

# סיפור המיזם הסולארי – טירת כרמל

2009-2011

1

מאת : עו"ד רחל בנזימן

כתיבת המסמך התאפשרה הודות לתמיכתם האדיבה של: שיתופים, שתי"ל, מרכז השל, ציונות 2000 וקרן קהילתית טירת כרמל.

## פתח דבר

יצאנו לדרך בקיץ 2009 כאשר אנו חדורי אמונה, חזון והתלהבות. האמנו כי יוזמת הממשלה לעידוד יזמים פרטיים להתקין פאנלים סולאריים ולייצר חשמל ירוק, פותחת חלון הזדמנויות ייחודי עבור טירת כרמל ועבור הקרן הקהילתית לחולל שינוי ארוך טווח ובר קיימא בחיי הקהילה המקומית. האמנו כי באמצעות מודל חדשני של עמותה הפועלת כיזמית חברתית בשיתוף פעולה הדוק עם העירייה ובאמצעות תכנית עסקית איתנה, נוכל למנף נכסים ציבוריים ולייצר מקור הכנסה קבוע לקהילה לטובת עשייה חברתית ולמען פיתוח חברתי-כלכלי-סביבתי ברמה המקומית. האמנו כי הצלחת המודל תוכיח את הפוטנציאל הקיים במודל העסקים החברתיים ובחדשנות הנוצרת משיתופי פעולה בין שלושת המגזרים: ציבורי, עסקי והמגזר השלישי. האמנו וקיוונו שהצלחת המודל והוצאתו אל הפועל יהוו מקור השראה לקהילות נוספות בפריפריה של מדינת ישראל.

כאשר יוקי גיל, יו"ר הקרן הקהילתית, היזם והוגה הרעיון, הציג בפני חברי הוועד המנהל את החזון החברתי-כלכלי-סביבתי לצד התכנית העסקית ומודל הפעולה, הבנו שהדרך תהיה רצופה באתגרים. ידענו כי אנו יוצרים יש מאין וכי המודל הינו חדשני ופורץ דרך. קיבלנו החלטה לקחת סיכון ולתת הזדמנות למהלך מורכב אשר יכול להשאיר חותם משמעותי לאורך זמן בחיי הקהילה אשר למענה הוקמה קרן קהילתית טירת כרמל כעמותה לשינוי חברתי. יחד עם זאת, לא תיארונו לעצמינו את סבך החסמים וההתנגדויות בהם ניתקל לאורך הדרך. לא חשבנו כי התהליך ידרוש שנתיים מחיי העמותה ומשאבים כה גדולים של זמן, כסף והרבה מאוד תעצומות נפש מהצוות המוביל.

2

במהלך השנתיים ולאורך דרך החתחתים, קיבלנו הרבה מאוד תמיכה, ייעוץ ועידוד מגורמים חיצוניים ואנשי מקצוע אשר האמינו במודל שבנינו ובהיתכנות שלו. ליוו אותנו יועצים משפטיים, יועצים עסקיים, נציגי ארגוני איכות סביבה, ואנשי שינוי חברתי. סבך החסמים הביורוקרטיים הוביל אותנו בסופו של דבר לעתירה לבג"ץ. הרכב השופטים בדיון הראשון הביע תמיכה במודל החדשני ובדרך אותה ניסינו לפלוס. שאבנו מדיון זה השראה להמשיך במהלך העתירה. הייעוץ והתמיכה אשר קיבלנו לאורך הדרך חיזקו בנו את התחושה כי אין אנו תועים באפילה ואין אנו רק חולמי חלומות. בזכות אלה האמנו כי הפוטנציאל הגלום במיזם והעובדה כי קיימת היתכנות ממשית ליישומו, שווים את הסיכון שאנו לוקחים.

דחיית העתירה ע"י הרכב שני של בג"ץ באוקטובר 2011, שמה את הקץ למיזם ולשנתיים של עבודה קשה, חדורת חזון, אמונה ותחושת שליחות. מיד לאחר דחיית העתירה קיימנו תהליכי הפקת לקחים ואיסוף תובנות מהמסע הארוך. תובנות אלה התייחסו לתהליכים פנים ארגוניים בתוך העמותה, ולתהליכים חיצוניים. סוגיות פנים ארגוניות כללו בין היתר: מידת ההשקעה והסיכון הנדרשים להצלחת מהלכים חדשניים ופורצי דרך, השלכות פיננסיות ותקציביות על לקיחת הסיכון, מערך

האיזונים והבלמים ותהליכי קבלת החלטות בארגון, השלכות על תפקיד יו"ר העמותה כאשר הוא פועל כזים ומנהל הפרויקט, השפעת מהלכים אסטרטגיים רחבים על הפעילות השוטפת של העמותה ועוד. סוגיות חיצוניות התייחסו למגוון רחב של נושאים ביניהם: מודלים וגישות משפטיות, כוחה של הקהילה המקומית והתגייסותה למהלך, האתגרים בגיוס מימון מוסדי ופילנתרופי, המשמעות של מינוף כוח פוליטי, החשיבות והקושי בהנעת קמפיין תקשורתי, הכוח והחיוניות הטמונים בהתגייסות ארגונים ארציים לחיזוק מהלך אסטרטגי של עמותה מקומית. המסמך שלהלן דן ומנתח את רוב הסוגיות החיצוניות העומדות בבסיס מודל הפעולה של המיזם הסולארי.

כיום, כשנה וחצי לאחר דחיית העתירה ע"י בית המשפט העליון, הקרן הקהילתית ממשיכה להתמודד עם ההשלכות התקציביות של המיזם הסולארי ומציאת פתרונות יצירתיים לכיסוי ההוצאות הכספיות בגינו. יחד עם זאת, הקרן הקהילתית יצאה מחוזקת מניסיון יוצא דופן בפעולה אל מול משרדי הממשלה, גורמי המימון, התקשורת, וארגונים ארציים לשינוי חברתי וסביבתי. תהליך שיתוף הפעולה עם עיריית טירת כרמל והעומד בראשה ועם גורמים קהילתיים ונציגי תושבים, הראו והוכיחו שוב את הכוח הטמון בקהילה מקומית הפועלת מתוך סולידריות, ואחריות חברתית ומתוך נחישות וחתייה בלתי נלאים לקחת אחריות ולהוביל את השינוי בכוחות עצמם. הקרן הקהילתית הוכיחה את היותה גוף מוביל וחדשני המשפיע הן ברמה המקומית והן ברמה הארצית. המיזם הביא לחשיפה של מודל הקרן הקהילתית ולבנייה של שותפויות חדשות להמשך העשייה ולהובלת שינוי חברתי משמעותי בטירת כרמל.

### 3

אנו מצרפים כאחד הנספחים, נוסח מייל אשר נשלח יום לפני הדיון השני והמכריע בבג"צ, לכל השותפים אשר ליוו את המיזם הסולארי לאורך הדרך. המייל נותן תמונה חיה לרוחב היריעה של ארגונים, גופים ואנשים מתוך טירת כרמל ומחוצה לה אשר לקחו חלק במהלך אסטרטגי זה. זוהי הזדמנות נוספת להודות שוב לכולם.

כחלק מתהליך איסוף התובנות והלמידה, החלטנו שיש ערך רב בניתוח ותייעוד עקרונות היסוד שהנחו את מודל הפעולה שבנינו ואת מגוון החסמים בהם נתקלנו לאורך הדרך. אנו שמחים כי עו"ד רחל בנזימן נענתה לבקשתנו להוביל את כתיבת המסמך. אנו תקווה כי המסמך יהווה מקור ללמידה ולהשראה לקהילות נוספות ולארגוני מגזר שלישי הפועלים מתוך מחויבות לחדשנות, יצירתיות ועשייה חברתית ברת קיימא.

יוקי גיל  
יו"ר קרן קהילתית טירת כרמל

ענבר הורביץ  
מנכ"לית קרן קהילתית טירת כרמל  
אפריל 2008 – דצמבר 2012

## תוכן עניינים

1. תקציר..... עמ' 5
2. פתיחה..... עמ' 9
3. פרק א': סיפור המעשה..... עמ' 10
- א. אתגר 1: הסדרת ההתקשרות עם עיריית טירת כרמל..... עמ' 12
- ב. אתגר 2: פעולות ההכנה להקמת המיזם..... עמ' 14
- ג. אתגר 3: אישור משרד הפנים..... עמ' 15
- ד. אתגר 4: גיוס המימון הנדרש להקמת מתקני המיזם..... עמ' 18
4. פרק ב': תובנות
- א. אתגרים ייחודיים בשותפות בין המגזר השלישי והשלטון המקומי לפיתוח כלכלי מקומי..... עמ' 20
- ב. מעמד ארגוני מגזר שלישי בהחלטות לגבי שימוש בנכסי ציבור..... עמ' 22
- ג. משרד הפנים כרגולטור והמאבק הציבורי לקידום מודל עסקים חברתיים... עמ' 23
- ד. מקורות מימון למיזמים עסקיים חברתיים..... עמ' 25
5. פרק ג': עם הפנים לעתיד
- א. ברמה הארצית..... עמ' 27
- ב. ברמה המקומית..... עמ' 29
6. אחרית דבר..... עמ' 30
7. רשימת נספחים וראיונות..... עמ' 32

## תקציר

ביום רביעי, 5 באוקטובר 2011 משכה הקרן הקהילתית את העתירה שהגישה לבג"צ כנסיון אחרון להתמודד עם פסילת המכרז להקמת פאנלים סולאריים על גגות מבני הציבור בטירת כרמל. מכרז זה היה אמור להזרים לטירת כרמל הכנסות של כ- 14 מיליון ש"ח לטובת פרויקטים קהילתיים במשך 20 שנה. משיכת העתירה סימנה את סופו (הזמני) של מהלך מרגש, אינטנסיבי, שבו נעשה נסיון ראשון בישראל להקים עסק חברתי בשיתוף פעולה של עמותה עם רשות מקומית, ולייצר הכנסה בקנה מידה גדול לטובת הקהילה. המסמך שלהלן מספר את סיפור המעשה ומנתח את עיקרי התובנות אשר נלמדו לאורך הדרך. בכתיבת המסמך, אנו מקווים לתרום לידע המתפתח בתחום היזמות החברתית בכלל ותחום העסקים החברתיים בפרט.

### תקציר סיפור המעשה:

קרן קהילתית טירת כרמל היא עמותה מקומית המניעה מהלכים ויוזמות חברתיות ארוכי טווח הנותנים מענים לצרכים ולאתגרים של הקהילה בטירת כרמל. בקיץ 2009 פנתה הקרן הקהילתית לעיריית טירת כרמל בהצעה למיזם משותף להקמת פאנלים סולאריים על גגות מבני הציבור של העירייה שרווחיו יוקדשו לפיתוח הקהילה. העירייה פרסמה מכרז להשכרת גגות מבני הציבור בעיר לשם הקמת מתקנים סולאריים. המרכיבים העיקריים של המכרז היו:

- למכרז רשאים להגיש הצעה רק גופים ללא מטרת רווח או חברות הנמצאות בבעלות גופים כאלה.
  - הסכומים שהזוכים במכרז היו אמורים לשלם לעירייה יועדו למימון פרויקטים קהילתיים בעיר על פי החלטת ועדה שיהיו בה שני נציגים של הזוכה ונציג העירייה.
- הקרן הקהילתית הקימה חברת בת בבעלות מלאה של העמותה בשם "חממה קהילתית". חממה קהילתית ניגשה למכרז והייתה המציעה היחידה במכרז. זכייתה אושרה על ידי מועצת העיר. הצעתה של החממה הקהילתית במכרז התבססה על מודל עסקי לפיו היה אמור להגיע לצרכים קהילתיים בטירת כרמל סכום של כ- 700 אלף ש"ח מדי שנה (הכוללים את הרווחים שהקרן היתה אמורה להפיק). במודל התקשרות עם יזם פרטי העירייה הייתה מקבלת כ- 150 אלף ש"ח לשנה והרווחים היו נשארים בידי היזם.

הקרן הקהילתית פעלה לגיוס המימון הנדרש לשם הקמת המתקנים, במודל המקובל של 80% מימון בנקאי ו- 20% הון עצמי. פניית הקרן לבנק הפועלים, המממן העיקרי של עסקאות דומות, נדחתה בשלב ראשון על ידי ועדת האשראי של הבנק בגלל מעמד הקרן הקהילתית כעמותה. הבקשה אושרה רק לאחר פניה אל מנכ"ל הבנק. גיוס ההון העצמי מקרנות פילנתרופיות לא צלח ובסופו של דבר גויס מן השותף העסקי להקמת המתקנים.

משרד הפנים פסל את המכרז ואת זכיית הקרן הקהילתית על סמך שתי טענות עיקריות :

1. הגבלת המכרז לאלכ"רים צמצמה מאד את המציעים הפוטנציאליים ובכך ויתרה העיריה על סכומים בהם היתה יכולה לעשות שימוש לטובת תושבי העיר.

2. חלוקת הסכומים אשר היו אמורים להשתלם לעירייה על ידי הזוכה במכרז היתה אמורה להיעשות שלא על פי נוהלי משרד הפנים, המסדיר תמיכה של רשויות מקומיות במוסדות ציבור.

הקרן הקהילתית פתחה במאבק ציבורי נגד החלטת משרד הפנים והגישה עתירה לבג"צ נגד ההחלטה, בתמיכה של ארגוני מגזר שלישי ומומחים מתחום המשפט. בדיון הראשון התבטא בית המשפט בתמיכה בהצעה, הציע הצעת פשרה ואף הוציא צו על תנאי. משרד הפנים דחה את הצעת הפשרה ובדיון השני בפני בג"צ בהרכב שופטים אחר נאלצה הקרן הקהילתית למשוך את העתירה ובכך הקיץ הקץ על היוזמה.

### תקציר התובנות

6

המיזם הסולארי של טירת כרמל מהווה נסיון ליצור מודל חדשני לשותפות על בסיס עסקי בין רשות מקומית וארגון מגזר שלישי, שמטרתו קידום רווחת כלל תושבי הרשות, באמצעות ניצול משאבים ציבוריים. עם זאת, המודל נתקבל בתגובות חשדניות ובאי אמון מצד המערכת השלטונית. במסמך נעשה נסיון לנתח את החדשנות שבמרכיבי המודל, ולאחר את מקור הרתיעה, החשדנות והקשיים אשר הועלו מצד גופי הממסד במפגש עמו.

**זהות השחקנים וטיב הקשר ביניהם:** פעילות של עמותה מקומית בשדה עסקי לחלוטין כגון ייצור חשמל סולארי, נתפשת כפעולה חריגה. שותפות עסקית של רשות מקומית עם גוף שמקום הרווחים אינו המניע העיקרי שלו ואשר רווחיו מיועדים לטובת הקהילה, מייצר דגם חדשני של שותפות שאינו מוסדר בנהלים ותקנות. התוצאה היתה היווצרות "רעש" רגולטורי, וכתוצאה ממנו חשדנות כלפי מניעיהם של הצדדים.

**מהות השותפות:** שיתוף פעולה בין רשות מקומית לארגון חברתי לשם יצירת משאבים לפיתוח העיר הוא שיתוף פעולה חריג וחדשני. יצירת "הקופה המשותפת" של הרשות והאלכ"ר למטרה המשותפת לשני גופים אלה, באמצעות כספים המועברים רק על ידי האלכ"ר, היא החידוש במודל אשר אותו היה קשה לרשויות לעכל.

**הסדר שנקבע לגבי ייעוד הכספים ואופן חלוקתם:** התחייבות הרשות המקומית להעברת ההחלטה על חלוקת כספים המגיעים לה לגוף חיצוני לרשות אשר אינו מחויב לפעול על פי הכללים אליהם מחויבת הרשות, נתפסה כנסיון לעקוף את נוהלי משרד הפנים. המודל נקשר עם הנסיבות השליליות אותן נועד הנוהל למנוע כגון משוא פנים, שחיתות, ניצול לרעה של קשרים פוליטיים וכד'.

**היכרות עם מודל העסקים החברתיים:** עמדת משרד הפנים ביטאה חשדנות כלפי פעילות כלכלית של ארגון מגזר שלישי בכלל וכלפי המודל של עסק חברתי בפרט. ניתן להניח כי לו היה מודל העסקים

החברתיים, על יתרונותיו ותרומתו הפוטנציאלית לקידום מטרות חברתיות בישראל, ידוע ומוכר יותר בציבור, התמונה היתה אחרת.

**המאבק הציבורי:** על אף התמיכה הציבורית הרחבה לא הצליחה הקרן הקהילתית להביא לשינוי בעמדת משרד הפנים כלפי המודל המוצע בטירת כרמל. הסיבות היו: הקושי של הרשות במצבה הנתון לקיים דיאלוג עם משרד הפנים, חוסר תמיכה פוליטית, העדר משאבים לפעילות פרואקטיבית ומסגרת זמן דחוקה.

**הגיוס של מימון בנקאי למיזם:** המערכת הבנקאית בישראל אינה ערוכה להתקשרויות פיננסיות עם ארגוני מגזר שלישי. האיתנות הפיננסית של מודל המיזם בטירת כרמל והאפשרות של העמדת בטוחות על ידי חברת החשמל, היתה מרכיב משמעותי בהחלטה להעניק בסופו של דבר את המימון למיזם. יתכן לו המודל הכלכלי לא היה כה חזק התוצאה היתה אחרת.

**אי גיוס המימון הפילנתרופי:** קשיי הקרן הקהילתית להשיג מימון פילנתרופי למרכיב ההון העצמי בתוכנית הפיננסית של המיזם מעידים כי בשדה הפילנתרופי יש חוסר נסיון ורתיעה ממימון של מיזמים עסקיים חברתיים. נראה כי הסיבה העיקרית לכך היא בעיקר שמרנות וחוסר היכרות עם התחום, ואולי גם היעדר מומחיות בבחינת תכניות עסקיות.

## 7

### עם הפנים לעתיד:

הקשיים והאתגרים בפיתוח המיזם בטירת כרמל משקפים במידה רבה את הקשיים והאתגרים בפיתוח התחום בישראל: חלק מן הצעדים הנדרשים לקידום התחום המצוינים להלן כבר הועלו בעבר ובתחומים מסוימים קיימת כבר עשייה מסוימת - אולם אין בה די.

### ברמה הארצית:

- פיתוח מדיניות כוללת של תמיכה ממשלתית, שינויי חקיקה והתאמה של הסדרי מס
- העלאת מודעות הציבור לתחום חדש זה וליתרונות הגלומים בו לקידום מטרות חברתיות בישראל
- התארגנות ברמה ארצית של העוסקים בתחום והמעוניינים בפיתוחו
- חשיפת האופציה להקמת עסקים חברתיים בפני הפעילים בשוק העסקי
- הקמת גופים חדשים כמתווכים פיננסיים כדוגמת אלה הקיימים במדינות שונות בעולם
- העמדת כספים ממשלתיים כמטצ'ינג לכספים המגיעים מן המגזר הפרטי
- פיתוח הסדרים משפטיים מתאימים אשר יעודדו משקיעים עסקיים להשקיע בקרנות השקעה ייעודיות לפיתוח עסקים חברתיים
- פיתוח כלים מתאימים במערכת הפיננסית ליצירת ערוצים לתמיכה במיזמים עסקיים חברתיים

- העלאת מודעות והרחבת הידע בקרב הגורמים הפילנתרופיים הפועלים בישראל לתפקידם החיוני בקידום ותמיכה בהקמת מיזמים עסקיים חברתיים

### **ברמה המקומית:**

- יצירת מסגרת משפטית אשר תתאים למכרזים ברמה המקומית אשר יש בהם רצון לקחת בחשבון שיקולים חברתיים כגון תרומה לחברה ולקהילה המקומית
- יצירת כללים לבניית שותפות אמיתית בין הרשות המקומית והארגון החברתי לקידום רווחת כלל תושבי הרשות שאינם מבוססים על מצב של תומך ונתמך אלא על שותפות בכל תהליכי התכנון והביצוע של הפרויקט/המיזם
- שיתוף הגופים המייצגים של השלטון המקומי בדיונים בהם נקבעת מדיניות אשר עשויה להשפיע על פיתוח עסקים חברתיים ברמה המקומית
- מנהיגות והובלה משמעותית של העומדים בראש הרשויות לפיתוח עסקים חברתיים ברמה המקומית
- שיתוף הקהילה המקומית בשלבים השונים של הנעת מיזמים חדשניים



## פתיחה: תיעוד המיזם הסולארי בטירת כרמל

ביום רביעי, 5 באוקטובר 2011 משכה הקרן הקהילתית את העתירה שהגישה לבג"צ, כנסיון אחרון להתמודד עם פסילת המכרז להקמת פאנלים סולאריים על גגות מבני הציבור בטירת כרמל. מכרז זה היה אמור להזרים לטירת כרמל הכנסות של כ- 14 מיליון ש"ח לטובת פרויקטים קהילתיים במשך 20 שנה. משיכת העתירה סימנה את סופו (הזמני) של מהלך מרגש, אינטנסיבי, עתיר שעות עבודה ומשאבים שבו השקיעו אנשי הקרן הקהילתית של טירת כרמל שנתיים מחייהם. היה זה נסיון ראשון מסוגו בישראל להקים עסק חברתי שהיה אמור לפעול בשדה עסקי חדשני, תוך שיתוף פעולה עם רשות מקומית, ולייצר הכנסה בקנה מידה גדול שרובה ככולה היתה מיועדת לטובת הקהילה.

מסמך זה מתעד את "סיפור" תכנונו ותהליכי הקמתו של המיזם הסולארי כמודל של מיזם עסקי חברתי לפיתוח כלכלי מקומי, במבט לאחור ועם הפנים לעתיד. מטרת כתיבת המסמך היו:

1. ניתוח האתגרים מולם עמדו היזמים תוך התמקדות בשני מישורים מרכזיים: עמדת משרד הפנים כלפי המיזם וכלפי המודל הכלכלי חברתי המיוצג על ידו; גיוס המימון הנדרש להקמת המיזם
2. גיבוש הצעות והמלצות לצעדים הנדרשים במישור המקומי והארצי כדי ליצור אקלים שיש בו תנאים המאפשרים ואף תומכים ומעודדים הקמה של מיזמים עסקיים לפיתוח כלכלי חברתי, בעיקר במישור המקומי

לצורך הכנת המסמך נערכו ראיונות ופגישות עם האנשים המרכזיים אשר היו שותפים למהלכים להקמת המיזם הסולארי בשלבים השונים; נערך דיון במתכונת שולחן עגול בהשתתפות השחקנים המרכזיים אשר היו מעורבים בהליכי הקמת המיזם, מומחים מן האקדמיה ופעילים חברתיים; נותחו המסמכים הכתובים המרכזיים, לרבות המשפטיים. היוזמה לכתיבת המסמך נעשתה מתוך תפיסה לפיה נסיונם של אחרים והתובנות של מי שהתנסו ומוכנים להסתכל לאחור ולשתף אחרים בתובנות אלו, הם אמצעי בעל ערך רב ללמידה ולתכנון בעתיד. בעזרת כל השותפים לעשייה ומי שליוו את הסיפור המיזם הסולארי נעשה במסמך זה נסיון צנוע לרכז את תובנות העבר ולסמן את כיווני הפעולה הנדרשים כדי לסייע להצלחה של מיזמים דומים בעתיד.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>ראו להלן בנספח ב רשימת המרואיינים/ות והמשתתפים/ות בשולחן העגול.

## פרק א - סיפור המעשה

העיר טירת כרמל הוקמה בשנת 1949 כמעברה לקליטת עולים שהגיעו בעיקר מתורכיה, בולגריה, רומניה ועירק. בשנת 1951 הוסב המקום ליישוב קבע, ובמשך כל השנים ענה לאתגר של קליטת עליה: מעליות שנות ה-50 וה-70 ועד העליות מחבר העמים ומאזיפיה בשנות ה-90. עם גלי העליה עלה מספר התושבים ביישוב במידה ניכרת והוא מונה כיום כ-20,000 נפש. מאפייני האוכלוסיה יוצרים אתגרים מתמשכים ליישוב בתחומי החינוך החברה והכלכלה. כ-40% מהתושבים מקבלים סיוע מהמחלקה לשרותים חברתיים וכ-14% מכלל בני הנוער מוגדרים כנוער בסיכון. לצד האתגרים, טירת כרמל מאופיינת בפוטנציאל עצום בשל מיקומה הגיאוגרפי בין הכרמל והים, בשל איכות האוויר המצוינת ובשל הקרבה לצירי תחבורה ראשיים ולמוקדי השכלה ותעסוקה. בנוסף מאופיינת העיר בהתגייסות לעשייה חברתית וקהילתית ובאמונת השותפים המקומיים כי ניתן להוביל בה שינוי משמעותי.

### 10

**קרן קהילתית טירת כרמל** הוקמה כעמותה רשומה בשנת 2002 ע"י תושבים ואנשי עסקים מקומיים אשר חברו יחד על מנת להניע תהליכים של שינוי חברתי ביישוב. הקרן הקהילתית הינה עמותה עצמאית וא-פוליטית המניעה מהלכים ויזמות חברתיות הנותנים מענים לצרכים קיימים בעיר. הקרן פועלת כגוף מתכלל וכיזם חברתי בעיר המעלה רעיונות חדשניים, בונה ומוביל שותפויות עם גורמים מקומיים וארציים, מגייס משאבים ומעניק ליווי מקצועי. יזמות הקרן הקהילתית פועלות על בסיס עקרון היסוד של שותפות תלת מגזרית בין הרשות המקומית, המגזר העסקי והקהילה.

חזון הקרן הקהילתית מתייחס לחינויות ולכוח הקיים ברמה המקומית מתוך התפיסה כי שינוי חברתי הנשען אך ורק על משאבים ותכניות המגיעים מן החוץ, איננו בר קיימא. אנשי ונשות הקרן מאמינים כי שינוי משמעותי יקרה אך ורק אם הקהילה המקומית תהיה מסוגלת להוביל ולפעול למען עצמה. הקרן הקהילתית מציעה את הפלטפורמה הארגונית המאפשרת לקיחת אחריות, יזמות, הובלה ומנהיגות של הקהילה המקומית.

בימי המשבר הכלכלי של שנת 2008 החלה הקרן הקהילתית להניע יזמות שמטרתן חיזוק העצמאות הכלכלית של הקהילה, תוך שימוש במשאבים ונכסים שברשותה ופיתוח מודל של כלכלה מקומית מקיימת. עשייה זו נועדה להפחית את התלות בגורמים פילנתרופיים חיצוניים ולייצר עצמאות מקומית ואחריות לעשייה חברתית-סביבתית ביישוב. הקרן זיהתה את מודל העסקים החברתיים כמנוף אפקטיבי וחדשני להנעת יזמות אלה.

**הפקת חשמל סולארי –** בשני העשורים האחרונים מוכר הצורך האוניברסאלי לקדם את תחום ייצור החשמל ממקורות מתחדשים ולפתחו כאמצעי ממשי להפחתת פליטות גזי החממה. מדינות רבות משקיעות בפיתוח משק אנרגיה מתחדשת משני מניעים עיקריים: עליית מחירי האנרגיה הפוסילית המתכלה והתלות בספקיה; שיקולי איכות סביבה ובראשם פליטת גזי החממה לאטמוספירה, הנגרמת, בין היתר, מייצור חשמל באמצעים קונבנציונאליים.

בחודש ינואר 2009 קבעה ממשלת ישראל יעד מנחה לייצור חשמל ממקורות מתחדשים, בהיקף של 10% מצורכי האנרגיה בחשמל של המדינה לשנת 2020 ויעד ביניים של 5% לייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת במהלך שנת 2014. הממשלה הטילה על רשות החשמל לבצע את ההסדרה ולקבוע את התעריף ואת אמות המידה שיעוררו את השוק ויעודדו את היזמים ליישם ולממש את החלטת הממשלה. הכוונה היתה לעודד הקמת תחנות כוח פרטיות קטנות לייצור חשמל העושות שימוש במקורות מתחדשים כמו אור השמש ורוח. ביולי 2009 פרסמה רשות החשמל את ההסדרה הראשונה להקמת תחנות כח פרטיות קטנות לייצור חשמל בטכנולוגיית PV (פוטו וולטאית), המאפשרת המרת אור השמש לאנרגיה חשמלית באופן ישיר והזרמתו לרשת החשמל. בהתאם להסדרה זו מחובר כל מתקן פרטי כזה לרשת החשמל, באמצעות שעון ייצור חשמל נפרד, וחברת החשמל מתחייבת לרכוש את מלוא החשמל המיוצר במתקן לתקופה של 20 שנה. הכמות הכוללת של חשמל המופק באמצעים סולאריים, אותה מתחייבת חברת החשמל לקנות מוגבלת מראש באמצעות מכסה הנקבעת על ידי רשות החשמל. מחיר הרכישה של חברת החשמל הוא בתעריף קבוע מראש, הגבוה מן המחיר המשולם על ידי צרכן חשמל, הרוכש חשמל מהחברה. תעריף גבוה זה מאפשר תשואה נאה ליזמים למשך תקופה ארוכה ובכך מעודד אותם להקים את תחנות הכוח הפרטיות העושות שימוש במקורות מתחדשים. המדינה מסבסדת את התעריף הגבוה המשולם לאותם יזמים באמצעות העלאת תעריף החשמל המושט על כלל הצרכנים. בפועל נוצר מס עקיף המושט על כלל הצרכנים במדינה דרך חשבון החשמל שלהם והעברת הרווחים ליזמים המקימים את תחנות הכוח. עד היום ביצעה רשות החשמל שלוש הסדרות למתקנים מסחריים בטכנולוגיית PV בהיקף מכסה כולל של 180 MW. היקף זה מבטא כ-3600 מתקנים מסחריים לייצור חשמל ירוק ב-3600 נקודות ייצור שונות.

### המהלכים להקמת היזם הסולארי בטירת הכרמל

קרן קהילתית טירת כרמל זיהתה במרכזים להפקת חשמל סולארי הזדמנות ייחודית להפעלת מודל כלכלי חברתי ליצירת תשתית בת קיימא ולקידום מטרות חברתיות וסביבתיות ברמה המקומית והארצית. הקרן ועיריית טירת כרמל הסכימו על שיתוף פעולה לפיו הקרן הקהילתית תפעל כיזם עסקי חברתי ותייצר חשמל סולארי על גגות מבני הציבור של העיריה בתמורה לדמי שכירות מוסכמים. הרווחים מייצור החשמל על פי מודל זה היו אמורים לשמש לפעילות הקרן לטובת תושבי העיר. לצד

ההכנסה הכספית, מודל העסק החברתי כלל יצירת מקומות תעסוקה לתושבי היישוב בהקמה ותחזוק הפאנלים הסולאריים, פיתוח מעורבות ואחריות הקהילה בייצור חשמל ירוק על גגות מבני הציבור בעיר, ופעילויות חינוך והסברה בנושאי איכות סביבה. החזון היה יצירת מודל חדשני של שיתוף פעולה בין רשות מקומית וארגון חברתי במשולש ערכי של חברה – סביבה – כלכלה, המאפשר שינוי חברתי משמעותי לאורך זמן בשלוש הזירות.

חזון המיזם פותח על ידי יוקי גיל, יו"ר הקרן הקהילתית, איש עסקים והבעלים של מפעל הממוקם בטירת כרמל. יוקי גיל היה האידיאולוג והרוח החיה מאחורי המיזם והוא זה אשר הוביל את המהלך העסקי והמשפטי. ענבר הורביץ מנכ"לית העמותה, הובילה יחד איתנו את המהלך והקדישה ימים ולילות להצלחתו.

האתגרים אשר עמדו בפני הקרן הקהילתית בדרך להגשמת חזון המיזם הסולארי היו:

1. הסדרת ההתקשרות עם עיריית טירת כרמל להשכרת הגגות
2. קבלת אישור משרד הפנים להתקשרות
3. פעולות הכנה בשטח: הקמה של גוף אשר יקים ויפעיל את המתקנים וגיוס כוח האדם המתאים, איתור מבני הציבור שלהם גגות מתאימים להקמת המתקנים והסדרת האישורים הנדרשים לשם הקמת המתקנים על גגות אלה
4. גיוס המימון הנדרש להקמת מתקני המיזם

12

### אתגר 1: הסדרת ההתקשרות עם עיריית טירת כרמל להשכרת הגגות

באוגוסט 2009, קבע היועץ המשפטי של עיריית טירת כרמל כי ההתקשרות עם הקרן הקהילתית אינה מחייבת עריכת מכרז<sup>2</sup>. בעקבות חוות דעת זו, אישרה מועצת העיר את ההתקשרות עם הקרן הקהילתית. על פי תנאי ההתקשרות היתה הקרן אמורה לשלם לעירייה 10% מרווחי המיזם עבור השימוש בגגות מבני הציבור בעיר. שיעור זה שיקף את "מחיר השוק" אותו שילמו יזמים פרטיים לבעלי גגות פרטיים ולרשויות מקומיות עבור גגות ציבור במקרים דומים.

בפברואר 2010 פסל משרד הפנים את החלטת מועצת העיר לגבי ההתקשרות עם הקרן הקהילתית וקבע כי על העירייה להוציא מכרז להשכרת גגות מבני הציבור לשם הקמת מתקנים סולאריים.

<sup>2</sup> בחוות דעתו הסתמך היועץ המשפטי על הוראות סעיף 3 (ג) לתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח 1987 לפיו העיריית רשאית להתקשר בהסכם להעברת מקרקעין ללא מכרז אם המקרקעין מועברים למוסד ציבורי למטרות חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות או ספורט והם מיועדים לאחת מהמטרות האמורות;

עריית טירת כרמל פרסמה ביולי 2010 מכרז להשכרת 12 גגות ציבור תחת הכותרת: "מיזם מתקנים פוטוולטאיים לקידום פרויקטים קהילתיים - הענקת הרשאת שימוש בגגות מבני ציבור". על פי מסמכי המכרז תכליתו היא: "ליצור הון שימש לצורך התנעה, הנעה, מימון וקידום מיזמים קהילתיים בטירת – כרמל...". (ראו נוסח המכרז המצורף כנספח לדו"ח).

ההוראות המרכזיות של המכרז היו:

1. למכרז רשאי להגיש הצעה רק מוסד ללא כוונת רווח, אשר הינו בעל אישור רשויות המס על דבר היותו "מוסד ציבורי" כהגדרתו בסעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה, או חברה בע"מ בבעלות עמותה המחזיקה באישור בר תוקף מאת רשויות המס, על פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה.
2. הסכום החודשי אשר על הזוכה במכרז לשלם לעיריה כ"דמי הרשאה", דהיינו כתשלום עבור הרשות לעשות שימוש בגגות להקמת המתקנים הסולאריים, קבוע מראש בגובה של 750 ש"ח לחודש לכל גג.
3. המשתנה היחיד אשר עליו מתחרים המשתתפים במכרז, הוא גובה "דמי ההעברה", דהיינו הסכום החודשי אשר הזוכה במכרז אמור להעביר, בנוסף לדמי ההרשאה, לחשבון בנק מיוחד, בהתייחס לכל אחד ואחד מהמתקנים על הגגות.
4. הכספים בחשבון המיוחד מיועדים אך ורק למימון מיזמים ופרויקטים קהילתיים בטירת כרמל. הקצאת הכספים למימון הפרויקטים החברתיים יהיה באמצעות ועדה בת שלושה אנשים: שניים מטעם הזוכה במכרז ואחד מטעם העיריה.

13

העיריה הגדירה את המכרז שפרסמה כמכרז חברתי המבוסס על התפיסה לפיה מן הראוי שרשות מקומית תבטיח כי מירב הכספים המופקים ממתקן המוקם על גגות מבני הציבור בעיר יחזרו לקהילה המקומית. הדרך שנבחרה כדי להבטיח זאת היתה על ידי הגבלה על זהות המשתתפים במכרז כמפורט לעיל.

החממה הקהילתית היתה המציעה היחידה במכרז. סכום ההעברה שהוצע על ידי החממה היה 1300 ש"ח לכל גג לחודש. זכייתה של החממה במכרז אושרה על ידי מועצת העיר.

#### המודל העסקי – חברתי על פיו פעלה הקרן הקהילתית

הצעתה של החממה הקהילתית במכרז התבססה על מודל עסקי לפיו היה אמור להגיע לצרכים קהילתיים בטירת כרמל סכום של כ- 700 אלף ש"ח מדי שנה. בעוד שבמודל רגיל של השכרת 12 גגות ציבור ליזם פרטי העירייה הייתה מקבלת כ- 150 אלף ש"ח לשנה במשך 20 שנה (3 מיליון ש"ח

לכל התקופה)<sup>3</sup> במודל של מכרז טירת כרמל תושבי העיר היו נהנים מפרויקטים קהילתיים בהיקף שנתי של כ-700 אלף ₪. כ-300 אלף ₪ מסכום זה היו אמורים להשתלם ישירות לעירייה וכ-400 אלף ₪ היו אמורים לעמוד לרשות הקרן הקהילתית למימון פרויקטים חברתיים. מודל המכרז של טירת כרמל נועד להעמיד סכום של לפחות 14 מיליון ש"ח במשך 20 שנה למימון פרויקטים חברתיים וכל זאת באמצעות שימוש במשאבים לא מנוצלים בדמות גגות ציבור ושמש.<sup>4</sup>

## אתגר 2 - פעולות ההכנה להקמת המיזם

הקרן הקהילתית הקימה חברת בת בשם חממה קהילתית בע"מ, בבעלותה המלאה, על מנת שתשמש זרוע ביצועית להפעלת המיזם. הקמת החממה התבקשה לאור האופי העסקי המובהק של המיזם והצורך לנהלו בנפרד מפעילותה השוטפת של הקרן. החממה הקהילתית החלה לפעול לקבלת היתרי בניה על גגות מבני הציבור בטירת כרמל. משימה זו היתה קשה במיוחד בשל הצורך בבניית תיק נכסים חדש ל-17 מבני ציבור בעיר. צוות הקרן הקהילתית בשיתוף עם מחלקת ההנדסה של עיריית טירת כרמל, עמלו ימים רבים על מנת לאתר מסמכים, אישורים ותכניות של מבני הציבור בעיר לשם בניית תיק הנכסים. באפריל 2010 אישרה הוועדה המקומית היתרי בניה עבור 12 מבנים. ההיתרים היו על שם העירייה אולם עבודת ההכנה והתשלום עבורה נעשו על ידי החממה הקהילתית.

14

המכסה הראשונה שפירסמה חברת החשמל ביולי 2009 (בתעריף של 1.97 ₪ לקילוואט) התמלאה בדצמבר 2009 עוד לפני שהושלמו הפעולות הנדרשות על ידי הקרן. הקרן המשיכה בפעילותה לקראת פירסום המכסה השניה שהיה אמור להיות במהלך 2010. בספטמבר 2010 פורסמה מכסה סולארית שנייה בתעריף של 1.51 ₪ לקילוואט. הערכת המצב של הקרן הקהילתית היתה כי יש לממש את המיזם תוך שנה כדי להיכנס למכסה זו. היות והיו בידי החממה הקהילתית היתרי בנייה ואישור של מועצת העיר על זכייתה במכרז, ההנחה הייתה שמימוש המיזם הוא בר השגה.

<sup>3</sup> לפי חישוב של 1000 ש"ח דמי שכירות לגג לחודש (על פי הערכת השמאי) ל-12 גגות.

<sup>4</sup> חישוב הסכומים נעשה כדלהן: דמי ההרשאה + דמי ההעברה השנתיים אשר היו אמורים להשתלם לעירייה עבור כל אחד מ-12 גגות הציבור על פי תוצאות המכרז הסתכמו ב-24,600 ₪ לגג ובסה"כ כ-300 אלף ₪ לשנה (כ-6 מיליון ש"ח לכל התקופה). סכומים אלה היו אמורים להיות מיועדים על ידי העירייה לטובת פרויקטים ומיזמים קהילתיים בטירת כרמל. בידי הקרן הקהילתית היו אמורים להישאר, לאחר קיזוז הוצאות מימון והוצאות שוטפות ולאחר תשלום דמי ההרשאה ודמי ההעברה עוד כ-35,000 ₪ לכל גג ובסה"כ כ-400 אלף ש"ח לשנה. סכום זה כמעט לא היה חייב במס ויועד כולו לטובת פרויקטים ומיזמים קהילתיים בטירת כרמל, אותם מפעילה הקרן הקהילתית (כ-8 מיליון ש"ח לכל התקופה).

באוקטובר 2010 התקבלו האישורים מחברת חשמל להקמת 12 המתקנים. לרשות החממה הקהילתית עמדו, על פי תנאי ההתקשרות עם חברת החשמל, 180 יום להשגת המימון, לקבלת אישור משרד הפנים, לחתימה על חוזה עם קבלן מבצע, ולהשלמת ההקמה עד חיבור המתקנים לרשת החשמל.

בשלב זה שני האתגרים העיקריים היו השגת המימון וקבלת אישור משרד הפנים להתקשרות עיריית טירת כרמל עם החממה הקהילתית. היה צורך לקבל אישור ממשרד הפנים מאחר שטיב ההתקשרות בין העירייה לזוכה היה השכרת מקרקעין לתקופה העולה על 5 שנים, לגביה נדרש אישור המשרד על פי סעיף 188 לפקודת העיריות.

### אתגר 3 - אישור משרד הפנים

בדצמבר 2010, חמישה חודשים לאחר פרסום המכרז, ולאחר שהזוכים השקיעו משאבים רבים בקידום המיזם, הודיע משרד הפנים לעיריית טירת כרמל על סרובו לאשר את ההתקשרות עם החממה הקהילתית - הזוכה במכרז, בשל פגמים שונים, מהותיים ופרוצדורליים שמצא במכרז.

15

הטענה העיקרית של המשרד היתה כי המכרז נראה כאילו הוא מיועד לעשות שימוש בקרן הקהילתית כ"צינור" להעברת כספים, שלא בהתאם לכללים והנוהלים של מתן תמיכות על ידי רשות מקומית. התנאים הבלתי שגרתיים של המכרז נראו בעיני המשרד כמשקפים הבנות שסוכמו מראש בין העירייה לזוכה במכרז. המשרד הביע חשש כי המכרז הוא "מכרז תפור".

הפגמים העיקריים שנמצאו על ידי משרד הפנים במכרז היו:

1. הגבלת המכרז רק לארגונים ללא מטרת רווח או לחברות בת שלהם. תנאי המכרז עמדו, על פי עמדת המשרד, בניגוד לטובת הציבור מאחר שצמצמו מאד את המציעים הפוטנציאליים והביאו לכך שהעירייה ויתרה מראש על האפשרות לקבל דמי הרשאה מקסימליים, בהם היתה יכולה לעשות שימוש לטובת תושבי העיר.
2. קביעת ייעודם של הסכומים אשר היו אמורים להשתלם לעירייה על ידי הזוכה במכרז בנוסף לדמי ההרשאה, שלא על פי נוהל התמיכות של משרד הפנים, המסדיר תמיכה של רשויות מקומיות במוסדות ציבור. לפי עמדת המשרד בכך העבירה הרשות את שיקול דעתה לגוף חיצוני בעניין הקצאת כספים, וזאת בניגוד לנוהל.
3. פגמים פרוצדורליים באופן אישור ההסכם עם הזוכה במכרז על ידי מועצת העיר.

במהלך הדיונים בין משרד הפנים לעירייה דרש משרד הפנים כי תוגש חוות דעת של שמאי לגבי מחיר השוק להשכרה של מבני ציבור לצורך מסחרי כגון הפקת חשמל סולארי. השמאי קבע כי המחיר

הראוי הוא 1,000 ש"ח לגג. בהתאם לכך ביקשה העיריה לשנות את תנאי המכרז ולהגדיל את דמי ההרשאה, שהוא הסכום שיעמוד לרשותה לחלוקה במסגרת ניהול התמיכות ל- 1,000 ש"ח, כאשר רק על יתרת הסכום שישולם על ידי הזוכה יחול ההסדר הקבוע במכרז לחלוקת הכספים בחשבון המיוחד. ואולם תיקון זה בתנאי המכרז לא הביא לשינוי בעמדת משרד הפנים.

הקרן הקהילתית יזמה וקיימה מספר פגישות עם הדרג המשפטי והפוליטי של משרד הפנים, כדי להביא לדיאלוג ולהבנה בדבר ייחודו של המודל אשר עמד בבסיס המיזם והמכרז. בפגישות עם הדרג הפוליטי ניכרה התלהבות מן המודל העסקי חברתי ומן התרומה הפוטנציאלית הגלומה בו לאיכות הסביבה. לעומת זאת, המגעים עם המחלקה המשפטית נתקלו בהתנגדות נחרצת. על אף נכונותה של הקרן הקהילתית לבצע שינויים במנגנון הקצאת הכספים ולהחיל עליו את כל הבקורות הנדרשות ע"י משרד הפנים, לא היתה באפיק זה כל התקדמות. בשלב זה, מתוך הכרה כי אין כל מוצא אחר, פנתה החממה הקהילתית למאבק ציבורי ומשפטי.

#### מאבק ציבורי ועתירה לבג"צ

בפברואר 2011 הגישה החממה הקהילתית עתירה נגד סירוב משרד הפנים לאשר את המכרז ואת זכייתה של הזוכה במכרז. 011. תגובת משרד הפנים לעתירה חזרה על טעמי התנגדות המשרד לאישור המכרז כמפורט לעיל.<sup>5</sup> (ראו עתירה לבג"צ ותשובת המדינה המצורפות כנספחים לדו"ח).

בפניה למאבק משפטי, גייסה הקרן הקהילתית תמיכה ציבורית רחבה, סיוע של ארגונים חברתיים וייעוץ וליווי מקצועי בהתנדבות של אנשי מקצוע מתחומים שונים. שלושה ארגונים: אדם טבע ודין, מרכז השל וארגון חיים וסביבה הגישו בקשה להצטרף לעתירה כדיד בית המשפט; חוות דעת מקצועיות של ד"ר ניסן לימור ושל קבוצת מומחים העוסקת בעסקים חברתיים הוגשו על ידי העותרים לבית המשפט. לתמיכה הציבורית הייתה תרומה משמעותית לחיזוק הקרן הקהילתית באמונתה בצדקת דרכה ובביטחונה כי במודל טמון פוטנציאל העשוי לסייע בעתיד לקהילות רבות ברחבי הארץ. (ראו בקשת ההצטרפות וחוות הדעת המצורפות כנספחים לדו"ח).

<sup>5</sup> בתגובתו לעתירה הציע משרד הפנים, בין השאר, כי ייערך מכרז חדש ועל פיו תשכיר העיריה את גגות מבני הציבור באופן שמלוא התמורה בעד ההשכרה תגיע לעירייה וזאת מבלי שתקשור מראש את הוצאת הכספים שיתקבלו למטרה מסוימת שתיקבע מראש. במרץ 2011 פרסמה העיריה מכרז חדש על פי מודל שזים ראש העיר אריה טל. המכרז היה בנוי באופן דומה למודל השכירות המקובל ברשויות אחרות, פתוח לכל והזוכה בו היה אמור להיות מי שיציע את דמי השכירות הגבוהים ביותר עבור השימוש בגגות הציבור. המכרז הכיל תנאי נוסף לפיו הזוכה במכרז התחייב להעביר את כל ההכנסות הפנויות בקיזוז ההוצאות לטובת פרויקטים קהילתיים בטירת כרמל. התקיים סיור קבלנים והחממה הקהילתית היתה המציעה היחידה אשר ניגשה למכרז. וועדת המכרזים של עיריית טירת כרמל הקפיאה את ההחלטה על הזוכה עד למיצוי הדיון בבג"צ. משרד הפנים לא נדרש למכרז זה ולפיכך אין לדעת מה היתה עמדתו כלפיו - לו נדון.



עיריית טירת כרמל היתה אחד המשיבים לעתירה כמתבקש באופן פורמלי, אולם בפועל זכתה הקרן הקהילתית לתמיכה רבה מאד של העירייה ושל ראש העיר, מר אריה טל. ראש העיר זיהה את ההזדמנות הייחודית הגלומה בשיתוף פעולה לפיתוח כלכלי של טירת כרמל, עירייה נטולת חברה כלכלית משלה, באמצעות עסק חברתי מקומי המחויב לקהילה.

למרות שלמיזם ולרעיון החדשני הגלום בו היו תומכים רבים במגזר העסקי ולמרות שארגונים חברתיים שונים נרתמו למהלך ולמאבק להצלחתו, לא הבשילו המהלכים הנ"ל לכלל אסטרטגיה מסודרת מול ההתנגדות המסיבית של משרד הפנים. על אף הפעילות האינטנסיבית של הקרן הקהילתית במישור העסקי והמשפטי לא היתה פעילות דומה במישור יחסי הציבור של המיזם. מספר כתבות אוהדות פורסמו באמצעי התקשורת השונים אודות המיזם והתנגדות משרד הפנים. הקרן הקהילתית אף שקלה את האפשרות של הנעת קמפיין תקשורתי אולם בשל המשאבים המוגבלים ולוחות הזמנים ההדוקים לא קודם הנושא. גם במישור הפוליטי לא היתה פעילות ממוקדת ומאורגנת. לא מונפו הקשרים הפוליטיים של גורמי השלטון המקומי ולא אותרה דמות פוליטית בעלת משקל ציבורי, אשר היתה עשויה להניח את סיפור המיזם על השולחן הפוליטי ציבורי וליצור משקל נגד אל מול עמדת משרד הפנים.

17

**הדיון הראשון בבג"צ התקיים באפריל 2011 בפני השופטים ריבלין הנדל ועמית.** השופטים הגיעו לדיון עם עמדה מגובשת וברורה האומרת כי מודל המיזם הסולארי כעסק חברתי הינו לא רק חוקי ולגיטימי אלא גם מבורך. בדיון הדגישו השופטים את העובדה כי טובת הקהילה היא אינטרס של הרשות המקומית. אם הרשות מקבלת את המגיע לה בתמורה לשימוש בנכסיה וכל יתרת הרווח מגיעה גם היא לתושבים - הרי שזהו חלון הזדמנויות ייחודי עבור הרשות המקומית להיטיב עם תושביה ולכן נמצא בהלימה עם המנדט הניתן לה. השופטים הביעו תמיהה על עמדת משרד הפנים המציבה את קופת הקהילה וקופת הרשות כאילו יש ביניהן התנגשות, בעוד שהמודל מציב את קופת הקהילה כמשלימה את קופת הרשות ומוסיפה עליה. עוד הוסיפו כי מאחר ומדובר ברשות אשר זקוקה למשאבים נוספים, ההתנגדות תמוהה אפילו יותר. השופטים אמרו כי אין ספק שמדובר במודל חדשני ופורץ דרך שאיננו מוכר ע"י משרד הפנים, אך זוהי אינה סיבה להכשיל את היוזמה. להיפך, הוסיפו, על המדינה לסלול את הדרך ולאפשר למודל לצאת לדרך.

במעמד הדיון הציע בית המשפט לצדדים לבחון אופציה לפיה כל הסכומים שהיו אמורים להיות מועברים לפעילות קהילתית על פי המרכז ("דמי ההעברה") יוקצו על ידי העירייה אך ורק לפי נוהל התמיכות, באופן שלזוכה במרכז לא תהיה כל שליטה על קביעת השימוש בכספים אלה. הקרן הקהילתית הודיעה לבית המשפט כי היא מסכימה להצעתו. משרד הפנים סירב לקבל את הצעת בית המשפט. בשלב זה טען משרד הפנים כי התחייבות העירייה למתן תמיכות למטרות מסוימות במשך

תקופה של 20 שנה, מהווה עקיפה של החוק החל על העיריה בענייני תקציב. התחייבות זו מהווה כבילה לא ראויה של שיקול הדעת של הרשות, האמור להיות מופעל בכל שנה לעת קביעת התקציב. כמו כן טען המשרד כי מתן תמיכות אינו מתפקיד הרשות והינו רק סמכות שהיא יכולה להפעיל כאשר יש בידיה האמצעים הנדרשים לשם כך. עוד נטען כי משרד הפנים אינו מאשר לרשויות הנמצאות בתהליכי הבראה והנדרשות לקיצוצים לתת תמיכות. (תשובת המדינה מצ"ב כסנפח לדו"ח).

באוקטובר 2011 התקיים דיון שני בפני בג"צ בהרכב אחר מזה שהיה בדיון הראשון, בראשות השופט גרוניס (כתוארו אז) והשופטים ארבל והנדל. ההרכב היה אוהד הרבה פחות למיזם הסולארי ובשונה מן ההרכב בדיון הראשון לא עשה כל מאמץ כדי למצוא דרך לאפשר את הקמתו. ראש ההרכב אף לא אפשר להעלות במהלך הדיון טיעונים לתמיכה במטרה החברתית של הפרויקט, באומרו: "טרקטנברג זה לא כאן". בסיום הדיון נאלצה הקרן הקהילתית למשוך את העתירה.

מיד לאחר הדיון ביקשה עיריית טירת כרמל מרשות החשמל הארכה של שלושה חודשים בזמן הקבוע להקמת המתקנים כדי לנסות ולפעול על פי המכרז השני שפרסמה העירייה (כמפורט בהערה 5 לעיל) אולם הבקשה נדחתה וטירת כרמל נותרה ללא מתקנים סולאריים על גגות מבני הציבור.

18

#### אתגר 4: גיוס המימון הנדרש להקמת מתקני המיזם

##### מימון בנקאי

עלות הקמת המיזם הסולארי הוערכה על ידי החממה הקהילתית ב- 18 מיליון ש"ח. המתווה הרגיל בשוק הוא קבלת אשראי בנקאי בגובה של עד 80% מן המימון הנדרש להקמה. יתרת סכום הנדרש מגויסת לרוב כהון עצמי מסוגים שונים. החממה הקהילתית פנתה אל בנק הפועלים, הבנק אשר התנאים שהוצעו על ידו למיזמים סולאריים היו הטובים בשוק, בבקשה לקבלת מימון להקמת מיזם סולארי עסקי על פי המתווה המקובל, בסך כולל של 14.5 מיליון ש"ח. במשך תקופה ארוכה נוהלו מגעים עם סניף העסקים של בנק הפועלים בחיפה. הסניף ערך את כל הבדיקות המקובלות ובסופן המליץ למחלקת האשראי של הבנק לאשר לחממה הקהילתית מימון בגובה של 80% מעלות המיזם.

ועדת האשראי של הבנק סירבה לאשר את המימון למרות המלצות יחידת האנליזה של הבנק והמלצת הדרגים הנמוכים יותר. הסיבה העיקרית לדחייה היתה מעמדה המשפטי של החממה הקהילתית, הנמצאת בבעלותו של גוף ללא כוונת רווח שאינו יכול להעמיד בטוחות אישיות לאשראי המבוקש. למרות פגישות רבות ולחצים שהופעלו על ועדת האשראי סירבה הועדה במהלך שלושה דיונים נפרדים לאשר את הבקשה. בעוד הקרן מתחילה מגעים עם בנקים אחרים נעשה נסיון אחרון לשנות את החלטת ועדת האשראי של בנק הפועלים, באמצעות פניה ישירה אל מנכ"ל הבנק ציון קינן. בפניה הדגישה הקרן את הייחודיות של מודל העסק חברתי והתרומה הפוטנציאלית האדירה הטמונה

בו לטובת הקהילה, את איתנותו הפיננסית המובנית של המיזם ואת הרמה המקצועית הגבוהה של עבודות ההכנה להקמתו. הפניה הועילה ומנכ"ל הבנק הורה להחזיר את הבקשה לחטיבת האשראי לדין מחודש שלאחריו אושר המימון המבוקש.

### **מימון ממקורות פילנתרופיים**

הקרן הקהילתית פעלה במקביל כדי לגייס את ההון העצמי, דהיינו יתרת הסכום אשר נדרש להקמת המיזם בסך של כ- 3.5 מיליון ש"ח. הכוונה הראשונית היתה לגייס את הסכום ממקורות פילנתרופיים. ברור היה שיש לפנות אל קרנות גדולות בעלות אוריינטציה עסקית או קשרים עסקיים אשר יהיו מסוגלות להעמיד את הסכום הנדרש. המודל שהוצע לקרנות הנ"ל היה של הלוואה או מענק בגובה הסכום שנדרש כהון עצמי. ההיענות לא היתה רבה והליכים מתקדמים התקיימו רק עם קרן ישראלית גדולה אחת. לקרן זו הוגשה בקשה למענק בגובה מחצית מסכום שנדרש לגיוס כהון עצמי. לאחר מספר רב של חודשים התקבלה תשובה שלילית מקרן זו. למרות שהסירוב הפורמלי נשען על נימוק שלא היה קשור באופן מובהק למיזם הסולארי, תחושת המעורבים מטעם הקרן הקהילתית היתה כי לקרן היה קשה "לבלוע" מעורבות במיזם בעל אופי עסקי המיועד לייצר רווחים, השונה באופן מובהק כל כך מן המתכונת הפילנתרופית באמצעותה פועלת הקרן. בשלב מאוחר יותר הוגשה בקשה לקרן גדולה אחרת, לפרויקט נלווה למיזם העיקרי, לפיו החממה הקהילתית תעניק ייעוץ וליווי מקצועיים למלכ"רים שונים ברחבי ישראל להקמת מיזמים סולאריים. גם לבקשה זו התקבלה בסופו של דבר תשובה שלילית. בשני המקרים היתה בקרב אנשי הקשר של הקרנות הפועלים בשטח התלהבות מן הבקשות, אולם הנהלות הקרנות דחו אותן.

19

המימון של 20% הנתרים של הפרויקט הושג בסופו של דבר על פי מודל עסקי חדשני שבנתה החממה הקהילתית. ע"פ מודל זה הקבלן המבצע של הפרויקט העמיד את ההון העצמי בצורת ציוד ועבודה ובתמורה היה אמור לקבל מהחממה 20% מהרווח השנתי בקיזוז הוצאות שוטפות והוצאות מימון וזאת לאורך כל תקופת ההסכם של החממה עם חברת החשמל.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> בפרויקטים מסוג זה הרווח הקבלני עומד על כ-20%. במודל העסקי שנבנה לצורך המיזם הסולארי הקבלן המבצע פורס את הרווח שלו על פני כ-10 שנים במקום לראות סכום זה עם סיום ההתקנה. בתמורה לפריסת הרווח שלו הקבלן המבצע נהנה מ-10 שנים נוספות בהן יש לו הכנסה בגובה הרווח הקבלני שלו. במודל העסקי שבנתה החממה הקהילתית העמיד הקבלן המבצע של הפרויקט 3.2 מיליון ש"ח כהון עצמי ובתמורה קיבל מהחממה 20% מהרווח השנתי, בקיזוז הוצאות שוטפות והוצאות מימון וזאת לכל אורך תקופת ההסכם בין החממה הקהילתית וחברת החשמל. ההון העצמי לא נרשם כהלוואה של הקבלן המבצע לחממה הקהילתית ואף לא כאחזקות של הקבלן המבצע במניות של החממה. מודל זה היה אטרקטיבי מבחינה עסקית ומספר חברות גדולות התחרו ביניהן על הזכות להיות הקבלן המבצע בפרויקט. החברה שזכתה בסופו של דבר היא זו שהציעה את המחיר הנמוך ביותר למתקן. מודל זה אושר על ידי בנק הפועלים. מרכיב נוסף במודל זה היה אופציית call שהייתה לחממה הקהילתית לרכוש את הזכות לקבלת 20% מרווחי המיזם שלוש שנים מיום הפעלתו תמורת 75% מההון

## פרק ב- תובנות

"סיפור" המיזם הסולארי בטירת כרמל מעלה סוגיות במספר מישורים:

- א. האתגרים הייחודיים בשותפות בין המגזר השלישי והשלטון המקומי לפיתוח כלכלי מקומי;
- ב. מעמד ארגוני מגזר שלישי בהחלטות לגבי שימוש בנכסי הציבור;
- ג. משרד הפנים כרגולטור והמאבק הציבורי לקידום מודל העסקים החברתיים;
- ד. מקורות מימון לפיתוח יזמות עסקית חברתית במישור המקומי והארצי;

### א. האתגרים הייחודיים בשותפות בין המגזר השלישי והשלטון המקומי לפיתוח כלכלי מקומי

סיפור המיזם הסולארי מהווה נסיון ליצור מודל חדשני לשותפות על בסיס עסקי בין רשות מקומית וארגון מגזר שלישי, שמטרתו קידום רווחת כלל תושבי הרשות, באמצעות ניצול משאבים ציבוריים. החדשנות התבטאה בכל מרכיבי מודל השותפות: 1. **זהות השחקנים וטיב הקשר ביניהם**; 2. **מהות השותפות**; 3. **ההסדר שנקבע לגבי ייעוד הכספים ואופן חלוקתם**. להלן ננסה לפרק את מרכיבי המודל, לנתח את החדשנות שבכל מרכיב, ולאחר את מקור הרתיעה החדשנות והקשיים אשר הועלו מצד גופי הממסד במפגש עמו.

20

ייאמר מיד כי הרתיעה והחדשנות אינם לדידנו התגובה היחידה האפשרית. נהפוך הוא - תיתכן ואף רצויה תגובה מעודדת הרואה את הפוטנציאל העצום הטמון בשיתוף הפעולה המוצע לטובת הקהילה והרשות המקומית גם יחד. אלא שמאחר וקבלת שינויים ותפיסות חדשניות הם לרוב תהליך איטי בקרב הממסד, הניתוח שלהלן עשוי לסייע באיתור המכשולים ובזירוז התהליך.

#### 1. זהות השחקנים וטיב הקשר ביניהם – ניתוח מאפייני הקשר

**פיתוח כלכלי מקומי ע"י ארגונים חברתיים** – פעילות לפיתוח כלכלי של רשויות מקומיות נעשית בישראל בדרך כלל באמצעות חברות עירוניות, בבעלות העיריה או בשליטתה. תחום הפיתוח הכלכלי המקומי אינו נתפס בישראל כשדה לפעולה של ארגונים חברתיים. פעילות כלכלית מקובלת של ארגונים כאלה נעשית בדרך כלל במכירת שירותים בתחומים המקובלים: רווחה, חינוך, איכות סביבה וכו'. פעילות של עמותה מקומית בשדה עסקי לחלוטין כגון ייצור חשמל סולארי, נתפשת כפעולה חריגה. תאגיד חברתי מקומי כגון החממה הקהילתית, הפועל בשדה שבו פועלים בדרך כלל תאגידיים עירוניים עסקיים נתפס כמי שפועל בשדה לא לו.

---

העצמי שהעמיד הקבלן המבצע. המחשבה הייתה שאולי אחרי שהמתקנים יותקנו והמיזם יתחיל לפעול, קרנות פילנתרופיות יהיו מוכנות להעמיד את ההון העצמי שדורש הבנק ואז 100% מרווחי המיזם יכנסו לקופת חממה קהילתית במקום 80%.

**שותפות עסקית של רשות מקומית עם ארגון חברתי** - בקשר העסקי הרגיל בין רשות מקומית ובין גוף עסקי, מניעי הצדדים ברורים. הרשות שאחריותה כוללת את הדאגה לרווחת תושביה אמורה להיות מעוניינת במקסום התמורה אשר תקבל מהשכרת נכסים שברשותה לגופים עסקיים. אלה מצדם יהיו מעוניינים במקסום רווחיהם מהשימוש בנכס המושכר להם על ידי הרשות. ייעודם של הרווחים המופקים על ידי הגוף העסקי אינו מעניינה של הרשות המקומית או של הרגולטור. הגוף העסקי אוטונומי לחלוטין בהחלטה לגבי השימוש בכספים אלה.

לעומת זאת שותפות כלכלית עם גוף אשר מקסום הרווחים אינו המניע העיקרי שלו ואשר רווחיו מיועדים לטובת הקהילה אותה משרתת הרשות מייצר דגם חדשני של שותפות. ייעוד רווחים לטובת הקהילה יוצר שדה שבו הרשות והארגון החברתי שותפים למטרה של קידום טובת הקהילה, שהגשמתה תלויה בהצלחה העסקית של הארגון החברתי. תלות ושותפות אינטרסים זו אינן שגרתיות ולפיכך אינן מוסדרות בנוהלים ותקנות. התוצאה היתה היווצרות "רעש" רגולטורי, וכתוצאה ממנו חשדנות כלפי מניעיהם של הצדדים. לכך נוספה בעייתיות נוספת מבחינת משרד הפנים והיא מצבה הכלכלי של הרשות המקומית. היותה של הרשות המקומית במצב גרעוני יצרה מקור נוסף לחשדנות לפיה בהתקשרות עם הארגון החברתי היה נסיון כביכול של הזרמת כספים לרשות וממנה, בדרכים שאינן כשרות.

## 2. מהות השותפות בין הארגון החברתי לרשות

שיתוף פעולה בין רשות מקומית לארגון חברתי לשם יצירת משאבים לפיתוח העיר הוא שיתוף פעולה חריג וחדשני. קשרים פיננסיים בין רשות מקומית לארגון חברתי נרקמים בדרך כלל בשני מישורים עיקריים, אשר בשניהם מועברים משאבים מן הרשות לארגון החברתי:

**קניית שירותים** : תשלום הרשות עבור קניית שירותים מן האלכ"ר, בדרך כלל במסגרת מכרז שמפרסמת הרשות למתן שירותים בתחומים כגון חינוך, מחזור, גינון כו'. היחסים בין הרשות והאלכ"ר נמצאים במישור החוזי ומוסדרים באמצעות הסכמים שונים לקניית השירותים. **תמיכות** - הרשות מעבירה לאלכ"ר כספים למימון פעילות של האלכ"ר לרווחת תושבי הרשות. העברת כספים זו מוסדרת במסגרת נוהל תמיכות, אשר נקבע על ידי משרד הפנים. מטרתו של הנוהל היא להסדיר את דרך קבלת ההחלטות על העברת התמיכות, לקבוע את הקטריונים ולמנוע ניצול לרעה של התהליך על ידי המעורבים בו. על פי לשונו נוהל התמיכות נועד "לקדם בתחום התמיכות מינהל תקין, שוויון, שקיפות, חיסכון, יעילות וכן למנוע פגיעה בטוהר המידות." ( סעיף 1.2 לנוהל ).

במודל של מיזם טירת הכרמל צינור העברת הכספים הינו הפוך – האלכ"ר הוא המעביר כספים לרשות המקומית. עצם ההעברה אינה נדירה על פניה כיון שאלכ"רים שוכרים לעיתים נכסים של הרשות המקומית לקיום פעולותיהם. יצירת "הקופה המשותפת" של הרשות והאלכ"ר למטרה

המשתפת לשני גופים אלה, באמצעות כספים המועברים רק על ידי האלכ"ר, היא החידוש במודל אשר אותו היה קשה לרשויות לעכל.

### 3. ההסדר לגבי ייעוד הכספים פרי השותפות ואופן חלוקתם

**ההסדר לחלוקת הכספים המשולמים לרשות:** על פי המכרז ההסדר המוצע פועל מחוץ לכללים הנוהגים ושלא על פי נוהל התמיכות. על פי המכרז מועברת השליטה על החלוקה לידי גוף חיצוני לרשות ( ועדה בת 3 חברים שמתוכם שניים הם נציגי הזוכה במכרז) והרשות המקומית מוותרת על "זכותה" להחליט לגבי ייעודם של הכספים. מבחינת משרד הפנים התחייבות הרשות המקומית להעברת ההחלטה לגוף חיצוני לרשות אשר אינו מחויב לפעול על פי הכללים אליהם מחויבת הרשות, הינה מחויבות בלתי חוקית ונסיון לעקוף את המגבונים הקבועים בנוהלי המשרד לגבי שימוש בכספי הרשות המקומית. לאור מטרתו המוצהרת של נוהל התמיכות, שהיא בין השאר מניעת משוא פנים, שחיתות, ניצול לרעה של קשרים פוליטיים וכד', פעילות כזו קושרה מיד עם הנסיבות השליליות שאותן נועד הנוהל למנוע.

22

**התחייבות ארוכת טווח:** כלל מקורות ההכנסה של רשויות מקומיות אמור למצוא ביטוי בתקציב השנתי של הרשות וייעודם נקבע על ידי הרשות מדי שנה, בהתאם לכללים והעקרונות על פיהם היא פועלת. המודל המוצע מייצג חדשנות נוספת בכך שיש בו קביעה מראש, לתקופה של 20 שנה, באשר לייעודם של חלק מן הכספים אשר ישולמו לרשות תמורת השכרת נכסיה. המודל מחייב הוצאת הכספים הנ"ל אך ורק להתנעה, הנעה, מימון וקידום מיזמים קהילתיים בטירת כרמל. מבחינת משרד הפנים התחייבות ארוכת טווח כזו של הרשות המקומית פוגעת בשיקול הדעת אשר אמור להיות לה לגבי ייעוד כספים הנכנסים לקופתה במהלך כל שנת תקציב. על פי עמדת משרד הפנים עצם ייעוד הכספים למטרה של פעילות חברתית לטובת הקהילה אינו יכול להוות משקל נגד לפסול שבשלילת שיקול הדעת של הרשות במודל זה.

### ב. מעמד ארגוני מגזר שלישי בהחלטות לגבי שימוש בנכסי הציבור

אחת השאלות העקרוניות העולות מתוך ההתדיינות וחילופי המסמכים בין החממה הקהילתית ומשרד הפנים היא השאלה למי יש זכות לקבל החלטה לגבי נכסים השייכים לציבור.

משרד הפנים התנגד כאמור לחלוקה וייעוד כספים השייכים לרשות המקומית שלא באמצעות נוהל התמיכות של משרד הפנים. מעבר להתנגדות זו מבטאים כתיבי הטענות של משרד הפנים עמדה עקרונית לגבי זהותם של מי שרשאים לקבל החלטות בנוגע לנכסים השייכים לציבור. העברת ההחלטה בנוגע לחלוקת כספים המיועדים לטובת תושבי הרשות המקומית לגוף חיצוני, ללא פיקוח של הרשות או של הרגולטור, שקולה על פי עמדת המשרד להעברת ההחלטה לגוף זר שהאינטרסים

שלו אינם ברורים ואף חשודים כמונעים על ידי שיקולים זרים. על פי עמדה זו אינטרס הציבור יכול להיות מיוצג אך ורק על ידי הרשות המקומית, ואילו ארגון חברתי, אף אם הוקם כחוק ומטרתו היא לקדם את רווחתם של תושבי הרשות המקומית, נתפס כגוף בעל אינטרסים פרטיים שאינם תואמים את אינטרס הציבור. השלכותיה המעשיות של גישה זו קשות מאד מאחר שלפיהן אינטרס הציבור נקבע אך ורק על ידי רשויות השלטון. על אף שקיים הבדל ברור בין שיקוליו של גוף נבחר לשיקוליו של גוף שאינו כזה - הקביעה כי לא ניתן לשתף אלכ"רים המחויבים על פי חוק לטובת הציבור ומייצגים אינטרס קהילתי רחב בתהליכי קבלת החלטות לגבי טובת הציבור, קשה ומקוממת.

המושג טובת הציבור הינו מושג משפטי רחב ולא מוגדר באופן מדויק. במקרה זה המכרז הוגדר על ידי משרד הפנים כנוגד את טובת הציבור, מאחר שהגביל את המציעים לגופים הפועלים שלא למטרת רווח ובעקיפין הביא בכך למצב שבו הסכום שהוצע לעירייה כדמי שכירות היה נמוך ביחס לסכומים שקיבלו רשויות מקומיות אחרות. אין ספק שבכך יש ראייה צרה מאד של טובת הציבור. במשוואה זו כלל לא הועמדו זה מול זה התועלת הכלכלית של קבלת דמי שכירות גבוהים אל מול התועלת החברתית שביצירת מקור הכנסה נוסף לטובת תושבי הרשות המקומית. תועלת זו, שהיא פועל יוצא של ההשתתפות במכרז של גופים המחויבים להקדיש את מלוא רווחיהם מן המיזם לטובת הציבור, לא קיבלה כל משקל בעמדת המשרד.

23

במערכת שיקולים זו אף לא ניתנה כלל הדעת על העמדה אותה ביקשה עיריית טירת כרמל לבטא באמצעות תנאי המכרז ולפיה נכסי הרשות המקומית חייבים להיות מוקדשים באופן מוחלט לטובת תושבי הרשות. על פי גישה זו כל הכנסה המתקבלת כתוצאה משימוש בנכס השייך לרשות כגון גגות מבני הציבור, חייבת להיות מוחזרת במלואה לקהילה. עמדה זו היא אשר היתה הבסיס לתנאי במכרז, לפיו ההשתתפות במכרז הוגבלה לארגונים ללא מטרת רווח בלבד, אשר מטבע הדברים ייעדו את הכנסותיהם לטובת הקהילה. יש לומר כי על אף שלגישה זו אין תימוכין משפטיים - מקופלת בה חשיבה חברתית מהפכנית בדבר השימוש בנכסי הציבור. בתשובת המדינה לבג"צ לא היתה התייחסות לרעיון העומד מאחורי תפיסה זו. המדינה היתה כאמור מוכנה להסתפק בכך שהרשות תקבל סכום גבוה ככל האפשר עבור הזכות לעשות שימוש בנכסיה, בהנחה כי זו הדרך המקסימליסטית לייצר הכנסה לטובת הרשות המקומית. עם העמדה העקרונית של עיריית טירת כרמל בדבר ייעודם של נכסי הרשות המקומית, לא היתה התמודדות אמיתית.

### ג. משרד הפנים כרגולטור והמאבק הציבורי לקידום מודל העסקים החברתיים

התקשרויות של רשויות מקומיות מפוקחות כאמור לעיל באמצעות דיני המכרזים מחד ונוהלי התמיכות מאידך. באופן כזה מופרדות התקשרויות מהסוג העסקי (למתן או קניית שירותים או נכסים)

לבין התקשרויות מהסוג הפילנתרופי (בהן הרשות מעבירה מענקים לארגונים חברתיים). עסקים חברתיים מבקשים לגשר בין שני עולמות תוכן אלה ובין סוגי הרגולציה המסדירה את הפעילות בהם.

העמדה הכללית של משרד הפנים כפי שהיא משתקפת במסמכים שהוגשו לבג"צ ביטאה חשדנות כלפי פעילות כלכלית של ארגון מיגזר שלישי בכלל וכלפי המודל של עסק חברתי בפרט. נוספה לכך העמדה כלפי הרשות המקומית והעומד בראשה, שהיתה בה הנחה א-פרוירית של אי אמון וחיפוש מפורש וגלוי אחר מניעים נסתרים וכוונות לבצע העברות כספים בלתי חוקיות. ניתן להניח כי תפיסה בסיסית זו של המשרד, לפיה תפקידו לעמוד על המשמר בפני מקרי שחיתות והעברות כספים שלא על פי הנהלים בקרב הרשויות המקומיות, נבעה בין השאר מנסיון העבר.

במקרה הנדון היה מדובר בפריצת דרך. הצבת דגם בלתי מוכר של שיתוף פעולה בין רשות מקומית לארגון חברתי, במודל של עסק חברתי שהינו חדש וזר למערכות הקיימות, העמידה בפני הרגולטור אתגר שחייב חשיבה פתוחה והעזה כלפי המיזם המוצע. ואולם השותפות עוררה כאמור חשדנות מצד הרגולטורים לגבי מניעים לא חוקיים ואינטרסים מוסווים של המעורבים בעסקה. במצב עניינים זה כאשר משרד הפנים נדרש לאשר מכרז המבקש להסדיר מודל חדשני, אשר ניסוחו והמנגנונים הקבועים בו לא עקבו בהכרח אחרי נוהלי התמיכות הקבועים, נקט המשרד בעמדה שיש בה יש בה התבצרות אל מול סכנה כביכול של פגיעה בטוהר המידות. על מצע של נסיון ותרבות ארגונית של שומרי החומות וללא היכרות של ממש עם מודל העסק החברתי – התמקדה עמדת משרד הפנים בפרשנות דקדקנית ומחמירה של נוהלי התמיכות ושל הכללים המסדירים את קביעת יעדי התקציב של רשויות מקומיות. עמדה זו לא הותירה כל מקום לגמישות או לפרשנות יצירתית אשר היו עשויות להביא להקמת המיזם במקום לחיסולו. המטרה החברתית הברורה של המודל, והפוטנציאל האדיר שהיה בו ליצירת זרם מובטח של משאבים לטובת תושבי הרשות, לא היוו בעיני משרד הפנים משקל נגד לפגמים שמצא במיזם.

ניתן להניח כי לו היה מודל העסקים החברתיים על יתרונותיו ותרומתו הפוטנציאלית לקידום מטרות חברתיות בישראל, ידוע ומוכר יותר בציבור התמונה היתה אחרת. עמדתם האוהדת של שופטי בג"צ כלפי המודל וכלפי המיזם הספציפי, כפי שבאה לידי ביטוי בדיון הראשון ובעצם הוצאת הצו על תנאי, מבטאת לצורך הענין אופציה אחרת של התייחסות של גורם ציבורי לנושא.

#### המאבק הציבורי

ארגוני מגזר שלישי, אנשי ונשות מקצוע וגורמים רבים המעורבים בתחום העסקים החברתיים ותחום הכלכלה המקומית המקיימת, תמכו וליוו את הקרן הקהילתית בתהליך העתירה וביציאה לתקשורת. קואליציה בלתי פורמאלית זו נתנה רוח גבית וביטחון לקרן הקהילתית. כארגון מקומי, תמיכה זו הייתה משמעותית מאוד ואף קריטית ליכולת של הקרן להניע מהלך אינטנסיבי כזה. על אף תמיכה



רחבה זו לא הצליחה הקרן הקהילתית להביא לשינוי בעמדת משרד הפנים כלפי המודל המוצע בטירת כרמל. אי הצלחה זו ניתנת לתלות במספר גורמים:

1. **הקושי של רשות מקומית קטנה ופריפריאלית, במצב כלכלי בעייתי לקיים דיאלוג עם משרד הפנים.** ניתן להניח כי לו היה מדובר באינטרס המשותף למספר רשויות מקומיות היה לעמדתן משקל רב יותר מול משרד הפנים. מאחר שפיתוח כלכלי מקומי נחשב כמהלך רצוי וכמנוף לקידום הרשויות ותושביהן, יתכן והתארגנות של מספר רשויות היתה בעלת משקל רב יותר בשינוי עמדת משרד הפנים.
2. **אי ההתגייסות של גורמים פוליטיים בעלי משקל לסיוע לרשות המקומית ו/או לקרן הקהילתית.** הקרן קיימה אמנם פגישה עם יועץ שר הפנים אך זו לא הביאה לשינוי בעמדת המשרד. הקרן ובעיקר הרשות המקומית לא הצליחו למנף קשרים פוליטיים קיימים להעמדת משקל נגד פוליטי אשר היה עשוי להביא להתערבות דרגים בכירים לשינוי עמדת המשרד.
3. **העדר פעילות יחסי ציבור פרואקטיבית וממוקדת.** על אף האהדה והתמיכה הרבה להן זכתה הקרן הקהילתית, לא היתרגמו כל אלה לידי משאבים כספיים ומשאבי כח אדם אשר היו עשויים להניע קמפיין ציבורי לקידום הרעיון של עסקים חברתיים בכלל ושל המודל המוצע בטירת כרמל בפרט. יתכן כי קמפיין ציבורי כזה היה עשוי להעלות לדיון ציבורי את היתרון העצום הטמון בשיתוף פעולה בין ארגונים קהילתיים מקומיים לבין הרשויות לשם הפקת הכנסה לקידום רווחת הקהילה. הד ציבורי זה עשוי היה להוות משקל נגד לחשדנות משרד הפנים כלפי המודל.
4. **לוחות הזמנים.** בתוך 180 יום מיום קבלת האישור על ידי חברת החשמל היה צריך להתחיל להפעיל את המתקנים. מסגרת הזמן דחוקה זו הקשתה עד מאד בניהול המאבק הציבורי.

#### ד. מקורות מימון למיזמים עסקיים חברתיים

##### המערכת הבנקאית:

ההון הנדרש להקמה של מיזמים עסקיים חברתיים עשוי להגיע ממספר מקורות: מסורתיים כגון קרנות פילנתרופיות ובנקים; וחדשים: כגון קרנות הון סיכון חברתיות ומשקיעים פרטיים (אנג'לים). במקרה הנוכחי הסכומים אשר נדרשו היו גבוהים ביותר ולפיכך היה אך טבעי לפנות אל מי שמעמידים אשראי לפרויקטים מסוג זה, דהיינו הבנקים.

המעורבים בעסקאות של הלוואות מערכת הבנקאות לאלכ"רים, הן הנותן והן המקבל, אינם רגילים בכגון אלה. מצד האלכ"ר קבלת הלוואה אינה ענין שבשגרה ומעוררת בדרך כלל חשש מפני השלכותיה של המחויבות לעמוד בהחזרים כספיים. מן הצד השני - מוסדות המעניקים אשראי

דורשים באופן קבוע, מלבד הבדיקות הפיננסיות והעסקיות המקובלות, גם העמדת בטוחות להלוואה או ערבויות אישיות של בעלי השליטה בגוף מקבל ההלוואה. אלכ"רים בסדר גודל בינוני וקטן עשויים להתקשות מאד בהעמדת בטוחות. מתן ערבות אישית על ידי עובדים או חברי הועד המנהל באלכ"ר מנוגדת בדרך כלל למוסכמות לגבי מידת האחריות המוטלת על הדרגים הניהוליים באלכ"רים. במערכת הבנקאית בישראל טרם פותחו המכשירים הפיננסיים הקיימים במדינות אחרות בעולם המותאמים להתקשרויות בין גופים בנקאיים לבין ארגונים ללא מטרת רווח בעסקאות פיננסיות.

החממה הקהילתית פנתה אל בנק הפועלים בבקשה לקבל אשראי למיזם הסולארי על סמך המידע בדבר התנאים הטובים שהעמיד הבנק למיזמים דומים. חוסנו של המודל העסקי והפיננסי של המיזם לא היה שנוי במחלוקת. התחייבות חברת החשמל לקנות את החשמל המיוצר על ידי המיזם הסולארי במחיר קבוע ולתקופה של 20 שנה, הותירה בתוכנית העסקית מספר מועט יחסית של משתנים לא ידועים. סירובה של ועדת האשראי של הבנק לאשר את ההלוואה לחממה הקהילתית, היה במקרה זה נעוץ במפורש במעמד המשפטי של החממה הקהילתית – גוף הנמצא בבעלותה של עמותה.

## 26

אל מול התנגדות זו היתה הקרן הקהילתית חייבת לפעול באמצעים לא שגרתיים – פניה אל מנכ"ל הבנק. היה ברור כי בפניה אל מנכ"ל הבנק על מנת שישנה מדיניות קיימת של הבנק יש לדבר בשפה שונה ולהדגיש אלמנטים אחרים מאשר אלה שעמדו בפני ועדת האשראי. ואכן הפניה הישירה אל המנכ"ל הדגישה בעיקר את המטרה החברתית של המיזם, את ייחודם של עסקים חברתיים כגורם מפתח בפיתוח קהילתי ואת משמעותו הקשה של הסירוב הגורף של הבנק להעמיד אשראי לעמותות בפרויקטים עסקיים גדולים. במקרה זה ההתערבות כאמור הצליחה והבנק הסכים להעמיד את האשראי לטובת החממה הקהילתית. עם זאת, אין ספק שהאיתנות הפיננסית של המודל והאפשרות של העמדת בטוחות על ידי חברת החשמל, היתה מרכיב משמעותי בהחלטה. יתכן בהחלט להניח כי במצב עניינים בו המודל הכלכלי לא היה כה חזק התוצאה היתה אחרת.

### מימון פילנתרופי:

קשיי החממה להשיג מימון פילנתרופי למרכיב ההון העצמי בתוכנית הפיננסית של המיזם מעידים כי גם בשדה הפילנתרופי יש חוסר נסיון ורתיעה ממימון של מיזמים עסקיים חברתיים. נראה כי הסיבה העיקרית לכך היא בעיקר שמרנות וחוסר היכרות עם התחום, ואולי גם היעדר מומחיות בבחינת תוכניות עסקיות.

יתכן גם כי מקורה של הרתיעה הוא בהחדרת אלמנט הנתפש כזר למערכת השיקולים של הקרנות והוא מרכיב הפעילות בעולם העסקי. במקרה דנן השגת התועלת החברתית, שהיא מטרתה הבלעדית של הקרן הפילנתרופית, היתה תלויה בהצלחה העסקית. ההצלחה העסקית של המיזם

אמורה היתה לייצר את המשאבים הכספיים למימון תכניות חברתיות בטירת כרמל. עבור קרנות אשר בפעילותן הרגילה מצפות לראות את ההשפעה החברתית הישירה כתוצאה ממימון פעילות חברתית של אלכ"רים, המודל המוצע שונה ומאתגר. כספן של הקרנות אמור היה לממן פעילות בשדה עסקי אשר ההצלחה בו אמורה היתה להניב משאבים לקידום מטרות חברתיות. יתכן כי שרשרת זו של ייצור טובין חברתיים בתוספת העובדה שהיה מדובר בהשקעת סכום גבוה יחסית במיזם גרמו לרתיעה מצד הקרנות המעורבות. ניתן היה לחשוב כי קרנות התומכות בפעילות סביבתית, אשר הפן העסקי של המיזם, ייצור אנרגיה ירוקה, נמצא במרכז האג'נדה שלהן, ימצאו תועלת כפולה במיזם. אולם גם בקרב קרנות אלה לא מצאו אנשי הקרן הקהילתית אוזן קשבת.

## פרק ג' - עם הפנים לעתיד

בישראל קיימת היום התעניינות רבה בקרב ארגוני מגזר שלישי ואנשי עסקים בפיתוח מודלים של מיזמים עסקיים חברתיים. מספר העסקים החברתיים המוקמים מדי שנה הולך וגדל וכך גם ההרצאות ההשתלמויות, הפורומים השונים העוסקים בנושא, והמחקר האקדמי במסגרות קיימות וחדשות ( לדוגמא מכון המחקר בבית ברל). קיימים גם צעדים ראשונים של חשיבה ותכנון ברמת המדיניות בעיקר בפורום השולחן העגול הבין-מגזרי במשרד ראש הממשלה.

27

עם זאת הקשיים והאתגרים בפיתוח התחום רבים ומשתרעים על פני מישורים שונים. קשיים ואתגרים אלה באו לידי ביטוי גם בסיפור המיזם בטירת כרמל. האתגרים השונים בהם נתקלו היזמים מעלים ומחדדים את הצעדים הנדרשים על מנת שהמיזמים הבאים לא ייתקלו במחסומים ובקשיים דומים. חלק ממסקנות אלה הועלו כבר בעבר ורובן עוסקות בפיתוח תחום היזמות העסקית חברתית באופן כללי בישראל. בחלק מן התחומים המצוינים להלן קיימת כבר עשייה מסוימת אולם אין בה די.

### ברמה הארצית:

#### העלאת מודעות וקידום מדיניות:

- כדי לקדם את תחום העסקים החברתיים במדינת ישראל יש צורך במדיניות כוללת של תמיכה ממשלתית, שינוי חקיקה והתאמה של הסדרי מס. פורום השולחנות העגולים במשרד ראש הממשלה הניע מהלך של דיונים בתחום העסקים החברתיים ובאפשרויות העומדות בפני הממשלה לתמיכה ולקידום התחום. לדיונים היו שותפים נציגי עולם העסקים, נציגי מגזר שלישי ונציגי משרדי המשפטים, האוצר התמ"ת והרווחה. דיונים אלה מהווים את חיובי להבנה של גורמים בממשלה בדבר הפוטנציאל שבתחום העסקים החברתיים לקידום עשייה חברתית ועסקית בישראל. ואולם דיונים אלה מסמנים רק את ראשית הדרך, קיימות

שאלות רבות אשר לא נדונו בפורום השולחנות העגולים ואף לאחר השלמת הדיונים הדרך עוד ארוכה עד לקבלת המלצות הפורום והפיכתן למדיניות ממשלתית מחייבת.

- על אף ההתעניינות הרבה במודל העסקים החברתיים קיים עדיין צורך חיוני בהעלאת מודעות הציבור לתחום חדש זה וליתרונות הגלומים בו לקידום מטרות חברתיות בישראל. זאת ניתן לעשות בין השאר בחשיפה תקשורתית של סיפורי הצלחה, ופעילות ממוקדת ליצירת לחץ ציבורי במקרים ספציפיים כגון סיפור המיזם בטירת כרמל.
- על מנת שלא תישנה התופעה של מיזם בודד הנאלץ להתמודד מול התנגדות גורפת של גוף שלטוני כמו משרד הפנים רצוי מאד ליצור התארגנות ברמה ארצית של העוסקים בתחום והמעוניינים בפיתוחו. לשם כך רצוי לפעול לעריכת מפגשים ויצירת קבוצות לחץ של בעלי עסקים חברתיים, ארגונים חברתיים המפעילים מיזמים עסקיים, ארגוני גג המפתחים תשתיות מקצועיות במגזר השלישי, משקיעים ונציגי קרנות התומכות בפיתוח התחום. התארגנות זו תוכל לפעול להעלאת הצרכים והסוגיות בהן נדרש טיפול ותיקון, ולקידום מדיניות מתאימה לקידום התחום.
- חשוב מאד להרחיב את השורות של המעוניינים בפיתוח התחום ולכן יש לפעול לחשיפת האופציה להקמת עסקים חברתיים בפני גורמים נוספים: אנשי עסקים בעלי זיקה לעשייה חברתית; חברות המפעילות תכניות של אחריות תאגידית, אשר יהיו מוכנות להתקדם לרמה של תמיכה בהקמת עסק חברתי; חברות עסקיות אשר יבחנו הקמת חברת בת במסגרת תחום עיסוקם, שתפעל כעסק חברתי.

#### פיתוח מקורות מימון חדשניים למיזמים עסקיים חברתיים:

- הצרכים הפיננסיים של עסקים חברתיים מחייבים מתן מענה על ידי הקמת גופים חדשים כמתווכים פיננסיים כדוגמת אלה הקיימים במדינות שונות בעולם. על צורך בהקמת גופים אלה הפוטנציאל שבהם לפיתוח תחום העסקים החברתיים ניתן ללמוד ממחקרה של עו"ד דידי לחמן מסר: שוק הון חברתי לישראל.
- המצב המשפטי בישראל ומדיניות המיסוי מקשים מאד על הקמת קרנות השקעה לפיתוח עסקים חברתיים. יש המדמים את הצרכים והפתרונות הנדרשים בתחום זה למדיניות הממשלתית אשר הביאה לפיתוח תחום ההייטק בישראל. בהשאלה לתחום העסקים החברתיים מדובר בהעמדת כספים ממשלתיים כמטצ'ינג לכספים המגיעים מן המגזר הפרטי, ופיתוח הסדרים משפטיים מתאימים אשר יעודדו משקיעים עסקיים להשקיע בקרנות השקעה ייעודיות לפיתוח עסקים חברתיים.
- אופני הפעולה של גופי המימון המסורתיים, בעיקר הבנקים, אינם מותאמים היום למתן הלוואות ושירותים לעסקים חברתיים, בעיקר לאלה המוקמים על ידי אלכ"רים. בקרב גופים אלה יש מקום לפיתוח כלים מתאימים ליצירת ערוצים לתמיכה במיזמים עסקיים חברתיים.

- הקמת עסקים חברתיים ללא הון עצמי קשה עד בלתי אפשרית הן לאלכ"רים והן לעסקים חברתיים עצמאיים. קרנות פילנתרופיות ותורמים פרטיים הם מקור חיוני לשם כך. חשוב מאד לפעול להעלאת מודעות והרחבת הידע בקרב הגורמים הפילנתרופיים הפועלים בישראל לתפקידם החיוני בקידום ותמיכה בהקמת מיזמים עסקיים חברתיים.

### **ברמה המקומית:**

הסוגיה המרכזית בעניין זה היא כיצד ניתן לבנות והאם קיים "מודל נכון" לשיתוף פעולה בין עמותה לבין רשות מקומית, בין מגזר ראשון ומגזר שלישי, לפיתוח כלכלי שמטרתו המשותפת היא לקדם את רווחת כלל היישוב, תוך כדי עשיית שימוש במשאבים ציבוריים.

- **מסגרת משפטית אלטרנטיבית** - בנייתו לעיל הצבענו על האתגרים הייחודיים ברמה המקומית, אשר עמדו אל מול היזמים. אחד העיקריים שבהם היה המסגרת המשפטית אשר תתאים למכרזים ברמה המקומית אשר יש בהם רצון לקחת בחשבון שיקולים חברתיים כגון תרומה לחברה ולקהילה המקומית. מודל משפטי אלטרנטיבי הנותן מענה על צרכים אלה פותח על ידי התוכנית ליזמות עסקית ולצדק כלכלי בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב בראשותה של עו"ד גליה פיט. מטרת המודל הוא לתת בידי הרשות מודל להוספת אמות מידה חברתיות במכרזים במטרה לפתח ולעודד השקעה חברתית מקומית. המודל מציע פתרונות מעשיים לסוגיות כגון המשקל שיש לתת למטרה החברתית, האם להעדיף שחקנים מקומיים וכיצד על שיקולים אלה לבוא לידי ביטוי בקבלת ההחלטה על הזוכה במכרז. המנגנונים המוצעים פותחים פתח לשיתוף פעולה ראוי עם החברה האזרחית והמגזר השלישי, בין היתר באמצעות עסקים חברתיים. (ראו ההצעה המצורפת כנספח לדו"ח).

- **אתגרי שיתוף פעולה של ארגון חברתי ורשות מקומית:** המסגרת המשפטית המוצעת לעיל מספקת מענה להכללת שיקולים חברתיים בהתקשרות בין אלכ"רים ובין רשות מקומית, הנעשית במסגרת היחסים הרגילים והמוסדרים של הרשות, אם כי מרחיבה אותם לכיוונים אשר לא היו מקובלים עד כה. ואולם האתגר נמצא בבניית שותפות אמיתית בין הרשות המקומית והארגון החברתי לקידום רווחת כלל תושבי הרשות וביצירת כללי פעולה המתאימים לשדה חדש זה של פעילות. בשדה זה נכון שייוצרו יחסים שאינם מבוססים על מצב של תומך ונתמך אלא על שותפות בכל תהליכי התכנון והביצוע של הפרויקט/המיזם, על מעורבות בעלת משקל שווה, על שיתוף כל בעלי העניין ועל פעילות שכולה מכוונת להשגת המטרה החברתית שלשמה קמה השותפות. אין הכוונה לעקיפה של כללי המנהל

התקין והנהלים המחייבים את הרשות אלא יצירת כללים ונהלים חדשים אשר יבטאו את השותפות עליה בנויה ההתקשרות.

- **מעורבות גופי השלטון המקומי בקידום עסקים חברתיים:** בדיונים ברמה הארצית בפורום השולחנות העגולים לא שותפו נציגי השלטון המקומי. פיתוח עסקים חברתיים נעשה לעיתים קרובות ברמה המקומית ולפיכך יש מקום לשתף את הגופים המייצגים של השלטון המקומי בדיונים בהם נקבעת מדיניות אשר עשויה להשפיע על פיתוח עסקים חברתיים ברמה המקומית.

- **מנהיגות ברשות המקומית:** מסיפור המיזם הסולארי בטירת כרמל ניתן ללמוד על תפקידה הקריטי של הרשות ושל העומד בראשה בפיתוח עסקים חברתיים ברמה המקומית. לא ניתן להניע מהלכים של פיתוח כלכלי מקומי ללא פתיחות של הרשות והעומד בראשה למודלים חדשים של עשייה. יזמות יצירתית ומסגרת משפטית מתאימה אינם מספיקים כדי להניע פיתוח כלכלי מקומי, לכך נדרשת מנהיגות והובלה משמעותית של המהלך.

- **שיתוף חברי הקהילה:** מודל של פיתוח כלכלי של ארגון חברתי בשיתוף עם הרשות המקומית מחייב בין השאר מתן משקל ראוי לשיתוף תושבים וארגונים קהילתיים בתהליכים, בקביעת מטרותיהם ודרכי ביצועם. במהלך השנתיים של הנעת המיזם בטירת כרמל, ליוו את הקרן הקהילתית נציגי תושבים, עמותות מקומיות, מתנ"ס, ונציגי מחלקות העירייה: מרכז צעירים, מחלקת נוער, המחלקה לשירותים חברתיים והיחידה לעבודה קהילתית. שיתוף הקהילה המקומית בשלבים השונים של הנעת מיזמים חדשניים הינו חיוני להצלחה ולהתמדה בדרך.

30

## אחרית דבר

המיזם הסולארי בטירת כרמל היה מודל עסקי חברתי לדוגמא, בעל מרכיב עסקי איתן ומרכיב חברתי מבוסס: המרכיב העסקי היה בעל סיכויים מצוינים להניב את הפירות המקווים; המרכיב החברתי נשען על ארגון מקומי אשר הוכיח יכולת מרשימה של פעילות למען הקהילה ומיומנות עסקית בפיתוח המודל העסקי וביצירת התשתיות הנדרשות להפעלתו. המרכיב שלישי במודל היה "מקומיותו" – הקדשת פירות המיזם לפיתוח הקהילה המקומית ושיתוף הפעולה המחויב עם הרשות המקומית, שהיתה שותף אמיתי בעל נכונות לקחת סיכונים ולהקדיש משאבים לביסוס הפרויקט.

האתגר המרכזי בשיתוף פעולה זה היה בכך שהפגיש מערכות ערכים, דרכי התנהלות ועקרונות פעולה שונים של המעורבים בו. שיתוף הפעולה של היזמים העסקיים חברתיים עם הרשות המקומית הכניס את השחקנים במיזם למגרש שלא היה טבעי הן ליזמים העסקיים והן ליזמים החברתיים. במגרש זה דרכי הפעולה קבועות על ידי כללים ונהלים ובעיקר כפופות לאישור הרגולטור הממשלתי – משרד הפנים. שימוש הרגולטור בסמכותו כפוף כמובן לכללי המנהל התקין ואולם שימוש בסמכות מושפע מטבע הדברים, מהשקפות עולם ותפיסות בסיסיות בדבר מטרתה. במקרה הנוכחי עמד הרגולטור אל מול מודל חדשני ופורץ דרך במישורים שונים אותם ניתחנו לעיל. העמדה שנקט אופיינה בתפיסה שמרנית המשקפת תרבות ארגונית של שומרי החומות ושל מי שתפקידם לעמוד בפרץ בפני גילויי שחיתות ופגיעה בטוהר המידות. בעמדת הרגולטור לא היתה כל התייחסות ליתרונות הרבים והברורים לקהילה המקומית הכלולים במודל ולאפשרויות ליצור מקור של הכנסה בקנה מידה גדול, שתוקדש כולה לפיתוחה וקידומה של הקהילה בטירת כרמל. אין ספק כי חדשנותו של המודל העסקי חברתי והיותו בלתי ידוע יחסית, היו בעוכריו. זאת בנוסף למעמדה החלש של הרשות המקומית והעדר הכוח הפוליטי להתגבר על התנגדות הרגולטור. המערכת הבנקאית אף היא גילתה רתיעה אל מול המודל והשחקנים החברתיים שבו אולם להבדיל מן הרגולטור, מצאה את הדרך להתגמש מול יתרונותיו הברורים של המודל העסקי חברתי.

## 31

ואולם דרך החתחתים שעשה המיזם הסולארי לא היתה לשווא – אנו סמוכים ובטוחים כי הלקח נלמד והמיזמים העסקיים חברתיים הבאים אשר יבקשו לפעול בשדה המקומי יזכו לתמיכה רבה ורחבה הרבה יותר ואף יצליחו להביא לפיתוח מקומי, כלכלי וחברתי משמעותי.

עו"ד רחל בנזימן, אוגוסט 2012

### נספח א' – רשימת מסמכים מצורפים

1. מייל תודה לשותפים לדרך – 04.10.2011
2. מכרז המיזם הסולארי
3. מכתב קדם בג"צ לשר הפנים
4. עתירה לבג"צ
5. בקשת הצטרפות כידיד בית המשפט: אדם טבע ודין, חיים וסביבה, מרכז השל
6. חוות דעת ד"ר ניסן לימור
7. חוות דעת הפורום לעסקים חברתיים
8. תשובת משרד הפנים לעתירה
9. מודל משפטי למכרז חברתי של רשות מקומית: עו"ד גליה פיט, התוכנית ליזמות עסקית וצדק כלכלי, התוכניות הקליניות, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל-אביב.

### נספח ב' – רשימת המרואיינים והמשתתפים בשולחן העגול

מרואיינים (לפי א"ב שמות משפחה):

ד"ר גילי ברוך, מנהלת אשכול צדק חברתי, שתי"ל  
 יוקי גיל, יו"ר קרן קהילתית טירת כרמל  
 ענבר הורביץ, מנכ"לית קרן קהילתית טירת כרמל  
 מר אריה טל, ראש עיריית טירת כרמל  
 עו"ד דידי לחמן מסר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשעבר  
 ד"ר אמיר פז פוקס, הקליניקה לצדק חברתי, הקריה האקדמית אונו  
 עו"ד גליה פיט, התוכנית ליזמות עסקית וצדק כלכלי, אוניברסיטת תל אביב

משתתפים בשולחן העגול:

פרופ' בני גדרון - המרכז לחקר עסקים חברתיים  
 ד"ר ניסן לימור - מכון ון ליר  
 ערן קליין, ד"ר גילי ברוך - שתי"ל  
 ד"ר אורלי רונן, ד"ר ליה אטינגר, תמר הראל - מרכז השל  
 עו"ד דנה טבצ'ניק - אדם טבע ודין  
 עו"ד גליה פיט, גלעד גפני, ליטל לוטקר - התוכנית ליזמות עסקית וצדק כלכלי, אוניברסיטת ת"א  
 מירי יעקובי - הורוביץ - שיתופים  
 עו"ד דפנה מורביץ- מנכ"לית IVN  
 דנה ראובנס – מנהלת תחום עיר בשינוי, ציונות 2000 וחברת וועד מנהל של הקרן הקהילתית  
 זיו יקותיאלי - חבר הוועד המנהל של הקרן הקהילתית ותושב טירת כרמל  
 יוקי גיל, ענבר הורביץ - קרן קהילתית טירת כרמל