמה נרחבת שמערכת זו סובלת ממחסור בתקנים ומתת-איוש של תקנים קיימים. אמנם עוד לפני המלחמה נוספו בממוצע 186 תקנים למערך זה בכל שנה בחמש השנים האחרונות, אולם תוספת זו רחוקה מלספק את כוח האדם החסר במחלקות לשירותים החברתיים.

תצטרך לספק מענים ראויים לצרכים הללו לאורך תקופת הלחימה וגם במשך תקופה ארוכה לאחר שהמלחמה תסתיים.

אולם, חרף העלייה החדה בצרכים, השירותים הפסיכו-סוציאליים לא תוגברו בהיקף מספק. מחסור בכוח אדם מקצועי, היעדר תקנים ייעודיים וחוסר תקצוב מגבילים את יכולת הרשויות לספק טיפול בזמן אמת. בכך, האתגר הרגשי והחברתי אינו פוגע רק בפרטים, אלא משבש את עצם יכולתה של הרשות לבנות מחדש קהילה מתפקדת, בטוחה ויציבה.¹⁵

במהלך תקופת המלחמה עלו חששות רבים בנוגע לפגיעה ברווחה ובמצבם הרגשי, החברתי והלימודי של ילדים ובני נוער שפנו מגבול הצפון. במסגרת דיונים שהתקיימו בכנסת בתקופת הפינוי נדונו היבטים שונים של מצוקה זו, לרבות סוגיות של נוכחות סדירה במוסדות החינוך ומניעת נשירה, התגברות התנהגויות סיכון בקרב נוער מפוני, והקשיים עמם מתמודדות משפחות מפונות עקב השהות הממושכת במלונות ובמתקני אירוח.¹⁶

3.6 חזרת התושבים ליישובי הצפון

לפי נתוני מטה תנופה לצפון, נכון לספטמבר 2025, נרשמו נתוני חזרה מרשימים מאוד מצפון הארץ: 55,500 מתוך 64,200 תושבי הצפון שפנו חזרו לביתם - שיעור של 87%, עשרה יישובים עברו את רף ה-100% לדוגמה בישוב שלומי, רושמים היום יותר תושבים מאשר בספטמבר 2023, עדות לצמיחה דמוגרפית יוצאת דופן.¹⁷

מנתוני המעקב עולה, כי החזרה התרחשה בשלושה גלים כמתוכנן: במרץ עם חידוש הלימודים בצפון, בפסח ומאמצע אוגוסט 2025 נרשמה עלייה מ-80% ל-87%. וגל נוסף בעקבות עם חזרת הסטודנטים למכללת תל חי.¹⁸

תכליתה המרכזית של החלטה 2677 של הממשלה אשר ניתנה ב-12 בינואר 2025,¹⁹ בנוגע להארכת סיוע לתושבי יישובי הצפון והדרום באזורים המפונים, היא לקבוע מענקים חד-פעמיים החל ביום שבו תקבע הממשלה כי אין עוד מניעה ביטחונית לשוב ליישובים, ובהתאם למועד שבו הופסקה השהייה במימון המדינה.

הרשויות המקומיות טענו בתגובה כי אין להתייחס לרשויות בצפון כאל מקשה אחת, שכן יש ביניהן שונות הבאה לידי שונות זו הבאה לידי ביטוי גם בחוסן הכלכלי והחברתי של הרשויות ערב 7

¹⁵ אלמוג בר, מ', גל ג', אייזנשטדט, מ', (2024) **רווחה בעקבות המלחמה**, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, האוניברסיטה העברית ירושלים. **קישור**: שירותי הרווחה שהקימו בבתי המלון, מונים מעל 6000 מקבלי שירות בכל הגילאים. עם זאת רשויות הצפון ועוטף עזה דיווחי כי קיים חוסר בכוח אדם של לפחות 30% על מנת לתת מענה מתאים למפונים.

¹⁶ הצעה לדיון מהיר, בנושא: פערים משמעותיים במענים החינוכיים לתלמידים המפונים מגבול הצפון, 26 במרץ 2024; הוועדה המיוחדת לזכויות הילד של הכנסת, מענים לילדים ובני נוער מפונים לקראת החופש הגדול, 3 ביוני 2024; הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, מניעת אלימות במקומות ריכוז של תושבים מפונים, 26 במרץ 2024; הוועדה המיוחדת למאבק בשימוש בסמים ובאלכוהול, התמודדות עם עלייה בהתמכרויות בקרב בני נוער נוכח מלחמת חרבות ברזל, 28 במאי.

¹⁷ <https://www.c14.co.il/article/1322765> - פירוט דוח מטה תנופה לצפון

¹⁸ ראו הי"ש 17 לעיל.

¹⁹ <https://www.gov.il/he/pages/dec2677-2025> - החלטת 2677 של הממשלה

באוקטובר 2023 וגם באופן שבו הושפע כל יישוב מהמלחמה, ובכלל זה היקף האוכלוסייה שפונתה ממנו וכן היקף הפגיעה בו בעקבות המלחמה הממושכת ושהיית צה"ל באזורים השונים.²⁰

המקרה של מטולה ממחיש את הצורך במענה דיפרנציאלי. בעקבות החלטת הממשלה הוגשה עתירה לבג"ץ, שבה נטען כי היקף הנזקים ביישוב - בתחומי הדיור, התשתיות, החינוך, המיגון ותחושת הביטחון. מצב זה מחייב פתרון רחב יותר ממענקים חד-פעמיים. מבלי להידרש לכלל הטענות המשפטיות, עצם המקרה מדגיש כי מדיניות שיקום אחידה אינה מתאימה לכל יישובי הצפון. יש להבחין בין יישובים לפי היקף הפגיעה, שיעור החזרה, מצב התשתיות, זמינות שירותי החינוך והרווחה, החוסן הכלכלי של הרשות והמצב הביטחוני המקומי.²¹

מעבר לתיאור המצב במטולה, העותרים מתחו ביקורת על כך שנציגי המועצה לא הוזמנו להשתתף בדיונים שעסקו בעניינם. טענה זו מעלה שאלה רחבה יותר לגבי מידת שיתופו של השלטון המקומי בהחלטות הנוגעות לשיבת תושבי הצפון לבתייהם. יצוין כי מחקרים שנערכו על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת ועסקו בהחלטות על עצם הפינוי העלו כי גם אז השלטון המקומי כמעט ולא שותף בקבלת ההחלטות. מכאן עולה נקודה עקרונית: שיקום מקומי אינו יכול להתבסס רק על החלטות ממשלה מלמעלה. הוא מחייב שילוב שיטתי של הרשויות המקומיות בזיהוי צרכים, תעדוף פרויקטים, קביעת לוחות זמנים, תיאום עם קהילות ותכנון שותפויות עם גורמים עסקיים וחברתיים.

תהליך החזרת תושבי הצפון לבתייהם, מציב צרכים דחופים ומורכבים הדורשים מענה מקיף מעבר לעצם השיבה הפיזית ליישובים. הצורך המרכזי הוא החזרת תחושת הביטחון והשלמת המיגון, שכן יישובים רבים עדיין חסרי הגנה מספקת והמצב הביטחוני באזור ממשיך להשפיע על יכולתם של התושבים לקיים שגרת חיים יציבה. בתחום התשתיות והדיור נדרש שיקום נרחב של מבנים פרטיים וציבוריים שנפגעו, במיוחד ביישובים כמו מטולה שבהם חלק ניכר מבתי המגורים והתשתיות הציבוריות נפגעו באופן משמעותי. במישור החינוכי קיים צורך בהכנת מוסדות החינוך לקליטת תלמידים, הן בשל נזקים פיזיים למבנים והן עקב שינויים בהרכב צוותי ההוראה שחלקם מצאו תעסוקה במקומות אחרים. במקביל, נדרש שיקום כלכלי ממשי של הפעילות העסקית, התיירותית והחקלאית שנפגעו קשות, לצד חיזוק משמעותי של שירותי הרווחה והקהילה על מנת לאפשר התאוששות של המרקם החברתי בעקבות הטראומה הממושכת. לכן, יש להבחין בין "חזרה" לבין "שיקום". חזרה פיזית של תושבים לבתייהם היא תנאי חשוב, אך אינה מעידה בהכרח על שיקום מלא. שיקום ממשי מחייב ביטחון, תשתיות מתפקדות, מוסדות חינוך יציבים, שירותי רווחה ובריאות נפש, פעילות עסקית ותעסוקתית, תחושת קהילה ואמון בעתיד האזור. הבחנה זו חשובה במיוחד לדיון בשילוב המגזר העסקי: השאלה אינה רק כיצד לעודד חזרה, אלא כיצד לבנות מחדש בסיס כלכלי, חברתי וקהילתי שיאפשר הישארות וצמיחה לאורך זמן.

3.7 לקחים ראשוניים מהעוטף לצורך שיקום הצפון

²⁰ לדוגמה מועצה אזורי גליל עליון היקף הנזק היה קטן יחסית וחלק גדול מתושבי המועצה חזרו לבתייהם. אך עדיין לטענת ראש המועצה, הממשלה אינה מבינה את הצרכים האזרחיים בצפון והמענקים אינם מספיקים עבור הפתרונות הנדרשים לשיקום הצפון.

²¹ https://www.calcalist.co.il/local_news/article/hyfnrfqq1e - עתירת מטולה נגד בג"ץ

תמונת מצב חזרת התושבים לפי דוח מנהלת תקומה מה-16.02.2026 הינה כי 93% מתושבי העוטף חזרו לבתיהם ואליהם נוספו כ-3000 תושבים חדשים.²² אך ישנם ישובים שנפגעו קשה ביניהם בארי, חולית, ניר עוז וכפר עזה עדיין בתהליכי שיקום מתקדמים והחזרה אליהם צפויה להימשך בשלבים.²³

נתוני מנהלת תקומה לשנת 2026 מצביעים על העמקת ההשקעה בשיקום המרקם האנושי והחוסן הקהילתי. מעבר לשיקום הפיזי, הוקצו כ-115 מיליון ש"ח ליוזמות בתחום השלמות האישית, המשפחתית והקהילתית, לצד 61 מיליון ש"ח נוספים המיועדים ספציפית לטיפול בטרומה ובשכול. משאבים אלו מתורגמים בשנת 2026 לתוכניות התערבות ממוקדות הכוללות ליווי משפחות במצבי משבר, חיזוק סמכות הורית באמצעות הקמת מרכזים ייעודיים להורים וילדים, ומתן מענה מקיף לאוכלוסיות בסיכון דרך תוכניות למניעת אלימות במשפחה והקמת יחידות לטיפול בנפגעי תקיפה מינית. בנוסף, מנהלת תקומה עובדת עבור הנגשת שירותים לאוכלוסיות קצה, בהן בני נוער, אזרחים ותיקים ואנשים עם מוגבלויות, מתוך הבנה מקצועית כי שנת 2026 מהווה שנת מבחן קריטית ליכולתן של הקהילות להשתקם לא רק ברמת התשתית, אלא גם ברמה החברתית והנפשית ארוכת הטווח.²⁴

תהליך השיבה ליישובי עוטף עזה חושף צורך קריטי ביצירת סביבת חיים המשלבת ביטחון פיזי עם יציבות נפשית וחברתית. הצרכים המרכזיים של האוכלוסייה החוזרת מתמקדים בשיקום התשתית הקהילתית, הכוללת לא רק פתרונות דיור אלא גם מוסדות חינוך, מרפאות ומרחבי פנאי המהווים עוגן לחיי שגרה. לצד זאת, עולה צורך משמעותי במעטפת פסיכו-סוציאלית אינטנסיבית, הנדרשת להתמודדות עם משקעי הטרומה והשכול, תוך דגש על חיזוק התא המשפחתי והסמכות ההורית במצבי משבר. צורך מהותי נוסף הוא הנגשה מותאמת של שירותי רווחה לאוכלוסיות פגיעות, כגון בני נוער, אזרחים ותיקים ואנשים עם מוגבלויות, הזקוקים למענים ייעודיים כדי להשתלב מחדש בקהילה.

הלקח המרכזי מן העוטף לצפון הוא ששיקום אזורי אינו יכול להימדד רק בשיעור החזרה לבתים או במספר המבנים ששוקמו. נדרשת מערכת תמיכה רחבה הכוללת חינוך, רווחה, בריאות נפש, תעסוקה, עסקים מקומיים, מרחבים קהילתיים ותחושת ביטחון. עבור הצפון, לקח זה מדגיש את הצורך לבנות שותפויות ארוכות טווח כבר בשלב התכנון, ולא להסתפק במענה תקציבי או תשתיתי בלבד.

4. הצורך בשילוב המגזר העסקי

שיקום הצפון מחייב שילוב בין אחריות ציבורית, יכולת ביצוע מקומית ומשאבים חוץ-ממשלתיים. המדינה והרשויות המקומיות נושאות באחריות המרכזית לשיקום, אך עומק המשבר, היקף הנזקים ומגבלות היכולת של הרשויות מחייבים לבחון גם את תרומתו האפשרית של המגזר העסקי.

²² דוח מנהלת תקומה לשנת 2025; דוח תקומה לשנת 2026

²³ דוח מנהלת תקומה 2026 - סקירת דוח מנהלת תקומה - אחוזי חזרת התושבים לעוטף עזה לאחר שנתיים - קישור. הדוח הציג נתונים על היקף המבנים הזמניים שהוקמו ביישובים השונים במטרה לאפשר את החזרת התושבים. עבור קהילת קיבוץ כפר עזה הוקמו בקיבוץ רוחמה 159 יחידות דיור זמניות, נבנו 7 מבני ציבור חדשים, ובמקביל שופצו מבנים קיימים לשימוש ציבורי. עבור קהילת קיבוץ בארי הוקמו בקיבוץ חצרים 287 יחידות דיור זמניות לצד 13 מבני ציבור, ביניהם 6 גני ילדים, מרפאה, מרפאת שיניים, משרדים, חדר אוכל ועוד, וכן שופצו מבני ציבור קיימים נוספים בקיבוץ חצרים לטובת קהילת בארי.

²⁴ ראו הי"ש 22 לעיל.

תרומה זו אינה צריכה להתמצות בפילנתרופיה או בסיוע נקודתי, כי אם להתבסס על שותפויות ארוכות טווח המשלבות אינטרס ציבורי עם היגיון עסקי.

בתחום הכלכלי, המגזר העסקי ממלא תפקיד מרכזי ביצירת מקומות עבודה ובהחזרת הפעילות העסקית לאזורי הפגיעה. חברות עסקיות יכולות להשתלב בהקמת מוקדי פעילות, בחיזוק עסקים מקומיים, בפיתוח אזורי תעסוקה, ביצירת מסלולי הכשרה והשמה, ובחיבור עסקים קטנים ובינוניים לשווקים, לקוחות ושרשראות אספקה רחבות יותר. חידוש פעילותם של עסקים יוצר לא רק תעסוקה ישירה, אלא גם מחזק רשתות ספקים, שירותים מקומיים וצריכה אזורית, ובכך מסייע לייצוב המרקם הכלכלי של הרשות המקומית. בעוד שהפעולה הציבורית חיונית למימון, תיאום והבטחת שירותים בסיסיים, פעילות עסקית יכולה לייצר מנועי צמיחה מתמשכים: מקומות עבודה, ביקוש מקומי, חדשנות, השקעות והרחבת בסיס ההכנסות של הרשות לאורך זמן.

לצד הפיתוח הכלכלי, נדרש שילוב של המגזר העסקי בתהליכי הבנייה מחדש של היישובים שנפגעו. שיקום יישובים, חיזוק מבנים ותשתיות ופיתוח שירותים ציבוריים דורשים מומחיות הנדסית, טכנולוגית וניהולית שאינה זמינה תמיד לשלטון המקומי. חברות פרטיות בתחומי הבנייה, התחבורה, האנרגיה והתקשורת מחזיקות ביתרון יחסי ביכולת לספק פתרונות מהירים, גמישים וחדשניים, ובכך לסייע בקיצור לוחות זמנים, בשיפור איכות הביצוע ובהטמעת פתרונות מותאמים לצורכי השיקום.

מעבר לכך, למגזר העסקי תפקיד משמעותי גם בחיזוק המרקם החברתי והקהילתי. חברות עסקיות, עמותות וקרנות פילנתרופיות יכולות להשתלב במימון ובהפעלת תוכניות חינוך, שירותי רווחה, הכשרות מקצועיות, תמיכה נפשית ופעילויות קהילתיות עבור ילדים, בני נוער וסטודנטים. פעילות זו משתלבת עם עקרונות ESG, שבמסגרתם תאגידים מבקשים לשלב בין פעילות עסקית לבין אחריות חברתית, חיזוק הקשר עם הקהילה המקומית והשקעה ארוכת טווח בהון האנושי.

עם זאת, רשויות המצויות בתהליכי שיקום וצמיחה מהוות עבור תאגידים זירה לפיתוח רעיונות טכנולוגיים, סביבתיים וארגוניים, לקידום חדשנות ולפתיחת שווקים עתידיים. המדינה משלימה מהלך זה באמצעות תמריצים ייעודיים, ובהם הטבות מס, מענקי השקעה, הקלות רגולטוריות, הכרה בהוצאות כתרומה מוכרת ותוכניות לפריפריה ולעדיפות לאומית, ההופכים את המעורבות התאגידית לבעלת היגיון כלכלי ואסטרטגי. במובן זה, השאלה אינה רק כיצד לעודד חברות "לתרום" לצפון, אלא כיצד להפוך את השיקום לזירה שבה השקעה עסקית אחראית מייצרת ערך ציבורי לצד ערך עסקי.

לכן, אחד האתגרים המרכזיים הוא עיצוב פתרונות שאינם נשענים רק על מחויבות חברתית או על רצון טוב של חברות, אלא מתיישבים גם עם התמריצים הכלכליים שלהן. מעורבות עסקית ארוכת טווח תתאפשר רק אם תוכל להציע לחברות אופק פעילות ברור, הפחתת סיכונים, נגישות לכוח אדם, תמריצים מתאימים, ודאות רגולטורית והזדמנות ממשית ליצירת ערך עסקי לצד תרומה ציבורית. המודלים המבטיחים ביותר לשיתוף המגזר העסקי אינם מבוססים על התקשרות חוזית רגילה בלבד, אלא על שותפות אסטרטגית שבה התאגיד אינו רק מבצע אלא שחקן בעל אינטרס בפיתוח האזור. שותפות כזו יכולה לכלול, למשל, אימוץ מוסדות חינוך, הקמת מרכזי חדשנות, תרומת ידע מקצועי, פיתוח תשתיות חכמות, הכשרות תעסוקתיות, הרחבת רכש מקומי, ליווי

עסקים קטנים וחיבור בין רשויות, חברות ומוסדות אקדמיים. היתרון של מודלים אלה הוא שהם אינם מסתפקים במימון נקודתי, אלא בונים מערכת יחסים מתמשכת בין החברה לבין האזור.²⁵

על אף הטענה כי מעורבות פרטית עלולה להעמיק פערים בין רשויות מקומיות ניתן לטעון מנגד, כי הצלחתם של מודלים לשיתוף פעולה ברשויות מסוימות עשויה ליצור אפקט מצטבר של הרחבת המעורבות התאגידית. הצלחות מקומיות עשויות לעודד תאגידיים נוספים להיכנס לתהליכי שיקום ופיתוח ברשויות אחרות, הן מתוך היגיון כלכלי והן כחלק מתחרות בין חברות על נוכחות והשפעה בזירה הציבורית. עם זאת, אין להניח כי אפקט כזה יתרחש מעצמו. ללא תכנון, תמריצים ופיקוח, חברות עלולות להעדיף רשויות חזקות יותר, פרויקטים בעלי נראות ציבורית גבוהה או תחומים שבהם התשואה העסקית ברורה יותר. לכן, שילוב המגזר העסקי מחייב מנגנון שיבטיח פיזור הוגן של השקעות, הכללת רשויות חלשות יותר, שקיפות בבחירת פרויקטים ומדידה של תרומה ממשית לצמצום פערים.

לפיכך, שיתוף המגזר העסקי אינו רק תוספת למאמץ הממשלתי, אך גם אינו תחליף לאחריות המדינה. הוא עשוי לשמש מכפיל כוח משמעותי בתהליך שיקום אפקטיבי, משום שהוא יכול לחזק את הכלכלה המקומית, לייצב את המרקם החברתי, לאפשר ליישם בפועל עקרונות של אחריות חברתית ולסייע לרשויות המקומיות לבנות מחדש בסיס כלכלי וקהילתי לאחר המלחמה. נקודת המוצא, עם זאת, צריכה להיות זהירה ומוסדית: מעורבות עסקית תתרום לשיקום הצפון רק אם תעוגן במסגרת ברורה של מטרות ציבוריות, חלוקת אחריות, תמריצים, פיקוח, שקיפות ומדידי הצלחה.²⁶

על בסיס זה, הפרקים הבאים בוחנים מודלים אפשריים לשילוב המגזר העסקי בתהליכי שיקום אזוריים לא כפתרון יחיד או סופי, אלא כבסיס לדיון על מנגנונים ישימים לצפון.

5. מן העולם לישראל: מודלים אפשריים לשילוב המגזר העסקי בשיקום אזורי

הניסיון הבינלאומי מצביע על כמה מודלים מרכזיים לשילוב המגזר העסקי בשיקום חברתי - כלכלי לאחר משברים. מודלים אלה אינם ניתנים להעתקה ישירה לישראל, משום שהם התפתחו בהקשרים מוסדיים, משפטיים וכלכליים שונים. עם זאת, הם מספקים נקודות ייחוס חשובות לחשיבה על שיקום הצפון: כיצד ניתן לחבר בין השקעה ציבורית לבין הון פרטי; כיצד ניתן להפוך חברות, מוסדות אקדמיים ומרכזים רפואיים לעוגני פיתוח אזוריים; וכיצד ניתן להפחית סיכון כדי למשוך השקעות לאזורים שנפגעו.

פרק זה מציג שלושה מודלים רלוונטיים במיוחד: שותפות ציבורית-פרטית סביב פרויקטים ותשתיות; מודל של חברות או מוסדות עוגן; ומימון מעורב והשקעות אימפקט. בכל אחד מהם הדגש אינו על תרומה חד-פעמית, אלא על יצירת מנגנון מוסדי המחבר בין אינטרס ציבורי לבין היגיון עסקי ארוך טווח.

Razin, E., Hazan, A. and Elron, O. (2022) The rise and fall (?) of public-private partnerships in Israel's local government, Local Government Studies 48: 412-43 PE-187.

Chandra A, Shaela M, Seller C. (2016) What Role Does the Private Sector Have in Supporting ²⁶ [קישור](#) - Disaster Recovery, and What Challenges Does It Face in Doing So?

5.1 מודל שיקום מבוסס שותפות ציבורית-פרטית (PPP) Public, Private, Partnership

מודל של שותפות ציבורית ופרטית בתצורה של מסגרת מוסדית לשיתוף פעולה ארוך טווח בין המדינה לבין גופים פרטיים, שבמסגרתה משולבים משאבים ציבוריים ופרטיים לצורך מימון, תכנון, הקמה והפעלה של פרויקטים בעלי חשיבות ציבורית. בניגוד להתקשרות קבלנית רגילה, מודל PPP מבוסס על **חלוקת סיכונים, אחריות ותמריצים** בין הצדדים, כאשר כל שחקן תורם את יתרונו היחסי: המדינה מספקת רגולציה, קרקע, ודאות מוסדית ותמריצים, ואילו הסקטור הפרטי מביא הון, מומחיות ניהולית, חדשנות טכנולוגית ויכולת ביצוע מקצועית.²⁷

מודל זה נתפס בקרב ארגונים בינלאומיים ככלי מרכזי לפיתוח תשתיות, אזורי תעשייה ופרויקטי שיקום, במיוחד באזורים שנפגעו ממשברים חריפים כגון אסונות טבע, משברים ביטחוניים או קריסה כלכלית אזורית. יתרונו המרכזי של המודל טמון ביכולתו **להפחית עומס תקציבי מיידי מהמדינה**, תוך יצירת מחויבות ארוכת טווח של השותף הפרטי להצלחת הפרויקט ולהמשכיותו.²⁸ בעת שיקום לאחר משבר, PPP מאפשר לא רק שיקום פיזי של תשתיות, אלא גם **בניית בסיס כלכלי חדש** באמצעות יצירת תעסוקה, עידוד השקעות והקמת מוקדי חדשנות, באופן שמקשר בין התאוששות קצרה לבין פיתוח אזורי בר-קיימא.²⁹

עם זאת, יש להיזהר מהצגת PPP כפתרון קסם. מודלים אלה מורכבים מבחינה משפטית, פיננסית וניהולית, ועלולים להיכשל כאשר חלוקת הסיכונים אינה מאוזנת, כאשר לרשות הציבורית אין יכולת מקצועית מספקת לפקח על הפרויקט, או כאשר התמריצים של הגורם הפרטי אינם מתיישבים עם האינטרס הציבורי. לכן, בהקשר של רשויות מקומיות בצפון, מודל PPP רלוונטי בעיקר כאשר יש פרויקט ברור, מקור מימון מוגדר, חלוקת אחריות מוסדרת ויכולת פיקוח ציבורית.

דוגמה ליישום המודל:

הבעיה שנוצרה ב־11 במרץ 2011 נפגעה יפן ברצף של אסונות: רעידת אדמה בעוצמה גבוהה, שיטפון צונאמי ואירוע בליבת תחנת הכוח הגרעינית בפוקושימה. האירועים גרמו לפינוי אזורי נרחב, לקריסה של תשתיות חיוניות (חשמל, תחבורה, תעשייה) ולהרס כלכלי חמור באזור. בנוסף, תנאי הקרינה הגרעינית מנעו חזרתם של תושבים רבים לאזור לאורך תקופה ממושכת, ובכך נוצר מחסור חמור בתעסוקה, בהכנסות ובהזדמנויות להשקעה מקומית.³⁰

²⁷ UNESCO, "Public-Private Partnerships", 2023

²⁸ World Bank Group (2023). *Government Objectives: Benefits and Risks of Public-Private Partnerships*

²⁹ קדמי, ס', לבר, י', אסטולין, מ', דרוזוב, א', רוזנטל, ל'. (2019, אפריל) **מחקר שותפות ציבורית-פרטית (PPP) ברשויות מקומיות**.

³⁰ הדוגמה אינה זהה למקרה הישראלי: מדובר באסון טבע ובאירוע גרעיני, ולא במלחמה ובאיום ביטחוני מתמשך. עם זאת, היא רלוונטית משום שהיא מדגימה מעבר משיקום פיזי בלבד לתכנון אזורי ארוך טווח, המבוסס על תעסוקה, חדשנות, מחקר ופיתוח ותמרוץ חברות לפעול באזור שנפגע.

כיצד המגזר העסקי השתלב:

התגובה הלאומית יזמה את : Fukushima Innovation Coast Framework שהיא תכנית לשיקום ופיתוח כלכלי רחב היקף באזור הפגוע.³¹

במסגרת התוכנית, הממשלה הגדירה יעדים ארוכי טווח לשיקום ופיתוח האזור והתשתיות (20-10 שנים), הכוללים בין היתר הקמת מרכזי מחקר ושילוב חברות פרטיות בענפי אנרגיה מתחדשת, רובוטיקה, חקלאות חכמה וטכנולוגיה רפואית נקראו להשקיע באזור ולקחת חלק בפרויקטים מסחריים, וכן יצירת מוקדי תעסוקה חדשים באזור שנפגע.³² וכן, הוקמו אשכולות תעשייה למחקר ופיתוח בשיתוף אוניברסיטאות ויזמים, עם מטרות יצירת תעסוקה וחדשנות.

מה נעשה בפועל:

- חברות טכנולוגיה ושיקום תשתיות קידמו פרויקטים חדשניים של פיתוח רובוטיקה לניקוי מבנים ומתקנים.
- השקעות בחדשנות חקלאית יצרו אזורי גידול חכמים שהתבססו על טכנולוגיות חישה מרחוק.
- מספר חברות התחייבו למרכזי מחקר ופיתוח מקומיים שיצרו תעסוקה יציבה.

רלוונטיות לעוטף הדרום והצפון בישראל:

שיקום הצפון לאחר מלחמה מציב אתגר בעל מאפיינים שונים, אך עם צורך דומה: יצירת בסיס כלכלי חדש לצד שיקום פיזי. מודל זה מדגים כי שותפות ארוכת טווח עם חברות יכולה לייצר מוקדי תעסוקה אזוריים, תשתיות חכמות ואשכולות חדשנות שיובילו לצמיחה בת קיימא. PPP מציע מסגרת מוסדית לשיתוף פעולה בין משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וחברות פרטיות, אך יישומו בישראל מחייב התאמה ליכולותיהן של רשויות מקומיות קטנות ובינוניות, למסגרת המכרזית ולמציאות הביטחונית בצפון.

בצפון ניתן לחשוב על יישום מוגבל וממוקד של מודלים מסוג זה סביב תחומים שבהם קיים יתרון אזורי או צורך ציבורי ברור: אנרגיה מתחדשת, תשתיות תקשורת, אגריטק, פודטק, תיירות משקמת, בריאות מרחוק, חינוך טכנולוגי ותשתיות חכמות. השאלה אינה רק אילו חברות יגיעו לאזור, אלא כיצד מייצרים מנגנון המחבר אותן לרשויות המקומיות, לעסקים המקומיים, למוסדות אקדמיים כגון מכללת תל חי, ולצרכים של תושבים חוזרים, יכול להביא לידי ביטוי תמריצים כגון:

מענקי השקעה:

- מענקי רשות החדשנות להקמת מרכזי עבודה בצפון ובעוטף
- הרחבת חוק עידוד השקעות הון שיכלול את אזורי השיקום.³³

גופים רלוונטיים כשותפים:

- חברות אנרגיה (אנרגיה סולארית, תחנות רוח)
- תעשיות ביטחוניות אזרחיות(כגון אלתא, רפאל)

³¹ OECD (2022), *From Recovery to Resilience: Designing a Sustainable Future for Fukushima*, OECD Publishing, Paris

³² Fukushima Innovation Coast Promotion Organization (2021). *Fukushima Robot Test Field Overview*

³³ קישור

³³ חוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959

- חברות הייטק, קרן השקעות

• **אוכלוסיית יעד:** ³⁴

- תושבים חוזרים

- צעירים מקומיים- ניסוי תמריצים כמו "עבודה מועדפת"

- מפונים שעברו הסבה מקצועית

5.2 מודל "Corporate Anchor" ³⁵

מודל Corporate Anchor מתבסס על הרעיון שגופים גדולים, יציבים כגון תאגידים גדולים, מרכזים רפואיים, אוניברסיטאות ומוסדות ציבוריים פרטיים שיכולים לשמש כעוגן כלכלי וחברתי עבור אזורים המצויים במשבר. מדובר על אסטרטגיה כלכלית קהילתית, הכוללת יצירת תעסוקה מקומית, פיתוח הון אנושי, רכש מקומי, והשקעה בתשתיות חברתיות כגון חינוך ובריאות. בכך, הגורם הפרטי הופך לשחקן מרכזי בשיקום אזורי, גם כאשר היכולת התקציבית של הרשות המקומית מוגבלת. ³⁶

בשונה ממודל PPP המתמקד בדרך כלל בפרויקט מוגדר, מודל העוגן מתמקד במחויבות מתמשכת של גוף משמעותי לאזור: כמעסיק, כרוכש שירותים מקומיים, כמכשיר כוח אדם, כשותף לאקדמיה ולרשות המקומית, וכגורם המייצר אמון ויציבות.

דוגמה ליישום המודל:

ערים רבות במערב ארה"ב, דוגמת דטרויט וקליבלנד, שהתבססו על בסיס תעשייתי כבד (כמו ייצור רכב), חוו משברים מבניים בעקבות פרישות ייצור, אובדן תעסוקה מסיבית ונטישה של אוכלוסייה. המשבר הכלכלי שנוצר פגע ביכולת הרשויות להעניק שירותים בסיסיים וגרם להידרדרות בשכונות שלמות, ירידה בפיתוח החינוך והבריאות, ופגיעה במעמדן כחלק מהכלכלה הלאומית.

כיצד גופי העוגן השתלבו:

במקרים אלה מילאו חברות גדולות, מוסדות אקדמיים ומרכזים רפואיים תפקיד של עוגנים אזוריים. מאחר שמדובר בגופים בעלי נכסים, עובדים, מתקנים והשקעה מקומית ארוכת טווח, הם אינם נוטים להעביר את פעילותם בקלות לאזור אחר. סביבם קודמו יוזמות להכשרה מקצועית, העסקה מקומית, רכש מספקים מקומיים, פיתוח שירותים קהילתיים ומשיכת השקעות נוספות.

מה נעשה בפועל:

- מרכזים רפואיים גדולים כמו Cleveland Clinic הרחיבו פעילות וקידמו שיתופי פעולה לקידום הכשרות לאוכלוסייה המקומית.
- חברות הלכה למעשה פיתחו תוכניות להכשרת כוח אדם שננטש עקב פיטורים, שבמרכזן הרצון לשמור על תעסוקה בתוך אותה קהילה.

³⁴ רשות החדשנות, **מסלולי תמרוץ לפריפריה**, 2025

³⁵ Bachrach, D., Pfister, H., Wallis, K., & Lipson, M. (2020). *Addressing Social Determinants of Health Through the Anchor Institution Model*. Journal of Health Care for the Poor and Underserved, 31(1), 1–8.

³⁶ Reisen, N. (2023, April 3). "Anchoring corporate strategy: 3 elements to make it successful".

- מוסדות כגון Case Western Reserve University ו- University hospitals שימשו עוגנים אזוריים: מעסיקים גדולים, יוצרי ביקוש לשירותים ולעסקים מקומיים, ומנועי צמיחה בתחומי הבריאות, הרפואה והחדשנות. יציבותם תרמה גם למשיכת השקעות נוספות ולפיתוח יוזמות עסקיות חדשות.³⁷

רלוונטיות לעוטף הדרום והצפון בישראל:

בישראל, לאחר אירוע מלחמתי רב-ממדי ורב-זירתי, הרשויות בעוטף ובצפון נמצאות בפגיעה כלכלית חמורה שמלווה בנטישה חלקית של תושבים. מודל Anchor מציע:

- שותפות עם חברות שיש להן אינטרס לפתח פעילות באזור.
- הפיכת פעילות עסקית כעוגן התמיכה בכלכלה המקומית.
- יצירת זיק לקהילה באמצעות הכשרות ותוכניות תעסוקה.
- פיתוח החינוך ויצירת תשתית חינוכית אמיתית בפריפריה בדגש על צפון הארץ.

עם זאת, יישום המודל בישראל יכול לכלול:

- הרחבת מדיניות רכש מקומי של גופים גדולים מספקים אזוריים.
- הקמת תוכניות הכשרה והשמה לתושבים חוזרים ומפונים.
- השקעה בתשתיות חינוכיות ובריאותיות ברשויות שנפגעו.
- קידום שיתופי פעולה עם מוסדות אקדמיים באזור, כגון מכללת תל חי.
- חיבור בין חברות עסקיות מחוץ לצפון לבין רשויות מקומיות, עסקים קטנים ומרכזי הכשרה בצפון.
- פיתוח מסלולי התמחות, מנטורינג, למידה מבוססת פרויקטים וחדשנות יישומית עבור צעירים ותושבים חוזרים.

מימוש מודל זה בישראל מחייב התאמות מוסדיות: תמריצים לחברות ולמוסדות שיקיימו פעילות ארוכת טווח באזורי השיקום; עידוד שיתופי פעולה עם רשויות מקומיות; הסרת חסמים רגולטוריים המגבילים יוזמות תעסוקה והכשרה; ומנגנון שיבטיח שההשקעה אינה מתרכזת רק ביישובים חזקים או נגישים יותר.³⁸ תרומתו המרכזית של המודל אינה במימון חד-פעמי, אלא ביצירת מוקד יציב של תעסוקה, הכשרה, רכש מקומי, השקעה ופיתוח אזורי לאורך זמן.³⁹ בהקשר של העוטף והצפון, מודל זה יכול לסייע בהתמודדות עם חוסר הוודאות לגבי עתיד האזור: גוף משמעותי המשקיע באזור באופן עקבי משדר יציבות, מעודד השקעות נוספות ומחזק את אמון התושבים ביכולת האזור להשתקם ולהתפתח.

³⁷ Newberger, Robin, and Maude Toussaint-Comeau, "Redefining Rust Belt," CDPS Blog, December 18, 2013. [קישור](#)

³⁸ **רשות הרגולציה, יעדים כלים ומסגרת עבודה**, אוניברסיטת רייכמן, מכון אהרן למדיניות כלכלית, 2023.
³⁹ Congressional Research Service (2023). *Community Anchor Institutions and Local Economic Development* (IF12795). Washington, DC.

5.3 מודל Blended Finance ו-Impact Investment

המודל מבוסס על שילוב בין הון פרטי לבין מעורבות ציבורית, במטרה לקדם השקעות בעלות תשואה כלכלית לצד השפעה חברתית או סביבתית. במסגרת זו, משקיעים פרטיים מפנים הון לעסקים ולפרויקטים באזורים שנפגעו ממשבר, בעוד שהממשלה או גופים ציבוריים מפחיתים את רמת הסיכון באמצעות ערבויות, מענקים או מנגנוני מימון משלימים. מודל זה מאפשר למשקיע השקעות פרטיות גם בסביבות המאופיינות באי-ודאות גבוהה, ובכך תורם לשיקום כלכלי ולפיתוח אזורים ארוך טווח.⁴⁰

חשיבותו של מודל זה בהקשר של הצפון נעוצה בכך שהוא אינו מסתמך רק על תקציב ציבורי או על פילנתרופיה, אלא יוצר מבנה שבו המדינה או גוף ציבורי נושאים בחלק מן הסיכון כדי לאפשר למשקיעים פרטיים להיכנס לפרויקטים שאחרת היו נתפסים כמסוכנים מדי.

דוגמה ליישום המודל:

הבעיה שנוצרה בעקבות השריפות הגדולות באוסטרליה של 2019-2020 גרמו להרס עצום של קהילות כפריות, לפגיעה בעסקים קטנים ולנזקים סביבתיים. הפגיעה הכלכלית הורגשה במיוחד בקרב עסקים שמשכו תיירות מקומית וחקלאים שנאלצו לעמוד בפני הרס נכסים והפסדים. בשל כך, היה צורך ממשי להגיב במודל לשיקום אזורים לאחר אותן שריפות.

כיצד המגזר העסקי השתלב:

כדי להתגבר על משבר עמוק זה, אוסטרליה אימצה גישה של Impact Investment⁴¹ בשילוב עם Blended Finance.⁴²

- השקעות פרטיות הונעו לצד ערבויות ממשלתיות שמטרתן להקטין סיכון.
- קרנות אימפקט ייעודיות גויסו להשקעה בעסקים מקומיים עם פוטנציאל צמיחה, כולל חקלאות, תיירות ומיזמים סביבתיים.
- המודל ייצר תמריצים להשקעות פרטיות שהתממשו בפיתוח כלכלי בר-קיימא.

מה נעשה בפועל:

- קרנות פרטיות השקיעו בעסקים עם מודלים של השפעה חברתית לצד תשואה פיננסית.
- הממשלה סיפקה ערבויות ופטורים מסוימים שהפחיתו את הסיכון לתאגידים פרטיים שנכנסו להשקעות באזור.
- יזמים קיבלו מימון לפיתוח פתרונות חדשים, כולל שירותים מקוונים לחקלאים, אתרי תיירות מתחדשים ופתרונות אנרגיה נקיה.

⁴⁰ Blended Finance Learning Program (Moonshot Global LLC and Living Collaborations), for the Australian Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT), *Review of DFAT Australia's Blended Finance Investments*, 2022.

⁴¹ *Treasury of the Commonwealth of Australia (2020). Social Impact Investing Taskforce Final Report*

⁴² Department of Foreign Affairs and Trade (Australia), 2023

רלוונטיות לדרום והצפון בישראל:

שיקום אזורי הדרום והצפון בישראל מצריכים חיזוק של עסקים מקומיים והעסקת אוכלוסייה:

- מודל Impact Investment מאפשר למקם כלי פיננסי שמציע גם תשואה וגם השפעה חברתית.
- השלב של blended finance ומימון מעורב ציבור-פרטי יכול להוריד את מחסום הסיכונים ומכאן לעודד יותר השקעות פרטיות באזור.

עם זאת, מימון מעורב אינו פועל מעצמו. הוא מחייב גוף מנהל בעל יכולת מקצועית, קריטריונים ברורים לבחירת פרויקטים, מנגנון שקיפות, מדדי השפעה, והגדרה של האופן שבו הסיכון מתחלק בין המדינה, הרשות המקומית, המשקיע והיזם. ללא תנאים אלה, קיים סיכון שההשקעות יתמקדו בפרויקטים בעלי תשואה גבוהה יחסית, ולא דווקא בצרכים הדחופים ביותר של הקהילות שנפגעו.

5.4 סיכום ביניים: מה ניתן ללמוד מן המודלים הבינלאומיים

שלושת המודלים מצביעים על מסקנה משותפת: שילוב המגזר העסקי בשיקום אזורי מחייב מסגרת מוסדית ברורה. PPP מתאים בעיקר לפרויקטים מוגדרים של תשתיות, שירותים או חדשנות; מודל חברת העוגן מתאים ליצירת מחויבות אזרית מתמשכת סביב תעסוקה, רכש, הכשרה והשקעה קהילתית; ומימון מעורב מתאים להפחתת סיכון ולמשיכת הון פרטי לעסקים ולפרויקטים שאינם יכולים להיות ממונים ע"י השוק בלבד.

עבור הצפון, השאלה אינה איזה מודל "נכון" באופן בלעדי, אלא איזה שילוב של מודלים יכול להתאים לסוגים שונים של רשויות, צרכים ופרויקטים. ייתכן שפרויקט תשתית ידרשו מנגנון PPP; חיזוק תעסוקה והכשרה יתאים למודל של חברות עוגן; ושיקום עסקים קטנים, תיירות וחקלאות יצריך כלי מימון מעורב. לכן, הדיון בישראל צריך להתמקד בהתאמת המודלים למציאות המקומית, ולא באימוץ פורמלי של מודל בינלאומי אחד.

6. המסגרת המשפטית

ניתוח המודלים שהוצגו לעיל מעלה כי מבין החלופות שנבחנו, מודל ה-PPP הוא המודל המפותח והממוסד ביותר מבחינה משפטית בישראל, ועל כן הוא מהווה נקודת מוצא מתאימה לבחינת האפשרות לשלב את הסקטור הפרטי בתהליכי שיקום אזורים. עם זאת, אין לראות בו את המסלול היחיד. חלק מן היוזמות הרלוונטיות לשיקום הצפון עשויות להתבצע גם באמצעות מודלים של חברות עוגן, רכש מקומי, הכשרות, חממות חדשנות, קרנות אזריות ומימון מעורב, שאינם בהכרח PPP במובנו המשפטי הקלאסי.

מודלים לשילוב המגזר העסקי בפעילות ציבורית מיושמים בישראל באופן חלקי בלבד. מודל ה-PPP מהווה את המודל המרכזי והממוסד ביותר, ומשמש בעיקר לפרויקטים לאומיים בתחומי התשתיות, התחבורה והאנרגיה. לעומת זאת, המודלים האחרים שצוינו לעיל אינם מוסדרים כמסגרות משפטיות ייעודיות, אלא מתקיימים באופן נקודתי ובלתי שיטתי. מצב זה יוצר פער בין הפוטנציאל הגלום בשיתוף המגזר העסקי לבין היכולת לממשו ככלי מדיניות עקבי לשיקום אזורים. במיוחד ברמה המקומית, הפער אינו נובע רק ממחסור בתקציבים, אלא גם מהיעדר מסלולי

התקשרות ברורים, מחוסר ודאות רגולטורית, ממגבלות פיקוח ואישור, ומפערי יכולת מקצועית בין רשויות שונות.

6.1 אתגרים רגולטוריים

בהתחשב במאפייני המערכת השלטונית בישראל ובמסגרת הרגולטורית הקיימת, נייר מדיניות זה מתמקד במודל השותפות הציבורית-פרטית (PPP) כנקודת מוצא לניתוח המשפטי, משום שזהו המודל המוסדר יחסית ביותר בישראל.

בישראל, יישום מודל זה נשען על תשתית משפטית כללית הכוללת את חוק חובת המכרזים,⁴³ דיני החוזים המנהליים והחלטות ממשלה, אולם אינו מעוגן בחקיקה ייעודית אחת המסדירה את המודל באופן כולל. מסגרת זו מאפשרת קיום שותפויות בין המגזר הציבורי לפרטי, אך בו בזמן יוצרת מורכבות רגולטורית וחוסר ודאות, במיוחד עבור רשויות מקומיות המבקשות ליזום פרויקטים מסוג זה או פרויקטים הדומים לכך.⁴⁴

דוגמאות לאומיות כגון פרויקט כביש 6, ממחישות כי בישראל קיימת יכולת לבצע פרויקטים חוזיים מורכבים בשיתוף גורמים פרטיים. עם זאת, דוגמאות אלה אינן מספקות מענה ישיר לאתגר של רשויות מקומיות קטנות או בינוניות המבקשות לקדם שותפויות אזוריות, משום שהן נשענות על יכולות תכנון, מימון, ליווי משפטי ופיקוח שאינן זמינות לרוב הרשויות.⁴⁵

בפועל, הרשויות נדרשות להתמודד עם הליכי אישור מרובים, דרישות משפטיות וכלכליות מחמירות, פיקוח הדוק של משרד הפנים והתערבות בתנאי ההתקשרות והמכרז. לצד זאת, רבות מן הרשויות המקומיות סובלות ממחסור בידע מקצועי, בניסיון וביכולות ניהוליות הנדרשות להובלת שותפויות מורכבות עם גורמים פרטיים. כתוצאה מכך, אף שמטרת הרגולציה היא להגן על האינטרס הציבורי, בפועל היא עלולה לפגוע בכדאיות הכלכלית של המיזמים ולהרתיע גורמים פרטיים מלהשתתף בהם.⁴⁶ לפיכך, אחד האתגרים המרכזיים ביישום מודל ה-PPP בישראל אינו נעוץ בהיעדר אפשרות משפטית לקיומו, אלא בקיומם של חסמים רגולטוריים ומוסדיים המקשים על מימושו הלכה למעשה.

6.2 גבולות הגזרה המשפטיים

מבחינה משפטית, התשתית הקיימת בישראל מאפשרת שילוב משמעותי של הסקטור הפרטי בתהליכי שיקום ופיתוח אזוריים, גם ללא חקיקה ייעודית למודל ה-PPP. במסגרת הדין הקיים ניתן לקדם שותפויות ציבוריות פרטיות בתחומים כגון תשתיות, תעסוקה, הכשרה מקצועית, אנרגיה וחדשנות, וכן להפעיל מנגנוני תמיכה ממשלתיים כדוגמת מענקים, ערבויות ותמריצים כלכליים. בנוסף, קיימת אפשרות לשלב שיקולי ESG במסגרת מכרזים ציבוריים והליכי התקשרות, ובכך לעודד מעורבות של חברות פרטיות בעלות תרומה חברתית וסביבתית מוכחת. עם זאת, ישנם תחומים המחייבים זהירות מיוחדת או התאמות רגולטוריות. כך למשל, התקשרויות ללא מכרז או בפטור ממכרז כפופות למגבלות משפטיות ברורות, ולא ניתן להעביר לגורמים פרטיים

⁴³ חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992

⁴⁴ דו"ח מבקר המדינה כשלים בפרויקט המטרו: ישראל לא ערוכה להקים את מיזם התחבורה הגדול ביותר שלה.

⁴⁵ י, ראובן. TheMarker, 2025

⁴⁶ כביש 6 - כביש האגרה הראשון

⁴⁶ קדמי, ס', לבר, י', אסטולין, מ', דרזדוב, א', רוזנטל, ל'. (אפריל, 2019), מחקר שותפות ציבורית-פרטית (PPP) ברשויות מקומיות, עמ' 17.

סמכויות שלטוניות מובהקות המצויות בליבת הפעילות הציבורית. בדומה לכך, מתן הטבות כלכליות מחייב הסמכה חוקית מתאימה, וחלוקת הסיכונים בין המדינה לבין היזם הפרטי חייבת להיעשות באופן מאוזן, כך שלא ייפגעו עקרונות של אחריות ציבורית, יעילות ושמירה על האינטרס הציבורי. לפיכך, האתגר המרכזי אינו ביצירת תשתית משפטית חדשה, אלא בהתאמת הכלים הקיימים לצורכי השיקום של הצפון והדרום, באופן שיאפשר מעורבות רחבה יותר של הסקטור הפרטי תוך שמירה על עקרונות המשפט המנהלי והאינטרס הציבורי.

לכן, המסקנה המעשית היא כפולה: מצד אחד, אין מניעה משפטית עקרונית לשלב גורמים עסקיים בפרויקטים של שיקום הצפון; מצד שני, היישום בפועל תלוי ביצירת ודאות רגולטורית, ליווי מקצועי, חלוקת סיכונים מאוזנת, והבחנה ברורה בין תחומים שבהם הגורם הפרטי יכול לפעול כשותף לגיטימי לבין תחומים המצויים בליבת האחריות הציבורית ואינם ניתנים להפרטה.

6.3 השלכות ותמריצים רגולטוריים

לצד עוצמת הפיקוח, מודל ה-PPP בישראל מאופיין ברמת אי-ודאות רגולטורית גבוהה, המשפיעה באופן ישיר על היתכנותם של פרויקטים. מחקרים מצביעים על כך שהקריטריונים לאישור שותפויות אינם מוגדרים באופן ברור, ותהליכי האישור עצמם כרוכים בזמני טיפול ממושכים, לעיתים של שנה ואף יותר, וכן בדרישות חוזרות ושינויים במהלך הבחינה. מצב זה יוצר אי-ודאות מוסדית וכלכלית, ועלול להגדיל את הסיכון הנתפס בעיני המגזר הפרטי ולפגוע במוטיבציה להשתתף בפרויקטים מסוג זה. במקביל, הרגולציה פועלת בתוך מערכת רחבה של עלויות עסקה גבוהות, מורכבות תכנונית והיעדר מומחיות מספקת ברשויות המקומיות, ובכך מעמיקה את הפגיעה בכדאיות הכלכלית של מיזמים מסוג זה. כתוצאה מכך, אף שקיימים יתרונות פוטנציאליים למודל, היקף השימוש בו ברמה המוניציפלית בישראל נותר מצומצם יחסית, דבר המעיד על כך שהמסגרת הרגולטורית הקיימת אינה מתפקדת כתמריץ מספק לשילוב המגזר העסקי, ולעיתים אף מהווה גורם מרתיע.⁴⁷

החסמים הרגולטוריים אינם מקריים. הם נובעים מעקרונות יסוד של המשפט המנהלי - חוקיות, שוויון, שקיפות, פיקוח ושמירה על כספי ציבור. כפי שמציינת השופטת דפנה ברק-ארז בספרה,⁴⁸ המנהל הציבורי מאופיין בריכוז סמכויות רחב ביצועיות, חקיקתיות ולעיתים אף מעין שיפוטיות, ולכן נדרש מנגנון של איזונים ובקרה כדי למנוע שימוש בלתי מבוקר בכוח שלטוני. עקרונות אלה חיוניים במיוחד כאשר גוף ציבורי מתקשר עם גורם עסקי ומעביר לידי אחריות, משאבים או השפעה על שירותים ציבוריים. עם זאת, כאשר עקרונות אלה מיושמים ללא מסלול מותאם לשיקום אזורי, הם עלולים להאריך תהליכים, להגדיל אי-ודאות ולהרתיע שותפים פרטיים. לכן, האתגר אינו להפחית פיקוח, אלא לעצב פיקוח חכם יותר: ברור, מהיר, צפוי ומותאם לרשויות מקומיות באזורי שיקום.

⁴⁷ קדמי, ס', לבר, י', אסטולין, מ', דרוזוב, א', רוזנטל, ל'. (2019), *מחקר שותפות ציבורית-פרטית (PPP) ברשויות מקומיות*, עמ' 28-29.

⁴⁸ דפנה ברק-ארז, "משפט מנהלי", כרך א' 83-95, (2010)

6.4 דיני העיריות כמסגרת נורמטיבית דואלית: הסמכה והגבלה

הסמכות של רשויות מקומיות להתקשר עם הסקטור הפרטי נגזרת מן המסגרת הנורמטיבית שמתווה פקודת העיריות [נוסח חדש],⁴⁹ המהווה את המקור החוקי הראשי לתחומי סמכויותיהן ולהסדרת אופן פעולתן. הפקודה מעניקה לרשות המקומית סמכות לספק שירותים ציבוריים, לנהל נכסים ולהתקשר בחוזים הדרושים למילוי תפקידיה הסטטוטוריים.⁵⁰ המבטאים את מבנה השלטון הריכוזי בישראל: המדינה מאצילה לרשות המקומית סמכויות ביצועיות, אך מותירה בידה מוקדי כוח משפטיים, תקציביים ורגולטוריים. מצב זה מגביל את האוטונומיה של הרשויות ומקשה עליהן לגבש מדיניות כלכלית עצמאית, במיוחד במצבי משבר שבהם נדרשת תגובה מהירה ומותאמת מקום.⁵¹

מעבר לכך, המסגרת הנורמטיבית הקיימת אינה מותאמת מבחינה מבנית לשותפויות אסטרטגיות מורכבות, המאופיינות בהשקעה הדדית, חלוקת סיכונים וניהול משותף לאורך זמן. מודלים שיתופיים מסוג זה חורגים מן הקטגוריה הקלאסית של "התקשרות למתן שירות" המוכרת בדין, ועל כן הם חשופים למחלוקות פרשניות בדבר גבולות הסמכות, כמו גם לחסמים פרוצדורליים הנובעים מהיעדר מסגרת הסמכה ייעודית. בהיעדר עיגון חקיקתי מפורש, אימוץ מודלים חדשניים של שיתוף פעולה ציבורי-פרטי גם בעת אסון טבע או מלחמה מחייב לעיתים פרשנות מרחיבה של הסמכויות הקיימות, דבר המעמיד את הרשות בפני סיכון של חריגה מסמכות.⁵²

לפיכך, המסגרת הנורמטיבית מאפשרת שיתופי פעולה של הרשות עם גורמים חיצוניים, אולם בפועל היא מגבילה את היכולת ליישם מודלים שיתופיים מתקדמים, שהמחוקק לא צפה בעת עיצוב הפקודה. בהקשר של הצפון, המשמעות היא שרשויות עשויות להסס ליזום שותפויות חדשניות גם כאשר הן נדרשות להן, בשל חשש משפטי, חוסר ודאות לגבי סמכותן, והיעדר ליווי מקצועי מתאים.

6.5 דיני המכרזים כמסגרת רגולטורית: בין התקשרות תפעולית לשותפות אסטרטגית

לצד פקודת העיריות, תקנות חובת המכרזים,⁵³ מהווה מקור נורמטיבי מרכזי הנוסף המסדיר את התקשרויות הרשויות המקומיות עם הסקטור הפרטי. החוק מעגן עקרונות יסוד של שוויון הזדמנויות, תחרות ושקיפות, ומטיל חובה עקרונית לקיים הליך מכרזי פומבי כתנאי להתקשרות עם גורמים חיצוניים. ואולם, מסגרת נורמטיבית זו עוצבה מלכתחילה כדי להסדיר רכישת שירותים ורכש ממשלתי מוגדר, ולא כדי להתמודד עם מבנים חוזיים מורכבים המאפיינים שותפויות ציבוריות-פרטיות ארוכות טווח.

שותפויות מסוג PPP (Public-Private Partnerships) מציבות אתגר מהותי לדיני המכרזים הקלאסיים, שכן הגורם הפרטי בהן אינו משמש כספק שירות חיצוני בלבד, אלא כשותף מלא לפרויקט, הנושא בסיכונים, משקיע משאביו ושותף לאחריות על התוצאה לאורך מחזור חיי ההסכם. מבנה זה מערער את הנחת היסוד של דיני המכרזים, לפיה ניתן לבחור את הזוכה על בסיס הצעת מחיר מוגדרת מראש. בשותפות אסטרטגית, הבחירה כרוכה בהערכת פרמטרים איכותניים כגון:

⁴⁹ פקודת העיריות [נוסח חדש], תשכ"ד-1964.

⁵⁰ ה"ש 48 לעיל.

⁵¹ ישי בלנק, תשס"ג, "מקומו של המקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" משפט וממשל ו' 197, 210-215.

⁵² The world bank, *Private Sector Participation in Disaster Recovery and Mitigation* (2020).

⁵³ תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993.

יכולות ארגוניות, ניסיון מוכח, כושר חדשנות ופוטנציאל לייצור ערך ציבורי-קריטריונים שמנגנון המרכז הפומבי הסטנדרטי אינו מאפשר לבחון ביעילות.⁵⁴

על רקע זה, יישום מודלי PPP בדין הישראלי מחייב גמישות פרוצדורלית שאינה מוסדרת בחוק באופן שיטתי. בין הכלים שנדונו בספרות ובפסיקה ניתן למנות: מכרזים דו-שלביים המשלבים שלב ברירה מוקדם עם שלב הגשת הצעות פרטני, הליך הדיאלוג התחרותי המוכר במשפט האיחוד האירופי, וכן הרחבה פרשנית של עילות הפטור ממכרז במקרים של פרויקטים בעלי חשיבות ציבורית מיוחדת.⁵⁵ בהיעדר עיגון חקיקתי מפורש למנגנונים אלה, רשויות מקומיות המבקשות לאמץ מודלי שיתוף פעולה חדשניים נאלצות לנווט בין דרישות הדין הפוזיטיבי לבין הצרכים הפונקציונליים של השותפות, מתח שעלול לחשוף אותן לביקורת שיפוטית ולסיכוני בטלות.

6.6 מימון מעורב: פערים רגולטוריים ומיסויים כחסם מבני

מימון מעורב (Blended Finance) המשלב הון ציבורי והון פרטי במסגרת מנגנונים מובנים לחלוקת סיכונים, מהווה רכיב מרכזי במודלים עכשוויים לשיקום אזורי ופיתוח עירוני. עיקרו של מודל זה בשימוש בהון הציבורי ככלי למינוף משאבים פרטיים, תוך הפחתת חשיפת המשקיעים לסיכון ויצירת תמריץ כלכלי להשקעה בתחומים בעלי ערך חברתי.⁵⁶ ואולם, יישומו בישראל נתקל בפערים מבניים מהותיים, הן ברמה המיסוי והן ברמה התקציבית.⁵⁷

מערכת המיסוי הישראלית, המוסדרת בעיקרה על ידי פקודת מס הכנסה ורשות המיסים, מכירה כיום בשתי קטגוריות פעולה עיקריות: תרומה- העברת נכס ללא תמורה המזכה בניכוי מס בתנאים קבועים. והשקעה עסקית- המבוצעת למטרת רווח ומוסדרת בהתאם. מודלים של השקעה בעלת השפעה (Impact Investing) והשקעות ESG המאופיינים בשילוב בין תשואה כלכלית לתועלת חברתית מוכחת, אינם משתלבים באופן מלא באף אחת מקטגוריות אלה. פער זה מוביל לכך שתאגידים הפועלים במסגרת פרויקטים של שיקום חברתי-כלכלי נעדרים הכרה מיסויית הולמת ותמריצים רגולטוריים מותאמים, דבר המצמצם את כדאיות ההשתתפות בהם.

מעבר למיסוי, מימון מעורב מניח כי הרשות המקומית תוכל לפעול כשותף פיננסי פעיל- לרבות באמצעות מתן ערבויות, השתתפות בהון או גיבוי מנגנוני ביטוח- במטרה לאפשר חלוקת סיכונים בין הסקטור הציבורי לפרטי. ואולם, המסגרת התקציבית החלה על רשויות מקומיות בישראל, הכוללת את עקרון התקציב המאוזן ואיסורים על התחייבויות רב-שנתיות שלא קיבלו אישור מוקדם, שוללת בפועל את יכולתן לפעול כגופים משקיעים. מגבלה זו אינה עניינית בלבד, אלא נובעת מהיעדר מסגרת משפטית ייעודית המסמיכה רשויות מקומיות להשתתף במנגנוני מימון מעורב.⁵⁸

הפערים המתוארים מצביעים על כך שיישום אפקטיבי של מימון מעורב אינו מחייב רק שינויי מדיניות אלא תיקון חקיקתי ממוקד. בין הכלים שראוי לשקול ניתן למנות: הסדרת קרנות שיקום משולבות בעלות מעמד משפטי עצמאי, הכרה בהשקעות חברתיות כקטגוריה מיסויית עצמאית, ופיתוח מנגנוני ערבות ממשלתית המותאמים לפרויקטים של שותפות ציבורית-פרטית. בהיעדר

⁵⁴ Warner, M. E. (2013). "Private Finance for Public Goods

⁵⁵ Directive 2014/24/EU (The European Procurement Directive)

⁵⁶ ר', יוסף, ח' כץ וא' לוי (2022), "אגרות חוב חברתיות- בין פילנתרופיה להשקעה", הפקולטה לניהול, אוניברסיטת

בן גוריון בנגב. קישור

⁵⁷ ראו הי"ש 47.

⁵⁸ ראו הי"ש 47, בעמ' 101.

מסגרות אלה, פוטנציאל המימון המעורב בישראל יישאר מוגבל, ולא ינוצל כמנוף אפקטיבי לפיתוח עירוני ולצמצום פערים.⁵⁹

לצורך הנייר הנוכחי, אין הכרח לקבוע כבר עתה מהו הכלי המשפטי המדויק. מאחר שהמסמך מיועד לשמש בסיס לשולחן עגול, נכון יותר להציג את מימון המעורב כשאלה לדיון: האם נדרש מנגנון אזורי, ממשלתי או חוץ-ממשלתי שיוכל לשאת חלק מן הסיכון, למשוך השקעות פרטיות ולוודא שהן מופנות גם לצרכים בעלי תשואה חברתית גבוהה אך תשואה מסחרית מוגבלת.

6.7 PPP והמסגרת המשפטית

הניתוח הנורמטיבי שהוצג לעיל מלמד כי יישום מודלים של שותפות ציבורית-פרטית (PPP) בהקשר של שיקום רשויות מקומיות אינו מותנה בראש ובראשונה בנכונותו של הסקטור הפרטי להשתתף, אלא במידת ההתאמה של המסגרת המשפטית הכוללת לדרישות המבניות של מודלים אלה. כפי שהוצג, כל אחד מתחומי הדין הרלוונטיים פקודת העיריות, דיני המכרזים ודיני המיסוי מייצר מגבלות עצמאיות הנובעות מהגייון רגולטורי שמרני שעוצב בנסיבות שונות מאלה המאפיינות שותפויות אסטרטגיות מורכבות. כאשר מגבלות אלה פועלות במצטבר, נוצר חסם מערכתי המקשה על כינון שותפויות אינטגרטיביות, גם כאשר הרצון הפוליטי והכלכלי להן קיים.⁶⁰

מודל PPP אפקטיבי מניח, מעצם מהותו, ראייה מערכתית המשלבת בין שלושה צירי פעולה: הרשות המקומית פועלת כשותף אסטרטגי בעל סמכות והון; הסקטור הפרטי נוטל על עצמו סיכונים, משקיע משאבים ומנהל את הפרויקט; והמדינה מתפקדת כמעצב מסגרת-יוצרת תנאים רגולטוריים ותמריצים פיסקליים המאפשרים את השילוב בין השניים. תפקוד תקין של מודל זה מחייב כי שלושת הרבדים יפעלו בהלימה; כל עיוות או פער באחד מהם, בין אם סמכותי, פרוצדורלי או מיסויי, עלול לשבש את מכלול השותפות.⁶¹

לסיכום ביניים, קידום מודלים של שותפות ציבורית-פרטית בישראל אינו יכול להסתפק בפתרונות נקודתיים או בפרשנות מרחיבה של הדין הקיים. נדרשת בחינה של התאמות רוחביות בכמה מישורים: הסמכת רשויות מקומיות לפעול כשותפות אסטרטגיות במיזמים מסוימים; פיתוח הליך מכרזי גמיש אך שקוף; יצירת תמריצים פיסקליים להשקעות בעלות השפעה חברתית; והקמת מנגנוני ליווי מקצועי לרשויות באזורי שיקום. עם זאת, מאחר שמדובר בנייר מקדים לשולחן עגול, נכון להציג התאמות אלה ככיווני פעולה לדיון ולא כהמלצות סופיות.

6.8 התאמות נדרשות ליישום מודל PPP ברשויות הפריפריה

בהמשך לניתוח החסמים הרגולטוריים, נדרשות התאמות מוסדיות ומשפטיות שיאפשרו יישום אפקטיבי של מודל PPP ברשויות בפריפריה. בראש ובראשונה, יש לקדם קיצור משמעותי של הליכי האישור באמצעות יצירת "מסלול ירוק" לפרויקטים באזורי שיקום, אשר יכלול לוחות זמנים מחייבים למתן אישורים וצמצום מספר הגורמים המעורבים בתהליך ותיאום מוקדם בין משרד

⁵⁹ OECD Economic Surveys: Israel 2025", April 2025.
⁶⁰ OECD, Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships (2012). קישור.
⁶¹ ראו ה"ש 47.

הפנים, משרד האוצר, משרדי הממשלה הרלוונטיים והרשויות המקומיות. מסלול כזה אינו אמור להפחית את רמת הפיקוח, אלא להפוך אותה לצפויה, מהירה ומותאמת יותר למצבי שיקום.

התאמה שנייה היא פיתוח מסלול ייעודי לפרויקטים ברשויות קטנות ובינוניות בצפון, שיכלול תבניות חוזיות מוכנות, הנחיות למכרז, ליווי משפטי וכלכלי, וכלים להערכת סיכונים ותועלות. ללא תמיכה כזו, רשויות בעלות משאבים מוגבלים יתקשו ליוזם ולהוציא לפועל פרויקטים בשיתוף המגזר העסקי, גם כאשר יש עניין מצד חברות ומשקיעים.

במקביל, נדרש לבחון התאמות בחלוקת הסיכונים בין המדינה לבין היזם הפרטי, מתוך הבנה כי העברת סיכונים עודפת למגזר הפרטי באזורים המאופיינים באי-ודאות גבוהה פוגעת בכדאיות הכלכלית של הפרויקטים ומרתיעה השקעות. לפיכך, תפקידה של המדינה עשוי להיות נטילת חלק אקטיבי בהפחתת הסיכון באמצעות כלים כגון ערבויות מדינה, מענקי השקעה, מנגנוני רשת ביטחון והתחייבות לרכש או שימוש בתוצרי הפרויקט. צעדים אלה יכולים להפחית את הסיכון הנתפס בעיני משקיעים, לשפר את תנאי המימון וליצור תמריץ ממשי להשתתפות המגזר העסקי בפרויקטים אזוריים.

שילוב בין הפחתת אי-ודאות רגולטורית, ליווי מקצועי לרשויות והשתתפות מדינתית בניהול סיכונים עשוי להפוך שותפויות מסוג זה לשימות יותר באזורי שיקום. עם זאת, יש לקבוע מנגנוני בקרה שיבטיחו כי הפחתת הסיכון עבור המשקיע אינה הופכת להעברת עלויות עודפת אל הציבור, וכי הפרויקטים שנבחרים אכן משרתים צרכים מקומיים ולא רק כדאיות מסחרית.

7. האתגרים הגלומים בשילוב הסקטור הפרטי

לצד היתרונות הגלומים בשילוב המגזר העסקי בתהליכי שיקום הרשויות המקומיות, מודלים של שותפות בין המגזר הציבורי לפרטי מעוררים שורה של סיכונים ואתגרים מוסדיים, חברתיים וכלכליים, המחייבים בחינה זהירה ועיצוב מנגנוני בקרה מתאימים. נקודת המוצא של פרק זה היא כי שילוב המגזר העסקי אינו פתרון ניטרלי או טכני בלבד. הוא עשוי לחזק את תהליך השיקום, אך ללא תכנון, שקיפות ופיקוח הוא עלול גם להעמיק פערים, ליצור תלות בגורמים פרטיים ולהסיט את סדרי העדיפויות המקומיים.

ראשית, סיכון מרכזי הוא הנטייה המובנית של הסקטור הפרטי היא להעדיף התקשרות עם רשויות בעלות חוסן כלכלי, גודל אוכלוסייה ופוטנציאל מסחרי שבהן רמת הסיכון הפיננסי נמוכה יותר והחשיפה הציבורית גבוהה יותר. נטייה זו עלולה לגרום לכך שרשויות חלשות, פריפריאליות או קטנות במיוחד יתקשו למשוך שותפויות ולגייס השקעות ובכך אף להעמיק פערים אזוריים קיימים. בנוסף, קיימת אפשרות כי בחירת הפרויקטים תונע משיקולי נראות ציבורית, מיתוג או רווח תדמייתי עבור התאגיד, ולא בהכרח בהתאם לצרכים הדחופים והמהותיים ביותר של הקהילה

המקומית.⁶² לכן, שאלה מרכזית היא כיצד ניתן לעצב מנגנון שיפנה השקעות גם לרשויות חלשות יותר ולצרכים פחות אטרקטיביים מבחינה מסחרית או תקשורתית.

סיכון נוסף נוגע ליחסים בין המדינה לבין הסקטור הפרטי. מעורבות עסקית נרחבת עשויה לייצר תהליך הדרגתי בו המדינה מצמצמת בהדרגה את אחריותה הישירה לשיקום אזורי משבר, תוך הסתמכות על יוזמות פרטיות ומקורות מימון חיצוניים. בתהליך זה, קיים חשש להעברת אחריות ציבורית לגורמים עסקיים, באופן העלול לפגוע בעיקרון האחריות השלטונית ובחובת המדינה להבטיח שירותים ציבוריים ושיקום שוויוני לכלל האזרחים.⁶³ לכן, המגזר העסקי יכול לשמש שותף ומכפיל כוח, אך אינו אמור להחליף את המדינה בתחומים המצויים בליבת האחריות הציבורית, כגון ביטחון, רווחה, חינוך, בריאות ותשתיות חיוניות.

כמו כן, רשויות מקומיות קטנות או מוחלשות עלולות לפתח תלות משמעותית בגורמים עסקיים חיצוניים, במיוחד כאשר יכולתן התקציבית והניהולית מוגבלת מלכתחילה. תלות זו עשויה להשפיע על סדרי העדיפויות של הרשות המקומית ואף לצמצם את עצמאות קבלת ההחלטות שלה. בנוסף, התקשרויות מורכבות בין רשויות מקומיות לבין גורמים פרטיים מעלות גם סוגיות של שקיפות, פיקוח ציבורי וניגודי עניינים. בהיעדר מנגנוני בקרה ברורים, חוסר שקיפות בתהליכי ההתקשרות עלול לפגוע באמון הציבור וליצור חשש להעדפת אינטרסים פרטיים על פני צרכים ציבוריים. סיכון זה משמעותי במיוחד כאשר לרשות אין יכולת מקצועית מספקת לנהל משא ומתן, להגדיר תנאי התקשרות, לפקח על ביצוע או להעריך את התועלת הציבורית של הפרויקט לאורך זמן.

סיכון נוסף הוא היווצרות השפעה עודפת של חברות חזקות על סדר היום המקומי. גם כאשר המעורבות העסקית נעשית מתוך כוונה חיובית, היא עלולה להוביל לכך שחברות בעלות משאבים, קשרים ונראות ציבורית ישפיעו על תעדוף פרויקטים, על בחירת תחומי פעולה ועל הקצאת משאבים. כדי למנוע מצב זה, יש להבטיח כי סדרי העדיפויות ייקבעו על בסיס צרכים מקומיים, שיתוף ציבור, נתונים מקצועיים ותיאום עם הרשויות ולא על בסיס העדפותיו של הגורם המממן בלבד.

אתגר נוסף טמון בממד הערכת תרומתם ארוכת הטווח של פרויקטים לשיקום האזור. בעוד שקל יחסית למדוד השקעות כספיות או הקמת תשתיות, מורכב יותר לבחון האם הפרויקטים אכן תרמו לחזרת תושבים, לחיזוק החוסן הקהילתי, ליצירת תעסוקה יציבה או לצמצום פערים חברתיים לאורך זמן. לפיכך, שאלת מדידת ההצלחה של שותפויות מסוג זה הופכת לחלק מרכזי בעיצוב מדיניות השיקום. מדידה כזו צריכה לכלול לא רק תשומות, כגון היקף השקעה או מספר פרויקטים, אלא גם תוצאות: מספר מקומות עבודה שנוצרו, שיעור הרכש המקומי, מספר עסקים שנתמכו, שביעות רצון תושבים, השתתפות אוכלוסיות פגיעות, וחיזוק אמון התושבים בתהליך השיקום.

Eugene Bardach & Eric M. Patashnik, "Public-Private Partnerships and Regional Development Challenges", *Africa's Public Service Delivery and Performance Review* 11(1) (2023), <https://apsdpr.org/index.php/apsdpr/article/view/816/1558>. *Africa's Public Service Delivery and Performance Review*

Jomo Kwame Sundaram, Anis Chowdhury, Krishnan Sharma & Daniel Platz, *Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for Purpose?* DESA Working Paper No. 148, United Nations Department of Economic and Social Affairs (2016), https://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf

לצד סיכונים אלה, ניתן לזהות מספר תנאים מוסדיים הכרחיים הנדרשים לצורך שילוב אפקטיבי ומאוזן של הסקטור הפרטי בתהליכי שיקום. ראשית, נדרשים מנגנוני שקיפות ופיקוח ציבורי שיבטיחו כי ההתקשרויות מתבצעות בהתאם לאינטרס הציבורי תוך שמירה על אמון התושבים. שנית, יש להבטיח שיתוף פעיל של הרשויות המקומיות, הקהילות המקומיות ובעלי עניין נוספים בתהליך קביעת סדרי העדיפויות, על מנת להתאים את הפרויקטים לצרכים המקומיים בפועל. בנוסף, נדרשת חלוקת סיכונים מאוזנת בין המדינה, הרשות המקומית והגורם הפרטי, באופן שלא יטיל את עיקר הנטל על צד אחד בלבד. לבסוף, על המדינה לעצב מנגנוני תמרוץ והכוונה שימנעו ריכוז השקעות ברשויות חזקות בלבד, ויעודדו גם מעורבות עסקית פרטית באזורים מוחלשים וביישובי פריפריה המצויים בקשיי שיקום משמעותיים.

לכן, השאלה המרכזית אינה האם לשלב את המגזר העסקי, אלא באילו תנאים: באילו תחומים, באמצעות אילו מנגנונים, תחת איזה פיקוח, ובאופן שמבטיח כי השותפות תשרת את צרכי התושבים והרשויות ולא רק את האינטרסים התדמיתיים או הכלכליים של החברות.

8. כיווני פעולה ראשוניים לדיון בשולחן העגול

על בסיס הניתוח לעיל, ניתן להציע מספר כיווני פעולה ראשוניים לדיון. כיוונים אלה אינם מוצגים כהמלצות סופיות, אלא כבסיס לשיחה בין הרשויות המקומיות בצפון, המגזר העסקי, גורמי המדינה, האקדמיה וארגוני החברה האזרחית. מטרת השולחן העגול היא לבחון אילו מן הכיוונים רלוונטיים, מהם החסמים ליישומם, מי צריכים להיות השחקנים המובילים, ואילו מנגנונים יידרשו כדי להפוך אותם למסגרת פעולה מעשית. ההמלצות האופרטיביות יגובשו לאחר השולחן העגול, על בסיס התובנות שיעלו בדיון.

8.1 מסגרת מוסדית ורב-שנתית לשיקום כלכלי-קהילתי

אחת השאלות המרכזיות לדיון היא האם נדרשת מסגרת שיקום רב-שנתית, ברמה ממשלתית או אזורית, שתגדיר יעדים בתחומי תעסוקה, תשתיות, חדשנות וחוסן קהילתי, ותאפשר לחברות עסקיות לתכנן מעורבות ארוכת טווח. מסגרת כזו יכולה להתבסס על החלטות ממשלה, הסכמים בין המדינה לרשויות המקומיות, מסלולי השקעה ייעודיים או מנגנוני שותפות עם חברות עסקיות ומוסדות עוגן.

8.2 פעולה מדורגת גם בהיעדר מסגרת ממשלתית רב-שנתית

אף שמסגרת רב-שנתית ממשלתית יכולה לספק ודאות, תיאום ותמריצים, אין להתנות את תחילת הפעולה בקיומה. בהיעדר מסגרת כזו, ניתן לפעול באמצעות פיילוטס מקומיים או אזוריים, שיתבססו על שותפויות בין רשויות מקומיות, חברות עסקיות, מוסדות אקדמיים, פילנתרופיה וארגוני חברה אזרחית. פיילוטס כאלה יכולים להתמקד בתחום מוגדר כגון תעסוקת צעירים, רכש מקומי, שיקום תיירות, מרכז הכשרה אזורי או תמיכה בעסקים קטנים ולאפשר למידה, מדידה והרחבה הדרגתית.

8.3 בנקאות חברתית ומנגנוני אשראי לעסקים וקהילות

כיוון פעולה נוסף הוא פיתוח מנגנוני בנקאות חברתית ואשראי ייעודי לשיקום הצפון. עסקים קטנים, יזמים מקומיים, חקלאים, תיירנים ונותני שירותים מתקשים לעיתים לחזור לפעילות לא רק בשל היעדר מענקים, אלא בשל קושי לקבל אשראי בתנאים סבירים בתקופה של אי-ודאות. בנקים, חברות אשראי, קרנות פילנתרופיות ומשקיעי אימפקט יכולים להשתלב ביצירת מסלולי הלוואה, ערבויות, מיקרו-אשראי, קרנות גישור ומוצרים פיננסיים מותאמים לאזורי שיקום.

היתרון של כיוון זה הוא שהוא מאפשר תמיכה בעסקים וביזמים בלי להסתמך רק על מענקים חד-פעמיים. עם זאת, יש להיזהר מיצירת עומס חוב נוסף על עסקים ומשקי בית שכבר נפגעו. לכן, מנגנונים כאלה צריכים לכלול תנאים מותאמים, תקופות גרייס, ערבויות חלקיות, ליווי עסקי ומדדי השפעה חברתית.

8.4 רכש מקומי ושרשראות אספקה אזוריות

אחד הכלים המעשיים ביותר לשילוב המגזר העסקי בשיקום הצפון הוא הרחבת הרכש המקומי. חברות גדולות, מוסדות אקדמיים, בתי חולים, רשויות מקומיות וגופים ממשלתיים יכולים להפנות חלק מהרכש שלהם לספקים מקומיים בתחומי מזון, תחזוקה, תיירות, שירותים, לוגיסטיקה, בנייה, דיגיטל ופעילות קהילתית. צעד כזה יכול לחזק עסקים קיימים, ליצור ביקוש יציב, להגדיל הכנסות מקומיות ולהפחית תלות במענקים.

כדי שמדיניות רכש מקומי תהיה אפקטיבית, נדרש מיפוי של ספקים מקומיים, התאמת דרישות סף במכרזים, ליווי עסקים קטנים בעמידה בדרישות איכות ורגולציה, ויצירת פלטפורמה המחברת בין חברות גדולות לבין ספקים בצפון.

8.5 חלוקת אחריות בין המדינה, הרשויות, המגזר העסקי והאקדמיה

כיוון פעולה נוסף הוא הגדרה ברורה של תפקידי השחקנים השונים. המדינה נדרשת לשמור על אחריותה הכוללת לשיקום, לספק מסגרת רגולטורית ותמריצים, ולהבטיח חלוקה הוגנת של משאבים. הרשויות המקומיות נדרשות לזהות צרכים, לתעדף פרויקטים, לתאם עם הקהילה ולפקח על יישום מקומי. המגזר העסקי יכול לתרום השקעות, ידע מקצועי, תעסוקה, רכש מקומי, חדשנות ויכולות ביצוע. האקדמיה יכולה לשמש גורם מתווך ומלווה באמצעות מיפוי צרכים, בניית מדדים, מחקר מלווה, הכשרות וחיבור סטודנטים לפרויקטים יישומיים.

8.6 הפחתת סיכון ומשיכת השקעות פרטיות

אזורי שיקום מאופיינים באי-ודאות גבוהה, ולכן השקעות פרטיות רבות לא יתבצעו ללא מנגנונים להפחתת סיכון. כיוון פעולה מרכזי הוא לבחון אילו כלים יכולים להפוך השקעה בצפון לכדאית יותר עבור חברות ומשקיעים, מבלי להעביר לציבור סיכון בלתי סביר. כלים אפשריים כוללים ערבויות מדינה, מענקי השקעה, תמריצי מס, מסלולי רשות החדשנות, התחייבות לרכש, קרנות מימון מעורב או מנגנוני רשת ביטחון לפרויקטים בעלי ערך ציבורי גבוה.

8.7 ESG, אחריות תאגידית ומדידת השפעה

שילוב עקרונות ESG יכול לסייע בהפיכת מעורבות עסקית בשיקום הצפון ממחווה תדמיתית למנגנון בעל השפעה מדידה. עם זאת, ESG אינו יכול להישאר ברמת הצהרה כללית. יש לבחון כיצד

ניתן להגדיר קריטריונים ברורים להשתתפות חברות בפרויקטים, כיצד למדוד השפעה חברתית וסביבתית, וכיצד להבטיח שהחברות מדווחות על תוצאות ולא רק על תשומות.

כלים אפשריים לדיון כוללים שילוב קריטריונים חברתיים וסביבתיים במכרזים, הענקת ניקוד עודף לחברות המתחייבות לרכש מקומי או להעסקה מקומית, חובת דיווח על השפעה, מדדי תוצאה קהילתיים, והעדפת פרויקטים המשלבים תעסוקה, חוסן קהילתי וצמצום פערים.

8.8 הון אנושי, תעסוקה ותשתיות מקומיות

שיקום הצפון מחייב השקעה בהון אנושי ולא רק בתשתיות פיזיות. כיוון פעולה מרכזי הוא פיתוח מסלולי הכשרה, השמה ותעסוקה בשיתוף המגזר העסקי, הרשויות המקומיות, מוסדות אקדמיים וגופי הכשרה. מהלך כזה יכול להתמקד בתושבים חוזרים, צעירים, מפונים שעברו הסבה מקצועית, עסקים קטנים, עובדי תיירות וחקלאות, ואוכלוסיות שנפגעו במיוחד מן המלחמה.

יישום אפשרי יכול לכלול מרכזי הכשרה אזוריים, תוכניות התמחות, חיבור בין חברות לבין בתי ספר ומכללות, מסלולי עבודה היברידית, תוכניות ליווי לעסקים קטנים, והרחבת רכש מקומי מצד חברות גדולות ומוסדות עוגן. במקביל, יש לבחון כיצד תשתיות פיזיות ודיגיטליות - תחבורה, תקשורת, אנרגיה, מרחבי עבודה ומרכזים קהילתיים יכולות לתמוך בשיקום כלכלי ובחזרת תושבים לאורך זמן.

8.9 שאלות רוחב להמשך הדיון

מעבר לכיווני הפעולה הספציפיים, השולחן העגול נועד לברר כמה שאלות רוחב שיקבעו את היתכנות המהלך:

- מהו הערך המוסף הייחודי של המגזר העסקי בשיקום הצפון, מעבר לתרומות ולמענקים נקודתיים?
- באילו תחומים נדרשת מעורבות עסקית מיידית, ובאילו תחומים נדרש תכנון ארוך טווח?
- אילו תנאים יאפשרו למעורבות עסקית בצפון להיות לא רק רצויה ציבורית, אלא גם כדאית כלכלית עבור חברות, משקיעים ומעסיקים?
- אילו מנגנוני תיאום נדרשים בין המדינה, הרשויות המקומיות, החברות, האקדמיה והחברה האזרחית?
- אילו פיילוטס ניתן לקדם בטווח הקצר, ואילו מנגנונים מחייבים שינוי רגולטורי או תקציבי עמוק יותר?
- כיצד ניתן למדוד הצלחה: לפי היקף השקעה, מספר פרויקטים, חזרת תושבים, תעסוקה, רכש מקומי, שביעות רצון תושבים או חיזוק אמון?

בשלב זה, אין מקום להציג את הכיוונים לעיל כהמלצות סופיות. מטרתם היא לשמש בסיס לדיון ולבחון עם המשתתפים מהם הצרכים הדחופים ביותר, אילו מודלים ישימים בצפון, מהם החסמים המרכזיים, ואילו שחקנים יכולים לקחת אחריות על המשך הפיתוח. לאחר השולחן העגול ניתן יהיה לגבש מסמך המשך הכולל המלצות אופרטיביות, חלוקת אחריות, מודלים אפשריים לפיילוט ומדדי הצלחה.