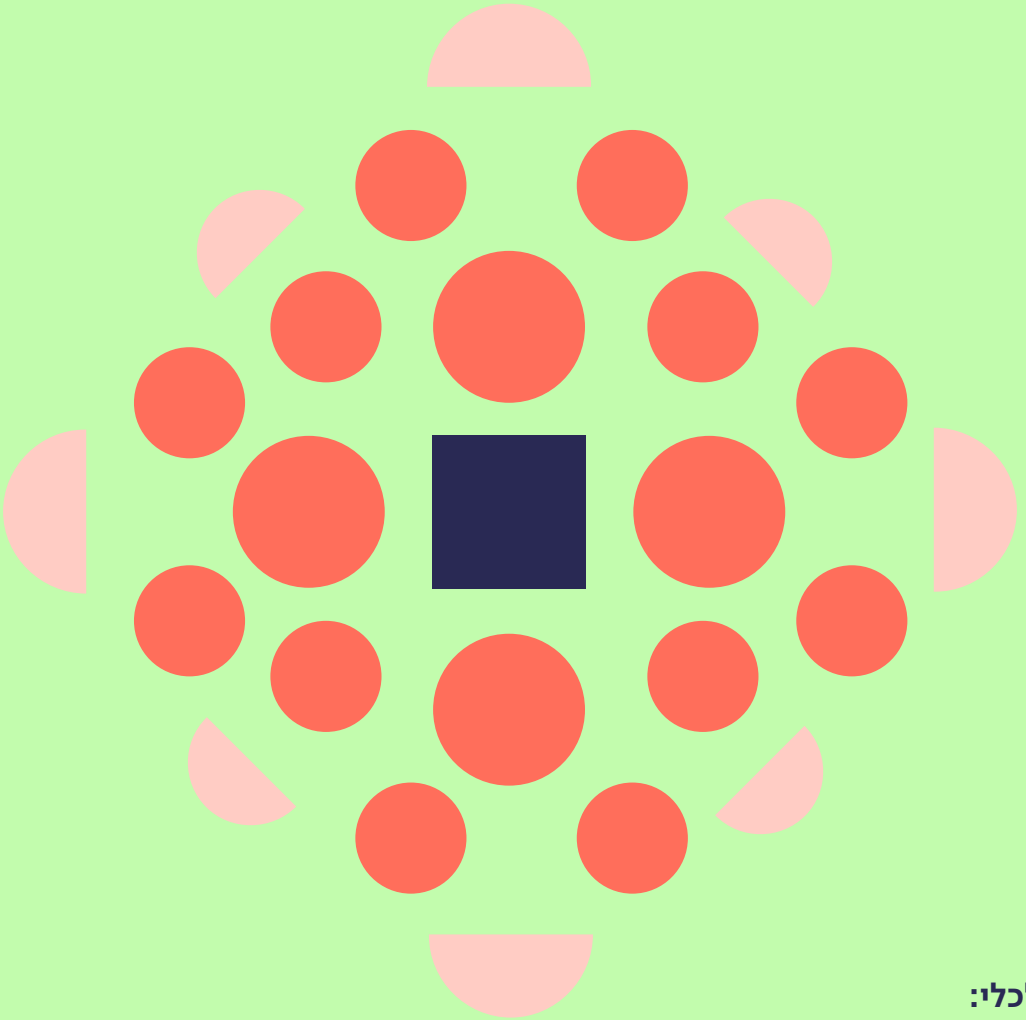
להתחדשות עירונית מקיימת

מוקדי קטליזטור בישראל
אסטרטגיה של פיתוח מבוסס מקום



צוות מחקר כלכלי:
ד"ר טל אלסטר, אלון כהני (Urbi),
רועי אולמן, יוגב שרביט (Build)

שותפים לפיתוח התוכן: מכון קרת לחקר ויישום התחדשות עירונית, תכנית קרסו-הגר למחקר יישומי ופיתוח דיור חברתי - אוניברסיטת תל אביב, חברי וחברות השולחן העגול למדיניות בהתחדשות עירונית

צוות מלווה: תלתן קציר, יערה שפיגל

תכלול, כתיבה ועריכה: יערה שפיגל

גרסה 1.0 יוני 2026

עבודה זו נערכה כחלק מפעילות השולחן העגול להתחדשות עירונית קהילתית ומקיימת בהובלת ארץעיר ועיקר העיר ובמימון הקגנות גנדיר, יד הנדיב ורבסון

1. הרציונל האסטרטגי: הצורך במדיניות התערבות חדשה

מרכזי הערים הם הלב הפועם של המרחב העירוני, המספקים שירותים, תעסוקה, תרבות ומרחבי חיים יומיומיים לתושבים, ומאפשרים הנעה של כלכלה מקומית חזקה. בפריפריה במיוחד, הערים נושאות תפקיד מרחבי אפשרי: הן מתפקדות כמרכזי שירותים על-עירוניים למרחב הכפרי הרחב שעוטף אותן. כאשר מזניחים את ההתחדשות העירונית בערים הללו, נוצר מכתש של הזנחה במרכז העיר, המתאפיין בתשתיות ירודות, נטישת עסקים ואובלוסייה מוחלשת.

הפיתוח וההתחדשות של מרכזי הערים בפריפריה חשובים מעבר לרמה המקומית המובהקת, ותורמים למספר יעדים אסטרטגיים-לאומיים:

- **חיזוק פיתוח אזורי:** ללא התחדשות משמעותית בנגב ובגליל, ישראל תהפוך למדינה בעלת מוקד צפוף ויקר אחד בגוש דן, שמוקף בשוליים גיאוגרפיים דועכים ונחלשים. צמיחת הפריפריה היא תנאי חיוני לשיקום חבלי הארץ שנפגעו במלחמה ולבניית חוסן חברתי וכלכלי ארוך-טווח.
- **חוסן סיסמי וביטחוני:** מבנים רבים בפריפריה נבנו ללא תקני רעידות אדמה וללא מרחבים מוגנים (ממ"דים), והם ניצבים לרוב באזורי סיכון לאורך הבקע הסורי-אפריקאי או באזורי עימות. המחיר האלטרנטיבי הלאומי של טיפול בנזקי רעידת אדמה או איום ביטחוני, גבוה לאין שיעור מעלות ההשקעה הציבורית בהתחדשות.
- **מוביליות חברתית ויעילות פיסקלית:** התחדשות איכותית משפרת את איכות החיים, מחזקת את ההון הקהילתי והשייכות למקום, ומונעת הידרדרות עירונית - דבר החוסך למדינה ולרשות הוצאות רווחה, בריאות ושיקום עתידיות.

התחדשות עירונית אינה מסתכמת רק בבינוי-פינוי של שיכונים להגדלת מלאי הדיור, או בחיזוק נקודתי של מבנים נגד רעידות אדמה. המדיניות המוצעת מחייבת שינוי תפיסתי: התחדשות עירונית כארגז כלים שלם להחייאת העירוניות ולשיפור חיי התושבים, בדגש על לב העיר. ארגז כלים זה שואף ליצירת עירוב שימושים, חיבור והסבה של אזורי

תעשייה, מלאכה ותעסוקה ישנים ומרופטים חזרה אל הרקמה העירונית; ושימוש מושכל בבניינים נטושים שניתן להסב לשימושים פעילים חדשים. כל זאת, לצד עיבוי מרקמים דלילים ופיתוח רשתות נגישות מבוססות תחבורה ציבורית ותחבורה רכה. הגדרה רחבה זו הופכת את ההתחדשות מפרויקט נדל"ן צר למנוע צמיחה עירוני ואזורי, המייצר מרכזי חיים תוססים ומקרין על העיר כולה ועל האזור העוטף.

אחת הבעיות המעכבות כיום את חידוש הפריפריה היא "מלכודת ההיתכנות הכלכלית": ההתחדשות העירונית בישראל נשענת על כוחות השוק הפרטי המונע מרווחיות יזמית. מכיוון שערכי הקרקע בפריפריה נמוכים (לרוב מתחת ל-14,500 שקל למ"ר), ליזמים אין כדאיות כלכלית להיכנס, וכך השכונות הוותיקות ממשיכות להתנוון והפערים מול המרכז מעמיקים.

כאן נכנס לתמונה מודל "מוקדי קטליזטור": במקום להמתין לשוק הפרטי, שאינו מגיע, או לפזר תקציבים ממשלתיים על שורה של פרויקטי דיור, המדינה והרשות המקומית יכולות לבצע התערבות ממוקדת, מתוכננת ומבוססת מקום, הנשענת על עיקרון של "השקעה ציבורית תחילה".

מוקד קטליזטור הוא מרחב עירוני אסטרטגי ומוגדר, שבו השקעה ציבורית ממוקדת נועדה להפעיל שינוי רחב יותר מסך הפרויקט עצמו. הוא נבחר בשל יכולתו לחבר בין צורך ציבורי, נכסים מקומיים, שימושים עירוניים, תשתיות, קהילה ומוניטין, וכך להגיע למסה קריטית שמסירה חסמים, משחררת ביקוש מושהה ככל שהוא קיים במרחב, ומקרינה השפעה על סביבתו. מוקד קטליזטור, אם כך, אינו רק פארק, מבנה ציבור, ציר תחבורתי, שיקום נחל או מתחם מסחרי; הוא נקודת מנוף עירונית שמתוכננת כך שתוכל להפוך השקעה ציבורית אחת למהלך התחדשות רחב, מדיד ומתמשך.

דוגמאות ממקרי הבוחן שנבדקו בישראל ובעולם מובאות בהמשך המסמך, ובפרט בפרק 4. הן ממחישות כיצד סוגים שונים של התערבות, כגון פארק עירוני, שיקום נחל, חזית ים, מרחב ציבורי או ציר עירוני, יכולים לתפקד כמוקדי קטליזטור או להמחיש מנגנוני השפעה קטליטיים כאשר הם ממוקמים בנקודה בעלת נראות, קישוריות ופוטנציאל השפעה; מחוברים לצרכים מקומיים ולשימושים פעילים; ומגיעים להיקף השקעה מספק כדי לשנות את תפיסת המרחב ולייצר "אפקט אדווה". במובן זה, לא כל

פרויקט ציבורי הוא מוקד קטליזטור. פרויקט הופך למוקד קטליזטור רק כאשר הוא נבחר, מתוכנן ומנוהל כמנוע למהלך עירוני רחב יותר.

"מוקד קטליזטור" כמחולל שינוי באמצעות מספר מנגנונים:

1. **זיהוי ביקוש מושהה ושינוי מוניטין:** ההשקעה הציבורית הבולטת אינה יוצרת שוק יש מאין, אלא משמשת טריגר (זרז), שמסיר חסמי סיכון, משנה את תפיסת המוניטין של האזור, ומזהה או משחרר ביקוש פוטנציאלי ומקומי שכבר המתין במרחב או התבקש להגיע.
2. **יצירת "אפקט אדווה" (Ripple Effect):** השקעה מוצלחת במוקד אחד מקרינה על כל סביבתו (תגובת שרשרת), ויכולה לתרום לעליית ערך, בהתאם להיקף ההתערבות ולתנאי השוק המקומיים, בערכי נכסי הנדל"ן ברדיוס של 1.5-2.5 ק"מ מהפרויקט.
3. **הנעת "אפקט דומינו" של השוק הפרטי:** עליית הערך שנוצרת מפעולת הקטליזטור מושכת את מחירי הנדל"ן מעל "רף הכדאיות הכלכלית" עבור היזמים. ברגע שרף זה נחצה, פוחת משמעותית הסיכון עבור היזמים. השקעה אסטרטגית במוקד - בין אם הוא פארק, מבנה תרבות או מרכז תחבורה - מעלה את איכות העירוניות, מחזקת את המוניטין של העיר ויוצרת ודאות כלכלית ליזמים. בכך היא הופכת את מרכז העיר למנוע צמיחה עצמאי.

בדרך זו התחדשות מרכזי הערים באמצעות מוקדי קטליזטור הופכת מהוצאה תקציבית שנתית של המדינה ל**השקעה לאומית חכמה נושאת פירות**. השקעה כזו מחזירה לקופה הציבורית פי כמה, בעזרת צמיחה דמוגרפית, מסחר, תעסוקה, הגדלת הכנסות הרשות והחייאה רב-מערכתית של כלל האזור הסובב את מוקד הפיתוח הקטליטי.

ההשקעה הציבורית במוקד קטליזטור אינה מחליפה את כוחות השוק, אלא מקדמת הסרת חסמים תדמיתיים, פיזיים ותכנוניים, המונעים מביקוש קיים להתממש. הקטליזטור משמש "מסה קריטית" (לפי היקף השקעה מספק שנקבע לאור שווי הנכסים) ששוברת את המאזן השלילי. במקומות כמו קריית שמונה מוקד קטליזטור הכולל לדוגמה מיגון, מרחבי

תעסוקה מודרניים ושירותים איכותיים, אינו רק פרויקט נדל"ן, אלא תנאי הכרחי למניעת הגירה שלילית ולחיזוק הביטחון והחוסן הלאומי.

1.1. פיתוח קטליטי: הובחת הערך

המודל נשען על סקירת מקרי בוחן רחבה מהעולם (מכון קרת) והצלחות בינלאומיות בגון Towns Fund ו- Levelling Upהבריטיות; אלו נסקרו בחלק ממחקר כלכלי מעמיק, ומדגימות כי השקעה ממוקדת בתשתיות "קשות" (מבנים, פארקים) ו"רכות" (חינוך, זהות קהילתית, מורשת) מחזירה את עצמה למשק ואף יותר מכך.

בנוסף, המחקר הכלכלי שבחן מקרים בפיתוח דומה בישראל, מתקף רציונל זה, ומציג מקרים בהם נצפו מכפילים חסרי תקדים עבור "השקל הציבורי": עם ROI ציבורי מוכח, ועם אינדיקציה לכך ששינוי מוניטין יכול להוות זרז כלכלי. כך גם מחקר מכון קרת מדגיש את "אפקט ההברזה": עצם הצגת התוכנית ושדרוג הנראות של הפעילות העירונית, מייצרת עליית ערך (עד 300 מטר מהאתר) עוד לפני תחילת העבודות הפיזיות.

1.2. ההשקעה הציבורית במנוף פיסקלי

בהתאם למודל ה- **Business Case(תיק עסקי)** הבריטי המעוגן ב"ספר הירוק", ההשקעה במוקדי קטליזטור נבחנת כהשקעה נושאת פירות למשק ולא כהוצאה תקציבית גרידא.

המדיניות המוצעת שואפת למקסם שני מדדי ליבה אשר שימוש בהם מאפשר גם השוואה בין פרויקטים:

- **BCR** (Benefit Cost Ratio) – יחס עלות תועלת: מדד המבטא את היחס בין עלות הפרויקט לבין התועלת הכלכלית הנובעת ממנו. היעד הוא השגת יחס הגבוה מ-1, ובשאיפה ל-2 ומעלה, כפי שהודגם במקרי בוחן הבריטיים. מקרה ספציפי שבו הושג יחס BCR של 2.06 (הנחשב לתוצאה "טובה"), הוא פיתוח חזית הים והמרחב הציבורי בעיר קלית'ורפס (Cleethorpes) באנגליה.
- **NPSV** (Net Present Social Value) – הערך החברתי הנקי: מדד המכמת את התועלת הכוללת המהוונת למשק (היוון, **Capitalization**).[1] מדד זה מאפשר

1 **פעולת ההיוון** היא תרגום של כל התועלות והעלויות העתידיות למונחי "כסף של היום".

למקבלי ההחלטות להשוות בצורה הוגנת בין פרויקטים שונים, כולל השפעות נוספות כגון שיפור בבריאות הציבור, צמצום פשיעה, הגדלת המגוון הביולוגי וחיסכון בהוצאות רווחה עתידיות.

1.3. חלון ההזדמנויות הנוכחי

משאבי השיקום המופנים כיום לצפון ולדרום יוצרים שעת כושר להטמעת המודל. מודל מוקדי הקטליזטור מציע מבנה רגולטורי ומימוני הנדרש כדי לפעול באופן אינטגרטיבי ולחבר בין יעדי הדיור, התעסוקה והחוסן החברתי תחת מהלך לאומי אחד.

החזון האסטרטגי בדמות "השקעה ציבורית תחילה" – מרחב קודם, והדיור בעקבותיו – רואה בקטליזטור כלי לצמיחה מכלילה, המשלב בין רווחיות השוק לצדק חברתי, ובונה את מרכז העיר כעוגן של איכות חיים לכלל התושבים, גם בפריפריה.

2. הלוגיקה התיאורטית והכלכלית: כיצד פועל הקטליזטור?

2.1. הגדרת המודל: פיתוח קטליטי מול פיתוח מסורתי

פיתוח קטליטי (Catalytic Development) הוא מודל השקעה ממוקד, המשמש כלי אסטרטגי להתנעת צמיחה עירונית באזורים המאופיינים בקיפאון או בהזנחה. בניגוד לגישה המסורתית של "דף חלק" (Tabula Rasa), הריסה נרחבת ובנייה מחדש תוך התעלמות מהמרקם הקיים, המודל הקטליטי מבוסס על תכנון הוליסטי השומר על הייחוד המקומי ומשתמש בהשקעה הציבורית כפיגום לשינוי תפיסה מערכתי.

הלוגיקה המרכזית היא "השקעה ציבורית תחילה": המדינה והרשות המקומית מבצעות השקעה ראשונית ב"רכיבים קשים" (תשתיות, מבני ציבור, פארקים) וב"רכיבים רכים" (מיתוג, שירותי קהילה), כדי להפחית סיכונים עבור השוק הפרטי. השקעה זו אינה יוצרת ביקוש מתוך ריק, אלא משמשת כטריגר **לזיהוי ושחרור של ביקוש מושהה** (ביקוש גיאוגרפי או דמוגרפי שקיים במרחב, אך מושהה בשל חסמים תדמיתיים, פיזיים או תכנוניים).

2.2. שחרור "ביקוש מושהה" ("Pent-up Demand")

מסקנה מרכזית של המחקר היא שהשקעה ציבורית אינה מחליפה את כוחות השוק ואינה מייצרת ביקוש מתוך ריק. המודל הקטליטי מצליח באשר הוא משמש זרז, טריגר (Trigger) המסיר חסמים: פיזיים, תכנוניים או תדמיתיים, ומשחרר, או מביא ל**ביקוש פוטנציאלי** (גיאוגרפי או דמוגרפי) שכבר קיים במרחב וממתין לאות כלכלי כדי להתממש. פעולת הקטליזטור חושפת את עוגן הערך האמיתי של המרחב ומאפשרת לשוק הפרטי לקלוט את האות ולשנות את תמחור הסיכון.

2.3. אפקט האדווה: (The Ripple Effect) השפעה במרחב ובזמן

הנחת היסוד היא שהשקעות נקודתיות במוקדי מפתח יוצרות "השפעות זולגות" (Spillover Effects) – השפעות עקיפות החורגות מגבולות הפרויקט הישיר. תופעה זו מוגדרת כ"**אפקט אדווה**":

- **טווח השפעה מרחבי:** בהתבסס על המודל הבריטי התערבות איכותית במוקד מייצרת עליית ערך נכסים (Uplift) ברדיוס של **1.5–2.5 ק"מ** מהאתר.
- **זמן אימפקט:** ההשפעה אינה קבועה או מיידית. המחקר הכלכלי הגדיר חלון זמן של **6 שנים** מהאירוע המחולל (הטריגר) כדי למדוד את שיא עליית הערך היחסית והתפשטותה. **הטריגר** הוא איתות ברור לתחילת מהלך של שינוי: הכרזה על שיפוץ, שלב קריטי בתב"ע, פתיחה רשמית וביוצא באלו.

2.4. מוניטין ופסיכולוגיה של שוק: אפקט ההכרזה

אחד הממצאים המשמעותיים במחקר הוא שערך נדל"ני/כלכלי אינו רק פונקציה של היצע וביקוש פיזיים, אלא של המוניטין שלו, ה**ערך הנתפס(Perceived Value)** . המחקר מצביע על כך שהשוק מגיב לעתים עוד לפני תחילת העבודות הפיזיות:

- **אפקט ההכרזה(Announcement Effect)** : עצם ההכרזה הרשמית על תוכנית התחדשות במוקד אסטרטגי יכולה להוביל לעליית ערך בנכסים בטווח של עד 300 מטר מהאתר.
- **שינוי ציפיות:** המפתח להנעת השוק הוא יצירת ציפייה לעליית ערך עודפת ביחס לשאר העיר, המאותתת ליזמים על הזדמנות כלכלית.

2.5. תנאי הסף להצלחה

כדי שהשוק הפרטי יקלוט את האות וישנה את תמחור הסיכון באזור פריפריאלי, ההשקעה הציבורית חייבת להגיע למסה קריטית. המחקר הכלכלי מציע:

- **היקף השקעה מספק:** המחקר הכלכלי קובע סף מומלץ של **לפחות 1.3% משווי הנכסים**[2] במרחב ההשפעה המיועד.
- **סיכון "טיפה בים":** השקעה הנמוכה מהיקף ההשקעה המספק שנקבע עלולה להיבלע בדינמיקה הכללית של העיר ללא יצירת עליית ערך מובחנת. כך קרה במקרי הבוחן בכפר סבא (2.5 מיליון שקל) וברחובות (30 מיליון שקל), שלא הצליחו לייצר אימפקט מרחבי משמעותי.
- **היתרון הפריפריאלי:** המודל אפקטיבי במיוחד באזורים שבהם ערכי הנדל"ן נמוכים או גבוליים (סביב 14,500 שקל למ"ר). בערים כאלו (למשל באר שבע או נהריה) השקעה ציבורית מתונה יחסית יכולה לשנות את מאזן הכדאיות, בעוד בערים חזקות נדרש הון ציבורי גדול בהרבה כדי לבלוט מעל "רעש" השוק.

---

2 זהו "כלי כיול" ראשוני המבוסס על ניתוח עקיף של ששת מקרי הבוחן מהמחקר הכלכלי. נדרשת בחינה כמותית על מדגם רחב יותר בעתיד כדי לאמתו. מסמך זה מאמץ את ממצאי המחקר הכלכלי ועושה שימוש ב-1.3% כהיקף השקעה מספק. היקף זה יכול להשתנות בהתאם למקום נתון, ועל כן בעת תכנון מוקד יש להיעזר בייעוץ כלכלי שלוקח בחשבון כמה דירות יש ואת שוויין.

- **שרשרת גירויים (Chain of Stimuli):** השפעתו של קטליזטור עלולה לדעוך לאורך זמן, ועל כן עליו להיות מלווה בתכנון וקיום השקעות המשכיות המונעות דעיבה של המוניטין והפרמיה הכלכלית שנוצרה בגל הראשון.

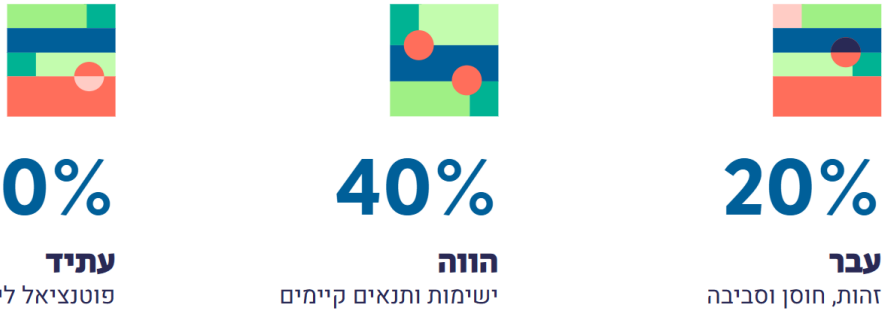
3. מתודולוגיית בחירה ותיעדוף: איפה נכון להשקיע?

בחירת מוקד קטליזטור אינה מבוססת על שיקולי נדל"ן גרידא, אלא על אסטרטגיית התערבות כירורגית בנקודת "מרידיאן" עירונית. מוקד מועדף הוא מרחב שבו ההשקעה הציבורית מסוגלת לזהות ביקוש לצורך ציבורי, או לשחרר ביקוש מושהה (ביקוש פוטנציאלי הקיים במרחב אך מושהה בשל חסמים) ולייצר את "אפקט האדווה" (התפשטות השפעה כלכלית ופיזית מעבר לגבולות הפרויקט) המקסימלי.

3.1. מערכת המשקולות לתיעדוף מוקדים (Scoring Matrix)

בחירת מוקד הקטליזטור אינה פעולה אקראית, אלא זיהוי כירורגי של נקודה עירונית נבחרת בה האימפקט המרחבי יהיה מקסימלי. כדי להבטיח בחירה אובייקטיבית הממקסמת את ה- VfM (Value for Money) - כלומר, מבטיחה שכל שקל ציבורי שמושקע יניב את התועלת הציבורית והכלכלית הרחבה ביותר - המוקדים מנותחים ומדורגים דרך מטריצה המאורגנת על ציר הזמן המרחבי: עבר, הווה ועתיד.

תכנון של מוקד קטליזטור אינו יכול להסתפק בתיאור מצב קיים. עליו לבחון את המרחב לאורך רצף זמן: **העבר** (ממנו צומחים) **ההווה** (בו פועלים) ו**העתיד** (אליו שואפים). הדבר מבטיח מתודולוגיית בחירה אובייקטיבית ומאוזנת, המכוונת את המשאבים הציבוריים בדיוק למקום שבו הם יחוללו את השינוי העמוק ביותר.



- **<u>רובד העבר: רכיבי זהות, חוסן וסביבה (20%):</u>** רובד זה בוחן את נכסי בראשית של המקום – הן המוחשיים (נכסי טבע עירוני וסיכונים היסטוריים, כמו בנייה, סיכונים סיסמיים וכן הלאה), והן הבלתי-מוחשיים (ערך זהותי היסטורי של מקום, חיבור רגשי ותחושת שייכות).
- **<u>רובד ההווה: רכיבי ישימות ותנאים קיימים (40%):</u>** רובד זה מייצג את המבחן הפרגמטי של המרחב כאן ועכשיו. מהם התנאים התכנוניים? מהי מידת היכולת של הרשות המקומית להתגייס לטובת הפרויקט? בשלב זה מנותחים אילוצי השטח הנוכחיים – החל מרמת הצפיפות והתכסית הקיימת המאפשרת גמישות למינוף (כגון שטחים חומים לפעולות בינוי-פינוי), דרך בשלות התשתיות והנגישות התחבורתית הנוכחית, ועד לסינון אקטיבי של מגבלות פיזיות המקשות על ההתחדשות.

<u>רובד העתיד: רכיבי פוטנציאל ליצירת אפקט (40%):</u> רובד זה צופה את פני העתיד, ובוחן את היכולת של המוקד לשנות את המוניטין והדימוי של העיר כולה, דרך זיהוי של ביקוש ציבורי באזור פריפריאלי. הקריטריונים ברובד זה מבטאים את היכולת העתידית לייצר פעילות עירונית רב-מערכתית במרקמים מתכלים, למנף מחוללי ביקוש קיימים, להגיע להיקף ההשקעה המספק שנקבע עבור הרשות (ואשר ישנה את תמחור הסיכון), ולהבטיח חוסן אקלימי ארוך טווח באמצעות פתרונות מבוססי טבע, שיכולים לדוגמה להפחית טמפרטורות ולנהל מי נגר.

הפרקים שלהלן מפרטים את הקריטריונים לבחירת מוקד קטליזטור בכל רובד.

3.2. רובד העבר: רכיבי זהות, חוסן וסביבה – לבחירת מוקד קטליזטור

מוקד מצליח דורש לגיטימציה וחיבור עמוק לקהילה המקומית ולתנאים הסביבתיים בו הוא נוצר:

- **ערך זהותי והיסטורי:** בחירת מתחמים בעלי תפקיד בסיפור ההתפתחות וההיסטוריה של העיר.
- **חיבור רגשי ותחושת שייכות:** זיהוי מוקדים המעוררים זיכרון קולקטיבי, כפי שהודגם במאבק האזרחי על פארק המסילה בירושלים, שהפך מסמל הזנחה לחלון הראווה של השכונה.
- **משמעות סימבולית:** זיהוי מוקדים כגון מוסדות תרבות, חינוך ופנאי, המאפשרים יצירת חיבורים קהילתיים ובין-דוריים.
- **סיכון סיסמי (רעידות אדמה):** זהו מרכיב קריטי בתיעדוף. מתחמים בבנייה ישנה הניצבים במוקדי סיכון גבוה (למשל לאורך הבקע הסורי-אפריקאי) יזכו לדירוג גבוה בשל הצורך האקוטי בהצלת חיים ומיגון.
- **נכסי טבע עירוני:** קיום משאבי טבע (כגון שיקום נחל געתון בנהריה) מעלה את מקום המתחם בסדר הקדימויות, בשל הפוטנציאל לייצר מוקד משיכה ייחודי המעלה את ערך המרחב.

3.3. רובד ההווה: רכיבי ישימות ותנאים קיימים – לבחירת מוקד קטליזטור

מימוש החזון בשטח דורש נקודת אחיזה יציבה במציאות ומבחן פרגמטי של התנאים הפיזיים והתכנוניים הקיימים:

- **תכסית, צפיפות וגמישות למינוף:** קיים קושי מהותי לקדם התחדשות במתחמים שבהם הצפיפות הנוכחית גבוהה והתכסית (שטח הבינוי על הקרקע) נרחבת, שכן לא נותרת קרקע פנויה למינוף. מוקד בעל עדיפות הוא כזה הכולל "שטחים חומים" או מגרשים פנויים סמוכים, המאפשרים הליכי בינוי-פינוי-בינוי.
- **תנאים תכנוניים:** הסכמים ממשלתיים, תקציבים לתשתיות, תב"ע מאושרת – אלו יכולים לקדם את ההיתכנות למימוש הפרויקט.

- **נגישות ו"התחדשות תחבורתית"**: מוקד מועדף ייבחר על בסיס קיומה (או התחייבות לחיבורה, או יישומה) של תוכנית תחבורתית אינטגרטיבית, הכוללת תגבור קווי אוטובוס מקומיים במסלולים מותאמים ושדרוג תדירות התחבורה הבין-עירונית; נוסף על יצירת רשת קישוריות הליכתית בטוחה, מוצלת ומוארת למוקדי השירותים, ורישות שבילי אופניים ומיקרו-ניידות כמשלימים לתח"צ.
- **תנאים סביבתיים ומגבלות פיזיות (קריטריון סינון שלילי)**: לצד הפוטנציאל לשינוי יש לבחון תנאים המקשים על פעולת ההתחדשות.

3.4. רובד העתיד: רכיבי פוטנציאל ליצירת אפקט - לבחירת מוקד קטליזטור

המוקד חייב להוות עוגן עירוני המאפשר למוניטין המחודש לחלחל ביעילות לסביבה. התיעדוף הכלכלי מתבסס על היכולת להניע את השוק הפרטי באזורים גבוליים:

- **מיקום מרכזי וקישוריות**: עדיפות למתחמים הממוקמים בצמתים אסטרטגיים או ברווחים הקוטעים רצף עירוני. מיקום בשולי העיר מוריד את הציון בשל החשש שההשפעה לא תוכל לזלוג למרחבים נוספים ולממש את "אפקט האדווה" הרצוי.
- **נראות ובולטות**: המתחם צריך לתפקד כברטיס ביקור עירוני. שיפור ויזואלי במוקד כזה מקרין על דימוי העיר כולה, ומשפיע על המוניטין.
- **פוטנציאל עירוב שימושים במרקמים מתכלים**: התחדשות רב-מערכתית מחייבת התייחסות לא רק למגורים, אלא גם לשימוש מושכל בנכסים קיימים המהווים מטרד תדמיתי ופיזי. העדפה תינתן למוקדים המאפשרים הסבת מבנים נטושים או אזורי תעשייה, מסחר, מלאכה ותעסוקה ישנים ומרופטים הסמוכים למרכזי הערים, והפיכתם למוקדי פעילות עירוניים שוקקים מעורבי שימושים. הסבת מרקמים אלו מהווה אחד ממנועי השינוי והאיתות הכלכלי החזקים ביותר לשוק הפרטי.
- **עמידה בהיקף השקעה מספק**: בחינת גובה ההשקעה המוצעת ביחס לשווי הנכסים במרחב ההשפעה (רדיוס של 1.5-2.5 ק"מ). פרויקט שלא יגיע ל**מסה קריטית** (היקף ההשקעה המספק כדי שהשוק יקלוט את האות וישנה את תמחור

הסיכון) ידורג נמוך בשל הרצון להימנע מאפקט סיכון "טיפה בים" (פרק 2.5, תנאי הסף להצלחה).

- **מחוללי ביקוש קיימים:** זיהוי עוגנים שאינם קטליזטורים בעצמם (כגון תחנת רכבת, אוניברסיטה או חוף ים), שהמוקד יכול להעצים ולעשות שימוש אפקטיבי בגל הצלחתם.
- **היתרון הפריפריאלי:** תיעדוף לישובים, שבהם ערכי הקרקע נמוכים או גבוליים (סביב 14,500 שקל למ"ר), שכן שם ההשקעה הציבורית היא האפקטיבית ביותר לייצור בידול כלכלי.
- **התאמה אקלימית:** עדיפות למוקדים המשלבים פתרונות מבוססי טבע במטרה למתן את השפעות שינויי האקלים במרקם העירוני הצפוף. בחינת פוטנציאל הפיתוח לשיפור המיקרו-אקלים המקומי באופן המפחית את טמפרטורת פני השטח במוקד (למשל תכנון מבואות צל, נטיעת עצים ועוד). כמו כן, תיבחן היכולת לשלב פתרונות לניהול מי נגר והפחתת הצפות.

4. תועלות רב-מערכתיות והערכת אימפקט: הערך הציבורי בפיתוח קטליטי

תהליך היישום אינו מתבסס על תועלת אחת דומיננטית, אלא על תרגום של מכלול התועלות למסגרת פעולה אחודה. התועלות הכלכליות מספקות בסיס להבנת פוטנציאל ההשפעה והיתכנותה, בעוד התועלות החברתיות והסביבתיות מגדירות את איכות ההתערבות ואת תרומתה למרחב ולמשתמשים בו. הצלחת מוקד קטליזטור, אם כך, נמדדת ביכולתו לייצר ערך רב-מערכתי החורג מגבולות הפרויקט. פרק זה מפרט את התועלות הכלכליות, החברתיות והסביבתיות, ואת התועלות הצפויות לממשלה. הפרק פורט את הכלים ששימשו למדידת האימפקט ואת התוצאות המוכחות מהמחקר הכלכלי, המבססים את הכדאיות של המודל בהשקעה לאומית.

4.1. סל התועלות

ההשקעה במוקד מייצרת ארבע שכבות של ערך ציבורי אפשרי, הנמדד כלכלית, חברתית וקהילתית, פיזית-סביבתית ותועלת ממשל. הפרקים הבאים מפרטים את התועלות האפשריות בפיתוח קטליטי בליווי דוגמאות מהמחקרים המעמיקים שנעשו.

4.1.1. תועלת כלכלית

פיתוח קטליטי מציע שינוי פרדיגמה דרמטי בחשיבה הכלכלית העירונית. בניגוד למודלים מסורתיים של סבסוד ישיר או פריסת תקציבים המהווה "טיפה בים", השקעה במוקד קטליזטור פועלת כפעולה מובחנת, כירורגית ומניעת-שוק. ההשקעה הציבורית הממוקדת אינה מחליפה את כוחות השוק, אלא בכוחה לספק את האות הכלכלי הנדרש כדי להסיר חסמי סיכון, לשנות את ציפיות השוק ולייצר "אפקט אדווה" המניב ערך כלכלי החורג הרחק מגבולות הפרויקט הישיר.

המחקר הכלכלי מצביע על מספר תועלות מצטברות ורב-מערכתיות של המוקד הקטליטי עבור המרחב:

- **פריצת "מלכודת ההיתכנות"**: באזורי פריפריה בהם ערך הקרקע נמוך מ-14,500 שקל למ"ר השוק היזמי משותק. בהינתן התאמה, בכוחו של הקטליזטור להזניק את ערך המרחב מעל רף הכדאיות, ולשחרר ביקושים פוטנציאליים (דמוגרפיים ויזמיים), שרק המתינו לטריגר הנכון כדי להתממש. ההשקעה הציבורית מסירה חסמים תדמיתיים ופיזיים, ומאפשרת לביקוש קיים ולאיכות חיים להתממש הלכה למעשה במרחב.
- **משיכת יזמים חלוצים (First Movers) ליצירת תגובת שרשרת**: הנעת שינוי המוניטין של האזור היא בעלת ערך כלכלי. השינוי מאפשר ליזמים לקחת סיכון ולהיכנס למרחב מוחלש כל עוד הותנעה אינרציה. כל פרויקט פרטי שמוקם, מפחית את פרמיית הסיכון לפרויקט הבא אחריו. הדבר מייצר תגובת שרשרת יזמית ("אפקט דומינו"), שביכולתה להניע את עצמה ללא צורך בסבסוד ממשלתי נוסף.
- **החזר השקעה (ROI) ציבורי ושיפור הבסיס הפיסקלי**: העלייה בפעילות הכלכלית ובשווי הנכסים מגדילה את הכנסות הרשות המקומית (דרך היטלי

השבחה, אגרות פיתוח וארנונה עסקית חדשה), ומייצרת מנגנון "לכידת ערך" (Value Capture) המאפשר לרשות להחזיר את ההשקעה הציבורית ולהפוך לעצמאית יותר.

- ✓ **המדידה האמפירית כהוכחת היתכנות:** מנגנונים כלכליים אלו אינם תיאורטיים. כפי שיוצג בפירוט בפרק הערכת האימפקט והמדידה (להלן בפרק 4.2), המדידה שנערכה מאירה על תועלות אלו ומעניקה להן תוקף כמותי. הנתונים מהשטח מוכיחים, כי כל שקל ציבורי המושקע בנקודה הנכונה לאחר הבדיקות הנדרשות, יש בכוחו לשכפל עצמו עשרות מונים, ולחולל השבחה כלכלית שמשנה את עתיד העיר.

4.1.2. תועלת חברתית-קהילתית

מחקר מכון קרת והספרות הבינלאומית, יחד עם תוצאות המחקר הכלכלי, מצביעים על שינוי פרדיגמה עמוק: פיתוח קטליטי מוצלח אינו מסתכם רק בשדרוג פיזי של תשתיות, אלא פועל כמנוע רב-ממדי המשנה את התודעה הקהילתית (ואת הפסיכולוגיה של השוק כתוצאה). התערבות כירורגית ומתוכננת היטב, שאינה מתעלמת מן ההקשר המקומי, מייצרת "אפקט אדווה" החורג מגבולות הפרויקט הישיר, ומהדהד במרקם החברתי והתרבותי של העיר לאורך זמן. להלן מספר דוגמאות להתערבות קטליטית ממחקרים המדגימים את התועלות האלו:

- מחקר שנערך בדרום קוריאה הוכיח, כי עצם ההכרזה הרשמית על תוכנית התחדשות עירונית הובילה לעלייה מדידה בערכי הנכסים ברדיוס של עד 300 מטר מהאתר, לפני ביצוע עבודות פיזיות כלשהן. דפוס דומה נצפה בהונג קונג, שם סיקור תקשורתי ונראות תכנונית גבוהה שימשו זרז מרכזי לשינוי הדימוי הציבורי ויצירת תחושת ביטחון בקרב התושבים והיזמים.
- בחינת מקרה הבוחן של נחל געתון בנהריה ממחישה כיצד חשיפת הנחל (לאחר עשורים שהיה קבור בהנדסה קשה של בטון) לא רק פותרת בעיית הצפות, אלא מהווה חזרה אל "המאפיין הגיאוגרפי המייסד" של העיר - מה שיוצר נרטיב רגשי של השבת זהות היסטורית.
- תוכנית להסבת מגרשים נטושים לפארקים בפילדלפיה שבארה"ב הובילה לירידה בפשיעה וליצירת חיבור קהילתי חזק באזורים מוחלשים. בנוסף, בבולטימור נמצא

כי טיפוח ומעורבות מקומית בגינות קהילתיות העלו את ערך הנכסים הסמוכים; אך חשוב מכך, העשירו את המרחב הציבורי במוקדי פעילות יומיומית שטיפחו סולידריות והפחיתו השפעות סביבתיות שליליות.

להלן הרחבת התועלות המרכזיות:

- **"אפקט ההכרזה" (Announcement Effect) ופסיכולוגיה של שוק**: עצם הצגת התוכנית, בשילוב נראות ציבורית גבוהה ושיח קהילתי, משדרת ביטחון למשקיעים ומשנה את תמחור הסיכון והציפיות של השוק, עוד בטרם נעשתה התערבות פיזית.
- **חיזוק תחושת המקום והזהות המקומית**: השבחת מוקדים אסטרטגיים (שדרות, מרכזים מסחריים ותיקים) משיבה לתושבים תחושת גאווה ושייכות, מעצימה את הזהות המקומית ומייצרת חיבור עמוק בין ההיסטוריה העירונית לעתידה. תחושה זו היא תנאי יסוד לבניית אמון ציבורי וגיוס תמיכה בתהליכי ההתחדשות.
- **חיזוק הלכידות וההון החברתי**: יצירת מרחבים חדשים (פארקים, גינות קהילתיות, ספריות, כיכרות) מטפחת קשרים בין-דוריים ובין-תרבותיים, מצמצמת סגרגציה ומעודדת אינטראקציות חיוביות. זהו מרכיב ליבה בחוסן קהילתי ותחושת ביטחון במרחב, הן בשגרה והן בחירום.
- **שיפור נגישות לשירותים חיוניים**: מוקד הקטליזטור משמש מנוף לשדרוג מערך השירותים הציבוריים: חינוך, בריאות, רווחה, תרבות ופנאי. צמצום הפערים הפיזיים והעלאת רמת השירות מחזקים את הקשר היומיומי של התושבים למרחב העירוני.
- **בניית אמון בין תושבים לממסד**: המוקד מספק פלטפורמה לשיתוף ציבור אמיתי ולדיאלוג מתמשך. תהליכי תכנון והפעלה משותפים מייצרים לגיטימציה ושותפות פעילה, המגדילות את האחריות ההדדית להצלחת המהלך.

✓ **הבטחת התועלות תוך מניעת דחיקה (Displacement) וצדק חלוקתי**: מחקר מכון קרת מצביע, כי עליית מחירי נדל"ן ושיפור מוניטין נושאים בחובם סכנה אקוטית של ג'נטרפיקציה דורסנית. ללא רגולציה בעלי הנכסים נהנים מרווחי השבחה, בעוד

שוברים ואובלוסיות ותיקות מוחלשות נדחקים החוצה עקב התייקרות עלויות המחיה. **על מנת להבטיח שהפיתוח יישאר חיובי, עליו להיות מלווה במדיניות משלימה הכוללת: קביעת מכסות מחייבות לדיור ציבורי ובר-השגה, רגולציה על שוק השכירות, הגנה על זכויות דיירים, וקיום הליכי שיתוף ציבור הדוקים, המבטיחים "דיבידנד חברתי" לקהילה המקורית.**

4.1.3. תועלות פיזיות-סביבתיות: תשתיות ירוקות-כחולות

השקעה בתשתיות ירוקות-כחולות (פארקים, נחלים, הצללה) אינה רק מהלך אסתטי, אלא אחד ממנועי השינוי הכלכליים והסביבתיים העוצמתיים ביותר במודל הקטליזטור. להלן מספר דוגמאות להתערבות קטליטית מהמחקרים שנעשו, המדגימים את הקביעה הזו:

- בפילדלפיה, ארה"ב, נמצא, כי הסבת מגרשים נטושים לפארקים ושטחים ירוקים הובילה לעלייה של עד 30% בערך הנכסים בטווח של 400 מטר מהאתר.
- בפרת', אוסטרליה, שיקום נחלים עירוניים והפיכתם ל"נחלים חיים" הניבו עלייה של

כ-4.7% בערך הנכסים הסמוכים, לצד הפחתת סיכוני שיטפונות.

- בעיר קלית'ורפס, אנגליה, פרויקט התחדשות חזית הים והמרחב הציבורי יצר עלייה משוערת של 1.25% בשווי מלאי הדיור (כ-19,000 נכסים), המיתרגמת לתועלת כלכלית של כ-37.8 מיליון פאונד.

מניתוח המקרים בעולם עולה, כי השבחת המרחב הציבורי מהווה "עוגן ערך" (Value Anchor), המקרין על הסביבה כולה ומייצר את "אפקט האדווה" הנדרש. **תועלות אלו מתורגמות לשיפורים פיזיים, המייצרים איכות חיים וממתנים את השפעות שינוי האקלים במרקם העירוני הצפוף:**

- **שדרוג תשתיות עירוניות בסיסיות:** השקעה במוקדי קטליזטור מאפשרת טיפול יסודי ושיטתי בתשתיות המים, הביוב, החשמל, התקשורת והניקוז. חידוש זה מונע כשלים עתידיים ותחזוקת שבר יקרה, ומציב סטנדרט עירוני חדש לאיכות חיים.
- **תחזוקה שוטפת ובת-קיימא:** הצלחת המוקד תלויה ביצירת מנגנוני תחזוקה מתמשכים (תקצוב ייעודי ושותפויות קהילתיות). תחזוקה איכותית מונעת

הידרדרות חוזרת של המרחב, שומרת על ערך ההשקעה הציבורית ומבטיחה שהאימפקט לא יישחק לאורך זמן.

- **קירור העיר וצל:** נטיעת עצים ופיתוח יער עירוני ככלי לקירור המרחב ועידוד הליכתיות.

שיפור זה יכול להימדד לפי תוספת מ"ר של שטחים ירוקים איכותיים לתושב, או צמצום טמפרטורת פני שטח ממוצעת במוקד.

- **ניהול נגר ושיקום משאבי טבע:** פתרונות מבוססי טבע לניהול מי גשמים ושיקום מערכות אקולוגיות (כמו שיקום נחל געתון), המפחיתים סיכוני הצפות ומעלים את ערך המרחב הסובב. הדבר יכול להימדד לפי שיעור מי הגשמים המטופלים במגרש (יעד של 15%–100% לפי המדרג בתקן 5281).

- **התחדשות תחבורתית ונגישות:** יצירת רשת קישוריות הליכתית בטוחה ושילוב אמצעי מיקרו-ניידות (אופניים, קורקינטים) כמשלימים למערך התחבורה הציבורית.

הצלחה תיחשב כאשר המוקד מעודד עלייה בשימוש בתחבורה ציבורית ורכיבה על אופניים; ובצמצום תקן החניה במתחם.

- **חוסן וביטחון:** חיזוק מבנים ישנים נגד רעידות אדמה ומיגון מפני איומים ביטחוניים, המהווים תנאי יסוד לעליית ערך המרחב בפריפריה. ניתן לראות לאורך זמן את מספר המבנים שחוזקו נגד רעידות אדמה (תקן 413) ותוספת ממ"דים ביחס למצאי המקורי.

4.1.4. תועלת ממשל: יעילות פיסקלית ואינטגרציה

עבור ממשלת ישראל, מודל מוקדי הקטליזטור אינו רק מנגנון תכנוני לעיר הספציפית, אלא כלי מדיניות והתערבות וכלכלית בפריפריה. פיתוח קטליטי ("מוקד קטליזטור") מעניק לממשלה את ה"עילה הרגולטורית" החסרה כדי לפעול באופן אינטגרטיבי ולחבר בין יעדי דיור, תעסוקה וחוסן תחת מהלך ממוקד אחד. הוא מספק מסגרת מדידה ברורה, שמאפשרת לאמוד את התשואה כנגד ההשקעה (VfM), ויש בכוחו למנוע את המשך התלות ההיסטורית של ערים נחשלות בתקציבי תמיכה ממשלתיים שגורעים פיתוח עמוק וארוך טווח.

תועלות אלו באות לידי ביטוי במנגנונים הבאים:

- **איגום משאבים בין-משרדי:** פיתוח מוקד אסטרטגי בסגנון מוקד קטליזטור יכול ליצור סינרגיה בין משרדי הממשלה השונים. כל משרד משקיע את חלקו בפיתוח, אך ההשקעה המצטברת תהיה גדולה בהרבה מסך ההשקעות הנפרדות. אינדיקטור לכך יכול להיות במספר ההסכמים/תקציבים משותפים המוקצים למוקד יחיד.
- **חיסכון עתידי ומחיר אלטרנטיבי (פוליסת ביטוח לאומית):** השקעה בקטליזטור מונעת הידרדרות עירונית ומצמצמת משמעותית הוצאות רווחה, פשיעה ובריאות. מעבר לכך, האלטרנטיבה של אי-פעולה - קרי, עלות השיקום של נזקי רעידת אדמה ו/או אירוע ביטחוני במבנים ישנים שנבנו ללא תקן (לפני 1980/1992) - מחירה גבוה לאין שיעור מעלויות ההשקעה הציבורית הראשונית הנדרשת במוקד הקטליזטור. בראייה מאקרו-כלכלית, השקעה זו יכולה לשמש כרכיב מניעתי במדיניות חוסן לאומית, שבבוחה לבלום הוצאות עתק עתידיות על שיקום אסון.
- **מדיניות מבוססת נתונים:** הקטליזטור יכול לשמש "מעבדת מדיניות" ממשלתית. במקום הוצאות שקשה לאמוד את תוצאותיהן, בכוח הממשלה להפעיל מודל מדיד, באמצעות יחסי עלות-תועלת כגון BCR ו- NPSV. יש אפשרות לבקרה, למידה, ושכפול בצורה חכמה לערים נוספות. עוד על המדדים בפרק 4.2.

4.2. מערך המדידה והערכת האפקט: ממתודולוגיית מחקר לכלי בקרה

כדי להפוך את פרדיגמת "השקעה ציבורית תחילה" למדיניות סדורה, מוצע להטמיע מערך מדידה. מערך המדידה המוצע להלן נשען על המתודולוגיה המדעית ששימשה בתיקוף מקרי הבוחן הכלכליים, ומטרתו כפולה: לשמש ככלי סינון וחיזוי מראש עבור שלב בחירת המוקדים, וככלי בקרה ומדידת הצלחה בדיעבד לאורך חלון זמן האימפקט של 6 שנים. הפרדת כלי המדידה מתבצעת על פי שני שלבי הליבה של המדיניות:

4.2.1. כלי חיזוי, תמחור וסינון אסטרטגי

מדדים אלו מיושמים על ידי הרשות המקומית והוועדה הבין-משרדית **לפני** אישור התקציב וההשקעה בפועל, במטרה למנוע סיכוני "טיפה בים" ואחרים, ולמקסם את יעילות ההשקעה הציבורית:

- **תיקוף היקף השקעה מספק: "המסה הקריטית" (כלל ה-1.3%):** כלי חיזוי ראשוני הבוחן את גובה ההשקעה הציבורית המוצעת אל מול סך שווי הנכסים הקיימים ברדיוס ההשפעה הרצוי (1.5-2.5 ק"מ). מדד זה מבטיח שהיקף ההשקעה מספק כדי להניע את השוק הפרטי.
- **יחס עלות-תועלת (BCR):** מדד הצופה פני עתיד, ומבטא את היחס בין עלות הפרויקט לתועלת הכלכלית הכוללת הנובעת ממנו. היעד במסלול התחרותי הנו השגת יחס הגבוה מ-1, ובשאיפה ל-2 ומעלה (כפי שתוכנן והוכח בפרויקט חזית הים בקלית'ורפס שבו הושג באמור BCR של 2.06).
- **הערך החברתי הנקי (NPSV):** כלי הערכה מהוון, המאפשר למקבלי ההחלטות להשוות בצורה הוגנת בין פרויקטים שונים על בסיס כימות כספי של תועלות שאינן נדל"ניות בלבד, כגון שיפור בבריאות הציבור, צמצום פשיעה עתידית וחיסכון בהוצאות רווחה.
- **חלון זמן האימפקט:** לצורך השוואה אחידה, נבחר חלון זמן של **6 שנים** מהאירוע המחולל (הטריגר) כדי למדוד את עליית הערך היחסית לעומת מרחבי ייחוס שלא חוו התערבות קטליטית.

4.2.2. כלי בקרה ואימות אפקט בשטח

מדדים אלו מהווים חבילת בקרה. הם מיושמים **לאחר** ביצוע הפרויקט (במהלך ובסוף חלון זמן האימפקט שנקבע על 6 שנים מהאירוע המחולל), כדי לוודא שהשקל הציבורי אכן תיפקד כמנוף פיסקלי יעיל.

- **הדירה המתוקננת:** כדי לוודא שעליית ערך הנדל"ן במרחב נובעת ישירות מהקטליזטור ולא מעליית המחירים הכללית בשוק, מופעל מודל סטטיסטי (רגרסיה) המבודד את משתני גיל וגודל הנכס. נכס הייחוס שנבחר הוא דירה חדשה (1-10 שנים) בגודל 85-105 מ"ר.

- **מכפיל ההשקעה הציבורי (Public ROI Multiplier):** מדד הבקרה המרכזי שבוחן כמה שקלים של ערך כלכלי פרטי נוצרו במרחב הסובב כנגד כל שקל אחד שהמדינה השקיעה במוקד. המדד מתקף את הצלחת המדיניות על בסיס מכפילי העבר שהוכחו במחקר. התוצאות במקרי הבוחן המוצלחים מדגימות אימפקט מרשים:

✓ **פארק המסילה בירושלים (מכפיל 19.5):** השקעה ציבורית של כ-40 מיליון שקל בשיקום תוואי המסילה יצרה עליית ערך כלכלית יחסית של כ-780 מיליון שקל בנכסים שבמרחב ההשפעה. המשמעות: **על כל שקל שהושקע בפארק, נוצר ערך של כ-19.5 שקל בסביבתו**. זהו "אפקט אדווה" עוצמתי ששינה לחלוטין את הדינמיקה הנדל"נית בשכונות קטמונים וגוננים.

✓ **פארק הסופרים בבאר שבע (מכפיל 8.66):** השקעה של כ-20.6 מיליון שקל מהסכם הגג הניבה עליית ערך יחסית של 173 מיליון שקל. **כל שקל ציבורי הניב ערך של 8.66 שקל**.

- **מדד אלפא דלתא (Alpha Delta):** כלי מדידה אמפירי הבודק האם נוצר פיצול מחירים חיובי, שבו מחירי הדירות סביב המוקד זינקו ועלו באופן מובהק מעל לממוצע העירוני הכללי, ובכך חצו את "רף הכדאיות הכלכלית" (14,500 שקל למ"ר) עבור יזמים.

✓ ההשקעה בפארק הסופרים, למשל, הזניקה את מחירי הדירות בשכונה ב-33% מעל הממוצע העירוני; ובכך משכה אותן מעל רף הכדאיות הכלכלית (14,500 שקל למ"ר), ואפשרה ליזמים פרטיים להיכנס לשכונה ללא צורך בסבסוד ממשלתי נוסף. כך המדד בודק פיצול מחירים מעל הממוצע העירוני.

- **מדד מוצע – חיוניות מסחרית ותנועה במרחב:** מדד ליבה נדרש המודד את הפיכת המוקד למחולל תנועה המדד, יכול להתבסס בין היתר על המדדים הבאים:

✓ **קצב וכמות פתיחת עסקים מקומיים חדשים** וצמצום שיעור הנכסים המניבים הנטושים במרחב המוקד.

✓ **כימות תנועת הולכי רגל ומבקרים חיצוניים** (באמצעות כלים דיגיטליים, חיישנים, נתוני סלולר אנונימיים, וכלים אחרים) למדידת המשיכה של המרחב.

- ✓ **שיעור הסבת השימושים בקומות הקרקע** מחללים מתבלים או מטרדים לחזיתות פעילות ומסחר מעורב שימושים.

- **אימות יחס עלות-תועלת (Post-BCR)**: חישוב מחדש של מדד ה-BCR - בתום חלון הזמן (6 שנים), המבוסס על הנתונים הכלכליים והפיסקליים שנאספו בפועל בשטח, כדי לבחון את דיוק מודל החיזוי הממשלתי ולתקף את כדאיות ההרחבה הארצית של המדיניות.

5. מסגרת אסטרטגית ליישום: יצירת מעטפת מדיניות

הפיכת מודל "מוקד קטליזטור" מפרדיגמה רעיונית למדיניות מיושמת מחייבת מעבר לגישה של **השקעה מבוססת מקום (Place-based investment)**. כדי להבטיח את היתכנות המודל מיושמת אסטרטגיית מלקחיים הפועלת בשני צירים מקבילים המזינים זה את זה: **יצירת בשלות אופרטיבית בשטח** (ברמת הרשות המקומית), לצד **יצירת בשלות מוסדית במדיניות הלאומית** (ברמת השלטון המרכזי).

בהצעה ראשונית זו התפר שבו שני הצירים הללו נפגשים לכדי יישום אופרטיבי, הוא **מנגנון הקול קורא הממשלתי**. מוצע כי הממשלה תקים קרן השקעות תחרותית וקבועה (בדומה למודל ה- Levelling Up הבריטי), המזמינה את הרשויות המקומיות להציע פרויקטים לפיתוח מוקדים קטליטיים על בסיס מנגנון מימון תואם(Matching) . **לפני** השקת הקול קורא והמסגרת האופרטיבית, יש ליישם את האסטרטגיה המוצעת בשני הצירים האמורים:

5.1. ציר א': יצירת בשלות אופרטיבית ותכנונית בשטח

ציר השטח מתמקד בהכשרת הרשות המקומית, איגום משאביה והערכת המוכנות הסטטוטורית והפיננסית שלה לקראת מימוש הפרויקט. במסגרת ציר זה, עוד לפני השקת הקול הקורא, נדרש לבסס שני אפיקי הכנה ברשויות הרלוונטיות: פיתוח יכולות מקצועיות לזיהוי מוקדי קטליזטור ולבניית תיק עסקי; והטמעת מערך מדידה והערכה שילווה את המהלך כבר משלב הזיהוי.

- **פיתוח יכולות ברשויות (Capacity Building)**: תנאי מקדים הכרחי. הקניית כלים מקצועיים וחיבורים רלוונטיים המאפשרים לרשות לעבור מנוהל של "דרישה תקציבית" לכתיבת תיק עסקי (Business case) מורכב ומאוזן המכיר את כלי הקטליזטור ויודע לזהות אותו פנימית. פיתוח היכולות יעסוק גם ביכולת לזהות ולהעריך את מוקד הקטליזטור העירוני.
- **מדידה והערכה בשטח:** הטמעת מערך המדידה (כמפורט בפרק 4.2) להערכת מוקדי קטליזטור לאורך חלון זמן האימפקט (6 שנים) לאימות המדדים הפיסקליים

והחברתיים שהוגדרו, וחיוניות המרחב הנחוצה. הטמעת היבטי המדידה נדרשת כבר בשלב הזיהוי והניתוח להבטחת היכולת להמשיך להעריך לאחר התערבות בפועל.

5.2. ציר ב': יצירת בשלות מוסדית ומדיניות לאומית

במקביל לעבודת השטח ברשות המקומית, נדרש מהלך אסטרטגי מול מקבלי ההחלטות בשלטון המרכזי במטרה לייצר עוגן מוסדי ותכנוני להשקעה הציבורית יחד עם הכלים המימוניים הנדרשים. ציר המדיניות מבוסס על סבב גיוס והסמכה מוסדית, שמטרתו יצירת חבילת מימון משולבת (Matching) וביסוס מנגנון של החלטות ממשלה ואיגום משאבים.

מהלך רתימה זה מתוכנן מול ארבעה מעגלי שותפים. המטרה היא להביא את זרועות הממשלה לספק את תקציב ההתערבות, בעוד הרשות המקומית מספקת את הניהול והתמיכה המנהלית בשטח:

<u>טבלה 1- פירוט מעגלי שותפים</u>

מעגל שותפים	גופים ופונקציות ליבה	תפקיד אסטרטגי במימוש המודל הקטליטי
תכנון וביצוע	• מנהל התכנון • רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) • משרד הבינוי והשיכון (משב"ש)	עיגון המהלך במסגרות תכנון, קרקע וביצוע; חיבור להסכמים קיימים; וסיוע בהסרת חסמים מרחביים מול הרשויות
גופים פיסקליים וכלכליים	• אגף התקציבים במשרד האוצר • משרד הפנים • המועצה הלאומית לכלכלה	אישור ותמיכה במודל הכלכלי והתקציבי, אפשרות לתמוך במנגנון Matching
מקורות מימון משלימים ורשת ביטחון פיננסית	• קק"ל • מפעל הפיס • פילנתרופיה • הקרן לשטחים פתוחים (בחלק מהמקרים)	אספקת רשת הביטחון הפיננסית ל-Matching, אפשרות להפחתת נטל המימון הישיר של הרשות בהיעדר תמיכה אחרת
דרג פוליטי	-	הובלת החלטות ממשלה ייעודיות והכרה

		במודל ככלי אסטרטגי לאומי לצמצום פערים וחיזוק החוסן הלאומי

5.3. מנגנון קול קורא ומדרגות תקצוב

בהצעה ראשונית זו המודל מציע מסלול הגשה דו-שלבי מובנה עבור הרשויות המקומיות המעוניינות להתחרות על משאבי הקרן:

- **שלב א' (הצעה ראשונית):** זיהוי פוטנציאל והיתכנות לשינוי, הכולל בחינת התנאים התכנוניים, ניתוח ביקושים מושהים, ותיקוף ראשוני של היקף ההשקעה המספק ברשות.
- **שלב ב' (תיק עסקי):** הגשת תוכנית עסקית וחברתית מפורטת המדגימה ביצד ההשקעה הציבורית תייצר ערך כלכלי וחברתי (בהתאם למדדים שהוצגו בפרק 4.2) ויכולה להתניע אפקט אדווה.

5.4. מדרגות תקצוב מבוססות היקף השקעה מספק

גובה התמיכה בחבילת הזכייה יקבע על בסיס היקף ההשקעה המספק וגודל המסה הנדרשת לשבירת המאזן השלילי ושינוי המוניטין של המרחב:

- ✓ **10 מיליון שקל:** השקעה במיזמים חברתיים שכונתיים, חידוש מרחב ציבורי מקומי או קידום תב"ע למתחם.
- ✓ **20-50 מיליון שקל:** שיקום מרחב ציבורי רובעי משולב בתוכנית חברתית רב-שנתית.
- ✓ **100 מיליון שקל ומעלה:** הקמת "מבנה עוגן" משמעותי או שיקום מרחבי אינטנסיבי (לדוגמה: פרויקט בסגנון שיקום שדרות הגעתון).

5.5. רכיבי ניקוד ותיעדוף

ההצעות שיוגשו ידורגו באופן אובייקטיבי על פי מטריצת התיעדוף שהוצעה בפרק 3:

1. **רובד העבר: רכיבי זהות, חוסן וסביבה (20%):** בחינת המשמעות הסימבולית, המורשת ההיסטורית, נכסי הטבע וצמצום סיכונים סיסמיים או אחרים.
2. **רובד ההווה: רכיבי ישימות ותנאים קיימים (40%):** בחינת התנאים התכנוניים, התאמה לתשתיות נגישות ותחבורה, מחויבות ארגונית של הרשות ובשלות סטטוטורית.
3. **רובד העתיד: רכיבי פוטנציאל ליצירת אפקט (40%):** מיקום מרכזי, נראות מרחבית, פוטנציאל עירוב שימושים במרקמים מתכלים, קירבה למחוללי ביקוש והתאמה אקלימית עתידית.

יש לקחת בחשבון כי הרשויות המקומיות ייבחנו על פי שלושה מדדי בשלות אופרטיביים (אלו מוטמעים במטריצת התיעדוף, אך מפורטים להלן):

- **בשלות סטטוטורית:** העדפה מובנית תינתן לרשויות המציגות תוכנית בניין עיר (תב"ע) מאושרת או בשלבי תכנון/אישור מתקדמים עבור מרכז העיר. בשלות סטטוטורית זו יכולה לקצר את חלון הזמן משלב ההכרזה לביצוע, ומפחיתה משמעותית את פרמיית הסיכון של היזמים החלוצים.
- **מינוף וניתוב תקציבים קיימים:** המודל אינו דורש בהכרח יצירת תקציבים מתוך ריק; אלא זיהוי פלטפורמות פיננסיות קיימות - כגון הסכמי גג, הסכמים ממשלתיים ייעודיים או תקציבי פיתוח תשתיות, תקציב שיועד למיתוג המרחב או שינוי המוניטין שלו - וניתובם הממוקד אל נקודת ה"מרידיאן" של העיר, המוקד הקטליטי.
- **ביסוס יכולת ניהולית:** לטווח הארוך הצלחת המוקד מותנית ביכולת הרשות לייעד גוף מתכלל ייעודי (מנהלת עירונית) בעל חסינות פוליטית מעבר לקדנציה אחת, ועל כן תיבחן היכולת לבססו. תפקיד המנהלת הוא ניהול הדיאלוג המקומי, תיאום המשאבים, ואבטחת התחזוקה המתמשכת ב"יום שאחרי", כדי למנוע את דעיכת המוניטין של המוקד.

5.6. סיכום אופרטיבי

בסיכומו של דבר, המפגש בין בשלות השטח לבין התמיכה הלאומית מתורגם עבור הרשות המקומית הזוכה לחבילת השקעה ורגולציה מותאמת. חבילה זו יכולה לאפשר איגום משאבים ממוקד במודל Matching בגמישות בהתאם לצורכי המוקד; לדוגמה, השלמת תכנון ומסמכי מדיניות, פעולות רכות לשינוי מוניטין וחיזוק קהילתי, והשקעות פיזיות להקמת המוקד הקטליטי הלכה למעשה. לבסוף, בבוח חבילת הזכייה ליצור מעטפת פעולה שמחברת בין תכנון, מימון, ניהול, מדידה והגנות חברתיות, כדי לאפשר למוקד הקטליזטור להפוך מהזדמנות מקומית למהלך עירוני מתמשך. התועלות הכלכליות, החברתיות, הסביבתיות והתועלות עבור הממשל של המהלך פורטו בפרק 4; כאן הן מתורגמות למנגנון יישום ממשלתי ומקומי ראשוני.

6. פערים, סיכונים והמלצות משלימות

בעוד הפרקים הקודמים הציגו את ה"למה", "איך" ו"כמה", פרק זה עוסק במעטפת הנדרשת כדי להבטיח שהקטליזטור לא רק יניע את השוק, אלא יביא לשינוי עירוני הוגן ובר-קיימא.

6.1. פערים מתודולוגיים ושאלות פתוחות (מתוך המחקר הכלכלי)

המחקר הכלכלי הציף מספר שאלות שדורשות מענה משלים בשלבי הניתוח או נותרו לבחינה בהמשך:

- **ביול היקף ההשקעה המספק לפריפריה הרחוקה:** האם "כלל ה-1.3%" מספיק גם בערי פריפריה מוחלשות מאוד, או שמא שם נדרשת השקעה בשיעור גבוה יותר כדי לשבור את שיווי המשקל השלילי?
- **אפקטיביות יצירת הציפיות:** מהי הדרך היעילה ביותר לייצר "איתות" לשוק בעזרת כספי ציבור? האם "אירוע השקה" מספיק, או שנדרש "פיבוט" ניהולי מתמשך בשטח?

- **ערך ההתערבות הקהילתית לשוק**: האם השוק היזמי תופס השקעה ב"רכיבים רכים" (בינוי קהילה, תרבות) כבעלת ערך כלכלי? יש לבחון כיצד מוניטין חברתי חיובי מתורגם למחירי נדל"ן.
- **הצורך בניהול ההתערבות לאורך זמן**: המחקר הכלכלי והמחקר של מכון קרת מצביעים על צורך בניהול ההתערבות הקטליטית לאורך זמן, מסיבות כלכליות, מרחביות, חברתיות וסביבתיות. יש צורך בהערכה הנוגעת לאופן הניהול הנדרש והרצוי.

6.2. ניהול סיכונים חברתיים וצדק חלוקתי (מתוך סקירת מכון קרת)

הסקירה מזהירה, כי פיתוח קטליטי עלול להפוך למנוע של אי-שוויון ללא מדיניות משלימה:

- **מניעת דחיקה (Displacement)**: עליית ערך הנכסים (Uplift) ברדיוס האדווה משרתת בעיקר את בעלי הנכסים. קיימת סכנה ממשית לשוכרים ולאוכלוסיות מוחלשות שיידחקו מהמרכז בשל התייקרות עלויות המחיה.
- **מנגנוני הגנה נדרשים**: כדי למנוע את סכנות הדחיקה, המודל חייב להטמיע מכסות לדיור בהישג יד, רגולציה על שוק השכירות במוקד וחיזוק קהילתי ממשי. לשם כך נדרש גם מנגנון ניהולי יציב ומחייב ברמת הרשות, תוך הטמעת כלים רגולטוריים נדרשים ברמה הלאומית.
- **איזון בין יעדי שוק לצדק חברתי**: הצלחת המוקד צריכה להימדד לא רק בעליית ערך הקרקע, אלא גם בשימור המרקם החברתי-תרבותי והמשכיות הקהילה הוותיקה; וכן ביכולת להניע חיוניות במוקד הקטליזטור וסביבתו (מבחינת תנועה, מסחר, מבקרים וכיו"ב).

6.3. מהחלטת ממשלה לביצוע אינטגרטיבי

המחקרים שעליהם נשען מסמך זה מצביעים על פער מרכזי במבנה הממשלתי הקיים: בעוד מנגנוני התקצוב, התכנון והביצוע מאורגנים לרוב לפי תחומים ומשרדים נפרדים, מוקד קטליזטור מחייב פעולה מרחבית משולבת, המחברת תכנון, קרקע, תשתיות, חברה,

כלכלה וניהול מקומי תחת מהלך אחד. לכן מימוש המודל מחייב חלוקת אחריות ברורה בין הממשלה לבין השלטון המקומי.

<u>מה נדרש מהממשלה:</u>

- **הכרה במודל**: הכרה במודל מוקדי הקטליזטור ככלי אסטרטגי לצמצום פערים בין מרכז לפריפריה, וחיזוק החוסן הלאומי - כולל של גופי התכנון והמימון (רמ"י, משב"ש), גם אם אינו מרחב "דיור" באופן ישיר.
- **תקצוב והשקת הקול הקורא הראשון**: הפעלת המנגנון במודל Matching המבוסס על מדרגות ההשקעה, והוכחת הערך של הרשויות המקומיות לרבות תיקוף היקף השקעה מספק (כלל ה-1.3%).
- **הובלה רב-מגזרית**: מעבר מניהול ביורוקרטי לניהול מוטה ביצוע, המשלב את הרשות המקומית, המגזר השלישי והמגזר הפרטי כשותפים מלאים כבר משלב התכנון.

<u>מה נדרש מהשלטון המקומי:</u>

- **מיפוי ואיתור ביקושים**: הצטרפות אקטיבית והתמסרות לשלב המיפוי וזיהוי מוקדי ביקוש "מושהה" לצורך דיוק ההשקעה הציבורית הממוקדת הנדרשת, וזיהוי נקודת ה"מרידיאן" בעיר אשר תניע את השוק.
- **כתיבת תיק עסקי מקצועי**: למידת כלי הקטליזטור תוך בניית יכולת ארגונית להגשת Business Case מקצועי, המאזן בין רווחיות יזמית לצדק חברתי ותכנון בר-קיימא.
- **הקמת גוף מתכלל עירוני (מנהלת)**: הקמת גוף ייעודי (מנהלת או צוותים עירוניים ייעודיים), בעל יכולת ניהולית, תקציבית וארגונית, שיוביל את התהליך באופן רב-מגזרי משלב התכנון הראשוני ועד לניהול השוטף ביום שאחרי. אין ביכולת רשות מקומית בפריפריה לנהל השקעות מורכבות בהיקפים כאלו, ללא גורם מקצועי ייעודי שירכז את תיאום המשאבים והפיקוח על ההשקעות באופן שאינו מוגבל לקדנציה אחת, על מנת להבטיח את ההמשכיות לאורך זמן שמוקד קטליזטור יכול להפיק.

לסיכום, ונכון להצעה ראשונית זו, מימוש אסטרטגיית מוקדי קטליזטור מבוסס על השקת הקול קורא הממשלתי הראשון, אשר עתיד להתניע בשלב ראשון את הפיילוטים המרחביים הראשונים בערי הפריפריה (בגליל או בנגב) שישמשו כ"מעבדות מדיניות" חיות בשטח.

פיילוטים ראשוניים אלו ינוהלו תחת מסגרת הערכה ומערך מדידה סדור לבחינת האפקט הכלכלי והפיסקלי לאורך חלון זמן מוגדר של 6 שנים מהאירוע המחולל (הטריגר). יישומו האופרטיבי של המודל מחייב התניה מובנית של היבטים חברתיים וסביבתיים, ומנגנוני הגנה קהילתיים מפני דחיקה כבר משלב הגשת התיק העסקי (Business Case) במסגרת הקול קורא; לצד גיבוש ארגז כלים רגולטורי תומך, שילווה את שלבי התכנון, המימון והניהול לאורך זמן.