

עדכון התוכנית האסטרטגית לעיר ת"א-יפו

תחום ת"א-יפו במטרופולין ובמדינה

דו"ח מצב קיים

אוגוסט 2017

עורך: פרופ' שלמה חסון



צוות העבודה:

ממונה עירוני: ערן אברהמי - סמנכ"ל העירייה, מנהל חטיבת התכנון ארגון ומ"מ

ראש הצוות: שחר משה – מנהל תכנון ובקרה

חברי הצוות:

אלה ובר – היחידה לתכנון אסטרטגי, מרכזת הצוות

חדוה פיניש – סגנית מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי

עודד גינוסר – היחידה לתכנון אסטרטגי

יועץ מקצועי: פרופ' שלמה חסון

חברי ועדת ההיגוי:

נעמי אנג'ל, מתכנתת מחוז ת"א, משרד האוצר
טימור מגרלי, אדריכל מחוז מרכז, משרד
הבינוי והשיכון
טופז פלד, המפקחת על התעבורה במחוזות
תל אביב והמרכז
ערן אברהמי, סמנכ"ל לתכנון, ארגון ומערכות
מידע
שחר משה, מנהל תכנון ובקרה

שירלי פאר יגרמן, מנכ"לית עיריית רמת השרון
ענת צ'רבינסקי, אדריכלית העיר כפר סבא
פרנקו גונן, מנכ"ל עיריית ראשון לציון (לשעבר)
אהוד לזר, עיריית הרצליה
רמי פדלון, חבר הנהלת העיר רמת גן
דניאלה פוסק, מתכנתת מחוז מרכז, משרד
האוצר

מבוא

בשנים האחרונות התחוללו תמורות משמעותיות במעמדה של העיר תל אביב-יפו במערכת העולמית, הארצית והמטרופולינית. על רקע זה עולה הצורך לבחון את מערכת הקשרים בין העיר לסביבתה ולזהות את האתגרים הניצבים בפניה. חיבור זה בוחן סוגיות אלה, מתווה יעדים עיקריים לפיתוח ומציע יוזמות בתחום התכנון והפיתוח. העבודה מבוססת על סקירת ספרות וראיונות עם אנשי מקצוע בעירייה, ועל השתתפות בדיוני צוותים העוסקים בנושא ובנושאים קרובים.

הפרק הראשון בחיבור מציג את המסגרת החשיבתית המנחה את העבודה. הפרק השני בוחן את התמורות במעמדה הגלובלי של תל אביב-יפו. הפרק השלישי בוחן את מערכת היחסים בין תל אביב-יפו והמטרופולין שמסביבה לבין המערכת הארצית. הפרק הרביעי בוחן את מעמדה של העיר תל אביב-יפו במטרופולין. הפרק החמישי בוחן את ההשפעות של התמורות ברמה הגלובלית, הארצית והמטרופולינית על המתרחש בתוך העיר תל אביב-יפו עצמה. הפרק השישי דן בהתארגנות הפוליטית נוכח האתגרים ברמה העולמית, הארצית, המטרופולינית והמקומית שמולם ניצבת העיר.

פרק ראשון: המסגרת החשיבתית

פרק זה מגדיר את המושגים מטרופולין ועיר גלובלית ובוחן את משמעותם לעיר תל אביב-יפו. על סמך בחינה זו מציב הפרק את המסגרת החשיבתית לבחינת מקומה של העיר במערכת הגלובלית, הארצית והמטרופולינית.

הגדרות ומאפיינים של אזורים מטרופוליניים ומשמעותם לעיר תל אביב-יפו

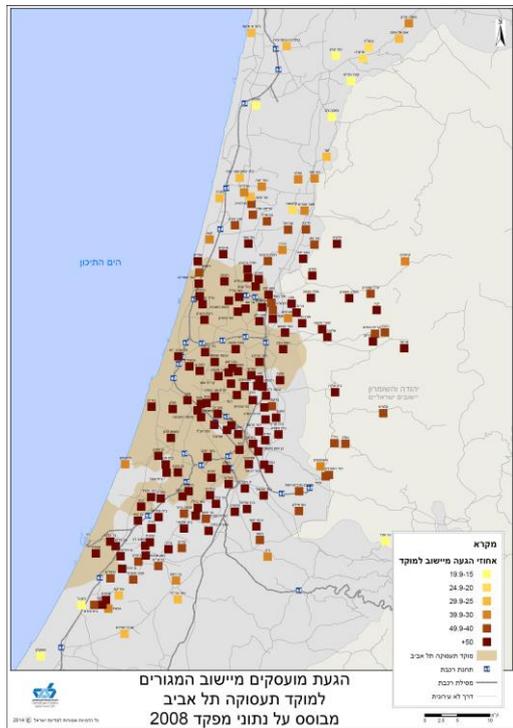
למושג מטרופולין ניתנו הגדרות שונות: מרחבית, כלכלית, חברתית ופוליטית.

הגדרה מרחבית: ההגדרה המרחבית רואה במטרופולין מרחב רצוף מבחינה פיזית, שבו מצוי מערך מיוחד של שימושי קרקע ותפקודים מיוחדים, ואשר משמש כמרחב תעסוקה ובחירה אחד. מרחב זה מתפתח סביב גלעין (עיר מרכזית) ועם הזמן הופך למרחב רב-מוקדי. למרחב זה עורף לוגיסטי תחבורתי המאפשר קישור מהיר ורצוף עם מקומות אחרים בארץ ובעולם באמצעות מסילות ברזל, דרכים, שדה תעופה ונמל.¹ זהו מרחב דינמי שגבולותיו משתנים לאורך זמן. על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) נכללים בתחום המטרופולין כל היישובים שלמעלה מ-20 אחוז מכוח העבודה המתגורר בהם נוסעים מדי יום (מיוממים) למוקד המטרופוליני. הדגש כיום אינו רק על נסיעה למטרת תעסוקה אלא גם על משתמשים הנוסעים למטרופולין גם למטרות צריכה, בידור וביילוי. המפה שלהלן מציגה את המרחב המטרופוליני של תל אביב כפי שהוגדר על ידי הלמ"ס בשנת 2008.² תחומי המטרופולין, כפי שמופיעים

¹ שחר, 2009; קיפניס, 2009

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מטרופולינים בישראל.
http://www.cbs.gov.il/ishuvim/metrapolin/ta_t1.pdf

במפה משתרעים ממכמורת בצפון ועד אשדוד בדרום ועד מודיעין ויישובי איכות החיים ביהודה ושומרון במזרח.



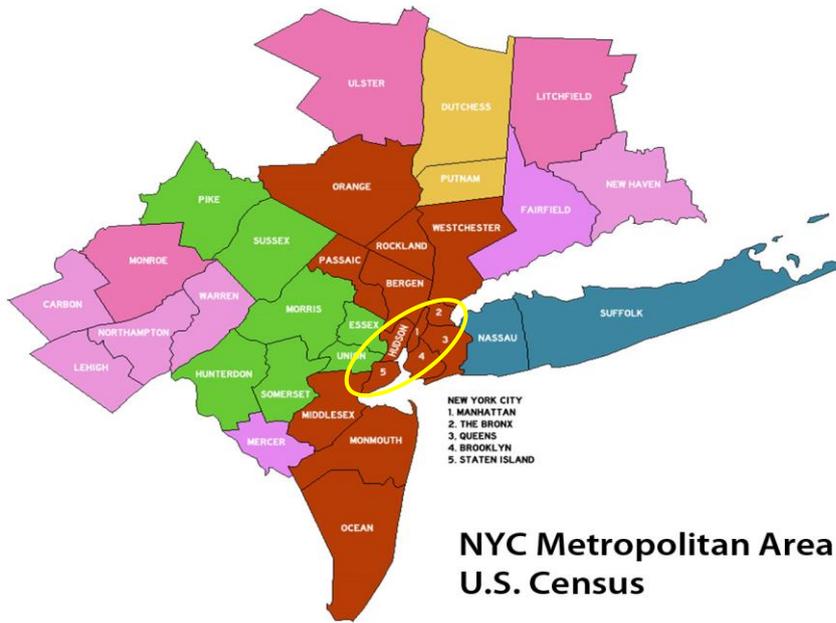
מפת מטרופולין תל אביב

ככל שקרובים יותר לעיר המרכזית, שיעור היוממות גבוה יותר.

בדרך כלל מהווה העיר המרכזית רק חלק קטן מכלל אוכלוסיית המטרופולין ושטחה מכלל המרחב המטרופוליני קטן מאוד כפי שעולה מהמפה של מטרופולין ניו-יורק. במרחב המטרופוליני של ניו יורק מתגוררים 23.5 מיליון תושבים. העיר ניו-יורק מונה כ-8 מיליון נפש ומהווה כארבעים וארבעה אחוז מהמרחב המטרופוליני. זהו שיעור גבוה יחסית בהשוואה לאזורים מטרופוליניים אחרים בארה"ב שבהם עיר הגלעין מהווה בין 7 אחוז (ריברסייד, פניקס) לבין 30 אחוז (שיקגו) מכלל אוכלוסיית המטרופולין.³ בשנת 2015 התגוררו בעיר תל אביב-יפו 432,900 תושבים, אוכלוסיית המטרופולין מנתה 3,785,000 נפש והעיר הוותה 11.4 אחוז מכלל אוכלוסיית המטרופולין.⁴

³ <http://www.city-data.com/forum/general-u-s/411429-percentage-metro-area-residents-living-main.html#ixzz4lKtToHqJ>

⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016. שנתון סטטיסטי לישראל. ירושלים.



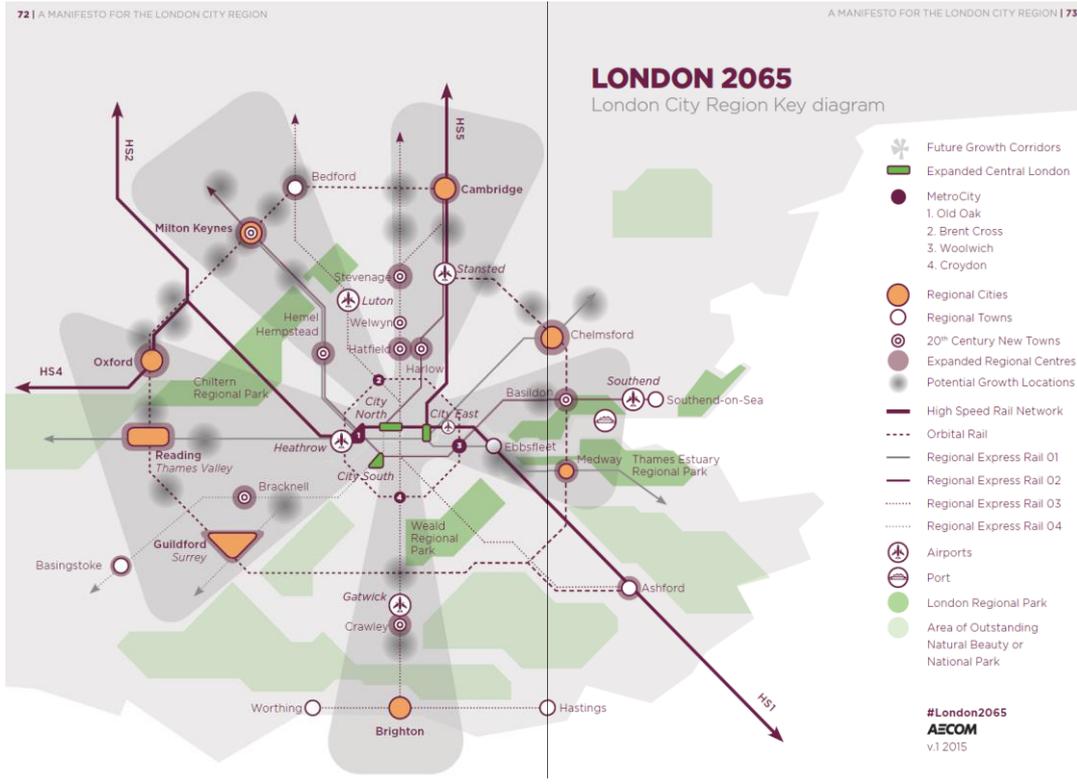
מטרופולין ניו-יורק
23.5 מיליון תושבים
העיר ניו-יורק כ-8
מיליון נפש, ראו
חלקה הגיאוגרפי
במטרופולין (אזורים
5-1)

הגבולות של המרחב המטרופוליני דינמיים ומשקפים את השתנות מערכת התחבורה והתקשורת. ככל שאלה מתפתחים יותר גבולות המטרופולין הולכים ומתרחבים. כך למשל המרחב המטרופוליני של לונדון בשנת 2065 כולל את קיימברידג', ומילטון קיינס בצפון, ברייטון בדרום, אוקספורד במערב וסאוטנד במזרח (ראה מפה).⁵

הגדרה כלכלית: ההגדרה הכלכלית מתמקדת בריכוז של הון ושירותים יצרניים ופיננסיים במקום אחד, ובעיקר בגלעין. המטרופולין הוא מוקד של חדשנות בתחום הכלכלי והחברתי ומהווה מנוע כלכלי של המשק. הריכוזיות היא תולדה של תהליכי גלובליזציה והתקבצות כלכלית-מרחבית (אגלומרציה) הקשורים בהופעת כלכלה פוסט תעשייתית וחברה פוסט מודרנית. בעקבות הריכוזיות ניתן למצוא במטרופולין ובמיוחד בגלעין חברות גדולות ומרכזי לוגיסטיקה בעלי חשיבות עולמית.

הגדרה חברתית-תרבותית: ההגדרה החברתית-תרבותית מדגישה את קיומם במטרופולין של אוניברסיטאות, מוסדות מחקר ותרבות, מטות תקשורת ועיתונאות ומרכזי אמנות בעלי חשיבות בינלאומית. המוקד החברתי-תרבותי הוא לרוב הגלעין הוותיק, אשר מקושר במארג קשרים חברתיים ותרבותיים בינלאומיים עם מקומות אחרים.

AECOM, 2015⁵



הגדרה פוליטית: ההגדרה הפוליטית רואה במטרופולין מוקד של קבלת החלטות המעצבות במידה רבה את ההתפתחות הכלכלית של המדינה. המיקרו-כלכלה של המטרופולין ממלאת תפקיד חשוב ומרכזי בצמיחה של המדינה וזאת לצד המקרו-כלכלה של השלטון המרכזי. בעקבות הריכוזיות הכלכלית, החברתית והתרבותית במטרופולין יורדת החשיבות של השלטון המרכזי ועולה החשיבות של המטרופולין. בעקבות זאת, זוכה האזור המטרופוליני לתשומת לב פוליטית ותכנונית רבה והדבר מואץ בשל המעבר ממדיניות רווחה למדיניות התומכת בצמיחה ובתחרות. הפוליטיקה הפנים-מטרופולינית באה לידי ביטוי באוסף ההסדרים הטריטוריאליים-אדמיניסטרטיביים שנועדו לטפל בבעיות משותפות לרשויות מקומיות באזור, בבעיות שבין הרשויות המקומיות לבין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי לתושבים. מבחינה פוליטית בינלאומית, המרחב המטרופוליני מתאפיין בערכים ליברליים וקוסמופוליטיים הקשורים בקיומו של שוק חופשי, סובלנות ופתיחות. זהו מרחב הקורא תיגר על על סדר פופוליסטי ופרוטקציוניסטי המוביל לסגירות. זהו בתמציתה המהפכה המטרופולינית.⁶

פונקציות מרכזיות של המטרופולין: מהגדרות אלה נגזרות ארבעה תפקודים מרכזיים של המטרופולין, שבהן יש לגלעין (העיר המרכזית) השפעה רבה: שליטה ובקרה, חדשנות ותחרותיות, שער תחבורתי למקומות אחרים בארץ ומחוצה לה ומוקד סימבולי (מחקר, תרבות, אמנות, עיתונות, ארכיטקטורה) הנהנה מיוקרה ומהשפעה כלל ארצית. פונקציות אלה בולטות בעיר תל אביב-יפו המהווה גלעין

⁶ Katz and Bradley, 2013

המטרופולין. כל אלה מעניקים לעיר מעמד מרכזי לא רק במערכת המטרופולינית והארצית אלא גם במערכת העולמית, שבה מתפקדת תל אביב-יפו כעיר גלובלית מובילה וחשובה.

הגדרות ומאפיינים של עיר גלובלית

המאפיינים של העיר הגלובלית מתייחסים לשורה של גורמים ובכלל זה:

כלכלה: מגוון של שירותים בתחומי הפיננסיים, הבנקאות, הביטוח, נכסי דלא-ניידי, ראיית חשבון ושיווק. נוכחות של מוסדות פיננסיים מרכזיים. נוכחות של חברות ותאגידים בינלאומיים. שיעור גבוה של מועסקים בענפי השירותים ובתחום המדיה, השקעות הון ארוכות טווח ותוצר מקומי לנפש גבוה.

חדשנות: מוקד של רעיונות חדשים, חדשנות בעסקים, בכלכלה, בתרבות ובפוליטיקה, יזמות, פטנטים, השקעות פרטיות וחממות טכנולוגיות.

הון אנושי: מוסדות חינוך ברמה גבוהה, לרבות אוניברסיטאות מוכרות ברמה הבינלאומית, מאגר של עובדים מיומנים ומשכילים.

תשתיות מפותחות בתחום הפיזי (תחבורה, מים, חשמל, ביוב), ובתחומי המשפט, הרפואה והבידור.

תקשורת: מרכז עיתונות ותקשורת עם קשרים בינלאומיים, חילופי מידע באמצעות האינטרנט ומקורות מדיה אחרים.

חוייה תרבותית: מוקד תרבותי, נגישות למוזיאונים, אירועי ספורט, פעולות תרבות ואמנות.

רווחה אישית: ביטחון, שירותי בריאות, הכלה על ידי התמודדות עם אי-שוויון, איכות הסביבה.

נוכחות פוליטית: מוקד של כוח וקבלת החלטות בעל משמעות בינלאומית, קיום אירועים פוליטיים, נוכחות של מכוני מחקר, שגרירויות.

ממשל: שקיפות, איכות הבירוקרטיה, קלות עשיית עסקים.⁷

מכוני מחקר, מוסדות אקדמיה וצוותי חשיבה שונים נוהגים לדרג בשנים האחרונות את ערי העולם על פי משתנים אלה. לעתים הדרוגים מתייחסים לכלל המשתנים שהוצגו לעיל ולעתים רק לחלקם. בפרק הבא נציג את דרוגה של תל אביב על פי דירוגים שונים.

על בסיס ההגדרות של מטרופולין והמאפיינים של עיר גלובלית פותחה מסגרת החשיבה שלהלן. בשתי מערכות ההגדרות, זו המתייחסת למטרופולין וזו המתייחסת לעיר הגלובלית, ניתן לזהות ארבעה מימדים עיקריים: כלכלה, חברה, תחבורה ותקשורת ופוליטיקה. מימדים אלה מופיעים ברמה העולמית, הארצית, המטרופולינית והעירונית. על פי מימדים ורמות מרחביות אלה פותחה המסגרת החשיבתית המוצגת בלוח הבא.

⁷ A.T. Kearney, 2017

מסגרת חשיבה

המימד המרחבי				המימד התפקודי
עירוני	מטרופוליני	ארצי	עולמי	
צמיחה, קיטוב והזדמנות	תחרות ושיתוף פעולה	צמיחה ואי-שוויון	תחרות וחדשנות עלמית	כלכלה גורמים, תהליכים, תוצאות
קיטוב כלכלי-חברתי בלתי נמנע לצד הזדמנויות מיוחדות	יקר מחיה והיצע דויר, רנטה למגורים ועסקים	צמיחה כלכלית של המדינה ופער גלעין שוליים	יתרונות לאגלומרציה מטרופולינית, פורטר	חברה, תרבות, רווחה גורמים, תהליכים, תוצאות
תחושות ניכור והזדהות כלפי העיר הגלובלית, התארגנות מקומית ושיתוף תושבים, תהליכים חברתיים מגשרים	העדפות משקי בית, תרבות מקומית, שירותים וחינוך, חיוניות עירונית, משיכת המעמד היצירתי, ההון המקומי ומרכיביו החברתיים-תרבותיים	משיכה: הגירה בקנה מידה רחב מהשוליים למרכז של צעירים ומשכילים, ניכור כלפי תל אביב	גודל המטרופולין, איכות חיים, טביעת רגל אקולוגית, המעמד היצירתי, פלורידה	תחבורה ותקשורת גורמים, תהליכים תוצאות
גישור ערכי וטכנולוגי על פני מרחקים מנטליים ותרבותיים וצמצום פערים	חיבור חלקי המטרופולין, הגדלת הנגישות למוקד לצד פיזור מטרופוליני	אינטגרציה של מרכז ושוליים באמצעות תחבורה תקשורת ויכולת עבודה מרחוק?	חברות תחבורתיות לעולם ועוצמה כלכלית התרשתות תקשורתית ועוצמה תרבותית וכלכלית	פוליטיקה ואדמיניסטרציה גורמים, תהליכים, תוצאות
מדיניות עירונית של העברת החדשנות לאזורים ולאוכלוסיות הפחות מבוססות	מדיניות עירונית למשיכת עסקים ומשכילים לעיר תל אביב, החייאה עירונית ויצירת מוקדי משיכה עירוניים	היחסים בין תל אביב לשלטון הארצי, עימות חברתי-פוליטי בעלת גוון פופוליסטי, השתלבות של תל אביב בתכנון ארצי המושתת על ראייה מטרופולינית	הפחתת הפרגמנטציה הפוליטית ומיקסום יתרונות האגלומרציה, התמודדות עם איומים גיאופוליטיים ופופוליזם	

ברמה העולמית, העיר והמטרופולין של תל אביב נוטלים חלק בתחרות גלובלית על משיכת עסקים והשקעות תוך ניצול היתרונות הכלכליים, התרבותיים, התקשורתיים והיכולת הפוליטית-אדמיניסטרטיבית לסייע בקידום עסקים. ברמה הארצית, תל אביב-יפו והמטרופולין הם שער כניסה כלכלי למדינת ישראל. כמו כן הם מהווים מוקד צמיחה ומרכז תרבותי. כל אלה פועלים כמגנט בעל עוצמה רבה המושך לאזור השקעות ואוכלוסיות חזקות ומוליך לצמיחה כלכלית בכלל המדינה. מצד שני נוצר פער גדול בין המרכז לשוליים מבחינת הפריון וההכנסה, ולפער זה מתלווה הגירה בקנה מידה רחב של צעירים ובעלי יכולת מהפריפריה לעבר המרכז.

ברמה המטרופולינית, מתחוללת תחרות בין הגלעין ליתר המטרופולין על משיכת השקעות ואוכלוסיות חזקות. התחרות מלווה בתהליכי התחדשות עירונית וביצירת מוקדי משיכה בגלעין ובמרכזי המשנה. מנגד נזקקים הגלעין ויתר חלקי המטרופולין לשיתוף פעולה על מנת להצליח בתחרות העולמית. במיוחד חשוב שיתוף הפעולה בתחום הפיתוח המרחבי ובתחום התחבורה. התהליכים ברמה העולמית, הארצית והמטרופולינית משפיעים על המתחולל בתוך העיר. משיכת השקעות ועסקים מביאה לעיר אוכלוסייה מהרובד הכלכלי הגבוה אך גם אוכלוסייה מהרובד הנמוך השואפת ליהנות מהזדמנויות התעסוקה בעיר. התוצאה היא קיטוב חברתי וסגרגציה מרחבית כשאלה מלווים לעתים בהדרה חברתית של אוכלוסיית הזרים. כל אלה מחייבים התייחסות מצד הרשות המקומית לצרכים של אוכלוסיות שונות, גישור על פני ערכים שונים ופיתוח מדיניות המדגישה נושאים כמו הוגנות בנגישות להזדמנויות. הפרקים המוצגים בהמשך מתייחסים לרמות המרחביות השונות המוצגות במסגרת החשיבה.

פרק שני: תל אביב-יפו במערכת העולמית

מבוא

תהליכים שונים שהתרחשו בחברה ובמשק הישראלי בעשרים השנים האחרונות, לצד תהליכי הגלובליזציה, חיזקו מאוד את מעמדה הדומיננטי של תל אביב כליבת המטרופולין, כמוקד העסקי והתרבותי הארצי וכעיר מובילה במערכת הכלכלית העולמית. השילוב בין התפתחות מרחב אפשרויות התעסוקה, רמות שכר גבוהות, מגוון ההיצע בתחומי התרבות, הבילוי וצריכת מוצרים, מגדיל את כוח המשיכה של העיר לעסקים ולאחרונה גם למשפחות צעירות. כל אלה מעצבים במהירות את תדמיתה, והופכים אותה לעיר צעירה ודינמית, "עיר ללא הפסקה"⁸. הפעילות הכלכלית בתל אביב מושפעת יותר מהכלכלה הגלובלית וממיוצבו של המשק הישראלי בכלכלה זו, מאשר מהתפתחויות פוליטיות או ביטחוניות בתחומי ישראל.

העיר תל אביב-יפו דורגה כבר בשנות השמונים כעיר גלובלית. מה המשמעות של הדבר? מהי עיר גלובלית? פרק זה מתמודד עם שאלות אלה על ידי ניתוח הנושאים הבאים:

1. הגדרה של עיר גלובלית ומאפייני העיר הגלובלית.
2. מאפייניה של תל אביב כעיר גלובלית.
3. הדירוג של תל אביב במערכת הגלובלית.

העיר הגלובלית בספרות המחקר העולמית

העיר הגלובלית היא עיר הממלאת תפקיד מרכזי בכלכלה העולמית. המונח זכה לפופולריות רבה בעקבות ספרה של ססקיה ססן משנת 1991.⁹ מקור המונח ותיק יותר ונעשה בו שימוש כבר בשנת 1886 לתיאור העיר ליברפול. פטריק גדס השתמש גם הוא במושג "עיר עולם" כבר בשנת 1915. סקירה של הספרות מגלה כמה שלבים בהתפתחות המושג עיר גלובלית. השלב הראשון היה בשנות השמונים של המאה העשרים, כאשר חוקרים כמו פיטר הול, ג'והן פרידמן וג'ן וולף קדמו את המושג ערי עולם (World cities).¹⁰ עיר העולם תוארה כמקום שמבטא את חלוקת העבודה העולמית בין מקומות מפותחים ומתפתחים. עיר העולם על פי תפיסה זו היא מרכז כוח כלכלי ופוליטי ומרכז של שליטה בידע. מצוי בה ריכוז של פירמות רב-לאומיות ומרכזים של אמנות, תרבות ובידור. ריכוז זה מושך אליו מהגרים מתוך המדינה ומחוצה לה. הערים האופייניות לשלב זה הן ניו-יורק, לונדון, טוקיו, לוס אנג'לס, בריסל, פרנקפורט וערי הרנדשטדט.

⁸ לרמן, 2010.

⁹ Sassen, 1991

¹⁰ Hall, 1966; Friedmann and Goetz. 1982

השלב השני בפיתוח החשיבה בנושא התחולל בשנות התשעים, כאשר החוקרים המרכזיים בתחום הם: ססקיה ססן, פיטר טיילור וג'ונתן ביברסטוק. המושג המרכזי בשלב זה היה ערים גלובליות (Global cities).¹¹ העיר הגלובלית משולבת במערכת העולמית באמצעות מערכת המחשוב ומהווה מוקד של חדשנות, פיננסים, ושירותים יצרניים מתמחים. מבחינה פוליטית, היא מהווה מרכז שליטה ומבחינה תרבותית היא מוקד סימבולי. כל אלה מלווים בהיווצרות קיטוב חברתי עמוק. הערים האופייניות לשלב זה הן לונדון, ניו-יורק, טוקיו ולוס אנג'לס. בשלב זה גם פותח מדד של GaWC – Global and World Cities במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטת לפבורו. מדד זה מסווג את ערי העולם בהיררכיה בת תשעה שלבים הנעה מאלפא פלוס ועד גמא מינוס. בראש הדרוג היו בשנת 2016 הערים ניו יורק ולונדון. תל אביב דורגה בשנת זו בקטגוריה הרביעית ברמה של אלפא מינוס יחד עם סן פרנסיסקו, וושינגטון וינה, ציריך, סטוקהולם, ברצלונה, בואנוס איירס וסנטיאגו.¹²

השלב השלישי החל בעשור הראשון של המאה ה-21 ונמשך עד ימינו. במרכז שלב זה עומדת העלייה של עיר האזור, החובקת מרחב עירוני רחב ידיים ובו עיר גלעין ומוקדי משנה רבים (City region).¹³ זוהי עיר המאה מייל כפי שתאר סודג'יק עוד בשלהי המאה העשרים, אך עתה השפעתה משתרעת על פני כל העולם בשל עליית החשיבות של התקשורת.¹⁴ חוקרים, כמו אלן סקוט ופיטר טילור ובן דרודר, מדגישים לצד המרכיבים הוותיקים – מוקד פיננסים, היי-טק, וחדשנות טכנולוגית, גם את החיבור לסדר היום העולמי המקודם על ידי ארגונים בינלאומיים כמו האומות המאוחדות והביטט.¹⁵ עיון בחזון של העיר ניו-יורק מגלה ערכים חדשים בסדר היום העירוני. לצד הערך הוותיק של צמיחה מופיעים ערכים חדשים של הוגנות והכלה, קיימות סביבתית וחוסן עירוני.¹⁶

מה שמאפיין שלב זה הוא ההיווצרות של רשתות של ערים גלובליות המשולבות בכלכלה העולמית, מעבירות ביניהן ידע. היווצרות ערי-מדינה המרכזות בתחומן את הפעילות הכלכלית הארצית, התפתחות אי-שוויון ברמה הארצית והפנים עירונית. הערים העומדות במוקד תהליכים אלה הן ניו יורק, לונדון, פריס, טוקיו, הונג קונג וסינגפור. בעקבות תהליכים אלה של גלובליזציה וצמיחה כלכלית הממוקדים בעיר האזור, גוברת התרעומת מצד חלקים בציבור שאינם ניהנים מתהליכים אלה. תרעומת זו מנוצלת על ידי פוליטיקאים הרוכבים על גל הפופוליזם על מנת לנגח את תהליכי הגלובליזציה והערים העומדות במרכזם.

¹¹ Sassen, 1991; Taylor and Beaverstock, various years

¹² Taylor and Beaverstock, 2016

¹³ Scott, Agnew, Soja and Storper, 2001.

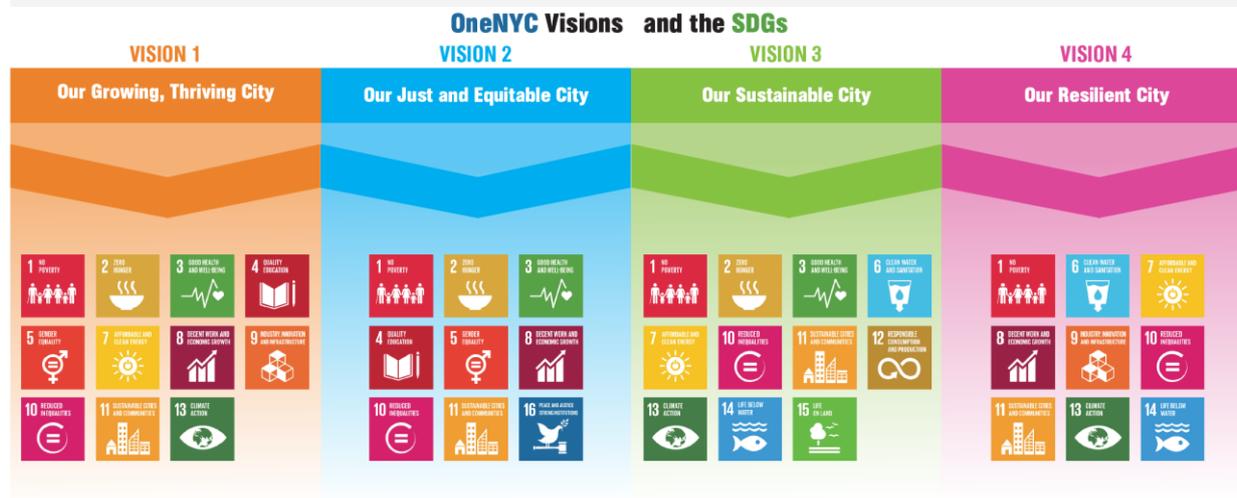
¹⁴ Sudjic, 1993. The 100 Mile City. London: Flamingo.

¹⁵ Scott, Agnew, Soja and Storper, 2001; Taylor and Derruder, 2015.

¹⁶ NYC Mayor's Office for International Relations. 2017

ניו-יורק: חזון גלובלי ופעולה עירונית, 2015 ו-2016

GLOBAL VISION | URBAN ACTION: OneNYC and the Sustainable Development Goals
 The following pages are designed to illustrate how OneNYC aligns with the global Sustainable Development Goals (SDGs). They include specific OneNYC visions, goals, initiatives and targets that the Mayor's Office for International Affairs has identified as connections to the SDGs, but the lists are not exhaustive.



המאפיינים העיקריים של תל אביב-יפו כעיר גלובלית

תל אביב-יפו הופכת לעיר המרכזית של היישוב היהודי בארץ ישראל כבר בשנות השלושים. הגורמים לכך היו המיקום הגאוגרפי כעיר שער, הריכוז של אליטה חברתית וכלכלית במקום שהתוותה את קווי הפיתוח והתכנון של העיר כבר בשנות העשרים וביתר שאת בשנות השלושים של המאה הקודמת, העלויות הרביעית והחמישית שאפשרו גידול מואץ של העיר והביאו אליה שכבה של בעלי עסקים ויזמים. כבר בשלב זה של ריכוז הפעילות העסקית והמסחרית בעיר תל אביב נוצקו המרכיבים העיקריים שיעצבו את מעמדה כמוקד עסקי של מדינת ישראל וכעיר עולם. תהליכים אלה התחזקו עם הקמת המדינה בשל ההשתקעות של עולים רבים שהגיעו לארץ בשנות החמישים בעיר תל אביב וסביבתה ובשל תהליכי ההגירה הפנימית לעבר תל אביב וסביבתה. היציאה מתל אביב בשנות הששים והשבעים הביאה לצמיחת אזור הליבה סביב העיר תל אביב שמאפייניו דומים במידה רבה למאפיינים של העיר המרכזית. המאפיינים האלה מקיימים את כל התכונות של עיר גלובלית כפי שאלה הוגדרו בספרות העולמית.¹⁷

מבחינה כלכלית, העיר היא מקום שבו ניתן למצוא התקבצות של עסקים ואוכלוסייה (אגלומרציה), חדשנות ותחרותיות. המאפיין הבולט של העיר הוא התקבצות אשכולות של פעילות כלכלית בתחום הפיננסים, ההיי-טק והשירותים העסקיים. בעיר קיימת נוכחות גבוהה של פירמות רב-לאומיות ומצוי בה הון אנושי ברמה גבוהה המזין את הפעילות הכלכלית. העיר מהווה מקום אטרקטיבי למעמד היצירתי ומצויים בה לקוחות מתוחכמים. כל אלה מהווים כר פורה להתפתחות תשתיות ושירותים תומכים בענפים הפיננסים: רואי חשבון, עורכי דין, ביטוח, בנקאות. התחרות בין גורמים אלה מעודדת חדשנות, תחרותיות וצמיחה. באופן זה מהווה העיר שער כניסה כלכלי למדינת ישראל ומתפקדת כמנוע הכלכלי של המדינה.

¹⁷ גון, 2012.

מבחינה תחבורתית, העיר מהווה מוקד מוקד תחבורתי ותקשורתי. מערכות הדרכים והמסילות מובילות כולן לתל אביב. בקרבת העיר מצוי שדה תעופה בינלאומי (בן גוריון) ונמל ימי בינלאומי (אשדוד). העיסוק הרחב במדיה החברתית ובתקשורת מחשבים הופך את העיר למרכז תקשורת וירטואלית.

מבחינה תרבותית, העיר מהווה מוקד סימבולי ותרבותי (ארכיטקטורה, אמנות, תרבות ועיתונות) הנהנה מיוקרה והשפעה כלל ארצית ואף עולמי. בעיר מצויים אוניברסיטאות ומכללות ומכוני מחקר ומצויים בה מערכות של עיתונים. זהו גם עיר המתאפיינת במידה גבוהה של פתיחות וסובלנות כלפי קהילות שונות ובכלל זה הקהילה הלהט"בית, מהגרים והבוהמיה. תל אביב-יפו היא העיר העברית הראשונה, והיא מבססת את מעמדה כעיר קוסמופוליטית, מרכז תרבותי וכלכלי ובעלת תפיסה פלורליסטית וסובלנית.¹⁸

מבחינה פוליטית, תל אביב-יפו היא מרכז בעל עוצמה פוליטית. יש בה נוכחות דיפלומטית גבוהה: 60 מתוך 80 שגרירויות מצויות בתל אביב-יפו. היא מקיימת קשרים עם ערים וארגונים ברחבי העולם והיא מצויה בברית ערים תאומות עם 30 ערים בעולם. העוצמה של תל אביב, הפתיחות והסובלנות יוצרים יחסים מורכבים עם השלטון המרכזי.

מבחינה חברתית, תל אביב-יפו היא עיר של פיצול וגיוון חברתי. זוהי עיר של רובד כלכלי-חברתי גבוה ורובד נמוך הנמשך לעיר מהפריפריה הארצית והעולמית. כמו ערים גלובליות אחרות, גם תל אביב-יפו מתאפיינת ביוקר מחיה ודיור גבוהים וכמותן היא חווה את דחיקת מעמד הביניים מהעיר.

מינהלת "עיר עולם" שהיא חברה עירונית הפועלת בתל אביב הציבה חזון שלפיו אמורה העיר להיות בין 20 הערים המובילות בעולם.¹⁹ ברמה הארצית אמורה העיר להוות שער לכלכלה הישראלית ומותג עוקף קונפליקט, ברמה המטרופוליטית – עיר המציעה למבקר מרחב הגדול מתחומיה המוניציפליים וברמה העירונית – קידום מהלכים עירוניים של עיר יצירתית ועיר חכמה, טיפוח עיר של מורשת תרבות, העיר הלבנה, והיעזרות בכל אלה על מנת למשוך לעיר עוד מיליון מבקרים.²⁰

בשנים האחרונות עודן החזון ונוספו בו מרכיבים ערכיים לצד המרכיבים הכלכליים. על פי החזון המעודן אמורה תל אביב-יפו להוות עיר מגדלור ישראלית לעולם: מקום המפיץ לעולם ידע, ערכים, פרקטיקות, יצירה, מוסר וחשיבה. מקום המשפיע טוב על העולם. דגש מיוחד ניתן בחזון למיצוב העיר כמקור של השראה. עיר חוף עם עירוניות תוססת, אשר מהווה מרכז דמוקרטי עם תרבות פורחת. העיר אמורה למשוך אליה מבקרים מכל קצות תבל בזכות מאפייניה כעיר ישראלית, יהודית, ליבראלית מזרחה תיכונית ובזכות היותה מרכז חדשנות ויזמות.²¹

¹⁸ המחלקה לקשרים בינלאומיים. 2017.

¹⁹ מנהלת עיר עולם, 2015.

²⁰ מנהלת עיר עולם. 2017. תכניות לעתיד וכן ראינות עם איתן שוורץ, ראש מנהלת עיר עולם.

²¹ ראיון עם איתן שוורץ, ראש מנהלת עיר עולם.

הדירוג של תל אביב במערכת הגלובלית

מאפיינים ופעילויות אלה משפיעים על דירוגה של תל אביב במערכת הגלובלית (ראה לוח להלן).²²

דירוגים המתייחסים לתל אביב בעולם על פי פרמטרים של יצירתיות וחדשנות, חברות הזנק והאקוסיסטמה המרחבית, ובכלל זה הון אנושי ממקמים את תל אביב במקום גבוה בדירוג העולמי: מקום שישי בשנת 2017.²³ אולם כאשר נכנסים פרמטרים הבוחנים גם את תחום הפיננסים, נכסים תרבותיים, רישות בינלאומי, חוויה תרבותית, נוכחות פוליטית ואת היכולת למשוך עסקים, הדרוג של העיר יורד במידה ניכרת.²⁴ במדד הערים הגלובליות המפורסם מדי שנה על ידי חברת הייעוץ האסטרטגית A.T. Kearney ירדה תל אביב כאחד עשר מקומות בין שנת 2008 לשנת 2017 והיא ניצבת במקום ה-57.²⁵ אחת המסקנות המתבקשות היא חיזוק תחום הפיננסים, משיכת פירמות עולמיות גדולות, השקעה בחברות מקומיות והפיכתן לחברות גדולות יותר, חיזוק הקשר עם ערים גלובליות אחרות ופיתוח של הון אנושי הפחות מעורב בהיי-טק.

תל אביב בדירוגים שונים

הגוף המדרג	הדרוג בעולם	פרמטרים מרכזיים
Startup Genome, 2017	6	אקוסיסטמה של חברות הזנק המבוססת על הגעה לשווקים, כישורים, מימון, ביצוע, ניסיון בחברות הזנק (ירידה בהשוואה לשנים קודמות)
Martin Prosperity Insights, 2017	6	יצירתיות וכוח משיכה של מקום: כישורים, טכנולוגיה, סובלנות ואיכות המקום (יציבות)
Saffron: The World City Business Brand Barometer, 2017	24	משיכת עסקים ומיתוג
Innovation Cities Global Index, 2017	37	נכסים תרבותיים, תשתיות אנושיות, רישות בינלאומי
GFCI Global Financial Centers Index, 2016	38	התפתחות מגזר הפיננסים, תשתית, הון אנושי, מוניטין, תחרותיות (ירידה)
A.T. Kearney: Global Cities Index, 2017	57	פעילות עסקית, הון אנושי, תקשורת, חוויה תרבותית נוכחות פוליטית (ירידה)

- תל אביב חזקה ברמה עולמית בכל מה שקשור בהון אנושי, ביצירתיות ובחברות הזנק
- תל אביב פחות חזקה בהשוואה עולמית בפיננסים ובפעילות עסקית
- מסקנות: חיזוק תחום הפיננסים, משיכת פירמות עולמיות גדולות, השקעה בחברות מקומיות והפיכתן לגדולות יותר, חיזוק הקשר עם ערים גלובליות אחרות, פיתוח ההון האנושי הפחות מעורב בהיי-טק

אחת המסקנות העולות מהדירוגים השונים היא כי לאקוסיסטמה העוטפת את העיר הגלובלית יש חשיבות רבה לגבי המשך התפתחות העיר וצמיחתה. אקוסיסטמה זו כוללת את הכוחות היצירתיים הנמצאים באזור, היכולת לעשות עסקים, הקשרים בין היישובים במרחב ומה שחשוב מכל הקשרים עם מקומות

²² הדירוגים של ערים גלובליות מתייחסות לכלל המטרופולין ולא רק לעיר הגלעין.

²³ Startup Genome, 2017; Martin Prosperity Insights, 2017;

²⁴ Innovation Cities Global Index, 2017; Saffron, 2017; Global Financial Centers Index. 2016

²⁵ A.T. Kearney, 2017

אחרים בעולם. עבודות שונות מצביעות על כך כי דווקא בתקופה בה אנו חיים גוברים האיזמים על האקוסיסטמה של העיר הגלובלית ומאיימים על הקשרים עם מקומות אחרים בעולם ואל קלות עשיית עסקים. הדבר נובע מהתחזקות זרמים פופוליסטיים ומנהיגים המתנגדים לשווקים פתוחים, וביטוי בולט לכך הם הברקזיט בממלכה המאוחדת ועלייתו של דונלד טראמפ לכס הנשיאות. 26 זרמים פופוליסטיים העויינים לעיר הגדולה מסתמנים גם בישראל. הם עולים מקרב ציבורים החשים נפגעים מתהליכי הגלובליזציה, מקבלים ביטוי בעיתונות ובכתבים אקדמאים ונישאים על ידי פוליטיקאים המבקשים לבסס את מעמדם באמצעות ביקורת על העיר הגלובלית.

סיכום

תל אביב-יפו היא עיר קטנה על פי הסיווג העולמי, ויחד עם זאת שואפת למלא תפקיד מרכזי בכלכלה העולמית כעיר גלובלית.²⁷ הדירוגים השונים מחמיאים לעיר במיוחד בתחום הכלכלי. השאלה שהעיר צריכה לשאול את עצמה היא כיצד היא יכולה להגדיל את נוכחותה ברמה העולמית. מה ניתן לעשות מעבר לתחום של חברות הזנק והאקוסיסטמה המקיפה אותן על מנת למצב את תל אביב-יפו במקום גבוה. שאלות אלה מקבלות ביטוי ברור ובהיר בתכנית של החברה העירונית "מינהלת עיר עולם" הפועלת בתל אביב-יפו. על פי תכנית זו אמורה תל אביב-יפו להוות "עיר מגדלור" ישראלית לעולם, להפיץ לעולם ידע, ערכים, פרקטיקות, יצירה, מוסר וחשיבה, להוות מוקד משיכה בין-לאומי בזכות נכסיה ומאפייניה הייחודיים, להיות מוקד לחדשנות אורבנית ולשמש כעיר עולם שתהיה מקור גאווה עבור תושבי מדינת ישראל והעם היהודי.²⁸ תכנית זו מדגישה את הנכסים הייחודיים של העיר בתחום התרבות: עיר ללא הפסקה, פתיחות וגיוון, העיר העברית הראשונה, תרבות ישראלית המדברת בשתי השפות, ולצדם גם את הנכסים הייחודיים של העיר בתחום העסקי: חדשנות ויזמות בפיתוח טכנולוגי, הון אנושי בעל מסוגלות גבוהה, שילוב בין אקדמיה, תעשייה ויזמים, מרכז פיתוח ומומחיות משנה.²⁹ ייתכן שלאור סגולותיה המיוחדות של תל אביב-יפו היא יכולה להוות שער כלכלי לא רק למדינת ישראל אלא גם למזרח התיכון ולמלא באורח זה תפקיד חשוב מבחינה כלכלית ותפקיד מאזן מבחינה גאופוליטית. מן הראוי לבחון גם את הנכסיות של תל אביב כמרכז של עוצמה רכה המעלה על נס ערכים קוסמופוליטיים של זכויות אדם ומיעוט ופועלת לאורם על מנת לקדם "תיקון עולם". העובדה כי העיר ניו-יורק בחרה להדגיש בחזונה ערכים של הכלה והוגנות רק יכולה לחזק את תל אביב-יפו בקידום ערכים אלה.

²⁶ Mendoza Pena and Dessibourg-Freer, 6/7/17

²⁷ ערים קטנות על פי הסיווג העולמי הן ערים שעד חצי מיליון תושבים. ערים בינוניות מונות בין חצי מיליון למיליון נפש. ערים גדולות מונות בין מיליון לעשרה מיליון נפש ואילו ערי על (mega-cities) מונות מעל 10 מיליון תושבים. כמחצית מתושבים אירופה חיו בשנת 2014 בערים קטנות וערים אלה אמורות להיות הגודל הדומיננטי בעולם בשנת 2030. ראה: Moir, Moonen and Greg. 2014.

²⁸ מינהלת עיר עולם, 2017.

²⁹ מינהלת עיר עולם וקבוצת ראות, 2017.

פרק שלישי: תל אביב-יפו במערכת הארצית

במאמר מאלף על התכנון הארצי במדינת ישראל כותב רפי לרמן: "ממדיה הזעירים של ישראל פותחים מרחב אפשרויות להתפתחות פיסית מאוזנת, שבה תל אביב ממשיכה למלא תפקיד מרכזי בתוך מרקם ארצי של יישובים עירוניים וכפריים, הנשענים על מערכות תחבורה מהירות ויעילות. המקבצים העירוניים במרקם זה מאפשרים פיתוח איכות חיים עירונית גבוהה, רמות שירות גבוהות בתחומי המגורים, החינוך, התרבות, הפנאי, המסחר והשירותים המוניציפליים באופן שיוצר הזדהות חיובית של התושבים עם סביבתם העירונית או הכפרית".³⁰ מחשבה זו עוברת כחוט השני בהתבטאויות ובדרכי הפעולה של מתכננים וכלכלנים הסבורים כי בשל המימדים הזעירים של המדינה עתיד הפיתוח לגלוש מתל אביב לעבר חלקי הארץ האחרים ולגרור בעקבותיו פיתוח וצמיחה מאוזנים. כפי שנראה בפרק זה חשיבה זו היא בגדר משאלת לב שלא התממשה. מן הראוי על כן לבחון באופן אמפירי את מקומה של תל אביב-יפו במערכת הארצית, להבין מה באמת קורה מבחינת הפיתוח, הצמיחה והאי שוויון ולחשוב על דרכים לשיפור המצב. השאלות הנבחנות בפרק הן:

1. מהו מקומה של העיר והמטרופולין שהתפתח סביבה בצמיחה הכלכלית של ישראל?
2. מה מקומה של העיר והמטרופולין בהיווצרות האי-שוויון במדינה?
3. מהן העמדות כלפי העיר בשל התהליכים הקשורים בצמיחה ובאי-שוויון?
4. מהו מקום המטרופולינים בכלל וזה של תל אביב בפרט בתכנון המרחבי של מדינת ישראל?

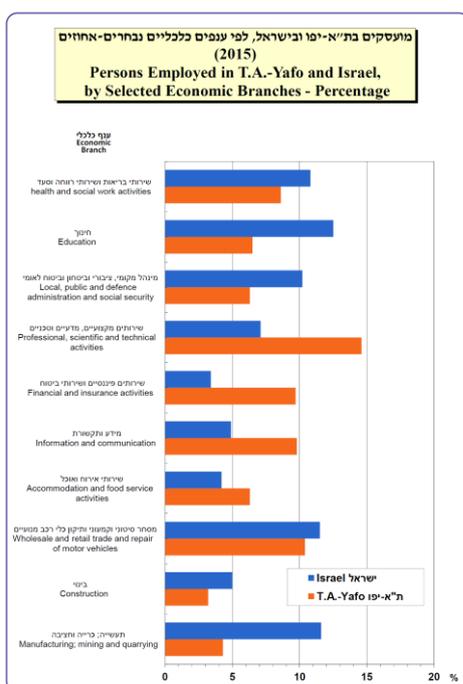
מקומה של העיר תל-אביב-יפו והמטרופולין שמסביבה בצמיחה הכלכלית של ישראל

במערכת הארצית מתפקדת העיר תל אביב-יפו והמטרופולין שמסביבה כקטר הכלכלי של מדינת ישראל. בשנת 2015 שימשה תל אביב מרכז תעסוקה כלל ארצי: 11 אחוז מהמועסקים בישראל עבדו בתל אביב-יפו בעוד שהאוכלוסייה בעיר היוותה רק 5.2 אחוז מאוכלוסיית ישראל.³¹ מבין אלה שעבדו בעיר, 62 אחוז לא היו תושבי העיר, כלומר כשליש מהעובדים בעיר הם תושבי הגלעים וכשני שלישי באו אליה מבחוץ. אחוז העובדים, צורכי השירותים והמבקרים שהגיעו לעיר מבחוץ יורד עם ההתרחקות מהעיר: 28 אחוז באו מהטבעת הפנימית, 16 אחוז מהטבעת התיכונה, 11 אחוז מהטבעת החיצונית ועוד 7 מבחוץ. העיר תל אביב היא המרכז הפיננסי של מדינת ישראל. כשליש מהמועסקים בשירותים הפיננסיים ובביטוח נמצאים בעיר; למעלה ממחצית המשרות בבנקים בישראל נמצאות בעיר. תל-אביב-יפו מהווה מרכז עסקים משמעותי בישראל: בשנת 2015 פעלו בה למעלה מ-70 אלף עסקים, שהיוו כ-13 אחוז מסך העסקים הפעילים בישראל.

³⁰ לרמן, 2010.

³¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם, 2015.

בעיר מצוי הריכוז הגבוה ביותר בארץ של חברות טכנולוגיה עילית וחברות אם. דו"ח צ'מנסקי בן שחר ושות' מגלה כי 68 אחוז מחברות ההיי-טק ו-77 אחוז מחברות האם (הנהלה או מטה של חברה) בישראל מרוכזות במטרופולין תל אביב.³² הסיבה העיקרית להתקבצות זו היא זמינותו של כוח אדם מתאים, שרובו מתגורר במרכז הארץ. אחוז המועסקים בחברות ההיי-טק בתל אביב-יפו מכלל המועסקים בענף בישראל היה 11.7 אחוז בשנת 2015. האיור שלהלן מציג התפלגות המועסקים בתל אביב-יפו ובישראל לפי ענפים כלכליים נבחרים. ניתן לראות באופן ברור את הבולטות של תל אביב-יפו בתחום השירותים המקצועיים, המדעיים והטכניים ובתחום הפיננסים, המידע והתקשורת.

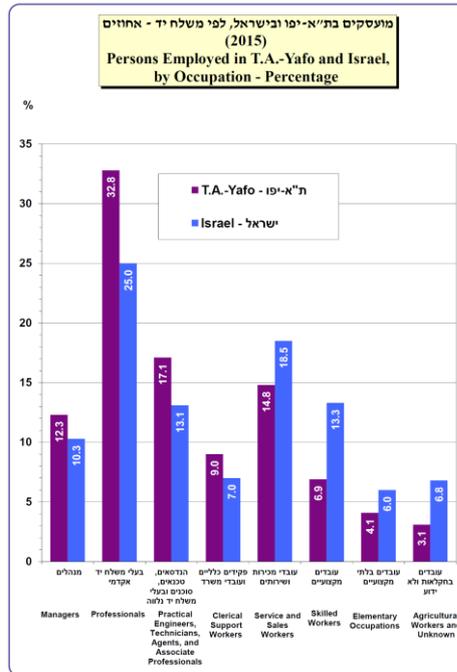


בולטות של תל אביב בשירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים, פיננסים, מידע ותקשורת

מקור: המרכז למחקר כלכלי וחברתי, 2016

האיור הבא מציג את התפלגות המועסקים בתל אביב-יפו ובישראל לפי משלח יד. ניתן לראות בבירור את העדיפות הגבוהה שיש לעיר בתחום בעלי משלח יד אקדמי.

³² צ'מנסקי ובן שחר ושות', 2013.



מקור: המרכז למחקר כלכלי
וחברתי, 2016

בשנת 2015 לנו במלונות התיירות בעיר למעלה ממיליון אורחים, המהווים כ-12 אחוז מכלל האורחים אשר לנו במלונות התיירות (בתי מלון, בתי הארחה, מלונות דירות, ומלונות הרשומים לתיירים על ידי משרד התיירות) בארץ. בשנים 2004-2014 חלה עלייה של 130 אחוז במספר התיירים מחו"ל שלנו במלונות התיירות בעיר (למעט ירידה קטנה במספרם בשנת 2014 בשל מבצע "צוק איתן"). בשנת 2015 נעצרה מגמה זו. משנת 2008 מספר הישראלים שלנו במלונות תיירות בתל-א-יפו נמצא במגמת עלייה רציפה (עלייה של 67 אחוז בשנים 2008-2015). ממוצע הלינות בעיר זהה לממוצע הארצי, 3.1 לינות לתייר ונמוך מירושלים, 3.4.

לצד הפעילות הכלכלית הענפה, העיר מתפקדת גם כמרכז תרבות מטרופוליני וארצי. אולם על מעמד זה מאיימים מספר תהליכים: צמצום התמיכה הממשלתית, תחרות מצד ערים אחרות במטרופולין, דור מבוגר הצורך תרבות גבוהה שהולך ופוחת, כאשר הדור הצעיר פחות מתעניין.

התרומה של העיר תל אביב עצמה לתמ"ג של ישראל היא כפולה יחסית לגודל העיר: 11.6 אחוז תרומה לעומת עיר שגודלה 5.2 אחוז מכלל האוכלוסייה.³³ הצד השני של המטבע הוא גידול האי-שוויון בין חלקי הארץ השונים. דוח מקינזי מגלה כי העיר תל אביב אינה יוצאת דופן. בכל העולם נוטה הפעילות הכלכלית להתקבץ במספר מצומצם של מקומות ומגמה זו, על פי הדוח, עתידה להתחזק בעתיד.³⁴ מהן הסיבות לתהליך זה? וכיצד ניתן להיערך לקראתו?

³³ מקור: רותם אסטרטגיות ניתוח כלכלי
³⁴ McKinsey&Company. 2011

התקבצות הפעילות הכלכלית במרכז הארץ

הריכוזיות הכלכלית הגוברת במטרופולין תל אביב מקורה בתהליך הגלובליזציה ובתהליך ההתקבצות הנלווה אליו. תהליכים אלה מלווים בעלייה מתמדת בפריזון הייצור, בחדשנות, בתחרות, בעלייה בהיקף הסחר הבינלאומי ובהתרכזות הצמיחה במספר מצומצם של מקומות. בעקבות כך נרשמת ברחבי העולם ניידות גלובלית של הון ועבודה ממקומות פחות יצרניים למקומות יצרניים יותר. תהליכים אלה מואצים בשל חידושים טכנולוגיים ותקשורת אלקטרונית. דווקא בעידן שבו האינטרנט, המדיה החברתית, היכולת לעבוד מכל מקום ולשלוח למקום אנו עדים להתקבצות במספר מצומצם של מקומות.

הסיבות להתקבצות המרחבית הן מגוונות. יתרונות לגודל, מזעור הוצאות ההובלה, ביקוש רב מצד צרכנים מתוחכמים החיים במקומות גדולים, היכולת להיעזר בשירותים משלימים הנמצאים בקרבה גאוגרפית ובכלל זה ההמצאות של תשתיות טכנולוגיות בקרבת מקום, מוסדות ממונים, שירותים ומאגר של הון אנושי גדול המצוי בקרבת מקום ושבו בעל העסק לא נדרש להשקיע.³⁵ המסחר הבינלאומי נזקק לשירותים ולמימון המצויים במספר מצומצם של מקומות אסטרטגיים: ערים של עסקאות. ההון האנושי מועצם בשל גלישת ידע, למידה וקשר בלתי אמצעי (פנים אל פנים) המאפשרים העברת ידע והתקדמות במקומות שבהם נמצאים מפעלים ואנשים בעלי כישורים דומים. כל אלה מוליכים לעליית חשיבות המקום ולריכוזיות של העושר, כלומר לריכוז של פעילות כלכלית ואוכלוסייה במספר קטן של ערי עולם ובמרכזים מטרופוליטניים. ההתקבצות, כפי שמתאר זאת פול קרוגמן, היא תולדה של ריכוז עסקים ואנשים ושני אלה מזינים האחד את השני ויוצרים מעגל של סיבתיות מצטברת.³⁶ ואכן שתי התיאוריות הבולטות בתחום, זו של מייקל פורטר העוסקת באשכולות של פעילות כלכלית, וזו של ריצ'רד פלורידה, העוסקת במעמד היצרתי משלימות מבחינה זו אחת את רעותה ומבהירות את הגורמים העומדים ביסוד ההתקבצות.³⁷

³⁵ Sassen, 1998

³⁶ Krugman, 2010

³⁷ Porter, 2000 ; Florida, 2012

שתי תיאוריות להתמודדות עם סוגיית ההתקבצות: תיאורית המעמד היצירתי של ריצ'רד פלורידה ותיאורית האשכולות של מייקל פורטר

דגש על חברות	<p>אשכולות של חדשנות אזורית (מייקל פורטר)</p> <ul style="list-style-type: none"> • ריכוזיות גיאוגרפית • פירמות מקושרות • מוסדות מחוברים • העברת ידע • דגש על אשכולות: • היי-טק (ידע חדש) • ידע ותיק (אוניברסיטאות, מכונים) • מאפיינים • גלישת ידע • מאגר עובדים • תחרות ושיתוף פעולה • פריון וחדשנות 	<p>ערים יצירתיות (ריצ'רד פלורידה)</p> <ul style="list-style-type: none"> • ריכוזיות גיאוגרפית • כישרון • טכנולוגיה • סובלנות • דגש על מיקום (לא על פירמה) • מקום עבודה • מקום מגורים • מאפיינים • דגש על תרבות עירונית • סגנון חיים ואיכות חיים • נוחויות 	דגש על עובדים
--------------	---	---	---------------

בדרך זו נוצרת גאוגרפיה חדשה של ריכוזיות. חברת מקינזי מצאה כי כמחצית מהתוצר העולמי בשנת 2007 באה מ-380 ערים במדינות המפותחות. כחמישית מהתוצר העולמי באה מ-190 ערים בצפון אמריקה. המגמה לפי דוח מקינזי היא הגדלת הריכוזיות, כלומר מספר הולך וקטן של ערים ישאו על גבן את עיקר הצמיחה העולמית.³⁸ אחת התוצאות היא הגירה בקנה מידה רחב מאזורי הפריפריה לעבר הערים הצומחות. בברזיל ההגירה היא מהצפון ומצפון מזרח לעבר ריו דה ג'נירו וסן פאולו, בארגנטינה ההגירה מכוונת לעבר בואנוס איירס, בסין ההגירה היא מהפרובינציות במערב לעבר הפרובינציות המשגשגות במזרח.³⁹ ובישראל ההגירה היא מכל המחוזות לעבר המרכז. תל אביב במלים אחרות אינה יוצאת דופן במערכת העולמית.

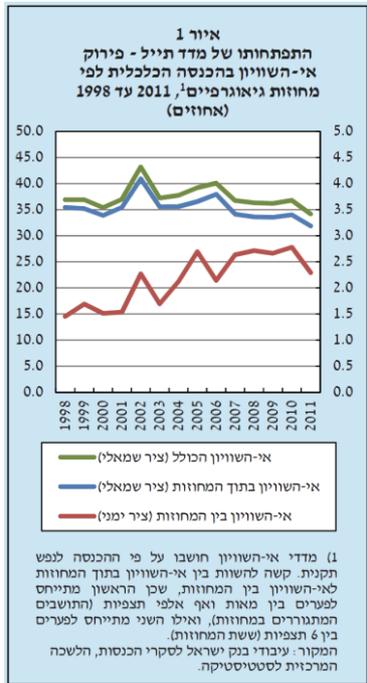
אי שוויון

הצד השני של תהליכי הגלובליזציה וההתקבצות המרחבית הוא אי-שוויון אזורי, אשר מלווה בתהליכי הגירה רחבי היקף מהשוליים לעבר המרכז. חלק גדול מהמהגרים הם צעירים בראשית דרכם במעלה הקריירה התרים אחר הזדמנויות תעסוקה מבטיחות. מי שנהנה מכך הן הערים הגדולות וזאת על חשבון אזורי הפריפריה. באופן זה נוצרת גאוגרפיה חדשה של נחשלות ועוני ברמה העולמית, האזורית והפנים-עירונית. והדברים נכונים למדינות מפותחות ומתפתחות כאחת. מטרופולין תל אביב אינה יוצאת דופן מבחינה זו. היא שייכת לקבוצה גדולה של מטרופולינים וערי גלעין הזוכות לצמיחה כלכלית מתמשכת כשלצידם אזורים המשתרכים מאחור מבחינת הפריון, ההכנסה ואיכות החיים.

³⁸ McKinsey&Company. 2011
³⁹ The World Bank, 2009.

נתונים לאורך זמן מראים כי במדינת ישראל העמיק האי-שוויון האזורי. על פי דוח בנק ישראל משנת 2014 האי-שוויון הכללי כפי שבא לידי ביטוי במדד ג'יני היה במגמת ירידה בין השנים 1998 ל-2011. מנגד, האי-שוויון בין המחוזות, כפי שבא לידי ביטוי במדד תייל, היה במגמת עלייה. נראה כי הסיבה העיקרית לשוני מקורה ביציאה של אוכלוסייה חזקה מהפריפריה למרכז.

אי שוויון כללי יורד
אי שוויון בין מחוזות גדל
הסיבה: יציאת החזקים מהפריפריה למרכז



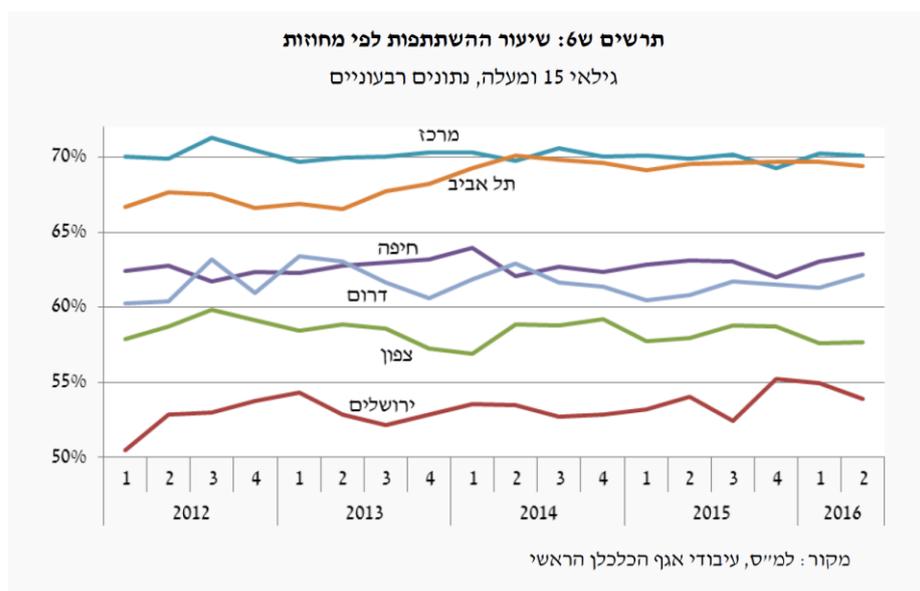
מקור: בנק ישראל, דו"ח 2013. ירושלים, 2014, עמ' 211.

המחקר הכלכלי מצביע על קשר הדוק בין צמיחה ואי-שוויון. בראשית תהליך הצמיחה האי-שוויון נוטה לגדול ואילו בהמשך הצמיחה האי-שוויון נוטה לקטון. יתר על כן, המשך הגידול באי-שוויון עלול לפגוע בצמיחה הכלכלית כפי שעולה מעבודתו של רוברט ברן.⁴⁰ בשנים האחרונות האי-שוויון בישראל לא עלה והוא מתאפיין ביציבות. אולם מהשוואה בינלאומית לאורך זמן עולה כי באמצע שנות השבעים היתה ישראל במקום טוב באמצע מבחינת רמת האי-שוויון, ואילו כיום האי-שוויון בישראל הוא מהגבוהים בעולם. על פי דוח ה-OECD ישראל מצויה במקום החמישי בעולם מבחינת האי-שוויון.

האי-שוויון ניכר בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה, במשלח היד, בתעסוקה וברמת ההכנסה. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה במחוזות תל אביב והמרכז גבוה במידה ניכרת בהשוואה למחוזות האחרים: בסביבות 70 אחוז בהשוואה ל-64 אחוז בממוצע ארצי. בעיר תל אביב היה שיעור השתתפות בכוח העבודה 74 אחוז, גבוה בניכר מהממוצע הארצי.⁴¹

⁴⁰ Barro, 2008.

⁴¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם, 2015.



בחנינה של משלה היד לפי מחוזות מעלה כי באזורי הפריפריה, מחוזות ירושלים, חיפה והצפון ומחוז הדרום, יש מעט משרות של אקדמאים במדעי המחשב, אדריכלים, עורכי דין, אנשי כספים, מתכנתים ומנהלים. משרות אלה מתרכזות במחוזות המרכז ותל אביב. כפי משצייין בנק ישראל, מידת הריכוז של מקצועות אלה במחוז תל אביב גבוהה מאוד: למעלה ממחצית האדריכלים, עורכי הדין, הכלכלנים ורואי החשבון בארץ מועסקים במחוזות אלה, בעוד שחלקו של מחוז תל אביב בסך התעסוקה עומד על רבע בלבד. חיבור של מחוזות תל אביב והמרכז מעלה את ריכוז המשרות האיכותיות באזור זה לשני שלישי מכלל המשרות האיכותיות במדינה, בעוד שחלקם של שני המחוזות בסך התעסוקה מגיע לחצי.⁴²

אחוז משקי הבית מתחת לקו העוני מכלל משקי הבית בבתל אביב-יפו בשנת 2014 היה נמוך בניכר מהמוצע הארצי, 8.8 אחוז לעומת 18.8 אחוז.⁴³ ההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית בתל אביב-יפו בשנת 2014 היתה גבוהה בכ-40 אחוז מהמוצע בישראל. לשם השוואה בירושלים ההכנסה הפנויה לנפש היתה נמוכה ב-28 אחוז מהמוצע הארצי ובחיפה גבוהה ב-17 אחוז. יחד עם זאת, ההוצאה הכוללת לתצרוכת לנפש סטנדרטית בתל אביב-יפו היתה גבוהה ב-33 אחוז מהמוצע הארצי. במלים אחרות, יוקר הדיור ויוקר המחיה מקוזים חלק ניכר מהיתרון בהכנסה שיש לתל אביב-יפו על פני חלקים אחרים בארץ. כך למשל יוקר הדיור בתל אביב-יפו, כפי שבא לידי ביטוי בשכר דירה ממוצע, גבוה ב-49 אחוז מהמקובל

⁴² בנק ישראל, 2014, עמ' 120.

⁴³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משקי הבית, 2015.

בארץ.⁴⁴ נראה שיוקר הדיור בתל אביב-יפו הוא הגורם לכך שאחוז משקי בית בעיר בשנת 2014 שגרר בדירה בבעלותם נמוך בניכר מהממוצע בישראל והגיע ל-40 אחוז לעומת 67 אחוז בממוצע ארצי.⁴⁵

הצד השני של המטבע, הוא העושר שמקנה דירה בתל אביב-יפו לבעליה. בשנת 1985 המחיר הממוצע של דירה בתל אביב-יפו היה גבוה בכ-20 אחוז מהממוצע הארצי. בשנת 2016 הוא היה גבוה ב-85 אחוז. באותה תקופה דשדשו מחירי הדיור ירושלים במקום, כאשר המחיר הממוצע לדירה לאורך כל התקופה היה גבוה בכ-20 עד 30 אחוז מהממוצע ואילו בחיפה נרשמה ירידה בהשוואה לממוצע בישראל, מרמה של 94 אחוז בשנת 1985 לרמה של 77 אחוז בשנת 2016.

הביקורת על העיר הגדולה

הפער המתרחב בין המרכז לשוליים מוליך לתרעומת בקרב אלה החיים בשוליים והדבר מוצא ביטוי בביקורת גוברת על המטרופולינים ובמיוחד על ערי הגלעין שבמרכזם. הביקורת מכוונת כלפי תהליך הגלובליזציה, שהיטיב עם מעטים אך גרם לרבים אחרים לדרוך במקום, וכלפי אזורי המטרופולין שזכו לצמיחה בלי לחלוק אותה עם אזורי הארץ האחרים. בישראל מועצמת ביקורת זו בשל המצב הגיאופוליטי המיוחד שבו נתונה המדינה: שוליים הסמוכות לאזורי גבול עויינים וקשיים בייצוב הריבונות באזורי הספר. כך למשל כותבים ארנון סופר ויבגניה ביסטרוב:

"המסקנה ברורה: בניגוד לכל תהליך גלובלי מוכר ומוכן, ישראל אינה יכולה להשלים עם מגמות של התכנסות לליבה על חשבון הפריפריה, ובה בעת לקוות שגבולות ריבונותה (הציונים-יהודיים) לא יכורסמו בהדרגה, עד לרגע האל-חזור... המשך התכנסות של היהודים אל הליבה התל אביבית היא בבחינת קריאת תיגר על מדינת ישראל... אם לא ייעצר תהליך זה, סופו יהיה פורענות נוראה לכל המפעל הציוני כולו, משום "מדינת תל אביב", אותה מדינה שבין חזרה לאשקלון ועד פרוזדור ירושלים, לא תוכל להתקיים זמן רב ללא עורף."⁴⁶

ד"ר מירב אהרון-גוטמן, חוקרת סוציולוגיה אורבנית במחלקה לתכנון ערים בטכניון, משוכנעת שמאחורי מושג ה'מטרופולין' יש מטען אידיאולוגי לא תמים: "בגלעין יש כביכול אור המרמז על מקום מושב האופרה, המוזיאון, הבורסה והאקדמיה, ומקרין על שאר המרחב בצורה מעגלית, ההולכת ופוחתת ככל שמתרחקים... כשאני מסתכלת על המציאות אני רואה תנועה אחרת, תנועה של הון, תשתיות ואנשים. בעיני, מבנה התנועה הוא לא בטבעות רדיאליות, אלא במובלעות".

אהרון-גוטמן סבורה שמה שמאפיין את הפיזור המקוטע זה דווקא אי השוויון: "המטרופולין יודעת להחזיק את המובלעות השונות ביחד, כי במובנים לא מוצהרים הצדדים החזקים של העיר זקוקים לצדדים החלשים כדי לייצר מצב של מיקסום, ניכוס ערך עודף. צריך משהו שינקה את הרצפות, ישטוף את

⁴⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי מחירי דירות ושכר דירה של דירות בשכירות, 2016.

⁴⁵ עיריית תל אביב, 2017.

⁴⁶ סופר וביסטרוב, 2006.

הכלים ויסעד את הקשישים, וצריך שהוא ימוקם קרוב למרכז העיר". בדיוני הוועדה שבדקה את איחוד בת-ים ותל-אביב, העידה אהרון-גוטמן כמומחית מטעם המרכז לעירוניות ותרבות ים תיכונית בבת-ים. לדבריה, העיר תל-אביב נפרדה מזמן מהמטרופולין וממדינת ישראל, או בניסוח שלה, העיר תל-אביב "משולה לקטר אשר ניתק עצמו מן הקרונות".

הפוליטיקאים בעלי האוריינטציה הפופוליסטית נוטלים גם הם חלק בביקורת. וכך הכריזה בתאריך 10 ביולי 2017 שרת התרבות והספורט, מירי רגב בהציגה את תקציב משרדה:

"בשנה הבאה יכאב למוסדות התרבות בתל אביב — ובגדול. המוסדות ברחובות אבן גבירול וברוטשילד יאלצו להסביר ב-2018 איך ארבעה תיאטראות יכולים לפרנס את עצמם... תמיכת המשרד תלך למוסדות בחיפה, בבאר שבע, בתל אביב ובירושלים עם עוגנים. תהיה מפת תרבות אחרת לגליל, לאילת, לנגב ולשפלה, לחרדים ולערבים. העוגה חייבת להתחלק אחרת. האליטה התרגלה לקבל תקציבים לפי מספר התושבים. מדובר בעיוות נורא לאורך שנים". עוד אמרה רגב כי היא מתנגדת ל"שתי מדינות ושני עמים — הן בקטע המדיני והן החברתי... כשהתמניתי לפני שנתיים לשרת התרבות ראיתי שמפת התרבות ב-2015 מחולקת למדינת תל אביב ולשאר הארץ. זה עיוות. תל אביב אינה העיר היחידה במדינת ישראל ומרב התקציב לא יכול להיות מועבר לעיר אחת. מי שיגיע ליהודה ושומרון, לנגב ולגליל, יקבל יותר". לדבריה, "האופרה חשובה ומייצגת אותנו בכבוד, אבל מי נהנה ממנה? רק 3% מהאוכלוסייה נהנים מתקציב של 18 מיליון שקלים. כממשלה אנו אמורים לתמוך ולעודד איכות תרבותית. צריך לתת ביטוי לכלל המוזיקה במדינת ישראל".

לטענת רגב, 310 מיליון שקלים מתקציב משרד התרבות הופנו ב-2015 למחוז תל אביב, מתוך תקציב כולל של כ-700 מיליון שקלים. לעומת זאת, 29 מיליון הועברו למחוז צפון, 42 מיליון לדרום, ו-151 מיליון למחוז ירושלים.⁴⁷

לקראת תכנון מרחבי מאוזן

הביקורת שנסקרה מתעלמת מהעובדה כי התקבצות הפעילות הכלכלית בתל אביב-יפו היא חלק ממגמה כלל עולמית המשפיעה באותו אופן על ניו-יורק, לונדון, טוקיו, פריס, סינגפור, ריו וסן פאולו. האם כל הערים המרכזיות בעולם ניתקו מהפסים? המבקרים מתעלמים מהעובדה כי הנוף הפוליטי-כלכלי השתנה לחלוטין בשנים האחרונות והדברים נכונים גם לגבי המשק הישראלי שהצטרף למערכת הכלכלית העולמית. הצטרפות זו לוותה בדה-רגולציה, כלומר בהסרת מגבלות אדמיניסטרטיביות ליוזמות כלכליות והקטנת התערבות הממשלה בפעילות המשק. המשמעות הישירה של התפתחות זאת היא הקטנת יכולת הממשלה, או גופים ציבוריים אחרים, להתערב ולהשפיע על החלטות מיקום של חברות, הנאלצות להתמודד עם חברות בחו"ל, ולכן מעדיפות להגדיר בעצמן את מיקומן האופטימלי. כל ניסיון לשנות את

⁴⁷ צבי זרחיה, 10.7.2017.

כללי המשחק לפי השאיפות של מותחי הביקורת עלול לפגוע בכלכלה של ישראל כולה, ויחד אתה בכלכלה ובפיתוח של אזורי הפריפריה.⁴⁸

ויחד עם זאת, יש בביקורת מספר אמיתות חשובות שיש לשתף עליהן את הדעת. אין כל ספק כי תהליכי הגלובליזציה הולכים בכל העולם לגידול באי-שוויון הפנים-מדינתי, ליציאת עסקים למקומות שבהם התשואה להון גבוהה יותר ולירידה מסוימת באי-שוויון בין מדינות. בחלק גדול מהערים הגדולות נמחק מעמד הביניים והשכר החציוני דרך במקום. אין כל ספק גם שהמדינה היתה יכולה לעשות הרבה יותר לו ניהלה משא ומתן עם חלק מהפירמות הבינלאומיות ולו היתה מתגייסת לסייע בידי אלה שנפגעו מתהליכי הגלובליזציה.

בראיון מאיר עיניים שערך אורי פסובסקי עם הכלכלן דני רודריק ואשר התפרסם במוסף כלכליסט, אומר רודיק בין היתר: "המשך תהליך הגלובליזציה יביא לשחיקת הדמוקרטיה (כי המנהיגים יתיישרו עם הלחצים של הכלכלה הגלובלית ולא עם רצון הבוחר) או להיחלשות מדינת הלאום (כי הכוח יעבור מידיה למוסדות נבחרים בינלאומיים). לטענתו, אי אפשר גם לקיים דמוקרטיה, גם לשמור על ריבונות לאומית וגם להוביל גלובליזציה עמוקה. על משהו מהשלושה צריך לוותר. זו "הטרילמה", הדילמה המשולשת, שלו. "הרעיון מאחורי הטרילמה הוא שאם לא מנהלים את הגלובליזציה בזהירות רבה, מה שמקבלים הוא אינטגרציה כלכלית ברמה הבינלאומית — והתפוררות ברמה המקומית". כפי שהסביר "זה הפרדוקס: יש אנשים, קבוצות ותאגידים שיש להם המשאבים, הנכסים, הניידות והרשתות הדרושים כדי לנצל את השווקים הגלובליים. ויש עובדים, קבוצות וקהילות שנשארים תקועים במקום. כלומר התוצאה היא מצד אחד גלובליזציה אבל מצד אחר קהילות מקומיות שמתרחקות זו מזו. זה תהליך שמתבטא לא רק במובנים כלכליים, של רווחים, שכר וחלוקת הכנסות, אלא גם מבחינה חברתית, תרבותית וקוגניטיבית. כשהקהילות מתרחקות יש פחות חוויות משותפות, פחות הבנה הדדית של מה העובדות, מה הנרטיב. יש פיצול בעולמות החברתיים ותפיסות העולם."⁴⁹

השאלה היא מה ניתן לעשות על מנת לפרוס את הפיתוח הכלכלי והתרבותי על פני כל המרחב הארצי מבלי לפגוע ביכולות ובתרומה המיוחדת של המרכז. שאלה זו מעבירה את הדיון לתחום התכנון הארצי והאזורי ולהשפעת התכנון על הארגון המרחבי של מערכות הערים במרחב.

מערכות אורבניות אופי התכנון המרחבי

ניתן להבחין בשלוש מערכות של ערים ברחבי העולם.⁵⁰

⁴⁸ שחר, 2000.

⁴⁹ פסובסקי אורי, 3.8.17.

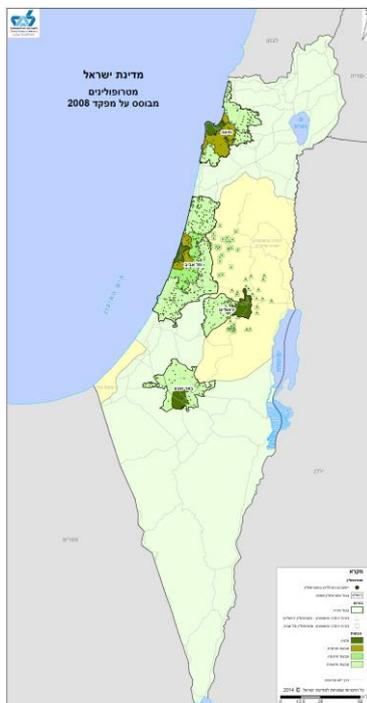
⁵⁰ Moir, Moonen and Greg, 2014

1. **מערך של עיר ראשה** המאפיין מדינות צעירות ומדינות מתפתחות, שבהן רוב הפיתוח מתרכז בעיר מרכזית אחת ובסביבתה. זהו המערך המאפיין מדינות רבות באפריקה ובמידה רבה את ישראל בשנותיה הראשונות ויש מי שיטען שגם כיום.
2. **מערך מקוטב של ערים** המתאפיין בערים צומחות ובערים שמשתרכות מאחור. בסין לדוגמה קיים פער גדול בין הערים הפחות מפותחות במערב המדינה והערים הצומחות לאורך החוף במזרח. בממלכה המאוחדת קיים פער גדול בין ערי התעשייה בצפון והערים הצומחות בדרום. בארה"ב קיים פער בין ערי רצועת החלודה בצפון מזרח והערים ברצועת השמש בדרום-מערב. בגרמניה בולט הפער בין הערים במזרח והערים במערב. לפער זה יש שורשים היסטוריים והוא הועמק בשל ההבדל בין המשטרים ששררו באזורים אלה מתום מלחמת העולם השנייה ועד 1989.
3. **מערך פוליצינטרי של ערים** שבו הפיתוח מתפרס על פני מספר מוקדים עירוניים הפזורים ברחבי המדינה, למשל ארה"ב.

אחד המאפיינים המרכזיים של המאמץ התכנוני בישראל בשנות החמישים של המאה הקודמת היה שינוי המערך העירוני באמצעות פיזור האוכלוסייה מהמרכז לעבר השוליים ופריסת הפיתוח על פני כל המרחב של המדינה שזה עתה קמה. היה זה מאמץ הירואי לעבור ממערך של עיר ראשה למערך מפוזר יותר שלא הוכתר בהצלחה רבה. חמישים שנה מאוחר יותר החלו תכניות שנות התשעים במאמץ אחר והוא ביסוס מערך ערים פוליצינטרי. במקום **פיזור מפוזר**, שאפיין את התכנון בשנות החמישים, הותוותה בשנות התשעים דוקטרינת תכנון חדשה ובמרכזה הרעיון של **פיזור מרוכז** באמצעות מערך עירוני פוליצינטרי. מערך זה נשען על המטרופולינים המרכזיים של מדינת ישראל: תל אביב, ירושלים, חיפה ובאר שבע ואמור היה לפרוס את האוכלוסייה והפיתוח על פני כל הארץ. מאמץ זה הסתמן כבר בתמ"א 31 שעוצבה בראשית שנות התשעים בשל אתגר קליטת העלייה מחבר המדינות. הוא אפיין את תכנית האב 2020 שפותחה באמצע שנות התשעים, והגיע לשיאו בתמ"א 35 שאושרה כתכנית בעלת תוקף סטטוטורי בשנת 2005. מקור הראיה למאמץ התכנוני הפוליצינטרי של שנות התשעים היתה דוקטרינת התכנון הלאומי בהולנד שראתה באזורים המטרופוליניים נדבך מרכזי בתכנון ובפיתוח הארצי (ראה מפה).

אחת המשימות המרכזיות שנטלה על עצמה גישה זו היתה הפוך את המוקדים המטרופוליניים ללב הפועם של המדינה ולהשתית עליהם את הפיתוח הלאומי. הדבר בלט במיוחד בתמ"א 35 שראתה בארבעת המטרופולינים (תל אביב, חיפה, ירושלים ובאר שבע) את מנועי הצמיחה של ישראל. לפי תמ"א 35 מרבית היישובים העירוניים בישראל ורוב רובם של אזורי התעסוקה אמורים להיות מאורגנים במסגרות מטרופוליניות. כל אחד מהאזורים המטרופוליניים אמור היה להוות "מקווה תעסוקה" בעל עצמאות תעסוקתית גבוהה יחסית. לכן נודעת על פי התכנית חשיבות רבה לנגישות הפנימית של האזורים

המטרופוליניים, המאפשרת חיבור נוח בין אזורי המגורים ואזורי התעסוקה ובין המרכז הראשי ומרכזי המשנה של המטרופולין.⁵¹



ארבעת המטרופולינים של ישראל

האם ישראל בדרך למגלופוליס?
מה יהיה אופי התכנון הארצי?
מה ניתן ללמוד מהנסיון של הרנדשטדט
שבו מצויים ארבעה אזורים
מטרופוליניים?

בנוסף, ביקשה התכנית לחזק את מרכזי המטרופולינים, והציעה שורה ארוכה של צעדים המיועדים לשקמם. לפי תמ"א 35 יישומם של צעדים אלה הוא חיוני לשמירת המעמד הכלכלי של המטרופולינים, לשיפור רמת השירותים ואיכות החיים העירונית, לחיזוק רמת האינטראקציה בין קבוצות אוכלוסייה ולהקטנת סכנת הקיטוב ביניהן.

מה שלא ניתן עליו מספיק את הדעת בתמ"א 35 הוא כיצד לפרוס את הפיתוח מהמוקדים המטרופוליניים לערי הביניים ולערים בפריפריה וכיצד לשתפם בתהליך הצמיחה. באופן זה נוצר, לדברי קיפניס, ראש גדול עם גוף מצומק, שהקשרים ביניהם עמומים.⁵² השאלה שנשאלת כיום היא האם בישראל נוצר מבנה פוליצנטרי שבו המטרופולינים מהווים מוקד לסביבתם או שאולי מטרופולין תל אביב נותר מקור המשיכה העיקרי לעסקים ולאוכלוסייה גם כיום? ואכן יש מי שטוענים כי המציאות האורבנית בישראל מאופיינת עדיין במערך של עיר ראשה. כך למשל, בהתבסס על ההפרש במחירי הדירה בין תל אביב-יפו לשאר הארץ (ראה איור להלן), טוען מכון אהרן כי בישראל יש עיר מרכזית אחת – תל אביב.

⁵¹ שחר, 2000.
⁵² קיפניס, 2009.

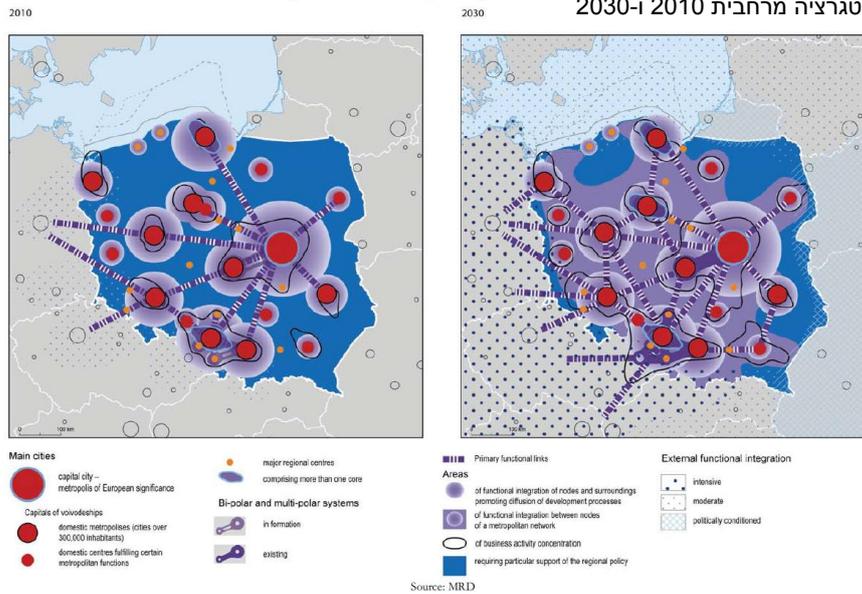
ההגירה מהצפון ובכלל זה נפת חיפה שבה נמצאת העיר חיפה ומהדרום למרכז מלמדת כי מטרופולין תל אביב הוא אכן אבן שואבת לאוכלוסייה בארץ כולה.⁵⁴

לדעתי, ישראל טרם הצליחה לעבור ממצב של עיר ראשה למערך עירוני פוליצינטרי והיא נמצאת בשלב ביניים בין עיר ראשה למערך פוליצינטרי, אשר מתאפיין במערך עירוני-אזורי מקוטב. כפי שניסח זאת המתכנן רפי לרמן: "בדיעבד ניתן לומר כי חיוזק הפריפריה באמצעות הפיתוח המטרופוליני של המוקדים העירוניים בירושלים, באר שבע וחיפה – לא הוליד לתוצאות מספקות במהלך עשרים השנים האחרונות. גרמו לכך פעולות ומחדלי הממשלה, חולשה יחסית של השלטון המקומי ועצמת התחרות מצד מטרופולין תל אביב."⁵⁵ לאור זאת, נשאלת השאלה היא מה יהיה אופי התכנון בשנים הבאות. האם לצד החשיבה המטרופולינית תתפתח גם חשיבה אזורית התרה אחר היתרונות הגלומים בכל אזור? האם יפותחו מרכזי משנה שיצרו מרחבים רב-מוקדיים ובהם ערי עוגן וערי קצה לצד המוקדים המטרופוליניים? האם יתפתחו פרודורים שיקשרו בין המטרופולינים ויהפכו אותם למרחב תכנון ארצי אחד? האם תפותח דוקרטינת תכנון משלימה למטרופולינית השמה דגש על העיר ואזורה?

לדעתי, מה שנדרש כיום הוא מדיניות פיתוח מאוזנת ושקולה התרה אחר איזונים בין צמיחה והכלה, בין המשך הצמיחה במרכז וקידום הפריפריה. על פי הבנק העולמי מדיניות זו צריכה להמשיך ולהתמקד בערים הגדולות תוך דגש על צמיחה ותחרותיות. ההכלה והקיימות, על פי הבנק העולמי, יבואו לאחר מכן. על מנת לקדם את ההכלה, ממליץ הבנק העולמי, על שילוב הפריפריה במרכז באמצעות מערכות תחבורה ותקשורת, שיפור מערכות החינוך והבריאות בפריפריה וזיהוי קבוצות מוגדרות בפריפריה להתערבות ממוקדת.⁵⁶ גישה זו, הסבורה כי יש פתרון מרחבי-כלכלי אחד המתאים לכל האזורים, נדחית על ידי נציבות האיחוד האירופי ועל ידי ה-OECD. האחרונים סבורים כי יש להתאים את הפיתוח לתכונות הייחודיות של כל אזור תוך השענות על מגוון המשאבים האנושיים והסביבתיים המצויים בו.⁵⁷ במרכז גישה זו עומד האיזון בין צמיחה, הכלה חברתית וקיימות. הדגש הוא על לכידות כלכלית ומדיניות מרחבית הפורסת את הפיתוח על פני כל הרשת המרחבית באמצעות רשת של מרכזים: מטרופולין, ערי עוגן וערי קצה. במקום מטרופולין מרכזי שאליו מוליכות כל הדרכים מוצעת גישה רב-מוקדית המאפשרת צמיחה והכלה. התכנית לפיתוח מרחבי של פולין לשנת 2030 היא דוגמה מובהקת לגישה זו. כפי שניתן לראות במפה התכנית הארצית של פולין נשענית על מרחב מטרופוליני רב-מוקדי שבו המוקדים השונים מקושרים זה לזה ברשת של תחבורה משוכללת.

⁵⁴ גון, 2012.
⁵⁵ לרמן,
⁵⁶ The World Bank, 2009
⁵⁷ Barca, 2011

תכנון מרחבי בפולין: כיוונים לאינטגרציה מרחבית 2010 ו-2030
Fig. 2. Directions of Polish spatial integration in 2010 and 2030

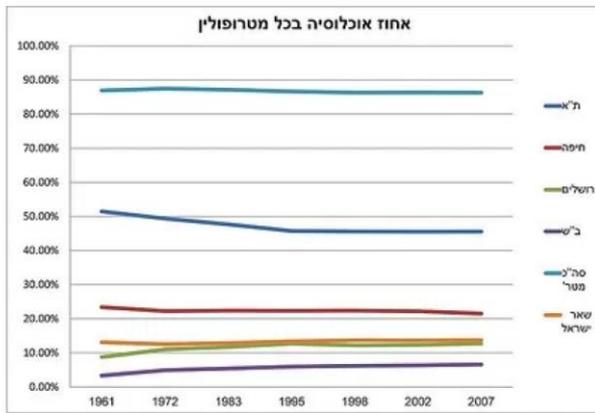


עבודות שנעשו בתחום מצביעות על האפשרות של חיבור בין מוקדים מטרופוליניים והיווצרות של מטרופולקס, שהוא חיבור של שניים או יותר אזורים מטרופוליניים, כמו למשל וושינגטון-בולטימור. אפשרות נוספת היא היווצרות מסדרון מטרופוליני, כמו למשל המסדרון בין פניקס לטוסון באריזונה או בין סן פרנסיסקו לסקרמנטו. אפשרות שלישית היא היווצרות גלקסיה מטרופולינית שבה מתחברים שלושה או יותר אזורים מטרופוליניים, ואפשרות רביעית היא היווצרות מגלופוליס כמו זה שאותר על ידי ג'אן גוטמן בין בוסטון לניו-יורק וושינגטון די.סי.⁵⁸

עבודות אלה רלוונטיות מאוד לתכנון המטרופוליני והאזורי בישראל בשנים הבאות. השלמת הרכבת המהירה בין ירושלים לתל אביב-יפו עתידה לקצר את הנסיעה בין שני המרכזים לכחצי שעה ועשויה להפוך את כל המרחב ביניהם לפרוזדור מטרופוליני של פיתוח כלכלי ומגורים. הצורך בראייה ארצית ואזורית של החיבורים המטרופוליניים מתגבר בשל הצורך לקיים צמיחה כלכלית מצד אחד ולהקטין את האי-שוויון מצד שני. האזורים המטרופוליניים ימשיכו להוות גם בעתיד נדבך מרכזי בתכנון המרחבי של ישראל, מכיוון שרוב האוכלוסייה עתיד להתגורר בהם. דו"ח מעקב תמ"א 35 מספק נתונים מעניינים אודות המרכיב המטרופוליני בתכנון הארצי העכשווי והעתיד.

Lang and Knox, 2009 ⁵⁸

משקל ארבעת המטרופולינים בישראל מאז 1961



טבלת האוכלוסייה במטרופולינים בישראל כולל תחזית ל-2030

מטרופולין	2030	2007	2002	1998	1995	1983	1972	1961
ת"א	5,008	3,145	2,832	2,644	2,452	1,892	1,532	1,104
חיפה	2,363	1,484	1,380	1,299	1,197	888	690	502
ירושלים	1,400	879	769	709	681	466	341	188
ב"ש	723	454	396	359	319	214	152	71
סה"כ מטרופולינים	9,494	5,962	5,377	5,011	4,649	3,460	2,715	1,865
שאר ישראל	1,506	946	849	794	717	510	389	281
סה"כ ישראל	11,000	6,908	6,226	5,805	5,366	3,970	3,104	2,146

- בארבעת המטרופולינים מתגוררים 86 אחוז מכלל האוכלוסייה
- במטרופולין תל אביב מתגוררים 45 אחוז מכלל האוכלוסייה
- בשנת 2030 יתגוררו במטרופולין תל אביב 5 מיליון תושבים לעומת 3.5 מיליון כיום, והיא תהווה 45 אחוז מכלל האוכלוסייה

מקור: דוח מעקב תמ"א 35 מ' 3

עיון באיור מראה כי מאז שנת 1961 מתגוררת כ-86 אחוז מאוכלוסיית ישראל בארבעת האזורים המטרופוליניים, כאשר הריכוז הגדול מצוי במטרופולין תל אביב, כ-45 אחוז מכלל האוכלוסייה. תמונה זו מתאפיינת ביציבות רבה, ואינה עתידה להשתנות עד 2030. בשנה זו עתידים להתגורר במטרופולין תל אביב כ-5 מיליון תושבים לעומת 3.8 מיליון כיום ואוכלוסייה זו תהווה כ-45 אחוז מכלל אוכלוסיית ישראל. מה שצריך להשתנות הוא אופי התכנון ובמיוחד הצורך בהתערבות של המדינה על מנת לפרוס את הפיתוח מהמרכז לעבר השוליים. העיר תל אביב-יפו יכולה לתרום את תרומתה ביצירת רשתות חברתיות-כלכליות עם מטרופולינים אחרים ובקידום חשיבה כלכלית וחברתית לפריסת הפיתוח. לצד החיבור התשתיתית הקשה שיכול להיות מקודם אך ורק על ידי המדינה, יש מקום לחיבור רך המקודם על ידי הרשויות המקומיות באמצעות רשת של קשרים, העברת ידע ולמידה משותפת. לצד התכנון הארצי בעל האופי הסטטוטורי יש מקום להשלמה בדרך של יוזמה מקומית המשלימה את החיבוריות החסרה שהשלטון המרכזי כל כך מתקשה לעמוד לבססה. בפרק השישי אעסוק בנושא זה בהרחבה.

סיכום

פרק זה עסק ביחסי הגומלין שבין העיר תל אביב-יפו והמטרופולין שמסביבה לבין המערכת הארצית. הסקירה הראתה כי מטרופולין תל אביב, ובמיוחד העיר המרכזית, הם המנוע הכלכלי של המדינה. אולם הצמיחה הכלכלית הממוקדת מוליכה בהכרח לאי-שוויון מרחבי ועמו לביקורת גוברת על תל אביב כמטרופולין וכעיר. ההתקבצות הכלכלית, הצמיחה הממוקדת והאי-שוויון אינם ייחודיים לתל אביב והם חוזרים ונשנים בערים גלובליות אחרות ברחבי העולם. ללא התערבות תכנונית עלולה מגמה זו להתחזק בשנים הבאות ולהביא לכך שהצמיחה העולמית תתרכז במספר מצומצם של אזורים מטרופוליניים.

במדינת ישראל, שבה המרחקים בין המוקדים קטנים עשויה להיווצר בעתיד הלא-רחוק רשת של מוקדים מטרופוליניים שבה מתמקד רוב הפיתוח. ייתכן שבעתיד הקרוב יתחבר המטרופולין של תל אביב למטרופולין ירושלים והמסדרון שביניהם עתיד לעבור צמיחה מרשימה. אפשרות נוספת של חיבור בין שלושה מטרופולינים: תל אביב, ירושלים וחיפה. כך למשל, המתכנן ד"ר יואב לרמן סבור שצריך להתכונן לכך שב-2065 תכלול מטרופולין תל-אביב גם את חיפה וירושלים, וכ-80 אחוז מהאוכלוסייה הישראלית. הוא מזכיר כי כבר כיום יש בעולם מטרופולינים רבים בגודל הזה ואף גדולים ממנו, על שטח קטן יותר מישראל, כמו טוקיו (37 מיליון תושבים) או סיאול (22.7 מיליון). ואכן בתמ"א 31 הועלתה האפשרות של חיבור בין שלושת המטרופולינים, ואילו בספר ישראל 2048 שורטטה האפשרות של אצבעות מטרופוליניות המקשרות בין ארבעת המטרופולינים בישראל.⁵⁹

לנוכח התפתחויות אפשריות אלה יש לפתח כבר כיום חשיבה תכנונית חדשה שבה העיר תל אביב-יפו יכולה למלא תפקיד מרכזי. הרעיון המרכזי הוא פריסה של הפיתוח באמצעות רשת המשתפת בצמיחה המתחוללת בגלעיני המטרופולין גם את אזורי הפריפריה. לשם כך יש לחולל תהליכי התקבצות כלכלית בפריפריה ולקשר בינם לבין המרכז באמצעות מערכת אנושית ותשתיות. תל אביב-יפו אינה יכולה להחליף את השלטון המרכזי בתחום פיתוח התשתיות הדורש השקעות רבות. אולם היא יכולה לפעול בתחום התשתיות האנושיות והחברתיות על העברת ידע, ניסיון וטכנולוגיות מהמרכז לעבר הפריפריה. במסגרת זו היא יכולה לסייע בקידום ההון האנושי שבפריפריה, ולתמוך ביצירת מקומות עבודה איכותיים שם. היא גם יכולה לשתף בניסיונה בתחום החינוך, התרבות והאמנות את הגורמים הרלוונטיים בפריפריה ובדרך זו לתרום להעלאת איכות החיים שם. אסטרטגיה העוסקת בהתוויית חזון לעיר תל אביב-יפו יכולה לכלול בתחומה גם נושאים אלה.

⁵⁹ סיון שלמה, 2016.

פרק רביעי: תל אביב-יפו במערכת המטרופולינית

התבוננות היסטורית באזורים מטרופוליניים ברחבי העולם מגלה מספר שלבים בהתפתחות המרחב המטרופוליני. השלב הראשון מתאפיין בריכוז אוכלוסייה ועסקים בעיר ההיסטורית שמסביבה מתפתח מרחב מטרופוליני חד-מוקדי (מונו-צנטרי). השלב השני מתאפיין בפרבור וביזור, כלומר ביציאת אוכלוסייה מהעיר המרכזית והיווצרות טבעות של פרברים: פנימיים וחיצוניים. במהלך שלב זה נרשמת גם יציאת משרדים, מרכזי קניות והיווצרות פארקים טכנולוגיים בשוליים. בדרך זו נוצר מטרופולין רב-מוקדי (פולי-צנטרי). השלב השלישי, המסתמן לאחרונה במספר אזורים מטרופוליניים בעולם, מתאפיין בהתקבצות מחודשת של אוכלוסייה ועסקים – שיבה לעיר ורנסנס מסוים של העיר המרכזית.

במטרופולין תל אביב התהוו במהלך תהליכים אלה מספר טבעות של יישובים פרבריים סביב העיר המרכזית: טבעת פנימית, טבעת תיכונה וטבעת חיצונית. במהלך הזמן חלה דעיכה בגידול של העיר המרכזית ושל הטבעת הפנימית ונרשם גידול מהיר ושגשוג של הטבעת התיכונה והחיצונית. תהליכים אלה לוו בהגירה החוצה מהעיר הפנימית וביזור של הפעילות הכלכלית. כמו כן, התהוותה במהלך תהליכים אלה גזרה משגשגת בצפון שהתרחבה במרוצת הזמן מעבר לעיר תל אביב-יפו והקיפה גם את היישובים שמצפון לעיר. הדבר בא לידי ביטוי ברור במחירי הדיור. מחירי הדיור בצפון תל אביב-יפו ובגזרה הצפונית של המטרופולין גבוהים מדרום העיר ודרום המטרופולין.

פרק זה בוחן את מקומה של העיר תל אביב-יפו במערכת המטרופולינית מבעד לשאלות הבאות:

1. מהם התהליכים הדמוגרפיים והכלכליים המתחוללים לאורך זמן במרחב המטרופוליני וכיצד הם משפיעים על העיר המרכזית תל אביב-יפו?
2. כיצד משתנה מבחינה מורפולוגית הדגם המטרופוליני לאורך זמן וכיצד משפיעה השתנות זו על העיר המרכזית תל אביב-יפו?
3. כיצד נערך התכנון המטרופוליני לקראת תהליכים ותמורות אלה?

התפרסות האוכלוסייה: כשהגלעין הוותיק פוגש את המטרופולין

מאז שנות השישים נרשם גידול מהיר בשולי המטרופולין וירד משקלה של העיר המרכזית. המודל של ואן דן ברג מספק ביטוי גרפי לתהליכים אלה.

גידול האוכלוסייה בשלבים שונים של התפתחות המטרופולין: המודל של ואן דן ברג

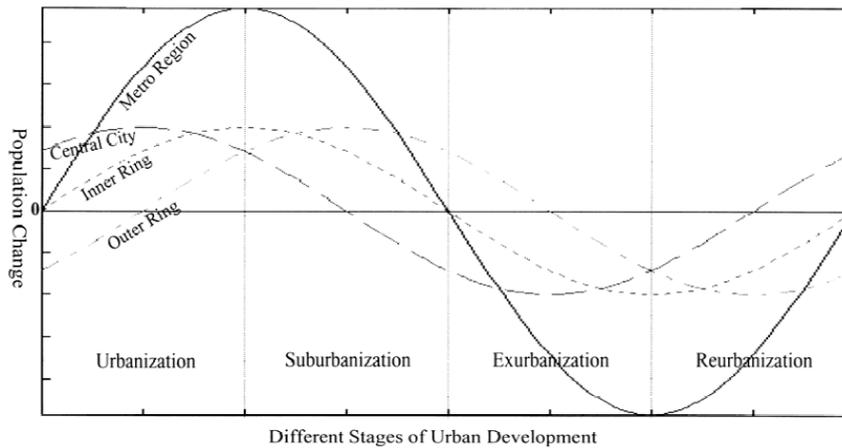


Figure 2.2. Population Growth in Different Stages of Urban Development
Source: Adapted from Van den Berg et al. (1982, 38). Reproduced with permission.
Originally published in Lee and Leigh (2005, 335).

בשלב הראשון, המוגדר כשלב העיור, נהנית העיר המרכזית, לפי המודל של ואן דן ברג, מצמיחה גבוהה ואילו הטבעות הפנימית והחיצונית אף שגדלות צמיחתן נמוכה יותר. זה היה המצב במטרופולין תל אביב עד שנות השישים. בראשית שנות השבעים (1972) היווה הגלעין של תל אביב-יפו 28.6 אחוז מכלל האוכלוסייה במטרופולין והטבעת הפנימית העוטפת אותו הכילה 35.1 אחוז מכלל האוכלוסייה במטרופולין. ביחד היוו הגלעין הוותיק והטבעת הפנימית 63.7 אחוז מכלל האוכלוסייה במטרופולין.⁶⁰

בשלב השני נרשמת, לפי המודל של ואן דן ברג, עלייה מואצת בגידול הטבעת החיצונית ודעיכה בגידול העיר המרכזית. זה הוא המצב במטרופולין תל אביב עד שנות ימינו. בשנת 2015 היוותה העיר תל אביב-יפו רק 11.4 אחוז מכלל אוכלוסיית המטרופולין, כלומר איבדה יותר ממחצית משקלה בהשוואה למצב בראשית שנות השבעים. הטבעת הפנימית היוותה רק 24.7 אחוז מכלל אוכלוסיית המטרופולין, כלומר איבדה כשליש ממשקלה בראשית שנות השבעים. שני האזורים ביחד (הגלעין והטבעת הפנימית) היוו 36.1 אחוז מכלל אוכלוסיית המטרופולין. במלים אחרות, שני האזורים שהיו ביחד כשני שלישי מאוכלוסיית המטרופולין בראשית שנות השבעים מהווים כיום רק כשליש מהאוכלוסייה. הגידול המרשים נרשם בטבעת החיצונית שעלתה מ-14 אחוז מכלל אוכלוסיית המטרופולין בשנת 1972 ל-33.3 אחוז בשנת 2015. ביחד, מהווים הטבעת החיצונית והטבעת התיכונה כשני שלישי מאוכלוסיית המטרופולין (ראה לוח להלן).

⁶⁰ המרכז למחקר כלכלי חברתי, 2016.

POPULATION IN TEL-AVIV METROPOLITAN AREA (PERCENTAGE)

2.4
(2015-1972)

אוכלוסייה במטרופולין
תל-אביב (אחוזים)

- ירידה שיטתית לאורך זמן במשקלו של הגלעין והטבעת הפנימית
- עלייה מתמשכת במשקלן של הטבעת התיכונה והטבעת החיצונית
- עיקר הגידול בטבעת החיצונית

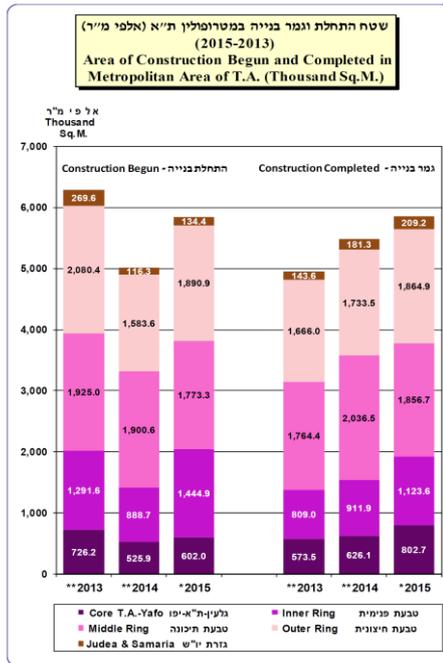
METROPOLITAN	XII.2015	XII.2008	XI.1995	VI.1983	V.1972	מטרופולין
TOTAL	100	100	100	100	100	סה"כ
CORE T.A.-YAFO	11.4	12.5	14.2	21.0	28.6	גלעין ת"א-יפו
INNER RING	24.7	26.5	32.0	34.1	35.1	טבעת פנימית
NORTHERN SECTOR	3.7	3.9	4.9	-	-	גזרה צפונית
EASTERN SECTOR	12.3	12.7	14.5	16.7	19.1	גזרה מזרחית
SOUTHERN SECTOR	8.7	9.8	12.5	17.4	16.0	גזרת דרומית
MIDDLE RING	30.5	31.3	30.7	28.6	22.3	טבעת תיכונה
NORTHERN SECTOR	6.0	6.2	6.3	8.7	6.1	גזרה צפונית
EASTERN SECTOR	8.1	8.2	7.9	13.0	11.6	גזרה מזרחית
SOUTHERN SECTOR	16.4	16.9	16.4	6.9	4.6	גזרה דרומית
OUTER RING	33.3	29.8	23.2	16.3	14.0	טבעת חיצונית
NORTHERN SECTOR	12.5	12.5	11.5	4.2	3.2	גזרה צפונית
EASTERN SECTOR	7.2	6.8	3.2	6.0	6.0	גזרה מזרחית
SOUTHERN SECTOR	11.4	10.4	8.5	6.1	4.8	גזרה דרומית
SECTOR OF ISRAELI LOCALITIES IN JUDEA AND SAMARIA	2.2	-	-	-	-	גזרת יישובים ישראליים ביו"ש

1. SEE NOTE IN TABLE 2.3.

1. ראה הערה בלוח 2.3.

במהלך תהליכים אלה חל קיטון לא רק יחסי אלא גם אבסולוטי באוכלוסיית העיר המרכזית של תל אביב-יפו, ובעיר נרשם מאזן הגירה שלילי גבוה יחסית. משפחות צעירות העדיפו מקומות דיור מרווחים וזולים יותר בטבעת החיצונית ומעמד הביניים החל להדחק החוצה. עצירת הגידול בעיר המרכזית ובטבעת הפנימית לוותה גם בהזדקנות האוכלוסייה. בעקבות תהליכים אלה גברה ההדמות בין העיר המרכזית לטבעת הפנימית ונוצרו לחצים למיזוג רשויות.

בשלב השלישי נמשך הגידול בטבעת החיצונית ואף ביישובים שמעברה: יישובי איכות החיים ביהודה ושומרון המהווים חלק מאזן שנת 2008 חלק מהמטרופולין. לפי המודל של ואן דן ברג, מתחילה בשלב הרביעי צמיחה בעיר המרכזית בתהליך המכונה לעתים עיור מחודש. בתל אביב ובטבעת הפנימית אכן נרשמה בשנים האחרונות עלייה מתונה בגודל האוכלוסייה. מקורה של עלייה זו הוא בריבוי טבעי והשתקעות של עולים ולא דווקא בהגירה פנימית. שלב זה מלווה בתל אביב-יפו וכן בערי הטבעת הפנימית בתהליכם של התחדשות עירונית, ג'נטריפיקציה ורנסנס עירוני. אולם הדיור בעיר עדיין יקר מאוד וצעירים המצויים בראשית דרכם מתקשים לעמוד במחירים הגבוהים. התוצאה היא ירידה באחוז הצעירים בעיר מ-33 אחוז בשנת 2008 ל-28 אחוז בשנת 2015. השאלה היא האם התהליכים של עיור מחודש המסתמנים בשלב הרביעי גם בתל אביב-יפו מסמנים תפנית מהותית ביחסים בין העיר המרכזית למטרופולין שמסביבה. האיור הבא מראה כי השלב הרביעי לפי מודל ואן דן ברג אינו עתיד להגיע בקרוב לעיר תל אביב-יפו.



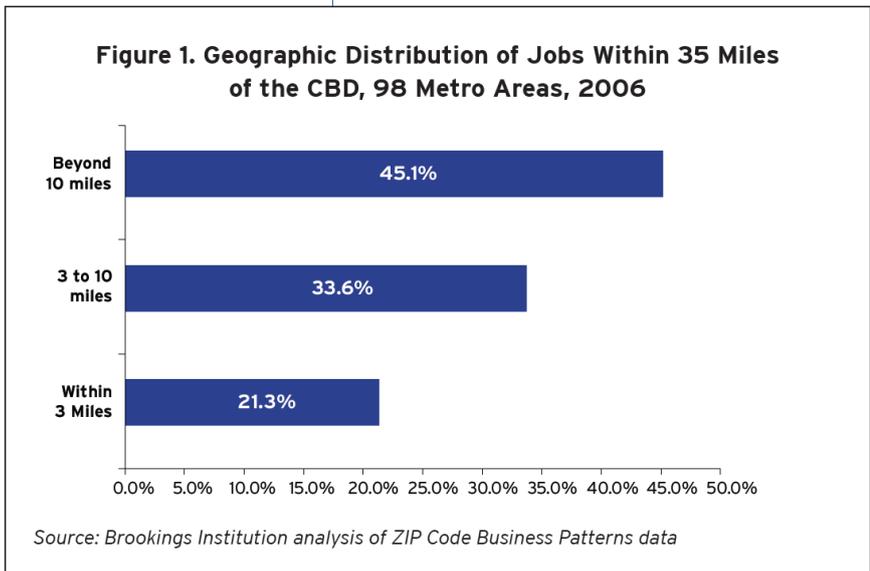
- רוב הבנייה מתנהל בטבעת התיכונה והחיצונית
- פירוש הדבר המשך הגידול באזורים אלה
- תל אביב לא תוכל להתחרות בתחום זה
- התחרות יכולה להיות בשליטה בשירותים, בשליטה בפיננסים, בחיזוק ההיי-טק, התרבות ודגש חזק על השכלה
- צריך לשפר תחבורה כדי להנגיש את העיר

על פי נתוני התחלות וגמר בנייה, מעל שני שליש מהבנייה מתנהל בשנים האחרונות (2015-2013) בטבעת התיכונה והחיצונית ובשוליים החיצוניים של יהודה ושומרון. פירוש הדבר המשך הזגם המרחבי הקיים של תפרוסת האוכלוסייה.

ביזור מקומות התעסוקה: כשהמטרופולין המונוצנטרי הופך לפוליצנטרי

בעשורים האחרונים נרשם גידול מהיר של התעסוקה בשוליים וחלה ירידה במשקלה של העיר המרכזית בתעסוקה. במקביל, נרשמה עלייה בחשיבותם של מרכזי משנה ברחבי המטרופולין המספקים מגוון של פונקציות ושירותים אחרים: כלכלה, חינוך, מדע, טכנולוגיה, בידור וביילוי, ומרכזים לוגיסטיים, כמו: שדות תעופה וסביבתם. מחקר שנערך במכון ברוקנס מראה כי רק 21 אחוז מכלל המועסקים ב-98 האזורים המטרופוליניים הראשיים בארה"ב עובדים במרחק 5 ק"מ ממרכז העסקים הראשי של העיר המרכזית, עוד 33.6 אחוז עובדים במרחק של 5 עד 16 ק"מ מהעיר המרכזית, והיתר, 45 אחוז, עובדים במרחק של 16 ק"מ ומעלה ממרכז העיר הראשית (ראה איור).⁶¹

רק 21 אחוז מכלל המועסקים ב-98 האזורים המטרופוליניים הראשיים בארה"ב עובדים במרחק 5 ק"מ ממרכז העיר הראשית, בעוד שאחוז כפול (45 אחוז) עובדים במרחק של 16 ק"מ ומעלה ממרכז העיר הראשית.



המיקום של מקומות העבודה משתנה בהתאם לענף הכלכלי. יותר מ-30 אחוז של מקומות העבודה בשירותים, פיננסים, ביטוח ושירותי חינוך נמצא במרחק של עד 5 ק"מ ממרכז העיר הראשית, אבל רק בין 13 עד 20 אחוז ממקומות העבודה בתחומי התעשייה, הבנייה, המסחר הקמעוני והתחבורה. בין השנים 1998 ל-2006 התעסוקה התבזרה באופן שיטתי: אחוז מקומות העבודה הנמצאים במרחק של עד 5 ק"מ מהמע"ר ירד, ואילו אחוז מקומות העבודה המצויים במרחב של למעלה מ-16 ק"מ מהמע"ר עלה. אחוז מקומות העבודה במרחב שבין 5 ל-16 ק"מ נותר קבוע. המשמעות היא העדפה של מקומות העבודה להתמקם בשוליים המרוחקים של המטרופולין, ככל הנראה בשל הנגישות הטובה יותר, החנייה המרווחת והמחיר הנמוך ליחידת שטח.

העיר תל אביב-יפו חווה תהליכים דומים. היציאה של עסקים מהעיר המרכזית לעבר מרכזי המשנה החלה לפני כעשור עם יציאת מטות חברות הביטוח לרמת גן, פתח תקווה וגבעתיים. בהמשך נרשמה יציאה של חלק ממטות הבנקים. כיום ממוקמים בעיר 6 בין 9 מטות הבנקים. רוב הפעילות המיחשובית והטכנולוגית של הבנקים עזבה את העיר לכיוון לוד, ראשון-לציון ועוד. רק לאחרונה הוקם מרכז התמיכה של בנק לאומי לתעשיות ההיי-טק, "לאומי ביזנס סנטר", בהרצליה ולא בתל-אביב. כך נהג גם הבנק הבינלאומי החשוב UBS. גם מספר סניפי הבנקים בעיר הצטמצם בין השנים 1990 ל-2014 מ-234 ל-155. המשמעות של היציאה היא אובדן מקומות עבודה ואובדן השקעות והכנסות לעירייה. במקביל נוצרו

שלוחות מע"ריות מעבר למע"ר הראשי של תל אביב. כיום ניתן להצביע על מספר שלוחות בולטות: הרצליה פיתוח, קרית אריה/קרית מטלון.⁶²

הסיבות ליציאה מהעיר המרכזית באזורים המטרופוליניים ברחבי העולם הן מגוונות ומשקפים גורמי דחיפה מהמרכז וגורמי משיכה המופעלים על ידי השוליים. יוקר הדיור ורנטה גבוהה בעיר המרכזית דוחפים משפחות ועסקים לצאת לעבר השוליים. מנגד זמינות והיצע של שטחים למשרדים ולדיור בטבעת החיצונית מושכים לשם משרדים ומשפחות התרות אחר דיור זול בצפיפות נמוכה. גורמים נוספים הדוחפים החוצה מהמרכז הם התיישנות התשתית במרכז, בעיית התחבורה, וכן תהליכים של הזדקרות חברתית, עוני ופשיעה בעיר המרכזית. במטרופולין תל אביב מועצמים תהליכי הגידול של הטבעות החיצוניות עלי ידי בנייה מסיבית המתוכננת במסגרת הסכמי הגג בין הממשלה לרשויות המקומיות בשולי המטרופולין.

ממטרופולין מונוצנטרי למטרופולין פוליצנטרי

לגידול של שולי המטרופולין יש השלכות על ההתפתחות הכלכלית והמערכת התחבורתית של האזור. אזורים מטרופוליניים רבים הופכים מכאלה המאופיינים על ידי גלעין מרכזי אחד לכאלה המתאפיינים בגלעין ובמרכזי משנה. אזורי מטרופולין מעין אלה מכונים פוליצנטריים והם מאפיינים את האזורים של הלסינקי, הרנדשטדט, בלטימור-ווישינגטון ומטרופולין תל אביב.⁶³ בניגוד למטרופולין המונוצנטרית אשר מתאפיינת במערכת דרכים רדיאלית המחברת בין השוליים למרכז, המטרופולין הפוליצנטרית מתאפיינת גם בדרכים טבעתיות המקשרות בין מרכז המשנה. המוקדים של המטרופולין הפוליצנטרית הם מגוונים:

1. מרכזים פוליטיים-אדמיניסטרטיביים הנוטים להתרכז בעיר הפנימית, כמו באמסטרדם, וינה ושטרסבורג.
2. מרכזי עסקים הכוללים פיננסים, ביטוח, מטות של פירמות גדולות, עסקים בתחום הנדל"ן ושירותים עסקיים כמו רואי חשבון, עורכי דין, ניהול וייעוץ הממוקמים במרכז העסקים הראשי היוקרתי הוותיק (ברלין) או במרכזים מודרניים חדשים בקצה העיר הפנימית (אמסטרדם)
3. מרכזי עסקים, טכנולוגיה וענפים חדשניים הכוללים טכנולוגיות תקשורת, מידע, מדיה חברתית. אלה ממוקמים בקצה העיר המרכזית בפארקים מודרניים של משרדים מחוץ לעיר המרכזית כמו למשל בברצלונה, ברלין וקופנהגן
4. מרכזי תרבות ובידור וכן מלונות הממוקמים בעיר ההיסטורית עם ביזור מסוים.
5. מרכזים מסחריים גדולים ובידור המצויים בעיר הפנימית, בצמתים ובשוליים של המטרופולין
6. מוסדות השכלה גבוהה ומרכזי ידע ומחקר ופארקים תעשייתיים הנוטים לצאת לעבר שולי המטרופולין.

⁶² צ'רני, 2009.

⁶³ Knieling Jörg. 2014

7. מרכזים לוגיסטיים של תחבורה, מסחר סיטוני הממוקמים בפרברים לאורך נתיבי תחבורה מהירים, בצמתים מרכזים המובילים לעיר המרכזית.
8. מרכז של שדה תעופה בינלאומי שבקרבתו מצויים גם מטות של פירמות גדולות כמו סכיפול באמסטרדם.⁶⁴

המבנה הפוליצינטרי, המאפיין גם את מטרופולין תל אביב, מעניק לאזור מספר יתרונות. השטחת המרכזיות של הגלעין מאפשרת צמיחה מהירה במספר גדול יחסית של מקומות ומורידה את הלחץ על הגלעין. היא גם מאפשרת למרכזים שונים להתמחות בתחומים שונים, מעודדת תחרות בין ערים וכך מעודדת חדשנות. החסרונות הם: ריחוק בין המרכזים צורך בקישוריות ביניהם.

מרכזי המשנה במטרופולין תל אביב מקיפים פעילויות שונות, ובכלל זה עסקים, פארקים טכנולוגיים, מתחמי לוגיסטיקה, מסחר ובילוי. להלן כמה דוגמאות:

אזור התעסוקה בהרצליה בהרצליה פיתוח. חברת "סאיטקס" מחלוצות ההיי-טק בישראל, הקימה בו את מפעליה, ובעקבותיה הגיעו מפעלי היי-טק נוספים ונציגויות של חברות היי-טק רב-לאומיות, שלהם נבנו מגדלי משרדים חדשים. האזור נחשב היום לאחד מאזורי התעשייה המתקדמים בישראל. יש בו מסעדות רבות ושטחי מסחר נרחבים, המושכים גם לקוחות רבים שמחוץ להרצליה פיתוח. מרכזי תעסוקה נוספים מצויים בערים רעננה (היי-טק), ראש העין (אזור תעשייה אפק)

פארק המדע ברחובות/נס ציונה. זהו פארק של תעשיות טכנולוגיה והייטק שיתרונו המרחבי אמור להגיע מסמיכותו למוסדות אקדמיים-מחקריים: מכון ויצמן למדע, הפקולטה לחקלאות של האוניברסיטה העברית) ברחובות, מכון וולקני בראשון לציון והמכון למחקר ביולוגי בישראל בנס ציונה. עם החברות השוכנות בפארק נמנות "HP Indigo" (שבבעלות HP), אל-אופ (שבבעלות אלביט מערכות), חברת האינטרנט קונדואיט, QBI (שהוקמה על ידי חוקרים ממכון ויצמן למדע) ועוד.

איירפורט סיטי. אזור משרדים, לוגיסטיקה והיי-טק, אשר משתרע על פני שטח של 750 דונם. הוא כולל שטחים ומבנים בשטח כולל של כ-420,000 מ"ר המיועדים להשכרה לתעשייה, אחסנה ולוגיסטיקה ומשרדים, וכן מרכז קונגרסים בשטח בנוי של 4,300 מ"ר, ושטחי מסחר והסעדה. עוד מתוכנן לקום במקום בית מלון ובו 250 חדרים. עם החברות הפועלות במקום נמנות חברות תקשורת, אופנה, תחבורה ולוגיסטיקה, הרשות לחדשנות, DHL הייטק חברות רכב ועוד. בקרבת מקום נמצא גם היכל התרבות של חבל מודיעין ובו אולם לתיאטרון, קונצרטים ומופעי תרבות שונים. כן נמצא שם מרכז קונגרסים ואירועים "אוניו".

לצד מרכזי התעסוקה קיימים מספר מרכזי מסחר ובילוי בעלי כושר משיכה מטרופוליני ואף כלל ארצי, ובכלל זה:

⁶⁴ Van Criekingen, Bachmann, Guisset and Lennert, 2007
38

מרכז מסחרי, בילו סנטר, בצומת בילו ברחובות. זהו מרכז מסחרי גדול, ששטחו 74,000 מטרים רבועים ובו 27,600 מטרים רבועים מבנים מסחריים, חלקם בני שתי קומות וכ-1,400 מקומות חניה. בילו סנטר ממוקם בין שני מרכזים מסחריים סמוכים, עקרון אלפיים, המתפתח מצדו המערבי של כביש 411 ואזור מסחרי קטן בכניסה לכפר ביל"ו. בילו סנטר פתוח גם בשבתות ובחגים. בנוסף למסחר יש בו גם מתקני שעשועים לילדים.

מתחם איקאה נתניה – בנוסף לחנות איקאה (הכוללת בפני עצמה מעל 20,000 מ"ר מסחר), כולל המתחם שטחי מסחר ובילוי. לצד אלה מצויים גם מרכזי מסחר בשפיים ובגעש.

תכנון מטרופוליני

ההתרחבות וההתפרסות של המטרופולין העלו לקדמת הבא התכנונית את נושא התכנון האסטרטגי של אזורים מטרופוליניים. נושא זה אמנם אינו עומד בלבו של חיבור זה מכיוון שהמוקד הוא העיר תל אביב-יפו במטרופולין ולא המטרופולין-יורק, לונדון, ברצלונה, וונקובר, סידני, סינגפור הוכנו בשנים האחרונות תכניות לכלל המטרופולין וכך גם למטרופולין תל אביב בשנות התשעים. לכל מטרופולין ייחוד משלה, אולם מעבר לקווים הייחודיים ניתן להבחין במספר נושאים משותפים השבים ונשנים באזורי המטרופולין השונים. נושא ראשי אחד הוא הגברת כושר התחרות הכלכלית של המטרופולין בשווקים הבינלאומיים, נושא שני הוא שיפור התחבורה והקישוריות בין המרכז ומרכזי המשנה. נושא שלישי הוא התמודדות עם בעיות חברתיות ובמיוחד עם נושא אספקת דיור בר קיימה, נושא רביעי הוא העלאת איכות הסביבה וההתמודדות עם הגידול בטביעת הרגל האקולוגית. נושא חמישי הוא הגברת החוסן של המטרופולין ויכולתו לעמוד בפני הפרעות פתאומיות או מתמשכות ונושא שישי הוא הצורך בפיתוח בממשל מטרופוליני שיאפשר לעיר המרכזית ומרכזי המשנה התמודדות יעילה ותיאום בנושאי המפתח שנסקרו לעיל.

סיכום

ההתמודדות של העיר תל אביב-יפו עם ההיווצרות של מרכזי משנה ברחבי המטרופולין מעלה שאלות ביחס למדיניות העירונית והיכולת של המנהיגות המקומית לעצב מדיניות שתתייחס לתהליכים שהוצגו, ובכלל זה יציאת ענף הפיננסים, הביטוח והעסקים מהעיר והדחיקה של מעמד הביניים. נושא אחר שיש לתת עליו את הדעת הוא הקישוריות התחבורתית בין הגלעין הוותיק ויתר המטרופולין. ללא התייחסות מעין זו היציאה של האוכלוסייה והתעסוקה יימשכו. במיוחד יש להקדיש תשומת לב לענף הפיננסים, ההיי-טק, משיכה של צעירים יצירתיים, גיוון האוכלוסייה והשקעה במרכזים הוותיקים. יש להכיר בענף הפיננסים כענף קריטי בכלכלה העירונית, ולראות בו מקור למשיכת כוח אדם איכותי והשקעות בינלאומיות. לשם כך, העירייה צריכה לפתוח בדיאלוג אמיתי עם התעשייה ולשתפה בקבלת החלטות הנוגעות לעתידה, כפי שנעשה על ידי עיריית לונדון וערים אחרות. כמו כן, יש למשוך לעיר עסקים קטנים ובינוניים העשויים להיות נשכרים מזמינות רחבה וחדשה של שטחי משרד בעיר ואולי גם מהמתנתות

מסוימת בדמי השכירות. יש לפתח מרחבי עבודה משותפים, למשוך שחקנים בינלאומיים בעלי שם, לטפח מפגשים עם יזמים ומממנים ולשלב בפעילויות אלה. יש גם לתת את הדעת על פיתוח של מוקדי תרבות, בילוי, גסטרונומיה ועוד. נושאים אלה עולים יותר ויותר על סדר היום של העיר המרכזית ובמספר מטרופולינים בעולם החל להסתמן שינוי במגמה הבא לידי ביטוי בהתקבצות של אוכלוסייה ועסקים בגלעין הוותיק.



פרק חמישי: העיר הגלובלית בתוך תל אביב-יפו

אחד הגורמים הראשיים המסייע בתהליך השיבה לעיר המרכזית הוא תהליך הגלובליזציה וההתקבצות הכלכלית והתעסוקתית המתלווה אליו. התחרות ברמה העולמית ממצבת את העיר המרכזית בחזית הקדמית של העסקים, הידע, התרבות, הערכים החברתיים וסגנון החיים. כל אלה מהווים אבן שואבת לאוכלוסיות מגוונות ובמיוחד לאלה השייכים לרובד הגבוה ולרובד הנמוך. הדבר המעודד שאובחן בשנים האחרונות הוא המשיכה של צעירים משכילים לעיר המרכזית על אף המחירים הגבוהים של הדיור. אחת התוצאות הוא תהליך של עיור מחודש ורנסנס עירוני. לצד תהליכים אלה של שיבה לעיר ורנסנס עירוני עומדת העיר הגלובלית בפני מספר אתגרים ובכלל זה התבלות של מבנים ותשתיות, אי-שוויון חברתי-כלכלי, עלייה בשיעור הקשישים, הצורך לנהל אוכלוסייה מגוונת הכוללת קהילות של מהגרים מארצות שונות ושיפור מתמיד של הסביבה במטרה לשפר את איכות החיים. בתל אביב-יפו מתווספים לאתגרים אלה גם האתגר של מערכת היחסים עם האוכלוסייה הערבית והתמעטות הצעירים בעיר. חלק מנושאים אלה נסקרו בהרחבה בדוח חברה וקהילה בעיר תל אביב-יפו וכאן הם מוצגים באופן תמציתי בלבד.

תהליך עיור מחודש ורנסנס עירוני

תהליך ההתקבצות בגלעין הוותיק בא לידי ביטוי בשיבה לעיר ובגידול משקלו של הגלעין בסך האוכלוסייה במטרופולין. בד בבד מסתמנים תהליכים של חידוש מרכזי ערים המלווים בתהליכי ג'נטריפיקציה בתחומי המגורים, המסחר והשירותים. לעיר ההיסטורית נכנסות פירמות ועסקים בינלאומיים ונרשמת מגמה של עירוב שימושי קרקע. מאז שנת 2010 נרשמו בחלק מהגלעינים של המטרופוליינים בארה"ב שיעורי גידול גבוהים יותר של האוכלוסייה מאשר ביתר חלקי המטרופולין. זאת ועוד, מאז שנת 2010 נרשם גידול מהיר יותר בגלעין של צעירים משכילים בני דור המילניום מאשר ביתר חלקי המטרופולין. כך למשל גדלה אוכלוסיית העיר ניו-יורק ב-4.6 אחוז בין השנים 2010 ל-2015 בעוד שיתר המטרופולין (ללא הגלעין) גדל רק ב-2.1 אחוז. כלומר אחוז הגידול של הגלעין היה גבוה פי 2.17 מאשר הגידול של יתר המטרופולין. שיעורי גידול גבוהים בגלעין נרשמו גם בפילדפיה, בוסטון, סיאטל, וושינגטון די.סי. אוסטיין, מיאמי וסן דייגו.

הנתונים המעניינים יותר הם אלה המראים את הגידול בגלעין של אוכלוסיית הצעירים המשכילים. בעיר שיקגו, למשל, גדלה קבוצת הצעירים המשכילים ב-15.3 אחוז בין השנים 2010 ל-2015, בעוד שאחוז הגידול של קבוצה זו במטרופולין שיקגו ללא הגלעין היה פחות מאחוז. במלים אחרות, הגידול של אוכלוסיית הצעירים המשכילים בעיר שיקגו היה גדול פי 16 כמעט מהגידול של קבוצה זו במטרופולין כולו. שיעורי גידול גבוהים של אוכלוסיית הצעירים המשכילים נרשמו גם באוסטיין, סנט לואיס, דטרויט, וושינגטון די.סי. בוסטון וניו-יורק. אחת השאלות שעולות לנוכח נתונים אלה היא כיצד יכולים צעירים משכילים שהכנסתם אינה גבוהה להתגורר בגלעינים הוותיקים המתאפיינים במחירי דיור גבוהים. בירור

ראשוני העלה כי צעירים אלה חולקים יחד דירה אחת, כלומר מצטופפים, ומשלמים ביחד רנטה גבוהה, ובלבד שיגורו בלב הפועם של המטרופולין.

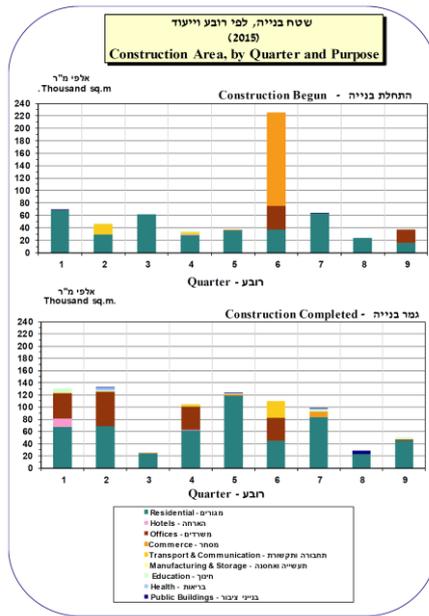
הגלעינים הוותיקים ברחבי העולם ערים לצורך למשוך אוכלוסייה צעירה ועסקים. חלק מהם פועל בדרך של תכנון פיזי מתקדם על מנת לקדם תמורות אלה. כך למשל התכנית החדשה של העיר אמסטרדם מכוונת ליצור עיר רבת מוקדים כפי שמתואר באיור שלהלן.



- תכנון פיזי רב-מוקדי של אמסטרדם לקראת שנת 2040
- **ציפוף:** מילוי מרווחים, העלאת אחוזי בנייה
 - **טרנספורמציה:** יעוד מחדש של מרכזים עסקיים חד-תפקודיים והפיכתם לרב-תפקודיים: עסקים ומגורים
 - **תחבורה ציבורית יעילה ברמה אזורית**
 - **מרחב ציבורי** באיכות גבוהה יותר כולל שבילי אופניים ודרכים להולכי רגל ושיפור העירוניות ברחובות הראשיים
 - **השקעה בשטחים ירוקים**
 - **מעבר לאנרגיה בת-קיימה**

התכנון הפיזי של העיר לקראת שנת 2040 הוא רב-מוקדי. הוא מתאפיין בציפוף: מילוי מרווחים והעלאת אחוזי בנייה. לצד הציפוף יש מגמה של טרנספורמציה של מרכזי עסקים והפיכתם ממרכזים עסקיים חד-תפקודיים לרב-תפקודיים הכוללים עסקים ומגורים. מגמה דומה אותרה בוונקובר. בבד בבד עם הציפוף והטרנספורמציה של מרכזי העסקים ניתנה באמסטרדם תשומת לב רבה לשדרוג התחבורה ציבורית ולהפיכתה ליעילה יותר ברמה הפנים עירונית והאזורית. גם המרחב הציבורי שודרג לרמה גבוהה יותר באמצעות שבילי אופניים ודרכים להולכי רגל, הוקדשה מחשבה רבה להשקעה בשטחים הירוקים ובאיכות החיים העירונית והרשות החלה במעבר לאנרגיה בת-קיימה.

בתל אביב-יפו קיימת מודעות לאפשרות השיבה לעיר וקיים רצון לעודד את תהליך העיור המחודש ועמו את ההתקבצות העסקית בתוך העיר. בשנים האחרונות נרשם בעיר גידול מתון של האוכלוסייה. אוכלוסיית התלמידים בגני הילדים ובתי הספר היסודיים גדלה והולכה לביקוש גובר לכיתות גן ובית ספר יסודי. בעיר מתנהלת בנייה בקנה מידה רחב למשרדים ולמגורים (ראה איור להלן). בנייה בקנה מידה רחב למשרדים ומסחר מתנהלת במרכז העיר תל אביב-יפו אך גם ברובעים 1,2,4. לצידה קיימת בנייה למגורים בכל הרובעים ובמיוחד ברובעים 5-7.



בנייה בקנה מידה רחב למשרדים ומסחר במרכז העיר תל אביב-יפו אך גם ברובעים 1,2,4. זו התופעה המרכזית. לצידה בנייה למגורים בכל הרובעים ובמיוחד ברובע 7 ו-5

במקביל לצמיחה הדמוגרפית נרשמה גם צמיחה מרשימה בתחום העסקי. בין השנים 2012 ל-2014 נרשם גידול של 40 אחוז במספר חברות ההזנק בעיר לעומת 26 אחוז במטרופולין כולו ובישראל. כשני שלישי מחברות ההיי-טק בעיר הן חברות סטארט-אפ 'צעירות'.

הרנסנס העירוני בעיר תל אביב-יפו בא לידי ביטוי גם בכניסה של עסקים וחברות רב-לאומיות לעיר וכניסה של קרנות הון סיכון. במיוחד חשובה הכניסה של מרכזי מחקר ופיתוח (מו"פ), המהווים מנוע רב-חשיבות בפיתוח הכלכלה הישראלית. בתל אביב מסתמנת מגמת שיא בהקמת מרכזי מחקר ופיתוח שלא נראתה בעיר מאז תחילת שנות ה-2000. ובכלל זה של חברות בינלאומיות מובילות: Facebook, Google, Amazon, Daimler, Bosch, NVidia ועוד. שיעור הצמיחה של המועסקים במרכזי המו"פ בעיר היה 115 אחוז, פי שלושה מאשר בישראל.

במקום הגופים הפיננסיים שיצאו מהמע"ר הוותיק בשרות רוטשילד וסביבתו נכנסות לאזור חברות הייטק קטנות ובינוניות וסטארט-אפים. במקביל נרשמה גם התרחבות של חללי העבודה, כמו מיינדספייס. הסניף של מיינדספייס במגדל ציון התחיל ב-900 מ"ר בעת הפתיחה לפני כארבע שנים, ועד סוף שנת 2017 יגיע שטח המתחמים שמושכרים על ידה להיקף של 10 אלף מ"ר (יחד עם בניין הבורסה שנמצא מאחורי מגדל ציון על רחוב אחד העם הצמוד). שדרות רוטשילד הוא אחד המקומות החמים ביותר בעיר, מכיוון שהוא אפנתי, מציע מיקום מרכזי ושוקק, ויש לו תשתיות מפותחות מהתקופה ששימש כמרכז פיננסי. זהו מקום היכול בקלות לתפקד כאזור של חדשנות ולמשוך אליו צעירים ובעלי כישורים בתחום המחקר והפיתוח וההיי-טק.

האתגרים של התבלות תשתית ומבנים

ניצול המומנטום של העיור המחודש והרנסנס העירוני, מחייב את העיר תל אביב-יפו כמו ערי עולם אחרות להתמודד עם הבעיה של התבלות תשתיות ומבנים. זו אינה בעיה המיוחדת לעיר. כך למשל הלחץ על התשתיות בעיר ניו-יורק בא לידי ביטוי בגידול במספר המשתמשים בשירותי התחבורה הציבורית ובכלל זה הרכבת התחתית ובהתבלות התשתיות עד לרמה המסכנת את המשתמשים. במקומות אחרים בא הדבר לידי ביטוי בעיכובים בלוח הזמנים, בצפיפות ובדוחק. בתל אביב מצב התחבורה הציבורית הוא בכי רע והיא זוכה לדירוג נמוך מצד המשתמשים. אתגר אחר הניצב בפני העיר תל אביב-יפו הוא ההתבלות של מבנים ותיקים והצורך הגובר בהתחדשות עירונית. לב העיר מתאפיין בבתים ההולכים ומתבלים ובאוכלוסייה מזדקנת. השקיעה של אזור זה עלולה לפגוע בעיר ולהחליש את כוחה כלב הפועם של הכלכלה הלאומית והמטרופולינית. אתגר זה מועצם נוכח הצורך למשוך השקעות בינלאומיות, עסקים וחברות התרים אחרי מקומות אסתטיים ומושכים.

האתגרים החברתיים⁶⁵

אי-שוויון וסגרגציה. תהליך הגלובליזציה מביא לעיר אוכלוסיות מהרובד הכלכלי-חברתי הגבוה, המאיישות את התעסוקות המובילות ואוכלוסיות מהרובד הכלכלי הנמוך, הנמשכות לעיר בשל היצע ההזדמנויות בתעסוקות כמו הארחה, הסעדה, ניקיון, טיפול בקשישים. בכל הערים הגדולות ברחבי העולם נרשמה בשנים האחרונות מגמה ברורה של גידול באי-שוויון וברמת הסגרגציה. בעיר תל אביב-יפו מתלכד תהליך מקטב זה עם התהליכים ההיסטוריים שיצרו פיצול חברתי-כלכלי בעיר בין האוכלוסייה המבוססת בצפון לבין האוכלוסייה הפחות מבוססת בדרום. התוצאה היא אי-שוויון הניכר ברמת ההכנסה, במחירי הדיור, ובהישגים בלימודים. תהליכים חברתיים אלה מלווים בסגרגציה במגורים ובהיווצרות עולמות חברתיים המנותקים במידה רבה זה מזה. האי-שוויון והסגרגציה במגורים משפיעים על ההישגים בחינוך. גם כאשר התקציבים המוזרמים לאזורים השונים של העיר שווים קשה לשנות את הפערים בחינוך וזאת בשל השפעת הסביבה המקומית על ההישגים בלימודים. המגמות המסתמנות ברבות מהערים הגדולות הן גידול באי-שוויון וברמת הסגרגציה.⁶⁶

יוקר הדיור והמחיה דוחף מהעיר את מעמד הביניים וחלק מהצעירים ופוגע באפשרות ליצור עיר מושכת שבה מגוון של קבוצות אוכלוסייה. ודווקא מגוון זה הוא אבן שואבת למשיכת כוחות יצרתיים לעבר העיר המרכזית. הגידול באי-שוויון בתוך העיר העשוי לאיים על המשך הפיתוח והצמיחה, ליצור דלגיטימציה לתהליכים הכלכליים ולמערכת הפוליטית, לגרום לניכור, לפשיעה ולפגוע בסופו של דבר ביכולתה של תל אביב-יפו לשפר את מעמדה בקרב ערי העולם.

⁶⁵ נושא זה נסקר בהרחבה בדוח חברה וקהילה בעיר תל אביב-יפו וכאן הוא מוצג באופן תמציתי בלבד.

⁶⁶ OECD, 2015

יחסי יהודים וערבים. בתוך המערכת הכללית של אי-שוויון וסגרגציה קיים פיצול אתנו-לאומי בין יהודים לבין ערבים. האוכלוסיה הערבית בתל-יפו מנתה 18,300 נפש בשנת 2015, והיוותה 4.2 אחוז מכלל אוכלוסיית העיר. רוב האוכלוסייה הערבית, 86 אחוז, התגוררה ביפו (רובע 7) והיא התאפיינה ברמה חברתית וכלכלית נמוכה מזו של היהודים⁶⁷.

השלטון המקומי מבקש להגביר את השילוב בין יפו לתל אביב. הדבר בא לידי ביטוי בהשקעות גדולות בתשתית פיסית ביפו, בהשקעה גדולה בתחום הקהילתי ובכלל זה הקמת המשלמה, בפיתוח מרכזים קהילתיים המעניקים שירותים לכל האוכלוסיות, בהתפתחות ארגונים של ערבים ויהודים העוסקים בנושאים שבמוקד סדר היום הציבורי. מנגד, קיימים תהליכים הפועלים לחיזוק ההפרדה בין שני חלקי העיר. הדבר בא לידי ביטוי בין היתר בנרטיבים שמטפחים את הזהות הנפרדת ושומרים על ההבדלות האתנו-לאומית. כעיר גלובלית שחרטה על דגלה את הערכים של דמוקרטיה וזכויות אדם האתגר העומד בפני העיר הוא כיצד ליצור מרחב משותף בין יהודים לערבים בעיר המגשר על פני פיצולים ופערים. זהו אחד האתגרים התרבותיים המרכזיים הניצבים בפני קברניטי העיר תל אביב-יפו.

האתגר הדמוגרפי⁶⁸

צעירים

תל-אביב-יפו היא עיר של צעירים. אחוז הצעירים בתל אביב בגילאים הפרודוקטיביים, 25 עד 35, גבוה בהשוואה לישראל (21.8 אחוז לעומת 13.9 אחוז), ריכוז זה הופך את תל אביב לעיר שבה מצוי ריכוז הצעירים הגבוה בישראל ואחד מהגבוהים בעולם.⁶⁹ תל אביב מאוד מבוקשת על הצעירים בשל האפשרויות המגוונות שהיא מציעה בתחומי התעסוקה, התרבות, הלימודים ובעיקר בשל היכולת לממש את אורח החיים המועדף. עם זאת, בשנים האחרונות חלה ירידה הדרגתית במספר הצעירים בעיר ובאחוז הצעירים מכלל אוכלוסיית העיר, מרמה של מרמה של 33 אחוז בשנת 2008 ל-28 אחוז בשנת 2015. האתגר העומד בפני תל אביב-יפו הוא כיצד למשוך את הצעירים ולמנף את עוצמתם לקידום מעמדה כעיר גלובלית.

קשישים

העיר הגלובלית היא עיר שבה בולטת הנוכחות של אוכלוסייה מבוגרת בגילאים 65 ומעלה. העלייה בתוחלת החיים משמעותה כי קבוצה זו תמשיך ותגדל והדבר מחייב היערכות וחשיבה בנושא. על פי אחת התחזיות משקלם של בני 80 ומעלה בערים הגדולות בעולם עתיד להגיע לעשירית מכלל האוכלוסייה.

⁶⁷ המרכז למחקר כלכלי וחברתי, 2016.

⁶⁸ נושא זה נסקר בהרחבה בדוח חברה וקהילה בעיר תל אביב-יפו וכאן הוא מוצג באופן תמציתי בלבד.

⁶⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2016

לעתים קרובות, מועלה חשש כי הזדקנות האוכלוסייה תשפיע לרעה על התפקוד הכלכלי של העיר. היא תצמצם את מאגר העובדים, תגדיל את הנטל על האוכלוסייה העובדת ותגדיל את העומס בתחום מתן שירותים, במיוחד כשדובר באוכלוסייה מזדקנת שלרוב גם נעשית ענייה יותר. המציאות מורכבת יותר. האוכלוסייה המבוגרת מגוונת מבחינה חברתית-כלכלית, וכוללת בעלי יכולת המתגוררים באזורים יוקרתיים וחסרי יכולת המתגוררים באזורים העניים. האוכלוסייה בעלת היכולת עובדת לעתים קרובות במשרה חלקית או אף מלאה ומכתיבה במידה רבה התנהגויות וטעמים. האוכלוסייה הפחות מבוססת מטופלת על פי רוב בלשכות הרווחה. בתל אביב נמצא ריכוז גבוה של קשישים בני 65 ומעלה (15 אחוז לעומת 11 אחוז בממוצע ארצי).⁷⁰ הבעיות העיקריות שמהם סובלים הקשישים בעיר הן בדידות, יוקר מחיה ונגישות לשירותים.

מהגרים

בכל הערים הגלובליות מתגוררות גם קהילות רבות הדוברות שפות שונות ולא תמיד מכירות את התרבות המקומית. הדבר דורש מהרשויות התאמה של השירותים לצרכי האוכלוסייה והדברות עם קהילות שונות, והתמודדות עם הנטייה להדיר אוכלוסיות אלה משוק העבודה והמגורים. האוכלוסייה הזרה בעיר תל אביב-יפו נאמדה בשנת 2015 ב-46,000 נפש. כמחצית מהאוכלוסייה הזרה הם מהגרי עבודה וכמחצית מבקשי מקלט ופליטים. רוב מהגרי העבודה אינם חוקיים ומוצאם בפיליפינים ובמערב אפריקה. רובן הן נשים, בדרך כלל חד-הוריות שלהן השכלה בסיסית ולחלק אף השכלה גבוהה. נשים אלה הצליחו לפתח מנהיגות ורשת חברתית מסועפת הכוללת ועדות המפיקות אירועים. מבקשי המקלט הם לרוב גברים, רובם מאריתריאה, דוברי טיגרניה, ומיעוטם מסודן, דוברי ערבית. בניגוד לקהילה המגובשת יחסית של מהגרי העבודה, זהו קהילה בהתפרקות ונטולת מנהיגות וחלקה במצב של פוסט טראומה.

אחת ההשלכות של ריכוז המהגרים בדרום תל אביב היא מתיחות בין התושבים הישראלים ובין שכניהם הזרים. הנוכחות של המהגרים בשכונות דרום העיר הולידו תגובות קיצוניות מצד האוכלוסייה המקומית. מצד אחד, ארגונים בעל גוון לאומני כמו "החזית לשחרור תל אביב", ומצד שני, ארגונים התומכים בעובדים הזרים כמו "אחותי", "רוח לבונה". זה בזה מתנגשים ערכים פרטיקולריים של שימור הזהות והתרבות המקומית עם ערכים אוניברסליים של זכויות אדם. פרויקט החדשנות, המקודם על ידי העירייה, מבקש למצוא את דרך הזהב שתאפשר הדברות בין הקבוצות ורווחה. במסגרת זו נעשה מאמץ לפתח מערכות יחסים בין תושבים ותיקים למהגרים זרים וליצור נקודות מפגש ביניהם, כמו שוק אוכל בתחנה המרכזית ובו הופעות פולקלור אתני החושפים את מגוון התרבויות הזרות לציבור הישראלי.

האתגר הסביבתי

גידול העיר מוליך תמיד להגברת הצפיפות, ללחץ גובר על המשאבים הציבוריים ולזיהום אוויר בשל הגדלת הנסועה. האתגר העומד בפני תל אביב הוא איך להגדיל את תנועת הולכי הרגל והנסיעות באופניים

⁷⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבוד מיוחד לתל-אביב-יפו, 2015

תוך הגברת הבטיחות, איך להגדיל את יעילות התחבורה הציבורית, ליצור שטחים ופארקים לטובת הציבור ולפרוס את השיפורים הסביבתיים על פני כל המרחב העירוני.

סיכום

תהליכי הגלובליזציה תורמים להתחדשותה של העיר המרכזית. בתל אביב-יפו הדבר בא לידי ביטוי בעיור מחודש ובגידול האוכלוסייה, ברנסנס עירוני המלווה בהתחדשות מואצת, בכניסה של עסקים ומרכזי מחקר ופיתוח למע"ר הוותיק ולמע"ר שלאורך האיילון. אולם על תהליכים אלה מעיבים מספר נושאים: התבלות של מבנים ותשתיות, אי-שוויון וסגרגציה מתמשכים, הזדקנות אוכלוסייה. בניגוד לגלעינים אחרים בעולם המצליחים להוות אבן שואבת לצעירים משכילים, אחוז הצעירים בתל אביב-יפו נמצא ברידה. כמו כן, מסתמנים מתחים עם האוכלוסייה הערבית ואוכלוסיית המהגרים ופגיעה באיכות החיים בשל הגברת הצפיפות. אתגרים אלה לצד האתגרים שסומנו בפרקים הקודמים מפנים את הזרקור לעבר ההתארגנות הפוליטית.

פרק שישי: ההתארגנות הפוליטית ברמות מרחביות שונות

מבוא

העיר תל אביב-יפו ניצבת בפני אתגרים מרובים המצריכים חשיבה מחודשת בתחום ההתארגנות הפוליטית-מרחבית. ברמה העולמית העיר אמורה לפעול יחד עם רשויות אחרות במרחב על מנת להפוך את המטרופולין למוקד המסוגל להתחרות עם אזורים מטרופולינים אחרים ברחבי העולם. במלים אחרות, התחרות של תל אביב-יפו אינה אמורה להיות עם פתח תקוה, ראשון לציון או הרצליה, אלא עם ערים גלובליות אחרות כמו לונדון, ניו יורק או מומבאי. הצלחה בתחרות זו תועיל לכל מדינת ישראל ולכל הרשויות במטרופולין תל אביב. היעדר שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות במרחב המטרופוליני עלול לפגוע בכולן.

בעולם שבו התחרות בין רשויות מתנהלת במישור הגלובלי יש צורך ביצירת תנאים טובים ביותר למשיכת ההון הבינלאומי וליצירת מקורות תעסוקה. לשם כך נדרש תיאום בין הרשויות המקומיות במרחב המטרופוליני ליצירת תנאים שימשכו את ההון הבינלאומי. אף עיר לא יכולה לעשות זאת בעצמה. התארגנות מטרופולינית מאפשרת יצירת תנאים להתקבצות והשגת יתרונות לגודל. במקום שכל עיר תתחרה באחרת, עדיף היה שכל הערים במרחב יפעלו ביחד על מנת להגביר את כושר התחרות במרחב העולמי.

במרכז שיתוף הפעולה הנדרש הוא הטיפול במערכות תחבורה, תשתיות חוצות גבולות שהתבלו ושמידה על איכות הסביבה ובכלל זה הגנה על איכות המים והאוויר. סיבה זו עומדת בשורש ההתארגנות המטרופולינית בלונדון, טורונטו, סאן פרנסיסקו. בלונדון למשל התברר כי לאחר ביטול ה- Greater

London Council בשנת 1986 על ידי מרגרט תאצ'ר נוצר כאוס בתחום התחבורה והתכנון והיה צורך ליצור מחדש בשנת 1998 ישות מטרופוליטית ה-Greater London Authority. בסך פרנסו סקו מה שמטריד מאוד את המפעלים הגדולים באזור היא בעיית המים והביוב ולכן הם שותפים בארגון המטרופוליטני. דברים אלה נכונים גם ביחס לתל אביב המהווה מרחב מטרופוליטני רב-מוקדי. במרחב זה פיתוח מערכות התחבורה, הפארקים האזוריים, התשתית, הניקוז, הביוב, פינוי אשפה מצריך תיאום מטרופוליטני שיאפשר לעיר להתחרות ברמה העולמית. ואכן קיימים כמה שיתופי פעולה במרחב המטרופוליטני של תל אביב, בתחומי התברואה וסילוק אשפה, השירות הוטרינרי וכמו כן קיים שיתוף פעולה בפורום ה-15. יחד עם זאת, יש עדיין צורך בתיאום מטרופוליטני בנושאים כמו תחבורה, תשתית ושמירה על איכות הסביבה.

ברמה הארצית, העיר תל אביב-יפו והמטרופוליטן שמסביבה הם מוקד צמיחה התורם תרומה משמעותית לשגשוגה של מדינת ישראל אך בה בעת גם מביא להרחבת הפערים ולהגדלת האי-שוויון. התוצאה היא פער גדול בין מרכז לפריפריה וביקורת גוברת כלפי תל אביב וכלפי תהליכי הגלובליזציה. המשך התהליך עלול להביא להתערבות פוליטית שתנסה להגביל את עוצמת המטרופוליטן ולפזר את משאביו על פני כל המערכת הארצית. האתגר העומד בפני העיר תל אביב-יפו והרשויות האחרות במטרופוליטן הוא כיצד להמשיך ולהגדיל את הצמיחה ויחד עם זאת, לסייע בצמצום האי-שוויון על ידי פריסת הפיתוח לעבר הפריפריה. מה שנדרש הוא חשיבה תכנונית הרואה במטרופוליטן נדבך חשוב בפיתוח הלאומי המסייע בפריסה של הפיתוח גם לעבר אזורים אחרים. בעבר תוארה המדינה כחברת ספר, ייתכן שהחזון החדש שאותו יש לקדם הוא מדינת ליבה. בחזון זה הליבה, קריא תל אביב העיר והאזור המטרופוליטני שמסביבה יכולים לסייע בפריסת הפיתוח מהמרכז לעבר השוליים.

ברמה המטרופוליטנית, העיר תל אביב-יפו והרשויות האחרות ניצבות בפני אתגר כפול. כל אחת מהן מעוניינת להגדיל את הכנסותיה ועוצמתה על ידי משיכת אוכלוסייה חזקה ועסקים לתחומה. מצד שני, השאלה הניצבת היא כיצד ניתן להגדיל את שיתוף הפעולה בין הרשויות על מנת לשפר את כושר התחרות ברמה העולמית. במשחק המתפתח בין שני כוחות אלה, תחרות ושיתוף פעולה, השאלה הנשאלת היא: מהו המאזן המטרופוליטני? ומה מקומו של הגלעין (העיר תל אביב) בתוך מאזן זה? האם תל אביב יכולה לקיים את המרכזיות שלה או ששיקולים גלובליים מחייבים הגדלת הפוליצינטריות?

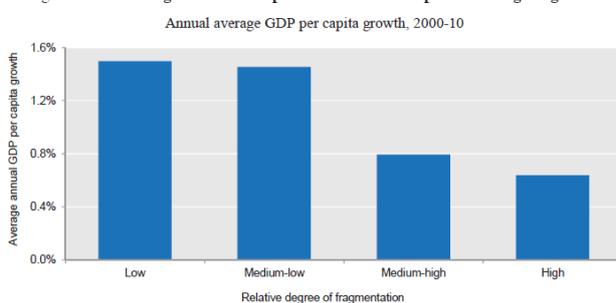
ברמה העירונית, האתגר הוא כיצד לחזק את מעמדה של העיר נוכח האתגרים החדשים שמציב תהליך הגלובליזציה ובכלל זה האפשרות של שיבה לעיר של אוכלוסיות חזקות ועסקים מובילים. כיצד להתמודד עם התשתיות והמבנים שהתבלו? כיצד לעודד כניסה של צעירים החיוניים להמשך הצמיחה? וכיצד לפרוס את הפיתוח באופן שייטיב עם כלל אוכלוסיית העיר? שאלות אלה מוליכות לתחום המדיניות העירונית ומעלות את הצורך בהתארגנות והיערכות פוליטית ההולכת מעבר לגבולות המוניציפליים של העיר.

ממשל מטרופוליני: תהליכים ודגמים

ההתארגנות של רשויות מקומיות במסגרות ממשל מטרופולינית היא תופעה ותיקה של למעלה משישים שנה. הממצאים מלמדים כי ככל שהמטרופולין פחות מפוצלת מבחינה פוליטית-אדמיניסטרטיבית הצמיחה בה במונחים של תוצר לאומי גלמי לנפש גבוהה יותר, כפי שמורה האיור הבא. הסיבה לכך היא כי ככל שהפיצול פוחת, גדלה רמת המשילות ואתה היכולת לנסח סדר יום כולל למטרופולין, ולהתמודד עם בעיות מורכבות בתחומי התחבורה, התכנון והפיתוח מרחבי.

ככל שהמטרופולין פחות מפוצלת מבחינה פוליטית-אדמיניסטרטיבית הצמיחה בו גבוהה יותר

Figure 2.7. Less fragmented metropolitan areas have experienced higher growth



Source: Ahrend, R. and A.C. Lembecke (2015b), "Economic and demographic trends in cities", *OECD Regional Development Working Papers*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.

ניתן להבחין בשני דגמים עיקריים של ממשל מטרופוליני: **דגם פורמלי** בדמות **עיריית גג** מטרופולינית, כמו למשל במקרה של לונדון, מונטריאול, טורונטו, בריסל, ליון, ו**דגם** בלתי פורמלי בדמות **ממשל מטרופוליני** המושתת על שיתוף פעולה ווולונטרי בין רשויות בדרך של הסכמים וחוזים ויצירת תאגידים, כמו למשל במקרה של ניו יורק, סן פרנסיסקו, שטוטגרט, והנובר.

הדגם הפורמלי של עיריית גג מתבסס על מערכת שלטונית המעוגנת בחוק. בדרך כלל זוהי תולדה של יוזמה הבאה מלמעלה, כמו למשל הקמת עיריית טורונטו רבתי בשנת 1998 או עיריית מונטריאול רבתי או ליון רבתי.

בדגם הפורמלי יש הגדרה ברורה של המבנה הפוליטי ושל הפעילות האדמיניסטרטיבית וקיים ניסוח מדויק של סמכויות השלטון המטרופוליני אל מול סמכויות הרשויות האחרות. השלטון המטרופוליני יכול לבוא לידי ביטוי בצורות שונות. אפשרות אחת היא שלטון חד-רובדי המבוסס על סיפוח היישובים במרחב לעיר המרכזית. זהו מצב של עיר (כמעט) ללא פרברים, שבה רוב הרשויות שבפרברים מכונס בעיר המרכזית, כמו במקרה של טורונטו. אפשרות אחרת היא שלטון דו-רובדי המבוסס על חלוקת סמכויות בין השלטון המטרופוליני לבין הרשויות במרחב. זהו המצב המקובל בלונדון, בריסל, אוטווה, מונטריאול, מיניאפוליס-סנט פאול, ליון. בשלטון הדו-רובדי, עיריית הגג אינה פוגעת באוטונומיה המקומית של

הרשויות המקומיות החברות בה, אלה נשארות כגופים נבחרים מקומיים שלהן מקורות מיסוי ומימון עצמאיים, והן אחראיות על השירותים המקומיים כולל חינוך ותכנון ברמה המקומית. עיריית הגג מתמקדת בנושאים בהם יש יתרון לגודל ואשר מחייבים שתוף פעולה מרחבי: פיתוח כלכלי, פיתוח תשתיות אזוריות ותשתיות על (כבישים, תחבורה, מים, ביוב, תקשורת, חשמל), תכנון מרחבי, ניקיון ואיכות הסביבה.

בלונדון, למשל, פועלת מאז שנת 1998 רשות בשם Greater London Authority, האחראית על אזור ששטחו 1,579 קמ"ר וכוללת 32 רובעים (boroughs), מהם 12 בעיר ועוד 20 ברשויות שכנות. כל אחד מהרובעים מנוהל על ידי מועצת הרובע הנבחרת מדי ארבע שנים. הרשות המשותפת מטפלת בחלק מענייני הניהול השותף במרוכז, כך בנוגע לתחבורה, שיטור, כיבוי אש ופיתוח ותכנון אסטרטגי.

המטרופוליין של פריס הוקם בשנת 2016. הוא משתרע על שטח של 814 קמ"ר, כולל 131 רשויות מקומיות שבהן מתגוררים כשבעה מיליון תושבים. זהו גוף ממונה הכולל רשויות מקומיות ואנשי עסקים ועוסק בפיתוח התחבורה, פיתוח כלכלי, פיתוח עירוני וכן בצמצום האי-שוויון.

הדגם הבלתי-פורמלי של ממשל מטרופוליני מושתת על שיתוף פעולה ווולונטרי בין רשויות בדרך של הסכמים וחוזים, ויצירת תאגידים. הדגש הוא על יצירת רשתות של התקשרות ותיאום בלתי פורמליות בין הרשויות במרחב המטרופוליני. הפעילות היא בדרך של בניית קואליציות סביב אינטרסים משותפים. במקום חקיקה או הנחייה מלמעלה זהו דגם הצומח מלמטה, ומונחה על ידי הרשויות באזור המטרופוליני. הדגש הוא על תיאום, גיוס משאבים, יצירת פרויקטים, ניהול תוך התייעצות וניהול משותף. הממשל המטרופוליני כולל לעתים גם יזמים וקבוצות חברתיות שיש להם עניין בנושא ויכולים להשקיע בו.

בניגוד לדגם הפורמלי של עיריית גג, המתמקד במבנים פוליטיים וניהוליים ומדגיש יעילות אדמיניסטרטיבית, הגישה הבלתי-פורמלית של ממשל מטרופוליני שמה דגש על יזמות ותחרותיות של האזור בעולם. היא רואה את האזור המטרופוליני כגורם מלכד המתחרה במקומות אחרים תוך ניצול היתרונות הכלכליים שלו. זוהי תרבות פוליטית הדוחה התערבות מלמעלה ומדגישה את הפעולה והיצירה מלמטה כשהדגש הוא על מבחני ביצוע, הישגים ופתרון בעיות. מודל מעין זה מתקיים מתקיים במטרופוליין הפוליצינטרית של Frankfurt Rhine-Main, בגרמניה, הכוללת בתחומה שטחים של שלוש מדינות פדרליות וגודלו כ-15 אלף קמ"ר. הרשויות במטרופוליין מתואמות ביניהן בעיקר בתחום הפיתוח הכלכלי מתוך הכרה ברורה ביתרונות שיתוף הפעולה במרחב שבו שיש תחרות עזה. באותה העת, נשמרת האוטונומיה הפוליטית של כל אחת מן הרשויות והן פועלות לקידום עניינים בעלי חשיבות ספציפית לטריטוריה הריבונית שלהן.

סקר שהתפרסם על ידי OECD בשנת 2014 וכלל 263 אזורים מטרופולינים מצא כי לכשליש מהאזורים המטרופולינים אין כלל שלטון מטרופוליני. לקבוצה קטנה של פחות מחמישית (18 אחוז) יש ממשל פורמלי ולכמהצית יש התארגנות בלתי פורמלית. ההתארגנות הבלתי פורמלית, שהיא השכיחה



ביותר, מהווה פורם להתייעצות ולטיפול בנושאים הנחשבים קריטיים. על פי הסקר הנושאים הקריטיים שבטיפול הממשל המטרופוליני הם פיתוח אזורי, תחבורה ותכנון מרחבי.⁷¹ עוד עולה מהסקר כי במקומות שבהם יש רשות מטרופולינית העוסקת בנושאי התחבורה, שביעות הרצון של התושבים משירותי התחבורה גבוהה יותר. האם מטרופולין תל אביב ישכיל לפתח ממשל מטרופוליני שיאפשר לכל המשתתפים משחק של WIN-WIN? ימים יגידו.

ההתארגנות הפוליטית ברמות מרחביות שמעבר למטרופולין: יוזמות לפיתוח נוכח האתגרים

לצד ההתארגנות הפוליטית ברמה המטרופולינית עולה הצורך בהיערכות פוליטית ברמת המדינה וברמה הגלובלית. בארה"ב, למשל, המערכת הפוליטית משותקת ומנוטרלת זמן רב בשל חוסר היכולת להגיע להסכמות בין המפלגות. לטענת ברוס כץ וג'ניפר ברדלי מי שנטל על עצמו משימות לאומיות מרכזיות הם דווקא המרכזים המטרופוליניים ובמיוחד ערי הגלעין של המטרופולין.⁷² הם אלה המקבלים החלטות בתחום הכלכלי, יוצרים מקומות עבודה ומביעים חידושים וחדשנות למערכת הכלכלית והחברתית. הגלעין המטרופוליני, לפי כץ וברדלי, מוביל מהלכי פיתוח שלהם חשיבות בינלאומית וארצית. ניו יורק, למשל, גיוונה את מערכת התעסוקה. פורטלנד שיווקה פתרונות קיימות שפיתחה לערים אחרות בעולם. יוסטון פיתחה דיור למהגרים ואיפשרה להם התקדמות במעלה סולם התעסוקה. מיאמי פיתחה חדשנות והעבירה אותם לברזיל ולמדינות אחרות. בדנבר ובלוס אנג'לס פיתחו מנהיגים מקומיים דגמים פיזיים חדשים של מבנה מטרופוליני המשמשים מודל לחיקוי לעולם כולו. בוסטון ודטרויט פיתחו אזורי חדשנות שיאיצו את הכלכלה בשנים הבאות. אזור מעין זה הוצע על ידי ברוס כץ לתל אביב-יפו. כל אלה יוצרים מתחים בין ערי הגלעין לבין השלטון הפדרלי במיוחד בתקופה הנוכחית שבה התרבו ההצהרות הפוליטיות נגד הגלובליזציה ונגד הסכמי סחר.

גם בישראל ניכרים מתחים בין הערכים והאוריינטציות של המדינה לבין אלה של העיר תל אביב-יפו. תל אביב-יפו מייצגת ערכים דמוקרטיים שבמרכזם חופש בחירה, שוויון, כבוד האדם וזכויות אדם ומיעוט. כלפי העולם היא מייצגת את ישראל האחרת, ישראל של מידות טובות, נורמות וערכים דמוקרטיים ששוחזרי הדמוקרטיה וחוגים בעלי אוריינטציה הומנית היו רוצים לראות במדינת ישראל.⁷³ זהו גם מסר חשוב ליהדות העולם שרובה מזדהה עם ערכים דמוקרטיים וליברליים. וזהו גם מסר חשוב בעידן של התגברות הלאומנות וההתקפה על בית המשפט ועל תפיסות ומסורות דמוקרטיות.

על רקע זה של אימוץ ערכים בינלאומיים וקוסמופוליטיים עלולים להתפתח ולעתים אף נוצרים מתחים בין השלטון המקומי למרכזי שבמרכזם עומדים נושאים כמו פתיחת בתי עסק בשבת ובמועד ואופי הדמוקרטיה בישראל. מתחים אחרים באים לידי ביטוי בעיכוב האיחוד בין תל אביב-יפו ובת ים,

⁷¹ Gamper and Schumann, 2014

⁷² Katz and Bradley, 2013

⁷³ דיון עם צוות מינהל "עיר עולם" ועם אנשי הפורום לקשרים בינלאומיים עיריית תל אביב בתאריך 16 באוגוסט 2017.

ובביקורת על תקצוב התרבות בעיר. ייתכן שבעתיד יגבר החיכוך בשל רצון של הממשלה לחלק מחדש את ההכנסות ממסים. בנתונים הקיימים כיום, עשויים פוליטיקאים פופוליסטים לרכב על גל הביקורת כלפי תל אביב מנת לנגח את העיר תל אביב-יפו וכך לקדם את מעמדם.

סכנות דומות מאיימות על העיר הגלובלית ברמה העולמית. זרמים פופוליסטים, שעלו במדינות מערב אירופה ובארצות הברית ומדיניות פרוטקציוניסטית עלולים להביא לנסיגה בתהליכי הגלובליזציה, להקטנת הסחר העולמי ולפגיעה בכלכלה שמפריחתה נהנית גם העיר תל אביב-יפו. הפורום הכלכלי העולמי בחן בשנת 2016 את האיומים הנשקפים לתחרותיות העולמית ודירג במקומות ראשונים את האיום הנשקף ממדיניות פרוטקציוניסטית והתעצמות הטרור. אחד התסריטים האפשריים לפי הפורום הוא זה של "ערים במצור". זהו תסריט של ערים מתכנסות המצויות במגננה. אירועי הטרור בשנים האחרונות שפגעו בערים במערב אירופה הם תזכורת כואבת לאפשרות התממשות של תסריט זה.

סיכום

לנוכח האתגרים העומדים מול המערכת הפוליטית מוצע להיערך בעוד מועד ולהכין במשותף עם הגופים הרלוונטיים מגוון של תכניות ברמה עולמית, ארצית ומטרופולינית. ברמה העולמית מוצע לחזק את הקשר בין תל אביב-יפו לבין ערי עולם אחרות באמצעות תהליכי למידה, חילופי סטודנטים, הקמת פורומים משותפים להיוועצות, ארגון כנסים משותפים וקידום עבודה ומחקר משותפים. ברמת המדינה, המטרופולין והעיר מוצע לאמץ גישה יוזמת הממוקדת בקבוצות החלשות שלא זכו עד כה ליהנות מפירות הגלובליזציה. האתגר הגדול הוא לא רק לקדם את החדשנות על ידי התמקדות באותם עשרה אחוז המועסקים בענף ההיי-טק, אלא גם לפרוס את החדשנות לעבר עובדים בתעשיות ובעסקים מסורתיים. באופן ספציפי, מוצע לקדם דרכים לצמצום הפער בין המרכז לפריפריה, תוך התמקדות בפריפריה הארצית, המטרופולינית והעירונית. ברמה הארצית יש לפתח קשרים עם ראשי רשויות וקבוצות בפריפריה ולהשתמש בהן האנושי ובאמצעים הפיננסיים המצויים בתל אביב-יפו כדי לפתח רשת של קשרים חברתיים ופיתוח עסקי. ברמה המטרופולינית יש ליצור קשר דומה עם רשויות פחות חזקות. ברמה העירונית יש להתמקד בקבוצות הפחות חזקות בעיר ולשלבן בתהליך הצמיחה והפיתוח.

האמצעים הראשוניים הנדרשים לקידום תהליכים אלה אינם יקרים. מה שנדרש הוא יצירת רשתות של קשרים עם השחקנים ברמות השונות, קיום דיאלוג עמם, בחינה של אופציות פעולה שונות, גיבוש חזון משותף וזיהוי מנופים של שינוי. כך לדוגמה ניתן להקים רשת של שחקנים ברמה המטרופולינית שתבחן את האתגרים הניצבים בפני המטרופולין בשל התחזקות הערים במזרח אסיה ודרומה והטיית המסחר אליהן, תבדוק אופציות שונות של ארגון מטרופוליני, תתווה חזון משותף ותיישמו. בעידן שבו השלטון המרכזי טרוד בכיבוי שריפות ואינו מתפנה לחשיבה אסטרטגית ארוכת טווח, דווקא התכנית האסטרטגית שמכינה עיריית תל אביב-יפו יכולה להוות בגדר פריצת דרך.

מקורות דוח תל אביב יפו במטרופולין ובמדינה

- בן אריה יהושע. עתיד להתפרסם. ירושלים ותל-אביב בתקופת המנדט, השוואה גיאוגרפית-היסטורית. מרחבים – כתב עת של המחלקה לגאוגרפיה, אוניברסיטת תל אביב.
- בנק ישראל. 2014. דוח שנתי 2013. ירושלים.
- גונן עמירם. 2012. אזור הליכה של מדינת ישראל במרכז הארץ: המשכיות ותמורה. אצל: חסון שלמה (עורך). עיצוב המרחב בישראל: המפה היישובית והקרקעית. ירושלים: כתר וקק"ל: המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע. עמי 227-261.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משקי הבית, 2015.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם, 2015. ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי מחירי דירות ושכר דירה של דירות בשכירות, 2016.
- המחלקה לקשרים בינלאומיים. 2017. סקירה על פעולת המחלקה של אליאב בליזובסקי. עיריית תל אביב-יפו
- המרכז למחקר כלכלי וחברתי. 2016. שנתון סטטיסטי. עיריית תל אביב-יפו
- המרכז למחקר כלכלי וחברתי. 2017. תל-אביב-יפו בראי המספרים: נתונים ומגמות. עיריית תל אביב-יפו
- זרחיה צבי. 10.7.2017. מירי רגב: "בשנה הבאה יכאב למוסדות התרבות בתל אביב – ובגדול" עיתון הארץ.
- חסון שלמה. 2016. ישראל 2048: תכנון ופיתוח מרחבי. אצל חסון שלמה (עורך). ישראל 2048: חשיבה אסטרטגית לתכנון ופיתוח מרחבי. ירושלים: מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים, האוניברסיטה העברית, מינהל התכנון, משרד האוצר. 279-257.
- לרמן רפאל. 2009. תל אביב והתכנון הלאומי. אצל רזין ערן (עורך). תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל: קובץ לזכרו של פרופ' אריה שחר. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים
- מנהלת עיר עולם. 2015. Tel Aviv Global 2015-2016. עיריית תל אביב-יפו.
- מנהלת עיר עולם. 2017. תכניות עבודה. עיריית תל אביב-יפו
- סופר ארנון ביסטרוב יבגניה. 2006. מדינת תל אביב – איום על ישראל. חיפה: קתדרת חייקין לגאואסטרטגיה, אוניברסיטת חיפה.
- פסובסקי אורי. 3.8.17. פרופ' דני רודריק ביקש למסור: שמאלנים, הגיע הזמן להיות פטריוטים. מוסף כלכליסט.
- קיפניס ברוך. 2009. תל אביב רבתי כעיר עולם: מוקד ברשת גלובלית ו'ראש ענק' במרחב הישראלי. אצל: קיפניס ברוך (עורך). תל אביב-יפו: מפרבר גנים לעיר עולם. תל אביב: פרדס הוצאה לאור, 227-260.
- צ'מנסקי ובן שחר ושות'. 2013. סקירת ענף המשרדים בצפון ובמרכז מטרופולין תל אביב. כתב: טל צוקר.

צ'רני יגאל. 2009. המשכיות בעידן של שינוי: משרדי הנהלות הבנקים בתל אביב-יפו. אצל: קיפניס ברוך (עורך). תל אביב-יפו: מפרבר גנים לעיר עולם. תל אביב: פרדס הוצאה לאור, 276-261.

שחר אריה. 2009. מגמות התפתחות ומבנה מרחבי של אגד הערים בגוש דן. אצל: קיפניס ברוך (עורך). תל אביב-יפו: מפרבר גנים לעיר עולם. תל אביב: פרדס הוצאה לאור, 19-1.

שחר אריה, 2000. מדינת ארבעת המטרופולינים. פנים 13, 3-11

AECOM. 2015. *Big, Bold, Global, Connected London: A Manifesto for Long Term Growth of the London City Region*. http://www.aecom.com/wp-content/uploads/2015/10/AECOM_Cities_London_2065_Manifesto.pdf

A.T. Kearney. 2017. *Global Cities 2017: Leaders in a World of Disruptive Innovation*.

Barca Fabrizio. 2011. **An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Expectations and Challenges**.

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_barca_report_en.pdf

Barro, Robert J. 2008 *Inequality and Growth Revisited*. *ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration*, No. 11.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. 2014. *Metropolitan Regions as Governance Systems*. Bonn and Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Florida Richard. 2012. *The Rise of the Creative Class Revisited*. New York, NY, Basic Books.

Gamper Ahrend, R., C. and Schumann A. 2014. *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations*. OECD Regional Development Working Papers, 2014/04, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>

Global Financial Centers Index. 2016. <http://www.longfinance.net/global-financial-centre-index-19/992-gfci-19.html>

Innovation Cities Global Index, 2017. 2think now – Global Innovation Agency. <http://www.innovation-cities.com/innovation-cities-index-2016-2017-global/9774>

Katz Bruce and Bradley Jennifer. 2013. *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros are fixing our Broken Politics and Fragile Economy*. Washington, D.C. Brookings Institution Press



Kneebone Elizabeth. 2009. *Job Sprawl Revisited: The Changing Geography of Metropolitan Employment*. Metropolitan Policy Program at Brookings. Brookings Institution.

Knieling Jörg. 2014. *Metropolitan Regions Definitions, Typologies and Recommendations for Development Cooperation*. Discussion Paper Series. Bonn and Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Krugman Paul. April 16, 2010. **The New Economic Geography, Now Middle-Aged**, Lecture prepared for presentation at the Association of American Geographers.

Lang Robert and Knox Paul. 2009. The New Metropolis: Rethinking Megalopolis *Regional Studies*, Vo. 43, issue 6, 789-802

Martin Prosperity Institute. 2017. *Creative and Diverse: Ranking Global Cities*. Rotman School of Management, University of Toronto.
http://martinprosperity.org/media/Global%20Cities%20Insight_v01.pdf

McKinsey&Company. 2011. Urban World: Mapping the Economic Power of Cities.
<http://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/urban-world-mapping-the-economic-power-of-cities>

Mendoza Pena Andres and Dessibourg-Freer Nicole. 6/7/17. The role of 'global cities' in the new age of populism. <http://thehill.com/blogs/pundits-blog/economy-budget/336723-the-role-of-global-cities-in-the-new-age-of-populism>

Moir Emily, Moonen Tim and Clark Greg. 2014. The future of cities: what is the global agenda? UK Government's Foresight Future of Cities Project.

NYC Mayor's Office for International Relations. 2017. Global Vision – City Action.
<https://www1.nyc.gov/site/international/programs/global-vision-urban-action.page>

Porter Michael E. 2000. Location, Competition, and Economic Development: *Local Clusters in a Global Economy*. *Economic Development Quarterly*. Vol 14, Issue 1.

Sassen, Saskia. 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton – New Jersey: Princeton University Press.

Sassen, Saskia. 1998. *Globalization and its Discontents*. New York: The New Press.



Saffron. 2017. The World City Business Brand Barometer, 2017 <https://www.saffron-consultants.com/insights/6086/>

Scott J. Allen, Agnew John, Soja W. Edward and Storper Michael. 2001. Global City-Regions. In: Scott J. Allen (Ed.). Global City-Regions: Trends, Theory, Policy. Oxford, New York: Oxford University Press, 11-32.

Sudjic, Deyan. 1993. *The 100 Mile City*. London: Flamingo

Startup Genome. 2017. *Global Startup Ecosystem Report 2017*.

Taylor J. Peter and Beaverstock, Jonathan. Various years. The World according GaWC.

Taylor J. Peter and Derudder, Ben. 2015. *World City Network: A Global Urban Analysis*. New York: Routledge.

Tel Aviv-Yafo. 2015. Tel Aviv Start-Up City.

The World Bank. 2009. World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development.

Van Criekingen Mathieu, Bachmann Marie, Guisset Christophe and Lennert Moritz. 2007. Towards polycentric cities. An investigation into the restructuring of intra-metropolitan spatial configurations in Europe. Belgeo, Online since 09 December 2013, connection on 01 October 2016. <http://belgeo.revues.org/11629>