



פרופיל העיר – סוגיות מרכזיות

כללי

פרקי מסמך "פרופיל העיר" מציגים, באופן תמציתי, את מצב העיר בנושאים שונים (חברה, חינוך, תרבות, כלכלה, מבנה פיזי, תחבורה, איכות סביבה, השתתפות הציבור בקבלת החלטות) כפי שהשתקף בקבוצות דיון ובעבודות הרקע שנערכו בעקבותיהן. בעמודים הבאים יוצגו, בגישה אינטגרטיבית, סוגיות מרכזיות המבטאות את המאפיינים העיקריים של העיר, תוך הדגשת האתגרים שבפניהם היא ניצבת. לסוגיות אלה יהיה משקל רב בגיבוש חזון העיר.

מרכזיות העיר במטרופולין ובמדינה - איזמים ואתגרים

העיר תל אביב-יפו היא מרכז מטרופולין המשתרע מנתניה בצפון ועד אשדוד בדרום. המטרופולין כולל כ-2.7 מיליון תושבים, המהווים 44% מאוכלוסיית המדינה. בעיר עצמה מתגוררים 359 אלף תושבים, שהם 5.6% מאוכלוסיית המדינה.

בשיאה, בתחילת שנות ה-60, מנתה אוכלוסיית העיר כ-390 אלף תושבים, שהיוו 16% מאוכלוסיית המדינה. מאז ועד תחילת שנות ה-90 איבדה העיר בהתמדה תושבים רבים, מרביתם משפחות צעירות, שהיגרו לערי האזור (או כלל לא הגיעו לעיר) בעיקר לנוכח פערי מחירי הדירה ביניהן לבין תל אביב. גלישה זו הביאה לכך שאוכלוסיית העיר מהווה היום רק 12.7% מאוכלוסיית המטרופולין, לעומת כמעט 30% ב-1972. בתחילת שנות ה-90 חל מהפך במגמת הצטמצמות אוכלוסיית העיר והיא גדלה מאז בכ-40 אלף תושבים, בעיקר בעקבות גל העלייה ממדינות חבר העמים.

לעומת ירידת משקלה של אוכלוסיית העיר בכלל אוכלוסיית המטרופולין והמדינה, שמרה העיר על **מעמדה המרכזי** בשני תחומים חשובים המעצבים במידה רבה את אופייה: התחום העסקי-פיננסי ותחום שירותי התרבות והפנאי.

תל אביב-יפו מהווה את **קודקוד הפעילות הכלכלית** של ישראל. חלקה בתעסוקה של כלל המדינה ובתוצר הלאומי השנתי גדול פי-שלושה מאשר חלקה באוכלוסיית המדינה. כמעט שני-שלישים מן המועסקים בה עוסקים בייצור מוצרים ושירותים ל"יצוא" אל מחוץ לגבולות העיר או אפילו המדינה (שיעור גבוה בהרבה מזה שבחיפה ובירושלים).

בעיר מתרכזות כל הנהלות המוסדות הבנקאיים והנהלות קרנות הנאמנות ויותר ממחצית המוסדות הפיננסיים הלא-בנקאיים ועסקי התיווך בניירות ערך. זהו ריכוז המציב את העיר כבירה הפיננסית-עסקית של מדינת ישראל.

תל אביב-יפו מהווה גם את **קודקוד שירותי התרבות והפנאי** של ישראל. בעיר מתרכז חלק נכבד ממוסדות התרבות, ממופעי התרבות ומן הצופים בהם בכלל המדינה, והיא משמשת במה לפעילויות האיכותיות והיחודיות ביותר המתקיימות בישראל. כך למשל, חמישה מתוך תשעה התיאטראות הגדולים בישראל פועלים בתל אביב-יפו וכ-75% מן הצופים בהם עושים זאת בעיר; האופרה הישראלית ממוקמת בעיר וכך גם התזמורת הגדולה במדינה (הפילהרמונית); כמעט מחצית מן ההופעות בתחום הבידור הקל מתקיימות בתל אביב-יפו ויותר משליש מן המבקרים במועדוני לילה עושים זאת בתל אביב-יפו.

בנוסף על כל אלה הולכים ומתגבשים בתל אביב-יפו **מאפיינים של "עיר עולם"**: העיר מהווה מרכז לפעילויות שליטה ובקרה; מרכז לחברות בין-לאומיות הפועלות בישראל; מרכז לחברות



באדיבות נתיבי אילון





באדיבות נתיבי איילון



ישראליות הפועלות בחו"ל; מרכז לחברות ישראליות המסתנפות לחברות בין-לאומיות; יעד לבנקים זרים הפותחים סניפים בישראל; מרכז לחברות אחזקה השולטות במשק הישראלי. בצד ההזדמנויות הנובעות ממעורבות בכלכלה הבין-לאומית, יש לכך גם חסרונות: העיר נחשפת לגאות ולשפל שהשווקים הגלובליים נתונים בהם. כך למשל, המיתון העולמי בשנה האחרונה הוביל לריפיון עסקים ולאבטלה בתל אביב-יפו.

בצד התועלת הנובעת למגזר השירותים הפיננסיים והעסקיים ולמגזרים נוספים (כגון תעשיות עתירות ידע ותעשיית התרבות) מהתרכזות בגלעין המטרופולין, יש למיקום זה עלויות העלויות לגרום לחברות לגלוש אל הערים השכנות ולהחליש בכך את מעמדה המרכזי של העיר: עלות גלויה הנובעת מדמי שכירות ומתשלומי ארנונה גבוהים יותר, ועלות סמויה עקב קשיי נגישות.

קשיי הנגישות נובעים מכך שמערכת התחבורה בעיר צריכה לתת מענה לביקוש רב לנסיעות של תושבים (רמת הניידות של אוכלוסיית העיר גבוהה בהשוואה למוצא המטרופולין), של המועסקים בה ושל הבאים לבלות ולקבל בה שירותים, והיא מתקשה בכך: דרכי הכניסה לעיר בשעות הבוקר נמצאות בקצה הקיבולת שלהן וכך גם מערכת החניה. בנוסף, רמת השירות של התחבורה הציבורית אינה מספקת (מהירות הנסיעה באוטובוס במטרופולין נמוכה מזו שבכרכ פרטי, ולכך יש להוסיף את זמני ההמתנה, ההליכה והמעבר הארוכים).

עלויות המיקום בתל אביב-יפו גורמות לכך שמשקלה של התעסוקה **בענף ההיי-טק** בעיר דומה למשקלה בשאר חלקי המדינה והוא צפוי להצטמצם עוד יותר, למרות התועלת הנובעת לענף זה ממיקום במרכז המטרופולין בסמוך למטות החברות הפיננסיות והעסקיות.

מגזר כלכלי נוסף שבו מעמדה המרכזי של תל אביב-יפו התערער בשנים האחרונות, והוא ממשיך להיות מאויים גם היום, הוא **המסחר**. צירי המסחר המסורתיים של העיר (אלנבי, דיזנגוף ואחרים) שהיו אבן שואבת לקהל צרכנים מכל המטרופולין, לא עמדו בתחרות שהציבו מולם מרכזי המסחר שמחוץ לערים, הקניונים בערי המטרופולין והקניונים בעיר עצמה, ונפגעו קשות. מלבד ההידרדרות באיכות הסביבה העירונית ובאופי החיים ברחובות האלה, הפגיעה בהם הביאה לצמצום משקלה של העיר בתעסוקה הארצית במסחר ולקיפאון בהיקף הפדיון ממסחר בעיר. יש לציין שכמה רחובות מסחר ותיקים (שיינקין, בזל) שבהם חל שינוי מהותי באופי הפעילות ובתדמית - עקב תהליך התחדשות יזום על ידי העירייה - זכו, למרות התחרות הזו, לתחייה מחדש.

גם ענף **שירותי התרבות והפנאי** בתל אביב-יפו זוכה בשנים האחרונות לתחרות גוברת מצד הערים השכנות. התחרות מורגשת בעיקר בתחום המוסיקה הקלאסית, לנוכח ביוזר הביקושים והיצע הנגנים העצום בהשפעת העלייה ממדינות חבר העמים, ולאור הקלות היחסית שבה ניתן לארגן מוסיקה קאמרית באולמות קטנים בעלי איבוד פשוט. לעומת זאת, בתחום התיאטרון, למרות בנייה אינטנסיבית של אולמות בערים השכנות, לא התערער מעמדה המרכזי של תל אביב-יפו, כנראה בשל המיגוון והאיכות שהיא מציעה.

גלישת הסקטורים הכלכליים והתרבותיים השונים אל מחוץ לתל אביב-יפו עלולה להחליש את מעמדה כבירה הכלכלית והתרבותית של ישראל: גלישת בנקים ושירותים עסקיים מובילים תקטין באופן משמעותי את התוצר של המשק העירוני (והלאומי). גלישת ענפי משק עתירי ידע מקטינה את הסיכוי למשיכת כוח אדם צעיר ואיכותי לעיר וכן את הסיכויים להעלאת רמת ההכנסה ורמת החיים בעיר ולהבאת פרויקטי מנוף אליה. גלישת מוסדות התרבות והפנאי עלולה לפגוע באופייה המיוחד של העיר ובתדמיתה כ"עיר ללא הפסקה" וכן בתרומת סקטור זה לכלכלת העיר.

עד היום התמודדה עיריית תל אביב-יפו עם התחרות הגוברת מצד ערי המטרופולין ועם סכנת הגלישה של חברות וגופים כלכליים ועסקיים מובילים אל ערים אלה בכמה דרכים עיקריות:

- הכנת תוכניות בניין עיר המעניקות זכויות בנייה גבוהות יותר באזורי תעסוקה ומבטיחות תשתית פיזית משופרת, הנדרשת על ידי המגזר העסקי-פיננסי והמגזר הטכנולוגי עתיר הידע. תוכניות אלה איפשרו הגדלת שטח הרצפה לתעסוקה ב-1.2 מיליון מ"ר בין השנים 1996-2000, והן כוללות פוטנציאל בנייה של כ-6 מיליון מ"ר נוספים לתעסוקה (השטח הנוכחי - כ-9.7 מיליון מ"ר). היצע שטחי תעסוקה זה מתחרה בהיצע הולך וגדל בשאר המטרופולין, בעיקר בגיזרה הצפונית שלו.
- הכנת תוכניות בניין עיר המאפשרות הקמתן של כ-50 אלף יחידות דיור. בזכות תוכניות אלה נבנו כ-2,000 יחידות דיור בכל שנה בין השנים 1995-2000, קצב המתאים לתחזית של תוכנית המתאר המחוזית (תמ"מ 5) לאוכלוסייה של 420 אלף בתל אביב-יפו בשנת 2020.
- קידום פרויקטים תחבורתיים לשיפור הנגישות אל העיר: העירייה מקדמת פרויקטים שונים, רובם במימון ממשלתי, להגדלת קיבולת הכבישים בעיר, הכוללים הסדרת צמתים רב-מפלסיים (לאורך דרך נמיר, דרך פתח תקווה, צומת הפיל ועוד) תוספת עורקי תחבורה מרכזיים (כגון: רחוב הלה, המושך דרך שלבים, המושך אבן-גבירול) ואמצעים להגברת הזרימה בצירים מרכזיים (שיפור מערכת בקרת הרמזורים העירונית, אכיפה מוגברת של איסור חניה בשעות השיא לאורך רחוב אבן-גבירול ועוד). בנוסף לפרויקטים אלה, שבהם לעירייה תפקיד מרכזי, שותפה עיריית תל אביב-יפו לפרויקטים שבאחריות גורמים ממלכתיים: היא שותפה לתכנון הקו הראשון של מערכת הסעת המונים (רכבת תחתית), שיחבר בין אזורים עם צפיפות אוכלוסייה גבוהה במטרופולין לבין המע"ר המטרופוליני (הקו אמור להתחיל לפעול עד סוף העשור הנוכחי). העירייה סייעה ופעלה למען הקמתן המהירה של תחנות "האוניברסיטה" ו"ההגנה" של רכבת ישראל, כדי לשפר את נגישותם של אזורים נוספים בעיר ליוממים מן המטרופולין והמדינה כולה. העירייה מובילה מאבק של ערי מחוז תל אביב בנושא תקני חניה מופחתים, בדרישה שהם יופעלו לא לפני הפעלת הקו הראשון של מערכת הסעת ההמונים ושהם יחולו גם באזורי תעסוקה מתחרים במחוז מרכז - כל זאת כדי לחזק את מרכזיות העיר ולמנוע נחיתות של אזורי התעסוקה, התרבות והבילוי בה בתחרות עם אזורי התעסוקה והבילוי מחוצה לה.
- הכנסת שינויים במבנה הארנונה בעיר למגזרי תעסוקה שונים, שצמצמו את הפער בגובה הארנונה בין תל אביב-יפו לערי המטרופולין האחרות. השינוי נערך בעקבות כוונה של הנהלות שני בנקים בינוניים להעביר את משרדיהם מן העיר לתחום רמת גן. בשלב זה האיום הוסר, אך אין ביטחון שהוא לא יחזור.
- תמיכה שנתית במוסדות תרבות ואמנות שונים הממוקמים בעיר (תיאטראות, תזמורות, להקות, אגודות אמנים, עמותות וכד') בהיקף של כ-100 מיליון שקלים (בשנת 2002).

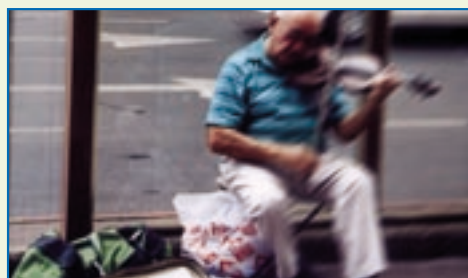
מאפייני החיים בעיר הגדולה: אוכלוסייה מגוונת, פלורליזם וסובלנות, בדידות וניכור

- העיר תל אביב-יפו, בדומה לערים מרכזיות במטרופולינים בעולם המערבי, מאופיינת במגמות דמוגרפיות-חברתיות ייחודיות, התורמות להיווצרות **מרקם אנושי מגוון**:
- העיר מושכת אליה צעירים רווקים, הנוטים להתגורר במרכז העיר (רובעים 3-6) ומאבדת משפחות צעירות עם ילדים, המהגרות אל המרחב המטרופוליני.



באדיבות נת"ע





- בעיר שיעור גבוה של משקי בית קטנים, בהם בולטים משקי הבית של קשישים (קשיש בודד או זוג קשישים) ושל משפחות חד-הוריות. זוהי תופעה המוצאת את ביטוייה בצורה בולטת במרכז העיר.
- תל אביב-יפו מהווה מוקד מגורים של עובדים זרים המועסקים במרחב המטרופוליני ומוקד ביקור ובילוי בסופי שבוע של עובדים זרים נוספים, המתגוררים במטרופולין ובמדינה כולה. ריכוז המגורים העיקרי של עובדים אלה הוא באזור התחנה המרכזית, אך ריכוזים נוספים מתפתחים בשכונות כרם התימנים, התקווה ויפו.
- הכרך הגדול מספק קרקע נוחה להתרכזות קבוצות שוליים חברתיות, כדוגמת חסרי בית, נוער מנותק ואחרות.
- האוכלוסייה ההומו-לסבית, המוצאת בעיר אווירה ליברלית וסובלנית, הולכת וגדלה ומקיימת חיי קהילה פעילים.
- עלויות הדיור הגבוהות בתל אביב-יפו הביאו לכך שרק פחות ממחצית העולים שהגיעו לעיר השתקעו בה. העולים שכן השתקעו בעיר מתגוררים בעיקר בדרום העיר ובמזרחה.
- הקהילות הדתיות במרכז העיר הלכו והצטמצמו בעקבות התמעטות והזדקנות האוכלוסייה. לעומת זאת, בדרום ובדרום-מזרח העיר מתרחש תהליך של התקרבות לדת וגידול ניכר בקהילות הדתיות, בדומה למגמה ביישובים רבים במדינה.

תל אביב-יפו נתפסת, בדומה לערים מרכזיות אחרות בעולם המערבי, כעיר פלורליסטית וסובלנית המאפשרת לכל אחת מן הקבוצות המרכיבות את המרקם האנושי המגוון שלה לקיים את אורח חייה לצד האחרות, בדרך כלל ללא המתחים המאפיינים מקומות אחרים במדינה.

יחד עם זאת, יש החוששים כי הפערים הקיימים בין הקבוצות השונות, המאיימים להתרחב, עלולים להגביר את המתחים וההיכוכים ביניהן: בין יהודים לערבים ביפו, בין ישראלים ותיקים למהגרי עבודה, בין דתיים לחילונים וכד'.

ההרכב החברתי המגוון מאפשר כמעט לכל אחד למצוא את קבוצתו החברתית, אך עדיין החיים בעיר הגדולה עלולים, בעבור אנשים מסוימים, להתאפיין בבדידות ובתחושת ניכור. רבים טוענים כי החברה בעיר איבדה מאפיינים "קהילתיים", בעיקר במרכז העיר, שם לא קיים המבנה השכונתי, אך במידה מסוימת גם בשכונות העיר המובהקות. ניכר רצון להתמודד עם מצב זה ולחזק את החיים החברתיים ואת הסולידריות בין התושבים, כדי לשפר את איכות החיים העירונית.

הפער החברתי-כלכלי בין אזורי העיר

הרמה החברתית-כלכלית הממוצעת של אוכלוסיית העיר גבוהה בהשוואה לממוצע הארצי, אך ממוצע זה אינו משקף את הפערים החברתיים-כלכליים בין קבוצות האוכלוסייה השונות בעיר. פערים אלה נובעים בחלקם מפערי השכר הגדולים בשוק התעסוקה המקומי, שהוא טיפוסי לעיר המתפקדת כמרכז כלכלי מטרופוליטני וארצי המגלה גם סימנים של "עיר עולם" בהתהוות. שכרם של המועסקים המיומנים בשירותים הפיננסיים והעסקיים ובענפי טכנולוגיית המידע גבוה לאין שיעור משכרם של אלה המספקים להם שירותים (שליחויות, נקיון, וכו') ואף משכרם של אלה העובדים בשירות הציבורי (כאחיות, מורים וכו'). הפערים החברתיים-כלכליים מתבטאים גם במרחב הגאוגרפי של העיר בין ה"צפון השבע" לבין הדרום והמזרח הסובלים ממצוקות. אוכלוסיית דרום ודרום-מזרח העיר (כשליש מאוכלוסיית העיר) היא בעלת מאפיינים

חברתיים-כלכליים דומים לאלה של אוכלוסיית ערי הפיתוח. הפער במצב החברתי-כלכלי בין אוכלוסיית צפון ומרכז העיר לבין האוכלוסיה של דרום ודרום-מזרח העיר בא לביטוי בתחומים שונים:

- המדד החברתי-כלכלי (המתבסס על מדדי רווחת דיור, השכלה, משלח יד, בעלות על רכב ותעסוקת נשים) מצביע על פער ברור בין צפון העיר לדרומה: האזור שמצפון לירקון קיבל את הציון 1.31 במדד זה, ואילו איזור דרום העיר - 0.62.
- שיעור המשפחות המטופלות בלשכות לשירותים חברתיים גבוה באופן ניכר באזורי הדרום, וכך גם שיעור החיים מתחת לקו העוני.
- שיעורי הנשירה ממערכת החינוך גבוהים יותר באזורי הדרום ואילו שיעורי הזכאות לתעודת בגרות נמוכים יותר באזורים אלה.
- אזורי מרכז וצפון העיר מאופיינים ברווחת דיור גבוהה (כ-40 מ"ר לנפש) בעוד שבאזורי דרום ודרום-מזרח העיר רווחת הדיור נמוכה (כ-25 מ"ר לנפש).
- בצפון העיר ובמרכזו ממוקמים בעיקר משרדים, מסחר קמעונאי (כולל כל הקניונים), השכלה (האוניברסיטה וקריית החינוך), תרבות (ריכוז אולמות תיאטרון, קונצרטים, אופרה, מוזיאונים וכד') ובילוי. לעומת זאת, בדרום העיר ממוקמים בעיקר שימושים של תעשייה ומלאכה, מסחר סטונאי ומרכזי תחבורה (התחנה המרכזית הישנה והחדשה).
- אזור דרום-מרכז העיר, יפו והדרום הושפעו רבות מתהליכי הקפאת התכנון, שנעשו בעיקר כדי לשמור שטחים לפרויקטים תחבורתיים רבי-היקף שתוכננו בשנות ה-60 וה-70. הקפאת התכנון היתה אחת הסיבות שגרמו להתדרדרות אזורים אלה.
- מחירי הנדל"ן באזורי דרום ודרום-מזרח העיר נמוכים, לעתים פי 2-2.5, מן המחירים באזורי צפון העיר ומרכזו. הפער במחיר מבטא פער ביוקרת האזורים האלה, המושפעת מכל המאפיינים שהוזכרו לעיל.

התמודדות המערכת העירונית עם מאפייניה המיוחדים של אוכלוסיית העיר

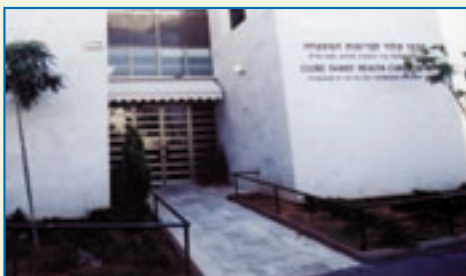
הרכב האוכלוסייה בתל אביב-יפו, מאפייניה הדמוגרפיים והחברתיים המיוחדים (הנובעים מהיות העיר מרכז מטרופוליני וארצי) והפערים בין אזורי העיר, מחייבים מערך מורכב של שירותים חברתיים, קהילתיים וחינוכיים וכן פעילות תכנונית רב-תחומית, שיוכלו לתת מענה למגוון הצרכים של תושבי העיר ולהבטיח למתגוררים בה איכות חיים גבוהה.

כבר היום השירותים הניתנים לתושבי העיר בתחומים האלה הם בהיקף ובמגוון רחבים, מעבר למקובל בערים אחרות במדינה, ובאיכות גבוהה. העירייה משקיעה בפיתוחם משאבים כספיים, משאבים ארגוניים ומשאבי תכנון רבים. מאמץ מיוחד נעשה בניסיון לשפר את רווחת האוכלוסייה באזורי דרום ודרום-מזרח העיר ואת איכות החיים שלה, מתוך רצון לצמצם פערים.

כך, למשל, העירייה משקיעה בכל תלמיד במערכת החינוך העירונית משאבים כספיים גדולים הרבה יותר מן המשאבים המושקעים על-ידי כל רשות מקומית אחרת במדינה. חלק נכבד מהם היא משקיעה בתוכניות מגוונות המיועדות לחיזוק רווחתם, מיומנותיהם והישגיהם של תלמידים מרקע כלכלי-חברתי חלש ושל תלמידים מתקשים, רובם מתגוררים באזורי דרום העיר.

מערכת השירותים החברתיים העירונית מעניקה שירותים ומפעילה מסגרות המיועדות למגוון אוכלוסיות מיוחדות, שהיקפן מתרחב ועומק בעיותיהן הולך ומחריף, בעוד שהשתתפות הממשלה בתקציב שירותי הרווחה העירוניים הצטמצמה במהלך השנים. למרות זאת, בשנים האחרונות





פיתח מינהל השירותים החברתיים של העירייה תוכניות חדשניות, כגון: מרכז חירום לילדים בסכנה, מרכז למניעת אלימות נגד נשים, מערך טיפול בדרי רחוב, תוכניות להתערבות במצבי חירום ומשבר, מרכז סיוע לעובדים זרים ועוד.

לצד מערכת השירותים המגוונת שהעירייה מפעילה ודואגת להמשיך ולפתח, מתבצעת גם פעילות תכנונית עניפה, המיועדת לשיפור איכות החיים באזורים שונים בעיר, בעיקר באזורי הדרום, ולפיתוח השירותים לקבוצות אוכלוסייה נבחרות. בין היתר, מדובר בתוכניות להתחדשות עירונית ותוכניות אסטרטגיות לפיתוח ולשיפור השירותים לאוכלוסיות יעד נבחרות - לקשישים (גילאי 60 ויותר) לגיל הרך (גילאי 0-6 ובני משפחותיהם) לאנשים עם מוגבלות.

מערך השירותים שהעירייה מפעילה הוא מפותח. ואולם, כדי להבטיח איכות חיים גבוהה יותר לתושבי העיר וכדי לחזק את האטרקטיביות שלה בעיני משפחות צעירות נדרשת התמודדות עם כמה בעיות וסוגיות, ביניהן:

- תיאום ושיתוף פעולה לא מספיקים בין היחידות העירוניות האחראיות על אספקת השירותים.
- מחסור במנגנוני מעקב, בקרה והערכה שתפקידם להבטיח שיפור מתמיד של מערך השירותים.
- שיתוף פעולה מועט עם הסקטורים הציבורי והעסקי ועם ארגונים ועמותות בהפעלת שירותים ומסגרות.
- גישת הדרג הממשלתי, המתייחס לתל אביב-יפו כעיר מבוססת שאינה זקוקה לתמיכה כספית במערכת השירותים שלה (על אף שהיא משרתת, בין היתר, אוכלוסייה גדולה שמאפייניה דומים לאלה של ערי פיתוח וכן אוכלוסייה שכלל אינה מתגוררת בעיר).
- שיתוף מועט של תושבים בקבלת החלטות העוסקות בהיבטי מדיניות והפעלה שוטפת של מערכת השירותים העירוניים.
- בעיות ביישום התוכניות האסטרטגיות האזוריות.

עיר קומפקטית - קונפליקטים בין שימושי קרקע סמוכים והזדמנות לפיתוח מערכת תחבורה בת-קיימא

תל אביב-יפו היא עיר בעלת מבנה מכונס, קומפקטי, אם כי בחלקים מסוימים שלה היא עדיין אינה מנצלת באופן מיטבי את משאב הקרקע המצומצם שלה.

אורכו המקסימלי של מרכז העיר (בין הים לבין נחל הירקון, נתיבי איילון ודרך יפו) הוא 4.2 ק"מ ורוחבו המקסימלי הוא שלושה ק"מ. גם אורכם ורוחבם המירבי של רובעים אחרים קטן יחסית ואינו עולה על 4.5 ק"מ. בשטחו המצומצם של מרכז העיר מתרכזות 74 אלף יחידות דיור, שבהן מתגוררים 122 אלף תושבים, וכ-2.3 מיליון מ"ר שטחי תעסוקה.

מבנה העיר תל אביב-יפו מבטא את תפקודה כעיר המרכזית במטרופולין. רק 30% משטח העיר (16 אלף מתוך 52 אלף דונם) משמשים למגורים, והם פרוסים בכל העיר ו"עוטפים" את שאר שימושי הקרקע. באזורי התעסוקה בעיר הולך וגדל חלקם של בנייני המשרדים על חשבון מפעלי התעשייה ובתי המלאכה העוזבים את העיר, בעיקר כי אינם יכולים להתמודד עם ערכי הקרקע הגבוהים של מרכז המטרופולין. המשמעות האורבנית-פיזית של תוספת השטחים המתוכננת באזורי התעסוקה תהיה ציפוף הבנייה בהם, בעיקר על-ידי בניית מגדלי משרדים, ובכך ינוצל משאב הקרקע בצורה יעילה יותר.

סמיכות שימושי הקרקע ואינטנסיביות הפעילות בהם מאפיינות את כל העיר אך הן מתעצמות במרכז: מרכז העסקים הראשי (המע"ר) משתרע במבנה לינארי לאורך אזורי המגורים, מרכז

התרבות של העיר משולב בתוך אזורי מגורים וצירי מסחר ובילוי מרכזיים חוצים אזורים אלה. עקב כך, מרכז העיר הוא האיזור התוסס ביותר, שם תרבות החיים העירוניים היא במיטבה ושם מבטאת העיר את חיוניותה.

לצד היתרונות הנובעים מן הקומפקטיות, מסמיכות השימושים ומאינטנסיביות הפעילות, מרכז העיר הוא גם האיזור שבו **הקונפליקטים בין השימושים השונים גורמים למטרדים רבים וחריפים**, אם כי הם קיימים גם באזורי העיר האחרים:

- גודש תנועה בכל שעות היום הגורם למטרדי רעש ולזיהום אוויר.
- חניה לא חוקית על מדרכות ומעברי חציה, הפוגעת בבטיחות ובנוחות תנועת הולכי הרגל.
- מטרדי רעש, ריח ואשפה ממפעלי תעשייה, בתי מלאכה ומקומות בילוי.
- השחתת חזיתות מבנים על ידי שלטים, ארובות וכד' של חנויות ומקומות בילוי.
- פלישת משרדים לבתי מגורים, הפוגעת בחזותם ובאופיים (דירות נטושות בשעות הלילה).

במהלך השנים הפעילה העירייה כלים שונים שנועדו לרסן את הקונפליקטים בין השימושים השונים: מנגנונים שונים לוויסות החניה בעיר, כללים להגבלת מתן היתרים לשימוש חורג בבתי מגורים למשרדים של בעלי מקצועות חופשיים, מדיניות לרישוי עסקים באזורי שונים בעיר ומדיניות לגבי שעות פעילות של בתי אוכל ועינוג ציבורי בהתאם לאופי האיזורים. בהמשך להחלטות העירוניות האלה, מתבצעת פעילות אכיפה רחבה בכל התחומים שהוזכרו.

הקומפקטיות היחסית של העיר, סמיכות שימושי הקרקע והצפיפויות הגבוהות, מאפשרות **פיתוח מערכת תחבורה בת-קיימא**, שתסייע להתמודד עם קשיי מערכת התחבורה הקיימת בעיר:

מערכת תחבורה רבת קיבולת - היום, כ-40% מכלל הנכנסים למרכז העיר עושים זאת באמצעות מערכת האוטובוסים, למרות הבעייתיות שלה. שיפור המערכת וצמצום זמני הנסיעה (על ידי צמצום פיתוליות הקווים, יצירת קווי אקספרס עירוניים, יצירת רצף נתיבי תחבורה ציבורית, הבטחת ממשקים נוחים אל מערכות תחבורה רבות קיבולת אחרות ואמצעים נוספים) יאפשרו להגדיל עוד יותר את שיעור המשתמשים באוטובוסים לשם כניסה אל העיר ותנועה בה. האתגר הוא להפוך את מערכת האוטובוסים למערכת בת-קיימא, על ידי תכנון רציונלי של מערך הקווים ועל ידי שימוש ברכב חשמלי, גז טבעי וכד'.

שיעור השימוש הגבוה בתחבורה הציבורית הקיימת, במיוחד לאזורי המע"ר, והגידול המשמעותי במספר הנוסעים ברכבת ישראל בשנים האחרונות, מצביע על הפוטנציאל הגלום במערכת הסעת ההמונים המתוכננת במטרופולין תל אביב. הקו הראשון של מערכת הסעת המונים (הקו האדום) יעבור לאורך המע"ר המטרופוליני וישפר את הנגישות אליו. הוא יצטרף לתוואי מסילת רכבת הפרברים שכבר משרת חלק מרצועת המע"ר. פריסת התחנות המתוכננת לאורכו מבטיחה גישה מהירה ונוחה של המועסקים מן התחנות לרוב אזורי המע"ר, כך שהציפייה היא ששיעור היוםממים באמצעות רכב פרטי יצטמצם. כדי שצפייה זו תתגשם, נדרשת מדיניות תקיפה, שתקטין את כדאיות השימוש ברכב פרטי, כדוגמת צמצום מספר מקומות החניה במרכז העיר, צמצום שטח הכבישים והרחבת המדרכות, אמצעים כלכליים (למשל, אגרת גודש הגובה תשלום מן הנכנסים לעיר בשעות השיא) ועוד.

מערכת תחבורה לא מוטורית - התנאים הפיזיים הנוחים בתל אביב-יפו (פני שטח מישוריים ומזג אוויר נוח ברוב ימות השנה) מאפשרים שימוש נוח במערכות תחבורה לא מוטוריות בעיר. כבר היום יותר מ-12% מן המועסקים בעיר מגיעים לעבודה ברגל או ברכיבה על אופניים.



באדיבות נתיבי איילון



באדיבות נת"ע



עיריית תל אביב-יפו מקדמת פרויקט לעידוד השימוש באופניים ככלי תחבורה מקובל. הפרויקט מושתת על פיתוח תשתיות לאופניים (שבילים ומתקני חניה) ועל מסע הסברה וחינוך. עד כה בוצעו כ-15 ק"מ של שבילים (מתוך כ-100 ק"מ הכלולים בתוכנית האב) והותקנו כ-200 מתקני חניה במרכז העיר. העירייה מקדמת בארבעה בתי ספר פרויקט ניסיוני של "שבילים בטוחים לבתי ספר", הכולל מערך לימוד והדרכה ובניית תשתיות לרכיבה על אופניים.

כדי שניתן יהיה לפתח מערכת תחבורה רב-אמצעית, יש להגיע להסכמה של כל גורמי התחבורה וגופי התכנון השונים על מדיניות ויעדים משותפים ולקבוע סדרי עדיפויות ברורים.

הרקמה הבנויה - ייחודיות המחייבת שימור

בתל אביב-יפו מרקמים בנויים ייחודיים המעניקים לעיר את זהותה המיוחדת. מרקמים אלה הם עדות להתפתחות העיר והם מאופיינים בדרך כלל בבנייה בקנה מידה אנושי, בזהות עיצובית ברורה וב"רוח המקום". בין אלה, נמנים השכונות ההיסטוריות (יפו העתיקה, נווה צדק, כרם התמינים, התקווה, פלורנטין וכד') מרקמי תוכנית גדס במרכז העיר (רובע 3) והשיכונים הציבוריים מימי ראשית המדינה (קרית שלום, רמת אביב הוותיקה, יד אליהו, רחוב דפנה וכד').

קיים קונפליקט בין הרצון לשמר מרקמים אלה לבין לחצים ליוזמות בנייה שחורגות מן המרקם. חלק מן המרקמים עובר תהליכים של פיתוח תוך כדי שימור המרקם והמבנים הקיימים (ע'מי, נווה צדק, לב העיר, רמת אביב הישנה וכד'), באחרים מותרת בנייה לגובה המותנית בשימור מבנים בעלי איכויות אדריכליות (שדרות רוטשילד ומתחם דרום הקרייה) וקיימים מתחמים שבהם הותרה בנייה לגובה במגרשים גדולים, ללא התייחסות למרקם (מגדל שלום, דיזנגוף סנטר, מתחם בזל וכד').

עד כה, לא גובשה מדיניות עירונית כוללת הקובעת איזה מרקמים יש לשמר ובאיזה אופן, מהן דרכי ההתערבות במרקמים אלה ומהם הכללים לבנייה לגובה וכן לא גובשה הערכה של המשמעויות הכלכליות והנכסיות שיהיו להחלטות בשאלות אלה.

בעיר אוסף גדול של מבנים בעלי איכויות אדריכליות, התורמים לצביונה המיוחד. במרכזם, כ-3,700 מבנים בסגנון הבין-לאומי, סגנון שעיצב את אופייה האדריכלי של העיר בחלקה המרכזי. בנוסף להם, קיימים גם כמה מאות מבנים ייחודיים מתקופות אחרות, כגון המבנים הערבים ביפו העתיקה ובע'מי, בתי נווה צדק והמושבות הגרמנית והאמריקאית, "בתי החלומות" בסגנון האקלקטי של ראשית תל אביב ודוגמאות לאדריכלות ה"ברוטליסטית" של שנות ה-50.

בעשר השנים האחרונות, חלה תמורה משמעותית ביחס התושבים והממסד העירוני לנושא שימור מרקמיה ומבניה הייחודיים של העיר. התוכנית לשימור מבנים ואתרים בתל אביב ותוכניות אחרות שהוכנו על ידי העירייה כוללות כ-1,600 מבנים לשימור בדרגות שונות וכן שימור של מרקמים בעיר. התוכניות אוסרות על הריסת מבנים, קובעות הוראות לשימורם וכוללות תמריצים, ובכלל זה תמריצים להעברת זכויות שלא ניתן לממש למגרש אחר בעיר. יחד עם זאת, מדיניות השימור של העירייה נתקלת בהתנגדות מצד חלק מבעלי המבנים שטוענים שזכויותיהם הקנייניות נפגעות, בין היתר מעצם איסור ההריסה ומן העלויות הגבוהות של השימור.

במשך השנים חלה התדרדרות במצב ובחזות המבנים בעיר, בעיקר באלה שבמרכזה ובדרומה. חוק הגנת הדייר, היעדר מסורת של תחזוקה והיעדר אכיפה הם חלק מן הגורמים למצב. ריבוי

תוספות בנייה, סגירת מרפסות, התקנת מזגנים, הנחת צנרת חיצונית ופעולות נוספות משנות את פני המבנים ומכערות את הנוף העירוני.

מזה תקופה ארוכה **מעודדת העירייה שיפוץ בתים** באמצעות חברת עזרה וביצרון. כמו כן רוב התוכניות לתוספות במבנים מתנות את ביצוען בביצוע שיפוץ המבנה המקורי. יחד עם זאת, שיפוץ הבתים נעשו לעתים ברמה לא מספקת וללא טיפול בסביבת המבנה, רק כדי לצאת ידי חובה.

המרחב הציבורי הפתוח - מרכיב חשוב באיכות החיים

השטחים הפתוחים מהווים מרכיב משמעותי באיכות החיים העירונית בשל ערכים סביבתיים, תרומתם לעיצוב העירוני וחשיבותם הפונקציונלית.

היצע השטחים הפתוחים בעיר גדול ומגוון: פארקים מטרופוליניים (פארק הירקון ופארק דרום) גנים ברמה אזורית וברמה שכונתית, שטחי חוף ים, כיכרות ציבוריות ורצועות ירק לאורך צירי התנועה. ברמה הכלל-עירונית, היצע השטח הציבורי הפתוח (שצ"פ) לנפש הוא גבוה: 17 מ"ר לנפש בתל אביב-יפו לעומת 11 מ"ר לנפש, שהיא הנורמה המומלצת בתדריך החדש להקצאת שטחי ציבור. **קיימת שונות גדולה בין הרובעים:** מצפון לירקון ובמזרח העיר שטח השצ"פ לנפש גבוה באופן ניכר מן הממוצע העירוני. לעומת זאת, יש אזורים שבהם ניכר מחסור בשצ"פ, בעיקר ברובע 3 (הצפון הישן) ובשכונות שבאיזור התחנה המרכזית - פלורנטין, נווה שאנן ושפירא.

ניתוח איכותי מלמד, בין היתר, כי לחלק מן הפארקים והגינות רמת נגישות גבוהה מן האזורים הבנויים שמסביבם (מערך השצ"פ ברמת אביב, בשכונת המשתלה, בשכונת תל ברוך צפון וכד'). לעומתם, חלק מן הפארקים העירוניים מנותקים פיזית או תדמיתית מסביבתם הבנויה (גן העצמאות ופארק בגין). מעט גנים בעיר מתייחסים לטיפול מרכיבי מורשת תרבותית ואקולוגית: גן יעקב הוא דוגמה לשימור ערכי המקום והעצמתם בתהליך העיצוב, מרכז סוזן דלאל היא ניסיון מוצלח לייצר "רוח מקום" על בסיס אינטרפרטציה לערכי נוף היסטוריים.

השדרות העירוניות מתפקדות כגנים ליניאריים, המאפשרים רצף תנועה להולכי רגל ואופניים במרחב העירוני. הן מהוות תחליף חלקי לשטחים פתוחים מקומיים ולרחובות הולכי רגל החסרים באזורים שונים בעיר, קושרות בין פונקציות עירוניות וחללים ציבוריים לכלל מערכת רציפה ומתפקדות כ"חוט שידרה" עיצובי בעל משקל בקביעת התדמית העירונית. לפיכך, הפכו השדרות לסמל עירוני. בשנתיים האחרונות עברו השדרות במרכז העיר תהליך שיקום עיצובי מקיף ביוזמת העירייה. תכנון מחדש של כיכר התזמורת וכיכר רבין מיועד, בין היתר, ליצור קשר רציף בין השדרות שמגיעות לכיכרות אלה.

בניגוד למרבית ערי הים התיכון וערים היסטוריות אחרות, **חסרה בתל אביב תרבות של כיכרות** כאורח חיים וכסמלים עירוניים. הדבר בא לביטוי באי מימושן של כמה מן הכיכרות שהוצעו בתוכניות העיר (הבימה, מוגרבי) ובמצבן של כיכרות אחרות, הסובלות מבעיות תפקודיות ועצוביות, כגון כיכר דיוזגוף (ההגבהה מנתקת אותה מסביבתה) וכיכר רבין (שהרחובות מנתקים אותה מן הפעילות סביבה).

חתך הרחוב התל אביבי, במיוחד במרכז העיר, יוצר חלל עירוני בקנה מידה אנושי, שהוא אינטימי ומרווח כאחת. גינות בחזית הבתים ו"גדרות חיות" בשטחים הפרטיים תורמות לחזות ירוקה של חלל הרחוב. אך מעבר לגדר הגזומה, גינות החזית במרכז העיר מוזנחות לעתים ובשנים האחרונות הן נעלמות לטובת שטח חניה לדירי הבניין.





מיעוט הרחובות השמורים להולכי רגל במרכז העיר (נחלת בנימין, שוק הכרמל, נוה שאנן) בולט לעומת מרכזי ערים רבות בעולם בכלל ובאירופה בפרט. עם זאת, פותחו, או נמצאים בתהליכי תכנון, רחובות משולבים להולכי רגל ולחניה במסגרת פרויקטים של שיקום עירוני בלב העיר, ביפו, בפלורנטינו, בנווה צדק בשכונת התקווה ובשכונות נוספות.

בעיר יש פוטנציאל גבוה לקיום סביבה נוחה להולך הרגל. העובדה שהדבר לא תמיד מתממש נובעת מכמה בעיות, כגון חניה על המדרכות, מדרכות צרות, גיבוב שלטים מסחריים ובעיות נוספות, וכן מתחזקה ירודה של מדרכות (שיפור התחזוקה והתשתיות בתחום המדרכות מהווה מרכיב מרכזי במדיניות העירונית הנוכחית).

בעיה נוספת היא **איכות החלל העירוני למרגלות מגדלים** והשפעתם על פעילות הולכי הרגל ברחוב. הבעיה מומחשת ביתר שאת בשני מגדלים המהווים סמלים של תל אביב - מגדל שלום ומגדלי עזריאלי, שמפלס הקרקע שלהם מתוכנן בעבור התנועה הממונעת ולא בעבור הולכי הרגל. בפרויקטים המקודמים היום מתוכננים מגדלי התעסוקה, כך שישתלבו בפיתוח מפלס הרחוב כדי ליצור חלל עירוני מוגדר וסביבת הולכי רגל איכותית (קצה שדרות רוטשילד; המע"ר הצפוני; מתחם ביצרון; דרום הקריה).

חוף הים - משאב טבעי שיש לטפח

חוף הים נתפס על ידי תושבי העיר ובעלי עניין אחרים **כמשאב הטבעי חשוב ביותר של העיר** שיש לשמר ולטפחו. חוף הים מאפשר מבט פתוח אל קו האופק, פעילות נופש ברצועת החול של תושבים ומבקרים רבים ובחוף הצפוני, למרגלות מצוק הכורכר - גם תחושה של בריחה מסאון הכרך ושהייה בטבע. לאורך חוף הים ישנם גם נכסים מעשה ידי אדם: הטיילת שבחוף המרכזי (המתוכננת להשתרע ברציפות לאורך כל חופי העיר) נמל יפו ונמל תל אביב, ששיקומם החלקי הפך אותם למוקדי פעילות תוססים.

תל אביב-יפו נתפסת על ידי תושביה **כעיר המנותקת מן הים** ואינה מנצלת אותו ונהנית ממנו בצורה מלאה. בין הגורמים לניתוק זה, ניתן למנות את רצועת המלונות בחוף המרכזי, בריכת גורדון והמרינה, רחוב הרברט סמואל, הזנחה והרס מרקמים היסטוריים לאורך החוף (מנשיה, עג'מי, מגרשי התערוכה) שפיכת פסולת בחוף מדרון יפו, תחנת כוח רידינג ושדה דב. גורם נוסף הוא חסימת חלק מן הרחובות הניצבים לים: כיכר אתרים ניתקה את שדרות בן-גוריון מן החוף ושדרות נורדאו נקטעו על ידי מלון שרתון הישן. בימים אלה מקודמות כמה תוכניות שבמסגרתן מתוכנן שיפור הקשר בין הים לעיר.

בעיות סביבתיות - תוצר הפעילות האנושית בעיר שיש לנסות ולצמצם

הגורם העיקרי לפגיעה באיכות הסביבה בתל אביב-יפו הוא תנועת כלי הרכב הגורמים לזיהום אוויר ולמטרדי רעש. גורמים נוספים הם תחנת הכוח רידינג (הגורמת בעיקר לזיהום אוויר) שדה דב (מטרד רעש) ומפעלי תעשייה (זיהום אוויר, זיהום קרקע ומי תהום ושימוש בחומרים מסוכנים).

• **זיהום אוויר** - נתוני תחנות ניטור האוויר הפרוסות בעיר אינם מעידים על השינוי המצופה ברמות זיהום האוויר ברחבי העיר, למרות יציאת מפעלים מזהמים מן העיר ולמרות שיפור איכות הסולר לתחבורה ציבורית והכנסתם לשימוש של ממירים קטליטיים (המפחיתים



פליטת מזהמים) בכלי רכב חדשים. ייתכן שהשפעתם החיובית של תהליכים אלה "מקוזזת" על ידי העלייה ברמת המינוע של אוכלוסיית העיר והמטרופולין. בתחנות ניטור האוויר התחבורתיות בעיר נרשמו בשנים האחרונות חריגות בתדירות גבוהה מן התקנים הישראליים הקיימים.

- **מטרדי רעש** - לאורך צירים רבים בעיר קיימים מפלסי רעש גבוהים העולים בשיעור ניכר על המפלס המקסימלי המותר. מערך האוטובוסים מהווה מקור רעש מטריד במיוחד, ההופך את העיר לרועשת בהשוואה לערים גדולות אחרות. מקור רעש נוסף הוא תנועת כלי טיס: בדרום-מזרח העיר קיימת השפעה של פרוזדור הנחיתה של נמל התעופה בן-גוריון, ובצפון מערב העיר - של נחיתות והמראות בשדה דב.

- **זיהום קרקע, מי תהום ומי שתייה** - בתחום העיר התגלו שני מתחמים שבהם יש זיהום מי תהום הנובע מפעילות תעשייתית: "תע"ש מגן" (על דרך השלום) ו"תע"ש רביבים" (בצפון-מזרח העיר). בהמשך, עקב התנדפות מזהמים אורגניים ממי התהום אל פני השטח, הזדהמו גם חלק מן הקרקעות בסביבת מתחמים אלה. פרויקטים באזורים אלה מחויבים בנקיטת אמצעים, כמו פינוי קרקע מזהמת ואמצעי מיגון שונים וכן מוטלות בהם מגבלות שהייה במרתפים שלא בודדו כמתחייב. כמה בארות מים בדרום העיר ובמזרחה, הממוקמות בסמוך לאזורי תעשייה, נמצאו מזהמות במתכות כבדות ובמיקרו מזהמים.

- **פסולת ומיחזור** -כמות הפסולת המיוצרת בתל אביב-יפו במוצא לכל לתושב גבוהה בשיעור ניכר מזו שבכלל המדינה (3.5 ק"ג לנפש לעומת 2.5 ק"ג לנפש בישראל). זאת, עקב היקף המועסקים והמבקרים בעיר. עד לאחרונה הוטמנה הפסולת הביתית באתר חירייה. היום מופעלת באתר חירייה תחנת מעבר לפסולת לפני שינועה להטמנה באתר "גני הדס" שבדרום הארץ.

איגוד ערים דן לתברואה מתכנן באתר חירייה הקמתם והפעלתם של מתקני מיחזור לסוגי הפסולת השונים, מהלך המחייב היערכות של עיריית תל אביב-יפו. בימים אלה מתוכנן פרויקט של הפרדת פסולת במקור לשני מרכיבים - רטוב ויבש. בשלב ראשון, יתבצע הפרויקט בשווקים ובשתי שכונות מגורים. הצלחת המהלך של שימוש במתקני אצירה לבקבוקי פלסטיק מעיד על נכונות תושבי העיר להפריד אשפה לקראת מיחזור.

המרחב המטרופוליני - מנגנוני תיאום ושיתוף פעולה נדרשים

המרחב המטרופוליני, שמתפקד כמערכת אחת המקבלת שירותים מרשתות חוצות גבולות מוניציפליים, מחד ומאידך - מפוצל לרשויות מקומיות רבות, מחייב רמה מסוימת של תיאום ושיתוף פעולה בין רשויות אלה. זאת, כדי להבטיח פיתוח מושכל ותיפקוד יעיל של משאב הקרקע ושל מערכות התשתית.

במשך שנים היתה חסרה למטרופולין תל אביב-יפו תוכנית כוללת שתנחה את פיתוחו, ולא נוצרו מנגנוני שיתוף פעולה ותיאום בין הרשויות המקומיות במטרופולין, למעט איגודי ערים לנושאים ספציפיים (תברואה, ביו, כבאות).

תוכנית המתאר המחוזית, הנמצאת בשלבי אישור מתקדמים, היא כלי סטטוטורי מסדיר, שממנו ייגזרו תוכניות מפורטות, עירוניות ונקודתיות. במובן זה, התוכנית מהווה כלי יעיל לתיאום ולשיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות ובין לבין משרדי הממשלה וגופים ממלכתיים אחרים.

מדיניות הפיתוח של התוכנית המחוזית, שאינה בעלת מעמד סטטוטורי, כוללת המלצות לבניית כמה מנגנוני תיאום ושיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות במחוז: התאמת הגבולות המוניציפליים לפתרונות התכנוניים הרצויים (למשל, באיזור הגבול המוניציפלי שבין תל אביב לרמת השרון), קביעת תחומי "תכנון משותף" לשתיים או יותר רשויות מקומיות (כדוגמת השטח שבין כביש



באדיבות נתיבי איילון



באדיבות אתרים





באדיבות נתיבי איילון



באדיבות נתיבי איילון

מס' 5 לבין פארק הירקון) הקמת רשות תחבורה ציבורית מטרופולינית, הקמת תאגידים לפיתוח תשתיות והפעלתן (בנושאים כמו פארקים, מכללות, מוסדות חינוך מיוחד, מוסדות לקשישים, מוסדות תרבות ועוד) הפעלת גופי תיאום ושיתוף פעולה בתחום הסביבתי (בנושאי טיפול בפסולת, ניקוז ומניעת שטפונות או חומרים מסוכנים) והקמת מסגרת וולונטרית (ולא רשות סטטוטורית) לייצוג המחוז ולקידום ענייניו (תיאום וקידום התכנון וההשקעות הציבוריות והכלכליות, ייצוג בכנסת, בממשלה ובגופים ממלכתיים).

יחסי שלטון מרכזי-עירייה - שליטה ואחריות

עיריית תל אביב-יפו, בזכות גודלה של העיר, תפקודה כמרכז מטרופוליני וארצי והיכולת המקצועית המוכחת שלה בתחומי פעילות שונים, היא בעלת השפעה רבה על ההחלטות הקשורות לעיר, המתקבלות על ידי משרדי הממשלה השונים והגורמים הממלכתיים האחרים. עם זאת, רוב הסמכויות נתונות עדיין בידי גורמי השלטון המרכזי. העירייה צריכה לפעול בתחומים השונים בתוך מסגרת נתונה של מדיניות, תקציב, נהלים וכד', מדיניות שגמישותה מוגבלת והיא מוכתבת על ידי השלטון המרכזי. כמובן שיש בכוחה של עירייה "חזקה" כעיריית תל אביב-יפו לנצל את מלוא מרחב הגמישות הניתן ולעתים אף לגרום להרחבתו, כלומר להשפיע על שינוי המדיניות ודרכי הפעולה.

כך, למשל, בתחום החינוך הפורמלי, האחריות והסמכות בנושאים הפדגוגיים היא של משרד החינוך, אך מעורבות הרשויות המקומיות בנושאים אלה הולכת וגדלה ומגמה זו בולטת במיוחד בתל אביב-יפו. העיר קובעת את סדרי העדיפות שלה בתחום החינוך, היא שותפה מלאה למשרד החינוך בקבלת מרבית ההחלטות הקשורות להתנהלות הפדגוגית של בתי הספר (כולל קביעת תכני ההוראה) והיא אף מקצה ממשאביה למימון תוכניות פדגוגיות, כדוגמת תגבור לימודי אזרחות והשפה הערבית, מימון העסקת יועצות חינוכיות בבתי הספר היסודיים ופיתוח מערך מסייע לילדים מתקשים.

פעילות העירייה בנושא העובדים הזרים, ובראשה הקמת מרכז סיוע לעובדים זרים (מסיל"ה) - היא דוגמה מובהקת לפריצת המסגרת שנקבעה על ידי הממשלה, שעיקרה מדיניות של גירוש עובדים לא חוקיים, ללא מדיניות מקבילה של טיפול ואספקת שירותים לכלל אוכלוסיית העובדים הזרים.

המערכת התכנונית של עיריית תל אביב-יפו מצליחה להשפיע על עיצובן של תוכניות המתאר המחוזיות במחוז תל אביב ואף של תוכניות המתאר הארציות המקודמות בשנים האחרונות. אך בכל הקשור בפעילות התכנונית ברמה המקומית, סמכויותיה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נשארו מצומצמות יחסית לאלה של הוועדה המחוזית. גם תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה לא הרחיב אותן בצורה מהותית, במיוחד לאור הפרשנות המחמירה לתיקון זה שבה נוקט משרד הפנים.

בתחום התחבורה, רוב הסמכויות מרוכזות בידי המשרדים הממשלתיים. כיוון שהם מייחסים חשיבות רבה יותר למרכיבים המטרופוליניים של מערכת התחבורה, לפרויקטים המטרופוליניים יש עדיפות על פני פרויקטים עירוניים מקומיים. בנוסף, לעירייה חסר מעמד פורמלי והיא חסרת השפעה בכל הנוגע לתכנון ולתפעול השירות בתחבורה הציבורית, וכך גם בכל הנוגע לנושאי הרימורז והתימורז. יחד עם זאת, לעירייה יש השפעה מסוימת על הגורמים הממשלתיים, בשל תפקידה המיוחד של העיר במטרופולין ובמדינה ובזכות היכולת המקצועית של המערכת העירונית.

למרות שליטתה המוגבלת מאוד של העירייה בקביעת המדיניות ובהקצאת המשאבים לתחומי הפעילות השונים, תושבי העיר תופסים אותה כאחראית לאספקת השירותים ולפיתוח התשתיות, והיא מהווה את הכתובת העיקרית לתלונותיהם ולביקורתם.

שותפות ציבורית-פרטית - הזדמנות לשיפור השירותים מול החשב להידרדרותם

המשאבים המוגבלים העומדים לרשות העירייה מחד גיסא העלייה המתמדת בצורכי אוכלוסיית העיר וברמת הציפיות שלה בנושא איכות החיים בעיר ואיכות השירותים הניתנים לה מאידך גיסא - מחייבים את המערכת העירונית, לגייס כספים מקרנות ציבוריות ופרטיות וליצור שיתופי פעולה עם ארגונים ציבוריים, ארגונים וולונטריים (NGO's) וגורמי הסקטור הפרטי.

מינהל השירותים החברתיים העירוני אימץ אסטרטגיית פעולה זו והיום כבר פועלים בעיר, ביוזמת המינהל, כמה שירותים באמצעות מגורים שונים: מרכז המידע העירוני לקשישים הוקם במימון קרן פרטית ומופעל על ידי חברה פרטית, ניהול נושא משפחות אומנה הועבר לעמותת לנ"י והפעלת מועדוני קשישים עירוניים הועבר לעמותת קש"ת. בנוסף, ניתן לציין את אספקת השירותים לקשישים על ידי חברות פרטיות במסגרת חוק סיעוד.

מינהל החינוך והתרבות פועל בשנים האחרונות בשיטתיות לגייס את הקהילה העסקית בעיר לפעילויות משותפות בבתי הספר ובקהילה, כדוגמת רכישת מחשבים והשקעות בפיתוח תשתיות תקשוב בבתי ספר, הכשרת צוותי הדרכה בנושאי תקשוב בבתי ספר, קורסי הדרכה לתלמידים בתחומי המיחשוב והתקשורת ועוד.

הרחבת היישום של אסטרטגיית שיתוף הפעולה עם גורמים בסקטור הוולונטרי והסקטור הפרטי באספקת שירותים מחייבת את העירייה להגדיר מחדש את תפקידה בכל תחום שירות: האם לספק אותו בעצמה, להעבירו למגזר אחר או לספקו בשיתוף פעולה עם מגזרים אחרים. בכל מקרה, האחריות, הפיקוח והבקרה על מתן השירותים צריכים להישמר בידי העירייה (או השלטון המרכזי במקרים הרלוונטיים), וזאת כדי להבטיח את עצם אספקת השירות ואת איכותו.

שיתוף הפעולה בין העירייה לגורמי הסקטורים האחרים יכול להתרחב גם לתחומים נוספים שבהם העירייה לא עסקה עד כה. כך, למשל, העירייה יכולה לעודד בדרכים שונות אספקת דיור בהישג יד - דיור המסופק לבעלי הכנסה נמוכה / בינונית במחיר נמוך ממחירי השוק, שאותו הם מסוגלים לשלם ממקורותיהם העצמיים המוגבלים.

שיתוף תושבים בקבלת החלטות - צורך בחיזוק ובמיסוד

לפעולות העירייה בתחומי אחריותה (חינוך, חברה, תכנון וכד') השפעה מרחיקת לכת על האדם, החברה והסביבה. הסוגיות העולות מהן הן בעלות עניין ציבורי מובהק וטמונים בהן אינטרסים, העדפות וצרכים שונים ולעתים מנוגדים. העיקרון של שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות מבוסס על הרצון לאזן את הכוחות בתוך חברה דמוקרטית ולאפשר לקבוצות תושבים, לרבות כאלה שאינן בעלות כוח פוליטי ומשאבים, להשפיע על קבלת ההחלטות.

בתל אביב-יפו מתקיימות כמה מסגרות שיתוף תושבים בקבלת החלטות, במגוון נושאים ועולמות תוכן: מסגרות שיתוף על בסיס גיאוגרפי (ועדי שכונות וועדות רובע) מסגרות שיתוף



כחלק ממוסדות הקהילה (הבולטות שביניהן הם ועדי הורים במוסדות חינוך והנהלות ציבוריות במרכזים הקהילתיים) קבוצות הפועלות ברמה המקומית לקידום נושא חברתי או לקידום ענייניה של אוכלוסייה מוגדרת (מועצת נשים עירונית, מועצת ארגוני מתנדבים, "הפורום הירוק", פורום נשים חד-הוריות ועוד).

בנוסף על מסגרות קבועות אלה, מתקיימים תהליכי שיתוף במסגרת תהליכי תכנון שונים הנערכים על ידי העירייה: פרויקט שש"ת (שיפור ושיקום תשתיות) שבמסגרתו השתתפו התושבים בקביעת סדר הקדימויות של שיפור התשתיות באזור מגוריהם, תוכניות אב אסטרטגיות לשכונות בעיר, המשתפות את תושבי השכונה ובעלי עניין אחרים, הפועלים בבחירת כיווני הפעולה הרצויים או תוכניות אסטרטגיות נושאיות, שבהן אוכלוסיית היעד וספקי השירותים הם שותפים מלאים לתהליך גיבוש המלצות התוכנית.

כרגע מגוון הפעולות ומסגרות השיתוף אינם מצטרפים יחד למערך כללי, עקבי ומתמשך: אין מדיניות כלל-עירונית אחידה ומגובשת המחייבת את כל מסגרות העירייה, שיתוף הציבור אינו נתפס כעיקרון מרכזי האמור להיות מיושם על ידי כולם (גם על ידי התושבים, שחלקם אינם מעוניינים להשתתף וחלקם אינם מאמינים בכנות הכוונות של אנשי העירייה) וקיים פער גדול, שמזוהה על ידי הציבור, בין הצהרות חיוביות בנושא השיתוף לבין יישומו בפועל. עם זאת, לעיר תל אביב-יפו בסיס טוב להתקדמות בנושא שיתוף הציבור, בעיקר לנוכח ריבוי וגיוון מסגרות השיתוף, אך גם בזכות הלגיטמציה שמעניקים חלק ממקבלי ההחלטות הבכירים בעירייה לעיסוק בנושא.